

Bernhard, Stefan; Wolff, Joachim

Research Report

Die Praxis des Gründungszuschusses: Eine qualitative Implementationsstudie zur Gründungsförderung im SGB III

IAB-Forschungsbericht, No. 3/2011

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Bernhard, Stefan; Wolff, Joachim (2011) : Die Praxis des Gründungszuschusses: Eine qualitative Implementationsstudie zur Gründungsförderung im SGB III, IAB-Forschungsbericht, No. 3/2011, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/84913>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Forschungsbericht

3/2011

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Die Praxis des Gründungszuschusses

Eine qualitative Implementationsstudie zur Gründungs-
förderung im SGB III

Stefan Bernhard
Joachim Wolff

Die Praxis des Gründungszuschusses

Eine qualitative Implementationsstudie zur Gründungsförderung im SGB III

Stefan Bernhard (IAB)

Joachim Wolff (IAB)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

By publishing the Forschungsberichte (Research Reports) IAB intends to give professional circles insights into its current work. At the same time the reports are aimed at providing researchers with quick and uncomplicated access to the market.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	5
Abstract.....	9
1 Einleitung.....	10
2 Kontext und Konzeption der Studie.....	11
2.1 Gesetzliche Regelung.....	11
2.2 Förderzahlen und Förderstrukturen: Ein Vergleich des Gründungszuschusses mit dem Überbrückungsgeld und der Ich-AG.....	15
2.2.1 Entwicklung der Eintritte und Ausgaben.....	15
2.2.2 Struktur der Teilnehmenden.....	19
2.3 Konzeption der Studie.....	26
2.3.1 Grundsätzliche Überlegungen.....	26
2.3.2 Von der Erhebung zur Auswertung.....	29
3 Ergebnisse.....	35
3.1 Der Gründungszuschuss in der Praxis.....	36
3.1.1 Routinen der Gründungszuschussvergabe.....	36
3.1.2 Handlungsspielraum.....	44
3.1.3 Die zweite Förderphase.....	54
3.1.4 Mitnahme und Leistungsmissbrauch.....	55
3.1.5 Die Bewertung der letzten Reform der Gründungsförderung.....	59
3.1.6 Kooperationen mit externen Partnern.....	61
3.2 Praxisrahmen der öffentlichen Gründungsförderung.....	65
3.2.1 Einleitung.....	65
3.2.2 Drei idealtypische Praxisrahmen.....	68
3.2.3 Der Einsatz der Praxisrahmen in Vermittlungsgesprächen.....	74
3.2.4 Die Umsetzung der Gründungsförderung in den Praxis-rahmen.....	78
3.2.5 Zusammenfassung.....	82
4 Fazit: Implikationen für Politik und Praxis.....	84
4.1 Vereinheitlichung der Vorgaben für die zweite Förderphase.....	84
4.2 Vorbereitung der Mitarbeiter auf die besonderen Anforderungen der Gründungsförderung.....	85
4.3 Den Blick für alternative Integrationspfade schärfen.....	86
4.4 Beschränkung der zugelassenen fachkundigen Stellen.....	87
4.5 Bekämpfung von Leistungsmissbrauch.....	87
4.6 Verhinderung von Mitnahmen?.....	88
4.7 Der Gründungszuschuss als Ermessensleistung.....	89
Literatur.....	92

Anhang	96
Anhang A Datengrundlage der Studie.....	96
Anhang B Merkmale der befragten Experten	97
Anhang C Merkmale der befragten Vermittler.....	98
Anhang D Merkmale der an den Beobachtungen beteiligten Kunden	99
Anhang E Detailliertes Inhaltsverzeichnis	100

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Jährliche Eintritte in unterschiedliche Instrumente der finanziellen Gründungsförderung für Arbeitslosengeld-I-Bezieher.....	16
Abbildung 2	Monatsdurchschnittliche Anzahl der Neuförderungen durch den Gründungszuschuss sowie das Überbrückungsgeld oder die Ich-AG pro 10.000 Arbeitslose im Rechtskreis des SGB III	16
Abbildung 3	Anteile von Männern und Frauen an den Eintritten in Maßnahmen der Gründungsförderung und am Arbeitslosenbestand	20
Abbildung 4	Anteile von Ost- und Westdeutschen an den Eintritten in Maßnahmen der Gründungsförderung und am Arbeitslosenbestand	20
Abbildung 5	Anteile verschiedener Altersgruppen an den Eintritten in Maßnahmen der Gründungsförderung und am Arbeitslosenbestand	21
Abbildung 6	Anteile von Deutschen und Ausländern an den Eintritten in Maßnahmen der Gründungsförderung und am Arbeitslosenbestand	22
Abbildung 7	Anteile von Personen mit und ohne Berufsausbildung an den Eintritten in Maßnahmen der Gründungsförderung und am Arbeitslosenbestand.....	23
Abbildung 8	Anteile von Personen mit unterschiedlichem Schulabschluss an den Eintritten in Maßnahmen der Gründungsförderung und am Arbeitslosenbestand.....	24
Abbildung 9	Der Gründungszuschuss als co-konstitutierte soziale Praxis	27
Abbildung 10	Beispiel einer Raumgrafik eines Beobachtungsprotokolls	34
Abbildung 11	Die drei Praxisrahmen der öffentlichen Gründungsförderung.....	73

Zusammenfassung

Diese Studie untersucht die Umsetzung des am 1. August 2006 eingeführten Gründungszuschusses nach § 57 und § 58 SGB III auf Basis von qualitativen Interviews, Interaktionsbeobachtungen und Dokumentenanalysen. Das qualitative Forschungsdesign erlaubt es, zu eruieren, auf welche Weise die gesetzlichen Vorgaben in der Vergabepaxis vor Ort interpretiert und umgesetzt werden, welche Variationsbreite dabei auftritt und wie die Vorgaben die Förderpraxis beeinflussen. Ferner ist es auf Basis der Studie möglich, derzeitige Reformvorschläge hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Vergabepaxis einzuschätzen. Forschungsleitende Fragestellungen für den vorliegenden Bericht beziehen sich erstens auf die Steuerung der Gesetzesimplementation durch die Bundesagentur für Arbeit, zweitens auf die Veränderungen der Umsetzungspraxis im Vergleich zu den beiden Vorgängerinstrumenten Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss und drittens auf die Fallbearbeitung in der Interaktion von Vermittlern¹ und Kunden.

Dadurch, dass das Überbrückungsgeld und die Ich-AG durch den Gründungszuschuss abgelöst wurden, hat die Gründungsförderung von Arbeitslosengeld-I-Beziehern nicht an Bedeutung verloren. Die Ausgestaltung des Gründungszuschusses vereint Elemente der Überbrückungsgeld- und Ich-AG-Förderung, wobei die Neuregelungen mehr mit Ausgestaltung der alten Überbrückungsgeldförderung gemeinsam haben als mit den Regelungen zur Ich-AG. Daher überrascht es wenig, dass die strukturelle Zusammensetzung z. B. nach Alter und Ausbildung der durch den Gründungszuschuss geförderten Gründer mehr Ähnlichkeiten mit der Teilnehmendenstruktur der Überbrückungsgeldförderung aufweist als mit der Teilnehmendenstruktur der Ich-AG-Förderung.

Sowohl die befragten Vermittler und die Teamleiter als auch die Leitungsebene der Agenturen bewerten den Gründungszuschuss überwiegend positiv. Besonders hervorgehoben wird in diesem Zusammenhang die einfache und konfliktarme Handhabung. Insgesamt wird der Gründungszuschuss eher als Fortsetzung des Überbrückungsgeldes gesehen. Daher wird davon ausgegangen, dass er eine ähnliche Klientel anspricht wie dieser. Die Qualität der geförderten Gründungen wird als gut eingeschätzt, allerdings rechnet man auch damit, dass gegenüber dem Existenzgründungszuschuss zum Beispiel Gründungen von Frauen weniger gefördert werden.

Obwohl der Gründungszuschuss als Pflichtleistung institutionalisiert ist, bestimmt das Gesetz umfangreiche Fördervoraussetzungen, die den Agenturen und den Vermittlern Entscheidungsspielräume schaffen. Von besonderer Bedeutung sind hier die Notwendigkeit einer Tragfähigkeitsbescheinigung sowie die neu eingeführte Eignungsfeststellung. Empirisch zeigt sich, dass insbesondere die Tragfähigkeitsbe-

¹ Die weibliche Form von Vermittlern, Kunden, Experten und Interviewten ist stets mit gemeint.

scheinigung für die Sicherung der Qualität der geförderten Gründungen wichtig ist. Allerdings wird es vielfach kritisch gesehen, dass Steuerberater als fachkundige Stellen zugelassen sind. Hintergrund dieser Kritik ist der Umstand, dass es sich bei der Tragfähigkeitsbescheinigung um ein weitgehend standardisiertes Formular handelt, aus dem sich schwer nachvollziehen lässt, wie intensiv sich die fachkundige Stelle mit einem Gründungsvorhaben auseinandergesetzt hat. Wenn ein Vermittler vermutet, dass es sich in einem Einzelfall um ein Gefälligkeitsgutachten handelt, kann er diesem Verdacht anhand des Formulars zur Bescheinigung der Tragfähigkeit nicht nachgehen. Die neu eingeführte Darlegungspflicht von Kenntnissen und Fähigkeiten zur Ausübung der selbständigen Tätigkeit nach § 57 Abs. 4 SGB III (auch: Eignungsfeststellung) wurde von den Vermittlern sehr unterschiedlich gehandhabt. Insgesamt spielt sie eine deutlich geringere Rolle für Steuerung der Gründungszuschussvergabe als die Tragfähigkeitsbescheinigung.

Bemerkenswert ist, dass Vermittler und Agenturen mit Erfolg versuchen, ihren Handlungs- und Entscheidungsspielraum zu vergrößern, um somit auch bei gegebenem Rechtsanspruch die Vergabe des Gründungszuschusses lenken zu können. Zu den gängigen Routinen gehören beraterische Interventionen, über die die Vermittler versuchen, Gründungswillige dazu zu bringen, mögliche Risiken der Selbständigkeit stärker zu berücksichtigen oder das Gründungsprojekt insgesamt zu überdenken. Eine andere Möglichkeit, sich Handlungsspielräume zu verschaffen, besteht darin, den Kunden nur bestimmte fachkundige Stellen für die Tragfähigkeitsbescheinigung anzuraten. In einigen Agenturen ist man auch dazu übergegangen, die Förderentscheidung doppelt abzusichern: Die Vermittler müssen dann ihre Entscheidung in einem Team von Kollegen und/oder Vorgesetzten rechtfertigen.

Die Anforderung, eine wirtschaftlich fundierte Entscheidung zu einem Gründungsprojekt treffen zu müssen, stellt die Agenturen und die Vermittler vor große Herausforderungen. Für eine solche Entscheidung sind nicht nur betriebswirtschaftliches Hintergrundwissen, sondern auch Kenntnisse zu Gepflogenheiten und Anforderungen in verschiedenen Branchen sowie zur aktuellen Wirtschaftslage vonnöten. In dieser Situation sind externe Kooperationspartner für die Agenturen und Vermittler von großer Bedeutung. Der Gesetzgeber trägt diesem Umstand bereits bei der Einholung von Tragfähigkeitsbescheinigungen bei fachkundigen Stellen Rechnung. Die Studie zeigt jedoch, dass die Zusammenarbeit mit externen Stellen weit darüber hinausgehen kann. Die Vernetzung kann auf Kundenseiten bei der Entscheidungsfindung des Kunden helfen, der konkreten Vorbereitung um Umsetzung der Gründung (im Sinne eines Coachings) dienen sowie auf Agenturseite den Anschluss an die wirtschaftliche Kompetenz externer Partner sicherstellen, Informationen zur lokalen Gründungssituation generieren oder das Monitoring von Kunden ermöglichen. Im Vergleich der Agenturen und Vermittler zeigt sich jedoch, dass diese Möglichkeiten sehr unterschiedlich genutzt werden und sehr gut vernetzte Vermittler und Agenturen wenig oder gar nicht vernetzten Vermittlern und Agenturen gegenüberstehen.

Mitnahme- und Missbrauchswirkungen öffentlicher Förderinstrumente sind sehr schwer zu fassen. Wir legen es in dieser qualitativen Implementationsstudie nicht auf eine quantitative Bezifferung der nichtintendierten Folgen der Förderung an, sondern greifen auf das Erfahrungswissen und die Einschätzungen derer zurück, die täglich in die Vergabe des Gründungszuschusses involviert sind. Ein zentrales Ergebnis ist, dass weder Leistungsmissbrauch noch Mitnahme Themen sind, die den befragten Vermittlern und Experten unter den Nägeln brennen. Dies steht in starkem Kontrast zu den Erfahrungen mit dem am 30. Juni 2006 ausgelaufenen Existenzgründungszuschuss. Leistungsmissbrauch - wenn also der Bezug des Gründungszuschusses nicht aus der Motivation heraus erfolgt, sich selbständig zu machen - ist nach überwiegender Einschätzung der Befragten kein großes Problem des Instruments. Die Fördervoraussetzungen scheinen diesbezüglich einen wirksamen Schutzwall zu errichten. Eine weitere Verbesserung des Schutzes vor Leistungsmissbrauch scheint derzeit schwer und tendenziell nur zu unverhältnismäßig hohen (vor allem nicht-monetären) Kosten für die Gründer mit ernsthafter Gründungsabsicht möglich. Mitnahme hingegen - also die Inanspruchnahme des Gründungszuschusses für eine Selbständigkeit, die auch ohne Förderung in ähnlicher Weise und zeitnah umgesetzt worden wäre - scheint ein weit verbreiteteres Phänomen zu sein. Allerdings zeigte sich bei der Befragung von Experten und Vermittlern, dass die Förderung von Personen, die sich auch ohne Förderung selbständig gemacht hätten, nicht pauschal als problematisch betrachtet wird. Auch in diesen Fällen könne der Zuschuss dazu führen, dass ein Gründungsprojekt die finanziell schwierige Anfangsphase erleichtert.

Die Beobachtungen von Beratungsgesprächen zeigen, dass die Interaktion von Vermittlern und Kunden drei verschiedene Formen (oder Praxisrahmen) annehmen kann, die im Verlaufe eines Gesprächs gewechselt werden können, aber nicht gewechselt werden müssen. Der erste mögliche Praxisrahmen der Gründungszuschussvergabe ist dadurch gekennzeichnet, dass sich die Interaktion am klassischen Verwaltungshandeln orientiert. Im Zentrum des Gesprächs steht die formal korrekte Beantragung des Gründungszuschusses über die entsprechenden Formulare. Der zweite Praxisrahmen der Selbständigkeitsberatung setzt dagegen beim Gründungsprojekt selbst an und klärt in erster Linie wirtschaftlich-fachliche Fragen (beispielsweise Annahmen zu Einnahmen und Kosten, die in einen Businessplan einfließen). Die Selbständigkeitsberatung ermöglicht dem Vermittler und dem Kunden, ein deutlich größeres Themenspektrum als die Gründungszuschussvergabe anzusprechen, setzt aber gerade auf der Seite des Vermittlers auch ein umfangreicheres betriebs-, branchen- und marktbezogenes Wissen voraus. Der dritte Praxisrahmen der Entscheidungsbegleitung, schließlich, stellt sowohl die formale Beantragung des Gründungszuschusses als auch die Diskussion des Gründungsprojekts erst einmal zurück. Im Fokus stehen hier die Entscheidung zur Selbständigkeit und die Konsequenzen, die sich aus dieser sowie aus alternativen Optionen (wie der Vermittlung in eine abhängige Beschäftigung) für den Kunden ergeben. Für eine Beratung des Kunden ist eine Sequenzierung der drei Praxisrahmen optimal, bei der

der Praxisrahmen der Entscheidungsbegleitung dem der Selbstständigkeitsberatung vorausgeht und diese beiden wiederum dem Praxisrahmen Gründungszuschussvergabe. Empirisch zeigt sich allerdings, dass gerade die Entscheidungsbegleitung häufig ausgeklammert wird. In diesen Fällen wird der Gründungszuschuss also bearbeitet, ohne dass systematisch alternative Wege aus der Arbeitslosigkeit berücksichtigt werden.

Auf Grundlage der Studie lassen sich Schlussfolgerungen hinsichtlich der Ausgestaltung des Gründungszuschusses ziehen und mögliche Effekte einer Reform des Förderinstruments diskutieren (vgl. auch Abschnitt 4). Im Einzelnen gehen wir auf die Gewährung der zweiten Phase des Gründungszuschusses, die Vorbereitung der Mitarbeiter auf die besonderen Anforderungen der Gründungsförderung, die Sensibilisierung für alternative Integrationspfade, die Frage der Beschränkung der zugelassenen fachkundigen Stellen, die Bekämpfung von Leistungsmissbrauch und Mitnahmen sowie auf die geplante Umwandlung des Gründungszuschusses in eine Ermessensleistung ein.

Abstract

This study regards the implementation of a new start-up subsidy (Gründungszuschuss) for unemployment insurance (UI) benefit recipients in Germany. With its introduction five years ago the new programme replaced two distinct programmes (Ich-AG, Überbrückungsgeld) that promoted transitions from unemployment into self-employment. Since then little has been known about the routines, practices, and organizational mechanisms that guide the implementation of the new subsidy. Our study attempts to fill this gap by studying several questions: What do the employees of the Federal Employment Agency think about the programme and are there problems that are related to its implementation? To what extent are caseworkers willing and able to counsel the unemployed on their way into self-employment? And what changes emerged from the introduction of the Gründungszuschuss as compared to previous programmes of self-employment promotion of UI recipients? To answer these and related questions we undertook a qualitative study in several labour agencies. Executive staff and caseworkers were interviewed using various interviewing techniques. Our key findings are that both executive staff and caseworkers of the Federal Employment Agency appreciate the design of the Gründungszuschuss, particularly its clear guidance with respect to eligibility criteria. For those unemployed who would like to receive the start-up subsidy, caseworkers have to assess the economic perspectives of a start-up based on a business plan and information about a claimant's entrepreneurial ability. Our study shows that the rationale behind these assessments can vary between agencies as well as between caseworkers within an agency.

1 Einleitung

Mittlerweile fördert der Gesetzgeber im fünften Jahr Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit über den Gründungszuschuss.² Der vorliegende Forschungsbericht hat die reformierte Gründungsförderung zum Gegenstand. Im Unterschied zu der Mehrzahl der Studien, die sich mit Existenzgründungen und deren staatlicher oder privater Förderung auseinandersetzen, ist diese Studie weder quantitativ angelegt noch hat sie es etwa zum Ziel, Charakterzüge der erfolgreichen Unternehmerpersönlichkeit zu identifizieren oder die Nachhaltigkeit der geförderten Gründungen zu überprüfen. Gegenstand der Studie ist vielmehr die Umsetzung des Gründungszuschusses vom Gesetzestext über die interne Steuerung der Förderung über die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektionen, Agenturleitungen und Teamleiter, bis hin zu den Gesprächen zwischen Vermittlern und Kunden der Bundesagentur. Diese „Praxis der Umsetzung“ erscheint auf den ersten Blick weitgehend unproblematisch, gibt der Gesetzgeber im SGB III doch klare Vorgaben zur Gründungsförderung vor. Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass es ein weiter Weg ist von den legislativ institutionalisierten Rahmen eines Gesetzes bis zur dessen Umsetzung vor Ort. Das gilt auch für den Gründungszuschuss: Die neuen Regelungen müssen erst einmal interpretiert und dann in der alltäglichen Praxis routinisiert und gegebenenfalls auch in Geschäftsanweisungen und Empfehlungen kodifiziert werden. Diesen Prozessen spüren wir in diesem Forschungsbericht nach. Wir zeigen, wie der Gründungszuschuss auf unterschiedlichen Ebenen in der Bundesagentur aufgenommen und in konkrete Verwaltungspraxis übersetzt wird.

Für die Umsetzung des Projekts waren zwei Fragestellungen leitend: Erstens soll das Projekt in einem dezidiert explorativen Vorgehen klären, wie die Implementation des Gründungszuschusses vor sich geht. Zweitens wird eine Perspektive eingenommen, die die Praxis des Gründungszuschusses mit der Praxis der beiden Vorgängermodelle (Existenzgründungszuschuss und Überbrückungsgeld) vergleicht. Dabei gehen wir konzeptionell davon aus, dass drei Faktoren in der Praxis des Gründungszuschusses eine Rolle spielen: Die Koordinierung und Steuerung innerhalb der Organisation der Bundesagentur, die Praxis der Fallbearbeitung durch die Vermittler und die subjektive Aneignung durch den Arbeitslosen mit Gründungsabsicht. Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die ersten beiden Aspekte.³ Im Rahmen der Implementationsstudie wurden zwischen März und Oktober 2010 Experteninterviews sowie problemzentrierte Interviews geführt und ausgewertet, VerBIS-Daten⁴ analysiert, Interaktionsbeobachtungen und Hospitationen durchgeführt (vgl. Anhang A).

² Für hilfreiche Hinweise danken wir Udo Brixy, Andreas Hirseland, Brigitte Holzhauer, Markus Promberger, Michael Schipperges und Frank Wießner.

³ Die Interviews mit den arbeitslosen Gründungswilligen werden derzeit noch ausgewertet.

⁴ Diese Daten entstehen im Vermittlungsprozess und werden über das Datenprogramm „VerBIS“ verarbeitet. Sie betreffen zum Beispiel die Erwerbsbiographie oder Kenntnisprofile der Kunden der Bundesagentur.

Diese Ergebnisse ergänzen die bisherigen Erkenntnisse zur öffentlichen Förderung von Existenzgründungen. Forschungsbedarf zum Gründungszuschuss besteht in doppelter Hinsicht: Erstens wurden mit der Reform der Gründungsförderung neue Fakten geschaffen, die den bisherigen Stand der Erkenntnisse zur staatlichen Gründungsförderung und deren Umsetzung in der Verwaltungspraxis stark ergänzungsbedürftig werden lassen. Eine Aktualisierung des Wissensstandes zur Gründungsförderung gegenüber der Hartz-Evaluation aus dem Jahr 2006 ist daher dringend erforderlich (IAB/DIW/GfA/sinus/infas 2005; IAB/DIW/GfA/sinus/infas 2006). Zweitens ist die Implementationsstudie als qualitative Studie so angelegt, dass sie bisherige Arbeiten auch forschungssystematisch ergänzt. Gegenüber der überwiegend quantitativen Forschungsliteratur zu Existenzgründungen weist unsere Studie die Besonderheit auf, Umsetzungsstrukturen, Praxisprozesse und handlungsleitenden Orientierungen der beteiligten Akteure mit Verfahren der qualitativen Sozialforschung sichtbar zu machen. Politisch und verwaltungspraktisch gesehen kann das Projekt Aufschluss über die Umsetzung der gesetzlichen Neuregelung liefern und damit zu der Einschätzung beitragen, inwieweit die Intention des Gesetzgebers zur Geltung kommt, wie Praxis, Prozesse und Entscheidungsstrukturen der geförderten Existenzgründungen aussehen und wie dies zum Ergebnis einer erfolgreichen Gründung beiträgt.

Der Bericht ist in drei Teile untergliedert. Im anschließenden zweiten Teil wird in Abschnitt 2.1 zunächst der gesetzliche Rahmen des Gründungszuschusses vorgestellt, mit den beiden Vorgängerinstrumenten Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss verglichen sowie kurz in die aktuelle Debatte zur Reform des Gründungszuschusses im Jahr 2012 eingeführt. Darüber hinaus wird ein deskriptiv-quantitativer Überblick über die Gründungsförderung im SGB III gegeben (Abschnitt 2.1.2). Im Anschluss daran stellen wir die grundlegenden forschungssystematischen Überlegungen dieser Studie vor und legen das empirische Vorgehen dar. Im dritten Teil der Studie werden die Ergebnisse der qualitativen Erhebung und Auswertung vorgestellt. In Abschnitt 3.1 wird gezeigt, wie die einzelnen Regelungen des Gründungszuschusses in den Agenturen interpretiert und umgesetzt werden. In Abschnitt 3.2 konzentrieren wir uns auf die Beratungsinteraktion zwischen Vermittlern und Kunden. Der vierte und letzte Abschnitt diskutiert Konsequenzen unserer Beobachtungen für Politik und Praxis. Hier unterscheiden wir zwischen konkreten Verbesserungsvorschlägen und Beiträgen zur Diskussion der Reform des Gründungszuschuss im Jahr 2012.

2 Kontext und Konzeption der Studie

2.1 Gesetzliche Regelung

Die staatliche Gründungsförderung für Arbeitslose wurde in den letzten Jahren mehrfach reformiert. Im Zuge der Hartz-Reformen wurde im Jahr 2002 der Existenzgründungszuschuss (Ich-AG) als Förderinstrument eingeführt. Er entstand als Alternative zum Überbrückungsgeld und sollte insbesondere potenzielle Gründer mit vergleichsweise geringen Einkommensaussichten ansprechen. Im August 2006

wurden die beiden Instrumente Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss zum Gründungszuschuss zusammengefasst. Damit wurden zwei Instrumente ersetzt, denen durch die Hartz-Evaluationen bescheinigt wurde, dass geförderte Gründer effektiv in den Arbeitsmarkt integriert wurden (IAB/DIW/GfA/sinus/infas 2006), und die dies auch in der mittleren Frist erreichten (Caliendo/Künn/Wießner 2008; Wießner 2009). Die Regelungen des Gründungszuschusses bilden ein komplexes Geflecht aus alt bewährten, kombinierten und neuen Elementen. Unterschiede zwischen alten und neuen Instrumenten der Gründungsförderung im SGB III können eine Rolle für Veränderung im Zugangsprozess in die Förderung spielen. Daher werden hier kurz die beiden alten Instrumente Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss vorgestellt und dann Unterschiede zum neuen Gründungszuschuss hervorgehoben. Wichtige Elemente der gesetzlichen Regelungen zu den drei Maßnahmen sind in Tabelle 1 zusammengefasst.

Die Gründungsförderung durch das frühere Überbrückungsgeld (§ 57 SGB III) und durch den Existenzgründungszuschuss (§ 421 SGB III) richtete sich an arbeitslose Personen, die Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe hatten beziehungsweise an einer Vorbereitungsmaßnahme zur Neugründung oder einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme teilnahmen. Das Überbrückungsgeld wurde im Januar des Jahres 1986 eingeführt und war bis zum Jahr 2002 die einzige Gründungsförderung für Arbeitslose. Es handelte sich zuletzt um einen Zuschuss in Höhe der Arbeitslosenunterstützung zuzüglich eines pauschalisierten Sozialversicherungsbeitrages, der etwa 70 Prozent der Arbeitslosenunterstützung entsprach. Die soziale Absicherung lag in der Eigenverantwortung der Gründer. Existenzgründer erhielten den Zuschuss für eine Dauer von sechs Monaten. Eine erneute Gründungsförderung war innerhalb der ersten 24 Monate nach Förderbeginn ausgeschlossen.

Der Existenzgründungszuschuss wurde im Zuge der Hartz-Reformen im Januar des Jahres 2003 eingeführt. Voraussetzung für eine Teilnahme war wie beim Überbrückungsgeld der Anspruch auf Lohnersatzleistungen nach SGB III oder die Teilnahme an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme. Ferner sollten nur Start-Ups mit Einkommenserwartungen von anfänglich unter 25.000 Euro jährlich gefördert werden. Der Zuschuss konnte für eine Dauer von bis zu drei Jahren geleistet werden, wobei die Gründer im ersten Jahr monatlich 600 Euro, im zweiten Jahr 360 Euro und im dritten Jahr 240 Euro erhielten. Ab dem zweiten Jahr konnte der Zuschuss jedoch nur gewährt werden, wenn das Jahreseinkommen aus der selbständigen Tätigkeit im Vorjahr unter 25.000 Euro lag. Während der Förderung war die Mitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung zwingend. Für die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung galten günstige Konditionen.

Der Existenzgründungszuschuss zielte auch wegen seiner Ausgestaltung auf einen anderen Personenkreis als das Überbrückungsgeld. Es handelte sich um Personen, die eher kleinere Unternehmen gründeten, geringere Einkommen aus selbständiger Arbeit erzielen werden und auch eher aufgrund von Push-Motiven die Gründung vornahmen (IAB/DIW/GfA/sinus/infas 2006). Im Vergleich zu den Überbrückungs-

geldgründern zeichneten sich die Gruppe der Ich-AG-Gründer durch höhere Anteile von Frauen, Jüngeren unter 25 Jahren und Personen, die nicht Hauptverdiener waren, aus. Vieles spricht dafür, dass durch die Einführung der Ich-AG der Weg aus der Arbeitslosigkeit durch eine Neugründung für einen neuen Kreis von Arbeitslosen erschlossen wurde. Womöglich werden viele potenzielle Gründer mit Arbeitslosengeld-I-Bezug, die den Existenzgründungszuschuss in Anspruch genommen hätten, nicht ihr Gründungsvorhaben unter den Voraussetzungen des Gründungszuschusses umsetzen.

Das Überbrückungsgeld und der Existenzgründungszuschuss wurden im August 2006 durch den neuen Gründungszuschuss ersetzt (§ 57 und § 58 SGB III). Nach wie vor sollen nur hauptberufliche selbständige Tätigkeiten gefördert werden. Die Voraussetzungen für einen Anspruch auf den Gründungszuschuss (inklusive der spezifischen Förderausschlussregelungen) entsprechen, abgesehen von zwei zusätzlichen Regelungen, den Anspruchsvoraussetzungen für eine Förderung durch Überbrückungsgeld oder durch den Existenzgründungszuschuss. Neu ist, dass die potenziellen Gründer auch einen Nachweis ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten zur Ausübung der selbständigen Tätigkeit erbringen müssen. Dies könnte durchaus die Ermessensspielräume der Agenturen für Arbeit erweitert haben. Zudem ist neu, dass der Restanspruch auf Arbeitslosengeld noch mindestens drei Monate betragen muss.

Was Höhe und Dauer der Leistungen (§ 58 SGB III) angeht, wurden Elemente des Überbrückungsgeldes und des Existenzgründungszuschusses verbunden. Der monatliche Förderbetrag entspricht dem letzten Arbeitslosengeld zuzüglich 300 Euro und wird in einer ersten Phase zunächst für neun Monate geleistet. Im Anschluss daran kann eine weitere Förderung allerdings nur in Höhe des Festbetrages von 300 Euro für weitere sechs Monate gewährt werden. Dafür müssen Gründer ihre bisherige Geschäftstätigkeit anhand geeigneter Unterlagen offen legen und bei begründeten Zweifeln erneut die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle vorlegen. Mit dieser letzten Regelung haben die Agenturen für Arbeit wie schon zuletzt beim Existenzgründungszuschuss die Möglichkeit, die Aktivitäten von Gründern, die einen Antrag auf weitere Förderung stellen, systematisch zu prüfen und Ermessensspielräume bei der Weitergewährung zu nutzen. Im Gegensatz zum Existenzgründungszuschuss sieht das Gesetz nicht explizit vor, die Anschlussförderung auf einkommensschwache, in der Anfangsphase noch wenig erfolgreiche Start-Ups zu begrenzen. Neu ist schließlich auch, dass die Dauer der Inanspruchnahme des Gründungszuschusses in der ersten Phase auch die Restanspruchsdauer des Arbeitslosengeldes mindert (§ 128 Minderung der Anspruchsdauer, Abs. 1, SGB III).

Tabelle 1
Vergleich der Instrumente

	Überbrückungsgeld	Existenzgründungszuschuss (Ich-AG)	Gründungszuschuss
Allgemeines			
Gesetzesgrundlage	§ 57 SGB III (alt)	§ 421 SGB III (alt)	§ 57 und § 58 SGB III
Gültigkeit	1.1.1986 bis 2006	1.1.2003 bis 31.7.2006	seit 1.8.2006
Förderbedingungen			
Zugangsvoraussetzungen	Bezug von Lohnersatzleistungen oder ABM, Tragfähigkeitsbescheinigung, Gründung im Haupterwerb	Bezug von Lohnersatzleistungen oder ABM, Tragfähigkeitsbescheinigung, Gründung im Haupterwerb	Bezug von Lohnersatzleistungen oder ABM, Tragfähigkeitsbescheinigung, Gründung im Haupterwerb, Nachweis ausreichender Kenntnisse und Fähigkeiten
Zeitraum der Anspruchsberechtigung	Anspruch auf Arbeitslosengeld auf Alg I bleibt erhalten	Anspruch auf Arbeitslosengeld auf Alg I bleibt erhalten	GZ wird auf Alg-I-Anspruch voll angerechnet (Mindesttransferentzugsrate)
Förderdauer und -höhe	Alg I zzgl. 70 % des Alg I für Sozialversicherungsbeiträge (sechs Monate)	max. 3 Jahre: 1. Jahr: 600 EUR, 2. Jahr: 360 EUR, 3. Jahr: 240 EUR	Alg I zzgl. 300 EUR (neun Monate), weitere sechs Monate mit 300 EUR möglich (Aufbauförderung)

Quellen: Sozialgesetzbuch III (Stand 2006 und 2008)

Im Zuge des Sparpakets der Bundesregierung zeichnet sich eine erneute Reform der Gründungsförderung im SGB III im Jahr 2011 ab. Die geplanten Neuerungen betreffen im Wesentlichen vier Punkte:⁵ Der Gründungszuschuss soll erstens von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung umgewandelt werden.⁶ Zweitens müssen Geförderte bei Aufnahme der selbständigen Tätigkeit an Stelle von 90 Tagen bisher nunmehr 150 Tage Restanspruch auf Arbeitslosengeld haben. Drittens wird die erste Förderphase von neun Monaten auf sechs Monate verkürzt sowie, viertens, die zweite Förderphase 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. Die Ergebnisse dieser Studie lassen Rückschlüsse darauf zu, wie sich diese Änderungen in der Praxis auswirken. Wir werden darauf an verschiedenen Stellen zurückkommen und mögliche Reformen des Gründungszuschusses in Abschnitt 4 dieses Berichts diskutieren.

⁵ Die folgende Darstellung bezieht sich auf den vom Kabinett beschlossenen Gesetzesentwurf vom 25. Mai 2011. Die Änderungen zum Gründungszuschuss sollen zum November 2011 in Kraft treten.

⁶ Hier entfällt auch die Passage, nach der von Gründungswilligen eine Teilnahme an Maßnahmen zur Eignungsfeststellung oder zur Vorbereitung der Existenzgründung verlangt werden kann.

2.2 Förderzahlen und Förderstrukturen: Ein Vergleich des Gründungszuschusses mit dem Überbrückungsgeld und der Ich-AG

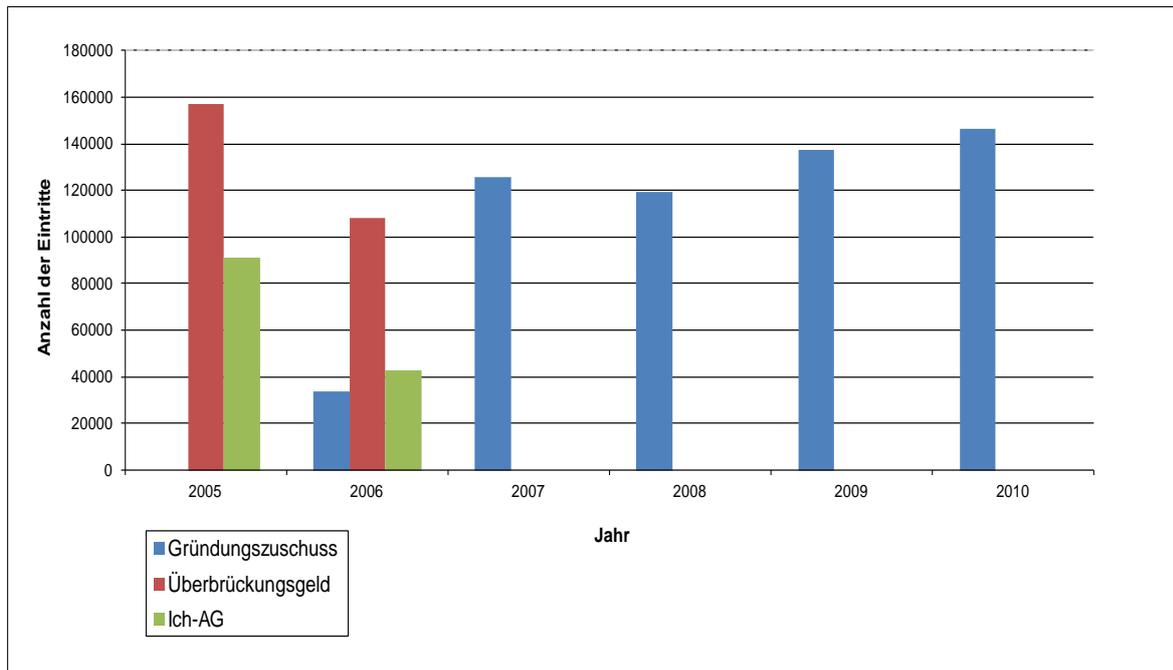
2.2.1 Entwicklung der Eintritte und Ausgaben

Wie bereits beschrieben hat der Gründungszuschuss zwei Vorgängerinstrumente, das Überbrückungsgeld und die Ich-AG, abgelöst. Das Überbrückungsgeld und die Ich-AG waren für unterschiedliche Gründungsvorhaben und Personengruppen konzipiert. Im Gegensatz zum Überbrückungsgeld richtete sich die Ich-AG an arbeitslose Gründer, mit deren Start-Ups anfänglich nur geringe Jahreseinkommenserwartungen von nicht mehr als 25.000 Euro verbunden waren. Mit der Ablösung der Ich-AG durch den Gründungszuschuss wurde auf die gezielte Förderung einkommenschwacher Start-Ups im Rechtskreis des SGB III verzichtet. Zudem kann, anders als bei einer Überbrückungsgeld- oder Ich-AG-Förderung, der Gründungszuschuss derzeit nur bewilligt werden, wenn der Antragsteller noch mindestens drei Monate Anspruch auf Arbeitslosengeld I hat. Inwieweit nach der Änderung der institutionellen Rahmenbedingungen im Jahr 2006 sich die Förderhäufigkeit und Teilnehmendenstruktur verändert hat, wird im Folgenden beschrieben.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit bezieht sich die Betrachtung nur auf einen Zeitraum ab dem Jahr 2005, dem Jahr der Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II. Zuvor kam nicht nur eine Förderung von Arbeitslosengeld-(I)-Bezieher durch das Überbrückungsgeld und die Ich-AG in Frage, sondern auch eine Förderung von Arbeitslosenhilfebeziehern. Der Gründungszuschuss war hingegen von vornherein ausschließlich ein Instrument zur Förderung von Start-Ups von Arbeitslosengeld-I-Beziehern.

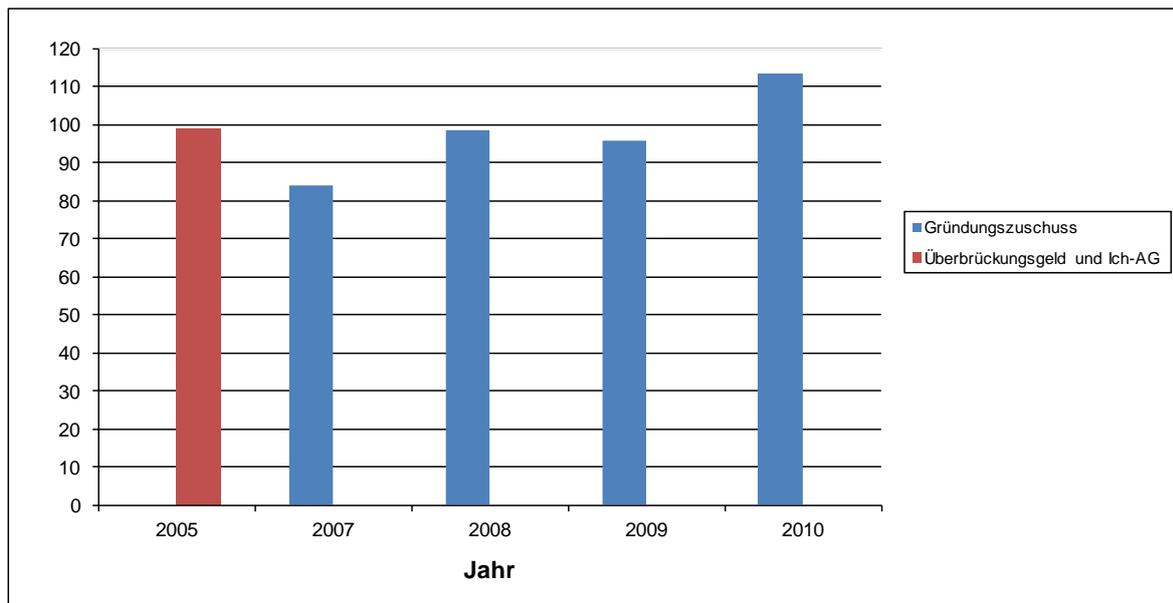
Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zufolge wurden im Jahr 2005 noch rund 248 Tausend neue Start-Ups durch das Überbrückungsgeld oder die Ich-AG gefördert. In den Jahren nach der Einführung des Gründungszuschusses im August 2006 wurden hingegen zwischen 119 Tausend und 147 Tausend Eintritte in die Gründungszuschussförderung verzeichnet (Abbildung 1). Die geringeren Förderzahlen der Jahre 2007 bis 2010 sind aber kein Beleg für eine abnehmende Relevanz der Gründungsförderung im Rechtskreis des SGB III, denn vom Jahr 2005 bis zum Jahr 2010 ist auch der Arbeitslosenbestand dieses Rechtskreises von jahresdurchschnittlich 2,1 auf rund 1,1 Mio. Personen gefallen. Betrachtet man die monatsdurchschnittliche Anzahl der Eintritte in eine Gründungsförderung pro 10.000 Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III für das Jahr 2005 und für die Jahre 2007 bis 2010, so liegt die Anzahl der Förderungen von Neugründungen durch den Gründungszuschuss pro 10.000 Arbeitslose nur im Jahr 2007 deutlich unter und im Jahr 2010 mit rund 113 Eintritten sogar über den entsprechenden Angaben des Jahres 2005 für die beiden Vorgängerinstrumente (Abbildung 2). Diese Ziffern belegen daher nicht, dass infolge der Reform des Jahres 2006 geförderte Start-Ups für Arbeitslosengeld-I-Bezieher eine grundsätzlich geringere Rolle als Weg aus der Arbeitslosigkeit spielen.

Abbildung 1
Jährliche Eintritte in unterschiedliche Instrumente der finanziellen Gründungsförderung für Arbeitslosengeld-I-Bezieher



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Abbildung 2
Monatsdurchschnittliche Anzahl der Neuförderungen durch den Gründungszuschuss sowie das Überbrückungsgeld oder die Ich-AG pro 10.000 Arbeitslose im Rechtskreis des SGB III¹⁾



¹⁾ Im August des Jahres 2006 hat der Gründungszuschuss das Überbrückungsgeld und die Ich-AG abgelöst, wobei Eintritte in Überbrückungsgeldförderung noch bis November 2006 möglich waren. Da in diesem Jahr Eintritte in alle drei Instrumente möglich waren, wird es zur Vereinfachung in dieser Abbildung nicht betrachtet.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

In den Jahren 2007 bis 2010, in denen Neugründungen von Arbeitslosengeld-I-Beziehern nur noch durch den Gründungszuschuss gefördert wurden, lagen die jährlichen Ausgaben dieser Förderung bei rund 1,2 bis 1,6 Mrd. Euro (Tabelle 2). Diese Ausgaben sind geringer als die Ausgaben des Jahres 2005 für die Überbrückungsgeld- und Ich-AG-Förderung, die sich zusammen auf 3,2 Mrd. Euro belaufen. Dieser Unterschied geht aber in erster Linie auf die gegenüber dem Jahr 2005 verringerte Gesamtzahl der Förderfälle zurück.⁷ Die Ausgaben für Überbrückungsgeld im Jahr 2005 und für die Ich-AG in den Jahren 2005 bis 2007 enthalten Leistungen für Personen im Förderbestand, deren Gründungsförderung bereits vor dem Jahr 2005 begonnen hat und damit auch Leistungen für ehemalige Arbeitslosenhilfebezieher.

Tabelle 2
Ausgaben und durchschnittliche Ausgaben pro Teilnehmemonat für Instrumente der finanziellen Gründungsförderung im Rechtskreis des SGB III

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009
Ausgaben insgesamt (in Mio. Euro)					
Gründungszuschuss		83,0	1.223,8	1.493,9	1.556,7
Überbrückungsgeld	1.847,5	1.470,5	93,4		
Ich-AG	1.352,8	1.027,0	501,0	145,0	22,8
Anteil an den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im Rechtskreis des SGB III (in %)					
Gründungszuschuss		1,6	27,2	31,7	28,6
Überbrückungsgeld	25,9	27,8	2,1		
Ich-AG	19,0	19,4	11,1	3,1	0,4
Durchschnittliche Ausgaben pro Teilnehmemonat (Euro)					
Gründungszuschuss		908	1.107	1.011	1.028
Überbrückungsgeld	1.855	1.940	2.470		
Ich-AG	483	408	343	297	288

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Da der Gründungszuschuss, wie in Abschnitt 2.1.1. erwähnt, in seiner Ausgestaltung Elemente der Überbrückungsgeld- und Ich-AG-Förderung verbindet, sind die durchschnittlichen Ausgaben pro Fördermonat mit rund 900 bis 1.100 Euro beim Gründungszuschuss etwas höher als bei der Ich-AG-Förderung und niedriger als bei der Überbrückungsgeldförderung (Tabelle 2).

Tabelle 2 weist wegen der Restabwicklung der zuvor begonnenen Förderungen auch nach dem Jahr 2006 noch Ausgaben für das Überbrückungsgeld und die Ich-AG aus. Beim Überbrückungsgeld fällt auf, dass die monatsdurchschnittlichen Förderbeträge mit 2.470 Euro im Jahr 2007 den Vorjahreswert um mehr als 500 Euro

⁷ Im Jahr 2005 belief sich der durchschnittliche Bestand der Überbrückungsgeldgeförderten auf 83 Tausend Personen und der Ich-AG-Geförderten auf mehr als 233 Tausend Personen. Für den Gründungszuschuss lag der jahresdurchschnittliche Teilnehmendenbestand bei nur etwas mehr als 143 Tausend Personen (Quelle: DataWareHouse der Statistik der Bundesagentur für Arbeit).

übertreffen. Dieser deutliche Anstieg bezieht sich allerdings nur auf einen monatsdurchschnittlichen Bestand der Überbrückungsgeldteilnehmenden von etwas über 3 Tausend Personen im Jahr 2007; im Jahr 2006 wurden monatsdurchschnittlich noch mehr, 63 Tausend Personen durch Überbrückungsgeld gefördert. Der scharfe Anstieg dürfte zumindest teilweise ein statistisches Artefakt sein. Er mag damit zusammenhängen, dass Auszahlungen an Überbrückungsgeldgeförderte des Jahres 2006 erst verspätet im Jahr 2007 erfolgt sind. Diese Auszahlungen würden dann aber dem ungleich geringen Bestand von Überbrückungsgeldgeförderten des Jahres 2007 zugewiesen und erhöhen künstlich deren monatsdurchschnittliche Fördersätze. Das erklärt aber vermutlich nicht allein die deutliche erhöhten Überbrückungsgeldfördersätze im Jahr 2007.

Eine weitere Erklärung mag darin liegen, dass von August bis November des Jahres 2006 sowohl Gründungszuschuss- als auch noch Überbrückungsgeldförderungen genehmigt werden konnten. Beim Überbrückungsgeld standen den Geförderten sechs Monate lang ihre Arbeitslosengeld-I-Leistungen weiter zur Verfügung. Darüber hinaus erhielten sie für sechs Monate die darauf entfallenden pauschalierten Sozialversicherungsbeiträge, die im Jahr 2006 noch einmal rund 70 Prozent ihrer vorigen Arbeitslosengeld-I-Leistungen entsprachen. Gründungszuschussgeförderte erhalten hingegen zunächst für neun Monate ihre Arbeitslosengeld-I-Leistungen zuzüglich 300 Euro im Monat und unter Umständen 300 Euro monatlich für weitere sechs Monate. Für Gründer, die vor ihrer Arbeitslosigkeit gut verdient haben und im Jahr 2006 daher auch hohe Arbeitslosengeld I-Leistungen erhalten haben, war daher das Überbrückungsgeld die attraktivere Fördervariante. Daher dürften in den letzten Monaten vor dem Auslaufen der Überbrückungsgeldregelungen die Eintritte in die Förderung stärker als zuvor Arbeitslosengeld-I-Bezieher umfasst haben, die vor ihrer Arbeitslosigkeit hohe Erwerbseinkommen erzielt haben und sich bewusst gegen einen Gründungszuschussförderung entschieden haben. Die Ausgaben pro Teilnahmemonat für die Gründungszuschussgeförderten bestätigen diesen Eindruck. Im Jahr 2006 liegen sie viel niedriger als im Jahr 2007, was dafür spricht, dass in der Periode, in der eine Überbrückungsgeld- ebenso wie eine Gründungszuschussförderung möglich war, ehemals besser verdienende Arbeitslose sich kaum für die Gründungszuschussförderung entschieden haben. Der Unterschied der Ausgaben pro Teilnahmemonat zwischen den beiden Jahren für die erste Phase der Gründungszuschussförderung dürfte sogar noch höher liegen. Die durchschnittlichen Zahlen pro Teilnahmemonat des Jahres 2006 beruhen ausschließlich auf Zahlungen innerhalb der ersten Phase einer Gründungszuschussförderung, während in die Ziffern im Jahr 2007 auch Fälle der zweiten Phase mit einer Förderung von 300 Euro monatlich eingehen. Natürlich dürfte auch der Unterschied der Ausgaben pro Teilnahmemonat für Gründungszuschussgeförderte zwischen den Jahren 2006 und 2007 zum Teil mit dadurch erklärbar sein, dass Geförderte des Jahres 2006 teils Zahlungen erst verspätet im Jahr 2007 erhalten haben, die dann aber in die Berechnungen für den monatlichen Ausgaben pro Teilnehmer des Jahres 2007 eingegangen sind.

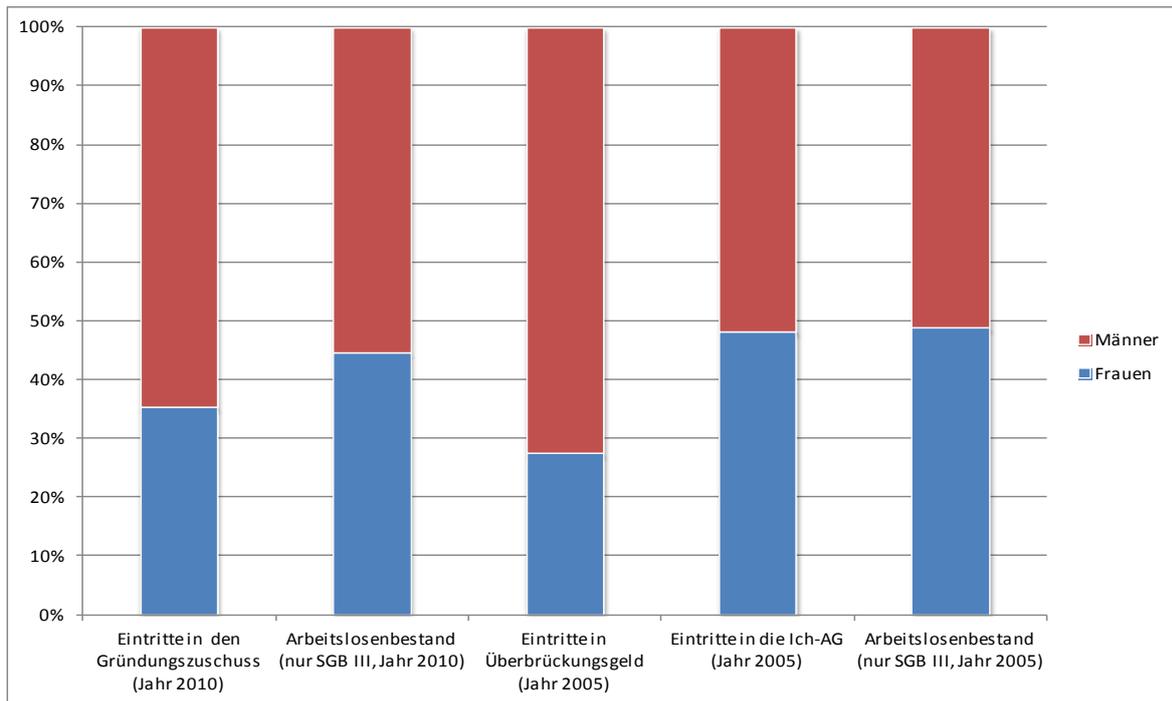
2.2.2 Struktur der Teilnehmenden

Die Rahmenbedingungen der Gründungszuschussförderung ähneln stärker denen der Überbrückungsgeldförderung als denen der Ich-AG-Förderung. Daher könnte erwartet werden, dass das Profil der mit dem Gründungszuschuss geförderten Gründer mehr dem Profil derjenigen Gründer entspricht, die eine Überbrückungsgeldförderung erhalten haben. Um dieser Frage nachzugehen, werden die Strukturen der Gründer, die durch die drei Instrumente gefördert wurden, miteinander verglichen. Für den Gründungszuschuss wird bei dem Vergleich die Eintrittskohorte des Jahres 2010 betrachtet, während für das Überbrückungsgeld und die Ich-AG die Fördereintritte des Jahres 2005 gewählt wurden, da anders als in den Jahren zuvor im Jahr 2005 ausschließlich Arbeitslosengeld-I-Bezieher eine finanzielle Förderung ihres Gründungsvorhabens mit diesen beiden Instrumenten beantragen konnten. Zudem stellen wir auch zum Vergleich die Struktur der Arbeitslosenbestände der Jahre 2005 und 2010 im Rechtskreis des SGB III dar.

Frühere Analysen zu den Gründerstrukturen der beiden Vorgängerinstrumente des Gründungszuschusses haben betont, dass die Ich-AG anders als das Überbrückungsgeld ein Instrument der Gründungsförderung war, das recht häufig von Frauen in Anspruch genommen wurde (IAB, DIW, GfA, sinus und infas 2005). Im Jahr 2005 war der Frauenanteil an den Eintritten der Ich-AG-Förderung mit fast 50 Prozent etwa so hoch wie ihr Anteil am Arbeitslosenbestand im Rechtskreis des SGB III (Abbildung 3). Demgegenüber lag bei der Überbrückungsgeldförderung der Frauenanteil unter 30 Prozent. Für die Eintritte in die Gründungszuschussförderung fällt der Frauenanteil mit im Jahr 2010 mit 35 Prozent etwas höher aus als bei den Eintritten in die Überbrückungsgeldförderung im Jahr 2005, aber dennoch deutlich niedriger als der Frauenanteil am Arbeitslosenbestand im Rechtskreis des SGB III im Jahr 2010.

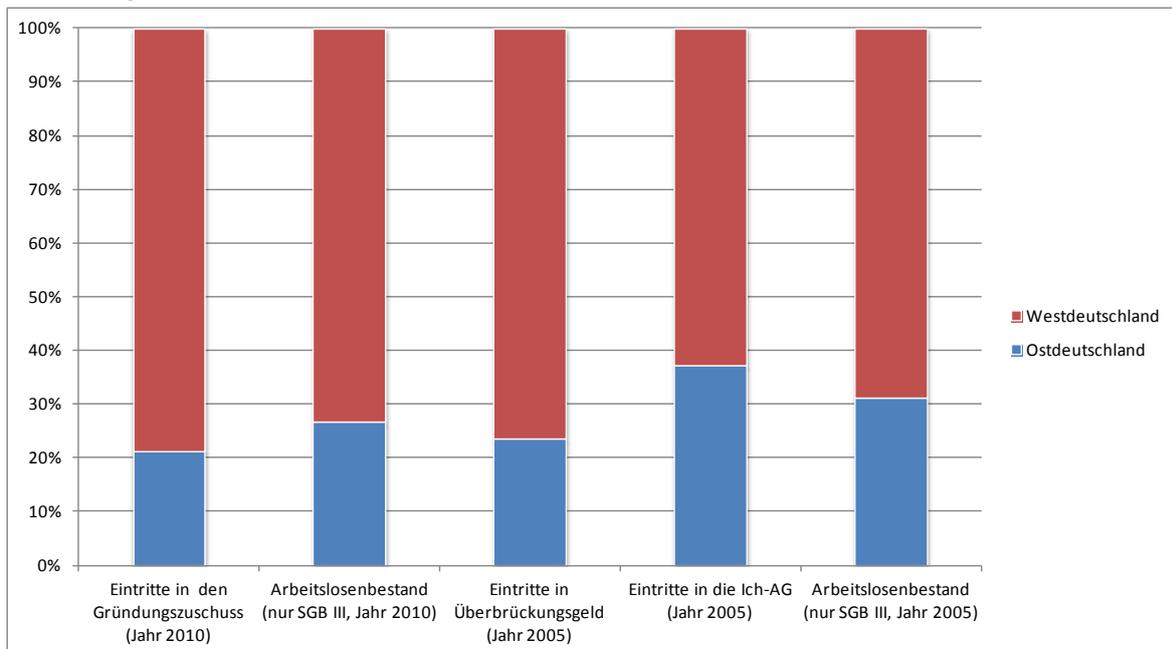
Eine regionale Betrachtung der Teilnehmendenstrukturen deutet darauf hin, dass die Gründungszuschussförderung, ähnlich wie die Überbrückungsgeldförderung, stärker auf Westdeutschland konzentriert ist. Mit etwa 80 Prozent ist der Förderanteil Westdeutscher an den Eintritten in die Gründungszuschussförderung im Jahr 2010 geringfügig höher als der Anteil Westdeutscher an den Eintritten in die Überbrückungsgeldförderung des Jahres 2005. Bei Eintritten in die Ich-AG war der Anteil Westdeutscher im Jahr 2005 mit etwas mehr als 60 Prozent wesentlich geringer und lag sogar deutlich unter ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand von 70 Prozent.

Abbildung 3
**Anteile von Männern und Frauen an den Eintritten in Maßnahmen der Gründungs-
 förderung und am Arbeitslosenbestand**



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Abbildung 4
**Anteile von Ost- und Westdeutschen an den Eintritten in Maßnahmen der Gründungs-
 förderung und am Arbeitslosenbestand**

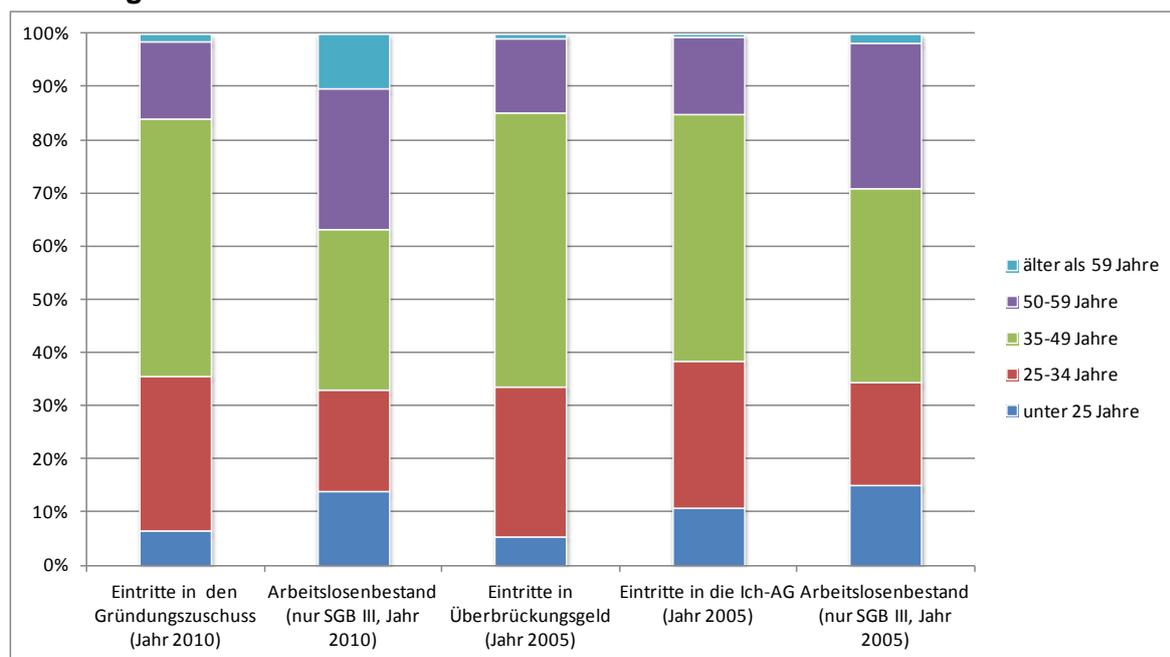


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Abbildung 5 zeigt die Altersstrukturen der verschiedenen Förderprogramme für Start-Ups im Rechtskreis des SGB III und unterscheidet zwischen Personen im Alter von unter 25 Jahren, 25 bis 34 Jahren, 35 bis 49 Jahren, 50 bis 59 Jahren und über 59 Jahren. Rund sechs Prozent der Eintritte in den Gründungszuschuss waren bei Förderbeginn jünger als 25 Jahre und 29 Prozent waren 25 bis 34 Jahre alt. Weitere 48 Prozent gehörten zur Altersgruppe der 35 bis 49-jährigen, während auf die beiden älteren Altersgruppen von 50 bis 59 Jahren und über 59 Jahren ein Anteil von rund 14 beziehungsweise zwei Prozent der Eintritte entfiel. Die Altersstruktur der Eintritte in den Gründungszuschuss des Jahres 2010 unterscheidet sich dabei kaum von der Altersstruktur der Eintritte in das Überbrückungsgeld im Jahr 2005. Sie unterscheidet sich dafür deutlich von der Altersstruktur der Ich-AG-Eintritte des Jahres 2005, die sich insbesondere durch einen weit höheren Anteil von Jüngeren im Alter von unter 25 Jahren (10,7 Prozent) von den beiden anderen Instrumenten unterscheidet. IAB, DIW, GfA, sinus und infas (2005: 200) fanden bei einem Vergleich der Altersstrukturen von Überbrückungsgeld- und Ich-AG-Teilnehmenden des Jahres 2004 ein ähnliches Ergebnis und erklärten es damit, dass für Jüngere die Lohnersatzleistung sehr niedrig ausfallen kann. Die Arbeitslosigkeit von Jüngeren beginnt häufig während oder im Anschluss an eine niedrig entlohnte Berufsausbildung, weswegen sie eine recht geringe Lohnersatzleistung beziehen. Da sich die finanzielle Förderung der Ich-AG nicht an der Höhe des Arbeitslosengeld I orientierte und für einen langen Zeitraum bezogen werden konnte, war sie vermutlich für Jüngere eine attraktivere Variante der Gründungsförderung im Vergleich zu einem Zuschuss in Höhe der Lohnersatzleistung für wenige Monate beim Überbrückungsgeld.

Abbildung 5

Anteile verschiedener Altersgruppen an den Eintritten in Maßnahmen der Gründungsförderung und am Arbeitslosenbestand

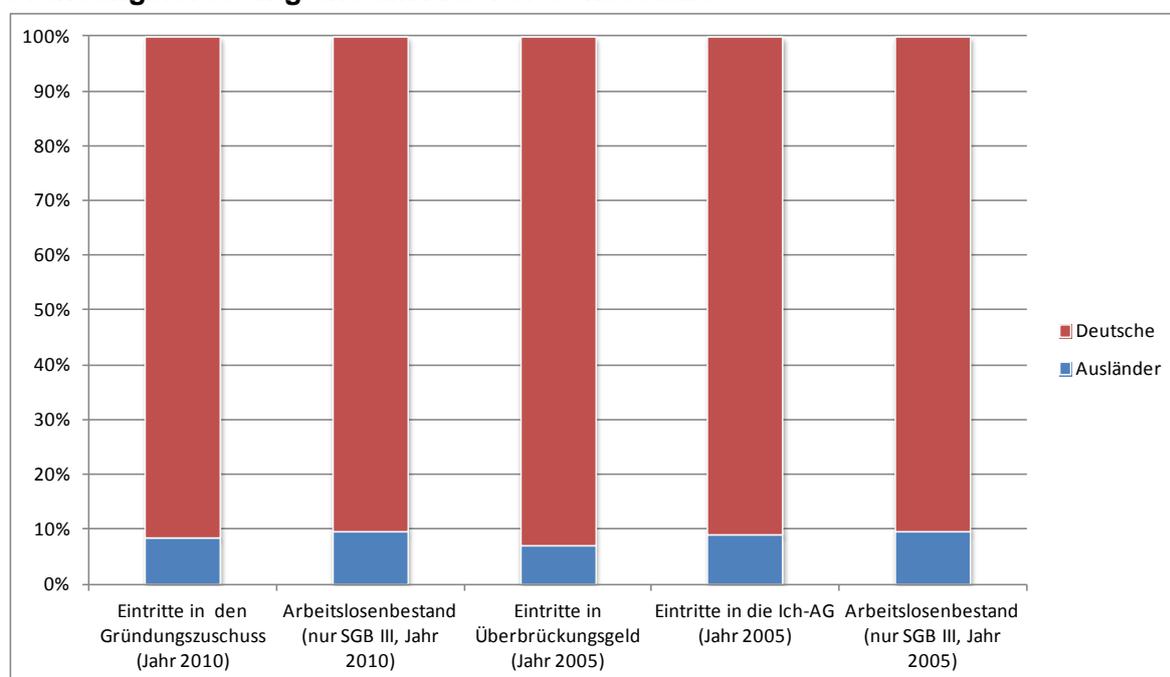


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Genau wie beide Vorgängerinstrumente richtet sich der Gründungszuschuss nur sehr begrenzt an Arbeitslosengeld-I-Bezieher im Alter von über 49 Jahren (Abbildung 5). Ihr Anteil am Arbeitslosenbestand lag im Jahr 2005 bei etwa 30 Prozent und im Jahr 2010 noch deutlich höher bei 37 Prozent. Ihr Anteil an den Teilnehmenden der verschiedenen Instrumente der finanziellen Gründungsförderung fiel beziehungsweise fällt mit 15 bis 16 Prozent weit niedriger aus.

Der Anteil von Ausländern an den Geförderten lag bei den Gründungszuschusseintritten im Jahr 2010 bei 8,5 Prozent und bei den Eintritten in das Überbrückungsgeld und in die Ich-AG im Jahr 2005 bei sieben beziehungsweise rund neun Prozent (Abbildung 6). Mit etwa 9,5 Prozent war ihr Anteil am Arbeitslosenbestand im Rechtskreis des SGB III in beiden Jahren nicht viel höher. Wäre der Ausländeranteil unter den Geförderten deutlich höher ausgefallen als der Ausländeranteil am Arbeitslosenbestand, könnte das ein Indiz dafür sein, dass für Ausländer weit mehr als Deutsche Push-Faktoren, insbesondere mangelnde Alternativen einer Beschäftigungsaufnahme am allgemeinen Arbeitsmarkt, zur Entscheidung für die Selbständigkeit beitragen. Eine alternative Erklärung wäre, dass Ausländer über besondere Exportchancen verfügen, die sie über eine Selbständigkeit realisieren wollen (Bearman/Stovel 2000). Anders als für den Rechtskreis des SGB II und damit für Arbeitslosengeld-II-Bezieher (Haller/Wolff/Zabel 2010), lässt sich das im Rechtskreis des SGB III durch die hier vorliegenden deskriptiven Statistiken nicht belegen.

Abbildung 6
Anteile von Deutschen und Ausländern an den Eintritten in Maßnahmen der Gründungsförderung und am Arbeitslosenbestand

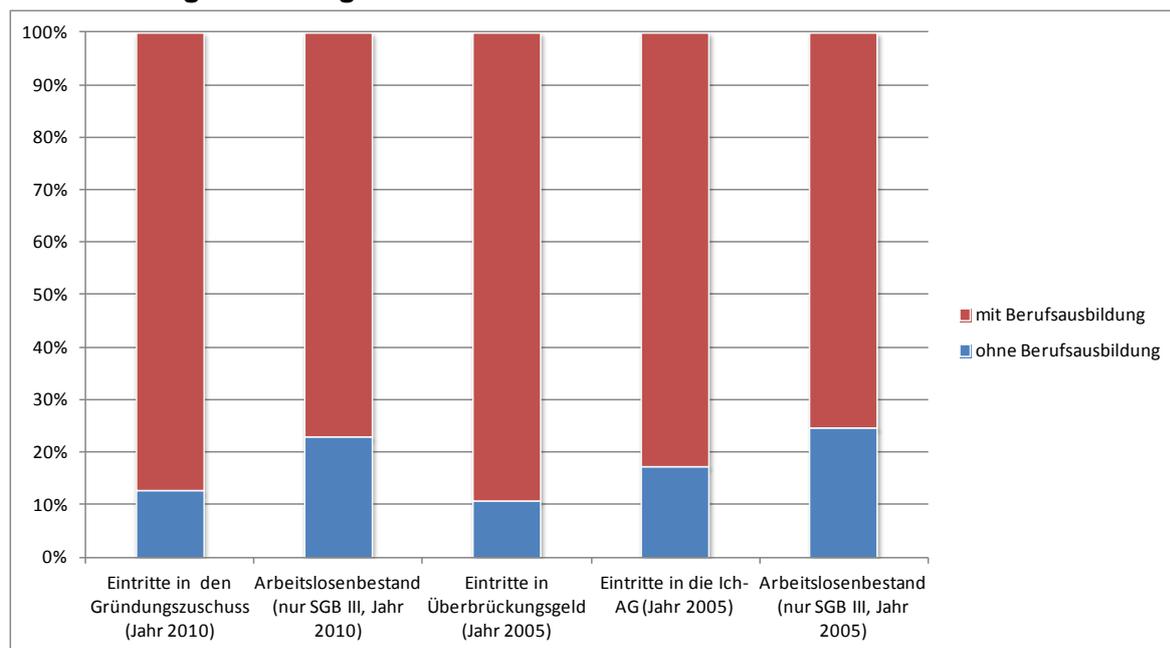


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Detaillierte Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zur Berufsausbildung von Maßnahmeteilnehmern aber auch Arbeitslosen stehen nicht für den gesamten Betrachtungszeitraum zur Verfügung. Deswegen bezieht sich die nächste Struktur-

betrachtung nur auf Anteile von Personen mit und ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Aus Abbildung 7 wird deutlich, dass sich geförderte Gründer von Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III durch einen niedrigeren Anteil von Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung unterscheiden. Mehr als 22 Prozent der Arbeitslosen der Jahre 2005 und 2010 im Rechtskreis des SGB III verfügten über keine abgeschlossene Berufsausbildung. Unter den geförderten Gründern waren es um die zehn Prozent, wenn die Gründungszuschüsseintritte des Jahres 2010 und die Überbrückungsgeldeintritte des Jahres 2005 betrachtet werden, und 17 Prozent bei den Ich-AG-Eintritten des Jahres 2005. Diese Ausbildungsstrukturunterschiede zwischen geförderten Gründern und Arbeitslosen sind keine Überraschung, da eine abgeschlossene berufliche Ausbildung für eine erfolgreiche Gründung eine wichtige Rolle spielt. Ebenso wenig überrascht, dass immerhin noch 17 Prozent der Ich-AG Gründer des Jahres 2005 über keinen Berufsausbildungsabschluss verfügten. Diese Förderung war schließlich für Kleingründer konzipiert worden und kam daher häufiger als das Überbrückungsgeld zur Förderung von Start-Ups in Frage, für die eine Berufsausbildung nicht unbedingt erforderlich ist.

Abbildung 7
Anteile von Personen mit und ohne Berufsausbildung an den Eintritten in Maßnahmen der Gründungsförderung und am Arbeitslosenbestand

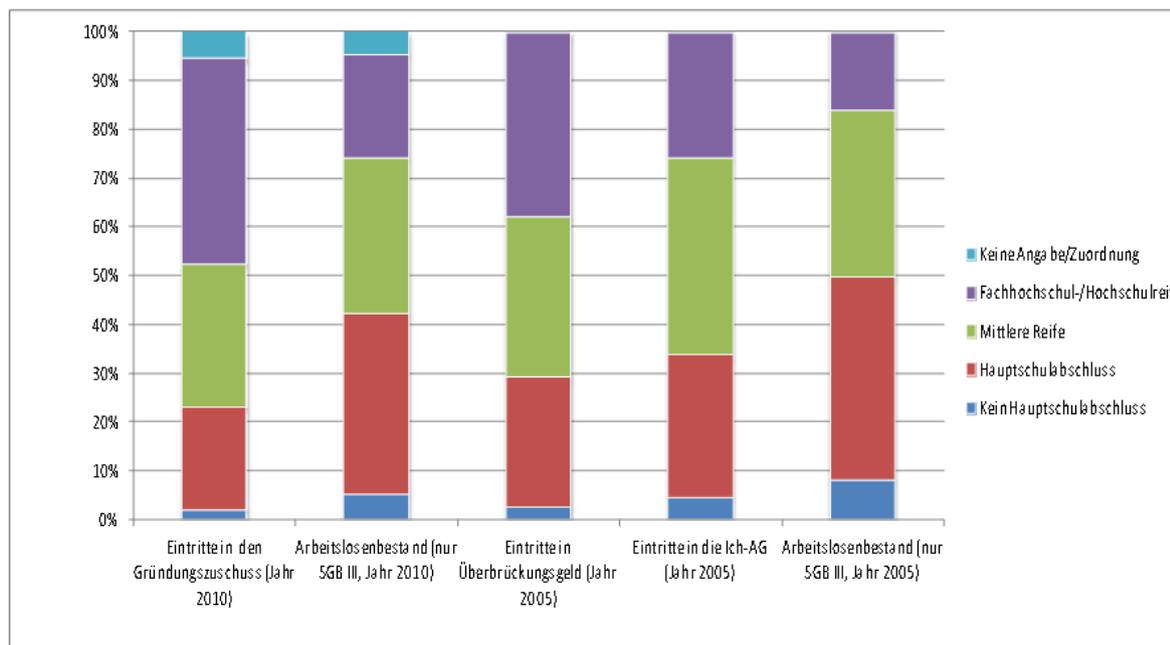


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Auch Unterschiede der Teilnehmendenstrukturen bezüglich des höchsten Schulabschlusses lassen sich damit erklären, dass die Ich-AG-Förderung sich an Kleingründer richtet. Höher Gebildete mit Hoch- oder Fachhochschulreife waren mit 26 Prozent unter den Ich-AG-Geförderten des Jahres 2005 weit weniger häufig zu finden, als unter den Teilnehmenden an einer Überbrückungsgeldförderung mit mehr als 37 Prozent (Abbildung 8). Gründungszuschussteilnehmende des Jahres 2010 verfügen sogar noch häufiger (mehr als 42 Prozent) über eine Hoch- oder Fachhochschulreife. Dieser höhere Anteil hängt auch damit zusammen, dass der Anteil der

Hochgebildeten am Arbeitslosenbestand im Rechtskreis des SGB III im Jahr 2010 mit 21 Prozent fünf Prozentpunkte höher liegt als noch im Jahr 2005. Die Strukturdaten der Jahre 2010 und 2005 sind jedoch nur eingeschränkt vergleichbar. Für mehr als fünf Prozent der Teilnehmenden am Gründungszuschuss des Jahres 2010 sind keine Angaben zum Schulabschluss verfügbar. Bei Überbrückungsgeld- und Ich-AG-Geförderten hingegen gibt es im Jahr 2005 praktisch keine fehlenden Angaben zum Schulabschluss.

Abbildung 8
Anteile von Personen mit unterschiedlichem Schulabschluss an den Eintritten in Maßnahmen der Gründungsförderung und am Arbeitslosenbestand



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Zuletzt werden noch die Wirtschaftszweige betrachtet, in denen die geförderten Start-Ups entstanden sind. Tabelle 3 stellt die Wirtschaftszweigstruktur der Gründungen für die bereits zuvor betrachteten Eintrittskohorten dar. Gründungen in den Sektoren Landwirtschaft-, Forstwirtschaft und Fischerei, Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden und Energie- und Wasserversorgung spielen praktisch keine Rolle. Auf das verarbeitende Gewerbe entfielen je nach Instrument rund vier bis 5,5 Prozent der geförderten Gründungen. Die geförderten Neugründungen fanden, unabhängig vom betrachteten Förderinstrument, vor allem im Baugewerbe und Dienstleistungssektoren statt. Von den Ich-AG-Eintritten im Jahr 2005 und den Gründungszuschusseintritten im Jahr 2010 entfielen knapp acht Prozent der Start-Ups auf das Baugewerbe; für die Überbrückungsgeldförderung waren es etwas mehr als zehn Prozent.

Zu den wichtigsten Dienstleistungssektoren, in denen geförderte Start-Ups entstehen, zählt zunächst Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen. Der Anteil dieses Sektors ist bei den Eintritten in den Gründungszuschuss mit 16,5 Prozent nur geringfügig niedriger als für die Start-Ups, die im Jahr 2005 durch Überbrü-

ckungsgeld oder die Ich-AG (erstmal) gefördert wurden. Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung beweglicher Sachen und Erbringung von unternehmensbezogenen Dienstleistungen ist ein Wirtschaftszweig, in dem mehr als 31 Prozent der Start-Ups entstanden, die im Jahr 2010 durch den Gründungszuschuss oder im Jahr 2005 durch das Überbrückungsgeld gefördert wurden. Von den Ich-AG-Start-Ups im Jahr 2005 entfiel ein etwas geringerer Anteil von rund 26 Prozent auf diesen Wirtschaftszweig. Zu diesem sehr bedeutenden Sektor zählen auch freiberufliche Dienstleistungen. Ein recht hoher Teil der Start-Ups entstand zudem im Sektor Erbringung sonstiger öffentlicher Dienstleistungen und persönlicher Dienstleistungen. Der Anteil dieses Sektors lag im Jahr 2010 bei 12 Prozent der Start-Ups, die durch Gründungszuschuss gefördert wurden. Für Start-Ups, die im Jahr 2005 durch Überbrückungsgeld oder die Ich-AG gefördert wurden, waren es 8,5 beziehungsweise 15 Prozent.

Tabelle 3
Eintritte in Maßnahmen der Gründungsförderung nach Wirtschaftszweigen
(Anteile in Prozent)^{1),2)}

	Eintritte in den Gründungszuschuss (Jahr 2010)	Eintritte in Überbrückungsgeld (Jahr 2005)	Eintritte in die Ich-AG (Jahr 2005)
1. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	0,8	1,3	2,3
2. Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	0,0	0,1	0,1
3. Verarbeitendes Gewerbe	3,9	5,5	4,2
4. Energie- und Wasserversorgung	0,2	0,1	0,1
5. Baugewerbe	7,7	10,5	7,8
6. Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	16,5	17,9	19,0
7. Gastgewerbe	5,0	3,3	5,1
8. Verkehr und Nachrichtenübermittlung	7,8	3,5	3,8
9. Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	4,2	5,2	2,1
Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung beweglicher Sachen, Erbringung von			
10. unternehmensbezogenen Dienstleistungen	31,6	31,7	25,9
11. Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	0,2	0,9	0,9
12. Erziehung und Unterricht	2,6	3,0	3,7
13. Gesundheits- und Sozialwesen	7,4	5,8	6,1
Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen	12,0	8,5	15,0
Private Haushalte mit Hauspersonal, Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten			
14. Schwerpunkt	0,2	0,2	1,1
15. Exterritoriale Organisationen und Körperschaften	0,0	0,0	0,0
16. Keine Zuordnung möglich	0,1	2,3	2,8

¹⁾ Die Wirtschaftszweige wurden so zusammengefasst, dass die Angaben der Gründungszuschussförderung aus dem Jahr 2010 mit den Angaben zur Überbrückungsgeld- und Ich-AG-Förderung vergleichbar sind. Für erste lagen Angaben auf Basis der Wirtschaftszweigklassifikation des Jahres 2008 und für letztere auf Basis der Wirtschaftszweigklassifikation des Jahres 2003 vor.

²⁾ Die Angaben zum Gründungszuschuss für das Jahr 2011 beruhen auf vorläufigen Statistiken.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Insgesamt hat die Betrachtung der Teilnehmerstrukturen eines bestätigt: Die Teilnehmerstrukturen des Gründungszuschusses haben der Tendenz nach mehr mit den Teilnehmerstrukturen der Überbrückungsgeldförderung als der Ich-AG-Förderung gemeinsam. Die vergleichsweise große Ähnlichkeit von Gründungszuschuss und Überbrückungsgeld findet sich demnach nicht nur auf der Ebene der institutio-

nellen Rahmenbedingungen, sondern auch hinsichtlich der Förderhäufigkeit sowie der Merkmale der Geförderten.

Die Anhaltspunkte, die sich aus Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit ergeben, besagen aber wenig über die Gründungsvorhaben selbst. Angaben wie z. B. zu erzielten Gewinnen oder zum Eigenkapital- und Fremdkapitaleinsatz werden in dieser Datengrundlage nicht erfasst. Unterschiede zwischen Start-Ups, die mit den verschiedenen Instrumenten gefördert wurden, lassen sich nur durch die Auswertung ergänzender quantitativer Befragungen der geförderten Selbständigen herausarbeiten. Eine weitere IAB-Studie wird eine quantitative Befragung von Selbständigen auswerten, die die Gründungszuschussförderung erhalten haben, was weitergehende Vergleiche zu vorliegenden Ergebnissen früherer Befragungen von Überbrückungsgeld- und Ich-AG-Gründern künftig ermöglichen wird.

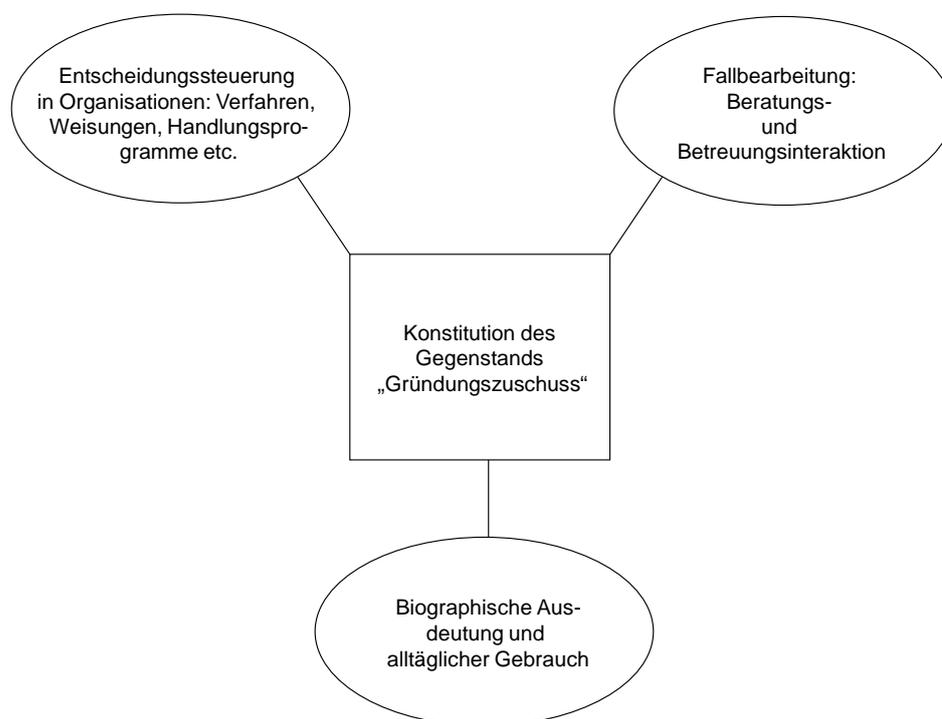
2.3 Konzeption der Studie

2.3.1 Grundsätzliche Überlegungen

Eine wichtige Komponente der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist die Dezentralisierung und Individualisierung der Umsetzung der Sozialgesetzgebung. Das impliziert, dass auch Rechtsansprüche, wie der im Jahr 2006 eingeführte Gründungszuschuss, vor Ort und am Einzelfall implementiert werden (vgl. grundlegend Cox 1998). Zwischen der gesetzlichen Regelung und ihrer Anwendung im Einzelfall liegen organisatorische Entscheidungen, Deutungsprozesse und Interaktionsdynamiken. In dem Maße, wie der Spielraum der gesetzlichen Vorgaben wächst, steigt auch die Bedeutung der sozialen Praxis der Gesetzesimplementation. Es geht um die Erstellung neuer sozialer Dienstleistungen, die eine persönliche und kooperative Erbringung voraussetzen. Produktion und Konsumtion solcher Dienstleistungen fallen zeitlich und sachlich zusammen, sodass das, was produziert wird, essenziell auch vom Konsumenten abhängt (Bartelheimer 2005). Der Forschungsgegenstand „Gründungszuschuss“ konstituiert sich demnach in einer komplexen Konstellation: „Gestalt und Gehalt, Nutzen und Schaden, Akzeptanz und Ablehnung der Leistungen und Maßnahmen des sozialen Sicherungssystems werden weder von ihren Anbietern, noch von ihren Abnehmern allein bestimmt. Dies alles formt sich erst in einem komplexen Wechselspiel zwischen den Beteiligten heraus, bei dem die Muster des jeweiligen Gebrauchs von Leistungen und Maßnahmen in der alltäglichen Erbringung und Nutzung maßgeblich sind.“ (Wenzel 2008: 58). Das Erkenntnisinteresse dieser Untersuchung ist vor diesem Hintergrund zu verstehen. Die Erforschung der subjektiven Seite sozialer Dienstleistungen beschränkt sich nicht nur auf die Frage, ob eine Leistung vom Empfänger mehr oder weniger akzeptiert wird. Zu klären ist vielmehr, wie wohlfahrtsstaatliche Unterstützungsangebote, die ohne die Mitwirkung der Leistungsempfänger gar nicht zustande kommen können, im Rahmen gesetzlicher, organisationaler und subjektiv-interaktionaler Prozesse erbracht werden (ebd.: 63).

Methodologisch gesehen macht die Einsicht, dass der Gründungszuschuss als moderne Dienstleistung verstanden werden muss, eine Anpassung der Forschungsperspektive unausweichlich. Im Anschluss an Wenzel (2008) lässt sich die Leistungserbringung und Maßnahmendeutung einer Aktivierungsmaßnahme als sozialer Prozess skizzieren, bei dem Organisationen (wie Agenturen, Bildungsträger und Einsatzbetriebe), Interaktionen in Beratungs- und Betreuungsgesprächen und die Aneignung des Subjekts relevant sind (ebd.: 61). Abbildung 9 wendet Wenzels Modell auf den Gegenstand der Gründungsförderung mit dem Gründungszuschuss nach § 57 SGB III an.

Abbildung 9
Der Gründungszuschuss als co-konstitutierte soziale Praxis



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Wenzel (2008)

Als Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik konstituiert sich der Forschungsgegenstand „Gründungszuschuss“ in einer sozialen Praxis, bei der drei Faktoren eine Rolle spielen: Die Entscheidungssteuerung in Organisationen, die Praxis der Fallbearbeitung und die subjektive Aneignung durch den Arbeitslosen mit Gründungsabsicht. Für die Implementation des Gründungszuschusses ergeben sich damit drei Interessenschwerpunkte. Erstens ist zu klären, auf welche Weise die Bundesagentur für Arbeit die Fallbearbeitung von der Zentrale aus und über die Leitung der Agenturen beeinflusst. Zweitens rückt die Praxis der Fallbearbeitung als Interaktion von Vermittlern und Arbeitslosen in den Mittelpunkt. Drittens muss gefragt werden, in welchem Verhältnis die Fallbearbeitung der Agenturen zu den individuellen Gründungsabsichten stehen, das heißt wie die potenziellen Gründer die Leistungen lebensweltlich einordnen. Die vorliegende Studie stellt die Ergebnisse zur Entsch-

dungssteuerung in der Bundesagentur sowie zur Praxis der Fallbearbeitung dar. Der dritte Themenschwerpunkt zur subjektiven Aneignung des Gründungszuschusses durch die geförderten Gründer wird derzeit noch ausgewertet. Er wird Gegenstand zukünftiger Publikationen sein.

Für die Untersuchung der organisationalen Entscheidungssteuerung sind die forschungsleitenden Fragen, wie die Bundesagentur für Arbeit die Vergabe des Gründungszuschusses zu steuern versucht, wie diese Steuerungsversuche innerhalb der hierarchischen Organisation auf Agenturebene aufgenommen und gegebenenfalls ergänzt werden und schließlich, in welcher Weise sich diese Abläufe mit der Einführung des Gründungszuschusses zum 1. August 2006 verändert haben. Die Steuerungsimpulse aus der Zentrale der Bundesagentur können durch eine Analyse interner Dokumente rekonstruiert werden. Ergänzend sollen Variationen bei der Umsetzung zwischen den Agenturen untersucht werden, die von der jeweiligen Agenturleitung beziehungsweise von den Regionaldirektionen veranlasst werden. Dazu werden auf der Ebene der Regionaldirektionen sowie auf der Ebene der Leitung in ausgewählten Agenturen in Experteninterviews zum Gründungszuschuss befragt. Die Interviews sollen manifeste Vorgaben der Leitungsebene an die Vermittler, wie beispielsweise schriftlich fixierte Umsetzungsanweisungen, sowie latente Vorgaben, die beispielsweise in einer spürbaren Unzufriedenheit mit dem reformierten arbeitsmarktpolitischen Instrument ‚Gründungszuschuss‘ ihren Ursprung haben können, aufdecken.

Bei der Untersuchung der Praxis der Fallbearbeitung gehen wir analytisch von der Position der Vermittler aus. Die Tendenz zur Dezentralisierung und Individualisierung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik bringt die Vermittler in ein Dilemma. Einerseits nehmen die gesetzlichen und organisatorischen Steuerungs- und Standardisierungsversuche zu. Dies ist mit Blick auf die Gleichbehandlung bei der Umsetzung sozialer Rechte und auf die Lenkung des Ressourceneinsatzes auch wünschenswert. Andererseits aber erfordert die Idee der Aktivierung Einzelner für den Arbeitsmarkt eine Einzelfallorientierung. Das gilt insbesondere für den Gründungszuschuss, bei dem der Vermittler die persönlichen Eigenschaften und Kapazitäten des potenziellen Gründers, die Tragfähigkeit seines Gründungsvorhaben (interne Risiken, vgl. Kritikos und Wießner 2004), dessen Marktchancen (externe Risiken) und den Betreuungs- und Förderungsbedarf der Gründung einschätzen können muss. Zudem müssen die Vermittler im Idealfall sicherstellen, dass die Arbeitslosen über eine Gründung besser in den Arbeitsmarkt integriert werden können als über eine Vermittlung in abhängige Beschäftigung oder andere Aktivierungsstrategien. Vor dem Hintergrund des Dilemmas von Standardisierung und Einzelfallorientierung stellt sich die Frage, wie die Vermittler bestehende Interpretationsspielräume nutzen, beziehungsweise sich Interpretationsspielräume schaffen. Ferner muss geklärt werden, ob die Ermessensspielräume ausreichen, damit eine effektive Förderung gewährleistet werden kann. Um das festzustellen, führen wir nicht nur Interviews mit den Vermittlern durch, sondern beobachten sie auch in ihrer Arbeit mit dem Kunden. Dabei wechseln wir von der Analyse individueller Vermittler zur Analyse von Interak-

tionsdynamiken zwischen Kunden und Vermittlern. Konzeptionell verwenden wir dabei das Konzept der Praxisrahmen (s. ausführlich hierzu Abschnitt 3.2).

2.3.2 Von der Erhebung zur Auswertung

2.3.2.1 Auswahl der Agenturen, Experten, Vermittler und Interaktionsbeobachtungen

Die Auswahl der Untersuchungseinheiten fand in drei abgestuften Schritten statt. Zunächst wurden acht Agenturen und zwei Regionaldirektionen für die Expertenbefragungen ausgesucht.⁸ In vier dieser acht Agenturen wurden im zweiten Schritt Vermittler ausgewählt und im dritten Schritt wurden Interaktionsbeobachtungen bei einem Teil dieser Vermittler gemacht.

Ausgangspunkt der Auswahl der Agenturen ist die Kategorisierung der Agenturbezirke der Bundesagentur für Arbeit in fünf Strategie- und Vergleichstypen: städtisch geprägte Bezirke mit guter Arbeitsmarktlage, städtisch geprägte Bezirke mit hoher Arbeitslosigkeit, ländliche Bezirke mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit, ländliche Bezirke mit niedriger Arbeitslosigkeit und Bezirke in der Regel im Osten mit schlechter Arbeitsmarktlage (Dauth/Hirschenauer/Rüb 2008). Über die Strategie- und Vergleichstypen ist eine Reihe von Hintergrundvariablen abgedeckt, die die relative Häufigkeit von Gründungsförderungen in einer Agentur beeinflussen können. Zu diesen gehören der Tertiarisierungsgrad, die Bevölkerungsdichte und die Arbeitslosenquote in der Region. Daher kann angenommen werden, dass die Schwankungsbreite bei der Gründungszuschuss-Quote innerhalb der Regionaltypen durch Einflüsse auf Agenturebene zumindest mit verursacht werden. Die Maximierung der Differenzen bei der Auswahl der Agenturen kann als erster Schritt eines theoretischen Samplings nach Glaser und Strauss (1998) verstanden werden. Aus vier dieser Typen wurden zwei Agenturen untersucht, die im Vergleich zu den anderen Agenturen in dem jeweiligen Typus entweder eine besonders hohe oder eine besonders niedrige Gründungszuschuss-Quote zu verzeichnen haben. Die Gründungszuschuss-Quote berechnet sich aus dem Quotienten der Anzahl der Gründungsförderungseintritte nach § 57 SGB III und des Arbeitslosenbestandes im Agenturbezirk (auf monatlicher Basis). Mit dieser Fallauswahl soll sichergestellt werden, dass die beobachteten Variationen weder allein auf sozioökonomische Unterschiede des Kontextes noch auf Besonderheiten eines Einzelfalls zurückgeführt werden können. Darüber hinaus wurden zwei Regionaldirektionen in die Befragung einbezogen, um diese organisatorische Ebene auf ihren Einfluss auf die Implementation des Gründungszuschusses hin zu erfassen. Tabelle 4 gibt den Quotenplan der Erhebung mit den Pseudonymisierungen der Agenturen wieder.

⁸ Die Erhebung der Interviews und Beobachtungen wurde an das Markt- und Sozialforschungsinstitut sociodimensions vergeben. Die Darstellung in Abschnitt 2.2.2 basiert in Teilen auf dem Endbericht des Auftragnehmers. Vereinzelt werden Passagen aus diesem Bericht übernommen.

Tabelle 4
Quotenplan der Agenturen, erster Erhebungsschritt

	Agenturen mit besonders hoher Gründungszuschussquote	Agenturen mit besonders geringer Gründungszuschussquote
Städtisch geprägte Bezirke mit guter Arbeitsmarktlage	B.-Stadt	R.-Stadt
Städtisch geprägte Bezirke mit hoher Arbeitslosigkeit	E.-Stadt	F.-Stadt
Ländlich geprägte Bezirke mit guter Arbeitsmarktlage	C.-Stadt	T.-Stadt
Gering bis mittel verdichtete oder ländliche Bezirke im Osten Deutschlands mit schlechter Arbeitsmarktlage	K.-Stadt	M.-Stadt

Pro Agentur und Regionaldirektion wurden je zwei, d. h. insgesamt 20 Expertengespräche durchgeführt. Die befragten Experten waren zur Hälfte Geschäftsführer (entweder Vorsitzende der Geschäftsführung oder GeschäftsführerIn Operativ) und zur Hälfte Führungskräfte auf Bereichs- oder Teamleiterebene. Es handelte sich ganz überwiegend um langjährige Mitarbeiter, die ihre gesamte oder einen Großteil ihrer beruflichen Karriere innerhalb der Bundesagentur für Arbeit durchlaufen haben. Viele von ihnen haben ein juristisches oder wirtschaftswissenschaftliches Hochschulstudium oder Fachhochschulstudium (meist der Verwaltungswirtschaft, oft an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit in Mannheim) absolviert. Weitere Merkmale der Gesprächspartner sind in Anhang B dargestellt.

Für die Durchführung der Vermittlergespräche und Interaktionsbeobachtungen - also für Schritt zwei und drei der Auswahl der Untersuchungseinheiten - wurden die Arbeitsagenturen B.-Stadt, E.-Stadt F.-Stadt und M.-Stadt ausgewählt. Diese Agenturen wiesen hinsichtlich der Hintergrundvariablen und der Umsetzungspraxis, soweit sie sich aus den Experteninterviews beobachten ließ, eine maximale Differenz auf. Bei der Auswahl der Vermittler wurde auf eine breite Streuung nach Alter, Geschlecht, Schulbildung und Mitarbeit in der Bundesagentur geachtet. Bei den Beobachtungen wurde versucht, die Streuung beizubehalten. Die Organisation und Realisierung der Gespräche und Beobachtungen verlief weitgehend problemlos. Bei den Beobachtungsterminen musste mit einzelnen Ausfällen - meist wegen Verhinderung oder Nicht-Erscheinens des/der potenziellen Gründers/in - gerechnet werden; die Stichprobe für die Beobachtungen wurde im Vorfeld deswegen überquotiert. Letztlich ist es jedoch gelungen, deutlich mehr als die geplanten 15 Interaktionsbeobachtungen - nämlich insgesamt 23 - zu realisieren. Dabei konnte allerdings nicht bei jedem Vermittler eine Beobachtung durchgeführt werden; dafür ergab sich die Gelegenheit, bei anderen Vermittlern zwei Kundentermine abzudecken. Eine Übersicht über die Merkmale der befragten Vermittler und der Kunden, die an den beobachteten Interaktionen teilgenommen haben, findet sich in den Anhängen C und D.

2.3.2.2 Experteninterviews: Erhebung, Erfahrungen im Feld und Auswertung

Für die Erhebung der organisationalen Entscheidungssteuerung bietet sich eine offene, leitfadengestützte Interviewführung an, bei der sich Frager und Befragter auf gleicher Augenhöhe gegenüber treten und der Befragte in der Befragungssituation als Experte angesprochen wird (Bogner/Littig/Menz 2005; Bogner/Menz 2005; Deeke 1995; Gläser/Laudel 2004; Meuser/Nagel 2005). Der Leitfaden deckt zwei Themenspektren ab: Erstens die Umsetzung des Gründungszuschusses, das heißt insbesondere Handlungsanweisungen für die Vergabe des Gründungszuschusses, die Organisation der Gründungszuschussvergabe und die Einschätzung der geschäftspolitischen Bedeutung des Gründungszuschusses; zweitens den Vergleich mit den Vorgängerinstrumenten, das heißt insbesondere die Einschätzung der gesetzlichen Neuerungen und Verbesserungsvorschläge.

Die Experteninterviews fanden vom 3. März bis zum 16. April 2010 statt. In den Agenturen für Arbeit oblag es der Geschäftsführung, jeweils eine zweite Führungskraft zu benennen, die mit dem Gründungszuschuss vertraut ist. Ein Interview war auf eine Dauer von 60 Minuten angelegt, was auch der durchschnittlichen tatsächlichen Dauer entsprach. Die Spannweite reichte von ca. 40 bis 90 Minuten. Die Gesprächsbereitschaft der Experten war hoch. Ihnen ging es darum, ein wichtiges Forschungsvorhaben zu unterstützen und eigene Erfahrungen, Beobachtungen und Ansichten weiterzugeben und dadurch – womöglich - die zukünftige Ausgestaltung und Weiterentwicklung der Gründungsförderung in Deutschland mit zu beeinflussen. Für fast alle befragten Experten waren die Existenzgründungsförderung und der Gründungszuschuss ein Teilgebiet unter mehreren Arbeitsbereichen, für die sie verantwortlich sind. Die Art der Auseinandersetzung mit dem Thema unterschied sich je nach Aufgabengebiet und Hierarchiestufe der Experten: Von Vorsitzenden der Geschäftsführung wurden eher allgemeine Einschätzungen über die geschäfts- und gesellschaftspolitische Bedeutung des Instruments und über die Gründungsförderung im Allgemeinen gegeben; die Geschäftsführer operativ berichteten darüber hinaus über Erfahrungen und Probleme bei der Budget-Steuerung; die Teamleiter fokussierten eher die alltägliche Umsetzungspraxis und die Zusammenarbeit mit den Netzwerk- und Kooperationspartnern.

Grundlage der Auswertung aller erhobenen Daten sind wort- und sprachgetreue Transkriptionen, die von einem spezialisierten Auftragnehmer durchgeführt wurden. Interviewer und Interviewte sowie die im Gespräch vorkommende Namen von Städten, Agenturen, kooperierenden Institutionen oder lokal ansässigen Firmen wurden anonymisiert, beziehungsweise pseudonymisiert. Die Transkriptionen verschriftlichen das gesprochene Wort, syntaktische oder grammatische Fehler sowie Zögern und Versprecher sind also enthalten. Sinntragende parasprachliche Komponenten wie Melodie, Rhythmus und Betonung sind in den Transkriptionen durch entsprechende Zusatzzeichen dargestellt. Für den Zweck der Darstellung in diesem Bericht wurden zitierte Passagen allerdings sprachlich geglättet und parasprachliche Kom-

ponenten wieder entfernt. Die Auswertung der Transkripte erfolgte mit Hilfe des Programms MaxQDA.

In Anlehnung an Mayring (2000) wurde für die Auswertung der Experteninterviews ein Kategoriengerüst erstellt, dem alle einschlägigen Äußerungen in den Interviews zugeordnet wurden. Die einzelnen Kategorien wurden zunächst deduktiv aus den vorhandenen Forschungshypothesen und Erkenntnisinteressen der Studie gebildet und dann induktiv nach einer Vorauswertung um weitere Kategorien ergänzt, die sich bei der ersten Durchsicht der Interview-Transkriptionen ergaben. Das Kategoriensystem bleibt während der ganzen Kategorisierungsarbeit offen, das heißt es können auch weiterhin neue Kategorien gebildet werden, wenn sich dies im Vorschreiten der Auswertung als sinnvoll erweist, beispielsweise können, wenn sich einzelne Kategorien als zu wenig differenziert erweisen, durch Nachkodierungen zusätzliche Unterkategorien gebildet werden. Die zentralen Auswertungskategorien waren unter anderem: Aussagen zum Instrument „Gründungszuschuss“ sowie zum ihn regelnden Gesetz und seiner Umsetzung in der Agenturpraxis; Aussagen, die Einstellungen und Deutungsmuster der Experten in Bezug auf das Existenzgründungsgeschehen in Deutschland, seine Förderung und die dabei betroffenen Gründer und anderen Akteure zum Ausdruck bringen; Aussagen zur Person des/der Experten, in denen diese sich selbst sowie ihre Aufgaben, ihre Erfahrungen, ihr Berufsethos etc. beschreiben; sowie Aussagen zur Agentur, in denen über die jeweilige Situation am Arbeitsmarkt, das spezifische Gründungsgeschehen, besondere regionale Merkmale oder interne Gegebenheiten berichtet wird.

2.3.2.3 Vermittlerinterviews: Erhebung, Erfahrungen im Feld und Auswertung

Die zentralen Fragestellungen, die in den Vermittlerinterviews erhoben werden sollten, richten sich auf die Arbeitsroutinen, das Erfahrungswissen und die Deutungsmuster des Arbeitsalltags. Es interessierte, wie die Vermittler sich im Spannungsfeld zwischen der Bundesagentur für Arbeit (als Organisation, als Arbeitgeber) und den Kunden verorten, wie die unternehmerischen Fähigkeiten und Perspektiven der Antragsteller von den Vermittlern eingeschätzt werden und welche unterschiedlichen Gruppen von potenziellen Gründer/innen wahrgenommen werden, wie sich die Typisierung und Einschätzung der Kunden auf die Fallbearbeitung auswirkt und welche Handlungsstrategien die Vermittler im Umgang mit den Antragstellern entwickeln. Darüber hinaus war, wie schon bei den Experteninterviews, der Vergleich mit den beiden Vorgängerinstrumenten Existenzgründungszuschuss und Überbrückungsgeld ein Thema des Gesprächsleitfadens.

Um diesen Erkenntnisinteressen gerecht zu werden, müssen die Befragten Gelegenheiten bekommen, ihre subjektiven Sichtweisen, Auffassungen und Sinnstrukturierungen zu beschreiben und selbst zu interpretieren. Als Methode wurde daher das problemzentrierte Interview gewählt. Das problemzentrierte Interview zielt auf die möglichst unverfälschte Erfassung subjektiver Erfahrungen, Wahrnehmungen und Reflexionen sowie der daraus resultierenden Handlungsdispositionen bei einer

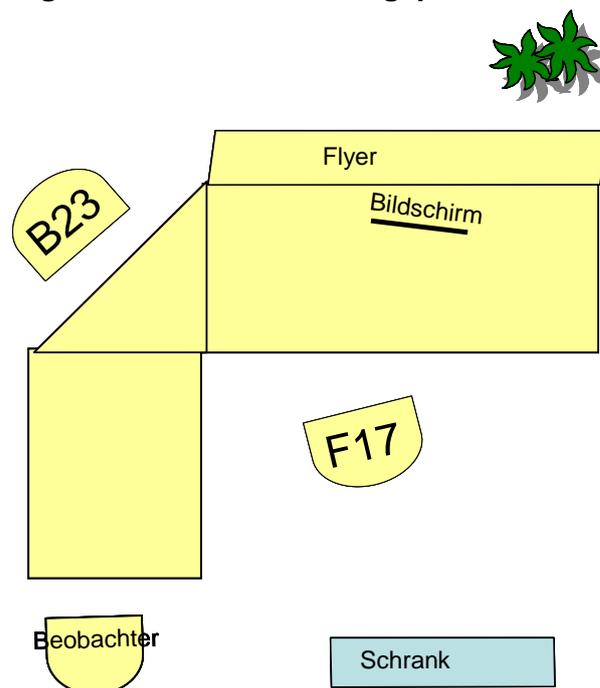
ganz bestimmten Thematik (Witzel 2000). Die halbstrukturierten Interviews wurden offener gehandhabt als die Befragung der Experten, was dem Umstand geschuldet war, dass diesmal nicht der Informationsfluss vom Experten zum informierten Interviewer im Vordergrund stehen sollte, sondern die Rekonstruktion von Arbeitsroutinen, Erfahrungswissen und Deutungsmustern der Vermittler. Dazu muss dem Befragten die Möglichkeit gegeben werden, relevante Sinnstrukturierungen zum Ausdruck zu bringen und den Verlauf des Interviews erheblich zu bestimmen. In der Gesprächsführung manifestiert sich dies durch eine Kombination von offenen, narrativen Elementen mit intensiver, aktiv nachfragender Exploration. Als Kontrollinstrument und Gedächtnisstütze für den Interviewer diente ein Gesprächsleitfaden, der die relevanten, während des Gesprächs abzuarbeitenden thematischen Aspekte enthält. Sollten gegen Ende des Gesprächs Themen offen geblieben sein, wurden diese dann nachgefragt.

2.3.2.4 Interaktionsbeobachtungen: Erhebung, Erfahrungen im Feld und Auswertung

Ergänzend zu den problemzentrierten Interviews wurde die Praxis der Beratungs- und Betreuungsinteraktion in Beobachtungen erhoben. So können Interaktionsdynamiken und Selbstpräsentationen (im Sinne Goffmans) berücksichtigt werden, die sich dem sprachlichen Zugang über Interviews entziehen. Die teilnehmende Beobachtung ist eine Methode, die insbesondere in der Ethnologie bei der Erforschung fremder Kulturen seit langem angewandt wird (Girtler 2001). Ihr maßgebliches Kennzeichen ist der Einsatz in der natürlichen Lebenswelt der Beobachteten. Sie sind dann besonders hilfreich, wenn von der non-verbalen Ebene des Verhaltens entscheidende Hinweise für die Fragestellung der Untersuchung erwartet werden können. Die qualitative teilnehmende Beobachtung zeichnet sich durch einen offenen Ansatz aus, um auch nicht erwartete, unvorhergesehene Ereignisse zu erfassen. Im Gegensatz zu hochstandardisierten Beobachtungsprotokollen empfiehlt sich deshalb für die Beobachter ein Vorgehen, bei dem sie nicht durch ein enges Kategoriengerüst und Beobachtungsschema in ihrer Aufmerksamkeit und Offenheit beeinträchtigt werden (Lamnek 1988b). Dennoch sind Hypothesen und Vorannahmen hilfreich, nicht zuletzt, um das Beobachtungsfeld zu definieren. Als Interpretationshilfen für die Beobachtung der Fallanalysen sind die theoretischen Arbeiten von Goffman zur Rahmen-Analyse (2003) und zu Interaktions-Ritualen (1986) aufschlussreich. „Was geht hier vor?“ - die Grundfrage der Rahmen-Analyse (Goffman 2003: 35) soll auch im Hinblick auf die Interaktion zwischen Vermittler und Gründer gestellt werden. Die Beobachtungen richteten sich auf folgende Aspekte: die (Techniken der) Definition der Situation in der Eingangssequenz, die (Techniken der Steuerung von) Dynamik und Verlaufsrichtung der Interaktion und die Verhandlungen

und Vereinbarungen von Praxisrahmen (im Sinne von Abschnitt 3.2).⁹ Als Indikatoren wurden neben verbalen vor allem nonverbale Ausdrucksformen fokussiert, wie z. B. Auftreten, Kleidung, Accessoires (Laptops, Handys, Businesspläne), Aussehen und Körpersprache. Daneben wurde die räumliche Dimension der Interaktion eingefangen (zum Beispiel Sitzposition, Bilder und Pflanzen im Raum, Bewegungen im Raum, Einsatz des Computers, Ausgabe von Informationsmaterial). Von jedem Raum, in dem Beobachtungen stattfanden, wurde eine schematische Grafik angefertigt. Abbildung 10 zeigt ein entsprechendes Beispiel. Die Stichpunkte zu den Beobachtungen wurden nach Ende der Interaktion für ein Beobachtungsprotokoll ausformuliert.

Abbildung 10
Beispiel einer Raumgrafik eines Beobachtungsprotokolls



Quelle: AnaP_B23, S. 7.¹⁰

Zunächst war geplant, die Interaktionsbeobachtung zeitlich unabhängig von den problemzentrierten Interviews durchzuführen. Im Verlaufe eines vorgezogenen ersten Erhebungsblocks erwies sich die integrierte Erhebung von Beobachtungen und Interviews jedoch als überlegen. In jeder dieser Erhebungsblöcke wurde zunächst mit dem Vermittler ein kurzes Interview geführt. Dieses Gespräch diente vor allem dem Zweck, dass Vermittler und Interviewer/Beobachter einander kennen lernen, erste Informationen über die Arbeit und Erfahrung des Vermittlers sowie Informationen über Sinn und Vorgehen des Forschungsprojekts auszutauschen. Danach fin-

⁹ Hier ist zu berücksichtigen, dass neben den protokollierten Beobachtungen vollständige Transkriptionen der Interaktionen zur Auswertung vorlagen. In vier Fällen wurde die Aufzeichnung des Gesprächs allerdings untersagt. Als Ersatz wurden Gedächtnis- oder Simultanprotokolle angefertigt (vgl. Anhang A).

¹⁰ „F“ steht für fallbearbeitenden Vermittler, „B“ für den Kunden.

det das Beratungsgespräch statt, das vom Interviewer beobachtet wurde. Im Anschluss daran wurde das eigentliche problemzentrierte Interview mit dem Vermittler geführt, wobei die soeben gemeinsam erlebte Beratungssituation als Ausgangspunkt diente. Dieses Verfahren ergab nicht nur eine insgesamt stimmige und organische Erhebungssituation sondern es erleichterte auch den Einstieg in den offenen und narrativen Hauptteil des problemzentrierten Interviews.

Die Auswertung der problemzentrierten Interviews und der teilnehmenden Beobachtungen erfolgte zweistufig. Das Vorgehen der ersten Stufe orientiert sich an der qualitativen Inhaltsanalyse und ähnelt insofern der Auswertung der Experteninterviews. Darüber hinaus wurde in Ergänzung dazu ein rekonstruktiver Zugang zum Datenmaterial gewählt. Im Unterschied zur qualitativen Inhaltsanalyse nach Philipp Mayring werden dabei einzelne Stellen in den Transkripten nicht textübergreifenden Kategorien zugeordnet und damit aus ihrem Kontext gerissen, sondern kontextualisiert betrachtet (Bohnsack 2003; Rosenthal 2008). Die Textstelle wird damit von einem fragmentierbaren Informationsschnipsel zum Indiz für eine spezifische Fallstruktur, die es zu erarbeiten gilt. Bei diesem Auswertungsschritt werden alle zur Verfügung stehenden Materialien herangezogen. Im Falle eines Vermittlers hieße dies, dass neben dem problemzentrierten Interview auch das Vorgespräch zur Beobachtung, die Transkription der Interaktionsbeobachtung, das Beobachtungsprotokoll, die Fragebogen zur Erhebung der soziodemographischen Daten des Vermittlers und der Fragebogen zu den soziodemographischen Daten des Kunden in die Auswertung einbezogen werden. Ziel dieses Vorgehens ist die Entwicklung einer allgemeinen Typologie auf Basis von Einzelfällen (Kelle/Kluge 2010). In dieser Studie wurde der zweite, rekonstruktive Auswertungsschritt zur Entwicklung der Typologie der Praxisrahmen in Abschnitt 3.2 eingesetzt. Die Ergebnisse in Abschnitt 3.1 basieren auf inhaltsanalytischen Auswertungen.

3 Ergebnisse

Die Darstellung der Ergebnisse ist in zwei Teile untergliedert. Im ersten Teil wird die Implementation des Gründungszuschusses behandelt (Abschnitt 3.1). Dabei geben die gesetzlichen Vorgaben, wie die Eignungsfeststellung oder die Erfordernis einer Tragfähigkeitsbescheinigung, den Rahmen vor. Ziel dieses Abschnitts ist es, zu zeigen, wie die entsprechenden Vorgaben interpretiert, bewertet und umgesetzt werden.¹¹ Dies geschieht mit Blick auf den Wissenstransport von der Praxis an Fachöffentlichkeit, Wissenschaft und Politik. Im zweiten Teil konzentrieren wir uns auf die Interaktion zwischen Vermittlern und Kunden (Abschnitt 3.2). Hintergrund dieser

¹¹ Wir berichten hier von der Praxis aus Sicht der Vermittler und verschiedener Führungsebenen. Gegenstand sind also nicht Vorgaben der BA selbst. Vielmehr kann man davon ausgehen, dass der Wissensstand, die Praktiken und die Motive der Vermittler von diesen abweichen. Die Diskrepanz zwischen organisationalen Vorgaben und Praktiken stellt aus der Perspektive der Bundesagentur für Arbeit ein Umsetzungsproblem dar. Aus der wissenschaftlichen Beobachtungsperspektive ist sie ein Hinweis auf Probleme der innerorganisatorischen Entscheidungssteuerung und deren Grenzen.

Fokussierung ist die Erkenntnis, dass Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sowohl der politischen Zielsetzung nach als auch aus analytischen Erwägungen heraus als Ko-Produktion von Vermittlern und Kunden begriffen werden müssen (vgl. Abschnitt 2.2). Es wird gezeigt, dass der Gründungszuschuss in den Beratungsinteraktionen auf ganz unterschiedliche Weise gerahmt und damit implementiert wird.

3.1 Der Gründungszuschuss in der Praxis

3.1.1 Routinen der Gründungszuschussvergabe

In diesem Abschnitt werden jedoch zuerst mit den Ergebnissen zur Umsetzung und praktischen Wirkung der institutionellen Eckpunkte des Gründungszuschusses vorgestellt und damit auch eine Grundlage für die Typenbildung zur Selbstständigkeitsberatung der öffentlichen Arbeitsvermittlung gelegt (vgl. Abschnitt 3.2). Bezugspunkt ist dabei die Frage, wie die Reform der Gründungsförderung nach § 57 und § 58 SGB III vom 1. August 2006 auf Ebene der Arbeitsvermittler und Kundeninteraktionen durchschlägt. Wir werden die folgenden Punkte behandeln: Fördervoraussetzungen und Förderhöhe, Scheinselbständigkeit, unternehmerische Eignung, Tragfähigkeitsbescheinigung und freiwillige Weiterversicherung.

Wenn man die Arbeitsvermittler nach ihrer Bewertung des Gründungszuschusses fragt, ist die Reaktion überwiegend positiv. „Es ist eine geglückte Reform, meiner Meinung nach.“ (AV_8, Abs. 210)¹² Ein wichtiger Grund dafür ist, dass man ihn als Verbesserung der institutionellen Voraussetzungen im Vergleich zu den beiden Vorgängerinstrumenten, und dabei insbesondere gegenüber dem Existenzgründungszuschuss, begreift (siehe ausführlich Abschnitt 3.1.5). Ein weiterer wichtiger Grund ist, dass der Gründungszuschuss als ein Instrument erlebt wird, mit dem es in der Umsetzungspraxis wenige Probleme gibt (zum Beispiel AV_17, Abs. 139). Das lässt sich nicht nur an manifesten positiven Einschätzungen der Vermittler festmachen, sondern auch daran, dass nur wenige Probleme bis in die Leitungsebene in den Agenturen durchdringen.

Die wahrgenommene Problemlosigkeit bei der Umsetzung ist ein unmittelbares Ergebnis der präzisen gesetzlichen Vorgaben, die der Praxis klare Kriterien für die Umsetzung an die Hand geben. In diesem Sinne ist es ein zentraler Vorteil, dass es sich bei dem Gründungszuschuss um einen Rechtsanspruch mit klaren Fördervoraussetzungen handelt (§ 57 Abs. 1 SGB III). Damit sind die Vermittler von der Aufgabe entlastet, eine grundsätzliche Entscheidung über die Förderwürdigkeit einer Selbständigkeit befinden zu müssen und diese gegenüber dem Kunden, Vorgesetzten und im Streitfall auch den Sozialgerichten begründen zu müssen. Weiterhin markiert das Gesetz mit dem Businessplan, der Feststellung der unternehmerischen Eignung, der Anforderung einer fachkundigen Stellungnahme sowie der Möglichkeit zur freiwilligen Weiterversicherung klare Eckpunkte der Interaktion von Vermittlern

¹² Alle Zitate sind sprachlich geglättet. Ein Überblick über die Datengrundlage der Studie findet sich in Anhang A.

und Kunden. Sowohl in den Gesprächen mit den Vermittlern als auch in den Interaktionsbeobachtungen wurde deutlich, dass diese Eckpunkte den Kundenkontakt prägen (AV_14, Abs. 11). In der folgenden Darstellung werden wir sie eingehender besprechen.

3.1.1.1 Fördervoraussetzungen und Förderhöhe

Allgemeine Informationen zu Fördervoraussetzungen und Förderhöhe sind in aller Regel der erste Schritt, nachdem in einem Kundengespräch das Thema Selbständigkeit eingeführt ist. Folgende Passage ist eine durchaus typische Vorstellung des Gründungszuschusses:

„Also, es gibt ein paar Bedingungen für die Selbständigkeit. (...) Unsere monetäre Unterstützungsmöglichkeit ist der Gründungszuschuss. Das ist eine finanzielle Förderung in Höhe des Arbeitslosengeldes plus 300 Euro. Die 300 Euro deswegen, weil Sie sich dann selbst privat absichern müssen. Wenn Sie Arbeitslosengeld kriegen, macht das ja alles die Bundesagentur mit. Die Absicherung ist dann auch schon weg, wenn Sie alleine die Krankenkasse bezahlt haben, weil die kostet ja schon 280 Euro, wenn Sie sich gesetzlich freiwillig versichern. Deswegen ist das auch wirklich notwendig, dass Sie da noch zusätzlich Hilfe kriegen. Das Ganze zahlen wir für ein Dreivierteljahr. Die Bedingungen sind, dass Sie arbeitslos sind, wenn Sie sich selbständig machen und dass Sie Anspruch auf Arbeitslosengeld haben. (...) Das Mindeste, was Sie noch haben müssen, sind noch 90 Tage Anspruch auf Arbeitslosengeld, das sind 3 Monate. Das ist der Rahmen.“ (B12, Abs. 17)

In typischer Weise werden in dieser Passage drei Fördervoraussetzungen eingeführt, das Vorhandensein eines Arbeitslosengeld-I-Anspruchs, der Eintritt der Arbeitslosigkeit und der Restanspruch von 90 Tagen. Weitere Voraussetzungen, wie der Ausschluss der Förderung nebenberuflicher Selbständigkeit und die Abgrenzung von Scheinselbständigkeit werden zumeist erst im weiteren Gesprächsverlauf thematisiert. Auch die Möglichkeit einer Weitergewährung des Gründungszuschusses in Form einer zweiten Förderphase wird in der Regel nicht gleich zu Beginn ins Gespräch gebracht (für ein Gegenbeispiel siehe B6, Abs. 66). Das ist unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass man mit dieser Ermessensleistung zur Schonung des Budget reserviert umgehen will und soll (zu letzterem vgl. auch der Abschnitt 3.1.3). Weiterhin ist an der Passage typisch, dass die Voraussetzungen nicht nur vorgestellt, sondern auch gleich überprüft werden. Es ist durchaus üblich, dass der Restanspruch mit Blick in den Computer unmittelbar ermittelt wird (zum Beispiel B6, Abs. 14). Und schließlich illustriert das Zitat, dass in vielen Gesprächen auch die Förderhöhe einleitend Erwähnung findet (zum Beispiel B19, Abs. 11).

3.1.1.2 Scheinselbständigkeit

Der Umgang mit Scheinselbständigkeit hat sich durch die Reform der Gründungsförderung im Jahr 2006 geändert. Beim Existenzgründungszuschuss wurde die Gesetzgebung zur Scheinselbständigkeit dadurch ausgehebelt, dass prinzipiell vermutet wurde, dass Selbständige ihre Tätigkeit selbständig ausüben (Schulze Buschhoff 2010). Man legte es also nicht darauf an, dem möglichen Vorliegen einer Scheinselbständigkeit en Detail nachzugehen. Mit der Einführung des Gründungszuschusses ist der Prüfung auf Scheinselbständigkeit wieder eine stärkere Rolle zugewach-

sen. Das dokumentiert sich unter anderem in den Dokumenten, mit denen die Vermittler und Kunden bei der Beantragung des Gründungszuschusses arbeiten. Scheinselbständigkeit wird mehrfach thematisiert, beziehungsweise geprüft: in der fachkundigen Stellungnahme, in den Hinweisen zur Beantragung des Gründungszuschusses, in den Hinweisen zur Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit mit dem Gründungszuschuss und im Antrag auf Gewährung des Gründungszuschusses. Als Unterscheidungsmerkmale werden hervorgehoben, dass Selbständige im eigenen Namen sowie auf eigene Rechnung arbeiten und das Unternehmerrisiko tragen müssen. Ferner sind in selbständiger Arbeit Arbeitszeit und Tätigkeit frei gestaltbar und der Selbständige kann über seine Arbeitskraft frei verfügen. Als scheinselbständig gilt jemand, dessen faktische Situation der eines abhängigen Arbeitnehmers gleicht. Wichtigste Anhaltspunkte für eine solche Scheinselbständigkeit sind, dass jemand nicht auf eigene Rechnung arbeitet und das Unternehmerrisiko nicht selbst trägt.¹³

Für die Arbeitsvermittler ist das Thema der Scheinselbständigkeit ein wichtiges Thema, das sie in den Interaktionen mit den Kunden nachdrücklich ansprechen. Beispielhaft ist folgende Äußerung eines Vermittlers gegenüber einem Arzt, der beabsichtigt sich selbständig zu machen:

„Für uns ist entscheidend, dass Sie nicht in einem Abhängigkeitsverhältnis stehen. Natürlich sind Sie abhängig davon, dass Patienten kommen. (Kunde: Ja klar) Das ist damit aber nicht gemeint. Sondern es geht eher darum: Gibt es jemanden, der sonst noch weisungsbefugt wäre? Entscheidend sind eben auch die Punkte unternehmerisches Risiko, eigenes Auftreten auf dem Markt, ergibt sich bei der Niederlassung aber zwangsläufig.“ (B19, Abs. 15)

Erwartungsgemäß hängt die Virulenz des Themas aus Sicht der Arbeitsvermittler stark von der entsprechenden Klientel ab. Problematisch erscheint es zum Beispiel im Transportbereich (AV_18, Abs. 43) und bei Vertretern (AV_8, 266-267). Von geringer Bedeutung ist es vor allem bei Akademikervermittlern, aber auch in Bereichen, in denen Selbständigkeit (und häufig auch Solo-Selbständigkeit) an der Tagesordnung ist, selbst wenn sie sich im Grenzbereich zur Scheinselbständigkeit bewegt (zum Beispiel neue Medien). Die Vermittler beobachten in diesen Bereichen einen Trend, den weder sie noch die Selbständigen beeinflussen können (für den Medienbereich zum Beispiel AV_11, Abs. 70).

Ein häufig auftretender Entscheidungsfall betrifft die Abhängigkeit eines Selbständigen von einem Auftraggeber (B8, Abs. 12-13; B14, Abs. 17). Bemerkenswert ist, dass diese Frage nicht nur unter dem Aspekt des unberechtigten Bezugs des Gründungszuschusses behandelt wird, sondern von den Vermittlern auch ein Perspektivwechsel vollzogen wird. Es geht dann nicht mehr darum, jemanden als Täter zu überführen, als vielmehr darum anzuerkennen, dass Scheinselbständigkeit oftmals erzwungen ist (AV_13, Abs. 124). Die Arbeitsvermittler sehen die Kunden in diesen

¹³ Vgl. die Geschäftsanweisung der Bundesagentur für Arbeit zum Gründungszuschuss vom 1. August 2009, Abs. 57.10.

Fällen eher als Getriebene von Outsourcing-Strategien der Unternehmen oder im Kontext eines umfassenden gesellschaftlichen Trends zur Selbständigkeit.

Scheinselbständigkeit zu erkennen wird insbesondere dann zur Herausforderung, wenn komplexe Unternehmensformen vorliegen:

„Speziell jetzt zu den Unternehmensformen – Ich muss ja beurteilen, ob er [der Kunde, S.B.] wirklich selbständig ist. Das hängt bei einer GmbH zum Beispiel nicht nur davon ab, ob er 50 Prozent oder 20 Prozent hat, da steckt noch mehr dahinter und das wissen die wenigsten. Ich muss gucken, gibt es hier einen Treuhandvertrag, dass jemand, der Geschäftsanteile hält, sagt: ‚Ich (...) gebe jetzt jemand anderem (...) die alleinige Handlungsvollmacht. Der braucht mich nicht mal fragen, was er mit meinen Geschäftsanteilen macht.‘ (...) Den kann ich nicht als Selbständigen betrachten, selbst wenn der 50 Prozent hätte. (...) Sicherlich wird nicht jeder Experte sein, wenn es da zwei, drei Kollegen gibt, die das dann beherrschen, ist das okay, aber es muss jemand wissen, ‚Aha, da muss ich Obacht geben, da ist was.‘ (AV_9, Abs. 85, oder : AV_17, Abs. 62)

In vielen Fällen kann eine Bewertung des Status demnach erst nach Ansicht von individuellen vertraglichen Vereinbarungen getroffen werden. Da die Arbeitsvermittler dies in den meisten Fällen schon aus zeitlichen Gründen gar nicht leisten können, greifen einige Agenturen auf die externen Kompetenzen der Rentenversicherer zu:

„Also, die Abgrenzung Selbständigkeit-Scheinselbständigkeit, das ist ja oft so eine kritische Frage. Allerdings haben wir uns da so beholfen. Wir haben gesagt: Es gibt eine Beitragseinzugsstelle, das ist der Rententräger – wenn jemand Zweifel hat, ist es [ein Gründungsprojekt, S.B.] selbständig oder ist es scheinselbständig, (...) dann sagen wir: Es gibt eine eigene Beitragseinzugsstelle, (...) das ist der Rententräger und dort soll er das prüfen lassen und wenn er uns bescheinigt: ‚Wir haben das geprüft, der ist Arbeitgeberfunktion – dann ist das für uns bindend.‘ (Exp_6, Abs. 44)

Das Grundmodell, dass man in einer Situation struktureller Überforderung der Agenturen beziehungsweise der Arbeitsvermittler, sich bei Entscheidungen auf Dritte verlässt, findet sich auch bei der Tragfähigkeitsbescheinigung. Gerade in Zweifelsfällen scheint dieser Weg ohne Alternative (vgl. Abschnitt 3.1.6).

3.1.1.3 Unternehmerische Eignung

In § 57 Abs. 2b Satz 4 SGB III heißt es, dass der Gründungswillige „Kenntnisse und Fähigkeiten zur Ausübung der selbständigen Tätigkeit“ darlegen muss (hier auch als unternehmerische Eignung bezeichnet). Im Gesetzestext wird die Möglichkeit zur Verpflichtung auf Teilnahme an Maßnahmen zur Eignungsfeststellung oder zur Vorbereitung der Existenzgründung an „begründete Zweifel“ gekoppelt. In der Gesetzesbegründung wird erläuternd ausgeführt, dass es sich um „objektivierbare rechtliche und tatsächliche Einwände“ handeln müsse (BT-Drs. 16/1696, S. 31), die zudem nicht auf abstrakte Erwägungen oder Vermutungen gestützt werden dürften, sondern einen konkreten „subjektiven Zweifel“ (ebd.) begründen müssten. Die Förderung mit dem Gründungszuschuss wird über diese Regelung an die so genannten Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 46 SGB III angeschlossen. Für die Implementationsstudie war eine der Fragestellungen, wie diese Regelungen gehandhabt werden. Wir können hier zwei Teilfragen unterscheiden:

Wie prüfen die Arbeitsvermittler das Vorliegen von Kenntnissen und Fähigkeiten normalerweise und wie wird mit Problemfällen umgegangen?

Sowohl in den Interviewpassagen, in denen die Vermittler ihre Prüfpraxis reflektieren, als auch in den Interaktionsbeobachtungen fanden sich vier, häufig miteinander verschränkte Nachweise der unternehmerischen Eignung: über die Ausbildung, die Berufserfahrung, und/oder sonstige Informationen aus dem Lebenslauf, insbesondere zu spezifischen Fort- und Weiterbildungen oder sonstigen gründungsbezogenen Kenntnissen (zum Beispiel AV_17, Abs. 36, B21, Abs. 25, B15, Abs. 44). Wenn ein Interessent mindestens zwei dieser Nachweise erbringen kann, gilt die unternehmerische Eignung als gegeben (so: B19, Abs. 25). Liegt nur ein Nachweis vor, wird häufig gezielter nach Vorkenntnissen gefragt und die Kontaktaufnahme mit externen Informationsstellen angeraten. Insgesamt wird die Eignungsfeststellung flexibel und wohlwollend vorgenommen. Betrachten wir dazu folgendes Beispiel:

„Also, da kann ich ein Beispiel sagen: Ich hatte eine Designerin und Werbetexterin. Also, die hat gearbeitet in der Festanstellung in diesem Tätigkeitsbereich. (...) Als sie arbeitslos geworden ist und keine Festanstellung gefunden hatte, hat sie gesagt, sie will quasi ihr Hobby zum Hauptberuf machen und sich damit selbständig machen. Sie war Turnierreiterin, sie hat schon sehr viel Erfahrung gehabt mit Pferdepflege, hat gewisse Nachweise von privaten Schulungen gehabt, hat ein Empfehlungsschreiben von einer Pferdezucht gehabt. Da sind genügend Nachweise da, dass man jetzt sagt: Ein Quereinsteiger oder eine Quereinsteigerin kann man auch unterstützen.“ (AV_17, Abs. 24)

Der eher zurückhaltende Umgang mit der Eignungsfeststellung hat einen klaren Bezug zu den Kompetenzanforderungen an die Vermittler. Ein Befragter meint hierzu: „Na ja, aber an welchem Punkt möchte ich das festmachen? Wenn die Tragfähigkeit begründet ist. (...) Dann muss ich es [positiv, S.B.] bescheiden.“ (AV_6, Abs. 103) Ähnlich formuliert es ein Kollege: „Weil, das können wir im Prinzip auch nicht wirklich überprüfen, weil da mir ja auch, ich bin ja selber auch zum Beispiel kein BWLer, um da wirklich das zu überprüfen.“ (AV_14, Abs. 91) Diese Haltung wird noch dadurch gestützt, dass man sich auf die Tragfähigkeitsbescheinigung einer unabhängigen fachkundigen Stelle berufen kann. Wenn diese vorgelegt wird und alle formalen Kriterien erfüllt sind, gelten die Bedingungen für die Vergabe als hinreichend erfüllt. Die Eignungsfeststellung wirkt daher eher als Beratungsimpuls für die Vermittler denn als Hürde für gründungsförderwillige Arbeitslose.

Das Vorgehen der Vermittler erscheint insbesondere deshalb auch plausibel, als über die Tragfähigkeitsbescheinigung selbst explizit die unternehmerische Eignung bestätigt wird.¹⁴ Wenn die Vermittler mit ihrer Einschätzung nicht unmittelbar in Konkurrenz zur Expertise einer fachkundigen Stelle treten wollen, müssen sie Zweifel an der unternehmerischen Eignung schon vor der Einholung der Tragfähigkeitsbescheinigung geltend machen – insgesamt also so früh wie möglich. An dieser

¹⁴ Die fachkundige Stelle muss dort fachliche, branchenspezifische, kaufmännische und unternehmerische Voraussetzungen für das in Frage stehende Existenzgründungsvorhaben bestätigen.

Stelle wäre eine klarere Unterscheidung zwischen einer allgemeinen Einschätzung unternehmerischer Kenntnisse und Fähigkeiten einerseits und gründungsprojekt-spezifischer Kenntnisse und Fähigkeiten andererseits hilfreich. Die Aufgabe der Vermittler bliebe dann auf erstere Einschätzung beschränkt.

3.1.1.4 Tragfähigkeitsbescheinigung

Das Erfordernis einer Tragfähigkeitsbescheinigung für das Gründungsvorhaben nach § 58 Abs. 2 SGB III ist ein Eckpfeiler des Gründungszuschusses. Der Gesetzgeber hat damit den Spielraum bei der Vergabe für die Agenturen bewusst vergrößert (Exp_12, Abs. 54). Die Tragfähigkeitsbescheinigung ist ein interessantes institutionelles Konstrukt, das klar die Zeichen der Spannung zwischen standardisiert-formaler Prüfung auf Vollständigkeit und Richtigkeit der Unterlagen und individualisiert-inhaltlicher Prüfung auf Wirtschaftlichkeit aufweist. Einerseits wird die Förderung eines Gründungsvorhabens explizit an eine wirtschaftliche Einschätzung geknüpft, andererseits nehmen diese Agenturen diese Einschätzung nicht selbst vor, sondern überlassen sie einer externen fachkundigen Stelle. Die Vermittler gründen damit ihre Förderentscheidung auf eine Entscheidung, die sie selbst nicht getroffen haben. Treffend ins Neudeutsche übersetzend, meint ein Vermittler: „Das Fachliche, das haben wir outgesourct.“ (Exp6, Abs. 30) Verwaltungspraktisch gesehen, müssen die fachkundigen Stellen keine ausformulierte Begründung ihrer Entscheidung vorlegen, sondern lediglich einen einseitigen Vordruck ausfüllen (AV_5, Abs. 34-40).

Die Spannung von formaler und inhaltlicher Prüfung findet sich auch darin, dass die fachkundigen Stellen, für deren Entscheidung die Agenturen durch ihre Entscheidung Verantwortung übernehmen (müssen), selbst keiner weiteren Prüfung oder Zertifizierung unterzogen werden. In den Interviews und Interaktionsbeobachtungen hat sich allerdings gezeigt, dass die Arbeitsvermittler Mittel und Wege finden, sich hier einen Handlungsspielraum zu verschaffen. Gerade bei Vermittlern, die sich nicht nur als Bürokraten der Gründungszuschussvergabe sehen, sondern sich eine eingehendere Selbständigkeitsberatung zutrauen, ist zu beobachten, dass die Expertise der fachkundigen Stellen nicht ohne Weiteres hingenommen wird. Diese Gruppe will die externe Bewertung der Tragfähigkeit soweit wie möglich vorstrukturieren, damit sie die Verantwortung für die Förderentscheidung übernehmen können, ohne in einen internen Konflikt zu geraten (siehe Abschnitt 3.1.2.3). Solche Tendenzen dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die externe Vergabe der Tragfähigkeitsbescheinigung prinzipiell begrüßt wird, da die Vermittler in aller Regel weder über die fachlichen noch über die zeitlichen Ressourcen verfügen, diese selbst durchzuführen (so zum Beispiel AV_6, Abs. 85).

Für die Interaktion mit den Kunden ist das Erfordernis der Tragfähigkeitsbescheinigung ein zentrales Thema und Prüfstein (B15, Abs. 56; Exp1, Abs. 100; B15, Abs. 228). Der erste Punkt betrifft die Frage, welche Unterlagen der fachkundigen Stelle vorgelegt werden müssen. Die Tragfähigkeitsbescheinigung bestätigt laut Formular das Vorliegen einer aussagefähigen Beschreibung des Existenzgründungsvorhabens zur Erläuterung der Geschäftsidee, eines Kapitalbedarfs- und Finanzie-

rungsplans, einer Umsatz- und Rentabilitätsvorschau, eines Lebenslaufs sowie gegebenenfalls einer Begründung der letzten Geschäftsaufgabe¹⁵ (zum Beispiel B13, Abs. 29). Die Antragsteller erhalten bei Aushändigung des Antrages ergänzende Hinweise, in denen unter anderem die Anforderungen an die Darstellungen des Gründungsprojekts noch einmal detailliert dargestellt und unter anderem um den Punkt „Liquiditätsplan“ ergänzt werden. Der Begriff des Businessplans fällt nur in dieser Unterlage (nicht im Gesetzestext oder den Anträgen). In der Vermittlungspraxis ist er jedoch gängig (B22, Abs. 33 Exp. 11, Abs. 38). Häufig wird als Hilfestellung auf gängige Standards und Hinweise zur Erstellung von Businessplänen (zum Beispiel im Internet) verwiesen. Im Anschluss daran muss geklärt werden, wer als fachkundige Stelle überhaupt in Frage kommt (B16, Abs. 30; B18, Abs. 22, B23, Abs. 58). Gerade hier variiert die Praxis der Vermittler stark. Vermittler, die hier weitgehend den Buchstaben des Gesetzes folgen und praktisch kaum Grenzen setzen, lassen sich Vermittlern gegenüberstellen, die bestimmte Anforderungen an die fachkundige Stelle und mitunter auch an deren Prüfungsroutinen haben (siehe dazu der Abschnitt 3.1.2.3).¹⁶

Wie die Prüfung auf Tragfähigkeit im Einzelnen aussieht, wird entscheidend davon beeinflusst, ob der Vermittler sein Aufgabenverständnis allein auf die formalen Aspekte beschränkt oder sie auch auf die inhaltlich-wirtschaftlichen Fragen ausweitet. Davon hängt ab, ob das Kriterium der Tragfähigkeit bereits als erfüllt gilt, wenn eine entsprechende Bescheinigung vorliegt (gleich von wem, oder durch welche Unterlagen begründet) oder ob zum Beispiel versucht wird, eine solche Bescheinigung von bestimmten Stellen (unter Ausschluss anderer) zu erhalten oder ob darüber hinausgehend an den dabei vorzulegenden Businessplan bestimmte Erwartungen geknüpft werden (siehe Abschnitt 3.1.2). Anders als die Eignungsfeststellung eröffnet die fachkundige Stellungnahme den Agenturen einigen Spielraum.¹⁷

¹⁵ Eine Förderung mit dem Gründungszuschuss ist ausgeschlossen, wenn nach Beendigung einer Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit nach dem SGB III (d. h. durch den Gründungszuschuss, das Überbrückungsgeld oder den Existenzgründungszuschuss) noch keine 24 Monate vergangen sind.

¹⁶ Eine Empfehlung der Bundesagentur für Arbeit zur Handhabung dieser Frage hebt hervor, dass vorrangig auf die im Gesetzestext genannten Stellen hinzuweisen ist. Diese Auflistung wird noch um Einrichtungen erweitert, die ihren Tätigkeitsschwerpunkt auf Existenzgründungsberatung und -vorbereitung legen. Ein Ausschluss ist rechtlich nur aufgrund von begründeten Zweifeln und nach individueller Prüfung möglich. Allgemein können demnach bestimmte Stellen (wie Steuerberater) nicht ausgeschlossen werden.

¹⁷ Diese Bemühungen werden zum Teil dadurch konterkariert, dass im Internet fachkundige Stellungnahmen gegen Entgelt aggressiv beworben werden. In einigen Fällen gehen die Anbieter allerdings so weit, darauf hinzuweisen, dass bisher alle Gründungszuschussanträge, für die eine fachkundige Stellungnahme erstellt wurde, auch genehmigt wurden. Einige Formulierungen legen zudem nahe, dass die Dienstleistung sich nicht auf die Prüfung der Tragfähigkeit eines Gründungsvorhabens bezieht, sondern auf die positive Stellungnahme selbst.

3.1.1.5 Freiwillige Weiterversicherung

Im Oktober 2010 wurde die Möglichkeit zur freiwilligen Weiterversicherung in der Arbeitslosenversicherung unbefristet verlängert. Als Begründung wird angegeben, dass durch die bessere Absicherung Hemmnisse für den Schritt in die Selbständigkeit abgebaut würden (BT-Drs. 17/1945, S. 11). Die Verlängerung der Möglichkeit zum Versicherungspflichtverhältnis auf Antrag ist mit kleineren Änderungen verbunden: Die Befristung wurde aufgehoben, allerdings wird im Gesetzentwurf eine Evaluation der Verlängerung nach § 282 SGB III angemahnt, (ebd. S. 14); Versichern können sich fortan auch Personen, bei denen eine vorübergehende und unerhebliche Unterschreitung des Mindesttätigkeitsumfangs nicht unbeachtlich ist. Hintergedanke ist, dass gerade bei Existenzgründungen die Beschäftigungszeiten anfangs stark schwanken können (ebd. S. 14). Die Antragsfrist wurde von einem Monat auf drei Monate ausgedehnt (§ 28a Abs. 3 SGB III). Das freiwillige Pflichtversicherungsverhältnis kann ruhen, etwa, wenn sich aus einer abhängigen Beschäftigung eine Versicherungspflicht ergibt und es gibt eine Kündigungsmöglichkeit nach einer Mindestzugehörigkeit zur Versicherungsgemeinschaft von fünf Jahren (BT-Drs. 17/1945: 14-15). Nach der Berechnung liegen die Beiträge bei über 70 EUR im Westen und etwas über 60 EUR im Osten. Abweichend davon ist im ersten Jahr nur die Hälfte des Beitrags zu zahlen. Der nach der zuvor geltenden Regelung auffallend niedrige Beitrag von 17,64 EUR (West) und 14,95 EUR (Ost) errechnete sich aus einem Beitragssatz von 2,8 % (im Jahr 2009) von einem Viertel der in Bezugsgröße (nach § 18 SGB IV, das sind 630 EUR (West) und 533,75 (Ost)).¹⁸

Die Möglichkeit, sich auf freiwilliger Basis günstig in der Arbeitslosenversicherung weiterversichern zu können, wird von fast allen Arbeitsvermittlern ausdrücklich begrüßt. Entsprechend wird die zur Jahreswende 2010/2011 beschlossene Verlängerung der freiwilligen Weiterversicherung gut geheißen.¹⁹ In den Beobachtungsinteraktionen zeigte sich, dass durchaus nicht alle Kunden über diese Versicherungsmöglichkeit und -bedingungen Bescheid wussten.²⁰ Insofern ist es bedeutsam, dass die freiwillige Weiterversicherung in allen Fällen initiativ von den Vermittlern angesprochen wurde. Nur wenige Kunden zögerten oder kündigten an, dass dies für sie definitiv nicht in Frage käme (B15, Abs. 139-141).²¹ Die allermeisten äußerten den festen Entschluss zum Abschluss der Weiterversicherung. Das liegt sicher auch daran, dass die Arbeitsvermittler den Kunden nachdrücklich dazu raten. Typisch ist die folgende Darstellung:

„Sie können also sich freiwillig arbeitslosenversichern und wenn Sie irgendwann sagen: ‚Ne, ich möchte doch wieder angestellt sein und suche eine neue Arbeit‘

¹⁸ Berechnung nach Wagner 2009, Kommentar zum Gesetz zum Versicherungsverhältnis auf Antrag, S. 11.

¹⁹ Lt. Gesetz für bessere Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt vom 24. Oktober 2010.

²⁰ In einigen Agenturen wird die Ausgabe der Formulare zur freiwilligen Weiterversicherung in der Eingangszone ausgeteilt (AV_7, Abs. 151).

²¹ Im August 2009 waren 127.000 Selbständige freiwillig versichert, 4.968 ehemals Selbständige bezogen Arbeitslosengeld aus dieser Versicherung (Winkler 2010: 105).

können Sie sich wieder hier melden, können Sie auch so, aber so können Sie einen Arbeitslosengeldantrag stellen und somit wieder Arbeitslosengeld haben. (Kunde: Ja) Denn, Ihr Anspruch, den Sie jetzt haben, wird am Ende des Gründungszuschusses dann weg sein. Auch wenn Sie ihn noch nicht verbraucht hatten, aber mit jedem Monat Gründungszuschuss verschwindet ein Monat Arbeitslosengeldanspruch. Ne? Also, ist das am Ende weg, wenn Sie dann ein Jahr selbständig waren, haben Sie keinen Arbeitslosengeldanspruch mehr. Ne? Nur wichtig für Sie zu wissen, wenn Sie also sich nicht absichern, haben Sie danach, wenn Sie dann Ihre Selbständigkeit mal aufgeben würden, nichts mehr.“ (B12, Abs. 19)

Der Hinweis, dass man im Falle des Scheiterns der Selbständigkeit mit „nichts mehr“ dastehe, dass also der Arbeitslosengeld-I-Anspruch aufgebraucht ist, konnte in den Interaktionsbeobachtungen häufiger beobachtet werden (unter anderem auch in B13, Abs. 45). Immer wieder wird die Weiterversicherung auch als guter Deal für die Versicherten dargestellt (B16, Abs. 31). Allerdings haben viele Arbeitsvermittler es als problematisch erlebt, nicht gewusst zu haben, ob und wenn ja zu welchen Konditionen die freiwillige Weiterversicherung verlängert werden würde. Viele haben sich in dieser Situation der Ungewissheit dazu entschlossen, auf die Informationslage hinzuweisen und für den Fall, dass die Möglichkeit zu ähnlichen Bedingungen weiterbestehe zum Abschluss einer Weiterversicherung geraten (B13, Abs. 65). Die große Zustimmung zur freiwilligen Weiterversicherung und die offensive Informationspolitik ist ein Hinweis darauf, dass die Vermittler in dieser Hinsicht die Perspektive der Agenturkunden einnehmen. Sie überlegen, was sich aus deren Sicht rechnet und wie man sich gegen das Risiko der Selbständigkeit absichern kann (AV_11, Abs. 102). Eine alternative Position, die die freiwillige Weiterversicherung aus der Sicht der Versicherungsgemeinschaft als finanziell ungünstig zur Sprache bringt, ist selten (AV_13, Abs. 62).

3.1.2 Handlungsspielraum

Der Gründungszuschuss ist in seiner derzeitigen Ausgestaltung ein Rechtsanspruch. Anders als bei einer Ermessensleistung hängt die Vergabe des Gründungszuschusses zwar durchaus auch an der Zustimmung der Vermittler in den Agenturen. Wenn diese eine Förderung jedoch ablehnen möchten, liegt die Begründungs- und Beweislast auf ihrer Seite. Man könnte also erwarten, dass die Vermittler sich die Arbeit leicht machen und mit dem Hinweis, dass ein Rechtsanspruch auf Förderung mit dem Gründungsanspruch besteht, einfach jeden Antrag nach formaler Vollständigkeitsprüfung genehmigen. Dafür finden sich aber empirisch keine Belege. Als eine zentrale Erkenntnis dieser Studie kann vielmehr festgehalten werden, dass sich in den Agenturen und bei den Vermittlern vielfältige Routinen entwickelt haben, mit denen der Ablauf und auch die Vergabe des Gründungszuschusses gezielt beeinflusst werden soll. Generell werden dabei neben den bestehenden Handlungsspielräumen ganz gezielt neue, informelle Handlungsspielräume geschaffen. Man kann folgende Routinen unterscheiden, mit denen Agenturen und Vermittler sich Spielräume eröffnen: Variation bei der Initiative zum Gründungszuschuss, beraterische Interventionen, Einschränkung der akzeptierten fachkundigen Stellen und doppelte Absicherung der Förderentscheidung. Über diese Interventionen entstehen erhebli-

che Freiräume, die eine Beeinflussung der Gründungszuschussvergabe ermöglichen.

3.1.2.1 Selbständigkeit oder Vermittlung in Arbeit? Die Initiative zum Gründungszuschuss

Der Gründungszuschuss als Option der Marktintegration kann entweder vom Kunden oder vom Vermittler ins Spiel gebracht werden. Inwieweit auf der Ebene der Arbeitsvermittler Handlungsspielraum dadurch entsteht, dass auf die Möglichkeit zur Förderung von Selbständigkeit im SGB III hingewiesen wird oder nicht, hängt natürlich wesentlich vom Informationsstand der Kunden ab. Je weniger Kunden von den Fördermöglichkeiten wissen und diese von sich aus ansprechen beziehungsweise einfordern, desto mehr hat es der Vermittler in der Hand, nach eigenen Kriterien identifizierte Kunden entweder zu informieren oder nicht zu informieren. Diese Studie kann aufgrund ihrer Konzeption über den tatsächlichen Wissensstand der Kunden keine Aussagen machen. Sie kann aber vom Erfahrungswissen der Arbeitsvermittler profitieren und eruieren, auf welche Weise der Gründungszuschuss auf die Tagesordnung kommt, in welcher Intensität und auf Grundlage welcher Überlegungen er von den Vermittlern angesprochen oder nicht angesprochen wird. Um diese Aspekte geht es in den folgenden Absätzen.

Nach einhelliger Einschätzung der Arbeitsvermittler geht die Initiative zur Beantragung des Gründungszuschusses zumeist von den Kunden aus.

„Aber die Kunden, die das hier auch ansprechen, also die wissen das auch alle, die sprechen es hier an, weil die wissen, es gibt einen Gründungszuschuss. Manche fragen dann auch: ‚Wie sieht das aus, wenn ich mich selbständig machen will: Gibt es da einen Zuschuss? Und wenn ja, was muss ich dafür tun?‘“ (AV_3, Abs. 30).

Organisatorisch bedeutet dies zumeist, dass die Kunden auf dem so genannten Arbeitspaket (AV_5, Abs. 14), das jeder Arbeitslose in der Eingangszone der Agenturen ohnehin ausfüllt, ihr Interesse am Gründungszuschuss vermerken. In Agenturen, in denen die Bearbeitung des Gründungszuschusses durch bestimmte Arbeitsvermittler vorgenommen wird, werden die Kunden dann direkt an den betreffenden Mitarbeiter für ein Erstgespräch verwiesen. In den Beobachtungen zeigte sich, dass in diesen Gesprächen ohne Umschweife über Selbständigkeit gesprochen wird. Alternative Integrationsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt werden mitunter gestreift, stehen aber an sich nicht auf der Agenda.²²

In den allermeisten Förderfällen treffen die Vermittler also auf Kunden mit einem manifesten Interesse am Gründungszuschuss. Mit dieser Praxis können die Arbeitsvermittler aus unterschiedlichen Gründen gut leben. Viele von ihnen erwarten gera-

²² Das Vertrauen auf die Selbstselektion der Kunden im Eingangsbereich über die so genannten Arbeitspakete ist insofern problematisch, als es dazu führen kann, dass Personen ohne Abwägung von Alternativen in die Selbständigkeit ‚hineingefördert‘ werden, die womöglich auch auf dem ersten Arbeitsmarkt gut vermittelbar gewesen wären (vgl. Abschnitt 4).

dezu, dass die Initiative zur Gründungsförderung vom Kunden ausgeht. Jemand, der nicht von selbst auf die Förderung zu sprechen kommt, so wird argumentiert, ist auch kein geeigneter Gründer. „Das ist eine Entscheidung, die der Kunde treffen muss, die ich ihm nicht vorlegen muss.“ (AV_1, Abs. 121) Das Interesse am Gründungszuschuss dokumentiere zudem, dass „Denkprozesse im Kopf beim Kunden“ (AV_1, Abs. 158) und die Motivationsgrundlage (AV_3, Abs. 28) schon so ausgeprägt seien, dass man eine Selbständigkeit auch guten Gewissens unterstützen könne. Die Zurückhaltung bei der Ansprache der Fördermöglichkeit Gründungszuschuss ist zum Teil aber auch in der Auffassung begründet, dass das Ziel der Arbeitsvermittlung eine „ganz normale Beschäftigung“ sei und eben nicht die Selbständigkeit (AV_6, Abs. 11). Bei Vermittlern mit spezifischen Kundengruppen kann hinzukommen, dass man bei diesen eine Selbständigkeit, beispielsweise aus Altersgründen, nicht für angemessen hält (AV_10, Abs. 38).

Das Gesagte schließt nicht aus, dass die Arbeitsvermittler sich in bestimmten Fällen dazu entscheiden, einem Kunden den Gründungszuschuss aktiv vorzuschlagen. Obwohl die Begründungen variieren, haben doch alle Vermittler das Ziel, die Chancen auf eine dauerhafte Beendigung der Arbeitslosigkeit zu erhöhen. Häufig kommt eine Selbständigkeit dann zur Sprache, wenn Alternativen ausgeschöpft sind: „Es gibt Bereiche, in denen es sehr, sehr schwierig wird, eine Festanstellung zu finden. Dann bespreche ich natürlich durchaus an, ob das eine Alternative sein kann.“ (AV_2, Abs. 38) Die Einschätzungen der Vermittler unterscheiden auch nach Branchen: „Arbeitsmarktbedingt, also zum Beispiel Übersetzer oder Grafiker, da gibt es halt einfach gerade in B.-Stadt keinen, keinen Markt für Festanstellung. Und das wissen die zum Teil selber, manche wollen es auch nicht wahrhaben.“ (AV_19, Abs. 130). Bei Älteren, denen auf dem Arbeitsmarkt „klare Alleinstellungsmerkmale“ (AV_19, Abs. 110) fehlen, wird der Gründungszuschuss mitunter angesprochen, damit der „Kopf schon einmal damit arbeiten kann“ und die Selbständigkeit zumindest mittelfristig überhaupt in Erwägung gezogen wird (ebd.). Diese letzte Äußerung ist typisch für die Haltung, in der die Arbeitsvermittler zum Gründungszuschuss raten. Sie wollen einen „Denkanstoß für die Kunden geben“ (AV_9, Abs. 23), neue Möglichkeiten aufzeigen und schrecken in aller Regel davor zurück, eine dezidierte Empfehlung zur Selbständigkeit auszusprechen. Die Ausnahme von dieser Regel liegt dann vor, wenn der Arbeitsvermittler den Eindruck hat, dass dem Kunden sein eigenes diesbezügliches Potenzial noch gar nicht klar ist (AV_20, Abs. 111-115).

Die vorstehenden Absätze lassen erkennen, dass die Ansprache des Gründungszuschusses nicht willkürlich geschieht, sondern auf organisatorischer und individueller Ebene systematisiert wird. Auf organisatorischer Ebene besteht schon im Eingangsbereich der Agenturen die Möglichkeit, gegebenenfalls ein (vages) Interesse am Gründungszuschuss mitzuteilen. Auf der individuellen Ebene rationalisieren die Arbeitsvermittler ihre Entscheidung, ob sie den Gründungszuschuss von sich aus ansprechen, auf Grundlage ihres (Alltags-)Wissens und ihres beruflichen Erfahrungsschatzes (zum Beispiel wenn es um die Einschätzung von Vermittlungschancen in bestimmten Branchen oder bestimmter Altersgruppen angeht).

Neben diesen Faktoren wird in vielen der untersuchten Agenturen noch ein weiteres, nicht selbständigkeitsbezogenes Kriterium bei der Ansprache des Gründungszuschusses berücksichtigt. Die im Jahr 2010 gestiegene Nachfrage nach der Gründungsförderung (vgl. Abschnitt 2.1.2) hat die eingeplanten Budgets der Agenturen frühzeitig „erschöpft“ (AV_14, Abs. 45). In mehreren Agenturen berichteten Experten und Vermittler, dass bereits in der ersten Jahreshälfte mehr als 90 % der geplanten Mittel gebunden waren. Trotz der Möglichkeit zur Nachforderung von Geldern hat dies auch dazu geführt, dass die Arbeitsvermittler in Teamgesprächen oder Umsetzungshinweisen dazu angehalten wurden, das Instrument defensiv einzusetzen (AV_13, Abs. 162).

„Wir sollen es nicht mehr aktiv anbieten. (...) Aber früher bin ich auch schon mal hin gegangen und habe gesagt: ‚Mensch, Sie haben sich immer wieder befristet abgemeldet. Wie wäre es denn, das mal dauerhaft anzugehen? Versuchen Sie es doch, wenn Sie Ihr Spektrum erweitern!‘ Also dann habe ich schon auch in Richtung Selbständigkeit beraten und das mache ich sicher jetzt nicht mehr in dem Maße.“ (AV_11, Abs. 134-6, vgl. auch: AV_13, Abs. 48, AV_20, Abs. 201)

Die Aufforderung, eine „defensive“ Informationspolitik zu betreiben, hat natürlich keinen Einfluss auf den Teil der Beratungsgespräche, die auf Initiative des potenziellen Gründers die Selbständigkeitsförderung ansprechen. In den Gesprächen aber, in denen dies nicht der Fall ist, stehen die Vermittler jetzt vor einer doppelten Herausforderung: Sie müssen sich fragen, ob sie es verantworten wollen und können, ob sie jemandem für den Gründungszuschuss vorstellen wollen, der von selbst (und sei es aus Unwissenheit) kein Interesse bekundet hat. Sie müssen darüber hinaus in einigen Agenturen auch eruieren und vor sich selbst begründen, ob sie dies auch trotz der angespannten Budgetsituation tun wollen.

3.1.2.2 Beraterische Interventionen

Gängige Praxis bei der Vergabe des Gründungszuschusses ist, dass die Arbeitsvermittler den Kunden „auf den Zahn fühlen“ (AV 1, Abs. 41), um mehr über ein Gründungsprojekt zu erfahren, um über Konsequenzen der Selbständigkeitsentscheidung aufzuklären oder die Entscheidung überhaupt zu problematisieren. Viele Arbeitsvermittler sehen es als ihre Aufgabe, den Gründungszuschuss nicht nur in einem Verwaltungsakt zu vergeben, sondern die Kunden auch umfassend über Hindernisse und mögliche Konsequenzen ihrer Entscheidung zu informieren. Diese beraterischen Interventionen können mehr oder weniger massiv angelegt sein. Das ist abhängig vom Kunden und dessen Gründungsprojekt, aber auch von der Einstellung und Berufsauffassung des Arbeitsvermittlers sowie von dem im Gespräch durchgesetzten Praxisrahmen (siehe auch Abschnitt 3.2).

Zu den leichten beraterischen Interventionen gehört die Problematisierung des Selbständigkeitsvorhabens in einem weiten Sinne. Dabei werden Kunden auf Folgen der Selbständigkeit aufmerksam gemacht. Das kann so scheinbar banale Dinge betreffen wie den Umstand, dass man als Selbständiger nicht erwarten kann, jeden Tag gleichermaßen mit Arbeit ausgelastet zu sein. Es kann aber auch der Hinweis auf die Gefahr der Verschuldung sein. Die Vermittler wollen vermeiden, dass die

Kunden unwissend in ihr „Unglück rennen“. Man versucht zu informieren und zur Selbstreflexion anzuregen:

Ja, und das man vielleicht auch auf Risiken mehr hinweist, warum die das jetzt gerade machen wollen. Also die Gründe dafür, die Motivation für dieses Vorhaben, das noch mal näher zu erkunden und das vielleicht noch mal so als Anhaltspunkt nehmen, da wirklich noch mal drüber zu sprechen: ‚Ist es das jetzt?‘ Aber ich glaube, dann gibt es die meisten, die das Vorhaben haben und durchziehen und fertig. Aber dafür ist dieses Instrument ja dann eigentlich auch ganz gut.“ (AV_3, Abs. 120)

Andere Vermittler arbeiten indirekter und verweisen zum Beispiel auf Selbständigkeits-Tests im Internet, wenn sie Zweifel an den Fähigkeiten der Gründungsinteressierten haben (AV_5, Abs. 18). Einige Agenturen verfügen auch über ein differenziertes Weiterbildungssortiment, sodass die Arbeitsvermittler Kunden die Teilnahme an eintägigen, zweiwöchigen oder dreimonatigen Veranstaltungen anbieten können (für E.-Stadt, AV_14, Abs. 29).

Die geringfügige beraterische Intervention dient hier dem Abbau der Spannung, in der sich Arbeitsvermittler befinden, die einem Gründungswilligen geringe Erfolgchancen zurechnen, die aber gleichzeitig den Eindruck haben, aufgrund des rechtlichen Rahmens eigentlich wenig ausrichten zu können:

„Ich kann bestimmte Sachen nachfordern. Aber im Grunde genommen kann ich eigentlich nur versuchen, zu lenken. Und ich sage mal, 90 Prozent meiner Kunden sieht ein, was ich möchte, dass ich Ihnen ja helfen will. Aber prinzipiell habe ich verdammt wenig Möglichkeiten zu sagen: „Nein, Sie machen sich nicht selbständig.“ Oder: „Nein, ich fördere nicht.“ Die Möglichkeit, wirklich Nein zu sagen, ist im Moment noch sehr eingeschränkt.“ (AV_8, Abs. 151)

oder:

„Also das, das auch, wenn man das Gefühl hat, da rennt jemand irgendwie in eine Sache rein und verrennt sich, dass man dann, ich kann niemanden davon abhalten, wenn die Unterlagen okay sind, aber dass man dann zumindest auch sagt, überlegen Sie sich's noch mal.“ (AV_5, Abs. 125)

Die Vermittler wollen die Kunden mit Informationen versorgen und hoffen gerade in ihres Erachtens nach kritischen Fällen auf Selbsterkenntnis. Die potenziellen Gründer sollen (durchaus ergebnisoffen) alle Möglichkeiten haben, sich vorher zu überlegen, ob sie tatsächlich selbständig sein wollen.

„Und gerade den Jugendlichen empfehle ich dann auch eben bei [einer regionalen Gründungsförderungsnetzwerk, S.B.] oder bei der [einer regionalen Gründungsförderungsnetzwerk, S.B.] doch noch mal sich beraten zu lassen, weil die das doch auch wirklich denen noch mal ganz deutlich machen, was es heißt, (...).“ (AV_7, Abs. 83)

Eine qualitativ anders gelagerte Art der beraterischen Intervention liegt vor, wenn die Arbeitsvermittler mit ihrer Beratung durch Informationen und Problematisierungen nicht nur die Entscheidungsgrundlage der Gründungswilligen verbessern wollen, sondern wenn sie in diesen Entscheidungsprozess selbst unmittelbar eingreifen:

„Also ich werde, grundsätzlich jeder Kunde, der kommt und sagt: „Ich will mich selbständig machen.“ Dann gucke ich ja erst mal rein, was kann der, was kann der

nicht. Dann kriegt der zuerst die Einladung zu [einer Gründungs-
Informationsveranstaltung in der Agentur, S.B.]. Da wird schon mal erzählt, was er
alles wissen, können, sollen muss und dann sage ich ihm: „Sie müssen das, das
und das noch machen und das und das müssen Sie mir beibringen.“ Sprich also,
er muss mir belegen können, dass er die kaufmännische Seite beherrscht. Wenn
er das nicht kann, dann schicke ich ihn in eine entsprechende
Qualifizierungsmaßnahme, das ist eine Trainingsmaßnahme, wo er zumindest die
Grundlagen erst einmal lernt. Gegebenenfalls habe ich auch noch die Möglichkeit,
ihn in eine Qualifizierungsmaßnahme zu schicken, die dauert dann ein halbes Jahr
und dann muss man halt weiter sehen, dass man also da dann auch wirklich dem
Kunden sagt: „Du kannst nicht einfach von jetzt auf gleich das machen. Du musst
auch belegen, dass Du das schaffst.““ AV_1, Abs. 49

In diesem Zitat skizziert der Befragte eine Stufenleiter der Anforderungen, mit der er
seiner Ansicht nach problematische Gründer nach und nach konfrontieren kann:
Zuerst muss der Gründungsmontag besucht werden (eine eintägige Informations-
veranstaltung zur Selbständigkeit), dann betont er die Anforderungen an die kauf-
männische Kompetenz, dann stehen langwierige Qualifizierungsmaßnahmen im
Raum und schließlich behält er sich vor, direkt von der Gründung abzuraten.

Ein Steigerung der mittleren Beraterischen Intervention liegt vor, wenn nicht mehr
nur vom Gründungsvorhaben abgeraten wird, sondern gleich eine massive Empfeh-
lung ausgesprochen wird.

„Da setze ich das dann meistens dahin, dass ich dann sage: „Ja, Sie müssen das
machen und Sie müssen das können. Können Sie das? Alleine? Können Sie das
ohne Hilfe machen?“ Und sobald ich dann auf dieses „alleine“ komme machen die
meisten schon innerlich einen Schritt zurück.“ (AV1, Abs.129)

oder:

„Einen Fall hatte ich, der hat die Zigarettenautomaten gewartet. Der sagte dann
- war schon lebensälter - und meinte dann: „Ja dann mache ich halt Ebay und
verkaufe halt über Ebay Sachen.“ (Interviewer: Irgendwas oder hatte er konkrete
Vorstellungen?) Nein, nein, irgendwas, alles Mögliche. Da habe ich gesagt: „Nö.“
Ich sage: „Davon können Sie nicht leben, das geht nicht. Sie müssen ja mit dem,
was Sie sich in der Selbständigkeit erarbeiten wollen auch leben können.“ Ich
sage: „Das geht nicht!“ Und da hat er drauf bestanden, dann habe ich ihm den
Antrag in die Hand gegeben und dann ist er auch zur Handwerkskammer
gegangen, die Handwerkskammer hat das Gleiche gesagt wie ich auch und somit
habe ich dann abgelehnt.“ (AV_1, Abs. 69)

Eine Variante der weitgehenden Beraterischen Intervention, die zwar weniger kon-
frontativ aber nicht weniger effektiv ist, schafft gezielt Unklarheit über die Vorausset-
zungen zum Bezug des Gründungszuschusses, beziehungsweise - noch generel-
ler - darüber, ob der Gründungszuschuss eine Pflicht- oder Ermessensleistung ist.
Diese Praxis konnte bei den Interaktionsbeobachtungen dokumentiert werden:

Vermittler: „Genau. Das wäre erst mal unser erster Start. Ja? Machen Sie sich über
alles Gedanken und wir gucken uns das dann genauer an, mit den Daten. Und
dann gucken wir, wie das am vernünftigsten machbar ist. (Kunde: Mhm) Und ab
wann ich Sie für tragfähig halte. (Kunde: Mhm) Welche Voraussetzungen auch
noch gemacht werden müssen und was Sie verändern müssen (Kunde: Mhm),
damit das tragfähig wäre. (Kunde: Gut) Ne? (Kunde: Ja!“ (B14, Abs. 95)

oder:

Vermittler: „Wie gesagt, natürlich prüfen wir die Selbständigkeit und inwieweit die tragfähig ist. (Kunde: Mhm) Denn wir fördern ja nur Existenzgründungen, die auch, sage ich mal so, durchdacht sind, die für die Zukunft eben tragbar sind. (Kunde: Mhm) Deswegen müssen Sie uns auch Unterlagen dazu einreichen. (Kunde: Mhm) Und zwar brauchen wir halt eine Beschreibung des Existenzvorhabens. (Kunde: Mhm) Was wollen Sie machen? Wen wollen Sie ansprechen? Haben Sie schon Räume angemietet? Was wollen Sie anbieten? Soll wirklich so umfassendes Konzept haben. (Kunde: Mhm) Von Ihrer Selbständigkeit. (Kunde: Gut, okay) Genau.“ (B15, Abs. 40)

In beiden Zitaten suggerieren die Arbeitsvermittler, dass sie es sind, die die Tragfähigkeit des Gründungsvorhabens bewerten.²³ Was sie dabei gezielt verschleiern, ist die Tatsache, dass die Vermittler selbst eben nicht die *inhaltliche* Prüfung auf unternehmerische Tragfähigkeit sondern nur die *formale* Prüfung auf Vorhandensein einer positiv ausfallenden Tragfähigkeitsbescheinigung vornehmen. Bei der Lektüre dieser Zitate muss man sich vergegenwärtigen, dass die Arbeitsvermittler sich mit ihren weitgehenden beraterischen Interventionen einen Freiraum schaffen, der so vom Gesetz sicher nicht vorgesehen, aber eben auch nicht ausgeschlossen ist. Man kann davon ausgehen (das legt zumindest die Selbsteinschätzung der Betroffenen nahe), dass die Kunden in aller Regel den Empfehlungen der Mitarbeiter der Agenturen Folge leisten. Inwiefern solche beraterischen Interventionen sachlich geboten sind, lässt sich abschließend nicht klären. Die Tatsache allerdings, dass Vermittler mit spezifischer Gründungsexpertise eher zu massiven Interventionen neigen als Unerfahrenere, legt allerdings den Schluss nahe, dass die Interventionen einer sachlichen Grundlage nicht entbehren.

3.1.2.3 Einschränkung der akzeptierten fachkundigen Stellen

Das Gesetz sieht als wichtigen Eckstein die Überprüfung der Tragfähigkeit eines Gründungsvorhabens durch eine fachkundige Stelle vor. Der Kreis der fachkundigen Stellen umfasst im Gesetzestext Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, berufsständische Kammern, Fachverbände und Kreditinstitute (§ 57 Abs. 2 SGB III).²⁴ Tatsächlich jedoch schränken die Arbeitsvermittler diesen Kreis oftmals auf wenige Stellen ein, bevorzugt auf die Industrie- und Handelskammern sowie auf erprobte lokale Kooperationspartner der Agenturen (wie ein regionales Amt für Wirtschaftsförderung oder das Finanzamt). Diese Zusatzanforderungen haben in erster Linie das Ziel, Steuerberater aus dem Kreis der akzeptierten fachkundigen Stellen auszuschließen. Die Arbeitsvermittler führen dafür verschiedene Gründe an. Eine Gruppe weist auf schlechte Erfahrungen mit Steuerberatern hin.²⁵ Eine zweite Gruppe sieht einen prinzipiellen Zielkonflikt bei den Steuerberatern. Diese könnten

²³ In einem anderen Fall wurde trotz mehrmaligen Nachfragens eines Kunden offengelassen, ob eine Trainingsmaßnahme zur Selbständigkeit Fördervoraussetzung ist oder nicht (vgl. B7, Abs. 109-111).

²⁴ Die Formulierung dieser Auflistung im SGB III impliziert, dass es sich um eine unabgeschlossene Aufzählung handelt, das heißt dass weitere Stellen prinzipiell zulässig sind.

²⁵ Zum Beispiel ist das der Fall, wenn Franchise-Geber eigene Steuerberater für die fachkundige Stellungnahme an der Hand haben (AV_2, Abs. 119).

dem Gründungsvorhaben nicht neutral gegenüberstehen, da die Gründer in aller Regel auch ihre (potenziellen) Kunden seien. Eine dritte Gruppe lehnt die Steuerberater mit Blick auf das Wohl der Agenturkunden ab. Diese erhielten bei anderen Stellen, zum Beispiel bei der IHK, kritischere - und damit für die Einschätzung des eigenen Gründungsvorhabens nützlichere - Rückmeldungen.²⁶ Bei der Vorsicht, die viele Vermittler gegenüber Steuerberatern an den Tag legen, darf man eine wichtige Eigenschaft der Tragfähigkeitsbescheinigung nicht vergessen. Die Bescheinigungen werden als standardisierte Formulare ausgestellt, aus denen sich schwer nachvollziehen lässt, wie intensiv sich die jeweilige fachkundige Stelle mit einem Gründungsvorhaben auseinandergesetzt hat.²⁷ Wenn ein in einem Einzelfall Vermittler vermuten sollte, dass es sich um ein Gefälligkeitsgutachten handelt, kann er diesem Verdacht anhand des Formulars zur Bescheinigung der Tragfähigkeit nicht intensiv nachgehen.

Die Vermittler versuchen auf verschiedene Weise, die Kunden von Steuerberatern als fachkundigen Stellen abzubringen. Ein Weg ist der gutgemeinte Ratschlag:

„Wie gesagt, ich kann meines Erachtens auch dann noch mal bitten, dass man es halt auch einfach noch von der neutralen Stelle bestätigen lässt. Man muss natürlich sehr moderat vorgehen, ne? Wenn noch was fehlt oder so, dass man sagt: „Ich möchte das gerne jetzt noch mal ergänzt haben und wir haben hier unsere Bildungsträger, die das auch machen und ich möchte, dass Sie da gerne hingehen.“ (AV_19, Abs. 164, ähnlich auch: AV_6, Abs. 87)

In den Beobachtungen trat an die Stelle des gutgemeinten Ratschlags immer wieder auch die Weglassung. Im folgenden Zitat wird die IHK für die Einholung der fachkundigen Stellungnahmen alternativlos genannt.

„Was wichtig dabei ist, ist die fachkundige Stellungnahme. (Kundin: Genau) Haben Sie davon schon mal was gehört? (Kundin: Ja, hab ich) Okay. Und Ihrem Fall müsste das die IHK ausfüllen (Kundin: Okay) und die IHK müsste anhand Ihres Businessplans uns bescheinigen, dass das wirtschaftlich vertretbar ist. (Kundin: Ja) Das machen die mit dieser fachkundigen Stellungnahme. (Kundin: Ja) Die plus den Businessplan plus die Gewerbebeanmeldung (Kundin: Mhm) plus einen Lebenslauf – [Kundin legt Blatt auf den Tisch, S.B.] Der Lebenslauf, wunderbar. Plus noch Kenntnissnachweise, nennen wir das.“ (B20, Abs. 49)

Andere Vermittler weisen auch gegenüber dem Kunden explizit darauf hin, dass sie Steuerberater aufgrund schlechter Erfahrungen oder wegen erwarteter mangelnder Ergebnisse nicht als fachkundige Stelle akzeptieren (zum Beispiel B17, Abs. 41). Den Vermittlern ist aber klar, dass sie die Kunden letztlich nicht dazu zwingen können, auf den Steuerberater zu verzichten.

²⁶ Das schließt negative Rückmeldungen ausdrücklich mit ein: „Und äh da habe ich dann schon den einen oder anderen, der dann über den Kontakt zum Amt für Wirtschaftsförderung die Rückmeldung bekommt, "lass lieber die Finger davon, weil damit wirst du irgendwann auf die Nase fallen." Im Vorfeld schon, dann brauchen wir schon gar keinen Antrag mehr.“ AV_11, Abs. 68

²⁷ Allerdings muss die Tragfähigkeit einer Existenzgründung ergänzend zum standardisierten Formular in einem freien Text zusammenfassend beurteilt werden.

„Das ist natürlich so eine Sache. Ich kann da jetzt nur Empfehlungen abgeben. Wenn jemand sagt: „Ich mach das mit meinem Steuerberater.“ – Das ist eine zugelassene Stelle. Wir sagen natürlich IHK oder Handwerkskammer wäre nicht schlecht, weil die etwas unabhängiger sind als ein Steuerberater.“ (AV_3, Abs. 30, ähnlich: AV_3, Abs. 118)

Nur eine Minderheit der von uns befragten Fachkräfte verzichtet ganz auf Empfehlung hinsichtlich der fachkundigen Stelle. Diese Mitarbeiter tendieren auch in anderen Bereichen eher dazu, es den Kunden zu überlassen, ob und wie sie sich auf die Selbständigkeit vorbereiten (zum Beispiel B11, Abs. 27, siehe unten Abschnitt 3.2). Nach ihrem Verständnis kann es in der Bundesagentur nur um die formal richtige Vergabe des Gründungszuschusses gehen, um so dem Rechtsanspruch Genüge zu tun.

3.1.2.4 Doppelte Absicherung der Förderentscheidung

In vielen untersuchten Agenturen treffen die Arbeitsvermittler die Entscheidung zur Förderung nicht mehr vollständig autonom, sondern in Rücksprache mit anderen, zumeist den jeweiligen Teamleitern.²⁸

„Im Augenblick ist es so intern geregelt, dass meine Chefin auch immer noch mal ein Auge drauf wirft, dass wir doppelt, praktisch Vier-Augen-Prinzip (I: Ja) noch mal kontrollieren, ähm, war sonst nicht der Fall, weil der Leistungsbereich, der Fachbereich selbstverständlich auch noch mal kontrolliert, ne, eigentlich, im Augenblick sind wir 6 Augen sozusagen.“ (AV_6, Abs. 45)

Diese Regelung ändert am rechtlichen Rahmen der Gründungszuschussvergabe selbstverständlich nichts – der Gründungszuschuss bleibt eine Pflichtleistung. „Wenn es keine Ablehnungsgründe gibt (I1: Ja), ja dann kann ja auch mein Teamleiter eigentlich nicht anders entscheiden (...).“ (AV_7, Abs. 57). Ein anderer Vermittler bringt es so auf den Punkt: „Also wie gesagt, die Teamleiter und Bereichsleiter gucken ja drauf, um da zu steuern. Ich habe noch nicht gehört, dass da der Teamleiter das Haar in der Suppe finden konnte.“ (AV_8, Abs. 171) Angesichts dessen stellt sich die Frage, mit welchem Kalkül in einer großen Mehrheit der untersuchten Agenturen das Institut der doppelten Absicherung der Förderentscheidung eingeführt wurde. Eine Wirkung dieser Regelung wird in erster Linie wohl dadurch entstehen, dass die Vermittler über eine Selbstkontrolle versuchen werden, nur wirklich aussichtsreiche Gründer zur Förderung zu bringen, eben solche Gründer, die sich gegenüber Dritten als selbstverständliche Gründer darstellen lassen. Außerdem kann man vermuten, dass einige Vermittler die Regelung der doppelten Prüfung als Aufforderung verstehen, den Gründungszuschuss defensiver zu handhaben, insbesondere, indem sie ihn nicht mehr selbst als Weg aus der Arbeitslosigkeit vorschlagen oder interessierte Kunden durch Beraterische Intervention von der Idee der Selbständigkeit abzubringen. Der Wirkungsmechanismus des vier Augen Prinzips läuft damit auf eine Hierarchie-induzierte Selbstkontrolle der Vermittler hinaus. „Es ist so ein bisschen Unsicherheit dabei dann, ja. Dass man auch wirklich guckt, dass wirklich alles genau dabei ist, damit man es nicht noch mal zurückbekommt.“ (AV_7,

²⁸ Diese Regelung findet sich unter anderem nicht in E.-Stadt (vgl. AV_11, Abs. 42).

Abs. 57) Die Reaktion auf diesen Steuerungsversuch ist differenziert. Die doppelte Absicherung der Förderentscheidung kann eben nicht nur als Aufforderung zur restriktiven Handhabung des Gründungszuschusses verstanden werden, sondern auch als Signal, dass man mit ihrer Arbeit nicht zufrieden ist, beziehungsweise als Eingriff in ihren Kompetenz- und Entscheidungsbereich.

Unabhängig davon, wie die doppelte Absicherung der Förderentscheidung funktioniert und wahrgenommen wird, stellt sich die Frage nach der Begründung der Praxis. Warum versucht man überhaupt die Entscheidungen der Arbeitsvermittler zu beeinflussen? Die Antwort ist bemerkenswert: „Ja, also das ist der, der einzige Grund, dass es im Moment über die Teamleitung läuft, dass einfach ein Überblick über das Budget da sein muss, weil (...) wohl die Mittel etwas knapp wurden.“ (AV_5, Abs. 50) Wie schon bei der Frage, wer den Gründungszuschuss als Mittel der Arbeitsmarktintegration ins Gespräch bringt, wird auch hier die Knappheit der Fördermittel zum Anlass für Versuche, die Vergabehäufigkeit zu beeinflussen. Dabei ist allen Beteiligten bewusst, dass der Spielraum gering ist. Der soeben Zitierte stellt folgerichtig fest: „Nur es ist natürlich ein Gründungszuschuss ist da hat der Kunde einen Rechtsanspruch drauf und es ist keine Kann-Leistung, sondern, wenn die Unterlagen da sind, ist es keine Kann-Leistung, sondern eine Muss-Leistung.“ (AV_5, Abs. 50). Da es sich beim Gründungszuschuss um eine Pflichtleistung handelt, können die Agenturen Mittel nachfordern, wenn die geplanten Haushaltsmittel nicht ausreichen. Budgetknappheit sollte von daher eigentlich kein Problem sein. Dennoch entscheiden sich wohl einige Agenturen, wenn sie vor die Wahl gestellt werden, Mittel nachzufordern oder zu versuchen die Gründungszuschussvergabe zu beeinflussen, für letztere Option. In diesen Fällen überlagert ein organisationsbezogenes Kalkül der Verwaltung das Motiv der Gewährung eines Rechtsanspruchs. Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass die doppelte Absicherung der Förderentscheidung eher geringe Wirkung auf die Vergabepaxis hat, bleibt doch zu klären, was die Agenturen veranlasst, von einer Mittelnachforderung abzusehen.

3.1.2.5 Fazit: Eine Kultur der kritischen Begleitung von Gründungsprojekten

Insgesamt ist die Schaffung von Handlungsspielräumen innerhalb der engen Grenzen der gesetzlichen Vorgaben eine pragmatische und sinnvolle Routine, um offensichtlich zum Scheitern verurteilte Projekte abzuwenden oder zumindest dem Kunden als problematisch ins Bewusstsein zu bringen. Die vielfältig geschaffenen Handlungsspielräume sind sicherlich auch als informelle Reaktion auf eine formale Änderung der Vergaberegulungen zu sehen: Das Erfordernis einer fachkundigen Stellungnahme und einer Eignungsfeststellung sendet an die Mitarbeiter in den Agenturen das Signal, dass sowohl die Qualifikation der Gründer als auch die Qualität des Gründungsprojekts genauer unter die Lupe zu nehmen sind. Dies gilt unbeschadet der Tatsache, dass man sich insgesamt im Rahmen eines Rechtsanspruchs bewegt. Im Konfliktfall, wenn also ein Vermittler einer Förderung kritisch gegenübersteht, der Kunde sie aber dennoch beantragt, sind ersterem die Hände gebunden.

Alle besprochenen Routinen zur Schaffung von Handlungsspielräumen vermeiden daher auch den direkten Konflikt mit dem Kunden. Sowohl die weite Verbreitung als auch ihre Vielfalt zeigen jedoch, dass die gesetzlichen Regelungen einer Kultur der kritischen Begleitung von Gründungsprojekten förderlich sind.

3.1.3 Die zweite Förderphase

Im Unterschied zur ersten Förderphase, in der der Gründungszuschuss für neun Monate in Höhe des Arbeitslosengeldes I zuzüglich 300 Euro vergeben wird, ist die zweite Förderphase eine Ermessensleistung. In der zweiten Förderphase können die Antragsteller nach § 58 Abs. 2 SGB III für weitere sechs Monate einen monatlichen Zuschuss von 300 Euro erhalten. Der Betrag ist ausdrücklich nicht als Zuschuss zum Lebensunterhalt gedacht, sondern für die soziale Absicherung vorgesehen (BT-Drs. 16/1696, S. 30). Einen Nachweis über den Abschluss solcher Versicherungen muss allerdings nicht erbracht werden (siehe dazu Abschnitt 4). In der zweiten Förderphase geht der Gesetzgeber davon aus, dass die Geförderten ihren Lebensunterhalt aus der selbständigen Tätigkeit bestreiten können. Bisher liegen weder verlässliche Zahlen über den Anteil der geförderten Gründer vor, die einen Folgeantrag stellen, noch über den Anteil der Anträge, der positiv beschieden wird. Die Einschätzungen der befragten Vermittler gehen hier weit auseinander. Einige berichten, dass sie selten oder sogar sehr selten einen Folgeantrag erhalten. Es wird vermutet, dass viele den Antrag gar nicht mehr stellten, da „die sagen, den ganzen Aufwand, den ich da betreiben muss, spare ich mir. Für 300 Euro mache ich das nicht.“ (AV_11, Abs. 40). Andere stellen dagegen überzeugt fest: „Also ich würde sagen, 90 Prozent der Gründer beantragen die zweite Phase.“ (AV_7, Abs. 127) Wieder andere schätzen den Anteil der Gründer, die einen Folgeantrag stellen, auf ein Drittel (AV_11, Abs. 121). In Agenturen, in denen Erst- und Zweitanträge nicht von den gleichen Personen bearbeitet werden, traut man sich keinerlei Urteil zu. Die stark schwankenden Erfahrungen der Vermittler weisen darauf hin, die Wahrscheinlichkeit einen Zweitantrag zu stellen offensichtlich stark nach Kriterien variiert, die durch die Struktur der Agenturen zumindest zum Teil abgebildet wird. Denkbar sind hier insbesondere ein Einfluss von Bildung (zum Beispiel Akademikervermittlung vs. sonstige Vermittlung) und Region (wirtschaftlich prosperierende Regionen mit Dienstleistungsschwerpunkt vs. wirtschaftsschwache ländliche Regionen im Osten).

Wenn ein Kunde einen Antrag auf Weitergewährung der Förderung stellt, dann sind die Arbeitsvermittler erst gar nicht darauf angewiesen, sich einen Handlungsspielraum zu erarbeiten, wie bei der ersten Förderphase. Von vornherein ist klar, dass „das Potenzial der Ablehnungsgründe“ (AV_2, Abs. 125) groß ist. Die Herausforderung liegt nun eher bei der Frage, welche Begründungen man sich selbst und den Kunden gegenüber sowie innerhalb der Agentur für die Ablehnung eines Antrags ins Feld führt. Analytisch lassen sich hier zwischen sachbezogenen, wirtschaftlichen

und sachfremden, organisatorischen Erwägungen unterscheiden.²⁹ Bei der wirtschaftlichen Bewertung findet exemplarisch folgende Abwägung statt: „[Es wird, S.B.] dann immer geguckt (...): Ist das Unternehmen tragfähig? Wenn es tragfähig ist: Muss der Zuschuss noch bezahlt werden oder ist es auch ohne Zuschuss tragfähig?“ (AV_7, Abs. 127) So entsteht ein Korridor von Selbständigen, die weder einen zu großen noch einen zu geringen wirtschaftlichen Erfolg aufweisen:

„Zum einen sagt man: „Ne, das ist zu wenig.“ Sprich, das macht keinen Sinn einfach diese Selbständigkeit noch mal sechs Monate zu fördern. Oder, wenn sie zu viel verdienen, sagen wir: „Ne, der ist selber in der Lage, diese 300 Euro braucht er nicht mehr als Unterstützung.“ Das war früher sicherlich anders, wurde jetzt aufgrund auch dass dieses Budgets halt etwas geringer geworden ist, schon stärker geprüft?“ (AV_14, Abs. 137)

Das entgegengesetzte Kalkül setzt nicht bei der wirtschaftlichen Situation der Selbständigkeit an, sondern an innerorganisatorischen Kriterien. Vielfach wird berichtet, dass eine angespannte Budgetsituation den Ausschlag für einen negativen Bescheid gibt: „Die Töpfe sind einfach kleiner geworden und deswegen leer. Bedeutet auch, dass wir im Moment rigoros Folgeanträge ablehnen. Denn das sind ja (11: Ja) keine Pflichtleistungen.“ (AV_8, Abs. 167). Oder: „Da wird ja jetzt erstmal alles abgelehnt. (...) Mal gucken, was da alles kommt an Widersprüchen. (...) Und ich denke mal, früher hat man da auch lieber öfter mal Ja gesagt und jetzt wird alles abgelehnt.“ (AV_10, Abs. 143) Nicht immer führt die Berücksichtigung von Budgetfragen zu einer rigorosen Ablehnungspolitik. In einigen Agenturen wurde als Reaktion auf Budgetprobleme das oben beschriebene Korridormodell und damit eine Kombination von sachlichen und budgetären Faktoren eingeführt. Tatsächlich befinden sich die Arbeitsvermittler in einer schwierigen Situation, wenn sie einerseits mit finanziellen Engpässen konfrontiert sind, die eine restriktive Handhabung der Folgeanträge nahelegt, sie andererseits keine Hilfestellung bekommen, die ihnen eine rationale Entscheidungsgrundlage liefern. In einer solchen Situation, in der es nur budgetäre, aber keine wirtschaftlichen Bewertungsmaßstäbe für Entscheidungsverhalten gibt, ist es aus Sicht der Vermittler zielführend, wenn auch förderwürdige (das heißt insbesondere förderbedürftige) Anträge abgelehnt werden.

3.1.4 Mitnahme und Leistungsmissbrauch

Mitnahme- und Missbrauchswirkungen öffentlicher Förderinstrumente sind sehr schwer zu beziffern. Wir können in dieser qualitativen Implementationsstudie aber auf das Erfahrungswissen und die Einschätzungen derer zugreifen, die täglich in die Vergabe des Gründungszuschusses involviert sind. Gegenstand dieser Auswertung kann naturgemäß nicht die Bestimmung des Umfangs der in Rede stehenden Phänomene sein. Aber wir können eruieren, inwieweit Mitnahme und Leistungsmissbrauch aus der Sicht der Praktiker ein Problem darstellt oder nicht und wie sie dies begründen und inwieweit sich daraus Konsequenzen für Politik und Praxis ziehen

²⁹ Nur selten scheinen die Arbeitsvermittler die Prüfung des Folgeantrags allein auf formale Kriterien, wie die Vollständigkeit und Richtigkeit der vorgelegten Unterlagen, zu beschränken (AV_5, Abs. 88).

lassen. Dabei sprechen wir im Folgenden von Mitnahme, wenn die Gründungsförderung in Anspruch genommen wird, obwohl das Gründungsprojekt auch ohne diese in ähnlicher Form und zeitgleich umgesetzt worden wäre. Von Leistungsmissbrauch sprechen wir, wenn der Bezug der Förderung nicht aus der Motivation heraus veranlasst wird, sich selbständig zu machen, sondern anderen Zielen dient.

Ein zentrales Ergebnis dieser Implementationsstudie zum Gründungszuschuss ist, dass weder Leistungsmissbrauch noch Mitnahme Themen sind, die den befragten Vermittlern und Experten „unter den Nägeln brennen“. Einer berichtet, dass Leistungsmissbrauch intern nicht viel diskutiert werde (Exp_5, Abs. 88), ein anderer vermutet, dass nur ein geringer Anteil derer, die den Gründungszuschuss beantragten, sich nicht wirklich selbständig machen wolle (Exp_2, Abs. 142). Folgendes Zitat bringt die Einschätzung vieler auf den Punkt: „Aber die ganz, ganz große Masse, da ist das Geld sinnvoll angelegt.“ (Exp_6, Abs. 116). Der Eindruck der manifesten Aussagen wird noch dadurch bestärkt, dass Mitnahme und Leistungsmissbrauch eher selten initiativ von den Befragten angesprochen werden. Die meisten äußern sich erst auf Nachfrage und auch dann bleibt das Gespräch nicht lange bei diesen Themen. Wie bemerkenswert dieser Umstand ist, wird deutlich, wenn man ihn mit der Bewertung des Existenzgründungszuschusses vergleicht. Hier ist der Befund geradezu entgegen gesetzt: Die Thematisierung der Ich-AG wird fast immer mit dem Hinweis auf Missbrauchsmöglichkeiten und Missbrauchspraktiken verbunden.³⁰ Wenige Äußerungen zu diesem Instrument haben keinen unmittelbaren oder mittelbaren Bezug dazu. Es kommt auch immer wieder vor, dass bei Fragen nach Missbrauchs- und Mitnahmemöglichkeiten beim Gründungszuschuss unverzüglich der Existenzgründungszuschuss zur Sprache kommt.³¹

Auf unintendierte Effekte der Regelungen zum Gründungszuschuss angesprochen, unterscheiden die Experten und Vermittler grundsätzlich zwischen den beiden Varianten, die wir hier als Mitnahme und Leistungsmissbrauch begrifflich unterschieden haben (Exp_20, Abs. 79).

(1) Leistungsmissbrauch

In der am häufigsten angesprochenen Form des Leistungsmissbrauchs wird der Gründungszuschuss gezielt dazu eingesetzt, den Leistungsbezug zu verlängern. Die Kunden stimmen dabei die Antragstellung so ab, dass der Anspruch auf Arbeitslosengeld I bis auf die 90-tägige Mindesttransferentzugsrate aufgebraucht ist (AV_11, Abs. 92). „Manche machen das nur, um Hartz IV zu entgehen. Und einfach um den Leistungsbezug zu verlängern. Klar.“ (AV_13, Abs. 76, AV_16, Abs. 55).³²

³⁰ Mitnahmeeffekte werden bei diesem Vergleich nicht thematisiert.

³¹ In einigen Fällen wird der Gründungszuschuss auch mit dem Überbrückungsgeld verglichen, dann allerdings mit Blick auf Mitnahmeeffekte. Das Ergebnis bleibt dasselbe: Die Mitnahmeeffekte seien geringer (Exp_16, Abs. 114).

³² Ein Vermittler vermutete auch, dass die Beantragung des Gründungszuschusses dazu dienen könnte, von der Agentur „in Ruhe“ gelassen (AV_12, Abs. 114), das heißt nicht weiter mit Vermittlungsbemühungen konfrontiert zu werden.

Aber in den Gesprächen wird auch immer wieder deutlich, dass es sich dabei um Ausnahmefälle handelt:

„Was ich auch positiv erwähnen kann hier, dieser Mitnahmeeffekt oder dieses Hinauszögern, das habe ich hier eigentlich relativ wenig. Weil viele wissen, wenn ich mich 90 Tage vorher abmelde, kann ich erst mal 360, weniger 90 Tage, erst mal mein Arbeitslosengeld mitnehmen und dann künstlich mein Arbeitslosengeld verlängern. Das wissen natürlich auch viele, wo Vorteile sind, sind natürlich auch irgendwelche Leute, die es versuchen zu nutzen. Das habe ich hier aber verdammt wenig.“ (AV_19, Abs. 112).³³

Eine deutlich seltener erwähnte Leistungsmisbrauchsmöglichkeit liegt vor, wenn Personen, die mit einem Gründungszuschuss gefördert werden noch während der Förderdauer die Selbständigkeit de facto beenden oder/und in eine abhängige Beschäftigung wechseln, ohne dies der Agentur anzuzeigen (Exp_7, Abs. 113).³⁴

Es stellt sich die Frage, warum nach Einschätzung der Befragten Leistungsmisbrauch eine derart geringe Rolle spielt. Wesentlich dafür ist sicherlich, dass der Gesetzgeber negative Erfahrungen der Vergangenheit bei der Ausgestaltung des institutionellen Rahmens des Gründungszuschusses berücksichtigt hat. Eine Reihe von Regelungen haben mehr oder weniger ausschließlich zum Ziel, Leistungsmisbrauch zu verhindern. Die Tragfähigkeitsbescheinigung soll nicht allein die Qualität der geförderten Gründungen verbessern. Die Erstellung eines Businessplans und die Einholung der Bescheinigung von einer fachkundigen Stelle stellen de facto auch einen erheblichen Aufwand dar, der Leistungsmisbrauch entgegen steht. Die neu eingeführte Eignungsfeststellung hat in der Praxis zwar nur selten selektiv gewirkt (Abschnitt 3.1), sie signalisiert Vermittlern und Kunden aber nochmals deutlich, dass der Gründungszuschuss nicht leichtfertig vergeben wird oder werden soll. Der zur Beantragung des Gründungszuschusses ebenfalls erforderliche Restanspruch von 90 Tagen Arbeitslosengeld I macht das Warten bis zum letzten möglichen Tag der Antragstellung, einer der wesentlichen Kritikpunkte an der Ich-AG, unmöglich. Und schließlich verbraucht jeder Tag der Gründungsförderung einen Tag Anspruch auf Arbeitslosengeld I.³⁵ Daneben hat sich gezeigt, dass die Vermittler die institutionalisierten Regelungen kreativ dazu nutzen, sich Handlungsspielräume zu verschaffen, mit denen sie die Vergabe des Gründungszuschusses beeinflussen können

³³ Wie das Zitat zeigt, werden die Begriffe Mitnahme und Leistungsmisbrauch von den Praktiken nicht immer streng im oben definierten Sinne verwendet.

³⁴ Allerdings ist zu bedenken, dass die Bundesagentur für Arbeit die Daten von geförderten Personen regelmäßig mit Daten zur abhängigen Beschäftigung abgleicht. Die Entdeckungsfahr bei dieser Form des Leistungsmisbrauchs ist daher höher, als es aus Sicht der in dieser Studie befragten Praktiker scheinen mag. Allerdings kann Schwarzarbeit durch diesen Datenabgleich aufgedeckt werden.

³⁵ Eine Form des Missbrauchs des Gründungszuschusses, der nicht von den Kunden ausgeht, liegt vor, wenn Firmen Mitarbeiter entlassen, sie dazu auffordern, sich selbständig zu machen und dazu die Förderung der Bundesagentur in Anspruch zu nehmen. Die genannten Regelungen können gegen dieser Form des Leistungsmisbrauchs keinen wirksamen Schutz bilden.

(erinnert sei hier nur an die beraterischen Interventionen, vgl. Abschnitt 3.1.2.2).³⁶ Vor diesem Hintergrund erscheint eine weitere Verbesserung des Schutzes gegen Leistungsmissbrauch im Sinne der Verlängerung des Leistungsbezugs zu einem vertretbaren Kosten-Nutzen-Verhältnis kaum möglich (vgl. dazu ausführlich 4.2.3).

(2) Mitnahme

Mitnahme unterscheidet sich vom Leistungsmissbrauch darin, dass bei einer Mitnahme der Förderung die Ernsthaftigkeit der Gründungsabsicht nicht in Frage gezogen wird. Das Problem ist also nicht, dass jemand einen Gründungszuschuss erhält, der eigentlich nur seinen Leistungsbezug verlängern will, sondern dass jemand gefördert wird, der sich auch ohne einen Zuschuss selbständig gemacht hätte. „Das sehe ich schon als Mitnahmeeffekt, der hätte sich locker und gut ohne Gründungszuschuss gleich selbständig machen können. Aber das ist vielleicht die Mentalität zu sagen „Hm, nehme ich mal mit, was da ist.“ (Exp_14, Abs. 158) Der unbeabsichtigte Effekt der öffentlichen Förderung liegt bei der Mitnahme darin, dass Personen - zumindest vorübergehend - zum Kreis der Arbeitslosen stoßen, nur um damit alle Fördervoraussetzungen zu erfüllen. Typisch für die Mitnahme ist daher auch eine auffallend kurze Bezugsdauer (so zum Beispiel Exp_6, Abs. 54). Die Befragten ordnen regelmäßig bestimmte Fälle der Kategorie Mitnahme zu. In erster Linie sind hier Ärzte zu nennen: „Fragen Sie mal die Frau Y. bei den Ärzten? Es ist doch so: Ärzte, die haben sich doch schon immer selbständig gemacht, schon vor 50 Jahren. Die machen ihre Facharztausbildung am Krankenhaus, damit sie den Facharzt haben und dann lassen sie sich nieder. Haben die schon immer gemacht. Heute melden sie sich zwischendurch noch einen Tag arbeitslos.“ (AV_13, Abs. 80, ebenso AV_18, AV_11, Abs. 14-16). Als weitere Fälle werden Betriebsübernahmen (AV_10, Abs. 18, Exp_18, Abs. 62, auch thematisiert von AV_18) und Schornsteinfeger mit Gebietsschutz (Exp_4, Abs. 78) genannt. Diese Beispiele sind die Ausnahme von der Regel, dass sich die Befragten über Mitnahmeeffekte kaum Gedanken machen.

Die Tatsache, dass Mitnahme kein besonders virulentes Thema ist, muss nicht unbedingt bedeuten, dass sie selten vorkommt oder aus finanzieller Sicht für die Arbeitslosenversicherung unerheblich ist. Eher ist sie ein Hinweis darauf, dass die Beantragung des Gründungszuschusses bei einer bereits festen Gründungsabsicht durchaus nicht nur als rechtmäßig sondern auch als legitim erachtet wird. Die Gewährung der Förderung erscheint vielen Vermittlern als etwas, dass man sich durch Beitragszahlungen verdient hat. Zudem werde gerade die Klientel, die fest zu einer Gründung entschlossen ist, nach Einschätzung der Vermittler auch vergleichsweise

³⁶ Ein Vermittler schildert einem extremen Fall, bei dem der Kunde immer wieder neue Gründungsprojekte vorgeschlagen hat, für die er eine Förderung wollte: „Er wollte einfach nur, um diesen Gründungszuschuss zu bekommen, sich selbständig machen. Der kam dann noch mit allen möglichen abstrusen Ideen an und ich habe jedes Mal wieder gesagt: Nein danke. Geht nicht!“ (AV_1, Abs. 73). Das Beispiel zeigt, dass die Vermittler durchaus Mittel und Wege finden, Förderungen zu verhindern, bei denen sie Missbrauch vermuten (ähnlich: AV_6, Abs. 57).

erfolgreich sein.³⁷ Und sicher gilt auch für diese Gruppe, dass die Anfangsphase der Gründung mit besonderen finanziellen Belastungen verbunden ist (Stichworte: anstehende Investitionen, verzögerte Zahlung von Honoraren und Rechnungen). Insofern ist es nachvollziehbar, dass der politische Lernprozess hinsichtlich der Gestaltung der Förderbedingungen vor allem der Verhinderung von Leistungsmissbrauch gewidmet ist und nicht der Verhinderung von Mitnahme.

3.1.5 Die Bewertung der letzten Reform der Gründungsförderung

Wie oben ausführlicher dargestellt, wurde die Gründungsförderung im SGB III im Jahr 2006 grundsätzlich reformiert. Der Existenzgründungszuschuss und das Überbrückungsgeld wurden zu einem Instrument zusammengefasst, das seiner institutionellen Ausstattung nach eher letzterem ähnelt. Erklärtes Ziel dieser Neuerung war es, die „Transparenz und Übersichtlichkeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer“ zu erhöhen sowie die Arbeitsverwaltung zu entlasten (BT-Drs. 16/1696, S. 30). Zudem sollen Einsparpotenziale über die Sicherung einer hohen Qualität der Gründungsprojekte und der Gründerpersonen realisiert werden und Mitnahme- und Missbrauchseffekte verringert werden (ebd.). Wie in Abschnitt 3.1.5 bereits erwähnt, kommen die befragten Vermittler und Experten zu einem ganz überwiegenden Teil zu einer positiven Einschätzung der Reform. Dies begründen sie in der Regel damit, dass die ersten beiden Ziele der Erhöhung der Transparenz für die Kunden und die Vereinfachung der Verwaltungsarbeit erreicht wurden. Der Gründungszuschuss sei „ausgereifter“ als der Existenzgründungszuschuss. „Das [der Existenzgründungszuschuss, S.B.] war (...) nicht komplett ausgereift. Man musste ständig hinterherhaken, nachfragen.“ Der Gründungszuschuss habe im Vergleich dazu „mehr Hand und Fuß“ (AV_1, Abs. 200). Ein anderer Interviewter hebt hervor, dass die Voraussetzungen für den Gründungszuschuss „sehr, sehr einfach“ (AV_17, Abs. 100) seien, sowohl klar formuliert als auch leicht überprüfbar.

Über die gute verwaltungspraktische Handhabung hinaus wird auch die institutionelle Ausgestaltung des Gründungszuschusses begrüßt. Die Förderungsgestaltung insgesamt sei „sinnvoll“ (AV_5, Abs. 129). Erläuternd wird in diesem Zusammenhang häufig die Einführung der so genannten „90 Tage-Regelung“ genannt. Eine Förderfähigkeit ist nur gegeben, wenn der Kunde zum Zeitpunkt der Antragstellung noch mindestens einen Restanspruch auf Arbeitslosengeld I von 90 Tagen haben. Diese Mindesttransferenzugsrate begrenzt die Möglichkeit, die Antragstellung unnötig lange zu verzögern, um dadurch den Leistungsbezug kalkuliert in die Länge zu ziehen (AV_8, Abs. 177, AV_12, Abs. 112, AV_9, Abs. 71). Ein weiterer Punkt, mit der die positive Bewertung der Reform begründet wird, sind die größeren Handlungsbeziehungsweise Kontrollmöglichkeiten, beziehungsweise die Wahrnehmung, mehr

³⁷ In der Tat ist mit Blick auf quantitative Evaluationen des Gründungszuschusses zu beachten, dass diese Gruppe die Ergebnisse mit Blick auf verschiedene Zielvariablen (zum Beispiel Nachhaltigkeit der Gründung, Einkommen, Mitarbeiterentwicklung) wahrscheinlich positiv beeinflussen wird. Die Gründungsabsicht ist zudem eine Variable, die bei der Bestimmung von Maßnahmeeffekten nicht kontrolliert wird.

Handlungsmöglichkeiten zu haben (siehe auch oben und: AV_1, Abs. 166). Gegenüber der Ich-AG seien die Gründungswilligen nun besser vorbereitet und plantenernsthafter. Ein Vermittler resümiert: „Heute kommen sie [die Kundinnen, S.B.] wesentlich früher. Die überlegen sich das zum Teil schon, wenn die noch fast zehn, elf Monate Zeit haben: „Ich will mich selbständig machen.“ Und fangen dann ganz langsam an.“ (AV_1, Abs. 202) Man müsse nun eben „richtig und korrekt ein Unternehmen gründen“ (AV_20, Abs. 212-215), heißt es bei einem anderen Vermittler.

Eine weitere Verbesserung habe sich beim Schutz vor Leistungsmissbrauch ergeben. Gerade der Existenzgründungszuschuss stand bei vielen Vermittlern unter Verdacht, Leistungsmissbrauch zu ermöglichen, wenn nicht gar anzuregen.

„Man hatte zumindest den Eindruck, dadurch, dass das auch eine längere Unterstützung gab, die zwar geringer war, aber über einen längeren Zeitraum – dass viele Leute das gemacht haben, so nach dem Motto: ‚Mir fällt gerade nichts anderes ein, jetzt könnte ich mich mal selbständig machen.‘“ (AV_5, Abs. 84) Oder: „Die Ich-AG hat, denke ich, ein breiteres Spektrum angesprochen von Gründungswilligen? Weil man wirklich einfach gesagt hat, ich mache mich selbständig, egal in welche Richtung, aber ich nutze diese Möglichkeit der Ich-AG, um eben die 3 Jahre Förderung (...) zu nutzen.“ (AV_7, Abs. 146-7)

Zugleich weisen die Vermittler auch darauf hin, dass das scheinbar verlockende Angebot zur Verlängerung des Leistungsbezugs dazu geführt habe, die Kunden über lange Zeit in einer prekären wirtschaftlichen Situation zu halten (AV_7, Abs. 138-139, AV_1, Abs. 166)

Insgesamt wurde sehr deutlich, dass sich die Befragten bei der Frage nach ihrer Einschätzung der Reform in erster Linie zum Existenzgründungszuschuss äußern und nur in seltenen Fällen zum Überbrückungsgeld. Gegenüber dem Überbrückungsgeld werden kaum Unterschiede diskutiert. Der Gründungszuschuss wird mit Abstrichen als Nachfolger des Überbrückungsgeldes bewertet (AV_7, 131). Die insgesamt positive Einschätzung des Gründungszuschusses ist demnach zumindest zum Teil auch ein Produkt der überwiegend negativen Einschätzung der Ich-AG. Nur ganz vereinzelt werden Aspekte erwähnt, die den Gründungszuschuss als Verschlechterung gegenüber dem Existenzgründungszuschuss erscheinen lassen. Ein Vermittler weist etwa darauf hin, dass sich Arbeitnehmer mit einem geringen Arbeitslosengeld-I-Anspruch gegenüber der Ich-AG schlechter stellen, da der Gründungszuschuss keine Mindestförderhöhe vorsehe (AV_8, Abs. 184). Befragte Experten weisen darüber hinaus darauf hin, dass bestimmte Gruppen, insbesondere Frauen, als Förderklientel verloren gingen (Exp_18, Abs. 34, andere widersprechen diesem Eindruck allerdings: Exp_4, Abs. 104). Ein Experte distanziert sich von Kritik am Existenzgründungszuschuss mit Verweis auf Studien des IAB, die dem Instrument eine gute Nachhaltigkeit bescheinigt hätten (Exp_19, Abs. 177).

In der Tat wird hier eine bemerkenswerte Diskrepanz zwischen der eher negativen Bewertung der Ich-AG durch die Vermittler³⁸ und die durchaus auch positive Bewertung der Wissenschaft (und einige Experten auf der Führungsebene) deutlich. Von wissenschaftlicher Seite lassen sich die Einführung des Gründungszuschusses und die damit verbundene Abschaffung des Existenzgründungszuschusses nicht eindeutig begründen. Zunächst einmal lagen Studien zur Nachhaltigkeit der geförderten Existenzgründungen zum Zeitpunkt der Reform im Jahr 2006 nicht vor, da sich zuverlässige Aussagen über die Überlebensfähigkeit von Neugründungen erst nach Ende der Förderdauer machen lassen und diese kann bekanntermaßen bis zu drei Jahre dauern. Seit kurzem liegen nun Studien zur Nachhaltigkeit des Überbrückungsgeldes und des Existenzgründungszuschusses vor. Gemessen an unterschiedlichen Zielvariablen zeigen diese, dass der Erfolg der Ich-AG zwar geringer ausfällt als der des Überbrückungsgeldes, er aber dennoch beachtlich ist. Die Maßnahmeeffekte der Ich-AG liegen sogar über denen des Überbrückungsgeldes (Caliendo/Künn/Wießner 2010: 283). Die Tatsache, dass sich eine differenzierte Sicht auf die Ich-AG eher in der Wissenschaft und auf höheren Ebenen in der Bundesagentur findet, kann als Hinweis darauf interpretiert werden, dass der Standpunkt relevant ist. Der Existenzgründungszuschuss hat sich als nachhaltiger erwiesen als es die Probleme bei der Umsetzung (und die kritische öffentliche Wahrnehmung) hat vermuten lassen. Daraus folgt aber auch, dass die gute Bewertung des Gründungszuschusses sich allein aus der Verbesserung der Implementation erklärt. Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit des Instruments lassen sich daraus nicht ziehen.

3.1.6 Kooperationen mit externen Partnern

Kooperationen mit externen Partnern sind ein wichtiger Bestandteil der Umsetzung des Gründungszuschusses. Mit Kooperationen sind hier nicht nur institutionalisierte und langfristige Zusammenarbeiten gemeint, sondern in einem weiten Sinne alle systematischen Bezugnahmen auf persönliche oder organisationale Akteure, die im Zusammenhang mit dem Gründungszuschuss gemacht werden. Die gängigste Form der Kooperation betrifft die Bescheinigung der Tragfähigkeit eines Existenzgründungsvorhabens. Hier ist die Zusammenarbeit von Agentur und fachkundigen Stellen bereits im Gesetz angelegt (vgl. Abschnitt 2.1.1). Aber auch darüber hinaus können verschiedene Formen der Kooperationen für die Agenturen funktional sein, insbesondere dann, wenn deren strukturelle Strapazen (zwischen Verwaltung der Arbeitslosenversicherung und individueller Selbständigkeitsberatung) Gegenstand der Zusammenarbeit mit Externen sind. Die folgende Tabelle 5 stellt die Kooperationen, die in den Agenturen beobachtet werden konnten, nach deren Funktion, Ziel und Gegenstand, Instrumenten und empirischer Ausgestaltung im Überblick zusammen. Insgesamt zeigt die Übersicht, dass das zentrale Problem, dem die

³⁸ Von Vermittlerseite wird allerdings auch immer wieder hervorgehoben, dass der Existenzgründungszuschuss Personengruppen angesprochen habe, die der Gründungszuschuss nicht oder weniger anspreche.

Kooperationen gewidmet sind, die Informationsbeschaffung für Kunden und für die Agenturen beziehungsweise deren Vermittler ist.

Tabelle 5
Vernetzung der Agenturen über Kooperationen

Funktion	Gegenstand und Ziel	Wirkungshebel	Ausgestaltung (empirisch)
Informationsangebot für Kunden		<i>Informationsveranstaltung</i>	<i>Messen; dauerhafte Kooperationen, zum Beispiel Gründermontage</i>
	Entscheidungsfindung	<i>Hilfe zur Selbsthilfe</i>	<i>Ausgabe von Listen mit möglichen Kontaktpartnern an Kunden, Ausgabe von Flyern</i>
			<i>Nennung von lokalen Gründungsinitiativen; Hinweise auf Internetressourcen, zum Beispiel Gründer-Tests</i>
	Vorbereitung der Gründung	<i>Weiterbildung</i>	<i>Maßnahmen bei Trägern (vertraglich)</i>
<i>Gründungscoaching durch ESF</i>			
Informationen für Agentur	Anschluss an wirtschaftliche Kompetenz	<i>Fachkundige Stellungnahme</i>	<i>Mehr oder weniger konkrete beziehungsweise personalisierte Empfehlungen für fachkundige Stellen</i>
		<i>Outsourcing</i>	<i>Verweis auf externe Beratungsangebote</i>
	Information zur lokalen Gründungssituation Monitoring der Kunden	<i>Dialog</i>	<i>Regelmäßige Gespräche, auch zu anderen arbeitsmarktbezogenen Themenbereichen; jährliche Treffen</i>
			<i>Weiterbildung, sonstiges externes Feedback</i>

Die Entscheidungsfindung unterstützen die Agenturen durch gemeinsame Informationsveranstaltungen mit anderen Akteuren der Gründungsförderung. Auf diesen Veranstaltungen tritt die Arbeitsagentur mit Vorträgen auf, die über ihre Fördermöglichkeiten informieren. Damit werden potenzielle Gründer auch außerhalb der Agentur auf den Gründungszuschuss aufmerksam gemacht und gegebenenfalls entsprechende Abwägungsprozesse (neu) angestoßen. Den Agenturen helfen solche Veranstaltungen darüber hinaus dabei, sich lokal zu vernetzen (AV_1, Abs. 24, Exp_6, Abs. 62, Exp_7, Abs. 95). Eine Variante der Unterstützung der Entscheidungsfindung durch Informationsveranstaltungen ist die Veranstaltung von regelmäßigen Gründertagen, an denen Förderkandidaten/innen teilnehmen sollen. Dabei trägt die Agentur nicht zu externen Veranstaltungen bei, sondern organisiert diese selbst und lädt Vertreter anderer Organisationen zu Vorträgen ein (AV_7, Abs. 227).³⁹ Als Alternative zu Informationsveranstaltungen geben die Vermittler Hilfe zur Selbsthilfe, indem sie entweder (mündlich) auf Informationsangebote hinweisen, vorbereitete

³⁹ Von den Agenturen organisierte Veranstaltungen können auch Informationsreihen sein, beispielsweise zur Fragestellung „Gründung als Frau“ (AV_11, Abs. 82).

Listen mit möglichen Kontaktadressen für die Selbstinformation ausgeben oder Flyer verteilen (AV_5, Abs. 104). In einer Agentur wird auf eine Internetseite verwiesen, auf der Interessierte einen Test mit Fragen zur Selbständigkeit beantworten können, um sich dadurch über ihre Entscheidung mehr Klarheit zu verschaffen. „Manchmal sind die Leute sich ja auch in der Phase noch nicht so ganz klar, bin ich überhaupt der Typ, der sich selbständig macht, habe ich da schon Kenntnisse.“ (AV_5, Abs. 16).

Kooperationen können neben der Entscheidungsfindung auch der Vorbereitung der Gründung dienen. Im Falle der Weiterbildungen finanzieren die Agenturen eine Maßnahme zur Vorbereitung der Gründung durch einen externen Träger (AV_14, Abs. 29). Der Kontakt zwischen Vermittler beziehungsweise Agentur und Träger bleibt dann entweder auf das Formale der Ausschreibung begrenzt (zum Beispiel Exp_6, Abs. 74) oder er geht darüber hinaus. Ein Vermittler hat es sich zur Routine gemacht, den Maßnahmeteilnehmern zu Beginn der Veranstaltung persönlich zur Verfügung zu stehen (AV_2, Abs. 103). In einigen Fällen haben die Agenturen ihre Kunden auf Angebote des Gründercoachings des Europäischen Sozialfonds hingewiesen: „Dafür hat das Land Mittel zur Verfügung gestellt, und die Abrechnung erfolgt dann zwischen dem Coach und dem Land. Da haben wir jetzt nichts mit zu tun. Wir vermitteln nur die Adressen und das neutral.“ (Exp_10, Abs. 241-249). Schließlich werden Kontakte zu ehrenamtlichen Gründungscoachs hergestellt, wobei sich in einigen Fällen auf Grundlage guter Erfahrungen feste Partner herauskristallisiert haben (Exp_9, Abs. 34-36).

(2) Eine zweite Gruppe von Kooperationen bedient den Informationsbedarf der Arbeitsagenturen und deren Vermittler. Aus der doppelten Anforderung der Agenturen, einerseits als Verwaltung der Arbeitslosenversicherung tätig zu sein und andererseits auch Selbständigkeit unterstützen zu müssen, ergibt sich ein hoher Informationsbedarf zu wirtschaftlichen Fragestellungen (AV_14, Abs. 91). Die häufigste Kooperationsform betrifft dann auch die Tragfähigkeitsbescheinigungen, wobei - wie in Abschnitt 3.1.2.3 dargelegt - der Kreis der akzeptierten oder empfohlenen fachkundigen Stellen von den Vermittlern mehr oder weniger offen gehalten wird (Exp_8, Abs. 6). Eine ähnlich gelagerte Kooperationsform ist das Outsourcing wirtschaftlicher Kompetenz. Die Vermittler verweisen die Kunden zur ausführlichen Gründungsberatung und zur Klärung von Detailfragen an externe Stellen weiter. „Da bin ich ganz froh, dass ich doch in vielen Fällen einfach auf [ein Amt, S.B.] oder andere [Stellen, S.B.] verweisen kann, weil ich weiß, die machen einen guten Job. Gott sei Dank, das funktioniert hier in E.-Stadt. Das muss man wirklich sagen. Ich weiß nicht, ob das in anderen Städten ähnlich gut funktioniert, aber hier läuft das gut.“ (AV_11, Abs. 112) Die Kooperation besteht hier seitens der Vermittler also lediglich darin, dass standardmäßig auf Dritte verwiesen wird, denen die Aufgabe der inhaltlich weiterführenden Beratung oder Bewertung des Gründungsprojekts überlassen wird.

Der Informationsbedarf der Vermittler und Agenturen bezieht sich nicht nur auf betriebswirtschaftliche Kenntnisse, sondern auch auf Wissen zur lokalen und überregionalen (Förder-) Situation, in der die von ihnen geförderten Gründungen stattfinden. Ein Vermittler schildert seine Situation:

„Also was ein bisschen schade ist, (...) dass man weiß, es gibt unglaublich viele verschiedene Töpfe der Fördermöglichkeiten. Ich habe nämlich gerade, das war vollkommen witzig heute eine Mail bekommen für die F.-Stadter Nordstadt. Da gibt es jetzt ein Projekt, was ein Gründerzentrum angeht, aber schon auf die Nordstadt ausgerichtet, und wo speziell Frauenförderung betrieben wird. Das ist jetzt erst mal eine Beratungssache (...). Das sind so Sachen, das finde ich immer relativ schade, dass man da – ich glaube, das geht jedem so, egal in welche Stadt – dass man gar nicht weiß: Was gibt's an Landes-, an Bundes-, an Kommunalmitteln? Gibt es Sonderprojekte? Es ist immer sehr schade, dass man da den Kunden nichts an die Hand geben kann. Man weiß immer so grob, an wen man verweisen kann. (...).“ (AV_5, Abs. 129)

Ein anderer Vermittler schildert, wie er Informationen zum lokalen Gründungsklima aus einer Kooperation mit Bildungsträgern, Steuerberaterkammern und Handwerkskammern und der Industrie- und Handelskammern erhält:

„Also ich denke schon, dass auch über diese Kontakte wir Kenntnisse davon haben, in welchen Bereichen man sich selbständig macht. Das ist ja ganz wesentlich. Ich muss ja auch einen Bezug dafür haben, wie entwickelt sich denn die Landschaft derer, die sich selbständig machen. Und in welchen Feldern ist das denn? Es ist nicht nur das Nagelstudio und es ist nicht nur der Rechtsanwalt (...) oder der Steuerberater. Es gibt ja viele, viele Bereiche und vor diesem Hintergrund sind sicherlich die Handwerkskammern und Industrie- und Handelskammern auch ein Gesprächspartner für uns.“ (Exp_2, Abs. 62)

Die Kooperation mit diesen Partnern galt zunächst gar nicht speziell der Gründungsthematik, hat sich aber dann in diese Richtung erweitert (ein ähnliches Beispiel: AV_7, Abs. 225-231). Aus dem gesetzlichen Ziel die Qualität der geförderten Gründungen zu erhöhen (BT-Drs. 16/1696, S.30) folgt ein dritter Informationsbedarf der Agenturen, der in Kooperationen bearbeitet wird: das Monitoring der Kunden. Im folgenden Zitat wird deutlich, dass der Einsatz von gründungsbezogenen Weiterbildungen nicht automatisch die Verbesserung des Gründungsprojekts zum Ziel haben muss, sondern, ganz im Gegenteil, deren Abbruch bezwecken können: „Wir haben hier in C.-Stadt einmal alle zwei Monate so einen Kurs, den wir anbieten, wenn wir nicht wollen, dass die Leute sich in die eigene Brust schießen mit ihrer Existenzgründung, die dann möglicherweise nicht sinnvoll durchdacht ist.“ (Exp_8, Abs. 38) Das Prinzip an die Stelle von Verboten auf eine Einsicht des Kunden zu setzen, wurde in Abschnitt 3.1.2 bereits schon als ein Weg identifiziert, sich im Rahmen einer Pflichtleistung Handlungsspielräume zu schaffen. Die Grenze zwischen einer Kooperation, bei der die intendierte Lenkungswirkung darauf hinausläuft, den Kunden von seinem Gründungsvorhaben abzubringen und einer Kooperation, die (im obigen Sinne) eine Gründung vorbereiten soll, ist dabei schwer zu ziehen:

„Dafür sind aber auch die ganzen Hilfen auch notwendig, um zu sagen: ‚Überlegen sie sich das gut.‘ Denn man muss die familiäre Situation angucken, da gibt es ja ganz viele Dinge die man bei so einer Existenzgründung auch berücksichtigen muss. Dafür sind aber auch unsere Partner ganz gut aufgestellt, um das auch zu bewerten und dem auch zu sagen: ‚Ist das in seiner Situation wichtig oder richtig oder geht's nicht?‘“ (Exp_9, Abs. 97, ähnlich auch: Exp_9, Abs. 87)

In einem Fall hat eine Agentur in Kooperation mit dem lokalen Finanzamt eine innovative Form der Leistungsmisbrauchskontrolle des Gründungszuschusses entwickelt, deren Ziel es ist zu verhindern, dass Einnahmen aus Selbständigkeit gegenüber dem Finanzamt verschwiegen wird.

„Wir in B.-Stadt haben zum Beispiel noch eine Hürde aufgelegt, da habe ich also mit dem Finanzamt B.-Stadt eine Absprache getroffen und wir haben festgelegt, dass jeder Existenzgründer auch noch mal eine Bestätigung vom Finanzamt bringen muss. Denn normal ist das ja nur vorgesehen bei den Freiberuflern, weil der Gewerbetreibende, der hat die Anmeldung vom Gewerbeamt, der Freiberufler kriegt eine Bestätigung vom Finanzamt.“ (Exp_6, Abs. 90)

Das Finanzamt hat zur Bewältigung der Anfragen entsprechende Clearingstellen eingerichtet.

Insgesamt wird deutlich, dass die Arbeitsverwaltung auf Ebene der Vermittler und der Agenturen Kooperationen mit externen Partnern strategisch einsetzen kann und dass dies in vielen Fällen bereits geschieht. Im Vergleich zeigt sich, dass die Agenturen von dem strategischen Potenzial der Informationsbeschaffung in unterschiedlichem Maße Gebrauch machen. Über den Grad der Vernetzung entscheiden neben der Motivation auch die Größe und der Grad der Spezialisierung einer Agentur. Als allgemeiner Zusammenhang kann angenommen werden, dass die Einbettung einer Agentur bei sonst gleichen Bedingungen größer ist, wenn die Gründungsförderung organisatorisch spezialisiert bearbeitet wird. In ihren Kooperationsbemühungen sind die Agenturen darüber hinaus von der bereits bestehenden Förderstruktur abhängig. In einigen Städten und Regionen treffen sie auf eine gut ausgebaute Struktur aus städtischer Förderung, lokalen ehrenamtlichen Initiativen und finanzierenden Großunternehmen. Wo das nicht der Fall ist, bleibt den Agenturen und Vermittlern nur die Möglichkeit selbst aktiv zum Aufbau lokaler Fördernetzwerke und damit zum Gründungsklima beizutragen. Die in der Tabelle unterschiedenen Formen der Vernetzung können insofern auch als Best Practice gelesen werden, mittels derer man die eigene Einbettung gezielt vertiefen lässt.

3.2 Praxisrahmen der öffentlichen Gründungsförderung

3.2.1 Einleitung

Die Beratung zum Gründungszuschuss - das war eine der Ausgangsannahmen dieser Studie - ist konzeptionell als moderne Dienstleistung zu fassen und als solche als Koproduktion von Vermittler und Kunde zu sehen (vgl. Abschnitt 2.2.1). Sie entsteht aus der Zusammenarbeit von Vermittlern und Kunden, das heißt sie muss persönlich und kooperativ erbracht werden (Wenzel 2008: 62-63). In Ergänzung zu anderen Implementationsstudien versuchen wir hier, diesem Umstand dadurch Rechnung zu tragen, dass wir nicht auf eine Typisierung von Vermittlern (und Kunden) nach Deutungsmustern setzen (Behrend/Ludwig-Mayerhofer 2008; Ludwig-Mayerhofer/Behrend/Sondermann 2009). Wir nehmen uns vielmehr eine Typisierung von *Praxisrahmen der öffentlichen Gründungsförderung* vor. Ziel dieses Berichtsteils ist es, eine Typologie von Praxisrahmen vorzustellen, die in den Gesprächen zum Gründungszuschuss zum Einsatz kommen und diese in ihrer Wirkungs-

weise empirisch zu illustrieren. Für jeden der drei im Folgenden unterschiedenen Praxisrahmen gilt, dass er gemeinsam vom Vermittler und vom Kunden getragen wird und zudem in der Beratungsinteraktion aktualisiert werden muss. Die Typologie stützt sich auf eine methodisch und methodologisch breit aufgestellte Konzeption, Erhebung und Auswertung (vgl. Abschnitt 2.2). Neben den Interviewtranskriptionen beziehen wir auch Transkriptionen von Interaktionen, Formularvordrucke, soziodemographische Kurzfragebögen und ausführliche Beobachtungsprotokolle ein (vgl. Anhang A).

Warum ist es überhaupt interessant, Gesprächsverläufe der Gründungsförderung eingehender zu untersuchen? Aus unserer Alltagserfahrung wissen wir, dass Interaktionen zwischen Personen nicht ausschließlich von den Eigenschaften, Einstellungen und Wissensbeständen abhängen, die die Beteiligten in das Gespräch mitbringen, sondern auch ganz wesentlich von Dynamiken und Bedingungen des Aufeinandertreffens der Beteiligten und zudem von den jeweiligen Rahmenbedingungen. Die Erwartungen, die man hat, bevor man auf den guten Freund seines besten Freundes trifft unterscheiden sich beispielsweise von den Erwartungen, die man einem neuen Arbeitskollegen entgegenbringt, der von einem Kollegen vorgestellt wird. Auch die situativen Bedingungen des Aufeinandertreffens können einen Gesprächsablauf beeinflussen. So herrschen bei einem zufälligen Treffen auf offener Straße andere Bedingungen, als wenn man zu Beginn eines mehrtägigen Workshops zufällig einen Bekannten sieht. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, wie spezifisch die Situationen sind, in denen Kunden und Vermittler im Kontext der öffentlichen Gründungsförderung aufeinandertreffen. Eine Reihe von Faktoren sind zwar fest vorgegeben, insbesondere die Tatsache, dass der Kunde arbeitslos ist und eine mehr oder weniger entschiedene Gründungsabsicht hegt, dass ein Rechtsanspruch auf eine Förderung besteht sowie dass dieser an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist (zu den Details vgl. Abschnitt 2.2.1). Zudem ist klar, dass das Gespräch in einem „Verwaltungssetting“ stattfindet, das heißt dass es im Gebäude einer Agentur und im Arbeitszimmer des Vermittlers durchgeführt wird, dass dabei Formulare und Eingaben in den Computer eine wichtige Rolle spielen sowie dass die Beziehung zwischen der Vermittler- und der Kundenrolle formal angelegt ist (und nicht etwa persönlich, freundschaftlich oder familiär). Dennoch geben diese Rahmenbedingungen nicht einfach vor, wie ein Beratungsgespräch ablaufen wird. Vielmehr kann man erwarten (und dies zeigt sich auch empirisch), dass es zu großen und zugleich systematischen Unterschieden zwischen Gesprächsverläufen und -dynamiken kommt. Und genau damit beschäftigen wir uns in diesem Teil des Forschungsberichts. Entscheidend sind die Fragen, ob, auf welche Weise und inwieweit es Kunden und Vermittlern gelingt, ihre Erwartungen an das Beratungsgespräch mit dem jeweiligen Gegenüber abzustimmen. Eine erfolgreiche Interaktion hängt davon ab, dass Vermittler und Kunde gemeinsam definieren, was zu welchem Gesprächszeitpunkt Thema sein soll und wie es zu behandeln ist.

3.2.1.1 Theoretischer Exkurs: Praxisrahmen als Kombination von Rahmenanalyse und Praxistheorie

Das Konzept des Praxisrahmens kombiniert Goffmans Idee der Rahmenanalyse mit der Praxistheorie. 1) Goffman bezeichnet die nicht weiter rückführbaren Interpretationsschemata, die der Einzelne in Situationsdeutungen und für die Handlungsreaktion anwendet, als primären Rahmen. Sie liefern eine erste Antwort auf die Frage „Was geht hier vor?“ (Goffman 2003: 35). Goffman hebt hervor, dass die Anwendung von Rahmen allgegenwärtig ist, dass man kaum auf etwas blicken könne, ohne primäre Rahmen ins Spiel zu bringen (ebd.: 49). Es gibt demnach keine feste und unabhängige Wirklichkeit „an sich“, sondern diese kann immer als das Ergebnis einer vorläufigen und begrenzten Einigung auf das betrachtet werden, was als aktuell authentisch gelten darf (Hettlage 1991: 98). Wirklichkeit gibt es nur als Wirklichkeitskonstruktionen und diese Konstruktionen setzen sowohl eine Einigung der an einer Situation beteiligten Akteure voraus als auch eine permanente Arbeit zu deren Erhaltung.⁴⁰ Dazu müssen sich die Akteure miteinander verständigen, das heißt einander interpretierbare Zeichen geben, die die Verwendung bestimmter Rahmen für die Wirklichkeitskonstruktion anzeigen. „Vor allem geht es ihm darum zu zeigen, wie wir durch spezifische Formen gegenseitiger Zuwendung (Gesten, Äußerungen, Handlungen) uns selbst und unserer Umwelt gemeinsame Wahrnehmungen und Relevanzen erklären, Teilnahme an Handlungsentwürfen ermöglichen, also soziale Wirklichkeit und gesellschaftliche Ordnung herstellen.“ (ebd.: 103). Zu unterscheiden ist dabei der Rahmen als (zum Teil impliziter) kollektiv verfügbarer und voraussetzbarer Wissensbestand und die Rahmung als situationsbezogener und intersubjektiver Prozess der Verwendung dieser Rahmen.

2) Die Theorie und Empirie sozialer Praktiken hat in der Soziologie in den letzten dreißig Jahren wachsende Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Als frühe und prominente Vertreter einer expliziten Praxistheorie gelten Pierre Bourdieu (1976) und Anthony Giddens (1984); ihnen folgten unter anderem Theodore Schatzki (1996), Kathrin Knorr Cetina (2009), Bruno Latour (2005) und Andreas Reckwitz (2000). Bei allen Unterschieden im Detail kennzeichnet diese Vertreter des „Practice Turns“ (Schatzki/Knorr Cetina/Savigny 2001) die Abgrenzung von einer subjektbezogenen und intellektualistischen Soziologie. Als Kern der Praxistheorie lassen sich vier Axiome ausmachen. Sozialität ist erstens nicht allein auf geistig-immaterielle Aspekte wie etwa Wissen beschränkt, sondern umfasst ganz explizit auch materiale Elemente. Besondere Aufmerksamkeit haben hier die Körperlichkeit sozialer Praktiken und die Bedeutung von Gegenständen auf sich gezogen (Bourdieu 1987). Die Materialität sozialer Praktiken hat die Actor-Network-Theory mit ihrer Forderung nach einer „symmetrischen Anthropologie“ (Latour 2008: 128) sicher am nachdrücklichsten herausgestrichen. In Fortführung des ersten Axioms sind soziale Praktiken zweitens als ein relationales Gefüge von Akteuren und Gegenständen zu verstehen. Prakti-

⁴⁰ Diesbezüglich setzt Goffman die Tradition der Ethnomethodologie fort (Garfinkel 1984).

ken beruhen drittens wesentlich auf nicht-repräsentativen Wissensbeständen oder implizitem Sinn (Reckwitz 2008). Akteure können eine Praktik beherrschen, ohne notwendigerweise in der Lage sein zu müssen, die Regeln und Prinzipien dieser Praxis explizieren zu können (Reckwitz 2004; Wittgenstein 2003). Nach der Durchführung einer Praktik lassen sich Teile dieser Regeln durchaus resümierend formulieren, während der Aktualisierung einer Praktik aber ist dies weder notwendig noch möglich. Damit werden viertens Prozesse sozialer Wirklichkeitskonstruktion als „Tätigkeit im Vollzug“ verstanden (Bongaerts 2007: 249).

3.2.2 Drei idealtypische Praxisrahmen

Im Folgenden werden zunächst die drei Praxisrahmen in idealtypischer Schärfe vorgestellt und gegeneinander gehalten. Im Anschluss daran zeigen wir, dass sich die Beratungsinteraktionen zwischen Vermittlern und Kunden analytisch als Einsatz, Verhandlung und gegebenenfalls Wechsel von Praxisrahmen verstehen lassen.

3.2.2.1 Gründungszuschussvergabe

Im Praxisrahmen der Gründungszuschussvergabe nähert sich die Bearbeitung der öffentlichen Gründungsförderung dem Ideal einer modernen Bürokratie an. Die Vergabe funktioniert nach festen, vom Einzelfall abstrahierten Kriterien, die sicher von einem Bearbeitungsschritt zum nächsten führen, sodass der Antrag eines ehemaligen Leiters einer Werbeagentur, der eine eigene Agentur aufbauen will, in exakt gleicher Weise, Intensität und Dauer bearbeitet wird, wie der Antrag eines jungen Mannes mit heterogener Erwerbsbiographie, der sich - fachfremd - als mobiler Friseur selbständig machen möchte. Die Gleichförmigkeit der Arbeitsabläufe und -prozesse auf Basis von gesetzlichen Regelungen, organisatorischen Handlungsanweisungen und Umsetzungsroutinen ist das oberste Gebot. Die gesamte Praxis ist von einem formalen Geist durchdrungen, der anhand von Kategorien aus Computerprogrammen und Formularen unterscheidet, welche Informationen relevant sind und welche nicht, wo Hindernisse der Vergabe liegen und welchen Beitrag Vermittler und Kunde leisten müssen. Das Wissen dieser Praxis hierarchisiert stark zwischen formalitätsbezogenen, persönlich-individuellen und wirtschaftlichen Wissensbeständen. Lediglich formalitätsbezogene Informationen sind zulässig, persönliche und wirtschaftliche Fragestellungen werden ausgeklammert sofern sie nicht unmittelbar aus den formalisierten Anforderungen an die Vergabe resultieren. Die Tragfähigkeitsbescheinigung und die Eignungsfeststellungsprüfung werden nach dieser Logik als formale Hürden behandelt. Die Tragfähigkeit eines Gründungsvorhabens ist gegeben, wenn eine entsprechende Bescheinigung vorgelegt wird, ganz gleich von wem; eine Eignung zur Durchführung des entsprechenden Gründungsvorhabens wird festgestellt, wenn - wie in den entsprechenden Vorgaben konkretisiert - eine einschlägige Berufserfahrung oder Ausbildung vorliegt. Bemerkenswert ist hier nicht nur die buchstabentreue der Umsetzung, sondern auch der Umstand, dass dieses Vorgehen in der Logik des Praxisrahmens vollkommen unproblematisch und sogar wünschenswert ist. Je größer die Regelungsdichte - das heißt je

geringer der Handlungsspielraum - desto reibungsloser funktioniert die Gründungszuschussvergabe.

Der Praxisrahmen der Gründungszuschussvergabe ist ferner durch die besondere Relationierung von Personen, technischen Gegenständen, Software und Formularen gekennzeichnet. Dem Datenerfassungsprogramm VerBIS, ausgedruckten Formularen und Informationsunterlagen kommt eine herausragende Bedeutung zu. Die gesamte Interaktion zwischen Kunden und Vermittler wird durch sie strukturiert. Im Kundengespräch greift der Vermittler immer wieder auf Informationen aus dem Programm zu, stellt Fragen, die sich aus der Softwareeingabemaske von VerBIS ergeben (etwa zur Kategorisierung des Gründungsvorhabens nach Branchen), macht Eingaben oder druckt Anträge und Handreichungen für den Kunden aus. Das führt wiederholt zu langen Sequenzen, in denen der Vermittler sich primär am Computer orientiert, am Bildschirm arbeitet und tippt, während der Kunde geduldig abwartet. In der Regel ist die verbale Kommunikation der beiden Seiten unterbrochen und wird nur für kurze, eingabebezogene Nachfragen oder Erläuterungen wieder aufgenommen. Im Zentrum der Praxis steht in diesen Phasen nicht die Interaktion von Vermittler und Kunden, sondern die zwischen Computer und Vermittler (unter Assistenz des Kunden), wobei der Vermittler den Computer immer wieder animiert, das heißt durch Kommentare und Nachfrage als Wesen mit eigenem Informationsbedarf vorstellt (Böhringer/Wolff 2010: 242-244). In vielen sozialen Situationen würde man es als äußerst unhöflich empfinden, wenn das Gegenüber sich bevorzugt mit einem technischen Gerät auseinandersetzt und nicht dem anwesenden Gegenüber. Nach der Logik der Gründungszuschussvergabe ist dieses Verhalten aber durchaus erwartungskonform und rational. Da die reibungslose verwaltungstechnische Bearbeitung des Gründungszuschusses im Vordergrund steht, ist es zielführend und auch für den Kunden nachvollziehbar, dass der Computer als unumgebares Element der Verwaltung das Gespräch dominiert. Der Kunde wäre eher irritiert, sollte der Vermittler signalisieren, dass er in erster Linie an ihm als Person interessiert ist und entsprechend ein persönliches Gespräch führen möchte.

Das zeigt, dass die Wissensordnung eines Praxisrahmens ein Set von Erwartungen an das Verhalten des Anderen einschließt. Bei der Gründungszuschussvergabe sind, wie bereits erwähnt, die persönlichen Umstände des Gegenübers nur insoweit Thema, wie es die Computersoftware und die Antragsformulare zulassen. Den Kunden interessiert nicht, wie der Vermittler sein Gründungsprojekt wirtschaftlich einschätzt, sondern er erwartet, dass sich dessen Einschätzung nach den Anforderungen an die Tragfähigkeit von förderwürdigen Selbständigkeiten richtet. Daher begreift er es als seine Pflicht, die entsprechenden Unterlagen zur Prüfung vorzulegen, lehnt es aber ab, eingehender über die wirtschaftlichen Erfolgsaussichten oder gar über persönliche Beweggründe zu diskutieren. Diese Aspekte werden, wenn überhaupt, im Small Talk - zum Beispiel nach Abschluss der Antragsbearbeitung - gestreift. Der Vermittler wiederum sieht es als seine primäre Aufgabe über die Förderbedingungen und -möglichkeiten zu informieren und behandelt die Konsequenzen oder Gefahren einer selbständigen Tätigkeit nur am Rande. Besonderer Nachdruck

wird auf organisatorische und verwaltungstechnische Aspekte gelegt. Dazu gehört die Nennung von Fristen zur Stellung des Förderantrags, Hinweise auf Bearbeitungszeiten und anstehende Behördengänge und vor allem Hinweise zum Ausfüllen des Antragsformulars. Wie der Computer und dessen Software nehmen auch die Ausgabe und die Erläuterung von Formularen und Broschüren eine zentrale Stellung zwischen Kunden und Vermittler ein. Die Vermittler gehen gerne mit den Kunden gemeinsam ausführlich die einzelnen Abschnitte des Antragsformulars durch. Das beansprucht nicht nur viel Zeit, sondern versichert beide Beteiligte nochmals in der Einschätzung, dass sie in eine bürokratische Praxis - und nicht etwa in eine Selbständigkeitsberatung - involviert sind.

3.2.2.2 Selbständigkeitsberatung

Der Praxisrahmen der Selbständigkeitsberatung ermöglicht eine individualisierte Dienstleistung, bei der Vermittler und Kunde die geplante Gründung umfassend besprechen. Die Selbständigkeitsberatung orientiert sich nicht wie die Gründungszuschussvergabe am Idealbild der Bürokratie als perfekte, effiziente und gleichförmige Maschine, sondern an der Vorstellung einer qualifizierten, wirtschaftlich-sachorientierten Beratung wie sie auch auf dem freien Markt von Beratungsdienstleistern angeboten und nachgefragt wird. Der Wert der Praxis bestimmt sich dann auch nicht über die Gleichbehandlung aller Anträge und Antragsteller, sondern über die fallbezogene wirtschaftliche Bewertung eines Gründungsvorhabens. Von guter Beratung in diesem Sinne kann man unter anderem sprechen, wenn die Planung einer Selbständigkeit verbessert wird (etwa indem ein mittelfristiger Liquiditätsplan erstellt wird), wenn die Kunden über die lebenspraktischen Konsequenzen einer Gründung informiert werden (etwa die Entgrenzung von Arbeit und Freizeit) oder wenn neue wirtschaftliche Hindernisse und Schwierigkeiten ausgemacht und diskutiert werden (etwa durch Schärfung der Markteinschätzung). Gute Selbständigkeitsberatung ist damit dezidiert ergebnisorientiert. Sie hat nicht das Ziel, einen Prozess der Fördermittelvergabe, der mit der bekundeten Gründungsabsicht des Kunden angestoßen wird, effizient, transparent und reproduzierbar zum Abschluss zu bringen. Vielmehr gilt es im Einzelfall zu prüfen, ob die Selbständigkeit wirtschaftlich aussichtsreich ist. Im Unterschied zur Gründungszuschussvergabe verfährt die Selbständigkeitsberatung also ergebnisorientiert, nicht prozessorientiert.

Im Zentrum der Selbständigkeitsberatungspraxis steht die Interaktion von Vermittlern und Kunden. Der Vermittler tritt als Berater auf und wird als solcher wahrgenommen. Als Berater kann er ein weites Themenfeld ansprechen, darunter betriebswirtschaftliche Fragen zur Plausibilität von Annahmen, die in den Kosten- und Liquiditätsplan einfließen oder zur Erreichbarkeit bestimmter Kundengruppen. Ferner kann er persönliche Fragen stellen oder zumindest thematisieren – sofern sich diese aus der wirtschaftlichen Tätigkeit ergeben (etwa zur zeitlichen Verfügbarkeit und Belastbarkeit). Im Grenzfall kann der Vermittler zum Gründungscoach werden, der mit dem Kunden individualisierte Ziele erarbeitet, zu deren Erreichung motiviert und diese nachhält. Die Komplementärrolle des Beraters ist die eines Kunden, der auch

dem alltäglichen Sprachgebrauch nach wirklich als ‚Kunde‘ bezeichnet werden kann.⁴¹ Einerseits erwartet er eine individualisierte Beratung, die ihm nicht nur finanzielle Unterstützung über den Gründungszuschuss einbringt, sondern sein Gründungsvorhaben auch inhaltlich verbessert. Er traut dem Vermittler zu, über das entsprechende Wissen zu verfügen. Andererseits trägt der Kunde aktiv zur Beratungsinteraktion bei, stellt gründungsbezogene (nicht: gründungszuschussbezogene) Fragen und teilt bereitwillig Informationen zu seinem Vorhaben. Anträge, Informationsbroschüren und technische Geräte (insbesondere Drucker und Computer) werden auf unterschiedliche Weise marginalisiert: Entweder, indem sie (im Sinne von Böhringer und anderen (2010)) klar als Objekte markiert werden, das heißt nur in von beiden Interaktionspartnern vereinbarten Auszeiten verwendet werden, oder indem sie gleich ganz aus der Interaktion ausgeschlossen werden. Dazu vermeiden die Vermittler Eingaben am Computer, drehen sich (oder den PC) demonstrativ weg und bündeln die Bearbeitung von Anträgen und die Ausgabe von Informationsbroschüren am Ende der Interaktion. Die Kunden können dies unterstützen, indem sie zum Beispiel darauf verzichten, während des Gesprächs in Antragsunterlagen zu blättern.

Die Interaktionsdynamik der Selbständigkeitsberatung ist erstens asymmetrisch und zweitens vielgestaltig. 1) Die Beratung in den Agenturen der Bundesagentur wird in Koproduktion der komplementären Rollen von Vermittler und Kunden erbracht. Das heißt jedoch nicht, dass die Interaktion auf Augenhöhe stattfindet. Der Vermittler ist der dominante Part in der Selbständigkeitsberatung. Er setzt die Agenda, leitet Themenwechsel ein und strukturiert das Gespräch.⁴² Das ist einerseits dadurch erklärlich, dass der Vermittler als Experte im Gespräch fungiert, wobei der Expertenstatus bedeutet, dass er über ein exklusives Wissen verfügt, das vom Gegenüber (dem Laien) als solches anerkannt und nachgefragt wird. Andererseits ist der Kunde - aller suggestiven Metaphorik zu Trotz - nicht auf einem Markt als Käufer einer Dienstleistung unterwegs, sondern als Bürger oder Klient der Verwaltung einer Arbeitslosenversicherung, aus der er einen Leistungsanspruch geltend zu machen gedenkt. Zwar ist ein markantes Merkmal der Selbständigkeitsberatung, dass die verwaltungstechnischen Aspekte in der Praxis marginalisiert werden, aber dennoch bleibt bürokratisches Handeln ein wichtiger Kontext, der ‚durchschimmert‘. 2) Der Praxisrahmen der Selbständigkeitsberatung setzt die individualisierte Behandlung von Gründungsvorhaben an die Stelle der formalisierten Gleichbehandlung aller Anträge bei der Gründungszuschussvergabe. Die Gründungsvorhaben unterscheiden sich nach dem Umfang des Beratungsbedarfs: ausgereifte Vorhaben benötigen

⁴¹ Ludwig-Mayerhofer und andere (2009) kritisieren die Verwendung des Kundenbegriff im Zusammenhang mit Arbeitslosengeld-I- und Arbeitslosengeld-II-Empfängern (ebenso: Hielscher 2007: 357) und regen als Alternative den Begriff ‚Klienten‘ an.

⁴² Empirisch kann sich diese dominante Position mit einem paternalistischen Deutungsmuster von Vermittlern verbinden (Ludwig-Mayerhofer/Behrend/Sondermann 2009: 149-156). Die Vermittler werden von einem Verantwortungsgefühl für die Kunden geleitet und greifen mitunter sehr weitgehend in deren Autonomie ein.

nur noch ergänzende Beratungsimpulse, wenig ausgereifte Gründungsprojekte müssen unter Umständen von Grund auf reformuliert werden. Das bedeutet auch, dass die Interaktionen in diesem Praxisrahmen deutlich vielgestaltiger sein können als bei der Gründungszuschussvergabe. Die Vermittler müssen sich ein Bild vom Gründungsprojekt und vom potenziellen Gründer machen. Dabei kommen Deutungsmuster zur Geltung, die Kunden in unterschiedliche Typen unterscheiden, spezifische Grundhaltungen und -einstellungen beinhalten und eigene Wissensrelevanzen transportieren.⁴³

3.2.2.3 Entscheidungsbegleitung

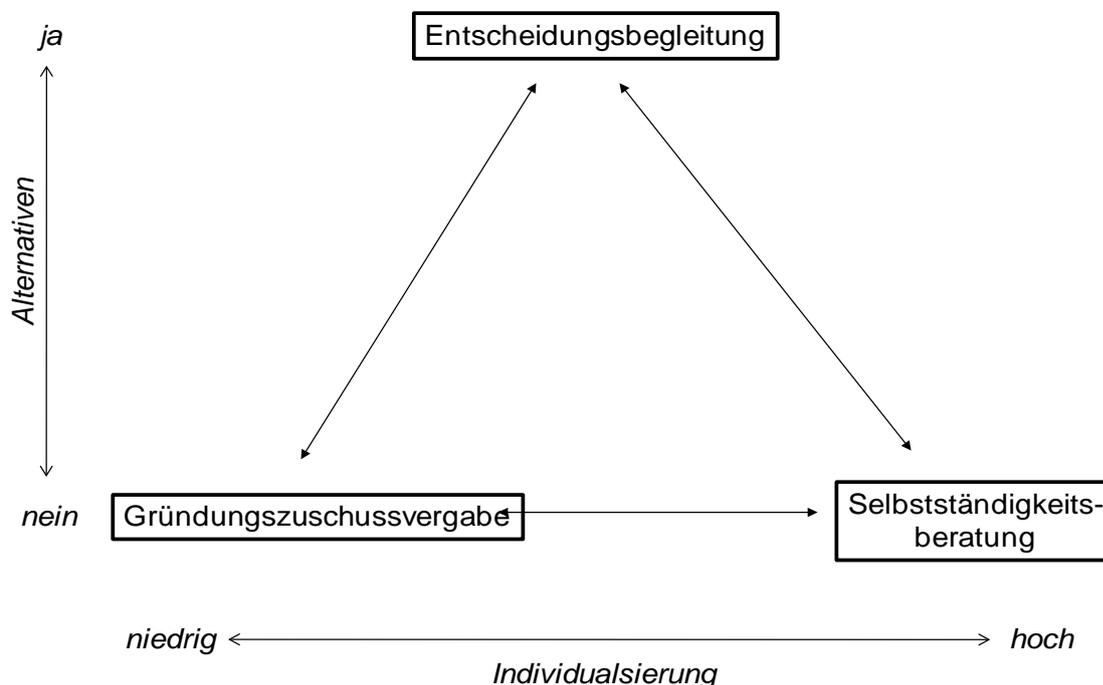
Die beiden bisher besprochenen Praxisrahmen unterscheiden sich nach dem Grad der Individualisierung beziehungsweise Standardisierung der Fallbearbeitung, wobei für die Gründungszuschussvergabe Gleichförmigkeit und Bearbeitungseffizienz als Bewertungskriterien gelten, während die Selbständigkeitsberatung auf fallspezifische Differenzierung und Fachwissen ausgerichtet ist. Der Praxisrahmen der Entscheidungsbegleitung führt demgegenüber eine zweite Unterscheidung ein, nämlich die zwischen Praktiken, bei denen alternative Wege aus der Arbeitslosigkeit diskutiert werden und Praktiken, bei denen dies nicht der Fall ist. Die bisher besprochenen Praktiken haben gemeinsam, dass sie nicht systematisch von der Frage ausgehen, ob es Alternativen zur Selbständigkeit gibt und ob diese Alternativen unter Umständen mehr Integrationserfolg versprechen, als die Gründung selbst. Beide Praktiken externalisieren die eigentliche Gründungsentscheidung und bearbeiten nur deren Konsequenzen, einmal nach standardisierten, routiniert verwendeten Kriterien, einmal nach wirtschaftlich-sachlichen Kriterien. Entscheidungsberatung geht nicht vom Selbständigkeitsprojekt aus, auch wenn sie sich kursorisch mit Informationen und Hinweisen darauf bezieht, sondern von der (biographischen) Entscheidungssituation, in der sich der Kunde befindet. Im Zentrum steht die Alternative: Gründen oder nicht gründen? Ziel der Praxis ist weniger das endgültige Treffen der Entscheidung als vielmehr das Herauspräparieren des Schritts in die Selbständigkeit *a/s* Entscheidung. Entscheidungsbegleitung bietet Beratung zur Selbständigkeit, dies aber nur mit Blick auf die Aspekte, die entscheidungsrelevant sein können: Sie prüft das Vorhaben weniger auf Markttauglichkeit, als dass sie die lebenspraktischen Folgen der Entscheidung für die Selbständigkeit sichtbar macht. Die Entscheidungsbegleitung ist daher nicht im wirtschaftlichen oder im bürokratischen Bereich verankert, sondern bezieht sich auf die Person.

Die Entscheidungsbegleitung lässt Fragen zur Selbständigkeit vom unhinterfragten thematischen Zentrum der Praxis zu einem möglichen Bezugspunkt unter anderen werden. Thematisch können in diesem Praxisrahmen insbesondere zwei Themen

⁴³ Hier wird ein wichtiger Unterschied zwischen einer Analyse von Deutungsmuster und von Praxisrahmen ersichtlich: Erstere geht implizit davon aus, dass Deutungsmuster in allen Kunden-Vermittler-Interaktionen gleich wichtig sind, letztere berücksichtigt, dass es Praktiken geben kann, für die die Deutungsmuster der Vermittler (weitgehend) irrelevant sind. Eine solche Praxis ist die Gründungszuschussvergabe.

angeschlossen werden, die in den anderen Praxisrahmen randständig sind: In fachlicher Hinsicht geht es um Vermittlungsaussichten und -möglichkeiten, also um klassische Fragen der Arbeitsvermittlung und in persönlicher Hinsicht werden all jene Dinge anschlussfähig, die das Für und Wider der Entscheidungsfindung (insbesondere auch die Motivation zur Gründung) beeinflussen können. Für das Kunden-Vermittler-Verhältnis folgt daraus eine potenziell komplexere Beziehung als bei den Praxisrahmen, die die Gründungsentscheidung ausklammern. Empirisch kann sich diese komplexe Beziehung als mehr oder weniger intensive und vertraute Interaktion ausformen. Vermittler und Kunde können den Informations- und Beratungsaustausch auf das unbedingt Notwendige beschränken oder sich so weit aufeinander einlassen, dass der Vermittler zum Entscheidungscoach wird. Der Praxisrahmen räumt damit den Wissensbeständen und Kategorisierungen von Vermittlern einen ähnlich großen Raum ein wie die Selbstständigkeitsberatung. Die Bedeutung von Formularen und Informationsbroschüren ist in jedem Fall gering, schon weil zunächst noch ungeklärt ist, in welche Richtung der Kunde gehen will. Dem Computer kann dagegen eine wichtige Rolle als Informationsquelle über den bisherigen beruflichen und persönlichen Lebensweg zukommen. Er wird als Objekt in der Interaktion mitgeführt, das heißt in gestalteten Gesprächspausen instrumentell eingesetzt (Böhringer/Wolff 2010: 239-242).

Abbildung 11
Die drei Praxisrahmen der öffentlichen Gründungsförderung



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 11 stellt die drei Praxisrahmen in ihrer Beziehung zueinander in einem zweidimensionalen Raum da. Der Praxisrahmen der Selbstständigkeitsberatung und der der Gründungszuschussvergabe unterscheiden sich demnach im Grad der Individualisierung beziehungsweise der Standardisierung der Fallbearbeitung. Beide berücksichtigen Alternativen zur Selbstständigkeit nicht in systematischer Weise,

sondern - wenn überhaupt - lediglich cursorisch. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Entscheidungsbegleitung. Hinsichtlich der Dimension der Individualisierung ist unser Idealtyp der Entscheidungsbegleitung indifferent.

3.2.3 Der Einsatz der Praxisrahmen in Vermittlungsgesprächen

Die Typologie der Praxisrahmen hat zwei wichtige Implikationen, die wir im Folgenden ausführlicher besprechen werden. Erstens lassen sich empirisch beobachtete Kunden-Vermittler-Interaktionen als Sequenzen unterschiedlicher Praxisrahmen auffassen. Dies vorausgesetzt lässt sich zweitens ein - für die Kundeninteraktion zentrales - Problem definieren: Wie werden die Übergänge zwischen diesen Praxisrahmen empirisch realisiert? Welche Probleme treten dabei auf?

3.2.3.1 Die Sequenzierung der Praxisrahmen im Gespräch

Praxisrahmen sind lokale Wissensordnungen, in denen nach einer eigenen Logik zwischen guten und weniger guten Praktiken unterschieden wird, Relevanzen von Wissensbeständen gesetzt und Personen untereinander sowie in ihren Bezugnahmen auf Gegenstände in typischer Weise relationiert werden. Mit diesem Konzept verschiebt sich die analytische Aufmerksamkeit gegenüber dem Konzept des Deutungsmusters von der Person des Vermittlers als Träger kollektiver oder individueller Wissensbestände auf die situativ verstandene Konfiguration von Akteuren und Dingen als Tätigkeit im Vollzug. Darüber hinaus, und darum geht es in den folgenden Abschnitten, wird prinzipiell zwischen einem Kunden-Vermittler-Gespräch als Ganzen und den Praxisrahmen differenziert, aus denen sich dieses zusammensetzt. Ein Gesprächsverlauf lässt sich daraufhin untersuchen, ob in ihm ein oder mehrere Praxisrahmen zum Einsatz kommen. Ein Gespräch kann also beispielsweise als reiner Verwaltungsakt beginnen. Kunden und Vermittler befinden sich dann in einer stark standardisierten Interaktion, bei der es um die formal korrekte (fristgerechte, vollständige) Beantragung des Gründungszuschusses geht. Über Eingaben an der Tastatur, Ausdrücke von Formularen, in der Sitzposition und Blickrichtung ist der Computer im Gespräch ständig präsent und wirkt interaktionsstrukturierend. Mit anderen Worten, die Situation wird als Gründungszuschussvergabe gerahmt. Sollten im Gespräch allerdings inhaltliche Fragen zum Gründungsprojekt thematisiert werden, dann kann es durchaus sein, dass Vermittler und Kunde den Praxisrahmen wechseln. Eine Detailfrage zur Schätzung von Kosten und Einnahmen kann zum Anlass werden, noch einmal ausführlich über den Grundgedanken der Selbständigkeit, die Markttauglichkeit und die Überlebensperspektiven zu reflektieren. Der Fokus verschiebt sich damit von der Vergabe des Gründungszuschuss zur eigentlichen Beratung mit weitreichenden Folgen für die Interaktion: Computer, Drucker und Formulare verlieren an Bedeutung, die Bewertungsmaßstäbe für eine zielführende und gelungene Interaktion verschieben sich zugunsten wirtschaftlicher Kriterien und neue, sachbezogene Themenfelder eröffnen sich als angebrachte kommunikative Anschlüsse. Das Kunden-Vermittler-Verhältnis wäre damit auf eine gänzlich andere Basis gestellt – die einer Selbständigkeitsberatung.

3.2.3.2 Wechsel und Verhandlung von Praxisrahmen

Praxisrahmen enthalten nicht nur Rollenskripte, nach denen sich Vermittler und Kunde richten können und die die wechselseitigen Erwartungen prägen. Sie bestimmen auch die Interaktionsdynamik, die Relevanz von Wissensbeständen und Gegenständen. Rahmenwechsel sind daher folgenreiche Ereignisse, die zudem äußerst voraussetzungsvoll sind. Die Arbeiten der Ethnomethodologie (Garfinkel 1984; Patzelt 1987), der Konversationsanalyse (Atkinson/Heritage 1984; Bergmann 1980; Drew/Heritage 1992; Sacks/Schegloff/Jefferson 1974) und die Phänomenologie Erving Goffmans (1973; Goffman 1990; Goffman 2003) haben gezeigt, wie Menschen die soziale Realität interaktiv und in methodischer Weise herstellen, variieren und gegen Krisen absichern. Rahmenwechsel sind in diesem Sinne als eine besondere Herausforderung zu verstehen, da sie mit einem Wechsel der Situationsdefinitionen verbunden sind, aus denen die Akteure ihre Handlungsorientierungen ableiten. Die Akteure müssen einander nicht nur den Zeitpunkt eines Rahmenwechsels signalisieren, sondern sich auch deutlich machen, zu welchen Rahmen sie jeweils wechseln möchten und sie müssen zeigen, dass sie die entsprechenden Signale des Anderen sowohl verstehen als auch akzeptieren (oder nicht). Praxisrahmenwechsel können zudem an nicht-methodischen⁴⁴ Fragen scheitern, beispielsweise wenn eine Seite sich nicht mit dem Rollenskript abfinden will, das einen vorgeschlagenen alternativen Praxisrahmen für sie vorsieht. Ein Vermittler kann so zum Beispiel den Wechsel von der Gründungszuschlussvergabe zur Selbstständigkeitsberatung ablehnen, weil er sich für eine echte Beratungsdienstleistung nicht kompetent genug fühlt. Der Praxisrahmenwechsel würde ihm mit einem Bewertungsmaßstab konfrontieren, nach dem er keine guten Leistungen erbringen kann. Ein Kunde könnte diesen Praxisrahmenwechsel wiederum aus dem Motiv heraus ablehnen, dem Vermittler nicht mehr Informationen über sein Gründungsprojekt zur Verfügung stellen zu wollen, als für die Beantragung des Gründungszuschusses unbedingt notwendig sind. Er lehnt demnach ebenfalls die Logik des alternativen Praxisrahmens ab. Sowohl der Wechsel als auch die Beibehaltung eines Praxisrahmens ist damit das Ergebnis permanenter Verhandlungs- und Konsolidierungsprozesse. Häufig sind Missverständnisse, Unzufriedenheit mit dem Gegenüber und Reibungen, die in der Interaktion entstehen, auf kritische Phasen rückführbar, in denen Praxisrahmen gewechselt oder verhandelt werden (sollen).

Das folgende Beispiel illustriert, wie sich solche Verhandlungen über Rahmenwechsel zuspitzen können. Es ist der Anfangsphase eines Erstgesprächs über den Gründungszuschuss entnommen, das auf Initiative der Kundin vereinbart wurde. Der Vermittler ist Mitte Dreißig und hat einen Abschluss als Diplom-Wirtschaftsingenieur. Auf die Frage nach seinem Zuständigkeitsbereich hin bezeichnet er sich als „Experte für Selbständigkeit“ in seinem Agenturbezirk (AV_8, Abs. 252). Diese Spezialisierung nimmt er seit Beginn seiner Arbeit in der Bundesagentur vier Jahre vor Interview- und Beobachtungstermin wahr. Die Kundin hat Mittlere Reife und einen Ab-

⁴⁴ Methodisch im Sinne der Ethnomethodologie.

schluss als Einzelhandelskauffrau. Sie möchte sich in der Versicherungsbranche selbständig machen und als Vertreterin einen bereits bestehenden Kundenstamm von einer Vorgängerin übernehmen. Die Verhandlung über den Praxisrahmen beginnt unmittelbar nach der Begrüßung und setzt sich eine ganze Zeit lang fort und spitzt sich schließlich zu.

Der Vermittler leitet das Gespräch mit folgender Frage ein: „Was haben Sie denn im Auge, was würden Sie denn gerne machen?“ (B14, Abs. 5) Die Frage ist offen gestellt und bezieht sich auf das geplante Gründungsprojekt. Der Vermittler wendet sich der Kundin demonstrativ zu und lässt seinen Computer ‚links liegen‘. Er signalisiert damit seine Bereitschaft in eine individualisierte Selbständigkeitsberatung einzusteigen. Die Kundin erzählt daraufhin, dass sie einer Kundenbetreuerin in der Versicherungsbranche nachfolgen will. Sie hält diese Darstellung allerdings knapp und beendet ihren Beitrag mit dem Satz: „Und jetzt wollte ich wissen, wie kann ich das machen, was kriege ich vielleicht für Zuschüsse oder so [lacht] (!)⁴⁵ so.“ (B14, Abs. 6) Die Kundin zögert nicht, ihr Anliegen offen vorzubringen: Sie ist in die Agentur gekommen, um über „Zuschüsse“ zu sprechen.⁴⁶ Dabei suggeriert sie mit der grammatischen Form der Frage, dass sie sich über die Möglichkeiten einer finanziellen Förderung zunächst einmal informieren will. Allerdings weist einiges darauf hin, dass sie bereits von Förderungsmöglichkeiten weiß und mit der festen Absicht gekommen ist, diese wahrzunehmen. Zunächst ist auffällig, dass die Thematisierung des Gründungszuschusses außerordentlich früh stattfindet, unmittelbar im ersten längeren Redebeitrag der Kundin. Weiterhin lässt der Halbsatz „wie kann ich das machen“ ungeklärt, worauf sich das „das“ bezieht. Vorstellbar⁴⁷ wäre ein Bezug zur Umsetzung des Gründungsvorhabens in der Versicherungsbranche. Die Kundin lässt aber einen Satz folgen, indem die Zuschüsse angesprochen werden und konkretisiert damit, dass das was sie „wissen will“ förderungsbezogen und nicht gründungsprojektbezogen ist. Die Kundin möchte also in eine Gründungszuschussvergabe einsteigen.

In den sich an diese Passage anschließenden fünf Minuten werden Verhandlungen über Praxisrahmen geführt. Das gesamte weitere Gespräch wird im Praxisrahmen der Selbständigkeitsberatung weitergeführt und es kommt - sicher auch weil die Einstiegsverhandlungen in diesem Fall besonders langwierig waren - zu keinen weiteren Praxisrahmenverhandlungen. Bevor es allerdings zur Konfliktbeilegung kommt, kulminiert die Auseinandersetzung um die Frage, ob die Kundin überhaupt die nötigen Qualifikationen besitzt, als Vertreterin in der Versicherungsbranche zu arbeiten. Der Vermittler konstatiert: „So viel Gefühl, sage ich jetzt mal auf Deutsch

⁴⁵ Das Zeichen (!) markiert eine kurze Pause.

⁴⁶ Auf der parasprachlichen Ebene wird deutlich, dass sich die Kundin damit nicht ganz wohl fühlt. Sie bricht einen Satz ab, schränkt ihre eigene Formulierung ein („vielleicht“), lacht als Ausdruck von Verlegenheit und geht zum Ende ihres Redebeitrags in zögernde Wiederholung über („so [lacht] (!) so“). Offensichtlich will sie sich des Eindrucks erwehren, unverschämt zu sein.

⁴⁷ Im Sinne einer abduktiven Hypothesenbildung.

(Kundin: „Ja“) haben Sie dafür jetzt noch nicht, ne?“ (B14, Abs. 11) und: „Es ist jetzt leider nicht Ihr, also was Sie jetzt gelernt haben.“ (B14, Abs. 15) Die Kundin hält dagegen: „Ich traue mir das aber zu!“ (B14, Abs. 14) Die Verhandlung endet, als die Kundin in endgültigem Ton feststellt, dass sie die Gründung auf jeden Fall vorzunehmen gedenkt und ein Scheitern auch in Kauf nimmt. Damit schließt sie auch bis auf Weiteres aus, dass das Gespräch als Entscheidungsbegleitung gerahmt wird, was nach der grundlegenden Problematisierung der Kompetenz der Kundin durchaus möglich gewesen wäre. Der Vermittler möchte eine Selbständigkeitsberatung als Praxisrahmen durchsetzen. Er akzeptiert das Signal der Kundin, nicht weiter über die Kompetenzfrage sprechen zu wollen, und spricht das Thema der Scheinselbständigkeit an. Dadurch widersetzt er sich der Erwartung der Kundin, jetzt, da die Kompetenzfragen ruhen, endlich mit der Gründungszuschussvergabe zu beginnen und nimmt sich demonstrativ die Freiheit heraus, die Gesprächsthemen autonom zu setzen. Erst als die Kundin in diese Themenhoheit einwilligt und kenntlich macht, dass sie den Praxisrahmen der Gründungszuschussvergabe nicht mehr durchzusetzen gedenkt, kommt der Vermittler auf die finanziellen Fragen zurück, an denen die Kundin eingangs Interesse bekundet hatte.⁴⁸ Nachdem Fragen der Förderhöhe abgehakt sind, kann der Vermittler seine Selbständigkeitsberatung nun unwidersprochen durchführen.⁴⁹

Das Beispiel zeigt, dass die Umsetzung des Gründungszuschusses nicht mechanisch und quasi-automatisch nach festen Regeln erfolgt, sondern eine interaktive Errungenschaft ist, zu der Kunden und Vermittler gleichermaßen beitragen. Grundsätzlich können die Praxisrahmen der Entscheidungsbegleitung, der Gründungszuschussvergabe und der Selbständigkeitsberatung die Vergabe strukturieren. Die Implementierung der Gründungsförderung setzt damit voraus, dass sich die Beteiligten auf einen dieser Praxisrahmen verständigen und sich fortlaufend wechselseitig signalisieren, wie sie die Situation deuten. In unserem Beispiel scheinen zunächst alle drei Praxisrahmen möglich, wobei Kundin und Vermittler mit alternativen Vorstellungen aufeinandertreffen. Die Beilegung dieses Konflikts wird schließlich gemeinsam vollzogen. Der Vermittler geht einen Kompromiss ein, indem er (über einem Umweg über das Thema der Scheinselbständigkeit) die Behandlung förderbezogener Aspekte vorzieht und die Kundin geht einen Kompromiss ein, indem sie ihren Rahmungsanspruch für das weitere Gespräch aufgibt und den Vermittler als aktive ZuhörerIn bei dessen Beratungsmonologen unterstützt. Damit richtet sie sich als interessierte Nachfragerin im Rollenskript der beratenen Kundin ein. Die eigentliche Bearbeitung des Gründungszuschusses - und damit die eigentliche Implementation der gesetzlichen und administrativen Vorgaben - beginnt erst, als die Rahmungsfragen beantwortet sind.

⁴⁸ „So, jetzt reden wir mal über unsere Förderung.“ (B14, Abs. 23)

⁴⁹ „Sie müssen jetzt sowieso, also Allererstes ein Konzept entwickeln.“ (B14, Abs. 41) Es schließt sich ein langer Monolog des Vermittlers an, der nur von kurzen Zwischenfragen der Kundin unterbrochen wird und den diese ansonsten mit wiederholten „Mmh“ und „Gut“ unterstützt.

3.2.4 Die Umsetzung der Gründungsförderung in den Praxisrahmen

In diesem Abschnitt wird anhand von empirischen Beispielen gezeigt, dass die Umsetzung der gesetzlichen und administrativen Vorgaben ganz unterschiedliche Formen annimmt, wenn sie situativ nach Maßgabe unterschiedlicher Praxisrahmen vollzogen wird.

3.2.4.1 Gründungszuschussvergabe: Antragstellung als zentrale Hürde

Im Rahmen der Gründungszuschussvergabe erscheint die Antragstellung als die wichtigste Hürde. Vermittler und Kunden richten sich daher darauf ein, den Anforderungen der Formulare nach Möglichkeit nachzukommen. Die folgenden Transkriptionsauszüge sind einer Beobachtung entnommen, bei der sich eine jüngere Bäckermeisterin und eine nur einige Jahre ältere Diplom-Verwaltungswirtin anlässlich der geplanten Neugründung einer Bäckerei gegenüber sitzen. Die Kundin wird normalerweise von einer anderen Vermittlerin betreut, mit der die Beantragung des Gründungszuschusses auch schon vorbereitet wurde. Im Gespräch einigen sich beide Seiten einvernehmlich und zügig auf den Praxisrahmen der Gründungszuschussvergabe. Alles was mit der Entscheidungsfindung oder mit der wirtschaftlichen Tragfähigkeit zu tun hat, wird entweder ausgeklammert oder nur im engen Rahmen der formalisierten Anforderungen behandelt (oder im Small Talk). Das Arbeitsbündnis von Vermittlerin und Kundin leitet erstere mit der Feststellung ein: „[Den] Antrag auf Gründungszuschuss habe ich mir raus gezogen.“ (B11, Abs. 7) Beide Seiten machen sich sogleich an die Arbeit:

- „AV: Und Sie haben jetzt die Bäckerei neu gegründet?
K.: Ja.
AV: Oder?
K: Ja, genau, genau. (")
AV: Ein ehemaliger Familienbetrieb oder?
K.: Genau.
AV: So, dann füllen wir das aus: „Ich nehme eine selbständige Tätigkeit auf, ab.“ Also dann ab heute.
K.: 27.
AV: Genau (")
K.: 7. Ja.
AV: Und als was noch?
K.: Reicht Bäcker, oder?
AV: Ja, das reicht. (""
K.: Bäckerin.
AV: Bäckerin, genau, das ist fünfzehn Stunden und mehr.
K.: Genau.“ (B11, Abs. 9-20)

Die häufigen, kurzzyklischen und wechselseitigen Bestätigungen von Aussagen des Gegenübers, redundante Zustimmungen („Ja, genau, genau.“) sind Anzeichen dafür, dass die Interaktion fest in einem Praxisrahmen, den der Gründungszuschlussvergabe, eingebettet ist. Die häufigen Sprecherwechsel werden schnell und unproblematisch vollzogen. Alles in allem akzeptieren Vermittlerin und Kundin fraglos, dass sich ihr Austausch auf das gemeinsame Ziel beschränkt, den Lückentext des Antrags auszufüllen. Dem Formular kommt in dieser Situation eine strukturierende Funktion zu; es geht darum es gemeinsam ‚auszufüllen‘. Die Fragen der Vermittlerin an die Kunden ergeben sich unmittelbar aus den Kategorien des Formulars. Die Themenfolge von Benennung des Gründungsvorhaben (Neugründung einer Bäckerei), Datum der Aufnahme der Selbständigkeit (27. Juli), Benennung des Berufs- und Tätigkeitsfeldes (Bäcker, Bäckerin) und Feststellung der Hauptberuflichkeit der Selbständigkeit (15 Stunden oder mehr) antwortet exakt auf den Informationsbedarf des ersten Abschnitts des Antragformulars auf Gewährung eines Gründungszuschusses. Die Orientierung am Formular schließt auch die Übernahme von Formulierungen und grammatischen Konstruktionen mit ein. Die Ich-Perspektive in der Passage der indirekten Rede („Ich nehme eine selbständige Tätigkeit auf, ab.“) ergibt sich aus dem Antrag, den die Kundin am Ende unterschreiben muss. Das Verb ‚aufnehmen‘ und die Wendung ‚selbständige Tätigkeit‘ sind ebenfalls Zitate. Die Information „Bäcker“ „reicht“, eben weil an der entsprechenden Stelle im Antrag keine weitere Differenzierung zugelassen wird.

Wie hochgradig selektiv diese Situation gestaltet wird, kann man gar nicht genug betonen. Obwohl beide Interaktionspartner hier erstmals aufeinander treffen, werden weder der persönliche Hintergrund des Schritts in die Selbständigkeit noch wirtschaftliche Aspekte irgendwelcher Art⁵⁰ auch nur kurz gestreift. Die außerordentliche Bedeutung des Formulars in dieser Praktik unterstreicht, dass es theoretisch und methodologisch unzureichend wäre, die Situation allein aus den wechselseitigen Bezugnahmen der Akteure heraus analysieren zu wollen. Der Praxisrahmen der Gründungszuschlussvergabe entfaltet sich vielmehr als ein komplexes Geflecht von Relationierungen, in denen die Interaktionspartner zumindest methodologisch nicht anders behandelt werden dürfen als andere (dingliche) Elemente.⁵¹

3.2.4.2 Selbständigkeitsberatung: Beratung als Praxis

Im Praxisrahmen der Selbständigkeitsberatung nehmen Beratungsinteraktionen den Stellenwert ein, den die Formulare bei der Gründungszuschlussvergabe einnehmen. Die folgende Passage ist dem Gespräch entnommen, anhand dessen bereits die Rahmenverhandlungen illustriert wurden. Zu dem Zeitpunkt, auf den sie sich bezieht, hat sich der Praxisrahmen der Selbständigkeitsberatung konsolidiert und die

⁵⁰ Denkbar wäre zum Beispiel eine Nachfrage, warum denn die Bäckerei neugegründet werden muss. Ist das Vorgängerunternehmen vielleicht pleite gegangen? Wenn ja, wäre es im Sinne einer Rahmung als Selbständigkeitsberatung naheliegend zu eruieren, was eine Neugründung erfolgreicher machen könnte.

⁵¹ Dies ist im Sinne einer symmetrischen Anthropologie Latours zu verstehen (s. o.).

Beratung steuert auf einen Höhepunkt zu. Der Vermittler will der Kundin anhand einer selbstgezeichneten Grafik deutlich machen, dass Selbständigkeit gerade in der Anfangsphase bedeuten kann, zu arbeiten und auf die Bezahlung dieser Arbeit warten zu müssen.

„Und dann, ich habe immer so eine wunderschöne Zeichnung. Da kommt folgendes Bild raus. [Vermittler malt etwas, S.B.] Nicht schön, aber selten, sage ich mal. (Kundin lacht) So. Am Tag 0 beginnen Sie mit Ihrer Selbständigkeit, (Kundin: Mhm) haben Sie sich ein Auto gekauft, einen Laptop und was weiß ich, vielleicht noch Kautions (Kundin: Mhm) für das Büro hinterlegt, weiß ich nicht. Ne? Ein paar andere Aufwendungen gemacht. Sie haben eine Summe X ausgegeben. (Kundin: Mhm) Dann gehen die Kosten nach oben. (Kundin: Mhm) Ne? Nicht so schön gerade, sondern in einer Wellenlinie. (Kundin: Aber schon steil) [Beide blicken hier auf die Zeichnung, S.B.] Aber hoch. (Kundin: Ja) Runter gehen Sie nicht, (Kundin: Genau, klar) ja? So. Jetzt machen Sie Ihre ersten Abschlüsse. (Kundin: Mhm) In der Versicherungsbranche ist es so, der Kunde drückt Ihnen nicht das Geld selbst in die Hand und Sie nehmen sich gleich einen Batzen weg davon und bringen den Rest zur Bank, sondern Sie kriegen Ihr Geld später. (Kundin: Mhm) Ne? Also Sie machen einen Abschluss, ein Gespräch mit ein bisschen Glück sogar einen recht schnellen Abschluss, dann wird das Ding poliziert, also spätestens nach zwei Monaten, frühestens nach zwei Monaten kriegen Sie Ihr erstes Geld. (Kundin: Ja) Was auch nur ein Vorschuss ist, in der Versicherungsbranche, ne? (Kundin: Klar) Muss man auch immer wissen. Dafür gibt es eine so genannte Stornoreserve, ne? Falls jetzt einer sein Einverständnis irgendwann zurückzieht (Kundin: Mhm). So, jetzt machen Sie Ihre Abschlüsse, das werden hoffentlich immer, immer, immer mehr [Vermittler zeichnet, S.B.]. Hier treffen sich die Linien (Kundin: Mhm). Erst an der [Vermittler deutet, S.B.] Stelle sind Sie plus minus null. (Kundin: Mhm) Das [schreibt] [Pause, S.B.] haben Sie in Ihr Unternehmen eingestellt und hier [Vermittler schreibt, Pause, S.B.], das ist dann das Geld, was Sie verdienen (Kundin: Mhm). Und bis hier [zeigt auf die Grafik, S.B.] müssen Sie erst mal kommen.“ (B14, Abs. 49)

Die Passage wird einvernehmlich als Selbständigkeitsberatung gerahmt, bei der wirtschaftliche Erwägungen im Vordergrund stehen. Eine empirische Besonderheit ist hier sicherlich die starke Dominanz des Vermittlers, die ihren deutlichen Beleg in der Monologisierung findet (der Redebeitrag geht noch über das Zitat hinaus ohne von der Kundin unterbrochen zu werden) und die von der Kundin unablässig durch aktives Zuhören mit aufrechterhalten wird.⁵² Vom anfänglichen Bemühen der Kundin, sich zu behaupten („Ich traue mir das aber zu.“), ist nicht mehr viel übrig geblieben. Insgesamt entsteht der Eindruck einer Lehrer-Schüler-Beziehung. Auffällig ist weiterhin, dass die Ausführungen des Vermittlers nicht nur sehr umfangreich sondern auch sehr informiert sind und sich speziell auf die Versicherungsbranche beziehen (zum Beispiel Stornoreserve). Der Prozess des Zeichnens und der Erläuterung der Zeichnung erfordert vom Vermittler und von der Kundin eine Änderung der Sitzposition und Körperhaltung. Sie setzen sich so, dass sie beide aus einer Richtung auf das bearbeitete Blatt blicken können. Die Beratungspraxis drückt sich somit inhaltlich durch das Gesprächsthema und dessen Behandlung aus, parasprachlich durch die Verteilung der Redezeit, der Gesprächsstrukturierung und Aufmerksam-

⁵² Inwieweit geschlechterspezifische Rollenerwartungen (beziehungsweise Habitus) die Dominanz des (männlichen) Vermittlers gegenüber der (weiblichen) Kundin befördern, bedürfte einer eingehenderen Untersuchung (Bourdieu 2005).

keitsbekundungen sowie physisch durch die veränderter Sitzposition, die sich aus der gemeinsamen Fokussierung auf die Zeichnung des Vermittlers ergibt.

3.2.4.3 Entscheidungsbegleitung: Alternativen zur Selbständigkeit und ihre Einklammerung

Für eine Situation, die als Entscheidungsbegleitung gerahmt wird, ist es zunächst von nachrangiger Bedeutung, ob die Gründungsförderung individualisiert als Selbständigkeitsberatung implementiert wird oder standardisiert als Gründungszuschussvergabe. Ausgangs- und Bezugspunkt der Praktik ist die Person des Kunden; Beratungsleistungen und Informationen zum Gründungszuschuss werden entsprechend zugeschnitten. Typisch ist, dass die Motivation zur Gründung zum expliziten Gesprächsgegenstand wird. Die folgenden Zitate sind der Transkription einer Interaktion zwischen einem jüngeren Industriedesigner (Kunde) und einer älteren Vermittlerin mit mittlerer Reife entnommen. Das Thema der Existenzgründung als freiberuflicher Industriedesigner wurde bereits in einem vorangegangenen Gespräch thematisiert, das der Kunde mit einem Kollegen der Vermittlerin geführt hatte. Die Vermittlerin bezieht sich nach der Begrüßung auch gleich auf diesen Wechsel in der Betreuung des Kunden und konstatiert, dass dieser es offensichtlich „in Betracht“ gezogen habe, sich „unter Umständen“ selbständig zu machen (B23, Abs. 6). Der Kunde meint darauf hin, dass die Idee zur Selbständigkeit „so ein bisschen aus dem Gespräch hervorgegangen“ sei (B23, Abs. 7). In den folgenden Passagen stellt sich heraus, dass der Kunde das Projekt Selbständigkeit schon mit großem Engagement forciert hat und sich im Zuge dessen seiner Entscheidung sicherer geworden ist. Dann wird allerdings deutlich, dass der Arbeitslosigkeit des jungen Mannes eine für ihn überraschende Kündigung voranging, die ihn in die Situation gebracht hat, seine bisherigen Lebenspläne umwerfen zu müssen. Eine Anstellung bei einem ‚größeren Unternehmen‘ hätte er einer Selbständigkeit eigentlich vorgezogen. Es entspinnt sich folgender Dialog:

„Kunde:(...) Ich möchte jetzt nicht da noch irgendwie vier Monate ins Land gehen lassen, sondern ich möchte jetzt irgendwie weiter machen, weil ich möchte jetzt nicht irgendwie da rauskommen, aus der ganzen Geschichte und jetzt auf irgendeinen Job im Januar, Februar, März oder irgendwas spekulieren, sondern ich möchte jetzt einfach weiter machen.

AV: Mhm. Sie können ja auch, äh ich meine: Ein Hintergrund dieser Förderung ist ja auch, dass es ja nicht heißt, wenn Sie selbständig sind, dass Sie nicht vielleicht doch mal über einen Kundenkontakt als Selbständiger (Kunde: Mhm.) mit einer Firma Kontakt bekommen, die dann sagt: ‚Ja, Sie haben uns eine gute Arbeit abgeliefert. (Kunde: Ja.) Wir (...) können Sie jetzt auch mal einstellen?‘ (Kunde: Ja.) Ja? (Kunde: Ja.) Das passiert manchmal, das dauert oft ein bis zwei Jahre (Kunde: Ja.) aber äh das passiert immer wieder (Kunde: Ja.) dass man da auch über diese Schiene, sagen wir mal, auch eine Festanstellung finden kann.

Kunde: Ja, ich kenne das auch aus dem Freundes- oder (AV: Ja) Arbeitskollegenkreis, so in der Hinsicht, ja.

AV: Kommt immer mal wieder vor.

Kunde: Ja, ja. Auf jeden Fall.“ (B23, Abs. 15-19)

Die Gründung ist für den Kunden eine Möglichkeit, „jetzt ganz einfach weiter“ zu machen. Er befürchtet offensichtlich, durch die unerwartete Arbeitslosigkeit in ein Loch zu fallen und will mit den nötigen Vorbereitungen der Selbständigkeit dagegen arbeiten. Die Vermittlerin geht auf den Kunden ein, indem sie die freiberufliche Tätigkeit als eine Chance präsentiert, „mit einer Firma in Kontakt“ zu kommen. Demnach könnte der Kunde seinen ursprünglichen Plan, bei einem ‚größeren‘ (und damit ist wohl auch gemeint: angesehenen) Unternehmen in Festanstellung zu arbeiten, doch noch indirekt über die Selbständigkeit als Industriedesigner erreichen. In den nachfolgenden drei Sprecherwechseln sowie durch häufig Zustimmung („Ja“) bestätigen sich die beiden Interaktionsteilnehmer gegenseitig, dass dieser Weg durchaus aussichtsreich ist. Thematisch geht es hier zwar um das Gründungsprojekt des Kunden, durch die Rahmung als Entscheidungsbegleitung findet sich dieses jedoch in den Kontext der Lebenssituation des Kunden eingeordnet. In diesem Fall ist die Entscheidung zugunsten der Gründung zwar schon gefallen. Die Gesprächspartner machen sie aber in wechselseitigem Einvernehmen als Entscheidung sichtbar und verorten sie im Lebensentwurf des Kunden. Im Vordergrund der Entscheidungsbegleitung stehen damit weder die wirtschaftliche noch die verwaltungspraktische Seite der Gründung, sondern die Selbständigkeit als biographisches Projekt.

3.2.5 Zusammenfassung

In diesem zweiten Abschnitt des empirischen Teils haben wir uns mit der Frage beschäftigt, wie sich die Implementation des Gründungszuschusses in der Interaktion von Kunden und Vermittlern vollzieht. Wir haben dazu drei Praxisrahmen unterschieden und gezeigt, wie sich konkrete Beratungsinteraktionen aus der Verhandlung, Einigung und erneuten Verhandlung solcher Praxisrahmen zusammensetzen. Damit konnten wir zeigen, dass die Implementation der gesetzlichen Vorgaben alles andere als automatisch und gleichförmig abläuft. Varianz besteht dabei nicht nur zwischen verschiedenen Gesprächen und Vermittler, sondern kann auch innerhalb eines einzelnen Gesprächs aus dem Wechsel von Praxisrahmen resultieren. Ein Gespräch kann beispielsweise als individualisierte Selbständigkeitsberatung beginnen und dann, konsensuell oder konfliktuell in den Praxisrahmen der Gründungszuschussvergabe übergehen. Dieselben Personen werden dann in ein und demselben Gespräch ganz unterschiedlich miteinander umgehen, ganz verschiedene Themen als relevant erachten und die verbale und non-verbale Kommunikation umstellen.

Der Blick auf die Rahmung eines Vermittler-Kundengesprächs kann auch das Verständnis dafür verbessern, wie es zu Missverständnissen und Reibungen zwischen Gesprächspartnern kommen kann. Wenn ein Kunde beispielsweise unbeirrbar davon ausgeht, dass in der Bundesagentur zwar der Gründungszuschuss vergeben wird, nicht aber auch Selbständigkeitsberatung durchgeführt wird, der Vermittler seinerseits aber genau diese Selbständigkeitsberatung anbieten möchte, dann kann das zu Reibungen und beiderseitiger Unzufriedenheit führen. Der Kunde möchte in diesem Fall den Praxisrahmen der Gründungszuschussvergabe anwenden, der Vermittler den Praxisrahmen der Selbständigkeitsberatung. In dieser Konstellation

sind Missverständnisse vorprogrammiert: Der Kunde interessiert sich für Einzelheiten der Antragstellung, während der Vermittler erst einmal etwas zum Hintergrund und zur Motivation des Gründungsprojektes erfahren möchte. Für den einen verläuft das Gespräch erfolgreich, wenn er den Antrag auf Gründungszuschussförderung ausgefüllt hat, für den anderen, wenn er sicher ist, dass der Kunde sich die Selbständigkeit auch gut überlegt hat. Ein Gespräch, das auf diese Weise beginnt, kann nur dann zu einem für beide Seiten zufriedenstellenden Ergebnis kommen, wenn sich die Gesprächspartner zunächst auf einen Praxisrahmen einigen und wenn es ihnen später gelingt, diesen zu wechseln. Dazu müssen sie sich wechselseitig den Praxisrahmen, den sie anzuwenden gedenken signalisieren, sie müssen die Signale des anderen jeweils verstehen können und sie müssen zu einer vorübergehenden Einigung auf einen Praxisrahmen bereit sein. Dabei ist es durchaus wahrscheinlich, dass man das Gegenüber versteht, sich aber nicht auf den von diesem vorgeschlagenen Praxisrahmen einlassen will. In diesem Fall stehen - häufig unterschwellig geführte - Verhandlungen an.

Man kann das Konzept der Praxisrahmen auch dazu nutzen, sich Gedanken darüber zu machen, welchen Ablauf Gespräche von Vermittlern und Kunden idealerweise haben *sollten*. Für ein ergebnisoffenes Gespräch, in dem sich beide Seiten über ihre Ziele informieren und auch Alternativen zur Gründungsförderung erwogen werden, scheint es naheliegend, ein dreistufiges Verfahren zu wählen: In der ersten Stufe könnten im Rahmen einer Entscheidungsbegleitung Motivation, Potenziale, Risiken und Alternativen der Selbständigkeit eruiert werden. Sofern eine Gründung dann als vielversprechende Perspektive erscheint, kann in einem zweiten Schritt eingehender das Gründungsprojekt besprochen werden (im Praxisrahmen der Selbständigkeitsberatung). Erst in einem letzten Schritt stünde dann – gegebenenfalls - die tatsächliche Praxis der Gründungszuschussvergabe an.⁵³ Dieses idealtypische Ablaufmodell hat zwei wichtige Implikationen. Erstens stellt es hohe Anforderungen an die Vermittler. Sie müssen die (auch non-verbale) Hinweise der Kunden lesen können und bereit sein, darauf einzugehen und sei es auch nur im Sinne einer Praxisrahmenaushandlung. Das bedeutet auch, dass die Vermittler willens und in der Lage sein sollten, verschiedene Praxisrahmen *in einem* Gespräch anzuwenden. Das ist für die Vermittler mit individuell ganz unterschiedlichen Herausforderungen verbunden: Für Einige kann das zum Beispiel bedeuten, dass sie sich darauf einzustellen haben, dass sie nicht einfach „ihren Stiefel“ durchziehen können. Für Andere kann das heißen, dass sie sich nicht nur auf eine Gründungszuschussvergabe zurückziehen können, sondern auch das Selbstbewusstsein aufbringen müssen, sich eine Selbständigkeitsberatung zuzutrauen. Zweitens impliziert das idealtypische Ablaufmodell der Praxisrahmen die Möglichkeit der Kritik. Praxisrahmen können unpassend gewählt sein, beispielsweise wenn gleich zu Beginn eines Gesprächs mit der Gründungsberatung begonnen wird und damit die Entscheidungsbegleitung

⁵³ Das ist ein umfassendes Programm, das durchaus auch in mehreren Gesprächsterminen umgesetzt werden kann.

übergangen wird. In diesem Fall bliebe ungefragt, inwieweit es bessere Alternativen der Integration des Kunden gegeben hätte.

Insgesamt weist das Konzept der Praxisrahmen auf die Bedeutung von Interaktionsdynamiken zwischen Vermittlern und Kunden hin. Für ein gelungenes Beratungsgespräch kann nicht nur ein hinreichendes gründungsspezifisches Wissen wichtig sein, sondern auch die Frage, ob die Vermittler in der Lage sind, gemeinsam mit den Kunden eine Gesprächsdynamik zu entwickeln, in der dieses Wissen zum Nutzen der Beteiligten genutzt werden kann.

4 Fazit: Implikationen für Politik und Praxis

Qualitative Implementationsstudien haben das spezifische Erkenntnispotenzial, Wissensbestände, Erfahrungen und Praktiken erfassen zu können. In diesem Abschnitt wollen wir diese Ressourcen dazu nutzen, einige Verbindungen zur derzeitigen Ausgestaltung des Gründungszuschusses sowie zur geplanten Reform desselben herzustellen. Bei der Interpretation der nachstehenden Abschnitte ist zu beachten, dass die vorliegende Implementationsstudie bei Praktikern auf unterschiedlichen hierarchischen Ebenen ansetzt. Einerseits ermöglicht dies einen originären Zugang zum Thema Gründungszuschuss, der sich beispielsweise von der Perspektive einer Interessengruppe unterscheidet. Andererseits tragen die nachstehend genannten Punkte immer auch die Handschrift des besonderen Blicks, der sich aus der Anwendungsperspektive ergibt. Darüber hinaus gilt für das Folgende die Regel, nach der man von Seins-Aussagen nicht (ohne Weiteres) auf Soll-Aussagen schließen kann. Mit anderen Worten: Diese Studie ist geeignet, die Informationslage zum Gründungszuschuss zu verbessern, sie eignet sich nicht dazu, bestimmte Regelungen oder Reformvorschläge mit endgültiger Gewissheit als richtig oder falsch zu bewerten.

4.1 Vereinheitlichung der Vorgaben für die zweite Förderphase

Der Gründungszuschuss ist in zwei Förderphasen unterteilt. Während bei der ersten Förderphase ein Rechtsanspruch besteht, ist die zweite Förderphase - neun Monate nach Beginn der ersten - vom Ermessen der Vermittler abhängig (§ 58 Abs. 1 SGB III). In der Gesetzesbegründung wird die Vorlage von „geeigneten Unterlagen“, anhand derer eine Geschäftstätigkeit nachgewiesen werden kann, als Förder voraussetzung genannt (BT-Drs. 16/1696: 31). Weiter heißt es: „Zum Beispiel kann dies durch einen schriftlichen Bericht erfolgen, in dem die Geförderten ihre unternehmerische Tätigkeit darstellen und einen Ausblick auf die Entwicklung der nächsten Monate geben. Die im Bericht dargestellte unternehmerische Tätigkeit soll durch Unterlagen dokumentiert werden. Dabei kann es sich zum Beispiel um Belege über Einnahmen und Ausgaben, Auftragseingänge oder Bemühungen zum Erhalt von Aufträgen handeln.“ (ebd.).⁵⁴ Das Ermessen hinsichtlich der Verlängerung des

⁵⁴ Die geplante Reform des Gründungszuschusses sieht diesbezüglich keine Änderung vor.

Gründungszuschusses soll demnach entlang wirtschaftlicher Kriterien ausgeübt werden. Allerdings lassen die Vorgaben einen relativ großen Interpretationsspielraum hinsichtlich der Frage, wann eine Geschäftstätigkeit als nachgewiesen gelten kann.

Die Messlatte hängt vergleichsweise tief, denn es ist lediglich das Vorliegen einer unternehmerischen Tätigkeit nachzuweisen, nicht jedoch, dass mit dieser Tätigkeit der Lebensunterhalt bestritten werden kann.

Empirisch zeigt sich, dass diese Vorgaben zur Verlängerung der Förderung individuell und agenturspezifisch sehr unterschiedlich gehandhabt werden. In einigen Fällen bleibt es den Vermittlern überlassen, wie sie damit umgehen, in anderen Fällen legen sich Kollegen untereinander auf eine gemeinsame Interpretation fest und in wieder anderen Fällen wird die Entscheidung von der Haushaltslage abhängig gemacht. Mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz ist dies an sich schon beklagenswert. Besonders kritisch ist insbesondere, dass in einigen Agenturen sachferne Kriterien über die Weitergewährung entscheiden: Ob jemand für weitere sechs Monate 300 EUR zur sozialen Absicherung erhält wird in diesen Fällen nicht nach individuellen und gründungsprojektbezogenen Überlegungen entschieden, sondern allein aus budgettechnischen Erwägungen heraus. Daher scheint es geboten, klare (am besten inhaltlich-wirtschaftliche) Kriterien auf zentraler Ebene zu definieren und bundesweit einheitlich durchzusetzen. Ein möglicher Ansatzpunkt für einheitliche Bewertungskriterien könnte die bereits angesprochene Bedarfsprüfung nach dem Korridormodell sein (vgl. Abschnitt 3.1.3): Die Weitergewährung wäre dann nur in den Fällen möglich, in denen die Einnahmen aus der selbständigen Tätigkeit zwischen einem unteren und einem oberen Grenzwert liegen. Die Begrenzung des Korridors nach unten lässt sich damit begründen, dass sich Gründungen mit extrem niedrigem Einkommen nicht als hinreichend überlebensfähig und damit förderwürdig erwiesen haben; die Begrenzung nach oben damit lässt sich damit begründen, dass Gründungen mit hohem Einkommen keiner Förderung mehr bedürfen.⁵⁵

4.2 Vorbereitung der Mitarbeiter auf die besonderen Anforderungen der Gründungsförderung

Die Vermittler der Agentur sind in sehr unterschiedlichem Maße auf die besonderen Anforderungen der Gründungsförderung vorbereitet. Einigen Spezialisten, die aufgrund einer früheren Selbständigkeit, langjährigen einschlägigen Erfahrungen in der BA, persönlichen Interessen oder aus Ausbildung und Studium heraus über ein breites gründungsbezogenes Wissen verfügen, stehen Mitarbeiter gegenüber, die vorwiegend über allgemeine und verfahrensbezogene Wissensbestände verfügen. Letztere beziehen ihr Wissen aus Geschäftsanweisungen, internen Arbeitshilfen der

⁵⁵ Diese Empfehlung ist für sich genommen erst einmal unabhängig von der vorangehenden Empfehlung zu verstehen. Selbst wenn der Betrag zur sozialen Absicherung, um den es in der zweiten Förderphase geht, zweckgebunden werden sollte, bleibt dennoch die Frage, an wen er über die erste Gründungsphase hinaus sinnvollerweise zu zahlen ist.

Bundesagentur, aus dem Fachhochschulstudium und aus den Informationsmaterialien für die Kunden. In den Vermittlergesprächen wurde immer wieder deutlich, dass diese Informationsgrundlage für eine eigenständige Einschätzung der Tragfähigkeit (oder auch nur für eine Einschätzung der Einschätzung der Tragfähigkeit durch eine fachkundige Stelle) (zum Beispiel AV_16, Abs. 89, AV_20, Abs. 227), für viele betriebswirtschaftliche und branchenspezifische Fragen, aber auch bei Fragen zum Gesellschaftsrecht oder zu ergänzenden Fördermöglichkeiten (AV_6, Abs. 85) nicht hinreichend sind. Gezielte Schulungen, die von erfahrenen Kollegen geleitet werden könnten, würden hier sicherlich helfen. Daneben wäre es wichtig, Bemühungen anzuregen und zu unterstützen, die die Vermittler näher an die Situation der Gründungswilligen heranbringt. Vermittler sollten Möglichkeiten und Anreize haben, an den Weiterbildungen und Informationsveranstaltungen, zu denen sie ihre Kunden weiterleiten, selbst während der Arbeitszeit teilzunehmen. Darüber hinaus sollten sie - wo nicht schon geschehen - ermutigt werden, sich persönlich mit der lokalen Förderlandschaft für Existenzgründungen zu vernetzen. Wer einmal mit Vertretern von Vereinen, städtischen Förderinitiativen, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Banken über Erfahrungen mit der Selbstständigkeitsförderung gesprochen hat, erhält einen anderen Blick auf die Selbständigkeit, kann vielleicht auch die Marktlage besser einschätzen und Kunden mit nützlichen Kontakten weiterhelfen.⁵⁶ Diese Maßnahmen werden im Falle einer Umbildung des Gründungszuschusses in eine Ermessensleistung noch drängender erforderlich.

4.3 Den Blick für alternative Integrationspfade schärfen

Bei den Befragungen von Vermittlern und bei den Interaktionsbeobachtungen hat sich gezeigt, dass in den Vermittlungsgesprächen das Thema Selbständigkeit oft sehr früh zur Sprache kommt. Nach Einschätzung der Vermittler wird der Gründungszuschuss in der überwiegenden Zahl der Fälle unmittelbar zu Gesprächsbeginn, beziehungsweise schon im Vorfeld im Eingangsbereich der Agenturen und auf Initiative des Kunden hin auf die Agenda gesetzt. Dieses Vorgehen hat den klaren Vorteil, den Vergabeprozess zu beschleunigen und die Kunden (sofern vorhanden) spezialisierten Vermittlern zuweisen zu können. Der Nachteil ist jedoch, dass sich Vermittler und Kunde von Beginn an sehr früh auf Selbständigkeit als den *einen* möglichen Weg der Eingliederung in den Arbeitsmarkt festlegen und andere – namentlich die Vermittlung in eine abhängige Beschäftigung - außen vor lassen könnten. Offensichtlich wird der Rechtsanspruch auf den Gründungszuschuss dabei so interpretiert, dass dem Wunsch des Kunden nachzukommen ist. Die Kunden-Vermittler-Interaktion verläuft dann nach dem Modell der Gründungszuschussvergabe (vgl. Abschnitt 3.2.2.1). Zwar hat sich bei den Interaktionsbeobachtungen gezeigt, dass auf Phasen der Gründungszuschussvergabe auch Phasen der einge-

⁵⁶ Alternativ zur Schulung und Vernetzung aller Vermittler wäre eine konsequente Konzentration der Gründungszuschussvergabe und Gründungsberatung auf spezialisierte Vermittler denkbar. Dies ist allerdings nur für größere Agenturen praktikabel (und ist dort häufig auch schon umgesetzt).

henden Selbständigkeitsberatung oder der Entscheidungsbegleitung folgen können. Aber diese Phasenwechsel (beziehungsweise Rahmenwechsel im Sinne von Abschnitt 3.2.3.1) sind voraussetzungsvoll und können scheitern. Daher erscheint es sinnvoll, standardmäßig jedem Beratungsgespräch zum Gründungszuschuss eine Phase vorzuschalten, die dezidiert der Entscheidungsfindung gewidmet ist. Dabei sollte sichergestellt werden, dass nicht nur die Selbständigkeit gut überlegt ist, sondern auch eine Abwägung zur Alternative der Vermittlung in eine abhängige Beschäftigung erfolgt. Damit wäre auch dem übergeordneten politischen Ziel gedient, den Kunden nicht nur aus der Arbeitslosigkeit zu bringen (jeder vergebene Gründungszuschuss wird ja als erfolgreiche Integration verbucht), sondern ihn auf die unter den gegebenen Umständen auf bestmögliche Weise zu integrieren.

4.4 Beschränkung der zugelassenen fachkundigen Stellen

Die zugelassenen fachkundigen Stellen, die die Gründungsprojekte auf ihre Tragfähigkeit überprüfen sollen, sind im Gesetz als nicht abschließende Aufzählung eingeführt. In den Interviews mit Vermittlern und Experten zeigte sich jedoch immer wieder eine Skepsis gegenüber der Qualität der Bewertungen bestimmter fachkundiger Stellen. Nach Einschätzung der Befragten stehen insbesondere Steuerberater in einem Zielkonflikt, der die Zuverlässigkeit ihrer Stellungnahmen beeinträchtigen könnte. Steuerberater könnten dazu neigen, langjährigen oder möglichen zukünftigen Kunden Gefälligkeitsgutachten auszustellen. Wir haben gesehen, dass einige Vermittler versuchen, durch strategische Informationen und nachdrückliche Empfehlungen die Kunden davon abzubringen, ihre Tragfähigkeitsbescheinigungen von Steuerberatern erstellen zu lassen (Abschnitt 3.1.2.3). Zu überlegen wäre, den Kreis der zugelassenen fachkundigen Stellen von vornherein zu beschränken. Ein möglicher Weg dazu ist die Zertifizierung der fachkundigen Stellen (gefordert von zum Beispiel AV_8, Abs. 230). Alternativ dazu könnte die Aufzählung der zugelassenen fachkundigen Stellen abschließend formuliert sein und Steuerberater ausgenommen werden. Erstere Lösung weist den Vorzug auf, nicht pauschal und auf Verdacht bestimmte Stellen ausschließen zu müssen. Das ist insbesondere deshalb wünschenswert, weil der Bedarf nach einem Ausschluss der Steuerberater sicher auch damit zusammenhängt, dass es sich bei der Tragfähigkeitsbescheinigung um ein weitgehend standardisiertes Formular handelt. Wenn ein Vermittler vermutet, dass es sich in einem Einzelfall um ein Gefälligkeitsgutachten handelt, kann er diesem Verdacht anhand des Formulars zur Bescheinigung der Tragfähigkeit nicht hinreichend nachgehen.

4.5 Bekämpfung von Leistungsmissbrauch

Bei keinem arbeitsmarktpolitischen Instrument kann man grundsätzlich ausschließen, dass es zweckentfremdet wird. Es ist durchaus möglich - und das vermuten die Vermittler auch in Einzelfällen -, dass jemand einen Gründungszuschuss ohne echte Gründungsabsicht bezieht. Dennoch lassen die Ergebnisse dieser Studie den Schluss zu, dass solch ein Leistungsmissbrauch beim Gründungszuschuss ein vergleichsweise geringes Problem ist. Dafür spricht nicht nur, dass es im Alltag der

Vermittler praktisch keine Rolle einnimmt und in aller Regel nur auf Nachfrage überhaupt erwähnt wird. Man kann auch davon ausgehen, dass die Fördervoraussetzungen des Gründungszuschusses als effektiver Schutz gegen Leistungsmissbrauch wirken: Jeder Geförderte muss eine zumindest plausible Gründungsidee entwerfen, grundlegende Kenntnisse und Fähigkeiten nachweisen, die zum Beispiel in bisherigen Berufserfahrungen oder Ausbildungen erworben wurden, einen Businessplan vorlegen, zu dem unter anderem eine Rentabilitätsvorschau und ein Kostenplan gehören, eine Tragfähigkeitsbescheinigung einholen, gegebenenfalls an einer vom Vermittler empfohlenen oder verordneten Weiterbildung teilnehmen und dann den Statuswechsel zum Selbständigen vollziehen. Die Hürden sind also bereits sehr hoch. Noch mehr Sicherheit gegen Leistungsmissbrauch durch die Einführung weiterer Fördervoraussetzungen zu schaffen, scheint wenig erfolgversprechend. Wer diesen erheblichen Aufwand betreibt, nur um seinen Leistungsbezug missbräuchlich zu verlängern, der ist wohl auch mit noch einem weiteren Behörden-gang oder einem weiteren Formular davon nicht abzuhalten. Zusätzliche Regelungen würden also diese Gruppe nur bedingt treffen. Ganz sicher würden verschärfte Regelungen aber die überwiegende Mehrheit derer treffen, die sich redlich um ihre Gründung bemühen. Für diese würden damit neue Probleme auf dem Weg in die Selbständigkeit entstehen, die zu den unzähligen Anforderungen und Ungewissheiten der Gründungsplanungs- und Umsetzungsphase noch hinzukämen.

4.6 Verhinderung von Mitnahmen?

Mitnahmeeffekte sind bei öffentlicher Gründungsförderung ein vieldiskutiertes Thema. Werden vielfach Gründungsprojekte gefördert, die auch ohne eine Förderung umgesetzt worden wären? Die implizite Annahme hinter dieser Frage ist, dass eine Förderung in solchen Fällen unsinnig wäre. Hier ist aber zu beachten, dass selbst wenn der Gründungszuschuss „mitgenommen“ wird, dies nicht unbedingt heißt, dass eine Förderung überflüssig oder Geldverschwendung ist. Auch wenn der Entschluss zur Gründung unabhängig von der öffentlichen Förderung ist, hilft der Gründungszuschuss dabei, die finanziell schwierige erste Phase der Selbständigkeit zu überstehen. Für die Versicherungsgemeinschaft ist viel gewonnen, wenn der Bezug der Gründungsförderung eine dauerhafte Selbständigkeit ermöglicht, zumal die Beschäftigungseffekte von Gründungen aus Arbeitslosigkeit nicht zu vernachlässigen sind.⁵⁷ Es ist also durchaus möglich und wahrscheinlich, dass der Gründungszuschuss die Nachhaltigkeit auch bei diesen Gründungen steigert. Nicht jede Mitnahme der Förderung muss demnach zum Nachteil der Arbeitslosenversicherung und der Volkswirtschaft sein.

Dennoch dürfte in einigen Fällen auch Mitnahme vorliegen, die nicht die Nachhaltigkeit von Gründungen verbessert. Durch die Umwandlung der Förderung von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung im kommenden Jahr werden die Förderzahlen

⁵⁷ Zumindest zeigen sich beim in vielerlei Hinsicht ähnlichen Vorgängerinstrument des Überbrückungsgeldes entsprechende Effekte (Caliendo/Künn/Wießner 2010).

zurückgehen. Insofern kann auch damit gerechnet werden, dass absolut weniger Fälle von Mitnahme vorliegen werden. Dadurch sind aber unerwünschte Mitnahmen der Förderung nicht ausgeschlossen. Insbesondere, wenn der Zuschuss häufig dann gewährt wird, wenn Gründungsvorhaben besonders erfolgversprechend sind, wird sich nach wie vor die Frage stellen, ob der Zuschuss selbst kaum zur Überlebensfähigkeit und einem beschleunigten Erfolg der Gründung beiträgt, sondern eben nur mitgenommen wird. Womöglich könnte dadurch sogar der Anteil der Mitnahmen an den Förderfällen insgesamt zunehmen.

4.7 Der Gründungszuschuss als Ermessensleistung

Spätestens seit Bekanntwerden der für das Jahr 2012 geplanten Instrumentenreform im Frühjahr 2011 ist die Umstellung des Gründungszuschusses von einer Pflicht- auf eine Ermessensleistung im Gespräch. Aus dieser Studie lassen sich einige Hinweise auf mögliche Folgen sowie einige Argumente zum Für und Wider einer solchen Reform gewinnen. Ein zentrales Argument für die Umstellung auf eine Ermessensleistung ist der größere Handlungsspielraum der Agenturen und der Vermittler. Drei Ziele können unterschieden werden: Die neuen Entscheidungsräume könnten erstens dazu genutzt werden, die Auswahl der Gründerpersonen und Gründungsprojekte zu verschärfen und damit die Qualität der geförderten Gründungen zu erhöhen (Qualitätsziel). Die Entscheidungsräume könnten zweitens dazu eingesetzt werden, die Förderhäufigkeit zu kontrollieren und damit haushaltsbezogene Erwägungen in die Förderentscheidung mit einfließen zu lassen. Damit wären Kosteneinschränkungen anders als bei der derzeitigen Regelung auch dann möglich, wenn die Nachfrage nach dem Gründungszuschuss von Kundenseite nicht abnimmt (Kostenziel). Drittens schließlich hätten die Vermittler nach der Umstellung auf eine Ermessensleistung erheblich mehr Möglichkeiten, bei Verdacht auf eine Mitnahme oder einen Leistungsmissbrauch (in oben definierten Sinne) die Förderung zu verweigern (Ziel der Bekämpfung von Leistungsmissbrauch und Mitnahme). Der große Vorzug des Gründungszuschusses als Ermessensleistung ist, dass die Handlungs- und Entscheidungsspielräume, die sich viele Vermittler in der derzeitigen Situation schaffen müssen, von vornherein und viel weitgehender als bisher gegeben sind.

Allerdings erwächst aus dem gewachsenen Entscheidungsspielraum auch eine gewachsene Begründungspflicht nach innen, gegenüber der Agentur, sowie nach außen, gegenüber dem Kunden. Die Verantwortung der Vermittler wächst: Im Rahmen der Pflichtleistungen konnten sie selbst bestimmen, inwieweit sie sich über formale und informelle Wege Handlungsspielräume schaffen wollten. Einige Vermittler haben praktisch vollständig auf diese Möglichkeiten verzichtet und sich darauf zurückgezogen, nur eine Prüfung nach formalen Kriterien durchzuführen. Bei einer Ermessensleistung müssen dagegen alle Vermittler in jedem Fall eine Entscheidung für oder gegen eine Förderung treffen und diese begründen. Dazu sind vor allem betriebswirtschaftliche Kenntnisse und die intensive Auseinandersetzung mit jedem Einzelfall unabdingbar. Dabei hat sich in den Interviews gezeigt, dass es viele Ver-

mittler begrüßen, sehr klare Verfahrensvorgaben zu haben und nicht unbedingt eine inhaltliche Selbstständigkeitsberatung (in Sinne von Abschnitt 3.2.2.3) mit ausführlichen Entscheidungsbegründungen durchführen zu müssen (AV_6, Abs. 95, AV_13, Abs. 166, AV_14, Abs. 125, AV_18). Die Umstellung auf eine Ermessensleistung würde aus der Sicht vieler Vermittler vermutlich die gute Handhabung des Instruments, die durchweg positiv hervorgehoben wird, erheblich komplizierter und zeitaufwändiger machen. Es wäre daher auch zu erwarten, dass im Falle einer entsprechenden Reform die Zufriedenheit der Vermittler (und auch der Kunden) mit dem Gründungszuschuss deutlich abnimmt.

Nach den Erkenntnissen dieser Studie sind bei einer Umstellung der Gründungsförderung im SGB III auf eine Ermessensleistung darüber hinaus zwei Dinge problematisch. Zum ersten besteht die Gefahr, dass über die Förderung von Gründungsprojekten nach nicht-wirtschaftlichen Kriterien entschieden wird. Die Erfahrungen mit der Gewährung der zweiten Förderphase, die bereits jetzt eine Ermessensleistung ist, legen nahe, dass insbesondere budgetäre Erwägungen eine sachlich-inhaltliche Bewertung von Gründern und Gründungsprojekten überlagern können. Vermittler aus unterschiedlichen Agenturen gaben an, Anträge auf Verlängerungen des Gründungszuschusses rundweg und allein aus haushaltstechnischen Überlegungen heraus abzulehnen. Unter sonst gleichen Bedingungen kann nicht ausgeschlossen werden, dass dieses Vorgehen beim Gründungszuschuss als Ermessensleistung auch bei den Anträgen auf Erstförderung Anwendung finden könnte.

Zum Zweiten besteht die Gefahr, dass die Implementation des Gründungszuschusses nicht mehr relativ einheitlich und vergleichbar erfolgt, sondern noch stärker als bisher von der Person des Vermittlers und der Agentur abhängt. Grund für diese Vermutung sind die derzeit großen Unterschiede bei der Vergabe des Gründungszuschusses, insbesondere bei der Schaffung von Handlungsspielräumen und den Praktiken der Vermittlungsgespräche. Auf Agenturebene haben sich der Spezialisierungsgrad und interne, ermessenslenkende Vorgaben (zum Beispiel zum Umgang mit Anträgen auf eine zweite Förderphase) als wichtige Einflussfaktoren auf die Vergabepraxis erwiesen. Auf Vermittlerebene beeinflussen das Selbstverständnis, die Berufserfahrung, das gründungsbezogene Fachwissen aber auch das Interesse am Gegenstand die Vergabepraxis. Diese Erfahrungen werfen die Frage auf, inwieweit man bei einer Ermessensleistung davon ausgehen kann, dass dasselbe Gründungsprojekt in unterschiedlichen Agenturen und von unterschiedlichen Vermittlern eine vergleichbare Behandlung erfahren wird.

Die Erfahrungen mit dem Gründungszuschuss zeigen, dass eine Umstellung von einer Pflicht- auf eine Ermessensleistung durchaus ambivalente Folgen haben kann. Es erscheint wichtig, begleitende Regelungen zu treffen, die möglichen Fehlentwicklungen entgegen wirken können:

Der gründungsbezogene Wissensstand der Vermittler muss angeglichen und die Kluft zwischen sehr informierten und wenig erfahrenen Kollegen geschlossen wer-

den. Dazu sind neben formalen Weiterbildungen auch der Aufbau und die Pflege von persönlichen Kontakten zu anderen Akteuren der Gründungsförderung (insbesondere zur regionalen Förderlandschaft) und die Teilnahme der Vermittler an den den Kunden angebotenen, einschlägigen Weiterbildungsmaßnahmen sinnvoll (siehe Abschnitt 3.1.6). Alternativ dazu kann die Vergabe des Gründungszuschusses vollständig an spezialisierte Teams oder Vermittler übergeben werden. Ziel sollte sein, jeden Vermittler, der mit der Vergabe von Gründungszuschüssen betraut wird, in die Lage zu versetzen, diesen nicht nur verwaltungstechnisch adäquat zu bearbeiten, sondern auch Selbständigkeitsberatungen und Entscheidungsfindungen durchzuführen.

Ermessenslenkende Weisungen müssen den Vermittlern klare, verständliche und einheitliche Kriterien für die Vergabe des Gründungszuschusses an die Hand geben. Diese Weisungen sollten die mögliche Spannung thematisieren und helfen, die zwischen inhaltlich-wirtschaftlichen und haushaltstechnischen Entscheidungsgründen entstehen kann. Es gilt zu vermeiden, dass vergleichbare Förderanträge am Ende eines Jahres geringere Bewilligungschancen haben als am Anfang eines Jahres, schlicht aufgrund der Tatsache, dass das Budget schon (weitgehend) aufgebraucht ist. Die Vermittler können in die Situation kommen, dass ein Kunde eine Tragfähigkeitsbescheinigung vorlegt, die Fördermittel aber knapp werden. Entscheidet man sich in solchen Fällen für eine Förderung, dann ist zu erwarten, dass die Zahl der Förderungen durch die Umstellung auf eine Ermessensleistung kaum oder gar nicht abnehmen wird. Immerhin kann die überwiegende Mehrheit der Gründungswilligen eine Tragfähigkeitsbescheinigung vorlegen.⁵⁸ Entscheidet man sich gegen eine Förderung, dann setzt sich der Vermittler explizit über die Expertise der fachkundigen Stelle hinweg. Um dieses Dilemma zu umgehen, könnte man möglichst frühzeitig mit der Steuerung der Vergabe ansetzen, damit in Fällen mit geringer Aussicht auf Förderung gar nicht erst eine fachkundige Stellungnahme eingeholt wird. Diese Variante bedeutet dann aber entweder, dass der Anspruch an die Beratung (und an die Vermittler) sogar noch steigt, da sie sich nicht mehr auf externe Expertise verlassen können, oder dass die Entscheidung mehr oder weniger offen auch an nicht inhaltlich-wirtschaftliche Bewertungskriterien (das Budget, die Zahl der Förderungen in einem bestimmten Zeitraum, die Branche etc.) gekoppelt werden. Standardisierungen der Ermessensentscheidungen können die Weiterbildung der Vermittler nur sehr bedingt ersetzen.

Eine Einschränkung der zugelassenen fachkundigen Stellen auf die Stellen, mit denen durchweg gute Erfahrungen gemacht wurden, erleichtert den Vermittlern die Arbeit. Sicher erstellen nicht alle Steuerberater automatisch Gefälligkeitsgutachten, aber die meisten Zweifel an der Qualität der Tragfähigkeitsbescheinigungen beziehen sich doch auf Stellungnahmen von Steuerberatern. Da die Umstellung auf eine

⁵⁸ Man muss sich darüber im Klaren sein, dass das Sparziel nicht zwangsläufig erreicht werden wird.

Ermessensleistung die Vermittlerentscheidung aufwertet, ist es umso wichtiger, dass die Vermittler ihre Entscheidung in dem Wissen treffen, dass sie sich auf die fachkundige Stellungnahme verlassen können. Eine Einschränkung oder Zertifizierung der fachkundigen Stellen wären diesbezüglich funktionale Alternativen.

Schließlich könnten die Maßnahmen zur Heranführung an eine Selbständigkeit nach § 46 SGB III offensiver dazu genutzt werden, gründungsbezogenes Wissen zu vermitteln, einen Reflexionsprozess über die Gründung anzustoßen oder um die Kosten einer Mitnahme zu erhöhen.

Literatur

Atkinson, J. Maxwell; Heritage, John (1984): *Structure of Social Action. Studies in Conversation Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bartelheimer, Peter (2005): *Moderne Dienstleistungen und Erwerbsfürsorge. Fallbearbeitung nach SGB II als Gegenstand soziologischer Forschung*. In: *SOFI-Mitteilungen*, Jg. 33.

Bearman, Peter S.; Stovel, Katherin (2000): *Becoming a Nazi: A Model for Narrative Networks*. In: *Poetics*, Jg. 27, Heft 2, S. 69–90.

Behrend, Olaf; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (2008): *Sisyphos motivieren, oder: Der Umgang von Arbeitsvermittlern mit Chancenlosigkeit*. In: *Zeitschrift für Sozialreform*, Jg. 54, Heft 1, S. 37–55.

Bergmann, Jörg R. (1980): *Ethnomethodologische Konversationsanalyse*. In: Schröder, Peter; Steger, Hugo (Hrsg.) (1980): *Dialogforschung. Jahrbuch 1980 des Instituts für deutsche Sprache*, Düsseldorf: Pädagogischer Verlag Schwann, S. 9–51.

Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (2005): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bogner, Alexander; Menz, Wolfgang (2005): *Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion*. In: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hrsg.) (2005): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendungen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 33–70.

Bohnsack, Ralf (2003): *Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in qualitative Methoden*, Opladen: Leske+Buderich.

Böhringer, Daniela; Wolff, Stephan (2010): *Der PC als "Partner" im institutionellen Gespräch*. In: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 39, Heft 3, S. 233–251.

Bongaerts, Gregor (2007): *Soziale Praxis und Verhalten - Überlegungen zum Practice Turn in Social Theory*. In: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 36, Heft 4, S. 246–260.

Bourdieu, Pierre (1976): *Entwurf einer Theorie der Praxis auf der ethnologischen Grundlage der kabyliischen Gesellschaft*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Bourdieu, Pierre (1987): *Die feinen Unterschiede - Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp

Bourdieu, Pierre (2005): *Die männliche Herrschaft*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Caliendo, Marco; Künn, Steffen; Wießner, Frank (2008): *Die Nachhaltigkeit von geförderten Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit: Eine Bilanz nach fünf Jahren*. In: *IZA DP*, Jg. No. 3380.

- 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... In: IAB-Kurzbericht 15/2008.
- Deeke, Axel (1995): Experteninterviews - ein methodologisches und forschungspraktisches Problem. In: Brinkmann, Christian; Deecke, Axel; Völkel, Brigitte (Hrsg.) (1995): Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung. Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, S. 7–23.
- Drew, P.; Heritage, J. (1992): Talk at work, Cambridge.
- Garfinkel, Harold (1984): Studies in Ethnomethodology, Cambridge: Prentice-Hall.
- Giddens, Anthony (1984): The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration, Cambridge: Polity Press.
- Girtler, Roland (2001): Methoden der Feldforschung. 4. Auflage, Wien: Böhlau Verlag.
- Glaser; Strauss (1998): Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung, Bern: Verlag Hans Huber.
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2004): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Goffman, Erving (1973): Interaktion: Spaß am Spiel, Rollendistanz, München: Piper.
- Goffman, Erving (1986): Interaktionsrituale: Über Verhalten in direkter Kommunikation, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Goffman, Erving (1990): The Presentation of self in everyday life, London: Penguin Books.
- Goffman, Erving (2003): Rahmen-Analyse. Ein Versuch über die Organisation von Alltagserfahrungen, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hettlage, Robert (1991): Rahmenanalyse - oder die innere Organisation unseres Wissens und unserer Wirklichkeit. In: Hettlage, Robert; Lenz, K. (Hrsg.) (1991): Erving Goffman - ein soziologischer Klassiker der zweiten Generation, Bern/Stuttgart, S. 95–156.
- Hielscher, Volker (2007): Die Arbeitsverwaltung als Versicherungskonzern? Zum betriebswirtschaftlichen Umbau einer Sozialbehörde. In: PROKLA Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Jg. 37, Heft 148, S. 351–368.
- IAB; DIW; GfA; sinus; infas (2005): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Wirksamkeit der Instrumente: Existenzgründungen (Modul 1e). In: Bericht 2005.
- IAB; DIW; GfA; sinus; infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Wirksamkeit der Instrumente: Existenzgründungen (Modul 1e).
- Kelle, Udo; Kluge, Susann (2010): Vom Einzelfall zum Typus, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Knorr Cetina, Karin (2009): *The Synthetic Situation: Interactionism for a Global World*. In: *Symbolic Interaction*, Jg. 32, Heft 1, S. 61–87.
- Kritikos, Alexander; Wießner, Frank (2004): *Existenzgründungen: Die richtigen Typen sind gefragt*. In: *IAB-Kurzbericht 3/2004*.
- Lamnek, Siegfried (1988b): *Qualitative Sozialforschung. Band 2 - Methoden und Techniken*, München und Weinheim: Psychologie Verlags Union.
- Latour, Bruno (2005): *Reassembling the Social. An Introduction to Actor-Network-Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Latour, Bruno (2008): *Wir sind nie modern gewesen. Versuch einer symmetrischen Anthropologie*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Behrend, Olaf; Sondermann, Ariadne (2009): *Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit: Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime*, Konstanz: UVK.
- Mayring, Philipp (2000): *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 7. Aufl., Weinheim: Deutscher Studien Verlag.
- Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (2005): *ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion*. In: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hrsg.) (2005): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 71–95.
- Patzelt, Werner J. (1987): *Grundlagen der Ethnomethodologie. Theorie, Empirie und politikwissenschaftlicher Nutzen einer Soziologie des Alltags*, München: Wilhelm Fink Verlag.
- Reckwitz, Andreas (2000): *Die Transformation der Kulturtheorien. Zur Entwicklung eines Theorieprogramms*, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Reckwitz, Andreas (2004): *Die Entwicklung des Vokabulars der Handlungstheorien: Von den zweck- und normorientierten Modellen zu den Kultur- und Praxistheorien*. In: Gabriel, Manfred (Hrsg.) (2004): *Paradigmen der akteurszentrierten Soziologie*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 303–328.
- Reckwitz, Andreas (2008): *Praktiken und Diskurse. Eine sozialtheoretische und methodologische Relation*. In: Kalthoff, Herbert; Hirschauer, Stefan; Lindemann, Gesa (Hrsg.) (2008): *Theoretische Empirie. Zur Relevanz qualitativer Forschung*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 188–209.
- Rosenthal, Gabriele (2008): *Interpretative Sozialforschung. Eine Einführung*, Weinheim: Juventa Verlag.
- Sacks, Harvey; Schegloff, E.A.; Jefferson, G. (1974): *A simplest systematics for the organization of turn-taking in conversation*. In: *Language*, Jg. 50, S. 696–735.
- Schatzki, Theodore R. (1996): *Social Practices. A Wittgensteinian Approach to Human Activity and the Social*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schatzki, Theodore R.; Knorr Cetina, Karin; Savigny, Eike von (2001): *The Practice Turn in Contemporary Theory*, London and New York: Routledge.
- Schulze Buschoff, Karin (2010): *Sozialpolitische Perspektiven der ‚neuen Selbstständigkeit‘*. In: Pongratz, Hans J. (Hrsg.) (2010): *Prekäres Unternehmertum. Unsicherheiten von selbstständiger Erwerbstätigkeit und Unternehmensgründung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien, S. 167–192.

Wenzel, Ulrich (2008): Fördern und Fordern aus Sicht der Betroffenen: Verstehen und Aneignung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen des SGB II. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 54, Heft 1, S. 57–78.

Wießner, Frank (2009): Evaluation des Gründungszuschusses (§ 57 SGB III). Eine empirische Untersuchung zu Wirkungen und Wirksamkeit des Gründungszuschusses unter Berücksichtigung von Befunden aus der Hartz-Evaluation. In: Projektantrag März 2009.

Winkler, Ute (2010): Verhältnis von Beitrag und Leistung in der Arbeitslosenversicherung am Beispiel freiwillig Weiterversicherter. In: info also, Jg. 2010, Heft 3, S. 105-108.

Wittgenstein, Ludwig (2003): Philosophische Untersuchungen, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Witzel, Andreas (2000): The problem-centered interview [26 paragraphs]. In: Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research, Jg. 1, Heft 1, Art. 22, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0001228>.

Anhang

Anhang A Datengrundlage der Studie

Erhebungsmethode	Erhebungseinheiten	Aufbereitete Daten	Hintergrundinformationen
Experteninterviews	Experten in Regionaldirektionen, Geschäftsführer Operativ, Vorsitzende der Geschäftsführung, Teamleiter	Transkriptionen (Exp_1 bis Exp_20) ⁵⁹	Soziodemographischer Kurzfragebogen (St_Exp_1 bis St_Exp_20), Postskripte mit Notizen zur Gesprächssituation und -atmosphäre (Ps_Exp1 bis Ps_Exp20)
Problemzentrierte Interviews	Vermittler	Transkriptionen (AV_1 bis AV_20)	Soziodemographischer Kurzfragebogen (St_AV_1 bis St_AV_20), Postskripte mit Notizen zur Gesprächssituation und -atmosphäre (Ps_AV1 bis Ps_AV20)
Teilnehmende Beobachtungen	Vermittler, Kunden	Transkriptionen (B1 bis B23, außer: B8, B9, B24 (Gedächtnisbeziehungsweise Simultanprotokoll)), B2, B4, B10 und B5 entfallen Beobachtungsprotokolle (AnaP_B1 bis AnaP_B23)	Soziodemographischer Kurzfragebogen für Kunden

⁵⁹ In Klammer aufgeführt sind die Bezeichnungen der Dokumente wie in diesem Bericht zitiert.

Anhang B

Merkmale der befragten Experten

	Merkmal	Anzahl
Position	Vorsitzender der Geschäftsführung	5
	GeschäftsführerIn Operativ	3
	Bereichsleiter/Verbundleiter/Geschäftsstellenleiter	6
	Teamleiter	2
	Geschäftsführer Regionaldirektion	2
	Programmberater Regionaldirektion	2
Geschlecht	Männlich	14
	Weiblich	6
Alter	30 bis 40 Jahre	3
	40 bis 50 Jahre	2
	50 bis 60 Jahre	13
	Älter als 60 Jahre	2
Schulbildung	Hauptschule/Mittlere Reife/Fachschule/Handels- schule/Polytechnikum	2
	Fachhochschulstudium	11
	Hochschulstudium	7
Mitarbeit in der BA	Weniger als 10 Jahre	1
	10 bis 20 Jahre	6
	20 bis 30 Jahre	3
	30 bis 40 Jahre	8
	Mehr als 40 Jahre	2
Summe		je 20

Anhang C

Merkmale der befragten Vermittler

	Merkmal	Anzahl
Geschlecht	Männlich	7
	Weiblich	13
Alter	Jünger als 30 Jahre	3
	30 bis unter 40 Jahre	7
	40 bis unter 50 Jahre	4
	50 bis unter 60 Jahre	3
	60 Jahre und älter	3
Schulbildung	Mittlere Reife/Fachschule/Abitur	4
	Fachhochschulstudium	4
	Hochschulstudium	12
Mitarbeit in der BA	Weniger als 5 Jahre	10
	5 bis unter 10 Jahre	4
	10 bis unter 20 Jahre	-
	20 Jahre und mehr	6
Häufigkeit Vergabe Gründungs- zuschuss	Weniger als 50 pro Jahr	9
	Mehr als 50 pro Jahr	11
Summe		je 20

Anhang D

Merkmale der an den Beobachtungen beteiligten Kunden

	Merkmal	Anzahl
Geschlecht	Männlich	11
	Weiblich	12
Alter	Jünger als 20 Jahre	1
	20 bis unter 30 Jahre	6
	30 bis unter 40 Jahre	9
	40 bis unter 50 Jahre	4
	50 bis unter 60 Jahre	3
	60 Jahre und älter	-
Schulbildung	Kein Schulabschluss	-
	Hauptschulabschluss	-
	Mittlere Reife	11
	Abitur	2
	Fachhochschul- / Hochschulstudium	10
Beratungs- gespräch	Erstgespräch	13
	Zweites Gespräch	9
	Drittes Gespräch	1
Migrations- hintergrund	Ja	2
	Nein	21
Summe		Je 23

Anhang E

Detailliertes Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	3
Abbildungsverzeichnis.....	4
Zusammenfassung.....	5
Abstract.....	9
1 Einleitung.....	10
2 Kontext und Konzeption der Studie.....	11
2.1 Gesetzliche Regelung.....	11
2.2 Förderzahlen und Förderstrukturen: Ein Vergleich des Gründungszuschusses mit dem Überbrückungsgeld und der Ich-AG.....	15
2.2.1 Entwicklung der Eintritte und Ausgaben.....	15
2.2.2 Struktur der Teilnehmenden.....	19
2.3 Konzeption der Studie.....	26
2.3.1 Grundsätzliche Überlegungen.....	26
2.3.2 Von der Erhebung zur Auswertung.....	29
2.3.2.1 Auswahl der Agenturen, Experten, Vermittler und Interaktionsbeobachtungen.....	29
2.3.2.2 Experteninterviews: Erhebung, Erfahrungen im Feld und Auswertung.....	31
2.3.2.3 Vermittlerinterviews: Erhebung, Erfahrungen im Feld und Auswertung.....	32
2.3.2.4 Interaktionsbeobachtungen: Erhebung, Erfahrungen im Feld und Auswertung.....	33
3 Ergebnisse.....	35
3.1 Der Gründungszuschuss in der Praxis.....	36
3.1.1 Routinen der Gründungszuschussvergabe.....	36
3.1.1.1 Fördervoraussetzungen und Förderhöhe.....	37
3.1.1.2 Scheinselbständigkeit.....	37
3.1.1.3 Unternehmerische Eignung.....	39
3.1.1.4 Tragfähigkeitsbescheinigung.....	41
3.1.1.5 Freiwillige Weiterversicherung.....	43
3.1.2 Handlungsspielraum.....	44
3.1.2.1 Selbständigkeit oder Vermittlung in Arbeit? Die Initiative zum Gründungszuschuss.....	45
3.1.2.2 Beraterische Interventionen.....	47
3.1.2.3 Einschränkung der akzeptierten fachkundigen Stellen.....	50
3.1.2.4 Doppelte Absicherung der Förderentscheidung.....	52
3.1.2.5 Fazit: Eine Kultur der kritischen Begleitung von Gründungsprojekten.....	53
3.1.3 Die zweite Förderphase.....	54
3.1.4 Mitnahme und Leistungsmissbrauch.....	55
3.1.5 Die Bewertung der letzten Reform der Gründungsförderung.....	59
3.1.6 Kooperationen mit externen Partnern.....	61

3.2 Praxisrahmen der öffentlichen Gründungsförderung	65
3.2.1 Einleitung	65
3.2.1.1 Theoretischer Exkurs: Praxisrahmen als Kombination von Rahmenanalyse und Praxistheorie	67
3.2.2 Drei idealtypische Praxisrahmen.....	68
3.2.2.1 Gründungszuschussvergabe	68
3.2.2.2 Selbständigkeitsberatung	70
3.2.2.3 Entscheidungsbegleitung.....	72
3.2.3 Der Einsatz der Praxisrahmen in Vermittlungsgesprächen.....	74
3.2.3.1 Die Sequenzierung der Praxisrahmen im Gespräch	74
3.2.3.2 Wechsel und Verhandlung von Praxisrahmen.....	75
3.2.4 Die Umsetzung der Gründungsförderung in den Praxis-rahmen	78
3.2.4.1 Gründungszuschussvergabe: Antragstellung als zentrale Hürde.....	78
3.2.4.2 Selbständigkeitsberatung: Beratung als Praxis	79
3.2.4.3 Entscheidungsbegleitung: Alternativen zur Selbständigkeit und ihre Einklammerung.....	81
3.2.5 Zusammenfassung	82
4 Fazit: Implikationen für Politik und Praxis	84
4.1 Vereinheitlichung der Vorgaben für die zweite Förderphase	84
4.2 Vorbereitung der Mitarbeiter auf die besonderen Anforderungen der Gründungsförderung	85
4.3 Den Blick für alternative Integrationspfade schärfen.....	86
4.4 Beschränkung der zugelassenen fachkundigen Stellen.....	87
4.5 Bekämpfung von Leistungsmissbrauch.....	87
4.6 Verhinderung von Mitnahmen?	88
4.7 Der Gründungszuschuss als Ermessensleistung.....	89
Literatur	92
Anhang	96
Anhang A Datengrundlage der Studie.....	96
Anhang B Merkmale der befragten Experten	97
Anhang C Merkmale der befragten Vermittler.....	98
Anhang D Merkmale der an den Beobachtungen beteiligten Kunden	99
Anhang E Detailliertes Inhaltsverzeichnis	100

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
2/2010	Lott, M.	Soziodemographische Muster der Qualifikationsstruktur von Erwerbstätigkeit und Unterbeschäftigung	2/10
3/2010	Hirseland, A. Ramos Lobato, P.	Armutsdynamik und Arbeitsmarkt: Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen	3/10
4/2010	Berngruber, A. Kaimer, St. Kupka, P. Steinke, J.	Machbarkeitsstudie Schultypisierung: Kooperationsprojekt IAB / BA-Zentrale (SPIII 22)	3/10
5/2010	Solga, H. Kohlrausch, B. Kretschmann, C. Fromm, S.	Evaluation des Projekts "Abschlussquote erhöhen - Berufsfähigkeit steigern"	4/10
6/2010	Bechmann, S. Dahms, V. Fischer, A. Frei, M Leber, U.	20 Jahre Deutsche Einheit: Ein Vergleich der west- und ostdeutschen Betriebslandschaft im Krisenjahr 2009	7/10
7/2010	Plicht, H.	Das neue Fachkonzept berufsvorbereitender Bildungsmaßnahmen der BA in der Praxis	7/10
8/2010	Dengler, K. Hohmeier, K.	Maßnahmesequenzen im SGB II: Eine deskriptive Analyse	8/10
9/2010	Haller; St. Wolff, J. Zabel, C.	Einstiegsgeld als Gründungsförderung: Teilnehmerstrukturen und Determinanten der Förderleistung	10/10
10/2010	Kupka, P. Wolters, M.	Erweiterte vertiefte Berufsorientierung: Überblick, Praxiserfahrungen und Evaluationsperspektiven	11/10
11/2010	Fuchs, J. Weber, B.	Umfang und Struktur der westdeutschen Stillen Reserve: Aktualisierte Schätzungen	11/10
12/2010	Bellmann, L. Schwengler, B.	Betriebliche Aus- und Weiterbildung in den süddeutschen Metropolregionen	12/10
1/2011	Schwengler, B. Hecht, V. Haag, G. Sdogou, E. Liedl, Ph.	Aktualisierung von Regionalindikatoren für die deutschen Arbeitsmarktreionen: Gutachten für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Auftrag des Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein	2/11
2/2011	Böhm, Kathrin	Schätzungen der Stillen Reserve mit dem Mikrozensuspanel 2001-2004: Eine Machbarkeitsstudie	6/11

Stand: 21.07.2011

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Forschungsberichte finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>

Impressum

IAB-Forschungsbericht 3/2011

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nuremberg

Redaktion

Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Jutta Sebold

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2011/fb0311.pdf>

Rückfragen zum Inhalt an:

Stefan Bernhard
Telefon 0911.179 7582
E-Mail stefan.bernhard@iab.de