

Bernhard, Stefan; Grüttner, Michael

Research Report

Der Gründungszuschuss nach der Reform: Eine qualitative Implementationsstudie zur Umsetzung der Reform in den Agenturen

IAB-Forschungsbericht, No. 4/2015

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Bernhard, Stefan; Grüttner, Michael (2015) : Der Gründungszuschuss nach der Reform: Eine qualitative Implementationsstudie zur Umsetzung der Reform in den Agenturen, IAB-Forschungsbericht, No. 4/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/118660>

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

4/2015

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

Der Gründungszuschuss nach der Reform

Eine qualitative Implementationsstudie zur
Umsetzung der Reform in den Agenturen

Stefan Bernhard
Michael Grüttner

ISSN 2195-2655

Der Gründungszuschuss nach der Reform

Eine qualitative Implementationsstudie zur Umsetzung der Reform in den Agenturen

Stefan Bernhard (IAB)

Michael Grüttner (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	5
1 Einleitung.....	7
2 Gesetzliche und organisatorische Regelungen zum Gründungszuschuss und ihre Konsequenzen.....	11
2.1 Die Neuregulierung der Gründungsförderung	11
2.2 Die Folgen für die Fördertätigkeit	13
2.2.1 Eintritte, Ausgaben und Prozesse.....	13
2.2.2 Struktur der Teilnehmenden	21
3 Das Forschungsdesign der Studie.....	29
3.1 Forschungsdesign und Erhebungen	29
3.2 Fallauswahl	32
3.2.1 Ein methodenintegrierter Ansatz für die Auswahl von Agenturen.....	32
3.2.2 Auswahl der Neugründenden	36
4 Ergebnisse.....	37
4.1 Die Einführung der Reform als organisatorische Herausforderung.....	37
4.1.1 Die Einführung der Reform in den Agenturen	37
4.1.2 Das Management des Übergangs	41
4.1.3 Lockerung der budgetären Situation	43
4.2 Der Vergabeprozess	45
4.2.1 Prominenz und fiktionaler Charakter des Vermittlungsvorrangs	45
4.2.2 Alternativen zur Förderung als Druckablassventil.....	50
4.2.3 Ermessensausübung – Fördervoraussetzungen und unbestimmte Rechtsbegriffe	52
4.2.4 Die Ermessensentscheidung	56
4.2.5 Die zweite Förderphase	60
4.2.6 Widersprüche und Klageverfahren.....	61
4.3 Die Interaktion mit den Alg-I-Beziehenden.....	62
4.3.1 Charakteristika des Verlaufs von Existenzgründungsgesprächen vor der Reform	63
4.3.2 Arbeitsvermittler als Gatekeeper.....	66
4.3.3 „Sonnenseite des Vermittler-Daseins“ – Die Rolle der Budgetsituation für den Gesprächsverlauf.....	73
4.3.4 Charakteristika des Existenzgründungsgesprächs nach der Reform	75
4.4 Die Sicht der Alg-I-Beziehenden	76
4.4.1 Gebrauch der Gründungsförderung	76
4.4.2 Gründung ohne Förderung	81
4.4.3 Ablehnungen und Widersprüche.....	85
5 Schlussfolgerungen	88
Literatur	99

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Eintritte in die finanzielle Gründungsförderung durch Arbeitsagenturen	14
Abbildung 2	Streuung der monatsgenauen Förderquote des Gründungszuschusses (Januar 2010 bis Dezember 2013)	17
Abbildung 3	Eintritte aus dem Rechtskreis SGB III in Maßnahmen zur Heranführung an eine selbständige Tätigkeit nach § 45 SGB III (2010 und 2013)	19
Abbildung 4	Anzahl dokumentierter Vergabeprozesse und Teilnahmestatus bei Abschluss (in %)	21
Abbildung 5	Anteile an den Eintritten in Gründungszuschuss (GZ) und am Arbeitslosenbestand (SGB III) nach demografischen Merkmalen.....	23
Abbildung 6	Arbeitslosenbestand (SGB III) und Zugang in Gründungszuschuss (GZ) nach beruflichem und schulischem Abschluss (2010 und 2013)	25
Abbildung 7	Einbettungen der Gründungszuschussvergabe	32
Abbildung 8	Unterscheidungsdimensionen und Ausprägungen der Untersuchungseinheiten.....	36
Abbildung 9	Entwicklung der Förderquote des gesamten Bundesgebietes und zweier kontrastierender Agenturbezirke unseres Samples (Januar 2010 bis September 2014)	45

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Die Gründungsförderung im Wandel der Zeiten	12
Tabelle 2	Ausgaben und durchschnittliche Ausgaben pro Teilnahmemonat für Instrumente der finanziellen Gründungsförderung im Rechtskreis des SGB III.....	15
Tabelle 3	Abgänge aus Arbeitslosigkeit im Rechtskreis des SGB III (2010 und 2013).....	18
Tabelle 4	Durch Gründungszuschuss geförderte Gründungen nach Wirtschaftszweig (2010 und 2013, in %).....	27
Tabelle 5	Übersicht über die Erhebung	30

Zusammenfassung

Zum Jahreswechsel 2011/12 traten die neuen Regeln der Gründungsförderung im Sozialgesetzbuch (SGB) III in Kraft. Ein Blick auf die Förderzahlen zeigt erhebliche Veränderungen infolge der Reform des Gründungszuschusses. Auch die Struktur der Geförderten hat sich verändert. In der vorliegenden Studie wird mit Instrumenten der qualitativen Sozialforschung untersucht, welche Prozesse a) in den Agenturen und b) auf Seiten der Beziehenden von Arbeitslosengeld (Alg) I diesem Wandel zugrunde liegen. Es zeigt sich, dass der gesetzlich verankerte Vorrang der Vermittlung vor sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach § 4 SGB III eine entscheidende Rolle spielt. Dabei kommt der Vermittlungsvorrang nicht allein als Ablehnungsgrund in Ermessensentscheidungen zum Tragen, sondern auch – und vor allem – als Argument, mit dem Vermittlungsfachkräfte die Alg-I-Beziehenden entmutigen, einen Antrag zu stellen. Die Alg-I-Beziehenden akzeptieren dieses Argument zumeist oder versuchen gar nicht erst, bei den Agenturen einen Gründungszuschuss zu beantragen, so dass die Zahl der ungefördert aus Arbeitslosigkeit Gründenden in absoluten Zahlen und als Anteil an allen Abgängen in Selbständigkeit deutlich zugenommen hat. Gemessen an zwei zentralen Reformzielen – Einsparungen und Reduzierung von Mitnahmen – lässt sich eine ambivalente Bilanz ziehen. Die Umstellung auf eine Ermessensleistung ermöglicht grundsätzlich einen flexiblen und fallorientierten Einsatz der Gründungsförderung. Die strengen Budgetziele haben diese neuen Freiräume zumindest zeitweise stark eingeschränkt. Die Sparziele wurden erreicht – allerdings mit nachteiligen Effekten auf die Konsistenz der Förderpraxis und auf die (mittelfristige) Attraktivität der Gründungsförderung aus Sicht der Alg-I-Beziehenden. Die Bewertung des Ziels, Mitnahmen besser zu verhindern, hängt von der genauen Definition des Mitnahmebegriffs ab und fällt mal eher positiv, mal eher negativ aus.

Abstract

In this study we present insights from the practical implementation of a reform of the start-up subsidy for unemployment insurance recipients (Gründungszuschuss). New rules of allocation came into force at the turn of the year 2011 to 2012. Looking at the number of entrants not only reveals a massive drop as a result of the reform. The composition of the recipients of the Gründungszuschuss has changed as well. We investigate the processes underlying these observations both on the side of the employment offices and on the side of the entrepreneurs. It turns out that the priority of job placement before any other measure of active labour market policy codified in § 4 SGB III is crucial. Not only is the priority of placement a formal cause for the rejection of claims, but a well-founded argument in negotiations between caseworkers and clients regarding whether or not to make a formal claim. This function of discouragement reveals as central. This leads to an increase in start-ups without subsidies from the employment agencies as a proportion of all start-ups by unem-

ployment insurance recipients. If measured against two central aims of the reform – savings and reduction of free-riding – we can draw an ambivalent conclusion. The reform enables a more flexible and case-oriented allocation of the Gründungszuschuss, but budget restrictions and the priority of placement tend to counteract these tendencies. While savings have been achieved, adverse effects on the consistency of the allocation of the start-up subsidy over time and on the local level as well as on the attractiveness of the Gründungszuschuss from the perspective of the unemployment insurance recipients need to be noted.

1 Einleitung

Die Gründungsförderung im Sozialgesetzbuch (SGB) III kann auf eine wechselvolle Geschichte zurückblicken. Seit Einführung des Überbrückungsgeldes im Jahr 1986 sind die Förderbedingungen wiederholt reformiert worden (siehe Tabelle 1).¹ An allen zentralen Stellschrauben wurde mehrfach gedreht. Beispielsweise wurde eine Gründungsförderung zeitweise als Rechtsanspruch, zeitweise als Ermessensleistung gewährt. Die Förderdauer schwankte zwischen sechs Monaten und drei Jahren und die Geförderten erhielten entweder Festbeträge oder Förderungen in Höhe des Anspruchs auf Arbeitslosengeld (Alg) I. Nicht zuletzt wurde der Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen mal in Abhängigkeit von der (variierenden) Anspruchshöhe gezahlt und mal als Festbetrag. Gemeinsam war allen Instrumenten allerdings ein relativ gutes Abschneiden bei quantitativen Evaluationen (Caliendo et al. 2007, 2012a, 2012b). Mit der Reform des Gründungszuschusses nach § 93 und 94 SGB III (vormals § 57 und 58) gegen Ende des Jahres 2011 wurde ein neues Kapitel der Förderung von Selbständigen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung aufgeschlagen. Die Einschnitte waren tiefgreifend, obwohl hauptsächlich an nur zwei Stellschrauben gedreht wurde: Der Rechtsanspruch auf eine Förderung ist entfallen und der erforderliche Restanspruch auf Alg I wurde von 90 auf 150 Tage heraufgesetzt.

Diese Studie fragt nach den Konsequenzen der Neugestaltung des Gründungszuschusses mit den Mitteln der qualitativen Sozialforschung. Dabei sind zwei übergreifende Untersuchungsebenen zu unterscheiden: a) die Ebene der Prozesse, die mit der Vergabe des Gründungszuschusses verbunden sind und b) die Ebene der Personen, die mit dem Instrument (potenziell) gefördert werden.

zu a) Die Reform des Gründungszuschusses und die zeitgleich durchgesetzte Budgetkürzungen haben die Rahmenbedingungen der Fördervergabe neu gestaltet. Die erste Leitfrage im Hinblick auf die Vergabep Praxis des Gründungszuschusses interessiert sich dafür, wie die Einführung der Reform in den Agenturen organisiert wurde. Daran schließt sich die zweite Leitfrage an, bei der es um die Vergaberoutinen geht, die sich nach einer gewissen Übergangszeit eingestellt haben. Bei der dritten Leitfrage stehen die Veränderungen im Mittelpunkt, die die Reform bei der Vergabep Praxis bewirkt hat.

zu b) Die Förderung von Selbständigkeit ist – wie die Erbringungen anderer Dienstleistungen auch – eine moderne soziale Dienstleistung (Hielscher/Ochs 2012). Solche Leistungen werden für und mit den Dienstleistungsnehmern (hier: den Alg-I-Beziehenden) in Koproduktion erbracht. Auf der Untersuchungsebene der (potenziell) Geförderten gehen wir daher auf die Interaktionen von Alg-I-Beziehenden und

¹ Wir danken Lisa Abbenhardt, Hans Pongratz und Stefanie Weimer vom ISF in München sehr herzlich für die gute Zusammenarbeit. Darüber hinaus danken wir allen Mitleserinnen und Mitlesern. Ein besonderer Dank gilt Kerstin Hartmann für ihre redaktionelle Unterstützung.

Vermittlungsfachkräften sowie auf die Erfahrungen ein, die gründungsinteressierte Alg-I-Beziehende gemacht haben.

Die Ergebnisse der Studie stehen in einem engen Zusammenhang mit einer quantitativ angelegten Befragung zur Evaluation des Gründungszuschusses, die zeitgleich durchgeführt wurde (vergleiche Evers/Schleinkofer 2015). Als qualitative Implementationsstudie weist die vorliegende Arbeit ein eigenständiges spezifisches Erkenntnispotenzial auf. Beispielsweise kann sie in Erfahrung bringen, wie die Umstellung auf eine Ermessensentscheidung von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Agenturen wahrgenommen und gehandhabt wird. Es lassen sich auch Aussagen darüber treffen, wie die Arbeit der Agenturen von denen eingeschätzt wird, die Zielgruppe des Instruments sind und für welche Zwecke sie die Gründungsförderung im Einzelnen einsetzen. Nicht zuletzt kann die Studie dabei helfen, beobachtete Veränderungen in der Teilnehmendenstruktur durch Selektionsdynamiken in den Agenturen und auf Seite der potenziell Förderberechtigten zu erklären. Diese Einsichten können Befunde der quantitativen Evaluation des Gründungszuschusses anreichern und ergänzen. Wir werden daher verschiedentlich auf die Parallelstudie von Katalin Evers und Michael Schleinkofer (2015) Bezug nehmen.

Kurzzusammenfassung wichtiger Ergebnisse

Anlass und Ausgangspunkt der empirischen Arbeit war die Reform des Gründungszuschusses zum Jahresende 2011, in deren Folge die Zugänge in die Förderung im Jahresvergleich um über 80 % zurückgingen und die Ausgaben um knapp 1,5 Milliarden sanken (siehe Abschnitt 2.2). Dieser Rückgang hat auch die Struktur der Geförderten verändert. Insbesondere hat der Anteil der Frauen, der höher Gebildeten, der Ostdeutschen und der Älteren unter den Geförderten zugenommen, während der Anteil der Männer, Westdeutschen, niedriger Gebildeten und Jüngeren (unter 35 Jahren) sank. Diese Veränderungen lassen sich zumindest teilweise mit dem Wandel der Abläufe in den Agenturen erklären, die im Zentrum der Aufmerksamkeit dieser Studie standen.

Für diese Praxis der Gründungsförderung stellt die Umstellung von einer Pflicht- auf eine Ermessensentscheidung einen Einschnitt dar. In unserer Studie wird aber auch deutlich, dass die Wirkung dieser Gesetzesänderung nur zu verstehen ist, wenn man die parallel vollzogene Budgetkürzung und die Mittelbindungen aus Förderungen des Vorjahres berücksichtigt. Für einen begrenzten Zeitraum waren damit praktisch kaum Förderungen möglich. Die Agenturen und insbesondere die Vermittlungsfachkräfte standen zu Beginn des Jahres 2012 also vor der doppelten Aufgabe, sich in die Ermessensentscheidung in einem komplexen Gebiet – der Gründungsförderung – einzuarbeiten und dieses Ermessen pflichtgemäß, aber im Angesicht fehlender Fördermittel, ausüben zu müssen.

Dem Vorrang der Vermittlung vor sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach § 4 SGB III kommt bei der Bewältigung dieser Anforderung eine doppelte Rolle zu. Der Vermittlungsvorrang wird, erstens, bei der Zielfestlegung im Rahmen

des Profiling als Argument gegen eine Selbstständigkeitsförderung eingesetzt. Er nimmt in den Gesprächen zwischen Fachkräften und Alg-I-Beziehenden viel Raum ein. Der Tenor ist, dass ein Förderantrag aussichtslos ist, weil eine (rechtlich vorrangige) Vermittlung in abhängige Beschäftigung möglich ist. Ein Teil der Förderinteressierten sieht daraufhin von einer Antragstellung ab und befreit die Vermittlungsfachkräfte von einer formalen Ermessensausübung. Nur wenn trotz der Entmutigungen ein Förderantrag gestellt wird, erfolgt, zweitens, die formale Ermessensausübung, bei der der Vermittlungsvorrang der häufigste Ablehnungsgrund ist. Angesichts der widersprüchlichen Anforderung, Einzelfallentscheidungen unter Berücksichtigung von ehrgeizigen Sparzielen treffen zu müssen, war dieses Vorgehen aus organisationspragmatischen Gründen naheliegend.

Vor dem Hintergrund der mit der Reform gesunkenen Attraktivität der Gründungsförderung sowie der verschlechterten Förderaussichten haben nicht wenige befragte Agenturmitarbeiterinnen und Agenturmitarbeiter einen Aufschrei der Alg-I-Beziehenden und zahlreiche Konflikte in der Einführungszeit der Reform erwartet. Diese Befürchtungen bestätigten sich jedoch nicht. Gründe dafür sind u. a., die gute Arbeitsmarktlage und die (Selbst-)Information der Alg-I-Beziehenden über die neuen Regelungen durch die Agenturen sowohl im Internet als auch bei externen Gründungsberatungen.

Die Zahl derer, die sich ohne eine Gründungsförderung selbständig gemacht haben, ist mit der Reform deutlich gestiegen (siehe Abschnitt 2.2.1). Aus der Befragung von Neugründenden lassen sich drei typische Motivlagen der Nichtinanspruchnahme identifizieren: Die erste Gruppe von Nicht-Geförderten stellt das Gegenstück der Entmutigungsstrategie der Agenturen dar. Sie setzt sich aus Alg-I-Beziehenden zusammen, die gegenüber ihren Vermittlerinnen und Vermittlern ein Förderinteresse zur Sprache gebracht haben, die auf deren Betreiben hin dann aber von einer Antragstellung Abstand genommen haben. Bei Personen der zweiten Gruppe waren Entmutigungen nicht nötig, weil sie sich von vorn herein primär auf das Gründungsprojekt konzentriert und eine Förderung als sekundär und zum Teil sogar als Zeitverschwendung empfindet. Eine dritte Gruppe besteht aus Alg-I-Beziehenden, zu deren Erwerbsform die Gründungsförderung aus spezifischen Gründen nicht passt, beispielsweise weil sie als Schauspielerinnen und Schauspieler immer wieder kurzfristig Anstellungen an einer Bühne finden und sie daher eine Förderung immer wieder unterbrechen müssten (siehe Abschnitt 4.4.2).

Diejenigen, die den Gründungszuschuss erhalten, profitieren nicht unbedingt nur von einer finanziellen Gründungsförderung, sondern auch von weiteren Prozessen, die mit der Gewährung des Zuschusses verbunden sind. Drei Arten von Gebrauch lassen sich unterscheiden: monetärer, fachlicher und sonstiger nicht-monetärer Gebrauch. Naheliegend und von den interviewten Neugründenden am häufigsten thematisiert ist die Verwendung des Gründungszuschusses als finanzielle Unterstützung. Hierzu zählt auch, dass die Förderung den Alg-I-Beziehenden – unabhängig von konkreten Ausgaben – ein Gefühl der finanziellen Sicherheit vermittelt, das den

Sprung in die Selbständigkeit erleichtert. Eine zweite Gebrauchsform liegt vor, wenn Geförderte fachlich profitieren, z. B. bei der Erarbeitung des Businessplans, der Fördervoraussetzung ist. Eine dritte Form des Gebrauchs der Gründungsförderung speist sich weniger aus konkretem fachlichem oder monetärem Nutzen. Sie findet sich in den (wenigen) Fällen, in denen die Agentur grundlegend bei der Weichenstellung in Richtung auf eine Selbständigkeit mitgewirkt hat und/oder sie diese Entscheidung begleitet und (moralisch) unterstützt.

Mit der Reform der Gründungsförderung wurden in der öffentlichen Debatte und in der Gesetzesbegründung im Wesentlichen drei Politikziele verbunden: Einsparungen, größere Flexibilität bei der Vergabe und die Reduktion von Mitnahmen. In der Gesamtschau zeigt sich, dass die Reform das Sparziel erreicht hat – allerdings auf Kosten der Förderaussichten insbesondere derer, die sich in den ersten Monaten des Jahres 2012 selbständig gemacht haben. Die gesunkene Attraktivität des Gründungszuschusses, das Wissen um die geringen Förderaussichten und die komfortablere Budgetsituation im Jahr 2013 haben diese Situation mittlerweile verändert. Zum Teil ist das Pendel sogar in das Gegenteil ausgeschlagen und man hat Probleme, die avisierten Förderzahlen zu erfüllen. Offensichtlich hat die Umsetzungspraxis der Anfangszeit nachhaltig abschreckend auf potenziell Förderinteressierte gewirkt. Grundsätzlich war die Umstellung auf eine Ermessensleistung dem Ziel dienlich, die Gründungsförderung passgenauer zu gestalten. Diese Möglichkeiten wurden von den Budgetzwängen jedoch zeitweise konterkariert.

Auch mit Blick auf das Reformziel, Mitnahmen zu reduzieren, zeigt sich ein ambivalentes Bild. Während man davon ausgehen kann, dass die absolute Zahl der Mitnahmen (schon aufgrund der Kappung der Förderung) gesunken ist, fällt eine Bewertung beim Anteil der Mitnahmen weniger eindeutig aus: Die derzeitige Förderlogik erhöht gerade die Förderchancen der Neugründenden, die fest und frühzeitig zur Selbständigkeit entschlossen sind und diese auch ohne Gründungszuschuss weiterverfolgen. Die Zahlen der quantitativen Gründerbefragung (Evers/Schleinkofer 2015) zeigen entsprechend, dass der Anteil möglicher Mitnahmen im Vergleich zu der Zeit vor der Reform sogar gestiegen ist. Gleichwohl ist die Aussagekraft dieser Zahlen eingeschränkt auf Personen mit bestimmten Motivlagen („Gründung auch ohne Förderung“) und bestimmten ex post-Einschätzungen ihres wirtschaftlichen Erfolgs („Man hätte die ersten sechs Monate auch ohne Förderung überlebt“). Die Befunde der vorliegenden qualitativen Studie geben Grund zu der Annahme, dass die genannten Anteilswerte das relative Ausmaß der tatsächlichen Mitnahmen eher überschätzen. Die heterogene Befundlage ist darauf zurückzuführen, dass die Bestimmung von Mitnahmeeffekten der Gründungsförderung eng mit der Definition des Mitnahmebegriffs und mit Erhebungsmethoden zusammenhängt. Eine (politische) Bewertung der Reform sollte entsprechend differenziert vorgenommen werden.

2 Gesetzliche und organisatorische Regelungen zum Gründungszuschuss und ihre Konsequenzen

2.1 Die Neuregulierung der Gründungsförderung

Bei der jüngsten Reform des Gründungszuschusses standen vier Punkte im Mittelpunkt (vergleiche Bernhard 2012b: 187): Der Gründungszuschuss wurde, erstens, von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung umgewandelt. Damit kehrte man zu der vor dem alten Gründungszuschuss gängigen Praxis zurück, dass die Fachkräfte in den Agenturen Einzelfallentscheidungen über eine Förderung zu treffen haben. Geförderte müssen, zweitens, bei Aufnahme der selbständigen Tätigkeit an Stelle von 90 Tagen nunmehr 150 Tage Restanspruch auf Alg I haben. Sofern die geförderte Gründung nicht schon nach kurzer Zeit wieder aufgegeben wird, bedeutet das, dass sie mindestens 150 Tage ihres Alg-I-Anspruchs aufgeben, wenn sie einen Gründungszuschuss beantragen und erhalten. Drittens wurde die erste Förderphase von bisher neun Monaten auf nun sechs Monate verkürzt sowie, viertens, die zweite Förderphase von bisher sechs auf nunmehr neun Monate verlängert. Die Höhe des Zuschusses zur sozialen Absicherung (300 Euro monatlich) bleibt identisch. Gleiches gilt für die Gesamthöchstdauer der Förderung (15 Monate, falls beide Phasen bewilligt werden), für die Notwendigkeit einer Tragfähigkeitsbescheinigung für das Gründungsprojekt und für den Nachweis von Kenntnissen und Fähigkeiten der Gründerperson (sogenannte Eignungsfeststellung). Abweichend von den anderen Änderungen des zugrundeliegenden Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt trat die Reform des Gründungszuschusses vorgezogen zum 28. Dezember 2011 in Kraft (vergleiche Tabelle 1). Mit der Reform verbunden wurde eine drastische Senkung der finanziellen Mittel für den Gründungszuschuss (siehe Abschnitt 2.2.1). Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass die Auswirkungen der institutionellen Neugestaltung des Gründungszuschusses nur verstanden werden können, wenn man diese Budgetkürzung berücksichtigt (vergleiche Abschnitt 2.1 und 4.1).

Tabelle 1
Die Gründungsförderung im Wandel der Zeiten

	Überbrückungs- geld	Existenz- gründungs- zuschuss	Gründungs- zuschuss (vor der Reform)	Gründungs- zuschuss (nach der Reform)
Allgemeines				
Gesetzes- grundlage	§ 57 SGB III (alt)	§ 421I SGB III (alt)	§ 57 und 58 SGB III (alt)	§ 93 und 94 SGB III
Gültigkeit	1.1.1986 bis 31.7.2006	1.1.2003 bis 1.7.2006	1.8.2006 bis 28.12.2011	Seit 28.12.2011
Förderbedingungen				
Zugangs- voraus- setzungen	Anspruch auf Lohnersatzleistun- gen oder Arbeits- beschaffungsmaß- nahme (ABM), Tragfähigkeitsbe- scheinigung, Grün- dung im Haupter- werb	Bezug von Lohners- satzleistungen oder ABM, Tragfähig- keitsbescheinigung, Gründung im Haupterwerb, jähr- liches Einkommen aus Selbständigkeit unter 25.000 Euro	Bezug von Lohners- satzleistungen oder ABM, Tragfähig- keitsbescheinigung, Gründung im Haupterwerb, Nachweis ausrei- chender Kenntnis- se und Fähigkeiten	Bezug von Lohners- satzleistungen oder Maßnahmeteil- nahme, Tragfähig- keitsbescheinigung, Gründung im Haupterwerb, Nachweis ausrei- chender Kenntnis- se und Fähigkeiten
Rechtsan- spruch auf Förderung	Ab 2004 bedingter Rechtsanspruch ²	Bedingter Rechts- anspruch ²	Bedingter Rechts- anspruch ²	Ermessensleistung
Zeitraum der Anspruchs- berechtigung	Anspruch auf Alg I bleibt erhalten	Anspruch auf Alg I bleibt erhalten	Gründungszu- schuss wird auf Alg-I-Anspruch voll angerechnet, Min- destrestanspruchs- dauer auf Alg I von 90 Tagen	Gründungszu- schuss wird auf Alg-I-Anspruch voll angerechnet, Min- destrestanspruchs- dauer auf Alg I von 150 Tagen
Förderhöhe und Förder- dauer	Alg I zzgl. 70 % des Alg I für Sozialver- sicherungsbeiträge (sechs Monate)	Max. 3 Jahre: 600 Euro/Monat (1. Jahr), 360 Euro/Monat (2. Jahr), 240 Euro/Monat (3. Jahr)	1. Phase: Alg I zzgl. 300 Euro (neun Monate, Pflichtleistung) 2. Phase: 300 Euro (sechs Monate, Ermessensleistung)	1. Phase: Alg I zzgl. 300 Euro (sechs Monate, Ermessensleistung) 2. Phase: 300 Euro (neun Monate, Ermessensleistung)

Quelle: SGB III, eigene Darstellung.

Der Wandel der Gründungsförderung des SGB III ist tiefgreifender als die Konstanz der Bezeichnung des Förderinstruments vermuten lässt. Für die Agenturen und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ergeben sich einschneidende Veränderungen, in erster Linie aus der Umstellung von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung. Die Alg-I-Beziehenden haben nun anstatt eines unmittelbaren Anspruchs auf eine Gründungsförderung (bestimmte Bedingungen vorausgesetzt) einen Anspruch auf rechtsfehlerfreie Ermessensbetätigung nach § 39 SGB I. Das bedeutet u. a., dass die Verwaltungsentscheidung über die Vergabe des Zuschusses strikt am Einzelfall auszurichten ist und dabei das Ermessen weder über- noch unterschritten werden darf. Jede Entscheidung muss dabei so begründet werden, dass sie im Falle einer Anfechtung vor Gericht Bestand hat. Entscheidung und Entscheidungsbegründung

² Der Rechtsanspruch ist bedingt durch Zugangsvoraussetzungen und Ausschlusskriterien.

dürfen nicht substantiell durch Vorgaben der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit (BA) oder durch agenturweite ermessenslenkende Weisungen vorweggenommen werden, etwa durch die Formulierung von standardisierten Ablehnungsgründen für Förderanträge oder den Ausschluss bestimmter Berufsgruppen (beispielsweise Ärztinnen und Ärzte) oder Gründungsvorhaben (beispielsweise Betriebsübernahmen). Sowohl die Zentrale der BA als auch Agenturleitungen stellen allerdings Unterlagen bereit, die bei der Ausübung der Ermessensentscheidung helfen sollen (siehe Abschnitt 4.2.3). Dennoch erhöht die Umstellung des Gründungszuschusses auf eine Ermessensleistung die Anforderungen auf allen Hierarchieebenen, insbesondere bei den zuständigen Fachkräften und das in einem Bereich, der jenseits dessen liegt, womit die Fachkräfte sonst beschäftigt sind, etwa bei der Einschätzung eines Businessplans oder der Kenntnisse einer Antragstellerin bzw. eines Antragstellers. Der Begründungszwang der Fachkräfte nach innen (Verwendung knapper Mittel, Dokumentation der Ermessensentscheidung) wie nach außen (Rechtfertigung der Ermessensentscheidung) nimmt zu.

Den reformbedingten Veränderungen bei der Verwaltung des Gründungszuschusses in den Agenturen stehen Veränderungen der Anreizstruktur des Gründungszuschusses aus Sicht der Alg-I-Beziehenden gegenüber. Der Ermessensanspruch senkt die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Antragstellung. Zugleich erhöht er die Notwendigkeit, sich an den Bedingungen der Förderung zu orientieren, so wie sie von der jeweiligen Fachkraft und der Agentur ausgestaltet werden. Eine Förderung durch den Gründungszuschuss muss nicht nur mit Blick auf die Gründerperson (Eignungsfeststellung) und das Gründungsvorhaben (Tragfähigkeitsbescheinigung) gerechtfertigt erscheinen, sondern auch im Vergleich mit der vorrangigen Alternative der Vermittlung in eine abhängige Beschäftigung (sogenannter Vermittlungsvorrang, § 4 SGB III). Dabei geben Geförderte nun 60 Tage Anspruch auf Alg I mehr auf als zuvor. Der finanzielle Anreiz im Falle einer Förderung ist im Vergleich zur alten Gründungszuschussregelung ebenfalls geringer, da die einträglichere erste Förderphase um drei Monate gekürzt und durch eine Verlängerung der zweiten Förderphase ersetzt wurde.³ Grundsätzlich wäre also denkbar, dass dem geringeren Förderbudget ein Rückgang der Nachfrage nach der Gründungsförderung des SGB III gegenübersteht. Dabei ist empirisch völlig offen, inwieweit die Nachfrage nach dem Instrument in Abhängigkeit von den Fördermotiven variiert und ob z. B. Mitnahmen nach der Reform eine geringere Rolle spielen.

2.2 Die Folgen für die Fördertätigkeit

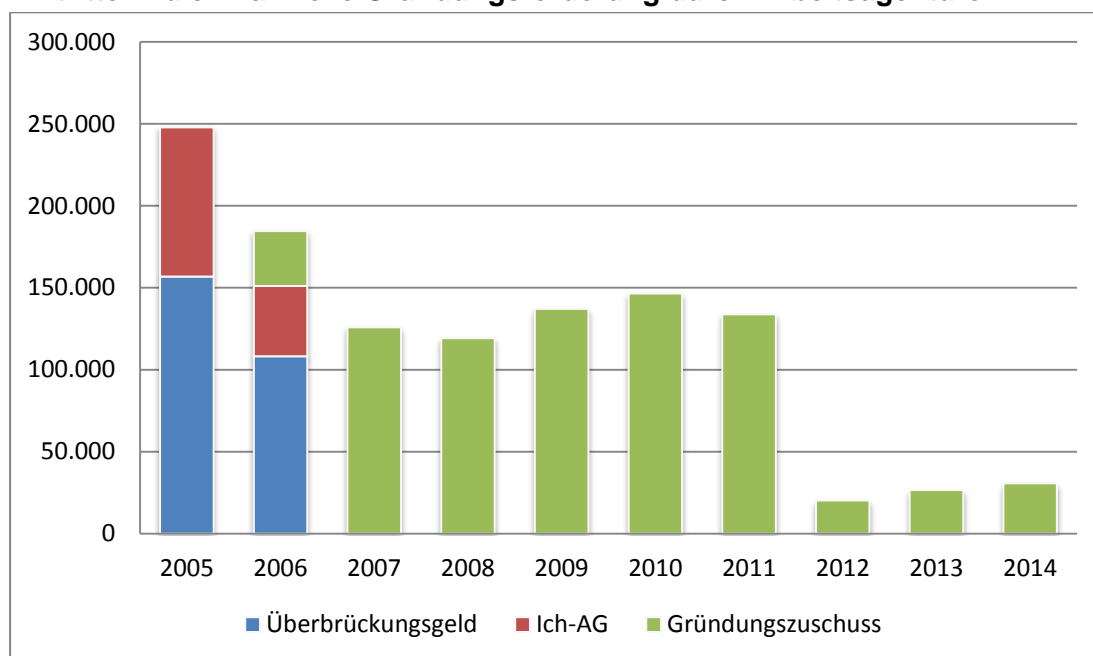
2.2.1 Eintritte, Ausgaben und Prozesse

Ab der Umsetzung der Hartz-Reformen erlebte die Gründungsförderung durch Arbeitsagenturen einen Höhepunkt (vergleiche Abbildung 1) mit rund 350.000 Eintritten in entsprechende Maßnahmen, damals das Überbrückungsgeld und die Ich-AG.

³ Diese Anreizminderung gilt selbstverständlich nur für den Teil der Geförderten, deren Alg-I-Anspruch über 300 Euro liegt.

Bis zum Jahr 2007 löste der Gründungszuschuss diese beiden Instrumente ab und konnte von seiner Ausgestaltung her auch als Kompromiss zwischen beiden interpretiert werden (vergleiche Bernhard/Wolff 2011b; Caliendo et al. 2012a, 2012b; Winkel 2006). Der Gründungszuschuss wurde weiterhin deutlich mehr als 100.000 Mal pro Jahr vergeben. Der Rückgang gegenüber den Jahren 2005 bis 2007 erklärt sich weniger aus der gesunkenen Bedeutung gegenüber seinen Vorgängerinstrumenten, als vielmehr daraus, dass der Bestand an Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III im selben Zeitraum deutlich zurückging (vergleiche Bernhard/Wolff 2011a: 16). Auffallend sind der Einbruch im Jahr 2012 und der leichte Wiederanstieg im darauffolgenden Jahr. 2012 sind nur noch rund 20.000 Personen neu mit dem Gründungszuschuss gefördert worden. In den Jahren 2013 und 2014 ist diese Zahl wieder leicht angestiegen auf rund 27.000 bzw. 31.000 Zugänge in die Förderung.

Abbildung 1
Eintritte in die finanzielle Gründungsförderung durch Arbeitsagenturen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Die Veränderung der Bedeutung der Gründungsförderung für die Überwindung von Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB III lässt sich aus diesen Zahlen aber nicht unmittelbar erschließen. Wie angedeutet müssen hierzu die monatsdurchschnittlichen Zugänge zur Förderung mit dem monatsdurchschnittlichen Bestand an Arbeitslosen (nach SGB III) ins Verhältnis gesetzt werden. Die sich daraus ergebende Förderquote betrug für den Zeitraum des Jahres 2010 1,13 % und des Jahres 2011 sogar 1,25 %. Im Jahr 2012 fiel die Förderquote auf nur noch 0,19 % und erhöhte sich in den Jahren 2013 und 2014 nur leicht auf 0,23 % bzw. 0,27 %. Somit wurden *vor der Reform* etwa 12 von 1.000 Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III mit dem Gründungszuschuss gefördert. Nach der Reform sank diese Zahl auf nicht einmal mehr zwei Arbeitslose. Der deutliche Einbruch der Förderung zum Jahreswechsel 2011/12 ist damit eindeutig auf die Reform und die Umstellung auf eine Ermessensleistung zurückzuführen. Er entspricht auch in etwa den Erwartungen, die mit dem

Gesetzesentwurf formuliert wurden (Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS 2011: 3)).

Ein Hauptanliegen der Reform war das Einsparpotenzial im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Im Vorfeld der Gesetzesänderung zum Jahreswechsel 2011/12 stieg der Anteil an allen Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Rechtskreis des SGB III, der allein auf den Gründungszuschuss fiel, deutlich bis auf einen Höchststand von 41 % im Jahr 2011 an (siehe Tabelle 2). Absolut erreichten die Ausgaben ihren Höhepunkt mit über 1,8 Milliarden Euro bereits im Jahr 2010.

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

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

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung.

Blickt man weiter in die Vergangenheit fällt allerdings auf, dass auch das frühere Überbrückungsgeld im Jahr 2005 mit über 1,8 Milliarden Euro zu Buche schlug (Bernhard/Wolff 2011a). Sein Anteil an den Gesamtausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im Rechtskreis SGB III betrug dabei aber nur rund 26 %. Der Zuwachs des genannten Anteilswertes der Gründungsförderung in den Jahren 2010 und 2011 geht also vor allem auf geringere Ausgaben in anderen Bereichen zurück.

Betrachten wir nun die Ausgaben in den Jahren nach der Reform, ist ein deutlicher Rückgang zu beobachten. Im Jahr 2013 betrugen die Ausgaben nur noch rund 221 Millionen Euro und damit weniger als 8,7 % der Ausgaben des Jahres 2010. Es fällt auf, dass die Kosten mit dem Jahreswechsel 2011/12 nicht im selben Maße zurückgingen, wie die Zugangszahlen (vergleiche Abbildung 1). Das liegt darin begründet, dass Mittelbindungen aus dem Jahr 2011 bis weit in das Jahr 2012 hineinreichen. Im Jahr 2013 macht die Gründungszuschussförderung nur noch 8,7 % der gesamten Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Rechtskreis SGB III aus. Die Zahlen dokumentieren den Bedeutungswandel des Gründungszuschusses. Sowohl absolut als auch in Relation zu allen anderen Ausgaben der Agenturen hat die Gründungsförderung im SGB III an Bedeutung verloren.

Zeile drei in Tabelle 2 zeigt die durchschnittlichen Ausgaben pro Teilnahmemonat. Dieser Wert blieb über die Jahre 2009 bis 2012 relativ konstant, zwischen 1.028 Euro 2009 und höchstens 1.115 Euro 2011 – alles Jahre, in denen ausschließlich oder in hoher Zahl Personen nach der alten Rechtsgrundlage gefördert

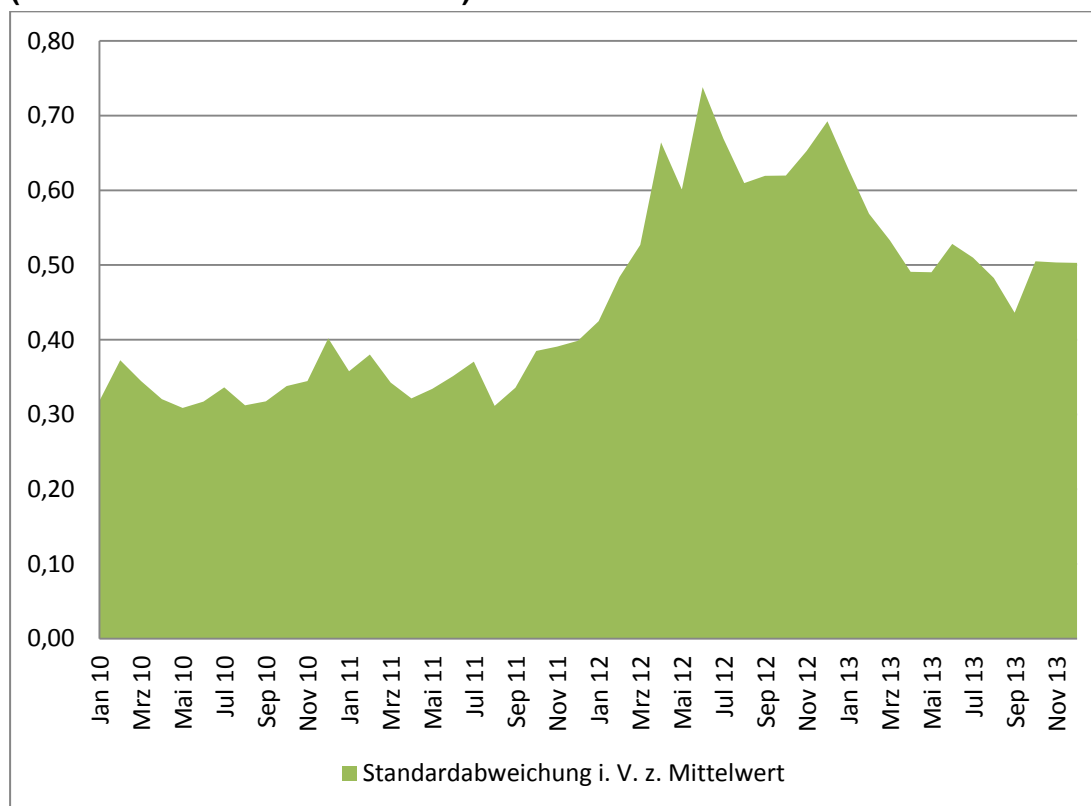
wurden. Der finanzielle Rahmen des Gründungszuschusses lag damit zwischen den Ausgaben für das Überbrückungsgeld und die „Ich AG“ (1.940 bzw. 408 Euro im Jahr 2006, vergleiche Bernhard/Wolff 2011a: 117). Dass der Höchststand von 1.115 Euro ausgerechnet im Jahr 2011 erreicht wird, kann mit einem Vorzieheffekt zusammenhängen (siehe Abschnitt 4.2.1). Die Stoßrichtung der Reform (insbesondere die Kürzung der Mittelzuweisungen) war vielen Betroffenen bereits Mitte des Jahres 2011 bekannt. Um der Ungewissheit einer Förderung unter den reformierten Bedingungen zu entgehen, haben möglicherweise gerade Personen mit hohem Alg-I-Bezug ihr Gründungsprojekt noch im Jahr 2011 umgesetzt. Für das Jahr 2013 lässt sich ein Rückgang der durchschnittlichen Ausgaben je Teilnehmemonat auf 970 Euro beobachten. Dieser Rückgang könnte einerseits damit zusammenhängen, dass der Vermittlungsvorrang dazu geführt hat, dass Personengruppen mit hohem Alg-I-Anspruch seltener Anträge bewilligt bekommen, weil bestimmte gut verdienende Berufsgruppen, wie etwa Ärztinnen und Ärzte möglicherweise seltener gefördert werden. Andererseits wird im Zuge der Ermessensausübung auch die Eigenleistungsfähigkeit berücksichtigt; die Höhe der Alg-I-Leistung und das zur Verfügung stehende Vermögen und damit die Eigenleistungsfähigkeit von Alg-I-Beziehenden könnten positiv miteinander korrelieren.

Wir haben gezeigt, wie deutlich der Einbruch der Förderintensität war, der mit der Einführung des neuen Gründungszuschusses einherging. Neben der Gesamthöhe der Förderung ist aber gerade im Kontext einer qualitativen Implementationsstudie interessant, wie sehr sich die Förderpraxis zwischen den verschiedenen Agenturbezirken unterscheidet. Für Unterschiede in der Intensität, mit der die Agenturen den Gründungszuschuss vergeben, können einerseits Merkmale der Organisationsumwelt (regionale Arbeitsmarktlage, städtische oder ländliche Prägung etc.) verantwortlich sein, die die regionale Gründungsdynamik und damit mittelbar auch die Nachfrage nach diesem Förderinstrument beeinflussen. Andererseits können Praktiken der Organisation und deren spezifische Reaktion auf Umweltfaktoren diese Unterschiede ebenfalls erklären. So konnte bereits im Zuge der Implementationsstudie zum alten Gründungszuschuss gezeigt werden, dass Agenturen unterschiedlich starke Kooperationen mit Gründernetzwerken aufgebaut hatten und dem Gründungszuschuss unterschiedliche Bedeutung zuschrieben (Bernhard/Wolff 2011a; Grüttner 2013, 2014).

Daher wollen wir einen Blick darauf werfen, wie die Förderquote der 156 Agenturbezirke um die mittlere Förderquote herum streut – also wie stark einzelne Agenturen vom Durchschnitt nach oben oder unten abweichen. Abbildung 2 zeigt ein möglichst intuitives Maß für die Streuung und wie sich das Ausmaß der Streuung über die Zeit verändert hat. Anhand der Standardabweichung im Verhältnis zum Mittelwert wird erkennbar, wie stark die Streuung der Förderquote in den Monaten Januar 2010 bis Dezember 2013 ausfiel. Diese blieb in den Jahren 2010 und 2011 weitgehend auf stabilem Niveau und steigt dann – zeitgleich mit der Umsetzung der Reform – deutlich an. Der Anstieg erreicht seinen Höhepunkt ein halbes Jahr nach der Reform im Juni 2012. Bis dahin hatte sich das verwendete Streuungsmaß, die Standardabwei-

chung im Verhältnis zum Mittelwert, verdoppelt (0,35 im Juni 2011; 0,74 im Juni 2012).

Abbildung 2
Streuung der monatsgenauen Förderquote des Gründungszuschusses
(Januar 2010 bis Dezember 2013)



Anmerkung: Dargestellt wird die Standardabweichung der Förderquote ins Verhältnis gesetzt zum Mittelwert der Förderquote. Die Förderquote bezeichnet dabei den Anteil der Zugänge in Gründungszuschuss am Bestand an Arbeitslosen im SGB III.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnung.

Das bedeutet, dass die Förderung zwar insgesamt deutlich abgebaut wurde, gleichzeitig aber auch die Unterschiede zwischen den einzelnen Agenturbezirken gewachsen sind. Dieser Trend hat sich nicht weiter fortgesetzt und die Unterschiede haben sich im Laufe des Jahres 2013 wieder etwas nivelliert. Damit können unterschiedliche Umsetzungsstrategien oder eine unterschiedliche geschäftspolitische Bedeutung des Gründungszuschusses einhergehen. Mit Hilfe der qualitativen Implementationsstudie kann erschlossen und verstanden werden, welche alltäglichen Prozesse und Routinen zu dieser Bandbreite der Umsetzung in den Agenturen führen.

Der deutliche Rückgang der geförderten Gründungen lässt vermuten, dass damit auch insgesamt die Gründungsdynamik aus Arbeitslosigkeit heraus abgenommen hat. Tabelle 3 belegt, dass Selbständigkeit als Abgangsgrund aus Arbeitslosigkeit deutlich an Bedeutung verloren hat. Während im Jahr 2010 noch 5 % aller Arbeitslosen des Rechtskreises SGB III, die ihre Arbeitslosigkeit beendeten, dies taten, weil sie eine selbständige Tätigkeit aufgenommen hatten, waren es im Jahr 2013 nur noch 3,3 %. Auch der gesunkene Anteil von Abgängen in Selbständigkeit gemessen

am Bestand der Arbeitslosen im SGB III von 1,62 % im Jahr 2010 auf 0,95 % im Jahr 2013 zeigt, dass die Gründungsdynamik unter Alg-I-Beziehenden deutlich unter der Reform gelitten hat (ohne Tabelle).

Tabelle 3
Abgänge aus Arbeitslosigkeit im Rechtskreis des SGB III (2010 und 2013)

	2010	2013
Abgänge gesamt	4.160.224	3.387.522
davon in % ...		
Abgänge in Selbständigkeit	5,0 %	3,3 %
darunter ...		
mit Förderung	62,0 %	21,7 %
ohne Förderung	38,0 %	78,3 %
Sonstige Abgangsgründe	95,0 %	96,7 %

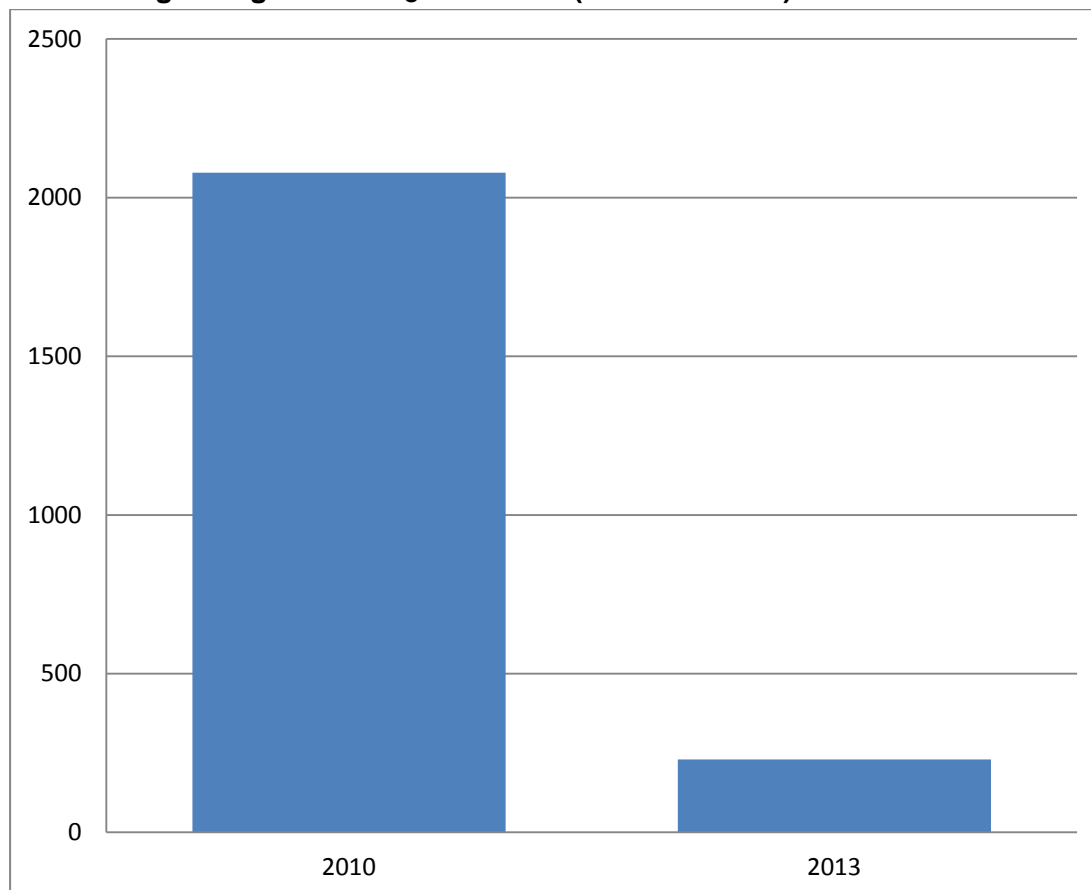
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnung.

Unter den Arbeitslosen des SGB III, die aus der Arbeitslosigkeit in eine Selbständigkeit abgingen, hat der Anteil der geförderten Selbständigkeiten deutlich abgenommen. Waren im Jahr 2010 noch 62 % aller neu aus Arbeitslosigkeit nach SGB III heraus aufgenommenen Selbständigkeiten gefördert, sind dies im Jahr 2013 nur noch 21,7 %. Entsprechend größer fällt der Anteil der ungeförderten Gründungen an allen Abgängen in Selbständigkeit aus. Anteilig an allen Abmeldungen aus Arbeitslosigkeit nach SGB III machen die geförderten Gründungen sogar nur noch 0,7 % im Jahr 2013 gegenüber 3,1 % im Jahr 2010 aus (ohne Tabelle). Gleichzeitig hat die ungeförderte Selbständigkeit deutlich an Bedeutung gewonnen. Viele Alg-I-Beziehende machen sich also auch unabhängig von der Gründungszuschussförderung selbständig, wenngleich hier zunächst offen bleiben muss, ob diese Personen einen Gründungszuschuss beantragt hatten oder erwogen hatten, zu beantragen. Anteilig an allen Abgängen aus Arbeitslosigkeit stiegen die ungeförderten Gründungen im Zeitvergleich von 1,9 % auf 2,6 % an. Wir werden später noch sehen, dass die Vermittlungsfachkräfte neben der Ausübung des Ermessens weitere Strategien anwenden, um Antragstellungen zu vermeiden und dass auch das Umfeld der Agenturen dazu beiträgt, dass viele dieser Neugründenden den Gründungszuschuss nicht beantragen (siehe Abschnitt 4.2 und 4.4).

Neben der finanziellen Gründungszuschussförderung bietet das SGB III nach § 45 auch die Möglichkeit, Maßnahmen zur Heranführung an eine selbständige Tätigkeit durchzuführen. Das können mehrwöchige Seminare bei einem externen Träger sein. Prinzipiell können diese Maßnahmen unabhängig vom Gründungszuschuss angeboten werden. Aber unter bestimmten Umständen – z. B. wenn die unternehmerische Eignung bezweifelt wird – kann die Teilnahme an einer entsprechenden Maßnahme der Förderung vorausgehen. Wie Abbildung 3 zeigt, ist auch diese Förderung eingebrochen. Im Jahr 2010 wurden 2.078 Personen mit einer entsprechenden Maßnahme gefördert. Nach der Reform im Jahr 2013 sind hingegen nur noch 230 Personen neu in Maßnahmen zur Heranführung an eine selbständige Tätigkeit

nach § 45 SGB III eingetreten. Das sind lediglich 11 % im Verhältnis zu den Zugangszahlen im Jahr 2010. Damit ist ein noch drastischerer Einbruch zu verzeichnen als dies beim Gründungszuschuss der Fall ist.

Abbildung 3
Eintritte aus dem Rechtskreis SGB III in Maßnahmen zur Heranführung an eine selbständige Tätigkeit nach § 45 SGB III (2010 und 2013)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnung.

Wir haben gesehen, dass über drei Viertel aller Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Selbständigkeit mittlerweile ungefordert vollzogen werden (Tabelle 3) und im Zuge dessen auch kaum mehr eine zusätzliche Heranführung an die selbständige Tätigkeit stattfindet. Wie kommt dieser anteilmäßige Zuwachs an ungeforderten Gründungen aus Arbeitslosigkeit zustande? Ist er Folge hoher Ablehnungsquoten in den Agenturen oder finden diese Gründungen gänzlich unabhängig von den Prozessen der Arbeitsagenturen statt?

Denkbar wäre, dass ein großer Ansturm an Gründungswilligen nach der Reform auf die Agenturen zukommt und in den formellen Vergabeprozess einmündet, wenngleich mit geringen Chancen auf Förderung, wie die seit 2012 drastisch gesunkenen Eintritte in den Gründungszuschuss zeigen. Um diesen Vergabeprozess etwas genauer zu beleuchten, wenden wir uns nun administrativen Daten zu, die den Teilnahmestatus im dokumentierten Vergabeprozess zeigen. Kommen arbeitslose Alg-I-Beziehende mit dem Interesse am Übergang in eine geförderte Selbständigkeit auf ihre zuständige Arbeitsagentur zu und ist dieses Interesse fundiert, stehen in der

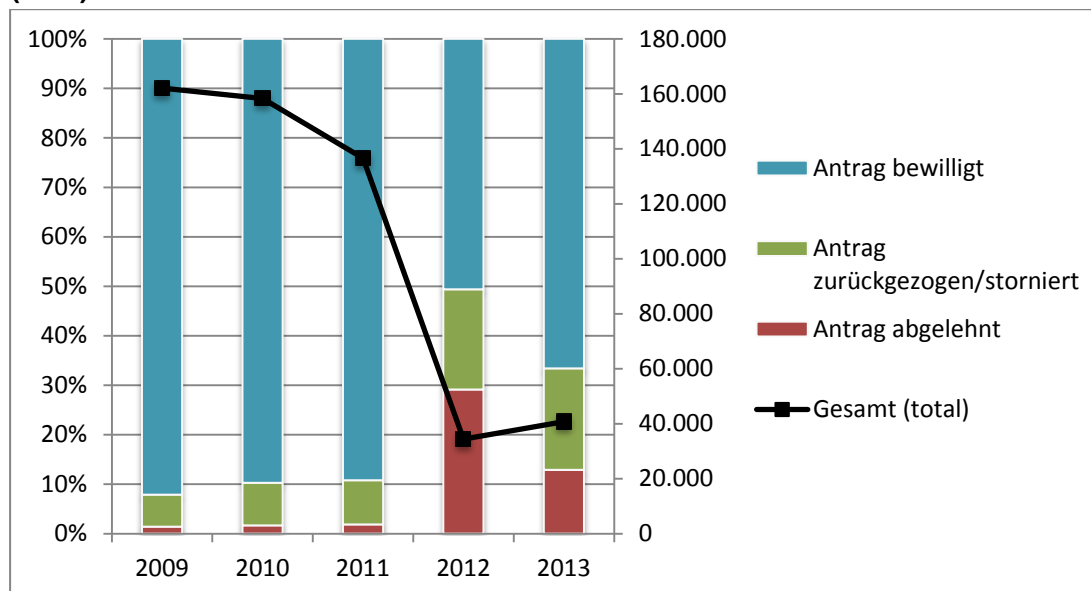
Verwaltungssoftware COSACH fünf Teilnahmestatus zur Verfügung, um den Vergabeprozess zu dokumentieren: 1) Antrag ausgegeben, 2) Antrag abgelehnt, 3) Antrag zurückgezogen, 4) Entscheidung dem Grunde nach und 5) Antrag bewilligt. Wird einer Person der Antrag zur Bearbeitung mitgegeben, wäre dies ein erster Schritt im Vergabeprozess. Sind die formalen Voraussetzungen für eine Förderung gegeben, trifft die Vermittlungsfachkraft eine Entscheidung dem Grunde nach. Die tatsächliche Bewilligung wird auf dieser Grundlage durch den Operativen Service erteilt. Muss ein Antrag abgelehnt werden oder wird er von den Antragstellerinnen und Antragstellern zurückgezogen, erfolgt ein entsprechender Eintrag. Hierbei handelt es sich um ein Pflichtfeld in COSACH, dass bei der Erfassung von Gründungszuschussvergaben gesetzt werden muss. Aufgrund der Budgetrelevanz der Angaben, ist die Datenqualität hoch einzuschätzen, wenngleich nicht ausgeschlossen werden kann, dass z. B. Antragsausgaben nicht immer schon dokumentiert werden.

Im Folgenden betrachten wir die drei möglichen Erfassungen des Ausgangs eines Förderverfahrens: Bewilligung, Ablehnung oder Zurückziehen/Stornieren. Schauen wir auf das Ende der dokumentierten Vergabeprozesse (Abbildung 4), also darauf, mit welchem Teilnahmestatus ein Prozess abgeschlossen wurde, dann zeigen sich deutliche Veränderungen über die Zeit. Wir weisen den letzten bekannten Teilnahmestatus für die Jahre 2009 bis 2013 aus. Zunächst zeigt sich ein deutlicher Rückgang der absoluten Zahlen abgeschlossener Vergabeprozesse. In den Jahren vor der Reform wurden deutlich mehr als hunderttausend Vergabeprozessen neu angelegt (im Jahr 2010 circa 158.000). In den Jahren 2012 und 2013 fällt diese Zahl mit rund 34.000 bzw. 41.000 niedriger aus. In den Jahren 2009 bis 2011 endeten jeweils um die 90 % aller dokumentierten Vergabeprozesse mit einer Bewilligung (89 % im Jahr 2011). Formelle Ablehnungen fanden kaum statt (2 % im Jahr 2011). Wenn es überhaupt zu einem anderen Ausgang des Verfahrens als einer Bewilligung kam, dann deshalb, weil die Alg-I-Beziehenden ihren Antrag zurückgezogen hatten (9 % im Jahr 2011). Nach der Reform hatte sich diese Situation grundlegend verändert. Nun wurde nur noch jeder zweite Förderantrag (50 % im Jahr 2012) am Ende auch positiv entschieden. Demgegenüber wurden im Jahr 2012 rund 29 % der dokumentierten Vergabeprozesse mit einer Ablehnung abgeschlossen. Im Jahr 2013 sind mit 11 % wieder weniger Ablehnungen zu verzeichnen. Damit zeigt sich eine größere Ergebnisoffenheit des Verfahrens, die mit der Logik des Vermittlungsvorranges und der Ausübung des Ermessens einhergeht. Aber auch das Zurückziehen des Antrags wird von den Vermittlungsfachkräften nach der Reform deutlich häufiger im COSACH-System vermerkt (20 % im Jahr 2012) und kann zum Teil auf Reaktionen auf eine durch Fachkräfte signalisierte Ablehnung oder Entmutigung zurückgehen (siehe insbesondere Abschnitt 4.2.1 und Abschnitt 4.4.3 zur qualitativen Empirie). Insgesamt zeigen die Zahlen zum Teilnahmestatus am Ende des dokumentierten Verwaltungsprozesses, dass ein Ansturm formeller Antragstellungen ausgeblieben ist und der Anteil der Ablehnungen zwar stark gewachsen ist, aber insgesamt den Rückgang der Zugänge in die Förderung nur teilweise erklären kann. Somit ist davon auszugehen, dass ungeforderte Gründungen vielfach vollständig an

den Prozessen der Agenturen vorbei geschehen. Der qualitativ-empirische Teil dieses Forschungsberichtes liefert Evidenz dafür, wie es dazu gekommen ist, dass nach der Reform ein großer Ansturm an Antragstellungen weitgehend ausblieb.

Abbildung 4

Anzahl dokumentierter Vergabeprozesse und Teilnahmestatus bei Abschluss (in %)



Anmerkungen: In einigen Fällen begann der Vergabeprozess im Herbst 2013 und lag dessen Abschluss außerhalb unseres Beobachtungszeitraumes im Jahr 2014. Diese noch laufenden Verfahren sind unter den Anteilswerten nicht berücksichtigt. Die ausgewiesenen Anteilswerte beziehen sich nur auf die drei möglichen Teilnahmestatus bei Abschluss des Vergabeprozesses: Antrag bewilligt, Antrag abgelehnt und Antrag zurückgezogen/storniert.

Quelle: Administrative Daten der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnung.

2.2.2 Struktur der Teilnehmenden

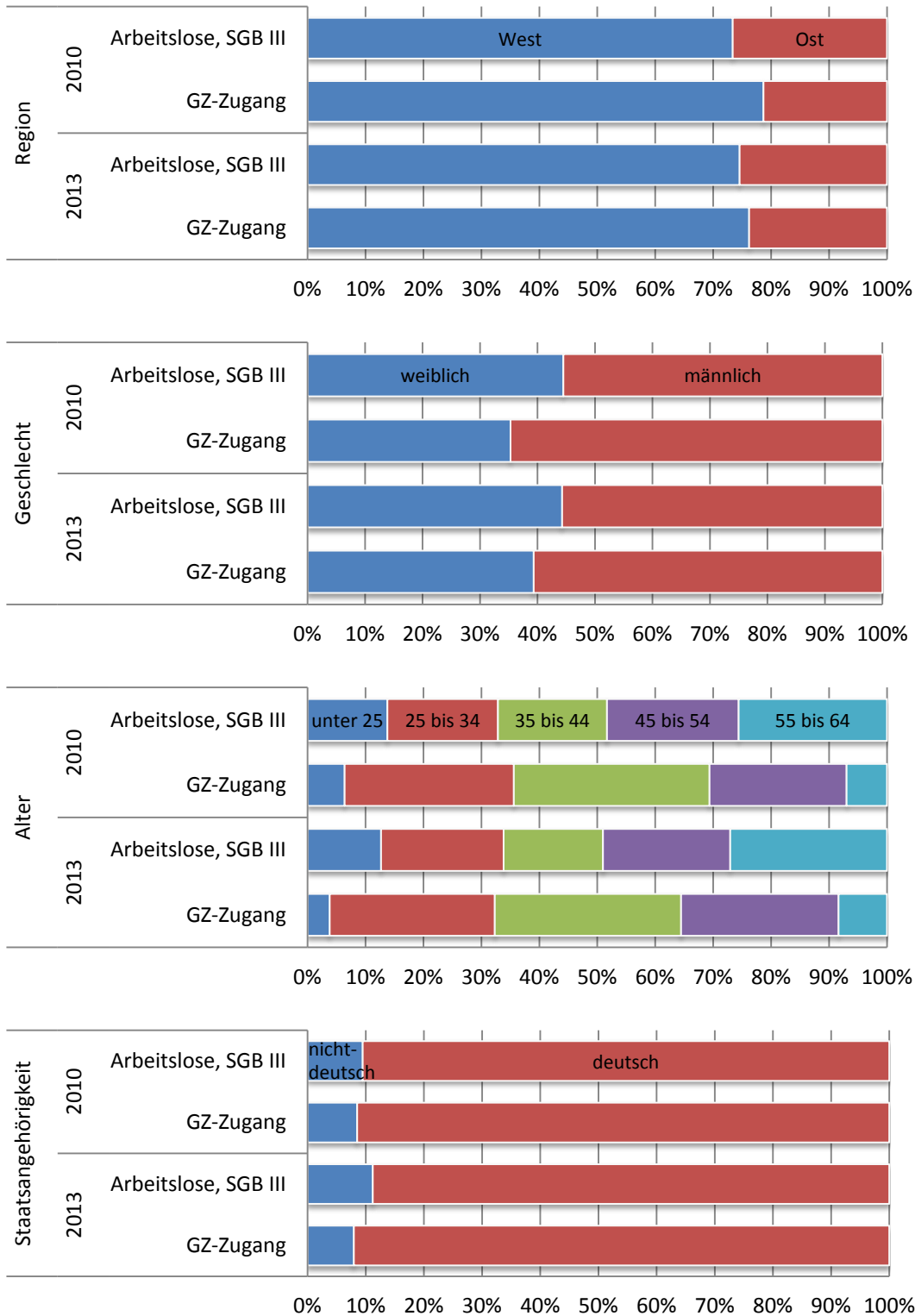
Die Reform des Gründungszuschusses war bei weitem nicht die erste Veränderung der Förderinstrumente der Arbeitsagenturen. In der Vergangenheit haben Reformen der Gründungsförderung deutliche Spuren in der Struktur der Teilnehmenden hinterlassen. Das betraf die Einführung der Ich-AG, genauso wie die Zusammenführung von Überbrückungsgeld und Ich-AG zum Gründungszuschuss (alt). So waren beispielsweise Frauen im Jahr 2005 unter den Zugängen in die Förderung mit der Ich-AG etwa entsprechend ihrem Anteil an allen Arbeitslosen des SGB III vertreten. Bei den Zugängen in Überbrückungsgeld waren sie 2005 demgegenüber deutlich unterrepräsentiert und beim Zugang in den Gründungszuschuss (alt) lag ihr Anteil im Jahr 2010 zwischen beiden Werten (Bernhard/Wolff 2011a: 18 f.; IAB et al. 2005). Die Auswirkungen der Gesetzesreform auf die Zusammensetzung der Teilnehmenden an der Gründungsförderung sind schwer zu prognostizieren. Schließlich ist unklar, wie die verschiedenen, komplex miteinander verbundenen Veränderungen der Anreizbedingungen, der neuen Rechtsgrundlage sowie der neu erarbeiteten Routinen der Ermessensausübung bei der Regulierung des Zugangs in die Förderung zusammenwirken. Um einen Überblick über die Gefördertenstruktur zu erhalten, betrachten wir im Folgenden zunächst Unterschiede nach demografischen

Merkmale (Ost/West, Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit). Um Selektivität erkennbar zu machen, werden die Anteile an den Zugängen in die Förderung denjenigen am Bestand der Arbeitslosen im SGB III gegenübergestellt. Die so sichtbaren Strukturen und deren Veränderung im Zuge der Reform sind wichtige Bezugspunkte für die Argumentation im Ergebnisteil des Berichts (siehe Abschnitt 4), denn sie sind Ausfluss von Prozessen, die dort beschrieben werden.

In Abbildung 5 haben wir zunächst die Anteile von ost- und westdeutschen Förderzugängen und Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III gegenübergestellt. Zunächst zeigen wir diese Fakten nochmal zum Vergleich für den alten Gründungszuschuss anhand von Zahlen aus dem Jahr 2010, danach für den neuen Gründungszuschuss anhand der Zahlen aus dem Jahr 2013. Diese Zeiträume wurden gewählt, weil sowohl das Jahr 2011 als auch das Jahr 2012 aufgrund von spezifischen Reformeffekten (hierzu später mehr, Abschnitt 4.1) kaum für eine Deskription geeignet sind.

Zu Zeiten des alten Gründungszuschusses waren Ostdeutsche (inklusive Berlin) unter den Geförderten deutlich unterrepräsentiert und Westdeutsche entsprechend überrepräsentiert. Dies zeigt sich daran, dass Ostdeutsche 2010 etwas mehr als ein Viertel des Bestandes der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III ausmachten (26,6 %), aber nur etwas mehr als ein Fünftel der Zugänge in die Förderung (21,3 %). Zu beachten ist dabei, dass dies aufgrund des Rechtsanspruches weniger auf eine restriktivere Vergabep Praxis der ostdeutschen Agenturen, als vielmehr auf eine niedrigere Gründungsdynamik in den ländlichen und wirtschaftlich schwächeren Regionen des Ostens zurückzuführen sein dürfte (hierzu Brixy/Sternberg/Vorderwülbecke 2012). Die Förderstruktur folgte also weitgehend der Fördernachfrage. Da in westdeutschen Agenturbezirken die Förderzugänge im Zuge der Reform noch stärker eingebrochen sind als in ostdeutschen Agenturbezirken (siehe auch Evers/Schleinkofer 2015), hat sich die Unterrepräsentation Ostdeutscher verringert. Insgesamt zeigt sich unter dem neuen Gründungszuschuss im Jahr 2013 ein geringerer Unterschied zwischen dem Anteil Ostdeutscher am Arbeitslosenbestand im SGB III und an den Förderzugängen (25,4 % zu 23,8 %).

Abbildung 5
Anteile an den Eintritten in Gründungszuschuss (GZ) und am Arbeitslosen-
bestand (SGB III) nach demografischen Merkmalen



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Aufgrund der kurzen ersten Förderphase und der damit geringeren Dauer einer substantiellen Unterstützung der Gründungsprojekte wurde ein weiterer Rückgang des Frauenanteils an den Geförderten befürchtet. Eine solche Veränderung konnte schon bei der Ablösung der Ich-AG durch den Gründungszuschuss beobachtet wer-

den (Caliendo et al. 2012a). Konträr zu dieser Erwartung zeigt sich eine Entwicklung in Richtung Angleichung bei der Förderung nach Geschlecht. Betrachten wir die Anteile nach Geschlecht, so zeigte sich noch beim alten Gründungszuschuss, dass Frauen zwar 44,3 % des Arbeitslosenbestandes im SGB III ausmachten, aber nur etwas mehr als 35,3 % am Förderungszugang. Im Jahre 2013 hat sich dieser Anteil auf 39,3 % erhöht, während weiterhin 44,5 % des Arbeitslosenbestandes im SGB III Frauen sind. Damit folgt auch die Gründungsförderung der Agenturen dem allgemeinen Trend, dass sich die Gründungsneigung bei Frauen und Männern annähert (Brixy/Sternberg/Vorderwülbecke 2012). Hier haben sich Befürchtungen, die Reform könnte zu einer Verringerung des Frauenanteils an den Geförderten führen, nicht bestätigt. Dies ist insofern von Bedeutung, als die Unterrepräsentation von Frauen in der Selbständigkeit u. a. auf eine männlich geprägte Gründungsförderungs- und Gründungsberatungsinfrastruktur zurückgeführt wurde (Bührmann/Hansen 2012). Auf der anderen Seite können Frauen in der Selbständigkeit zum Teil Einkommensvorteile gegenüber einer regulären Beschäftigung erzielen und die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben besser erreichen (Jungbauer-Gans 1999; Jungbauer-Gans/Preisendörfer 1992).

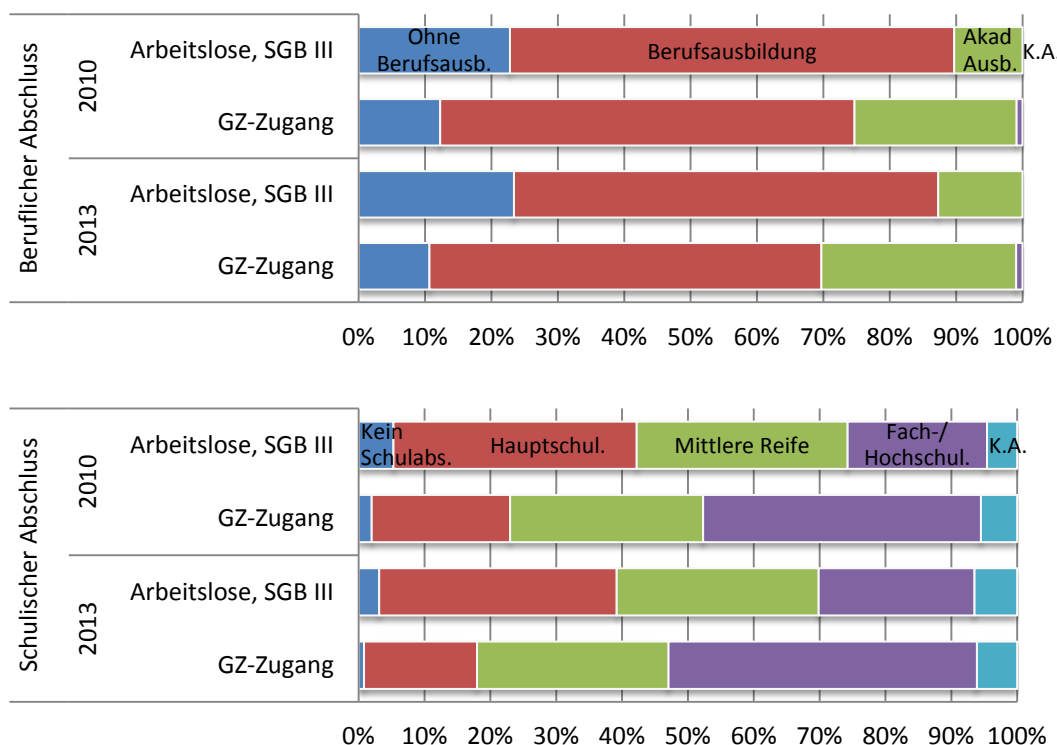
Wenden wir uns nun den in Abbildung 5 dargestellten Unterschieden in der Altersstruktur zu. Unter den Regelungen des alten Gründungszuschusses wurden unter 25-Jährige ebenso wie über 55-Jährige deutlich seltener gefördert als Personen im mittleren Alter. Die niedrigste Altersklasse machten 13,8 % am Arbeitslosenbestand nach SGB III aus, aber nur 6,4 % am Zugang in die Förderung im Jahr 2010. Der Anteil der unter 25-Jährigen an allen Arbeitslosen des SGB III hat sich 2013 verringert (12,7 %), gleichzeitig ging ihr Anteil am Förderungszugang auf nun mehr nur noch 3,8 % zurück. 25- bis 34-Jährige machten 2010 einen Anteil von 19,1 % am Arbeitslosenbestand nach SGB III aus, aber einen Anteil von 29,2 % an den Geförderten. Sie wurden also genauso überproportional gefördert wie auch 35- bis 44-Jährige (18,8 % zu 33,8 %). Der Anteil der erstgenannten Altersgruppe am Arbeitslosenbestand im SGB III erhöhte sich leicht auf 21,2 %, bei gleichzeitig leicht verringertem Anteil an den Geförderten (28,5 %). Die 35- bis 44-Jährigen werden weiterhin ähnlich überproportional gefördert wie vor der Reform (17,2 % zu 32,1 %). Personen im Alter zwischen 45 und 54 Jahren wurden 2010 in etwa entsprechend ihres Anteils an allen arbeitslosen Alg-I-Beziehenden gefördert (22,7 % zu 23,7 %). Sie machten 2013 einen Anteil von 21,9 % am Arbeitslosenbestand im SGB III aus, bei gleichzeitig 27,2 % an den Gründungszuschusszugängen. Die Altersgruppe der 45- bis 54-Jährigen ist nun also deutlich überrepräsentiert. Über 55-Jährige stellten 2010 einen Anteil von 25,6 % an allen arbeitslosen Alg-I-Beziehenden und von 7,0 % an den Zugängen zum Gründungszuschuss. 2013 machen sie 7,9 % der Zugänge in die Förderung aus. Wobei auch ihr Anteil am Arbeitslosenbestand im SGB III gestiegen ist (27,1 %).

Eine letzte wichtige demografische Unterscheidung ist die nach Staatsangehörigkeit. Ein geeignetes Maß für den Migrationshintergrund steht leider nicht zur Verfügung. Gründungen durch Ausländerinnen und Ausländer bzw. Migrantinnen und

Migranten können eine Strategie sein, im Falle nicht anerkannter Berufsabschlüsse dennoch qualifikationsadäquat arbeiten zu können (Brixy/Sternberg/Vorderwülbecke 2013). Allgemein unterscheidet sich das Gründungsverhalten von Personen mit Migrationshintergrund von dem der sonstigen Bevölkerung. Hagen, Metzger und Ullrich (2013) zufolge gründet diese Gruppe häufiger von einer innovativen Geschäftsidee getrieben, im Team und sie stellen schneller weitere Personen ein (oft aus dem Familienumfeld). Schon 2010 lagen der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer am Arbeitslosenbestand des Rechtskreises SGB III bei 9,5 % und der Anteil am Förderungszugang leicht darunter (8,5 %). Im Jahr 2013 kann ein Anteil am Arbeitslosenbestand im SGB III von 11,2 %, aber nur noch von 8 % am Zugang in die Gründungszuschussförderung beobachtet werden.

Nachdem wir uns mit demografischen Merkmalen befasst haben, wenden wir uns nun dem Qualifikationsniveau zu. Bereits der Gründungszuschuss (alt) wies eine Schiefe hinsichtlich der Förderzahlen nach Qualifikation auf (Bernhard/Wolff 2011a). Gemessen an ihrem Anteil an allen arbeitslosen Alg-I-Beziehenden waren Personen ohne Schulabschluss und mit Hauptschulabschluss unter den Gründungszuschussgeförderten deutlich unterrepräsentiert.

Abbildung 6
Arbeitslosenbestand (SGB III) und Zugang in Gründungszuschuss (GZ) nach beruflichem und schulischem Abschluss (2010 und 2013)



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Abbildung 6 zeigt zunächst den Arbeitslosenbestand im Rechtskreis SGB III sowie den Zugang zum Gründungszuschuss in Anteilswerten unterschieden nach beruflichem Abschluss. Personen ohne Berufsausbildung haben es am Arbeitsmarkt

schwer (Weber/Weber 2013), und sie machen in den Jahren 2010 und 2013 jeweils etwas unter einem Viertel der Arbeitslosen im SGB III aus (23,4 % bzw. 22,8 %). Sie stellen aber nur 12,3 % bzw. 10,7 % des Zugangs in die Förderung. Für Arbeitslose mit Berufsausbildung hat sich keine nennenswerte Veränderung ergeben. Jedoch erhöhte sich der Anteil der akademisch Ausgebildeten nochmal durch die Reform. Während sie nur 10,3 % des Arbeitslosenbestandes im SGB III stellten, entfielen bereits unter dem alten Gründungszuschuss 24,4 % der Förderungen auf diese Gruppe. 2013 hat sich dieser Anteil auf 29,3 % gesteigert, der Anteil an allen arbeitslosen Alg-I-Beziehenden legte auf 12,7 % zu.

Ein ähnliches Bild zeigt sich auch bei den Schulabschlüssen. Personen ohne Schulabschluss sind unter den geförderten Neugründenden deutlich unterrepräsentiert. Im Jahr 2010 hatten 5,3 % des Arbeitslosenbestandes im SGB III keinen Schulabschluss, aber nur 1,9 % der Zugänge in den Gründungszuschuss. 2013 verschoben sich diese Anteile nach unten auf 3,1 % bzw. 0,8 %. Bei Personen mit Hauptschulabschluss hat sich der Anteil an den Arbeitslosen des SGB III kaum verändert (36,9 % im Jahr 2010 bzw. 36,1 % im Jahr 2013), aber ihr Anteil unter den Zugängen in die Förderung sank von 21 % auf 17,2 %. Personen mit mittlerer Reife machten 2010 rund 32,0 % an allen arbeitslosen Alg-I-Beziehenden aus, und 2013 mit 30,7 % etwas weniger. Ihr Anteil an den Zugängen blieb aber etwa gleich (29,3 % bzw. 29,1 %). Neugründende mit (Fach-)Abitur sind nach der Reform weiterhin deutlich überrepräsentiert. Personen mit (Fach-)Abitur machten 2010 einen Anteil von 21,2 % am Arbeitslosenbestand im SGB III, aber einen Anteil von 42,2 % an den Zugängen zum Gründungszuschuss aus. Im Jahr 2013 liegen diese Anteile bei 23,7 % bzw. 46,8 %.

Wenden wir uns nun den Wirtschaftszweigen zu, in welchen die Gründungen stattfinden. Wir beziehen uns dabei auf die Wirtschaftszweigklassifikation des Jahres 2008. Am häufigsten finden Gründungen im Jahr 2013 in den Wirtschaftszweigen der freien Berufe (21,9 %), des Handels (15,7 %), der sonstigen Dienstleistungen (8,8 %), der sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (8,7 %), des Gesundheits- und Sozialwesens (8,6 %) und des Baugewerbes (7,1 %) statt (Tabelle 4). Gegenüber den geförderten Gründungen im Jahr 2010 ergeben sich einige Veränderungen: Insbesondere die Anteile der freiberuflichen Dienstleistungen und des Gesundheits- und Sozialwesens konnten nochmals zulegen (vormals 20,5 % bzw. 7,4 %), der Anteil der Finanz- und Versicherungsdienstleistungen ging hingegen auffallend zurück, von 4,2 % im Jahr 2010 auf 2,7 % im Jahr 2013. Wir haben auch jeweils den Anteil der Frauen an den mit Gründungszuschuss geförderten Gründungen in den einzelnen Wirtschaftszweigen ausgewiesen. Sowohl in den Freien Berufen als auch im Gesundheits- und Sozialwesen – zwei Wirtschaftszweige mit gesteigener Bedeutung – ist ein relativ hoher Frauenanteil erkennbar, der sich zudem von 2010 auf 2013 noch erhöhte.

Tabelle 4
Durch Gründungszuschuss geförderte Gründungen nach Wirtschaftszweig
(2010 und 2013, in %)

Wirtschaftszweig	2010		2013	
	Zugänge	Anteil Frauen	Zugänge	Anteil Frauen
Land- & Forstwirtschaft, Fischerei	0,8	24,7	0,7	31,4
Verarbeitendes Gewerbe	3,9	19,4	4,3	21,1
Baugewerbe	7,7	3,1	7,1	3,1
Handel	16,5	29,6	15,7	34,4
Verkehr und Lagerei	2,5	11,1	1,9	12,7
Gastgewerbe	5,0	35,9	4,7	40,4
Information & Kommunikation	5,3	20,3	5,3	24,3
Finanz- & Versicherungsdienstleistungen	4,2	27,1	2,7	27,9
Grundstücks- & Wohnungswesen	1,5	37,9	1,8	44,0
Freiberufliche, wissenschaftliche & technische Dienstleistungen	20,5	37,8	21,9	42,2
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen	9,6	30,4	8,7	28,1
Erziehung und Unterricht	2,6	55,5	3,2	55,4
Gesundheits- und Sozialwesen	7,4	70,6	8,6	75,9
Kunst, Unterhaltung & Erholung	2,8	49,1	3,4	51,2
Sonstige Dienstleistungen	9,2	58,8	8,8	61,6
Sonstiges und keine Zuordnung möglich	0,6	53,2	1,1	43,9
	100	35	100	39

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnung.

Hieraus lassen sich Beziehungen herstellen zum gestiegenen Anteil von Frauen an den Geförderten. Betrachtet man die verschiedenen Wirtschaftsklassen noch detaillierter (ohne Tabelle), zeigt sich ein Muster, das mit dem gestiegenen Frauenanteil an den Zugängen zum Gründungszuschuss in Verbindung steht. Wir illustrieren dies anhand einiger Beispiele aus den Wirtschaftsklassen des Verarbeitenden Gewerbes, der Freien Berufe und des Gesundheits- und Sozialwesens: Innerhalb der Freien Berufe ging der Anteil der stark männlich dominierten Unternehmensberatungen zurück (9,5 % im Jahr 2010, 8,7 % im Jahr 2013), während die weiblich dominierte Klasse der sonstigen freiberuflichen Tätigkeiten deutlich an Bedeutung gewann (4,4 % im Jahr 2010, 5,6 % im Jahr 2013). Das Gesundheitswesen zeigt einen leichten Bedeutungsverlust der Arztpraxen (1,7 % im Jahr 2010, 1,5 % im Jahr 2013) – eine geschlechtlich relativ ausgeglichene Unterklasse –, während der Anteil des sonstigen Gesundheitswesens – stark weiblich dominiert – deutlich gewachsen ist (4,0 % im Jahr 2010, 5,2 % im Jahr 2013). Innerhalb des verarbeitenden Gewerbes haben die weiblich dominierten Unterklassen der Textil- und Bekleidungsherstellung leicht an Bedeutung gewonnen (0,3 % im Jahr 2010, 0,5 % im Jahr 2013), während die männlich dominierten Unterklassen der Instandhaltung technischer Anlagen leicht an Bedeutung verloren haben (1,0 % im Jahr 2010, 0,9 % im Jahr 2013). In unterschiedlichen Wirtschaftsklassen lassen sich also anteilige Verluste bei eher männlich dominierten und anteilige Gewinne bei eher weiblich dominierten

Sparten erkennen. Auf die dahinterstehende Kausalität kann hieraus aber nicht geschlossen werden. Es können sowohl veränderte Vergabepraktiken in den Agenturen als auch veränderte Marktsituationen in einzelnen Branchen oder eine verstärkte Gründungsneigung unter arbeitslosen Frauen dafür ursächlich sein. Jedoch zeigen Evers und Schleinkofer (2015), dass der Zuwachs an weiblichen Existenzgründungen nach Kontrolle der Branchenzugehörigkeit nicht mehr nachweisbar ist.

Unsere Deskription konnte zeigen, dass die Reform die Fördertätigkeit deutlich beeinflusst hat. Die Förderung ist insgesamt deutlich eingebrochen, und davon sind alle betrachteten Personengruppen betroffen. Einige gruppenspezifische Veränderungen in der Struktur der Teilnehmenden seien hier aber nochmal zusammengefasst:

1. Die Förderung wurde in Ostdeutschland weit nicht so stark abgebaut wie in Westdeutschland (vergleiche auch Evers/Schleinkofer 2015).
2. Der Anteil von Frauen an den Geförderten – insbesondere ostdeutscher Frauen (ohne Tabelle) – ist seit der Reform höher als zwei Jahre zuvor. Sie sind also weniger stark vom Einbruch der Förderung betroffen als männliche Arbeitslose des SGB III.
3. Anteilig an allen Geförderten erhalten jüngere Arbeitslose im Rechtskreis SGB III seltener eine Gründungszuschussförderung als dies vor der Reform der Fall war. Insbesondere die Gruppe der 45- bis 54-Jährigen ist nach der Reform anteilig deutlich stärker vertreten.
4. Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit – eine Teilmenge der Personen mit Migrationshintergrund – sind heute seltener unter den Geförderten zu finden, als dies noch vor der Reform der Fall war. Ihr Anteil am Arbeitslosenbestand im SGB III ist gestiegen, aber am Zugang zum Gründungszuschuss gefallen.
5. Die Förderung erscheint seit der Reform selektiver in Bezug auf die Qualifikation der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Arbeitslose im SGB III die keine Ausbildung sowie solche, die höchstens einen Hauptschulabschluss besitzen, sind bei den Gründungszuschussförderungen deutlich unterrepräsentiert. Diese Tendenz hat mit der Reform zugenommen. Akademisch Ausgebildete sind hingegen deutlich überrepräsentiert.

Die vorgelegten Zahlen können aber nur unter Vorbehalt als Indikatoren für Selektivität gelesen werden, schließlich ist keine multivariate Betrachtung gegeben und Prozesse der Fremd- und Selbstselektion können nicht unterschieden werden.

Ähnliche Veränderungen wie sie hier mit Hilfe von administrativen Daten gezeigt werden können, finden Evers und Schleinkofer (2015) auch auf Basis von repräsentativen Befragungsdaten von Geförderten unter dem alten und neuen Gründungs-zuschussregime. Auch sie finden einen Anstieg des durchschnittlichen Alters der Be-

fragten, eine Zunahme des Frauen- und des Ostdeutschenanteils. Auch in ihrem Befragungssample finden sich kaum noch Personen ohne Schulabschluss, das Bildungsniveau der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist deutlich höher. Diese Befunde decken sich mit unseren. Darüber hinaus weisen die Autoren aus, dass das durchschnittliche Alg I der Geförderten um circa 43 Euro gestiegen ist. Die Neugründenden gehen seltener ohne Startkapital in die Selbständigkeit, und geben signifikant häufiger Pull- anstelle von Push-Motiven für ihre Entscheidung zur Selbständigkeit an. Die Ergebnisse des Forschungsberichtes von Evers und Schleinkofer (2015) stützen den Eindruck, dass die Selektion von Personen mit ohnehin positiven Arbeitsmarktperspektiven verstärkt wurde. Dies ist insofern ein paradoxes Ergebnis, als der Vermittlungsvorrang und das Ermessen dem eigentlich entgegenstehen sollten.

Eine Aufgabe des nachstehenden Ergebnisteils ist es, aufzuzeigen, welche Prozesse und Mechanismen in den Agenturen, aber auch auf der Seite der Neugründenden diese Ergebnisse hervorgebracht haben könnten.

3 Das Forschungsdesign der Studie

3.1 Forschungsdesign und Erhebungen

Die vorliegende Studie bewegt sich im Rahmen der qualitativen Methodologie (Flick 2007; Flick et al. 1995; Rosenthal 2008). Diese Forschungsrichtung geht davon aus, dass menschliches Verhalten grundsätzlich sinngelitet ist und sich die wissenschaftliche Analyse dieses Verhaltens auf die Rekonstruktion dieses Sinns konzentrieren muss. Für sinnorientiertes Handeln spielen neben den Sinnstrukturen einer Person (z. B. verinnerlichte Orientierungen) auch gemeinhin geteiltes Wissen (z. B. von Organisationen oder öffentlichen Diskussionen) sowie situative Faktoren (z. B. Interaktionsverläufe) eine Rolle. Vor diesem Hintergrund stellen sich die modernen sozialen Dienstleistungen, die die BA u. a. in Form von Vermittlungen in abhängige Beschäftigung oder bei der Vergabe des Gründungszuschusses erbringt, als eingebettet in weitere gesellschaftliche Kontexte dar. Wie für andere Bereiche des gesellschaftlichen Zusammenlebens lassen sich auch bei den hier zur Rede stehenden, auf die Vergabe des Gründungszuschusses bezogenen Handlungen Strukturen herausarbeiten. Mit dieser Fokussierung unterscheidet sich die qualitative Methodologie von der quantitativen Forschung. Sie erlaubt Folgerungen nicht über die statistische Repräsentation, sondern über die Identifizierung und Beschreibung all jener Prozesse, die in ihrer Summe die sozialen Regelmäßigkeiten zustande bringen, die wir aus dem Alltag kennen und die die quantitative Forschung als Häufigkeitsverteilungen und Variablenausprägungen abbildet.

Von besonderer Bedeutung für das Forschungsdesign sind ein multiperspektivischer Ansatz sowie eine systematische Methodentriangulation (Flick 2008). Im Sinne der Multiperspektivität wurde der Untersuchungsgegenstand ‚Vergabe des Gründungszuschusses‘ aus vier Perspektiven angenähert (vergleiche Tabelle 5): Aus der Sicht der Agenturen, der konkreten Interaktion von Vermittlerinnen und Vermittlern und

Alg-I-Beziehenden, der externen Akteure sowie der Sicht der (potenziellen) Adressatinnen und Adressaten der Förderung. Innerhalb der Agenturen wurden verschiedene Stufen der Organisationshierarchie der BA berücksichtigt, wobei hier der Schwerpunkt auf den Agenturleitungen und den Teamleiterinnen und Teamleitern lag. Darüber hinaus wurden die mit dem Vergabeprozess unmittelbar betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern befragt, sowie solche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, denen spezialisierte Aufgaben zukamen, beispielsweise in Widerspruchsstellen. Weiterhin wurden Interaktionen von Alg-I-Beziehenden und Vermittlerinnen und Vermittlern beobachtet und dabei (nach Möglichkeit) mit beiden Gesprächsteilnehmenden im Nachgang Kurzinterviews über die Interaktion geführt. Externe Kooperationspartner sind der BA hauptsächlich über die Tragfähigkeitsbescheinigung verbunden, die diese in den Entscheidungsprozess in den Agenturen einspeisen.

Tabelle 5
Übersicht über die Erhebung

Annäherung über...		Erkenntnisinteressen	Methode und Erhebungsumfang
Agentur	<i>Organisationshierarchie, insb. Agenturleitungen und Teamleitungen</i>	hierarchische Steuerung der Gründungszuschuss-Vergabe	10 Leitfadeninterviews, Dokumentenrecherche
	<i>Vermittlungsfachkräfte</i>	Vergaberoutinen, Bewertungen, Probleme mit Förderinstrument, praktische Prüfung der Fördervoraussetzungen und Selektionsprozesse, Erwartungshaltung	22 problemzentrierte Interviews
	<i>Sonstige</i>	Bearbeitung von Widersprüchen, innerorganisatorische Abläufe (z. B. Multiplikatorinnen und Multiplikatoren)	5 Leitfadeninterviews
Interaktion	<i>Vermittlungsfachkräfte - Alg-I-Beziehende</i>	Handhabung und Entwicklung von Handlungsspielräumen, Erwartungshaltungen, Prüfung der Fördervoraussetzung und (unbewusste) Selektionsprozesse	18 teilnehmende Beobachtungen (Interaktionsfallstudien)
	<i>Nachgespräche mit Alg-I-Beziehenden und Vermittlungsfachkräften</i>	Erwartungshaltungen von Alg-I-Beziehenden und Vermittlerinnen und Vermittlern, Bewertungen des Förderinstruments und der Arbeit der Agenturen (im Zeitvergleich)	36 problemzentrierte Kurzinterviews
externe Kooperationspartner		Arbeitsteilung Agentur-fachkundige Stelle, Einbindung lokaler Akteure	13 Leitfadeninterviews
Potenzielle Adressatinnen und Adressaten	<i>Gründerbiographien</i>	Erfahrungen mit der BA, Bedeutung der Gründungsförderung für Gründungsvorhaben und Erwerbsbiographie, Selbstselektionsprozesse	40 narrative Interviews

Quelle: eigene Darstellung.

Für die Befragung der Führungskräfte sowie der externen Kooperationspartner wurden offene, leitfadengestützte Interviews eingesetzt, bei denen sich Interviewerin bzw. Interviewer und Befragte als Gleichberechtigte gegenüberreten und die Be-

fragten in der Befragungssituation als Expertinnen und Experten angesprochen werden (Gläser/Laudel 2004). Die Interviews zielen (in Verbindung mit einer Dokumentenanalyse) auf manifeste und latente Vorgaben der Leitungsebene an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Agenturen. Der zeitliche Aufwand der Interviews belief sich in der Regel auf circa 1 Stunde. Die Befragung der Vermittlerinnen und Vermittler erfolgt über problemzentrierte Interviews (Witzel 2000) und damit weniger vorstrukturiert als die Befragung der Führungskräfte. Die Interviews dauerten zumeist je zwischen 1 und 1,5 Stunden. Die Audiodateien wurden transkribiert und computergestützt inhaltsanalytisch ausgewertet (Mayring 2000).

Bei der Annäherung über die Interaktion von Alg-I-Beziehenden und Vermittlerinnen und Vermittlern haben wir uns am methodischen Ansatz der Interaktionsfallstudien orientiert (vergleiche Pongratz et al. 2013), daher wurden zunächst die Interaktionen durch leitfadengestützte, teilnehmende Beobachtungen und Audioaufzeichnungen erfasst und dann im Nachgang des Gesprächs mit beiden Interaktionsteilnehmern kurze problemzentrierte Interviews geführt. Daneben wurde mit den Vermittlerinnen und Vermittlern im Vorfeld des Gesprächs kurz über den Hintergrund des jeweiligen Falls und die Erwartungen an das Gespräch gesprochen. Ziel hierbei war es, zu sehen, wie beide Seiten trotz unterschiedlicher Wissensbestände und Deutungsressourcen eine gemeinsame Situationsdefinition aufbauen und für eine Zeit aufrecht erhalten (Bernhard 2012a; Goffman 1990). Die Audiodateien wurden für die Auswertung transkribiert und sowohl thematisch, als auch induktiv codiert, wobei ausgewählte Passagen (z. B. die Eröffnungsphase des Gespräches) sequenz- und konversationsanalytisch betrachtet wurden (Deppermann 2008).

Die Perspektive der potenziellen Adressatinnen und Adressaten wurde schließlich in ausführlichen, biographisch angelegten narrativen Interviews erschlossen (Schütze 1983). Gegen Ende des Interviews wurden die Befragten explizit nach ihren Erfahrungen mit der BA im Allgemeinen sowie nach der Bedeutung der Gründungsförderung in ihrem Fall gefragt. Die Interviews wurden durch eine standardisierte Ego-Netzwerkanalyse ergänzt, die die Struktur der sozialen Kontakte systematisch erhebt (Diaz-Bone 2008; Wolf 2004). Die transkribierten Audiodateien wurden zweistufig ausgewertet: In einem ersten Schritt wurden die Interviews inhaltlich nach bestimmten Kategorien zusammengefasst und ein Kurzlebenslauf der Befragten erstellt. Dies war die Grundlage für die inhaltsanalytische Interpretation von Textstellen, die in einem zweiten Schritt selektiv codiert wurden und in denen Einschätzungen zur Bedeutung der Gründungsförderung sowie der Erfahrungen der BA geäußert wurden.

Die Erhebungen wurden in mehreren, zeitlich voneinander getrennten Phasen in einem Zeitraum von Januar 2013 bis August 2014 durchgeführt. Insgesamt wurden vier Haupterhebungsphasen und eine vorausgehende telefonische Vorerhebung durchgeführt. In jeder der Haupterhebungsphasen wurden alle oben angeführten Annäherungen an den Forschungsgegenstand in zwei Agenturbezirken umgesetzt und danach auf zentrale Aussagen und mögliche Schlüsse für das weitere Vorge-

hen hin sondiert. Dieses Vorgehen folgte der methodologischen Maxime, wonach qualitative Erhebungen im Wechsel mit (vorläufigen) Auswertungen zu unternehmen sind (Glaser/Strauss 1998). Das ermöglichte die Neuausrichtung der Forschungsressourcen noch im Projektverlauf (theoretisches Sampling). So konnte einerseits bereits eingangs die Fallauswahl optimiert werden (siehe Abschnitt 3.2.1), andererseits stets berücksichtigt werden, wenn bei bestimmten Fragen oder bei bestimmten Befragten Gruppen keine neuen Erkenntnisse mehr zu erwarten waren (theoretische Sättigung). Das hat zu Abweichungen gegenüber dem ursprünglich geplanten Erhebungsprogramm geführt, und u. a. dazu, dass Widerspruchsstellen und Teamleiterinnen und Teamleiter verstärkt in die Befragung aufgenommen wurden sowie dass die Schichtungskategorien für die Befragung von (potenziell) Adressierten problematisiert wurden.

3.2 Fallauswahl

3.2.1 Ein methodenintegrierter Ansatz für die Auswahl von Agenturen

Qualitative Studien wie die Vorliegende ziehen Schlüsse auf Basis von wenigen Fällen. Die Auswahl dieser Fälle muss daher gut begründet sein, damit die Ergebnisse valide sein können (Kelle/Kluge 2010). Insbesondere sollten die ausgewählten Fälle a) die Vielfalt des Gegenstands umfassen sowie b) einen Schluss auf die dem sinnorientierten Handeln unterliegenden Strukturen zulassen. Für die vorliegende Studie war daher von besonderer Bedeutung, zu einer begründeten Auswahl von Agenturen zu gelangen (Punkt a), die dann eingehender untersucht werden können (Punkt b).

Qualitative Forschung hat besondere Vorzüge darin, einen Forschungsgegenstand in seiner Prozesshaftigkeit und seinem Handlungs- und Kontextbezug zu analysieren (Maxwell 2009). Entsprechend vorteilhaft ist es, wenn relevante Merkmale des Kontextes, in welchen der Forschungsgegenstand eingebettet ist, bereits bei der Auswahl der Untersuchungseinheiten berücksichtigt werden können (Abbildung 7).

Abbildung 7
Einbettungen der Gründungszuschussvergabe



Quelle: Eigene Darstellung.

Für die Fallauswahl greifen wir daher insgesamt auf drei Datengrundlagen zurück: Erstens administrative Daten der Statistik der BA, die aggregierte Werte für die Grundgesamtheit aller Arbeitsagenturbezirke enthalten, zweitens eine Typologie der Arbeitsmarktlage dieser Agenturbezirke (Dauth/Hirschenauer/Rüb 2008) und drittens qualitative Daten auf Basis strukturierter Telefoninterviews. Es handelt sich also um eine methodenintegrierende Samplingprozedur (Palinkas et al. 2011; Teddlie/Yu 2007; Yin 2006).

Die Nutzung administrativer Daten bietet entscheidende Vorteile für die Fallauswahl und den weiteren Forschungsprozess. Sie bieten eine Vollerhebung zu einer Vielzahl von Variablen, da alle bundesweit dokumentierten Förderfälle die Datengrundlage bilden. Sie entstehen in einem nicht-reaktiven Verfahren der Datengenerierung und sind natürlich auftretende Daten, die im Arbeitsalltag der Agenturmitarbeiterinnen und Agenturmitarbeiter entstehen. Typische Probleme der Umfrageforschung werden vermieden. Die Daten können problemlos mit anderen Regionaldaten verknüpft werden. Über die Nutzung von administrativen Prozessdaten lassen sich qualitative und quantitative Daten neben der Fallauswahl auch an anderen Stellen des Forschungsprozesses integrieren, so etwa zur Modifikation und Präzisierung der Forschungsfragen oder zur Absicherung qualitativer Interpretationen (siehe Abschnitt 4.1.4).

Aggregiert auf der Ebene der Agenturbezirke stehen uns monatsgenaue ‚outcome‘-Variablen zur Verfügung (Wie viele Personen wurden gefördert? Wie viele Frauen, Migrantinnen und Migranten etc. sind darunter? Wie verändern sich diese Zahlen über die Zeit?). Die Varianzen in den Variablen werden von uns als Indikatoren für unterliegende Mechanismen gesehen, die wir qualitativ erschließen wollen (Maxwell 2004; McAdam/Tarrow/Tilly 2008). Da unser Forschungsinteresse sich auf die Umsetzungsweisen und Wirkungen der Reform auf Agenturebene richtet, nutzten wir Informationen vor und nach der Reform, um Kriterien für die Fallauswahl zu gewinnen. Wir orientieren uns also an für qualitative Untersuchungen typischen Strategien der gezielten Auswahl (Flick 2010; Glaser/Strauss 1998; Kelle/Kluge 2010), wengleich dafür zunächst auf quantitative Daten zurückgegriffen wird. Ziel einer solchen Fallauswahl ist nicht die Repräsentativität für eine Grundgesamtheit. Vielmehr geht es um Kontrastierung anhand wichtiger Vergleichsdimensionen und die Repräsentanz von im Feld vorhandenen Orientierungen und Strategien. Es geht darum, die „relevante Heterogenität der Fälle“ (Kelle/Kluge 2010: 55) zu erfassen. Unser Vorgehen ist mehrstufig:

1. **Auswahldimension Arbeitsmarktlage:** Mit Hilfe der Typologie von Arbeitsmarktreionen (Dauth/Hirschenauer/Rüb 2008), werden aus der Grundgesamtheit aller Agenturbezirke⁴ fünf möglichst homogene Subpopulationen gebildet. Innerhalb dieser hinsichtlich des regionalen Kontextes relativ homogenen Gruppen konnten Unterschiede in der Förderintensität mit größerer Sicherheit auf Aspekte des organisationalen Kontextes (Strategien, Organisationskulturen, Deutungsmuster etc.) zurückgeführt werden. Damit bewegen wir uns einen Schritt näher an die intervenierenden Variablen heran, die mit qualitativer Forschung sinnvoll erschlossen werden können.
2. **Auswahldimension Förderintensität:** Auf der Basis berechneter Förderquoten der Jahre 2009 bis 2012 (Januar bis September) wurden Rangziffern der Agenturen jeder Subpopulation bestimmt. Wir teilten die Agenturen eines jeden Arbeitsmarkttyps in drei Gruppen ein: Die fünf Agenturen mit der höchsten Förderquote, der niedrigsten Förderquote im Jahr 2012 – also nach der Reform – sowie die fünf um den Median der Förderquote gruppierten Agenturen. So sollte der Heterogenität in der Förderintensität Rechnung getragen werden (siehe Abbildung 2). Die potenziellen Untersuchungseinheiten wurden so von 178 auf 75 Agenturbezirke reduziert.
3. **Auswahldimension Förderveränderung:** Das Forschungsinteresse der Studie richtet sich insbesondere auf Veränderungen in der Förderpraxis, die durch die Reform bzw. eine Wechselwirkung aus Reform und Organisationsspezifika ausgelöst werden. Daher wurden anschließend die Rangziffern dieser 75 Agenturen vor und nach der Reform verglichen (2012 im Vergleich zu 2009). Wie Evers und Schleinkofer (2015) hatten auch wir festgestellt, dass sich die Förderquoten nach Umstellung der Rechtslage nicht in allen Agenturen gleichermaßen reduziert hatten. Agenturen, die im Vorfeld der Reform zu den Vielförderern gehörten, konnten ins Mittelfeld abstürzen oder umgekehrt. Einige Agenturen stiegen von den hintersten Rangplätzen auf die vordersten Plätze auf.
4. **Auswahlmatrix:** Aus den beiden letztgenannten Dimensionen entstand eine Matrix. In dieser wurde unterschieden, ob Agenturbezirke 2012 mit niedriger, hoher oder mittlerer Intensität Zugänge in den Gründungszuschuss zu verzeichnen hatten und ob sie sich in Folge der Reform in der Rangziffer deutlich nach oben oder unten geschoben hatten oder aber stabil geblieben sind. Die Matrix beinhaltet sieben logisch mögliche Felder, von welchen aber nicht alle besetzt werden konnten. Mit ihrer Hilfe konnte das Sample von 75 auf 15 Agenturen reduziert werden. Entweder wiesen einzelne Arbeitsmarkttypen nur Agenturen in drei Fel-

⁴ Unsere Fallauswahl wurde im Herbst 2012 durchgeführt. Ebenfalls zu dieser Zeit wurde die Organisationsreform NEO umgesetzt, die Anzahl der Agenturen reduziert und zum Teil deren Zuschnitt durch Zusammenlegungen verändert. Für unsere Fallauswahl stützten wir uns auf Daten der 178 Agenturen, die bis zur NEO-Reform bestanden.

dern auf oder es wurde eine Auswahl getroffen, die die sich an der Förderentwicklung des gesamten Arbeitsmarkttyps orientierte.

- 5. Auswahlkriterium Frauenförderquote:** Für fünf weitere Agenturen wurde die Frauenförderquote – die Relation zwischen der Anzahl der geförderten Frauen und der Anzahl der Frauen im Arbeitslosenbestand im Rechtskreis SGB III – zum Kriterium der Auswahl. Sie wurden aufgrund kontrastierender Niveaus im Jahr 2012 und kontrastierender Entwicklungen zwischen 2009 und 2012 ausgewählt. Wir wollten zwischen Agenturen unterscheiden, die Frauen nun stärker oder schwächer fördern. Darüber hinaus wurde eine Agentur gewählt, die dauerhaft – vor und nach der Reform – deutlich unterdurchschnittliche Frauenanteile aufwies sowie eine dazu spiegelbildliche Agentur.

Ausgehend von dieser Auswahl von 20 Agenturbezirken wendeten wir einen weiteren Auswahlsschritt an, um das Sample auf letztlich acht Agenturen zu begrenzen. Alle 20 Agenturen wurden telefonisch kontaktiert, um mit Expertinnen und Experten⁵ vor Ort strukturierte qualitative Telefoninterviews zu führen. Durch diesen qualitativen Zugang konnten zwei weitere Auswahldimensionen herausgearbeitet werden, die anderenfalls nicht hätten berücksichtigt werden können (vergleiche Flick 2010, zur schrittweisen Entwicklung von Auswahlkriterien): Dabei handelt es sich zum einen um die Frage der Spezialisierung, zum anderen um die Frage, wie proaktiv die Agenturen auf die anstehende Reform reagierten. Es stellte sich nämlich heraus, dass einige Agenturen schon im Vorfeld der Reform – trotz Restunsicherheit über die Details der Gesetzesänderungen – aktiv damit begonnen hatten, sich auf die absehbaren Veränderungen vorzubereiten. Andere Agenturen warteten eher passiv ab und reagierten erst auf die neuen Vorgaben. Die Interviews dienten schließlich auch der Vorbereitung des Feldzugangs.

Wir wollen nun die acht ausgewählten Untersuchungseinheiten (Agenturen) anhand der genannten Auswahldimensionen und deren Ausprägungen beschreiben (Abbildung 8). Zur Wahrung der Anonymität werden die Agenturen hier lediglich als Fall A bis H bezeichnet. Alle fünf Typen der Arbeitsmarktlage (urbane Region mit guter Arbeitsmarktlage, urbane Region mit schlechter Arbeitsmarktlage, ländliche Region mit guter Arbeitsmarktlage, ländliche Region mit schlechter Arbeitsmarktlage und ostdeutsche Agenturbezirke) konnten berücksichtigt werden. Wenn hier von guter oder schlechter Arbeitsmarktlage die Rede ist, macht sich diese Unterscheidung in der Regel an der Arbeitslosenquote fest. Diese ist in einigen Regionen über- oder unterdurchschnittlich.

⁵ Dabei handelte es sich in elf Fällen um Mitglieder der Geschäftsführung und in neun Fällen um Gruppen- oder Teamleiterinnen und Teamleiter.

Abbildung 8
Unterscheidungsdimensionen und Ausprägungen der Untersuchungseinheiten

Arbeitsmarktlage (AM-Lage)	Förder-niveau (Rangziffer 2012)	Förderent-wicklung (Rangziffer-veränderung)	Förder-quote bei Frauen	Spezialisie-rung	Reaktions-muster
Urban, gute AM-Lage; Urban, schlechte AM-Lage; Ländlich, schlechte AM-Lage; Ländlich, gute AM-Lage; Ostdeutsche Bezirke	hoch; mittel; niedrig	aufgestiegen; stabil; abgestiegen	gestiegen; gleichbleibend hoch; gesunken	keine; Multiplikatorin-nen und Multi-plikatoren; Spezialisierte Teams	defensiv; aktiv

Quelle: Eigene Darstellung.

Fünf der gewählten Agenturen weisen eine eher hohe Förderintensität im Jahr 2012 auf. Eine Agentur liegt im mittleren Niveau der Agenturen mit vergleichbarer Arbeitsmarktlage und zwei Agenturen liegen auf sehr niedrigem Niveau. Vier Agenturen haben sich hinsichtlich ihrer Rangziffern im Vergleich vor und nach der Reform kaum verändert. Jeweils zwei können als Aufsteigerinnen und Absteigerinnen beschrieben werden. Die Förderquote der Frauen – also der Anteil der geförderten Frauen am Bestand der arbeitslosen Frauen im SGB III – stieg bei drei der gewählten Fälle an, was dem allgemeinen Trend entspricht. Kontrastierend hierzu wurde eine Agentur gewählt, weil dort die Frauenförderquote sank. Jeweils zwei Agenturen blieben bei einer konstant niedrigen bzw. konstant hohen Frauenförderquote. Die qualitativ herausgearbeitete Dimension der Spezialisierung ist derart repräsentiert in unserem Sample, dass drei Agenturen keine Spezialisierung aufweisen. Drei der gewählten Agenturen haben sogenannte Multiplikatorinnen und Multiplikatoren eingesetzt, die innerhalb der Organisation als spezialisierte Ansprechpartner zum Thema Selbständigkeit fungieren. Zwei weitere Agenturen haben spezialisierte Teams aufgebaut, die ausschließlich mit der Selbständigkeitsförderung betraut sind. Hinsichtlich der Art der Reaktion auf die Reform kann genau die Hälfte der Agenturen als passiv bzw. aktiv bezeichnet werden.

Unsere Auswahlstrategie konnte auf Grundlage der uns zur Verfügung stehenden qualitativen und quantitativen Daten ein Sample realisieren, das es ermöglicht, „die Variationsbreite und Unterschiedlichkeit, die im Feld enthalten ist, zu erschließen“ (Flick 2010: 165; siehe auch Kleining 1982).

3.2.2 Auswahl der Neugründenden

Wie oben beschrieben (siehe Kapitel 3.1), sollte auch die Perspektive der tatsächlichen oder potenziellen Klientinnen und Klienten berücksichtigt werden. Hier wurde eine geschichtete Auswahl getroffen. Um verschiedene Perspektiven auf den Gründungszuschuss und insbesondere auch (Selbst-)Selektionsprozesse verstehen zu

können, wurden folgende vier Schichten unterschieden: 1) geförderte Neugründende (15 Fälle), 2) Neugründende, deren Anträge abgelehnt wurden (5 Fälle), 3) Neugründende, die ihre Anträge storniert haben (5 Fälle) sowie 4) Neugründende, die ohne Gründungszuschussförderung aus Arbeitslosigkeit in die Selbständigkeit übergegangen sind (15 Fälle).

Diese insgesamt 40 Fälle sollten sich möglichst gleichmäßig auf alle acht berücksichtigten Agenturbezirke verteilen. Als Grundlage für die Fallauswahl diente, jeweils für die ausgewählten Agenturbezirke, eine über administrative Daten der BA gezogene Vollerhebung von Übergängen aus Arbeitslosigkeit in Selbständigkeit im Zeitraum eines Jahres vor der Datenziehung. Als nicht-geförderte Neugründende wurden Personen identifiziert, die sich aus Arbeitslosigkeit in Selbständigkeit abgemeldet hatten, ohne einen Antrag auf Gründungszuschuss gestellt zu haben. Die Auswahl von Befragten folgte einem Quotenplan mit den Kontrastierungsdimensionen Geschlecht, Alter, Bildung und Migrationshintergrund. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass auch Personen, die vergleichsweise selten gefördert werden (siehe Deskription in Kapitel 2.2.2), eine Chance haben, ins Sample aufgenommen zu werden (z. B. Migrantinnen und Migranten, Frauen, unter 30-Jährige, niedrig Qualifizierte). Daneben wurde auf den Förderbeginn geachtet, so dass sowohl Gründungen, die längere Zeit zurückliegen, als auch kürzlich erfolgte Gründungen im Sample vertreten sind. Auch hatte sich herausgestellt, dass Interviews mit Neugründenden, die ihren Antrag storniert hatten, besonders schwer zu realisieren waren (zum Teil wegen misslingender Kontaktaufnahme oder fehlender Teilnahmebereitschaft). Daher wurde diese Gruppe in den weiteren Feldphasen stärker als zunächst geplant berücksichtigt.

4 Ergebnisse

4.1 Die Einführung der Reform als organisatorische Herausforderung

4.1.1 Die Einführung der Reform in den Agenturen

Die Einführung des neuen Gründungszuschusses ist ein Wendepunkt in der Gründungsförderung der Arbeitslosenversicherung. Das zeichnete sich bereits in der großen medialen Rezeption der Reform ab (z. B. Conradi 2012; Hommel 2012; Schwenn 2011). In der öffentlichen und der politischen Debatte haben zwei Argumente bei der Begründung eine hervorgehobene Rolle gespielt. Erstens wurde eine Umgestaltung der gesetzlichen Regelungen als notwendig erachtet, um den vermutetermaßen großen Mitnahmeeffekten bei der alten Regelung Einhalt zu gebieten (Flaig 2011). Die Umstellung von einer Pflicht- auf eine Ermessensleistung sollte den Spielraum der Agenturen in diesem Sinne vergrößern. Zweitens wurden aber auch die Kosten des Gründungszuschusses – dem damals größten Einzelposten der aktiven Arbeitsmarktpolitik – als Grund ins Feld geführt (vergleiche auch Bernhard 2012b; BMAS 2011). Insofern war zu erwarten, dass die Reform für die Praxis der Gründungszuschussvergabe von einschneidender Bedeutung sein würde.

Tatsächlich berichten die Befragten davon, schon lange vor der Einführung der Reform von dem politischen Vorhaben gewusst zu haben. Allerdings war nicht absehbar, wie der neue Gründungszuschuss ausgestaltet werden würde, welches Budget zur Verfügung stehen und wann er eingeführt werden sollte (siehe L15, Z. 33-35). Es herrschte eine Stimmung in der „wir [...] eigentlich nur auf diesen Zeitpunkt gewartet [haben], an dem der [Gründungszuschuss] kommt“ (V34, Z. 438-439). Gewissheit habe erst mit der letztendlichen Einigung über den Gesetzesentwurf geherrscht. Details dazu seien zuvor „einfach nicht bekannt“ (S09, Z.13-17) gewesen oder es gab wechselnde, vorübergehende Gewissheiten (V20, Z. 298-305). Die Führungskräfte stellte das vor die Aufgabe, einerseits den Informationsbedarf der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu befriedigen, sich andererseits aber auch nicht an Spekulationen zu beteiligen.

„Man wusste, es kommt [eine] Änderung. Es gab Informationen, aber niemand wusste so ganz genau: Wie sieht’s aus? Also ich kann mich gut dran erinnern, dass dann das Ganze eben auch in Dienstbesprechungen, in den Führungskräftebesprechungen dann durchaus thematisiert worden ist, soweit man eben Informationen hatte, dass das aber eben im Grunde genommen noch nicht unbedingt, sagen wir mal, konkreter in die Mannschaft getragen worden ist. Das ist erst dann erfolgt, als dann auch relativ Holterdiepolter das Gesetz gegriffen hat“ (V43, Z. 145-153).⁶

Die Verunsicherung in den Agenturen war auch für die externen Kooperationspartner (wie lokale Wirtschaftsförderungen, Gründungsberatungen oder Industrie- und Handelskammern) spürbar (V48, Z. 627-634). Ein Befragter diagnostiziert „eine Phase der totalen Konfusion“ (E23, Z. 613), in der die Kooperationspartner überhaupt nicht informiert worden sind, da „die [Arbeitsagentur] ja selbst nicht wusste, was Sache ist, weil das Entscheidungsverfahren in einer politischen Schleife war“ (E23, Z. 613-617).

Die Reform des Gründungszuschusses begann damit schon vor der Einführung des Gesetzes mit einer Phase der Ungewissheit über die anstehenden Neuregelungen. Während dieser Zeit standen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor der Frage, wie sie sich gegenüber den Alg-I-Beziehenden verhalten sollten. Eine Vermittlerin berichtet von einer „wahnsinnig bewegenden Zeit“ und begründet das so:

„Wir [wussten] nicht genau: Wann kommt’s wirklich? Wir wussten: Es kommt. Wir wussten aber nicht, wann es kommt. Wir konnten den Kunden nur sagen: Passen Sie auf, es gibt eine Gesetzesänderung. Wir können den Gründungszuschuss nicht mehr so nutzen, wie wir ihn bisher genutzt haben. Das hatte zur Folge, dass sich

⁶ Die Zitate sind Transkriptionen der Interviews und Beobachtungen entnommen, die im Rahmen des Projekts durchgeführt wurden (siehe Abschnitt 3.1). Die Interviews wurden mit eindeutigen Identifikatoren versehen, wobei V für Arbeitsvermittler und Teamleitung stehen, E für Expertin bzw. Experte (insbesondere aus Gründungsberatungen), L für Führungskraft und S für Sonstige (z. B. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Widerspruchsstellen).

viele Kunden dann noch mal auf die Schnelle selbständig machen wollten.“ (V32, Z. 395-405, ähnlich V31, Z. 42-49).

So wenig über die bevorstehenden Veränderungen bekannt war, so klar war doch, dass die Gründungsförderung des SGB III zukünftig restriktiver ausgestaltet sein würde. Auf der Seite der Alg-I-Beziehenden führte das zu einer Nachfrageexplosion, der in den Agenturen mehr oder weniger nachgegeben wurde. „Also zum Schluss haben wir ganz, ganz viele gehabt.“ (V03, Z. 617, siehe auch V04, Z. 61-67; V33, Z. 277-280) Dieser Ansturm wurde auch von den externen Kooperationspartnern bemerkt: „Bei den Leuten hat das ausgelöst, dass wir uns hier bald wirklich nicht mehr retten konnten vor Anfragen.“ (E41, Z. 30-381, siehe auch E39, Z. 327-330) Das hatte nach Einschätzung eines Gründungsberaters mitunter erhebliche Auswirkungen auf die Vorphase der Gründung:

„Ich hab das ja damals so erlebt, dass viele Kunden ihre Gründungsentscheidung vorgezogen haben, die hätten wahrscheinlich normal erst ein halbes Jahr später gegründet oder so. Also viele haben noch versucht, panisch auf diesen Zug aufzuspringen.“ (E23, Z. 622-626)

Die Eile ist gerade bei den Fällen nachvollziehbar, bei denen die Gefahr bestand, dass die Fördermöglichkeit mit Einführung der Reform ganz entfallen würde, da die mindestens erforderliche Restanspruchsdauer (vermutlich) verlängert werden sollte (V43, Z. 973ff).

Der rasant steigenden Nachfrage wurde in den Agenturen offensichtlich mit unterschiedlichen Kalkülen begegnet. Zum Teil wurde versucht, möglichst keine Zusagen über eine Förderung mehr zu machen (wie zuvor beim Rechtsanspruch üblich), um die Alg-I-Beziehenden auf die bevorstehenden Änderungen hinzuweisen (V03, Z. 600-610). Im Hinterkopf waren dabei auch jahresübergreifende Mittelbindungen, die aus den Zusagen vor der Reform entstehen würden.

„Im Haushalt schlug ja der Gründungszuschuss dermaßen zu Buche, das hätte man nie mehr auffangen können. Hätten wir da weiter gefördert, besten Wissens, hätte man uns hinterher gefragt: Warum fördert ihr eigentlich so weiter? Man wäre fürs kommende Haushaltsjahr ja handlungsunfähig gewesen. [...] Das wollten wir ja absolut vermeiden.“ (L 33, Z. 229-234)

Solchen Überlegungen stehen wiederum Überlegungen entgegen, die bei den Interessen der Alg-I-Beziehenden ansetzen. Ein Gründungsberater führt aus:

„Wir haben damals auch festgestellt, die Aussagen kamen auch oder wurden uns mitgeteilt von Arbeitsvermittlern, aber auch von den Gründerinnen und Gründern, dass gesagt wurde: Mein Arbeitsvermittler möchte von mir gar keinen Businessplan oder ähnliches sehen. [...] Mir wurde gesagt: Ich hab eh keine Zeit, den zu lesen, reichen Sie mir ein Kurzkonzept ein mit einer Tragfähigkeitsbescheinigung und dann

kriegen Sie den Gründungszuschuss und das am Besten schnellstmöglich.“ (E30: Z. 333-339)

Kurz vor Jahreswechsel 2011/12 waren die Rahmenbedingungen der neugestalteten Förderung dann klar: Wie erwartet wurde der Gründungszuschuss zur Ermessensleistung, und es sollte bereits im ersten Jahr nach der Reform über eine Milliarde Euro eingespart werden (vergleiche BMAS 2011). Angesichts der Mittelbindungen aus dem Vorjahr hieß das, dass Förderungen mit dem Gründungszuschuss zunächst äußerst restriktiv gehandhabt werden mussten. Die Zahl möglicher Förderungen wurde auf einzelne Teams heruntergebrochen und in engem Takt überprüft, so dass jeder Vermittlungsfachkraft jederzeit klar sein konnte, wie viel in einem Jahr noch gefördert werden durfte – häufig nicht mehr als einige wenige Fälle. Die Grundhaltung der Zeit nach Einführung der Reform fasst ein Arbeitsvermittler so zusammen: „Also die Vorgabe war schon so sparsam wie möglich. Also, lieber nicht, wie schon. Das ist schon klar, wenn einfach keine Mittel da sind.“ (V4, Z. 405-407) Andere sprechen von „99 Prozent Ablehnung. Ganz am Anfang.“ (S09, Z. 382). Die Maßgabe war, dass „eigentlich alles abgelehnt“ werde, so dass „höchstens die absolute Ausnahme [...] zur Bewilligung“ kommen könne, „was auch tatsächlich so war“ (S24, 418-421). Die drastische Umstellung der Förderpraxis entging den externen Kooperationspartnern nicht.

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

Der Kontrast zwischen der vorübergehenden, fast vollständigen Verweigerung der Gründungsförderung nach der Reform und der großzügigen Vergabe davor (siehe auch Bernhard 2012b) könnte kaum größer sein. Zentrales Hilfsmittel bei dieser Umstellung war der Hinweis auf den Vermittlungsvorrang nach § 4 SGB III, nachdem die Vermittlung in Ausbildung und Arbeit Lohnersatzleistungen sowie anderen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (§ 4 Absatz 1, 2 SGB III) vorzuziehen ist. Diese Vorschrift diente in der Anfangszeit in Gesprächen mit Alg-I-Beziehenden, aber auch bei der Begründung von Ermessensentscheidungen, dazu, Förderungen zu verhindern. Eine Vermittlungsfachkraft bringt es so auf den Punkt: „Jeder [hat] immer erst versucht [...], alles abzulehnen.“ (V03, Z. 931-932). Zu dieser Praxis gezwungen gewesen zu sein, konfliktierte mit dem professionellen Selbstverständnis der Vermittlerinnen und Vermittler, weil es die Möglichkeit nahm, eigenständige Abwägungen zu treffen:

„Es war anstrengend. Es hat dann eine Zeit gegeben, wo dann [...] in meinem Bereich relativ viele Anfragen da waren, wo ich dann zum Schluss nicht mehr gewusst habe: Wie sollst jetzt eigentlich noch argumentieren? Weil teilweise sind mir dann auch die Argumente ausgegangen, weil ich ja gewusst hab, der Kunde, wenn er zum Beispiel im Bildungsbereich war, Dozent in der Erwachsenenbildung, [da] hab

ich ja auch keine einzige Stelle, da muss ich aber trotzdem irgendwie aufgrund der Weisungen schauen, dass der diesen Gründungszuschuss nicht bekommt. Ja, da saugt man sich halt irgendwas aus den Fingern. Das war am Anfang so. Ja.“ (V03, Z. 775-784, s. auch V34, Z. 685-690)

Die Reform des Gründungszuschusses hat in allen Agenturen eine intensive Auseinandersetzung mit dem neuen Gründungszuschuss in Gang gebracht, die dazu führt, dass – zumindest in der Anfangszeit – die innerorganisatorische Kommunikation intensiviert und neue Abläufe geschaffen werden, die sich intensiv mit der Bewertung von Einzelfällen auseinandersetzen. Verbreitet ist die Variante, nach der Förderentscheidungen mit der Teamleiterin bzw. dem Teamleiter rückgesprochen werden.

„Aber das für mich persönliche Hauptinstrument war wirklich auch die Förderanträge zu begleiten, also wirklich jeder Förderantrag wurde eigentlich mit mir abgesprochen, weil man automatisch da auch den Einblick hatte in die verschiedenen Förderbranchen, in die verschiedenen Konzepte, in die Frage: Wann ist ein Konzept tragfähig? Das ist ja von Kunde zu Kunde letztlich dann doch unterschiedlich. Und wie legen die Vermittler den Vermittlungsvorrang aus, mit welcher Argumentation? Also der zweite große Schritt, den wir noch im Auge hatten, war natürlich die rechtssichere Begleitung von diesem Prozess, ja?“ (V31, Z. 167-175)

Entscheidungen werden gemeinsam auch besprochen, entweder in bereits etablierten oder in vorübergehend anberaumten Foren. In einigen Agenturen übernehmen Spezialistinnen und Spezialisten für einen gewissen Zeitraum die Bearbeitung aller Anträge (L1, Z. 679-698, V03, Z. 411). Zudem begleiten Schulungen die Umstellung auf die neuen Regelungen (L33, Z. 283) – wenn zum Teil auch erst Monate nach der Gesetzeseinführung (V34, Z. 474-475) oder gar nicht (V03, Z. 418).

4.1.2 Das Management des Übergangs

Angesichts der faktischen Abschaffung der Gründungsförderung in den ersten Monaten nach der Reform mag es erstaunen, wie lautlos die Umstellung vonstatten ging. Zwar haben die Vermittlerinnen und Vermittler mit der Ungewissheit in der Vorreformphase zu kämpfen und sie haben immer wieder sich selbst gegenüber durchaus Rechtfertigungsprobleme (siehe oben, Abschnitt 4.1.1). Auch berichten Befragte wiederholt von häufiger werdenden Widersprüchen (siehe Abschnitt 4.2.5) sowie von vereinzelt schwierigen Gesprächen mit Alg-I-Beziehenden. Im Großen und Ganzen fällt die Aufregung jedoch geringer als erwartet aus.

„Wovor wir ja eigentlich auch Angst hatten, war, dass diese [...] Konfrontation auftreten würden, [aber das] war nicht so extrem, war nicht ganz so schlimm. Klar, es waren Fälle aufgetreten, sicher, ganz normal, aber eben nicht so doll, wie wir es eigentlich gedacht hatten, dass es passieren würde.“ (V32, Z. 468-473)

In einer anderen Agentur hatte man eigens einen „Ausschuss für Problemfälle“ eingerichtet, mit dem man sich für den Fall wappnen wollte, dass es einen großen Nachfrageüberhang geben sollte. Das erwies sich aber als „gar net nötig“ (V17, Z. 423). Ein Kollege ergänzt: „Ja, und dann ist es eingebrochen, das heißt, die Kunden sind gar nicht gekommen. Wir hatten keine Leute, die sich selbständig machen wollten. Das ist total eingebrochen.“ (V18, Z. 435-439)

Wie kommt es, dass trotz der tiefgreifenden Veränderung der Förderbedingungen und -praktiken die Reform insgesamt so ‚geräuschlos‘ abläuft? Zwei Faktoren wirken hier begünstigend: a) Der Rückgang der Nachfrage nach dem Gründungszuschuss und b) die Vorbereitung der Vermittlungsfachkräfte auf die Interaktion mit Förderinteressierten.

a) Der Rückgang der Nachfrage nach dem Gründungszuschuss ist auf ein Zusammenspiel von mehreren Faktoren zurückzuführen:

- Ein Teil der Gründungsinteressierten macht sich bereits vor der Reform zu den alten Bedingungen selbständig.
- Der Anreiz, eine Gründungsförderung zu beantragen, hat sich durch die Reform – insbesondere durch die Verkürzung der ersten Förderphase und die Ausweitung der Mindestrestanspruchsdauer – verringert.
- Agenturen kommunizieren im Vorfeld zur Reform die reduzierten Fördermöglichkeiten in die lokale Presse und/oder in die Gründungsnetzwerke (V34, Z. 733-734), in denen sie nach Jahren der umfangreichen Förderung fester Bestandteil sind. Gerade von Gründungsberatungen erfahren Gründungswillige schon bevor sie sich an die Agentur wenden von den geringen Förderaussichten (V18, Z. 485-488).
- Potenziell Geförderte informieren sich selbst in Internet und Presse und passen ihre Erwartungen an (V16, Z. 885-596, L21, Z. 99-102).
- Die Arbeitsmarktlage ist vergleichsweise günstig, was generell die Gründungstätigkeit aus Arbeitslosigkeit sinken lässt und die Überzeugungskraft der Argumentation der Vermittlungsfachkräfte, für die der Vermittlungsvorrang zentral ist, stärkt (siehe Abschnitt 4.2).
- Nicht zuletzt bauen Alternativen zur Förderung (ungeförderte Gründung mit/ohne Unterstützung der Vermittlungsfachkräfte, nebenberufliche oder projektförmige Selbständigkeit) den Nachfragedruck auf den Gründungszuschuss ab (siehe Abschnitt 4.2.2).

b) Ein zweiter Faktor, der einem Nachfrageüberhang nach Gründungsförderung entgegen wirkt, ist die Kommunikation der Vermittlungsfachkräfte mit den Alg-I-Beziehenden. Hier haben die Vermittlerinnen und Vermittler Strategien entwickelt, die Alg-I-Beziehenden im direkten Austausch davon abzubringen, einen Gründungszuschuss zu beantragen. Wiederkehrend ist dabei der Verweis auf den Vermittlungsvorrang. Das folgende Zitat zeigt, wie die Gesprächsführung strategisch gelenkt werden kann:

„Was mir eigentlich wichtig ist, [dass wir] in dem Moment, wo der Kunde zu uns kommt, [wir] so früh wie möglich gemeinsam mit dem Kunden [...] erarbeiten: Was hat er bisher gemacht? Was bringt er an Qualifikation mit? Wie sieht der Arbeitsmarkt aus? Und welche Chancen lassen sich daraus für den Kunden ableiten? So, dann sind Sie automatisch beim Vermittlungsvorrang. [...] Dem Kunden wird darüber nicht in bevormundender Weise, sondern – so ist zumindest mein Anspruch – argumentativ aufgezeigt: Wie ist die Arbeitsmarktsituation momentan? Welche Möglichkeiten ergeben sich ganz einfach daraus? Und wie gehen wir dann in den nächsten Wochen gemeinsam dieses Ziel an? Und da stellt sich dann automatisch in vielen Fällen gar nicht die Frage der Selbständigkeit.“ (L33, Z. 416-430, s. z.B. auch V31, Z. 456-457, V48, Z. 493-497)

Daneben wird betont, dass man sich durchaus auch ohne Förderung selbständig machen könne (V17, Z. 251-253). Solche Argumentationsmuster werden von den Alg-I-Beziehenden zumeist akzeptiert, so dass es häufig gar nicht erst zur Antragsausgabe oder zur Antragsabgabe kommt (E30, Z. 299-304; siehe Abschnitt 4.2).

4.1.3 Lockerung der budgetären Situation

Die Notwendigkeit zur Drosselung der Gründungsförderung hat ihren Ursprung in den ehrgeizigen Sparzielen der Reform und den damit verbundenen Einschnitten in das Budget. Die Mittelbindungen von Förderbewilligungen aus dem letzten Jahr vor der Reform haben diese Situation noch bis mindestens Mitte des Jahres 2012 verschärft. Erst in der zweiten Jahreshälfte und vor allem mit Beginn des Jahres 2013 lockern sich die budgetären Zwänge merklich.⁷ Um die neuen Spielräume deutlich zu machen wurden in einigen Agenturen ermessenslenkende Weisungen überarbeitet und aufgelockert (V43, Z. 239- 249). Auf Arbeitsebene wird das mit Erleichterung wahrgenommen. Die Formulierungen, die die Befragten hierbei wählen, machen den Druck deutlich, dem die Vermittlungsfachkräfte ausgesetzt waren:

„Ja, aber das ist Gott sei Dank aufgeweicht worden, so dass Ermessensspielraum jetzt doch etwas höher liegt und wir nicht krampfhaft nach Gründen suchen müssen, um abzulehnen. Das hat sich aber auch bemerkbar gemacht in den Widersprüchen. Die Widersprüche sind regelrecht zurückgegangen seit dem wir auch wieder ein bisschen mehr fördern können, Gott sei Dank.“ (V34, Z. 131-136, s. auch L47, Z. 244-249, E46, 869-873).

Nun stehen die Agenturen allerdings vor dem neuen und gänzlich unerwarteten Problem, dass die Nachfrage nach dem Gründungszuschuss so stark zurückgegangen ist, dass die eingeplanten Mittel schwer zu verausgaben sind:

„Wir sind da aber durch dieses Einbremsen nach der Reform so runtergefahren, dass sowohl bei unseren Kollegen intern, wie aber auch bei den Netzwerkpartnern

⁷ In einem Fall waren aufgrund des starken Nachfragerückgangs bereits zu Beginn des Jahres 2012 die Budgetspielräume größer (L37, Z. 237-239).

und dann auch insgesamt in der Öffentlichkeit eine Vorstellung bestand: Gründungszuschuss? Da braucht man eine Arbeitsagentur nicht mehr zu fragen! Das Thema ist durch. Und auch bei den Vermittlerkollegen war's so, dass man wirklich eher dreimal geprüft hat, warum man denn den beantragten GZ [Gründungszuschuss, A.d.A.] nicht gewähren muss, warum man sagen könnte, das macht Sinn an dieser Stelle. Also, wir mussten intern diese Denke des, 'ich muss ganz genau hingucken und möglichst ablehnen', erst mal wieder umschalten auf: Wir gucken ganz genau hin, aber im Zweifel ist es dann [...] für den Gründungszuschuss.“ (L15, Z. 99-110)

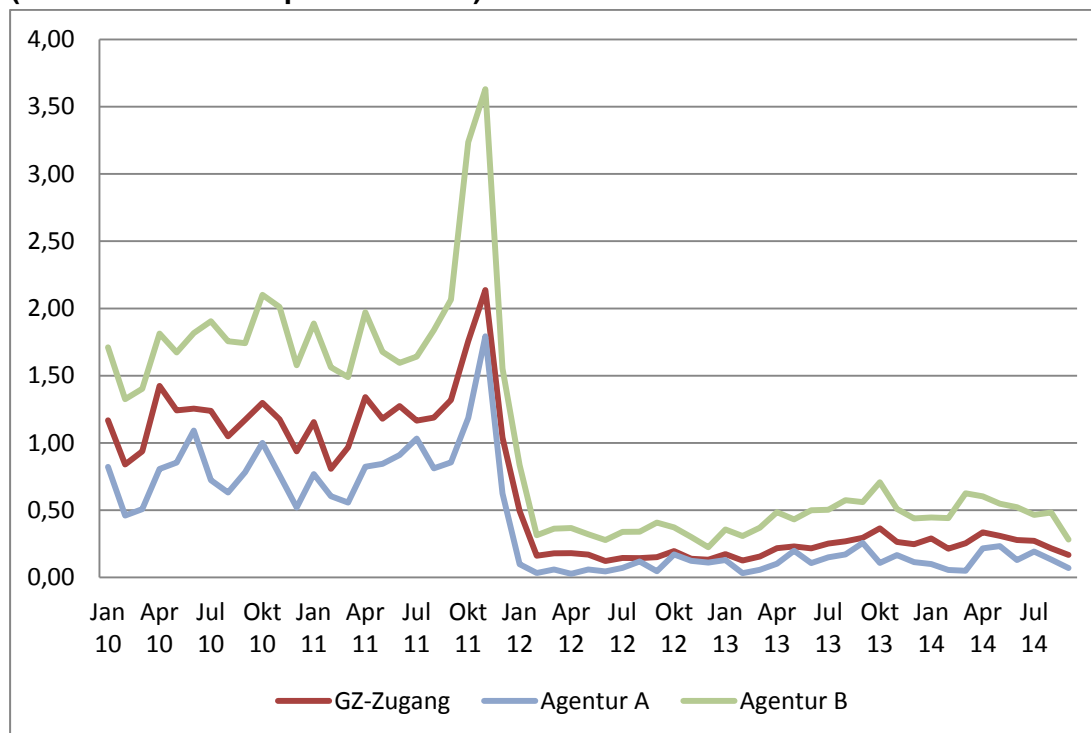
Nachdem man die Alg-I-Beziehenden unmittelbar in Einzelgesprächen, mittelbar über Information von Gründungsberatungen sowie zum Teil über Pressearbeit zum Jahreswechsel 2011/12 darauf eingestellt hat, den Gründungszuschuss nicht mehr wie selbstverständlich zu erwarten, besteht Anfang 2013 das Problem, die Nachfrage wieder anzukurbeln. Noch immer lese man in den Foren, dass man zur Arbeitsagentur „nicht hingehen“ brauche, weil ohnehin keine Förderung zu erwarten sei (V16, Z. 919-923).⁸ Vor diesem Hintergrund schlagen die Agenturen unterschiedliche Wege ein. Einige Agenturen sind dazu übergegangen, wieder aktiver über den Gründungszuschuss zu informieren (V16, Z. 249-258), ihn in Einzelfällen initiativ vorzuschlagen (V17, Z. 750-760, 896-987) oder sogar in der Presse offensiv zu thematisieren (E23, Z. 1193-1195). Andere bleiben dagegen zurückhaltend und passen (im Rahmen der neuen bottom-up-Prozedur) die Budgetplanung für die Folgejahre den niedrigen Zugängen im laufenden Jahr an (V32, Z. 513-517).

Anhand der Abbildung 9 lassen sich die wesentlichen Entwicklungen im Zeitraum um die Einführung des Gesetzes am 28. Dezember 2011 auch quantitativ nachverfolgen. Man sieht zunächst, dass die Förderquote – definiert als der Anteil der Eintritte in den Gründungszuschuss am Bestand allen Arbeitslosen im SGB III – in den Jahren 2010 und 2011 zwischen circa 0,81 % und 1,42 % steigt, bis sie schließlich im Oktober und November 2011 der oben beschriebenen Vorzieheffekt auf die Höchstmarke von 2,14 % ansteigen lässt (rote Linie). Zum Jahreswechsel stürzt diese bundesweite Förderquote auf 0,16 % ab, erst im Laufe des Jahres 2013 erreicht die Förderquote wieder Werte bis über 0,35 %. Die grüne Linie in Abbildung 9 zeigt eine Agentur (B) mit urbanem, wirtschaftlich dynamischem Umfeld. Dort ist man darum bemüht, den Gründungszuschuss wieder häufiger als Förderinstrument einzusetzen. Sowohl vor der Reform, als auch nach der Reform wird hier tatsächlich überdurchschnittlich gefördert, wobei im Verhältnis zum bundesweiten Durchschnitt nach der Reform teilweise deutlich mehr als doppelt so hohe Förderquoten generiert werden. Die Bemühungen der Agenturmitarbeiterinnen und Agenturmitarbeiter sind also nicht nur in ihren qualitativen Berichten, sondern auch in den administrativen Daten erkennbar. Demgegenüber zeigt die rote Linie die Entwicklung der monatli-

⁸ Dort findet man allerdings auch die Empfehlung, doch möglichst hartnäckig in der Agentur aufzutreten und sich nicht abwimmeln zu lassen.

chen Förderquote einer Agentur (A), mit vergleichsweise schlechter Arbeitsmarktlage und ländlichem Umfeld, deren Experten das schwindende geschäftspolitische Interesse an diesem Förderinstrument zum Ausdruck brachten.

Abbildung 9
Entwicklung der Förderquote des gesamten Bundesgebietes und zweier kontrastierender Agenturbezirke unseres Samples (Januar 2010 bis September 2014)



Anmerkung: Die Förderquote bezeichnet den Anteil der neu mit dem Gründungszuschuss geförderten Personen an allen Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnung.

4.2 Der Vergabeprozess

4.2.1 Prominenz und fiktionaler Charakter des Vermittlungsvorrangs

Die für den Vergabeprozess in den Agenturen folgenreichste Veränderung der gesetzlichen Grundlage des Gründungszuschusses ist die Umstellung von einer Pflicht- auf eine Ermessensleistung (siehe Abschnitt 2.1). Für die Vermittlungsarbeit hatte das zur Folge, dass Gründungswillige nun wieder in das normale ‚Kundenprofiling‘ der Agentur eingeordnet, Integrationsziele festgelegt und Integrationsfahrpläne erarbeitet werden (BA 2012a: 2). Das ist deshalb erwähnenswert, weil der Rechtsanspruch der alten Regelung diese Routinen faktisch ausgehebelt hatte: Sobald eine Alg-I-Beziehende deutlich gemacht hat, dass eine Förderung gewünscht ist, wurden Zwischenschritte (z. B. des Profilings) übersprungen und mit der Tatbestandsprüfung und der Beratung bezüglich des Gründungszuschusses begonnen (Bernhard/Wolff 2011a). Nach neuer Rechtslage ist die Förderung von Selbständigkeit nur eine von zahlreichen Handlungsstrategien, die in Abhängigkeit von der Standortbestimmung der Alg-I-Beziehenden gewählt werden kann. Allerdings hebt

die Geschäftsanweisung der BA hervor, dass bei der Vergabe des Gründungszuschusses der Vermittlungsvorrang nach § 4 Absatz 2 SGB III zu berücksichtigen ist. Konkret heißt das, dass (auch bei Interesse an) einer Förderung zunächst der erreichbare Arbeitsmarkt auf Stellenangebote hin zu prüfen ist. Erst wenn keine Stellenangebote unterbreitet werden können, soll zur Prüfung der Fördervoraussetzungen und zur Ermessensausübung übergegangen werden (BA 2012a: 2).

Insofern eine Vermittlung in abhängige Beschäftigung generell sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung vorzuziehen ist, stellt der Gründungszuschuss grundsätzlich keine Besonderheit dar. In der vorliegenden Erhebung wurde allerdings deutlich, dass der Vermittlungsvorrang im Zusammenhang mit dem Gründungszuschuss außerordentlich betont wird und gerade die erste Zeit nach der Reform die Vergabepaxis entscheidend geprägt hat. Faktisch wird die Prüfung des Vermittlungsvorrangs der weiteren Auseinandersetzung mit den Gründungsbestrebungen vorangestellt:

„Wir haben natürlich den Vermittlungsvorrang, weil wir ja daran auch interessiert sind, nach Wirkung und Wirtschaftlichkeit zu verfahren und [zu] sagen: Wenn der Vermittlungsvorrang da ist und sozusagen auf der Hand eine zeitnahe schnelle Integration in den Arbeitsmarkt auch zu gewährleisten ist, dann zieht man nicht die Option eines möglichen Gründungszuschusses. Da haben wir schon den Wert drauf gelegt, zu sagen eine schnelle Integration zu realisieren. Und das hat der Vermittlungsvorrang stets on top.“ (L42, Z. 355-362; V20, Z. 39-42; V36, Z. 54-59)

Zu einer Aushändigung des Antrags auf Gründungsförderung kommt es dann häufig gar nicht mehr und damit auch nicht zur Notwendigkeit der Ausübung des Ermessens:

„Und da muss ich nach aktuellem Recht sagen: Den kann ich vermitteln. Und das wird dem Kunden dann auch so kommuniziert. Und dann ist im Prinzip schon hier Schluss. Der fragt dann auch gar nicht mehr groß nach Antrag und Sonstigem. Sondern wir sagen: Hier Vermittlungsvorrang, geht nicht.“ (V02, Z. 144-148)

Der Gründungszuschuss wird für einige so zur „ultima ratio“ (L42, Z. 370). Die Vermittler setzen gezielt Techniken der Gesprächsführung ein, um mit den Alg-I-Beziehenden konsensuell Integrationsfahrpläne zu erarbeiten, in denen der Gründungszuschuss keine Rolle spielt (V04, Z. 947) – wenn man auf die eher geringen Widerspruchszahlen schaut, offensichtlich mit Erfolg:

„Man muss natürlich immer so ein bisschen gucken: Wie geht man hier im Gespräch vor? Bevor man sagt: Das geht nicht, [...] das wird nichts hier! Muss man den Kunden mal selbst da hinbringen. Man kann natürlich mal jeden fragen: Wie denken Sie denn, wie der Arbeitsmarkt ist? Was meinen Sie, würden Sie kurzfristig einen Job finden? – ‚Ja, das ist kein Problem, ich hab hier schon drei, die mich haben wollen.‘ So, damit hat er sich das schon selber beantwortet und da sind Sie auch aus der

Nummer sofort raus. Also das versteht jeder.“ (V18, Z. 999-1007, s. auch V17, Z. 491-500)

Als Motive für diese Vergabep Praxis wird der Fachkräftemangel angegeben (z. B. V31, Z.1045). Gerade in der ersten Zeit nach der Reform gaben jedoch haushälterische Motive den Ausschlag (L21, Z. 43-52), mit zum Teil drastischen Folgen für die Förderaussichten, wie externe Kooperationspartner kritisch anmerken (E23, Z. 766-774). Der frühzeitige Verweis auf den Vermittlungsvorrang wurde als Instrument der Kostenersparnis eingesetzt (L01, Z. 915-919). Wem es gelingt, einen Gründungsinteressierten vor der Antragsaushändigung bzw. -stellung von der Aussichtslosigkeit seines Vorhabens zu überzeugen, dem bleibt im Einzelfall erspart, den Vermittlungsvorrang im Rahmen der Ermessensausübung gerichtsfest begründen und dokumentieren zu müssen. Diese Routinen werden von einigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durchaus kritisch gesehen und zum Beispiel als „zu strenge“ (V04, Z. 816) Handhabung des Vermittlungsvorrangs bezeichnet (vergleiche auch V34, Z. 687-690). Der Druck, Förderinteressierte schon argumentativ von einer Antragstellung abzubringen, hat – wie oben (siehe Abschnitt 4.1.4) gezeigt – mit der Lockerung der Haushaltssituation und der gesunkenen Nachfrage nach der Förderung im Jahr 2013 deutlich nachgelassen.

Inhaltlich ist die Frage, wann ein Vermittlungsvorrang vorliegt, nicht leicht zu beantworten. Wenn man davon ausgeht, dass ein Vorrang der Vermittlung schlüssig begründet werden kann, wenn einer Alg-I-Beziehenden a) in einem bestimmten Zeitraum b) in ausreichender Zahl c) passende Stellenangebote unterbreitet werden können, dann ergeben sich u. a. folgende Anschlussfragen: a) Welcher Zeitraum wird bei der Bestimmung des Vermittlungsvorrangs berücksichtigt? b) Wie viele Stellenangebote sind erforderlich? Reichen 20 oder müssen es 50 oder gar 100 sein? (vergleiche z. B. S09, Z. 121; V04, Z. 1486-1490). c) In welchen Fällen passt ein Stellenangebot tatsächlich zur Alg-I-Beziehenden? (V43, Z. 379-386) Wie eng ist dabei das Berufsfeld zu fassen? Geht es dabei allein um formale oder auch um persönliche Faktoren der Vermittelbarkeit? In welchem Radius sucht man nach Stellen? (V31, Z. 780-789) Diese Nachfragen verweisen darauf, dass der Vermittlungsvorrang eine „Fiktion“ (V45, Z. 419) ist, die konstruiert und plausibel gemacht werden muss.

„Denn wenn ich jetzt zum Beispiel einen Gründungszuschuss ablehnen würde, wegen eines Vermittlungsvorranges, dann könnte der Kunde mich zu Recht fragen: Frau C, wie kommt's denn dann, dass ich schon sechs Monate arbeitslos bin? Oder: Könnten Sie mir zusichern, durch diesen Vermittlungsvorrang, dass [ich] in den nächsten zwei, drei Monaten eine Stelle finde? Da kann man sich natürlich auf so Plattitüden berufen, es hängt auch immer mit der Persönlichkeit zusammen und, und, und. Das ist eben diese Fiktion, wo der Gesetzgeber irgendetwas in den Raum stellt, uns aber dann mit der Entscheidung relativ allein lässt, muss man sagen. Es ist eigentlich eine Fiktion. Weil ich sage ja, wenn ich von einem Vermittlungsvorrang

spreche, ich kann diesen Menschen, ohne dass der Gründungszuschuss beantragt, ohne weiteres vermitteln.“ (V45, Z. 410-421, ähnlich auch V04, Z. 1486-1499)

Die Notwendigkeit zur fiktionalen Abbildung der Integrationsaussichten einer Alg-I-Beziehenden wird dadurch verstärkt, dass die erforderliche Restanspruchsdauer für eine Gründungsförderung mit der Reform auf 150 Tage heraufgesetzt wurde und – auch unabhängig davon – die Einschätzung der Marktaussichten bereits zu Beginn der Interaktion mit den Alg-I-Beziehenden erfolgen soll (L33, Z. 437-439). Selbst für Personen mit einer Restanspruchsdauer an Alg I von 12 Monaten verbleiben so kaum Möglichkeiten, ihre Marktchancen durch Bewerbungen (einschließlich gegebenenfalls Auswahlverfahren und endgültiger Besetzungsentscheidung) zu testen – zumal sich Bewerbungs- und Auswahlverfahren häufig in die Länge ziehen können (V43, Z. 374-377). „Ich kann eigentlich über diesen zeitlichen Verlauf nicht wirklich prüfen, gibt's überhaupt einen Vermittlungsvorrang“ (V45, Z. 433-435).

Vor dem Hintergrund dieser prinzipiellen Ungewissheit behelfen sich die Vermittlungsfachkräfte mit generalisierten Annahmen über die Vermittelbarkeit bestimmter Personengruppen. Das Merkmal, das hier bei den Interviews mit den Vermittlungsfachkräften die größte Rolle spielt, ist das Alter einer Alg-I-Beziehenden (V22, Z. 92-103; V49, Z. 327; V43, Z. 125-129, V18, Z. 218-221). Bei älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wird von größeren Problemen bei der Vermittlung in Arbeit ausgegangen. Nur selten ist dafür die Begründung, dass sie (z. B. technisch) den Anschluss verloren hätten, zu hören. Das Problem sind eher im Berufsverlauf erworbene Einkommensniveaus, die schwer zu halten sind. Beispielhaft beschreibt dies eine Führungskraft:

„Ich sage jetzt einfach: Mit 57 Jahren zum Beispiel – Der hat so viel Geld verdient, den kriege ich nie in Arbeit. Jetzt machen wir da mal eine Ausnahme, der kriegt [den Gründungszuschuss]. Zum Beispiel. Also vorwiegend Ältere mit hohen Einkommen.“ (L19, Z. 307-310)

Bei Älteren, die sich in langjährigen Betriebszugehörigkeiten hochgearbeitet haben, kommt hinzu, dass ihnen die formale Qualifikation fehlt, sich extern auf eine adäquate Position zu bewerben (V44, Z. 41-52). Als schwierig erweist sich auch ein langjährig erworbener, hoher Spezialisierungsgrad (V18, Z. 222-225).

Auch in Zeiten knapper Budgets kommen zudem Alg-I-Beziehende in bestimmten Branchen für einen Gründungszuschuss in Frage. Eine Vermittlungsfachkraft nennt Beispiele: „Die Fotografen und die Modedesigner und die ganzen Leute, die haben eigentlich nur *eine* Chance. Da gibt's keinen ersten Arbeitsmarkt, die müssen sich eigentlich selbständig machen.“ (V22, Z. 166-169). Als ähnlich gelagerte Branchen werden Redakteurinnen und Redakteure sowie Journalistinnen und Journalisten (V20, Z. 26), freie Berufe (L39, Z. 459), medizinische und juristische Tätigkeiten sowie der IT-Bereich (V43 Z. 115-119, L19, Z. 601-604) und die Kreativwirtschaft, soziale Berufe, Gesundheitsberufe (E23, Z. 1629-1633) genannt. Erwähnung finden

auch generell Akademikerinnen und Akademiker (L19, Z. 107; L47, Z. 26; L59, Z. 201) sowie die Kombination von akademischer Bildung und Dienstleistungsberufen bzw. freien Berufen (L50, Z. 34-37).

Eine weitere Gruppe von Personen, die nach Einschätzung der Vermittlungsfachkräfte eher für einen Gründungszuschuss in Frage kommen, sind Personen in besonderen (berufsbiographischen) Situationen, etwa solche, die aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen ihre bisherige Tätigkeit nicht mehr ausüben können (V49, Z. 327; L47, Z. 55-61), oder Berufsrückkehrer (V18, Z. 211-216) bzw. Frauen, die mit einer räumlich und zeitlich flexiblen Selbständigkeit Familie und Beruf vereinbaren wollen (L50, Z. 217; V20, Z. 933-941). Während bei diesen Gruppen der Vermittlungsvorrang flexibler gehandhabt wird, wird er in Bereichen, in denen Alg-I-Beziehende als Fachkräfte in Mangelberufen vermittelt werden können, zu einer kaum überwindbaren Hürde, beispielsweise bei Zimmerleuten (V02, Z. 37), Handwerkerinnen und Handwerkern (V22, Z. 136-138) oder Köchinnen und Köchen (V34, Z. 95-96).

Die personenbezogenen Kriterien, die einen Vermittlungsvorrang wahrscheinlicher oder unwahrscheinlicher machen, brechen sich an regionalen Spezifika des Arbeitsmarktes in den Agenturbezirken. Die Bereitschaft und die Notwendigkeit zur Förderung wird auch in Abhängigkeit von dem vermeintlichen Gründerpotenzial einer Region bestimmt (L39, 861-862), also z. B. von der Bedeutung bestimmter (Dienstleistungs-)Bereiche (wie Medien oder Künstler) oder regionaler Infrastrukturen (z. B. Universitäten mit Gründerzentren). Insgesamt betrachtet gibt es also Ansätze, den Gründungszuschuss gezielt als Ergänzung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums und in Abhängigkeit von persönlichen und regionalen Faktoren einzusetzen. Die Kriterien, mit denen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Agenturen die Relevanz des Vermittlungsvorrangs bestimmen, beeinflussen die Selektionen in die Förderung. Unter sonst gleichen Bedingungen nehmen diese Selektionseffekte bei einer Lockerung der budgetären Situation zu.

Der fiktionale Charakter des Vermittlungsvorrangs stellt nicht die einzige Herausforderung an die Vergabepaxis des Gründungszuschusses dar. Gerade in der Anfangszeit wurde der geforderte Verweis auf den Vermittlungsvorrang von einigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der BA als Korsett wahrgenommen, das sinnvolle Förderungen von Selbständigkeit verhindert (V17, Z. 725-727). Das wird gerade dann als Einschränkung des persönlichen Entscheidungsspielraums empfunden, wenn Gründungsprojekte als so aussichtsreich gelten, dass sie mittelfristig positive Beschäftigungseffekte haben könnten (V17, Z. 481-489), oder wenn die Vermittlungsalternativen qualitativ gering eingeschätzt werden, etwa weil die Stellen in der Zeitarbeitsbranche verortet oder befristet sind (L15, Z. 369-384). Allerdings lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den Fachkräften dahingehend beobachten, wie stark sie sich durch den grundsätzlichen Vorrang der Vermittlung vor sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung beschränkt sehen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die ihn als unflexibel und einengend empfinden (V04, 1518-1520; L39,

Z. 553-573), stehen solchen gegenüber, die mit dem Vermittlungsvorrang gut arbeiten können (V34, Z. 392-400).

4.2.2 Alternativen zur Förderung als Druckablassventil

In dem Maße, wie der Zugang in eine Gründungsförderung zum Engpass wird, gewinnen alternative Förderstrategien von Selbständigkeiten an Bedeutung. In den Interviews scheinen drei Varianten auf: a) Gründung ohne Förderung, b) Gründung im Nebenerwerb und c) selbständige Projektarbeit.

a) Eine naheliegende Alternative zum Gründungszuschuss ist die Abmeldung aus der Arbeitslosigkeit in Selbständigkeit ohne Förderung. Vermittlungsfachkräfte und externe Kooperationspartner beobachten das bei zuvor Gründungsinteressierten (E41, Z. 1404-1413; V34, Z. 347-349, V18, Z. 622-629), in einigen Fällen weisen sie sogar dezidiert auf diese Möglichkeit hin (V17, Z. 246-257; L39, Z. 172-176), wohl auch in der Absicht, den Nachfragedruck auf den Gründungszuschuss abzubauen. Hintergedanke ist die Überlegung, dass ein ernst gemeintes und aussichtsreiches Gründungsprojekt an der Zusage einer vergleichsweise marginalen Unterstützung nicht scheitern sollte. „Also wenn jemand wirklich sich selbständig machen will, dann macht er es letztlich ohne Förderung von uns.“ (L01, Z. 458-460, vergleiche ähnlich auch: E23, Z. 1050-1053, L15, Z. 702-711).

Der ungeförderter Abgang in Selbständigkeit wirft allerdings Fragen für die Arbeit mit den betreffenden Alg-I-Beziehenden auf. Planen diese die Selbständigkeit verdeckt oder wissen die Vermittlungsfachkräfte von ihrer Absicht? In letzterem Fall muss abgewogen werden, inwieweit die Vorbereitung der Selbständigkeit bei laufendem Alg-I-Bezug der Verfügbarkeit für Vermittlungen entgegen steht (V17, Z. 75-81). Es gibt auch Arrangements, bei denen die Vermittlungsfachkräfte die von ihnen betreuten Alg-I-Beziehenden möglichst in Ruhe lassen, damit sie mehr Zeit haben, notwendige Vorarbeiten zu unternehmen (V04, Z. 1230-1239). Gerade in der Anfangszeit der Reform ließ sich dieses Vorgehen gut mit dem Verweis auf die beschränkten Fördermittel vertreten. Eine weitere Abwägung betrifft die Frage, wann eine Selbständigkeit tatsächlich beginnt, das heißt wann eine Abmeldung aus dem Alg-I-Bezug angebracht ist (V04, Z. 1177-1186).

b) Die Ausübung der Selbständigkeit im Nebenerwerb ist eine weitere Alternative zum Gründungszuschuss (V20, Z. 585-595). Die Teilzeit-Selbständigkeit kann dazu genutzt werden, den Beschäftigungsstatus der Selbständigkeit für sich auszuprobieren, den Markt zu testen oder um erste Kunden zu gewinnen (V04, Z. 1207-1217; E23, Z. 1413-1417; V03, Z. 1120-1139). Gleichzeitig kann dann weiter Alg-I bezogen werden. An eine solche Testphase kann sich dann entweder die Antragstellung zur Förderung der Umwandlung einer nebenberuflichen in eine hauptberufliche Selbständigkeit mit dem Gründungszuschuss anschließen oder der ungeförderter Übergang in Selbständigkeit eingeleitet werden (E30, Z. 455-462). Bei dieser Alternative ist in ähnlicher Weise wie bei der zuvor genannten zu entscheiden, inwieweit man die Neugründenden agenturseitig gewähren lässt bzw. unterstützt:

„Da kann man auch so Agreements finden, grade bei welchen, wo man sagt: Ich kann Sie nicht fördern. Wo man sagt: Okay, wir geben uns eine Frist. Sie melden das im Nebengewerbe an. Und in zwei Monaten oder drei Monaten sollten Sie so auf den Beinen stehen, da melden wir Sie hier ab. Sag ich dann: [Dann] haben Sie zumindest [...] die Förderung.“ (V04, Z. 1186-1192)

Hinzu kommt erneut die Abwägung, ob jemand, der nebenher selbständig tätig ist, der Vermittlung in abhängige Beschäftigung in ausreichendem Maße zur Verfügung steht oder ob er „irgendwie die meiste Zeit mit seiner Selbständigkeit“ beschäftigt ist (V03, Z. 1190-1196). Ob der Umfang der Nebentätigkeit unterhalb der zugelassenen 15 Stunden bleibt, ist schwer zu überprüfen (V04, Z. 1245-1253) und damit kann auch unscharf bleiben, wann jemand die Schwelle zur hauptberuflichen Tätigkeit überschreitet.

c) Eine dritte Alternative zum Gründungszuschuss ist die selbständige Projektarbeit. Bei diesem Modell melden sich Arbeitslose vorübergehend aus der Arbeitslosigkeit ab, um für einen begrenzten Zeitraum ein Projekt zu bearbeiten:

„Wenn der jetzt sagt: Okay, im Grunde genommen ist meine Auftragslage nicht so, ich hab nur so ein Projektgeschäft. Dann wird der sich möglicherweise ab dem Zeitpunkt, wo der erfährt, dass er den Gründungszuschuss nicht bekommt, wieder arbeitslos melden und sich vielleicht projektweise von der Arbeitsagentur abmelden. Das kann man ja unendlich, sozusagen im Rahmen der Restansprüche, treiben.“ (E23, Z. 1404-1411, vgl. ähnlich auch: V18, Z. 676-685; V22, Z. 488-496; L19, Z. 112-121)

Auf diese Weise können die Projektarbeiter das Auslaufen ihres Alg-Anspruchs „weiter nach hinten“ schieben (E23, Z. 989). Das Projektarbeitsmodell kann auch mit der Anmeldung einer nebenberuflichen Selbständigkeit bei Wiedereinstieg in den Alg-I-Bezug kombiniert werden (E23, Z. 1413-1417). Im Unterschied zur Alternative der ungeförderten Selbständigkeit und Selbständigkeit im Nebenerwerb weisen die Vermittlungsfachkräfte nur selten auf das Projektarbeitsmodell hin (V17, Z. 573-586). Bei einigen externen Gründungsberatungen gehört es dagegen zum Beratungsportfolio, was deren „Beratungsaufwand“ gegenüber der Zeit vor der Reform erhöht hat (E23, Z. 1048).

Auf Grundlage der Interviews ist nicht eindeutig abzuschätzen, welchen Stellenwert die drei Alternativen zur Gründungsförderung im Arbeitsalltag der Agenturen einnehmen. Es gibt zum Teil widersprüchliche Aussagen über die Häufigkeit und die strategische Bedeutung dieser Optionen in der Beratung (z. B. L15, 794-795). Relativ klar zeigt sich allerdings, dass externe Gründungsberatungen offensiver über die Alternativen informieren und zum Teil zu ihnen raten. Das liegt in der Natur der Sache. Die Gründungsberatungen gehen in ihren Beratungsansätzen von den Anliegen der Alg-I-Beziehenden aus und suchen in der Regel nach Wegen in die Selbständigkeit. Der Gründungszuschuss und die Bedingungen der Alg-I-Beziehenden-

betreuung in der BA sind da nur ein Faktor unter vielen. Für die BA gilt dabei: Je weitgehender das Wissen, die Duldung oder Unterstützung dieser Alternativen praktisch ausfällt, desto mehr wird der Bezug des Arbeitslosengeldes für die betreffenden Alg-I-Beziehenden zu einer Gründungsförderung *avant la lettre*.

4.2.3 Ermessensausübung – Fördervoraussetzungen und unbestimmte Rechtsbegriffe

In vielen Fällen – in der Zeit unmittelbar nach der Reform wohl in den allermeisten – dient der Vermittlungsvorrang also als argumentative Stütze, mit der schon im Profiling zu Beginn der Interaktion von Alg-I-Beziehenden und Fachkräften darauf hingewirkt wird, dass eine förderungsbedürftige Selbständigkeit erst gar nicht Teil der Integrationsstrategie wird. Wo dennoch ein Interesse an der Gründungsförderung bestehen bleibt oder wo diese als bester Weg in eine nachhaltige Integration identifiziert wird, steht eine eingehendere Auseinandersetzung mit dem Gründungsvorhaben und der -person sowie eine Ermessensentscheidung der Vermittlungsfachkraft an. Zunächst sind jedoch formale Fragen zu klären. Die Selbständigkeit muss die Arbeitslosigkeit beenden, muss in Vollzeit ausgeübt werden und darf keine Scheinselbständigkeit sein (BA 2012a: 2 f.). Zudem muss ein Restanspruch von 150 Tagen vorliegen. Die Prüfung dieser Fördervoraussetzungen (formal als „Tatbestandsvoraussetzungen“ bezeichnet) bereitet den Vermittlungsfachkräften wenig Probleme, nicht zuletzt, weil ihnen Hilfsmaterialien zur Verfügung stehen, die festlegen, wie die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit zu dokumentieren ist (BA 2012a: 7) und wie Scheinselbständigkeit von echter Selbständigkeit abzugrenzen ist (BA 2012b).

Beim Erfordernis eines Restanspruchs von 150 Tagen Alg-I-Anspruch müssen Vermittlungsfachkraft und Alg-I-Beziehende den relativ langen Vorlauf einer Selbständigkeit berücksichtigen, denn mit Ablauf der Frist muss der Übergang in die Selbständigkeit nachweislich erfolgt sein (L01, Z. 827-828), was einen Zeitdruck erzeugt (L37, Z. 171-173). Wenn das klar kommuniziert werde, stelle es allerdings „in der Regel“ kein Problem (V02, Z. 60-61) dar. Schwieriger ist die Situation, wenn sich Alg-I-Beziehende erst im Verlaufe der Arbeitslosigkeit nach und nach für eine Selbständigkeit entscheiden oder von vorn herein einen kürzeren Restanspruch haben. Letzteres ist für alle Alg-I-Beziehenden der Fall, die weniger als zwei der letzten fünf Jahre bzw. seit dem letzten Alg-I-Anspruch versicherungspflichtig beschäftigt waren (BA 2009). Dann bleibt für die erforderlichen Schritte (insbesondere Erstellung des Businessplans und Einholen einer Tragfähigkeitsbescheinigung) wenig Zeit. In der Konsequenz bedeutet das, dass die Entscheidung zur Selbständigkeit zu Beginn der Arbeitslosigkeitsphase getroffen werden muss. Die Möglichkeiten, sich erst am Arbeitsmarkt zu testen und dann – z. B. aufgrund ausbleibendem Bewerbungserfolgs – umzuorientieren, sind mit der Reform sehr stark begrenzt worden.

Voraussetzungsvoller als die Prüfung des Restanspruchs ist die Abwägung, ob eine Gründungsförderung zur Sicherung des Lebensunterhalts erforderlich ist oder ob eine Eigenleistungsfähigkeit vorliegt. Die zentralen Fragen sind hier, welche Maßstäbe man anlegt, auf welche Ressourcen man sich bezieht und wie man zuverlässig

sige Informationen über die Eigenleistungsfähigkeit von Förderinteressierten erhält. Die Vermittlungsfachkräfte beziehen sich hier auf die Gewinn- und Verlustrechnung, die im Rahmen des Businessplans vorgelegt wird (V16, Z. 353-360), schließen Betriebsübernahmen zumeist aus (S24, Z. 526-530) oder rechnen die wahrscheinliche weitere Bezugsdauer und die Integrationschancen gegen die Ausgaben des Gründungszuschusses (V04, Z. 384-387). Die Berücksichtigung von Abfindungen bei der Eigenleistungsfähigkeit ist gerichtlich untersagt (S24, Z. 521-522).

Ebenfalls nicht trivial stellt sich der Umgang mit den unbestimmten Rechtsbegriffen in der Ermächtigungsnorm des § 93 SGB III dar, das heißt der Prüfung des Vorliegens a) der unternehmerischen Eignung und b) der Tragfähigkeit des Gründungsprojekts. Bei unbestimmten Rechtsbegriffen „greift der Gesetzgeber auf die Beurteilungskompetenz der Integrationsfachkraft zurück“ (Patania 2012: 11), wie es im internen Reader der BA zum Thema Ermessensausübung lapidar heißt. Das bedeutet, dass die Vermittlungsfachkräfte nicht nur auf der Rechtsfolgenseite bei der Ermessensausübung, sondern schon bei der Feststellung des Vorliegens der Förder Voraussetzungen einen Spielraum haben. Unbestimmte Rechtsbegriffe können im Arbeitsalltag der Vermittlungsfachkräfte sowie bei der Steuerung über die Hierarchieebenen zu einer Herausforderung werden:

a) Unternehmerische Eignung

Ein Gründungszuschuss kann geleistet werden, wenn eine Arbeitnehmerin bzw. ein Arbeitnehmer Kenntnisse und Fähigkeiten zur Ausübung der selbständigen Tätigkeit nachweisen kann (§ 93 Absatz 2 SGB III). Die Eignungsfeststellung hängt von der Beurteilung einer Antragstellerin bzw. eines Antragstellers durch die Vermittlungsfachkräfte ab. Diese Beurteilung ist nicht nur deshalb anspruchsvoll, weil den Arbeitsagenturen weniger (zeitliche und personale) Ressourcen zur Verfügung stehen als beispielsweise Gründungsberatungen. Sie ist auch eine Herausforderung, da sich die unternehmerischen Eigenschaften einer Person in der Interaktion mit der Arbeitsagentur nur indirekt zeigen und letztlich nur am Markt beweisen können. Die Vermittlungsfachkräfte (und grundsätzlich auch die Gründungsberatungen) müssen Anzeichen finden und deuten, die für oder gegen eine unternehmerische Eignung sprechen. Sie führen gewissermaßen Indizienprozesse. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern können dabei auf eine Arbeitshilfe zur Feststellung der Gründereignung zurückgreifen, in der auch auf die Prüfungsangebote des hausinternen Psychologischen Dienstes verwiesen wird (BA 2011). Zudem kann bei „Zweifeln an der Eignung“ (BA 2012a: 3) die Teilnahme an Maßnahmen zur Vorbereitung einer Existenzgründung nach § 45 Absatz 1 Satz 4 SGB III veranlasst werden – was in der Praxis allem Anschein nach nur selten geschieht.

Diese Hilfsmittel nehmen den Fachkräften die Bewertungsarbeit jedoch nicht ab. Im Mittelpunkt der Beurteilung der unternehmerischen Eignung einer Person steht die Frage, ob jemand die Erwartungen, die man an eine Unternehmerin bzw. einen Unternehmer stellt, in beobachtbarer Weise erfüllt oder nicht. Hier lassen sich zwei Stufen der Indiziensammlung und -interpretation unterscheiden (vergleiche ähnlich

für das Einstiegsgehalt (Pongratz et al. 2013). Die erste, formale Stufe bezieht sich auf die fachliche Eignung und basiert auf dem dokumentierten Lebenslauf einer Person. Berücksichtigt wird der Bildungsgrad (insbesondere Akademikerin bzw. Akademiker oder nicht, z. B. V31, Z. 372-379), Erfahrungen mit Selbständigkeit bzw. mit spezifischen Erfordernissen dieser (z. B. der Buchhaltung, vergleiche z. B. V18, Z. 255-259) sowie die Nähe zum bisher ausgeübten Beruf als Indikator für Marktkenntnis (V35, Z. 458-468; V36, Z. 236-239). Auf der formalen Stufe der Prüfung werden größere berufsbiographische Sprünge kritisch gesehen, wie die nachstehende Textpassage beispielhaft zeigt:

„Es ist auch schwerer geworden, Selbständigkeiten zu fördern, wenn Kunden einfach irgendwie ihren persönlichen Traum leben wollen. Sie waren meinetwegen vorher Handwerker und sagen: Jetzt mach ich mich als Yoga-Lehrer selbständig. Dann muss ich ja dann auch wieder sagen: Was ist die fachliche Befähigung dafür?“ (V17, Z. 509-515)

Einige Vermittlungsfachkräfte gehen über eine formale Prüfung der unternehmerischen Eignung nicht hinaus (V34, Z. 157-166), bzw. delegieren weitere Prüfungen an den Berufspsychologischen Dienst:

„Wenn es mir vage vorkommt – [...] Es ist ja auch oft dann auch erst mal der subjektive Eindruck, wo man dann merkt: Naja, ist er dafür wirklich geeignet? Dann bin ich auch schon geneigt, unseren berufspsychologischen Service mit einzubeziehen, um wirklich die Eignung für selbständige Tätigkeit einfach mal abklären zu lassen.“ (V32, Z. 217-221, vgl. ähnlich: L01, V. 442-452, V02, Z. 253-261)

Andere Vermittlungsfachkräfte – die Mehrheit – bilden sich auch ein Urteil über die persönliche Eignung anhand von Verhaltensbeobachtungen der Gründungswilligen (zweite Prüfstufe). Gesucht werden entschiedene Gründungsinteressierte, die fest zu ihrer Gründungsentscheidung stehen (V32, Z. 210-213), Personen, die Eigeninitiative bei der Informationsbeschaffung an den Tag legen (L33, Z. 520-529, L39, Z. 192-199; V48, Z. 145-153), risikobereit sind (L15, Z. 770-780) bzw. „unternehmerischen Elangeist“ (L01, Z. 891-892) und „soziale Kompetenzen“ (V43, Z. 450-455) haben. Ein Mitarbeiter eines externen Kooperationspartners der BA beschreibt seine Versuche, unternehmerische Eigenschaften zu bestimmen, wie folgt:

„Indikatoren sind schon, wie aktiv die Menschen sind. Ob die jetzt nur auf Aufforderung irgendwas machen oder ob die von sich aus aktiv den Gründungsprozess mitgestalten, sich gekümmert haben, sich schon mal informiert haben. Ja, man spürt es einfach, ob jemand voll dahinter steht und auch überzeugt ist von seiner Idee. Denn was wir alle ja nicht wollen, das sind ja die Menschen, die dann gefördert werden und dann sagen: Ich hab jetzt einen Gründungszuschuss und jetzt ruh ich mich halt noch ein bisschen aus.“ (E41, Z. 684-690, s. ähnlich auch V20, Z. 43-51)

Eine Vermittlungsfachkraft bildet fragenorientiert eine „subjektive Einschätzung“ aus:

„Kommt er nackig her? Kommt er vorbereitet her? Hat er Unterlagen dabei? Hat er sich Gedanken gemacht? Weiß er wirklich, was auf ihn zukommt? Daran schon. Also, wer jetzt da sitzt, nichts dabei hat: Will mich selbständig machen.“ (V32, Z. 845-849)

Die Idee, dass die Auseinandersetzung mit einer Selbständigkeit und die schrittweise Entwicklung eines Gründungskonzepts ein praktischer Test der Motivation und Fähigkeit einer Person sein kann, wird zwar vereinzelt geäußert (E41, Z. 173-179, V03, Z. 274-280). Sie spielt jedoch eine weit geringere Rolle als bei der Vergabe des Einstiegsgeldes, wo die Jobcenter systematisch auf eine Selbstselektion von Gründungsinteressierten im Gründungsprozess setzen (Pongratz et al. 2013).

b) Tragfähigkeitsbescheinigung

Der zweite unbestimmte Rechtsbegriff ist die Tragfähigkeit einer Selbständigkeit. Bei dieser Beurteilung können die Vermittlungsfachkräfte auf Tragfähigkeitsbescheinigungen von fachkundigen Stellen wie Industrie- und Handelskammern oder lokalen Gründungsinitiativen zurückgreifen (§ 93 Absatz 2 Satz 3 und 4 SGB III). Diese Stellungnahme soll in der Regel auf einem Businessplan, einem Lebenslauf, einem Kapitalbedarfs- und Finanzierungsplan, einer Umsatz- und Rentabilitätsvoranschau und Angaben zur Selbständigkeit der Tätigkeit (in Abgrenzung von Scheinselbständigkeit) beruhen (BA 2012a: 3). Wie schon vor der jüngsten Reform haben die Vermittlungsfachkräfte „in der Regel [...] wenig Zweifel“ an den Urteilen der fachkundigen Stellen (V32, Z. 243; ähnlich V34, Z. 180-185; V03, Z. 217-218). Man sieht sich nicht in der Position, die Gutachten der externen Expertinnen und Experten in Frage zu stellen:

„Also einmal, wenn ein Steuerberater sagt, das Ganze ist tragfähig. Es ist hinterlegt mit irgendwelchen Zahlen und mit einem vernünftigen Business-Plan und der Fachmann unterschreibt das. Da tu ich mir als Verwaltungswirt schwierig zu sagen, der Steuerberater hat das falsch gemacht. Das werden wir nicht tun. Kann ich nicht. Hab ich auch die Kompetenz nicht dazu.“ (V02, Z. 426-431, s. auch: V20, Z. 151-155)

Nichtsdestotrotz werden die Gutachten nicht einfach unbesehen hingenommen. Vielmehr unterziehen die Vermittlungsfachkräfte sie einer Plausibilitätskontrolle (V49, Z. 498-500). Die Tragfähigkeitsbescheinigungen von Steuerberaterinnen und Steuerberatern schauen einige „zweifelnder“ (V04, Z. 1083-1084) an, etablierte lokale Gründungsinitiativen genießen dagegen hohes Vertrauen (V18, Z. 293-298). Diese Gründungsinitiativen nehmen für sich in Anspruch, nicht eine „Stempelstelle“ (E23, Z. 278) für die BA zu sein, sondern wollen tragfähige Konzepte auf die Beine stellen bzw. Interessierte wo nötig auch auf die Aussichtslosigkeit ihres Vorhabens hinweisen (E46, Z. 112-117). Anders als vor der Reform in einigen Agenturen (vergleiche Bernhard/Wolff 2011a) werden Steuerberaterinnen und Steuerberater als fachkundige Stellen nun jedoch nicht mehr pauschal ausgeschlossen (V45, Z. 251-256), einige Vermittlerinnen und Vermittler und Agenturen empfehlen allerdings be-

stimmte Stellen (V04, Z. 707-713). Zudem werden, wenn Zweifel an einem Gutachten bestehen, nun vermehrt Zweitgutachten eingefordert (V16, Z. 343-350; V49, Z. 463-470).

Die drastische Reduzierung der Förderung hat deutliche Spuren in den Beziehungen zwischen Agenturen und lokalen Gründungsnetzwerken hinterlassen. Vor der Reform hatte der Gründungszuschuss in einigen Regionen eine wichtige Rolle für die Gründungstätigkeit und die Gründungsberatungen gespielt (vergleiche Bernhard/Wolff 2011a). Mit dem Einbruch der Förderzahlen in den Jahren 2012 und 2013 haben die Kontaktanlässe mit den Externen deutlich nachgelassen und – von außen betrachtet – förderungswillige Arbeitslose sind seltener bei den Gründungsberatungen aufgeschlagen. Ein Berater berichtet von derzeit nur noch „spärlichen“ (E10, Z. 213) Kontakten zur Agentur. Ein anderer meint, die Reform habe einen „herben Einbruch“ zur Folge gehabt, die Beratungszahlen seien „erheblich zurückgegangen“ (E41, Z. 354-355). Der Kontakt mit Externen lief und läuft stets dort besonders reibungslos, wo die externen Expertinnen und Experten mit auf Gründungsförderung spezialisierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Agenturen kooperieren können (E41, 1329-1346). Mit dem Bedeutungsverlust der Gründungsförderung lohnt es sich für viele Agenturen kaum mehr, spezialisierte Strukturen aufrecht zu erhalten und Multiplikatorinnen und Multiplikatoren zum Thema Gründungszuschuss, die in der Einführungszeit der Reform eine zentrale Rolle gespielt haben (siehe Abschnitt 4.2.3), verlieren mit zunehmender Geltungsdauer der neuen Regelungen an Gewicht. Das wird die Zusammenarbeit mit externen Kooperationspartnern in Zukunft nicht einfacher machen.

4.2.4 Die Ermessensentscheidung

Auf Basis der Prüfung der Fördervoraussetzungen müssen die Vermittlungsfachkräfte entscheiden, ob eine Antragstellerin bzw. ein Antragsteller eine Förderung erhält oder nicht (Entschießungsermessen). Grundsätzlich ähnelt diese Ermessensentscheidung den Ermessensentscheidungen in anderen Bereichen (V22, Z. 296), z. B. bei Bildungsgutscheinen, und ist daher für Vermittlungskräfte nichts grundlegend Neues (V31, Z. 260-261, L33, Z. 308-310). Im Bereich der Gründungsförderung bedeutet sie jedoch eine Umstellung, die eine „intensivere Prüfung“ der Einzelsituation (V17, Z. 23-26) erforderlich macht, wobei mit der Bewertung von unternehmerischer Eignung und Tragfähigkeit Kompetenzen gefordert sind, die im alltäglichen Vermittlungsgeschäft sonst keine Rolle spielen (vergleiche Bernhard 2012a). Zudem hat die Gesamtsituation einer Person beim Profiling für eine Gründerin bzw. einen Gründer einen großen Stellenwert, beispielsweise weil die Frage, ob die Familie das Vorhaben unterstützt oder welche Betreuungsarrangements für Kinder getroffen sind, für das Selbständig-Sein bedeutsam sein kann (V17, 543-547). Einigen Vermittlungsfachkräften fällt die Ermessensausübung beim Gründungszuschuss daher schwer (L42, Z. 327-329).

Folgende Bezugsprobleme der Ermessensentscheidungen zur Gründungsförderung lassen sich ausmachen: Erstens gilt es, Handlungssicherheit für die Vermittlerinnen

und Vermittler herzustellen, so dass das Ermessen auch unter den geänderten gesetzlichen und budgetären Rahmenbedingungen „gewissensberuhigt“ ausgeübt werden kann (V04, Z 1469). Zweitens muss die Ermessensausübung einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter soweit gesteuert werden, dass sie nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstößt und für die Alg-I-Beziehenden eine einheitliche Linie erkennbar ist. Drittens muss einerseits sichergestellt werden, dass begründete Einzelfallentscheidungen getroffen werden, andererseits müssen dabei die finanziellen Restriktionen bei den Fördermitteln berücksichtigt werden. Und schließlich müssen Entscheidungen für und wider eine Förderung mit Blick auf mögliche Widersprüche und Gerichtsverfahren „bissfest“ (V45, Z. 1337) dokumentiert werden. Die Agenturen reagieren auf diese Anforderungen a) mit ermessenslenkenden Weisungen und b) mit organisationalen Strukturbildungen. Vorbereitet und unterstützt wurden sie darin durch einschlägige Schulungen.

ad a) Auf Agenturebene kann die Ermessensausübung der Vermittlungsfachkräfte über die Geschäftsanweisung der Zentrale der BA, ergänzende sogenannte ermessenslenkende Weisungen, koordiniert werden und es kann damit zumindest auf dieser Ebene der Gefahr entgegen gewirkt werden, dass Sachverhalte von verschiedenen Personen ganz unterschiedlich ausgelegt werden (V32, Z. 319-325; L50, Z. 24-27). Die ermessenslenkenden Weisungen bewegen sich auf dem schmalen Grad, einerseits Raum für die Ausübung von Ermessen im Einzelfall lassen zu müssen, andererseits einen effektiven Rahmen für eine einheitliche Rechtsauslegung vorzugeben und damit Verfahrenssicherheit für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu schaffen. Pauschale Vorgaben, wie der Ausschluss von Berufsgruppen von der Förderung oder die Vorformulierung von Ablehnungsgründen (V16, Z. 810-815; V17, Z. 453-457), sind untersagt (Patania 2012: 23).

Die ermessenslenkenden Weisungen der untersuchten Agenturen weisen als zentrales Element eine Klarstellung der Prüfreihefolge auf, die an die Geschäftsanweisung der Zentrale anschließt (BA 2012a). Sie betonen durchweg die Priorität des Vermittlungsvorrangs und weisen zudem auf das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 SGB III und auf die Prüfung von Eigenleistungsfähigkeit und Erforderlichkeit einer Förderung hin. Einige ermessenslenkende Weisungen gehen weiter und identifizieren Marktkunden als in der Regel nicht förderfähig, schließen bestimmte Gründungsarten (wie Betriebsübernahmen) aus oder betonen, dass Förderanträge nur auf Verlangen einer Alg-I-Beziehenden ausgegeben werden sollten. Eine klare Stoßrichtung auf Fördervermeidung lässt sich in den Weisungen nicht überlesen.

ad b) Die Agenturen haben organisational auf die Gesetzesreform reagiert und dabei insbesondere versucht, intern Handlungssicherheit bei den Vermittlerinnen und Vermittlern und eine einheitliche Rechtsauslegung herzustellen. Ein verbreitetes Verfahren in der ersten Zeit nach der Reform waren gemeinsame Fallbesprechungen nach folgendem Muster:

„Wir haben jeden Montag Jour fixe. Und ich möcht allen meinen Kunden gerecht werden. Und wir haben ja hier Ermessen. Und ich möchte, dass das Ermessen pflichtgemäß und sauber ausgeübt wird. Und deswegen – ich hab eine Größenordnung von [einigen] Vermittlern – [...] stellen die Vermittler ihre Fälle kurz vor. Dadurch kriegen wir einen Gleichklang rein. Dadurch erreichen wir, dass wir im Prinzip so gut wie keine Widersprüche haben. Und wenn Widersprüche da sind, gut, dann haben wir entweder mal einen Fehler gemacht, das kommt auch vor, oder wir können diese Sachen ohne Probleme halten.“ (V02, Z. 82-91; s. auch: V22, Z. 966-973; V07, Z. 128-136)

In anderen Fällen wurden Entscheidungen vorübergehend der Teamleiterin bzw. dem Teamleiter vorgelegt (L15, Z. 150; V31, Z. 470-475). Fachkräfte mit besonderen Kenntnissen und Neigungen im Hinblick auf Gründungsförderung fungierten entweder formalisiert als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, die Wissen weitergeben sollten, oder wurden informell um Rat ersucht (V16, Z. 173-177, V43, Z. 173-186, V17, Z. 906-907). Weitere organisationale Reaktionen waren Schulungen zum Thema Ermessen (V32, Z. 409), Wissensaustausch mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Widerspruchsstellen (S24, Z. 174-176) oder Ausarbeitungen zum Vorgehen bei der Einzelfallprüfung, die zum Teil als Teil der ermessenslenkenden Weisungen verbreitet wurden. Andere Agenturen gaben Fragebögen zu den Gründungsprojekten an die Förderwilligen aus (V04, Z. 1019-1026).

Ermessensentscheidungen sind, unabhängig ob sie positiv oder negativ ausfallen, individuell zu begründen. Die Begründungen von ablehnenden Bescheiden ziehen naturgemäß mehr Aufmerksamkeit auf sich. Angesichts der umfangreichen Bestrebungen, Förderungsinteressierte mit schlechten Förderaussichten rechtzeitig von einer formalen Antragstellung abzubringen, gibt es in der Wahrnehmung „relativ wenige“ (L 42, Z. 662-663) formale Ablehnungen in absoluten Zahlen. Der wichtigste Ablehnungsgrund ist der Vermittlungsvorrang (V32, Z. 331-338; V18, Z. 574-580). Das ist ein klarer Wandel im Vergleich zu der Zeit, als der Gründungszuschuss noch als Pflichtleistung gezahlt wurde und Anträge vorwiegend aufgrund fehlender formaler Voraussetzungen (insbesondere fehlende Restanspruchsdauer) abgelehnt wurden. Die Vermittlungsfachkräfte und die Führungskräfte sehen die gerichtsfeste Dokumentation des Vorliegens eines Vermittlungsvorrangs als erhebliche Herausforderung. Die Mitarbeiterin einer Widerspruchsstelle schildert die Anforderungen, dass Vermittlungsfachkräfte passende Arbeitsplätze, die für eine bestimmte Person zum Zeitpunkt der Suche gefunden werden, einzeln dokumentieren sollen:

„Und da gab es natürlich immer Anfangsschwierigkeiten: Wie mache ich jetzt so meinen Vermittlungsvorrang fest? Wie dokumentiere ich so etwas, damit das auch wasserfest ist jetzt für die Widerspruchsstelle? Da sind wir mit dem Vermittlungsvorrang teilweise schon hinten runter gefallen, weil das nicht richtig dokumentiert war. Aber jetzt mittlerweile hat sich das natürlich eingespielt, jetzt gibt's überhaupt keine Probleme mehr.“ (V34, Z. 476-481)

Die Vermittlungsfachkräfte drucken gefundene Stellenangebote aus dem BAC-Tool⁹ (S24, Z. 216-222) zum Teil schlicht aus und fügen sie ihrer Entscheidungsbegründung bei (V32, Z. 356-362). Zur Erleichterung der Argumentation haben einige Agenturen Textblöcke für Ablehnungsbescheide vorformuliert und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgefordert, diese mit Blick auf den Einzelfall zu individualisieren, was nicht immer ausreichend gelungen ist (S24, Z. 282-292).

Neben dem Vermittlungsvorrang werden in den Interviews weitere Ablehnungsgründe genannt, die allerdings deutlich weniger häufig vorkommen. Abgelehnt wurden Fälle, in denen keine Tragfähigkeitsbescheinigung vorgelegt werden konnte (V18, Z. 581-583), Eigenleistungsfähigkeit vorlag (V04, Z. 71-78) oder der Arbeitslosigkeit eine Kündigung zum Zweck der Aufnahme einer selbständigen Beschäftigung vorausging (S09, Z. 427-450). Ein Sonderfall fand sich in einer Agentur, in deren Zuständigkeitsbereich Arbeitslose eine alternative Fördermöglichkeit für Neugründungen hatten, sofern sie eine (wahrscheinliche) Ablehnung der Gründungsförderung mit dem Gründungszuschuss nachweisen konnten (E30, 287-292). Hier wurden (voraussichtliche) Ablehnungen in einem beschleunigten Verfahren verteilt, um den Gründenden einen schnellen Zugang zur Förderalternative zu ermöglichen.

Die Ermessensentscheidungen der Vermittlungsfachkräfte finden im Rahmen von geplanten jährlichen Förderbudgets statt. Das Verhältnis zwischen Budgetkontrolle und Ermessensausübung ist potenziell spannungsreich, denn haushälterische Beweggründe sind nicht als Entscheidungsgründe zulässig (V03, Z. 939-944). Und dennoch haben die Einzelfallentscheidungen unweigerlich Folgen für das im weiteren Jahr verfügbare Förderbudget. Um diese Gradwanderung zu meistern wird das Gesamtbudget zu Jahresbeginn auf Teams heruntergebrochen und dann entweder bedarfsabhängig oder in regelmäßigen „Performance-dialogen“ (L15, Z. 274) nachgehalten (V43, Z. 731-737, L39, Z. 349-360).

„Also zum einen ist es natürlich erst mal wichtig, Transparenz darüber zu schaffen, was will man in einem Haushaltsjahr erreichen. Das heißt, jedem Team muss klar sein, wie [die] Arbeitsmarktpolitik ausgerichtet ist, wo Schwerpunkte liegen und [man] muss natürlich auch wissen, wie viele Eintrittsmöglichkeiten es [pro] Team gibt. Das heißt, die Größenordnungen werden dann heruntergebrochen auf die Teams. So dass man zumindest einen Anhaltspunkt hat: Was wird denn von jedem Team erwartet?“ (L15, Z. 197-203)

Für Flexibilität sorgen Ausgleichs zwischen Teams, wenn beispielsweise ein Team die Zielgrößen deutlich überschreitet während ein anderes sie unterschreitet. Zudem wird angestrebt, frühzeitig unerwartete Entwicklungen der Förderzahlen zu beobachten und über „Stellschrauben“ (V31, Z. 512-518) zu beeinflussen. So kann versucht werden, die vorgeschaltete Prüfung des Vermittlungsvorrangs im Rahmen

⁹ Das BAC-Tool (Berechnung Arbeitsmarktchancen) unterstützt die Vermittlungsfachkräfte bei der Einschätzung der Arbeitsmarktchancen einer Alg-I-Beziehenden.

des Profiling (siehe Abschnitt 4.3) mehr oder weniger rigide zu interpretieren oder die Nachfrage nach dem Gründungszuschuss über Ausweitung oder Einschränkung von Informations- und Werbemaßnahmen zu beeinflussen (V16, Z. 247-251). Tatsächlich beobachten externe Kooperationspartner mitunter Schwankungen der Förderbereitschaft im Jahresverlauf (E30, Z. 428-432). Das Drehen an ‚Stellschrauben‘ zielt darauf, budgetäre Notwendigkeiten zu berücksichtigen, möglichst ohne dadurch die Tatbestandsprüfung und Ermessensentscheidung in den Fällen zu beeinflussen, in denen ein Antrag formal geprüft wird, denn hier ist eine budgetäre Steuerung schwer umzusetzen (V43, Z. 266-270). Wie bereits erwähnt, hat der budgetäre Druck ab dem Jahr 2013 nachgelassen. Außerdem wurde ein neuer Prozess der Budgetfindung eingeführt, bei dem die Agenturen über mehr Möglichkeiten verfügen, ihren Finanzrahmen „bottom-up“ mit den Regionaldirektionen auszugestalten (L33, Z. 136-143). Das trage dazu bei, dass „mittlerweile“ weniger „einengende Vorgaben“ (V32, 372-373) mehr gemacht würden.

4.2.5 Die zweite Förderphase

Nach § 94 Absatz 2 SGB III kann eine zweite Phase des Gründungszuschusses für einen Zeitraum von neun Monaten in Höhe von 300 Euro monatlich bewilligt werden. Dazu muss die Antragstellerin bzw. der Antragsteller eine Geschäftstätigkeit „anhand geeigneter Unterlagen“ nachweisen. Die Geschäftsanweisung der BA konkretisiert, dass die Geschäftstätigkeit intensiv und hauptberuflich ausgeübt werden muss (BA 2012a: 5) sowie dass der Bericht über die Geschäftstätigkeit Aktivitäten der vergangenen Monate einschließlich einer Übersicht über Einnahmen und Ausgaben enthalten muss. Zusätzlich können weitere Unterlagen wie ein Ausblick auf die kommenden Monate verlangt werden. Im Zweifel kann erneut eine Tragfähigkeitsbescheinigung eingefordert werden. Diese Vorgaben lassen offen, wie die beigebrachten Unterlagen mit Blick auf einen Verlängerungsantrag zu bewerten sind. Einige ermessenslenkende Weisungen geben hier konkrete Anhaltspunkte. Sie zielen darauf ab, das in den ersten sechs Monaten erzielte Einkommen als Bewertungsmaßstab heranzuziehen (V22, Z. 741-749). Eine anschlussförderfähige Geschäftstätigkeit liegt demnach vor, wenn die Einnahme weder so gering ist, dass die Selbständigkeit aussichtslos erscheint (V34, Z. 236-245), noch so hoch, dass die Erforderlichkeit einer Förderung nicht mehr gegeben ist. Die empfohlenen Richtwerte entscheiden sich jedoch gerade bei der Obergrenze der Förderfähigkeit deutlich. In einem Fall liegt sie bei circa 1.500 Euro im Monat, in einem anderen Fall wird die Beitragsbemessungsgrenze für die Renten- und Arbeitslosenversicherung genannt (5.000 Euro im Monat). Insgesamt ist der Stellenwert der zweiten Förderphase für die Arbeit in den Agenturen gering (V20, Z. 1041, L39, Z. 901-902). Viele Förderberechtigte beantragten eine Verlängerung gar nicht erst (V44, Z. 265; V48, Z. 767), und nur ein kleiner Teil der Geförderten der ersten Phase bezieht die Förderung für weitere neun Monate (S24, Z. 819). In einer Agentur liegt der Anteil jedoch deutlich höher und wird mit bis zu 60 bis 70 % derjenigen angegeben, die in der ersten Phase unterstützt wurden. Grund dafür ist offensichtlich eine offensive Informationspoli-

tik: Schon bei der Information zur ersten Förderphase wird der Folgeantrag konsequent mitgedacht und vorbereitet (V31, Z. 1173-1194).

4.2.6 Widersprüche und Klageverfahren

Wenn Alg-I-Beziehende mit der Entscheidung zu ihrem Förderantrag unzufrieden sind, können sie Widerspruch einlegen und in einer zweiten Eskalationsstufe gegen den Bescheid der Widerspruchsstellen der BA, die ihren Widerspruch bearbeiten, klagen. Die Bewertung der Zahl der Widersprüche findet in zwei Referenzrahmen statt. Einerseits stellt man eine deutliche Zunahme von Widersprüchen vor allem in der Anfangszeit nach der Einführung der neuen Regelungen fest (S24, Z. 438-442, S09, Z. 396-400). Das Niveau liege über dem anderer Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik (S24, Z. 835-838). Im Vergleich zu den Erwartungen blieb die Zahl der Widersprüche aber andererseits hinter den Befürchtungen zurück:

„Und generell blieb so dieser befürchtete [...] Sturm von Widersprüchen und Konflikten eher aus. [Es] gibt zwar tendenziell eine Zunahme, aber nicht in dem Maß, wie man es hätte befürchten müssen.“ (L01, Z. 128-130)

Die Einschätzungen zu den Widerspruchszahlen decken sich mit den Beobachtungen zur allgemeinen Akzeptanz der Reform: Die Minderung der Förderwahrscheinlichkeit und -bedingungen war zwar drastisch, aber eine Reihe von Faktoren hat im Zusammenspiel dazu geführt, dass sich die Unzufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BA und vor allem bei den Alg-I-Beziehenden in Grenzen hielt (siehe Abschnitt 4.1.3). Explizit Erwähnung findet die günstige Arbeitsmarktlage (L33, Z. 373). Entscheidend dürfte aber auch hier der kommunikative Aspekt gewesen sein:

„So viele offizielle Ablehnungen gab es gar nicht. Weil wenn wir im Gespräch gesehen haben, das wird nix mit der Gründung, weil der Arbeitsmarkt gut ist oder weil es andere Bedingungen gab, wo wir erkennen konnten: Das bedarf gar keine Hilfe. Dann wurde der Kunde im Gespräch dahin beraten. Natürlich wurde ihm immer gesagt, letztendlich steht ihm immer auch die Möglichkeit [frei], gegen diese Entscheidung Widerspruch einzulegen [...]. Aber die meisten – das hab ich selber erlebt im Gespräch – haben dann von sich aus gesagt: Den Weg beschreiten wir dann nicht. Das heißt, offizielle Antragstellung[en] und dann offizielle Widersprüche, Gerichtsverfahren, so viele wie man denken könnte, gab es gar nicht. Weil die Argumentation, auch der Vermittlerkollegen, keine, wie soll ich sagen, keine bahnbrechenden Hardliner-Entscheidungen sind, sondern: Die sitzen mit dem Kunden eine Stunde und besprechen mit dem alle Eventualitäten.“ (V16, Z. 186-198; in diesem Sinne auch: E41, Z. 475-478, V31, Z. 707-717, E23, Z. 1080-1087)

Widersprüche und vor allem entschiedene Klageverfahren können die Handlungssicherheit in den Agenturen erhöhen. Es kommt vor, dass sie in strategischer Absicht provoziert werden, um klare Entscheidungsleitlinien zu erhalten (E30, Z. 883-891). Allerdings dauern diese Verfahren mehrere Jahre, so dass zum Ende des Befra-

gungszeitraums im Sommer 2014 erst wenige Entscheidungen vorlagen (S24, Z. 869-877). Diese haben erst wenige praxisrelevante Fragen entschieden: Eigenkündigungen zum Zweck der Aufnahme einer geförderten Selbständigkeit ist ein Ablehnungsgrund (S24, Z. 502-514), Eigenleistungsfähigkeit ist bei Betriebsübernahmen mit Kundenstamm gegeben (ebd.: Z. 524-530), Abfindungen dürfen dagegen nicht berücksichtigt werden (ebd.: Z. 521-522). Insgesamt gehen vergleichsweise wenige Alg-I-Beziehende den Schritt zu Widerspruch und Klage (V31, Z. 767-772). Gründe dafür könnten sein, dass die allermeisten Alg-I-Beziehenden mit den Ermessensentscheidungen der Vermittlungsfachkräfte zufrieden sind oder dass sie emotionale, finanzielle und zeitliche Aufwände in der Gründungsphase vermeiden wollen.

4.3 Die Interaktion mit den Alg-I-Beziehenden

Die institutionellen Rahmenbedingungen haben Auswirkungen auf die Gestaltung der Interaktion zwischen Alg-I-Beziehenden und Vermittlungsfachkräften, sowie auf die Anforderungen an das professionelle Handeln im Gespräch (Sarangi/Roberts 1999; Wolff et al. 1977). Unter den Bedingungen des alten Gründungszuschusses waren drei Erwartungshorizonte des Existenzgründungsgespräches erkennbar, die jeweils unterschiedliche Anforderungen an die Interaktionsteilnehmer stellen (Bernhard 2012b): 1) Die formale Bearbeitung eines Förderungsantrages, 2) die fachliche Gründungsberatung und 3) die Unterstützung bei der Entscheidungsfindung. Diese Koexistenz verschiedener, zum Teil auch konkurrierender Erwartungshorizonte für die Gespräche hob die Vergabe des Gründungszuschusses aus dem Alltag der Arbeitsvermittlung heraus und verlieh diesen Gesprächen eine besondere Komplexität. Auch unter den Bedingungen nach der Reform besteht diese Komplexität grundsätzlich weiter. Die Gespräche können an der formalen Bearbeitung eines Antrages orientiert werden, es kann eine intensive beraterische Auseinandersetzung mit dem Schritt in die Selbständigkeit stattfinden oder darüber, ob der Schritt in die Selbständigkeit überhaupt zum erklärten Ziel der Alg-I-Beziehenden werden sollte. Die relative Bedeutung dieser verschiedenen Aspekte, ihr Verhältnis zueinander und ihre konkrete Ausgestaltung haben sich aber durch die Reform gewandelt.

In diesem Kapitel soll zunächst eine Veränderung in der Struktur der geführten Gespräche dargestellt werden. Dabei wird es auch möglich, die beobachteten Gespräche mit organisationsinternen Formaten, wie dem 4-Phasen-Modell der Beratung abzugleichen (Obermeier/Oschmiansky 2014). Sodann wird auf die Bedeutung des Vermittlungsvorranges und der damit verbundenen Gatekeeper-Rolle der Arbeitsvermittler für den Gesprächsverlauf eingegangen. Bis auf eine Ausnahme (B05a) handelt es sich bei den hier berücksichtigten Aufzeichnungen um Erstgespräche bzw. das erste persönliche Gespräch zum Thema Selbständigkeit zwischen den Beteiligten (B01a; B02a; B03a; B04a; B06a), wobei den Fachkräften das Gründungsinteresse der Alg-I-Beziehenden im Vorfeld bekannt ist. Indem die Beobachtung der Interaktion um Nachgespräche mit beiden Seiten ergänzt wird, soll ein tieferes Verständnis der „praktischen Herstellung der Entscheidung“ (Wolff et al. 1977)

im Existenzgründungsgespräch erreicht werden. Zuvor müssen wir darauf hinweisen, dass teilnehmende Beobachtungen immer vor dem Hintergrund zu sehen sind, dass eine Positivauswahl sowohl der Vermittlungsfachkräfte als auch der Alg-I-Beziehenden erfolgt sein kann. Schließlich sind die Forscherinnen und Forscher im Feld darauf angewiesen, dass ihnen Termine durch Agenturmitarbeiterinnen und Agenturmitarbeiter genannt werden, an denen sie teilnehmen können.

Bevor wir uns der Gesprächssituation, wie sie vor der Reform zu beobachten war, zuwenden, um im Vergleich die charakteristischen Veränderungen sehen zu können, wollen wir uns kurz mit einem Beratungsschema der BA befassen. Das 4-Phasen-Modell der Beratung (Obermeier/Oschmiansky 2014) ist ein wichtiges Format und Bestandteil des institutionellen Rahmens der Beratungsgespräche in der Arbeitsverwaltung. Es stellt ein Schema bereit, an welchem sich professionelle Arbeitsvermittlung orientieren soll. Es untergliedert die Arbeit mit den Alg-I-Beziehenden in vier Phasen: 1) Zunächst soll eine individuelle „Standortbestimmung“ ausloten, welche Handlungsbedarfe überhaupt bestehen. Dazu sollen die Rahmenbedingungen der individuellen Lebenssituation, die Qualifikationen, das Leistungspotenzial und somit allgemein die Arbeitsmarktnähe der Alg-I-Beziehenden eingeschätzt werden. Es geht also um das oben bereits angesprochene Profiling, welches die Alg-I-Beziehenden im Ergebnis in verschiedene ‚Kundengruppen‘ aufteilt. Nach der Beratungskonzeption der BA geht es dabei um die Identifizierung der Unterstützungsbedarfe und die Umsetzung eines problemorientierten Ansatzes der Beratung (Rübner/Sprengard 2011). Zwar sind die Begrifflichkeiten der entsprechenden Arbeitshilfen denkbar formelhaft gehalten, doch beansprucht die Beratungskonzeption der BA durchaus, zu einer ganzheitlichen Fallbetrachtung zu gelangen. Darauf aufbauend wird 2) eine „Zielfestlegung“ angestrebt. Dabei kann nun die Selbständigkeit eine von mehreren Alternativen (neben z. B. der Aufnahme einer Beschäftigung oder einer Ausbildung) sein. Ist die Zielfestlegung getroffen, sieht das Beratungskonzept vor, 3) Handlungsstrategien zu vereinbaren, die im Falle des Gründungszuschusses unter der Überschrift „Nachhaltiger Übergang in Selbständigkeit“ genauer formuliert werden (siehe auch BA 2013: 52 f.). Dabei geht es z. B. um die „Betonung der Bedeutung einer sorgfältigen Planung und Risiko des Scheiterns“ den potenziellen Neugründenden gegenüber. 4) Die letzte Phase des Beratungsschemas betrifft dann die Umsetzung und Nachhaltung der Handlungsstrategien und ist – bis auf das hierunter fallende Abschließen einer Eingliederungsvereinbarung – für die hier beobachteten Gespräche insofern nicht relevant, als alle Alg-I-Beziehenden relativ am Anfang des Prozesses stehen.

4.3.1 Charakteristika des Verlaufs von Existenzgründungsgesprächen vor der Reform

Hier wird zunächst kurz auf der Datengrundlage einer Implementationsstudie zum alten Gründungszuschuss (Bernhard/Wolff 2011a; Grüttner 2013) auf die Interaktion zwischen Vermittlungsfachkräften und Alg-I-Beziehenden zur Zeit der alten Rechtslage eingegangen, um die Charakteristika der neuen Interaktionssituation vor dieser

Kontrastfolie deutlich zu machen. Vor der Reform des Gründungszuschusses ähnelten die empirischen Verläufe der Erstgespräche kaum dem oben skizzierten Schema. Eine individuelle „Standortbestimmung“ der Alg-I-Beziehenden fand weder zu Beginn der Gespräche, noch in ihrem weiteren Verlauf statt. Zu Beginn der Gespräche war jeweils schon bekannt (z. B. ersichtlich aus den Arbeitspaketen, die Alg-I-Beziehende in der Regel unmittelbar bei ihrer Arbeitslosmeldung ausfüllen), dass ein Interesse an Selbständigkeit besteht. Die Einstiegspassagen der Existenzgründungsgespräche waren oft von einem offenen Gespräch mit narrativen Ausführungen der Alg-I-Beziehenden geprägt. Eine solche Eingangspassage sei hier kurz wiedergegeben. Die Beteiligten kennen sich bisher nicht, der Arbeitsvermittler wirft einen Blick in den Computer um alle bisher verfügbaren Informationen zum Alg-I-Beziehenden parat zu haben:¹⁰

„V: Okay, jetzt schauen wir mal durch.' (klickt) ' Sie interessieren sich für den Gründungszuschuss. (A: Ja) ' ' Jetzt möchte ich nur mal wissen; glaube; haben wir kurz telefoniert, glaube ich?

A: Nein! Wir haben noch gar nicht miteinander gesprochen.

V: Wir haben noch gar nicht miteinander gesprochen. Dann erzählen Sie mal bitte.

A: Also ich erzähle; wollen Sie auch was dazu wissen, von, wo ich gearbeitet habe, bei der FIRMA, da habe ich ja über 13 Jahre gearbeitet.

V: Kenne ich ja sehr gut.

A: Kennen Sie ja sehr gut.

V: Na aber sicher.

A: Ich war da im Neuteilverkauf tätig (V: Mhm) und auch verantwortlich, jahrelang, allerdings habe ich dann in den letzten vier Jahren eigentlich festgestellt, dass ich oder beziehungsweise auch das Team, muss man sagen, mehr Interesse an dem Betrieb hatte, wie die Chefs selber und da kam es eigentlich, zur; ' es war der Anfang von den Reibereien. (V: Mhm) [...]“ (B26, Z. 6-21 , Projekt: Die Praxis des Gründungszuschuss)

Mit einem offenen Stimulus – „Dann erzählen Sie mal bitte.“ (B26, Z. 10, Projekt „Praxis des Gründungszuschuss“) – leitet der Arbeitsvermittler für den Alg-I-

¹⁰ In Kapitel 4.3 wird von der sprachlichen Glättung der Zitate – sofern diese aus Interaktionsbeobachtungen stammen – abgesehen. Dies ist notwendig, da sich der intersubjektive Sinn der wechselseitigen Äußerungen oft nur vollständig rekonstruieren lässt, wenn auch nonverbale Äußerungen, Unterbrechungen und Korrekturen berücksichtigt werden. Wir verwenden hierfür folgende Notation: V: = Vermittlungsfachkraft; A: = Alg-I-Beziehende; (A: Mhm) = kurze verbale oder nonverbale Äußerung ohne Wechsel des Rederechts; (lacht) = nonverbale Lautäußerungen, wie Lachen, Räuspern, usw.; [= wenn sich Äußerungen überlappen; & = wenn Äußerungen unmittelbar aneinander anschließen; ` = kurze Pause; `` = längere Pause. Wenn wir Beobachtungstranskripte und Nachgespräche kombinieren, werden diese unterschiedlich gekennzeichnet: z. B. B02a für das Beobachtungstranskript, B02b für das Nachgespräch mit dem Alg-I-Beziehenden und B02c für das Nachgespräch mit der Vermittlungsfachkraft.

Beziehenden die Möglichkeit einer ausführlichen Erzählung zur Gründungsidee, zur erwerbsbiographischen Vorgeschichte und – zuweilen daran gekoppelt – zur Motivation hinter dem Gedanken einer Selbständigkeit ein. Der Arbeitsvermittler verlegt sich auf die Rolle des aktiven Zuhörers. Das Beratungsgespräch in der Arbeitsagentur konnte so ein Forum der Identitätsdarstellung bzw. eine „Darstellungsgelgenheit“ (Hahn 1987) für die Alg-I-Beziehenden bieten. Eine individuelle Standortbestimmung und diskursive Zielfestlegung fand so zwar nicht statt, durchaus konnten sich aber Anknüpfungspunkte für beraterische Kommunikation ergeben. Allerdings bestand aufgrund des Rechtsanspruches zur Zeit des alten Gründungszuschusses – bei standfest bekundetem Interesse der Alg-I-Beziehenden – auch keine Veranlassung mehr für die Fachkräfte, ihre primäre Rolle als Vermittlungsfachkraft einzunehmen. Eine offene Verhandlung dahingehend, die Alternativen Selbständigkeit und reguläre Beschäftigungsangebote abzuwägen, blieb aus – das Ziel konnte von den Alg-I-Beziehenden einseitig gesetzt werden. Die Handlungsstrategien liegen im Bereich der Selbständigkeit dann meist so, dass sie im Verlauf der Tatbestandklärung und von allgemeinen Erläuterungen zum Förderinstrument nahezu automatisiert mitbehandelt werden konnten (Business-Plan erstellen, gegebenenfalls externe Gründungsberatung aufsuchen, Tragfähigkeitsbescheinigung besorgen, Steuer Nummer beantragen und vieles mehr). Es handelte sich also um einen Prozess, der gradlinig auf die Ausgabe der Antragsunterlagen ausgerichtet war.

Es zeigen sich in den Gesprächen weitere Praktiken, die auf eine weitgehende Symmetrie zwischen den Interaktionspartnern verweisen. Gemäß der Beratungskonzeption des 4-Phasen-Modells muss mit jeder Alg-I-Beziehenden eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen werden. Dass dies nicht in allen Fällen auch geschieht und nicht wenige Vermittlerinnen und Vermittler dieses Mittel gerne flexibler einsetzen würden, ist bekannt (van den Berg et al. 2014). Teilnehmende Beobachtungen wie unsere bieten die seltene Gelegenheit, das Ob und Wie eines solchen Abschlusses erfahrbar machen zu können. In Erstgesprächen vor der Reform konnte beobachtet werden, dass Abschlüsse von Eingliederungsvereinbarungen, mit Personen die deutlich erkennbar ihre Gründungswilligkeit signalisieren, gerne vermieden wurden:

„V: Ich würde normalerweise jetzt noch mit Ihnen gemeinsam schriftlich fixieren, was haben wir jetzt besprochen (A: Mhm) also Sie bereiten weiter Ihre Selbständigkeit vor (A: Mhm), 1. November ist der Beginn der Selbständigkeit, (A: Mhm) wir haben vereinbart Steuerberater. `` Um ehrlich zu sein, ich würde mir das gerne sparen

A: (lacht) Können Sie auch, ja

V: &weil dann sitzen Sie hier, ich tippe das hier ein

A: &Nee, absolut, ja. Sehr gerne, ja.“ (B16, Z. 327-332, Projekt: Praxis des Gründungszuschuss)

Der Alg-I-Beziehende hat seine Rolle als zukünftiger Unternehmer zuvor überzeugend gespielt. Er möchte ein IT-Unternehmen gründen, konnte von einem innovati-

ven Konzept berichten und ist in seiner Planung bereits weit fortgeschritten. Die Arbeitsvermittlerin erkennt an, dass es in seinem eigenen Interesse ist, diesen Weg weiter zu beschreiten und markiert vor diesem Hintergrund die Sinnlosigkeit des Unterfangens „dann sitzen Sie hier, ich tippe das hier ein“. Einvernehmlich verzichten sie darauf. Die Gesprächsbeziehung unter dem Gründungszuschuss kann im Wesentlichen als symmetrisch bezeichnet werden. Dies unterstreichen sowohl die offen eingeleiteten Erzählphasen als auch der zum Teil beobachtete Verzicht auf Eingliederungsvereinbarungen, vor dem Hintergrund der Anerkennung eines Eigeninteresses und einer klaren Motivation auf Seiten des zukünftig Selbständigen.

Nur in einzelnen Gesprächen konnten markante Abweichungen von diesem Gesprächsverlaufstyp festgestellt werden. Einerseits konnte das Gespräch in den Modus der „Entscheidungsbegleitung“ wechseln, wenn Alg-I-Beziehende Unentschiedenheit bezüglich des Schrittes Selbständigkeit anzeigten (Bernhard 2012b; Bernhard/Wolff 2011a). Andererseits konnten Vermittlerinnen und Vermittler in die Rolle einer kritischen GründungsberaterIn schlüpfen und dabei konnte die Betonung von Planungserfordernissen und Risiken des Scheiterns auch paternalistische Züge annehmen, wenn die Fachkräfte – aufgrund des Rechtsanspruches – das Entmutigen und ‚ins Gewissen reden‘ als einzige Möglichkeit sahen, Alg-I-Beziehende vor einem als unüberlegt empfundenen Schritt in die Selbständigkeit zu bewahren (Grüttner 2014).

4.3.2 Arbeitsvermittler als Gatekeeper

Oben wurde gezeigt (Kapitel 4.2), dass Vermittlerinnen und Vermittler sowie Expertinnen und Experten insbesondere im Entmutigen ein Mittel sehen, um potenzielle Antragstellungen schon im Vorfeld abzuwehren und die weitere Interaktionsarbeit auf das Thema der Jobvermittlung zu lenken bzw. eine ungeforderte Abmeldung in Selbständigkeit nahelegen. Die Gespräche, die im Rahmen dieses Forschungsberichtes analysiert wurden, sind im Jahr 2013 aufgezeichnet worden. Zu dieser Zeit waren die Budgetrestriktionen für den Gründungszuschuss bereits wieder etwas gelockert. Dennoch müssen die Fachkräfte auch unter diesen Bedingungen im Angesicht eines Gründungsinteressierten eine Rolle einnehmen, die sie vor der Reform nicht einnehmen mussten: Die eines Gatekeepers. Zwar wurden unsere Beobachtungen nach der ersten, besonders restriktiven Phase des Jahres 2012 aufgezeichnet, doch zeigen sich auch hier ansatzweise entsprechende Gesprächspraktiken, die einen Eindruck von der Interaktionssituation mit interessierten Alg-I-Beziehenden vermitteln. Ein Alg-I-Beziehender von etwa 30 Jahren mit Migrationshintergrund und ein Arbeitsvermittler sitzen sich gegenüber. Nachdem der Vermittler zuvor im Gespräch bereits deutlich eine Förderzusage in Aussicht gestellt hatte, muss er diese Aussage nun – nach einer kurzen Rücksprache mit einer Kollegin, die bisher für den Antragsteller zuständig war – zurücknehmen. In den Unterlagen des Alg-I-Beziehenden fehlt nämlich noch eine Beschreibung des Gründungsvorhabens. Hierzu hat die betreffende Agentur eine Vorlage erarbeitet, die – zusätzlich zum Businessplan – ausgefüllt und vorgelegt werden soll. Der Alg-I-Beziehende seiner-

seits war mit dieser Eigenart nicht vertraut – er hatte zuvor nur telefonischen Kontakt zur Behörde (B02b, Z. 63) und hatte wohl von zentraler Stelle die Antragsunterlagen ohne „Fragebogen“ (B02c, Z. 389-394) zum Gründungsvorhaben erhalten:

„V: ' ' ja. also ich muss das zurück, ich hab vorhin gesagt, wir würden's machen und da musste ich mich eben belehren lassen, (A: okay) dass wir von Ihnen noch eine aussagekräftige Begründung (A: ja) brauchen, weil dieser Markt durchaus sehr verteilt ist. Also das ist nicht so'n Selbstgänger. (A: ja) Und wir müssen schon sagen, ist das sinnvoll, das zu machen, im Sinne, dass wir es begleiten. Weil Sie können's ja immer machen, ist ein freies Land. Also das kann Ihnen ja keiner vorschreiben. (A: ja) Aber die Frage ist, ob wir es dann begleiten müssen. Und da müssen wir von Ihnen noch mal so'n bisschen Informationen aus Ihrer (A: richtig) Sicht haben, (A: ja) wie Ihre Erfahrungen sind und wie Ihre Planung ist. (A: ja, ja)“ (B02a: Z. 819-828)

Mit seiner Äußerung positioniert sich der Vermittler als institutioneller Gatekeeper, indem er die Abhängigkeit des Alg-I-Beziehenden von der Verfahrensentscheidung deutlich macht. Er kann zur Stützung seiner Position auf institutionelle Ressourcen der Arbeitsverwaltung zurückgreifen, („wir müssen schon sagen [...] dass wir es begleiten“). Indem er in seine Positionierung einfließen lässt, dass nur gefördert wird, was „sinnvoll“ ist, unterstreicht er gleichzeitig die Nachweispflicht des Alg-I-Beziehenden. Dieser wird aufgefordert, seine „Erfahrungen“ und „Planungen“ mit Bezug auf „diesen Markt“ darzulegen um die Sinnhaftigkeit des Unternehmens zu begründen. Vor der Reform konnte beobachtet werden, dass sich die Prüfung der Gründungsvorhaben im Wesentlichen auf die extern bestätigte Tragfähigkeitsbescheinigung beschränkte. Der Vermittler macht deutlich, dass eine Förderung von Selbständigkeit durch die BA keine Selbstverständlichkeit ist (man könne diesen Schritt „ja immer machen“). Die Aufnahme der Selbständigkeit wird so als individuelle Entscheidung gerahmt, die mit dem Betrieb der Solidargemeinschaft der Arbeitslosenversicherung zunächst nichts zu tun hat. Der Alg-I-Beziehende hört lediglich aktiv zu und bestätigt die Aussagen des Vermittlers, auch wenn sie nicht seinen Interessen entsprechen und dies, obwohl er eine zügige Genehmigung seines Antrages erwartet hatte, weil ihm offenbar nicht bekannt war, dass sich die Bedingungen seit dem Jahreswechsel 2011/12 dramatisch gewandelt haben (B06b, Z. 15-18 & 44-49; B06a, Z. 62-70). Der Alg-I-Beziehende scheint Unsicherheiten oder mangelnde Erfahrung im Umgang mit der Bürokratie zu offenbaren: Er ist zu Beginn des Gespräches trotz vorherigem Telefonat unzureichend informiert, er bleibt auch, als sich der Gesprächsverlauf überraschend gegen ihn wendet, auffallend zurückhaltend und zeigt im Nachgespräch eine starke Bedeutung der Person des Vermittlers und Respekt diesem gegenüber an: „V: Also ist guter Mann. Korrekter Mann. Netter Mann, aber ist bisschen ernst. [...] Also er muss sicher werden erst mal. Wenn er sicher ist, dann gibt er mir diese Förderung“. (B06b, Z. 76-84).

Der soeben untersuchte Fall bezog sich bereits auf die zweite Stufe des Vermittlungsvorrangs, der Antrag war schließlich bereits gestellt. Soll aber einvernehmlich von einer Antragstellung abgesehen werden – wie in Abschnitt 4.2. als erste vorge-

schaltete Stufe beschrieben –, muss ein Konsens bezüglich der Gültigkeit des Vermittlungsvorranges im Diskurs mit der Alg-I-Beziehenden hergestellt werden (Garfinkel 1967). Arbeitsvermittler können dabei zum Teil darauf setzen, dass die Alg-I-Beziehenden im Gespräch, nach kurzer Einführung in das Prinzip des Vermittlungsvorranges, von sich aus auf die entscheidenden Punkte stoßen. Ein Gesprächsausschnitt zwischen einer Vermittlerin und einer jungen Mutter soll dies illustrieren:

„V: Ja? ' Okay. Also da das Ganze jetzt sozusagen nicht mehr eine Soll-Leistung ist, sondern eine Kann-Leistung, dass es (A: ja) sein kann, also wir überprüfen jeden [Fall individuell.

A: [Wie wahrscheinlich ist das? Also ' ist [das noch häufig? Oder ist das sehr selten geworden?

V: [(seufzt) (lacht) Also, äh wir prüfen individuell. Das heißt, es ist ganz wichtig, die Notwendigkeit muss bestehen. Das heißt, wir müssen der Meinung sein, dass äh die finanzielle Unterstützung notwendig ist, damit Sie auch ähm das Ganze realisieren können. ' Ähm aber es ist das ist so die allgemeine Aussage.

A: Aber wie definiert man Notwendigkeit? Also von äh ' pfff

V: Von Ihren Einkünften, von dem, was Sie (A: ach so) haben. ' Dann natürlich auch inwiefern das Ganze, das ist ganz logisch, das ist ja immer so, äh inwiefern das Ganze auch wirklich tragfähig ist. Inwiefern das auch Sinn macht. Und wie Ihre Chancen sonst so auf dem Arbeitsmarkt sind. Das heißt, [das spielt auch eine Rolle.

A: [Was für mich eigentlich ein bisschen schlecht ist, ist Ingenieure, ne? '

V: Ja. Also (A: mhm) richtig. Ne? Weil prinzipiell sagt man, und es ist ja auch überall ersichtlich, der Arbeitsmarkt für Ingenieure ist eigentlich gut. (A: mhm) So. Das muss man jetzt einfach mal so im Raum stehen lassen. (A: ja)“ (B06a, Z. 254-273)

Die Vermittlerin hatte die Alg-I-Beziehende bereits frühzeitig im Gespräch auf den Vermittlungsvorrang aufmerksam gemacht und hebt nun deutlich den Charakter der Kann-Leistung hervor. Die Alg-I-Beziehende offenbart nun Unsicherheit, die Chancen auf Förderung betreffend und möchte hierzu gerne eine Einschätzung erfragen. Die Vermittlerin seufzt und zieht sich zunächst auf die Formel der individuellen Prüfung zurück, um die Anfrage nach einer Einschätzung abzuwehren. Die Arbeitsvermittlerin argumentiert zunächst unter dem Begriff der „Notwendigkeit“ über den Punkt der finanziellen Eigenleistung, der im Falle der Durchführung des Ermessens zu prüfen wäre. Dabei zeigt sich zunächst, dass von einem widerspruchsfreien Hinnehmen eingebrachter Vorbehalte gegen die Förderungswürdigkeit nicht immer ausgegangen werden kann. Die Alg-I-Beziehende problematisiert diesen Begriff („Aber wie definiert man Notwendigkeit?“), worauf hin die Vermittlerin auf den Vermittlungsvorrang ausweicht, der im Prozess noch vor der Ausübung des Ermessens angesiedelt ist und insofern bereits die Sinnhaftigkeit der Antragsausgabe betrifft. Sie kann durch die Verlagerung des Argumentationszusammenhangs ihre Gatekeeper-Position wieder stützen. Es entfaltet sich nun keine weitere Verhandlung über

die „Notwendigkeit“ der Förderung mehr, sobald auf Grundlage der Kategorie „Ingenieure“ die Arbeitsmarktchancen geklärt erscheinen.

Vermittlungsfachkräfte hatten berichtet, dass bereits früh im Gespräch mit Alg-I-Beziehenden eine Klärung des Vermittlungsvorrangs angestrebt wird (Abschnitt 4.2). Unsere Beobachtungen können diese frühzeitige Verengung der Gesprächsperspektive auf dieses Thema demonstrieren. So begegnet eine Vermittlerin der Alg-I-Beziehenden schon im ersten Fünftel des Gesprächsverlaufes, inmitten der Erörterung des Gründungsvorhabens vor dem Hintergrund von Berufserfahrung und beruflicher Qualifikation:

„V: Aber nicht abgeschlossen?“

A: Nee, noch nicht. (V: okay, mhm) Und ich würde gerne dann was gemeinsam machen irgendwas wie ' ja, äh Trainings für ' Ingenieure oder so was. Dann weiß ich nicht, (V: okay) in welche Bereiche das fällt. (lacht) ' (V: okay)

V: Darf ich fragen, weswegen Sie das Ziel der Selbständigkeit jetzt so als Ihr Ziel definiert haben? Haben Sie Schwierigkeiten, wieder ' in Arbeit zu kommen? Die Möglichkeit eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses, da was“

A: Äh eigentlich ' ja, ' je nachdem.“ (B06a. Z. 63-69)

Die Alg-I-Beziehende verfügt über einen ingenieurwissenschaftlichen Abschluss und ein un abgeschlossenes humanwissenschaftliches Studium. Der letzte Punkt scheint eine skeptische Bewertung der Vermittlerin nach sich zu ziehen. Die Beschreibung des Gründungsvorhabens fällt noch sehr vage aus. Die Vermittlerin nutzt eine Redepause nun nicht etwa, um weitere Ausführungen zum unternehmerischen Plan der Alg-I-Beziehenden anzuregen. Vielmehr wechselt sie das Thema und leitet zur Frage der Arbeitsmarktchancen der Alg-I-Beziehenden über. Letztere hat nun – angesichts ihrer Qualifizierung – ersichtliche Argumentationsprobleme. An dieser Stelle macht die Fachkraft allerdings noch nicht transparent, dass mit ihrer Frage das formale Kriterium des Vermittlungsvorranges berührt ist. Man kann in solchen und ähnlichen Fällen davon sprechen, dass die Alg-I-Beziehenden einem *verdeckten Verfahren* ausgesetzt werden, dass bereits läuft, noch ehe sie sich selbst darin wähnen (können) (siehe Abschnitt 4.2).

Noch deutlicher ist dies der Fall, wenn Arbeitsvermittler unmittelbar zu Beginn des Gespräches zunächst das Vorwissen abfragen. Wir greifen dazu auf den Beginn des Gespräches B02a zwischen einem Vermittler und einem Alg-I-Beziehenden mit Migrationshintergrund und zurück:

„V: So. ' ' Herr [Name]. ' Jetzt frag ich Sie erst mal direkt, wir möchten jetzt über was sprechen?“

A: Über ' Existenzgründungszuschuss, glaub ich.

V: So heißt das. (A: ja) (räuspert sich) ' Genau.

A: Also ich hab schon beantragt. Äh die Business-Plan hab ich schon.

V: Ah, das ist nämlich meine Frage. (A: (unverständlich)) Wie weit Sie, welche Vorinformationen haben Sie?

A: Also die (Vorinformation?) hab ich (I: (räuspert sich)) telefonisch bekommen. ' (unverständlich) Leute können das diese Antrag eingeben. (V: mhm) Hab ich schon. (V: mhm) ' Äh die haben mir gesagt, wer 150 Tage auf Arbeitslosengeld I Anspruch hat und mindestens. (V: Mindestens. Mhm) Ein Tag arbeitslos ist.

V: Ja, alles richtig. Mhm.

A: Und ' ja, (lacht leise) das war's. (lacht)

V: Das war's. (lacht) (räuspert sich) So. [...]“ (B02a, Z. 52-70)

Der Vermittler beginnt mit einer Frage, die zunächst als rein rhetorisch erscheint. Schließlich wissen beide Teilnehmer, worum es in dem Gespräch gehen soll. Der Alg-I-Beziehende hatte sein Interesse an Gründungsförderung bereits gegenüber der Agentur bekundet und wurde deshalb zu diesem Gesprächstermin eingeladen. Die Gesprächseröffnung erfüllt allerdings zwei Funktionen, sie baut eine Asymmetrie gleich einer Lehrer-Schüler-Beziehung zwischen den Beteiligten auf und setzt eine Prüfung des Wissensstandes und der Vorbereitung des Alg-I-Beziehenden in Gang. Der Alg-I-Beziehende reagiert verunsichert, erkennbar durch eine Pause (') und ein nachgeschobenes „glaub ich“. Er verwendet einen unzutreffenden Begriff, der Existenzgründungszuschuss war die alte Ich-AG. Der Vermittler lässt diesen Fehler aber unthematisiert und fährt nach diesen ersten Indizien lieber zügig mit seinem Prüfungsvorhaben fort: „das ist nämlich meine Frage [...] welche Vorinformationen haben Sie?“ Der Alg-I-Beziehende offenbart einen spärlichen Informationsstand – bis auf die Mindestleistungsanspruchsdauer und die Voraussetzung der Arbeitslosigkeit scheint ihm nichts bekannt („das war's“). Der Arbeitsvermittler wechselt nun das Thema hin zur bisherigen Tätigkeit des Alg-I-Beziehenden und leitet damit auch unmittelbar die sich anschließende Bearbeitung der Frage nach dem Vermittlungsvorrang ein.

Ob Alg-I-Beziehende gut informiert in das Gespräch mit den Vermittlungsfachkräften kommen, wird als Indiz für deren unternehmerische Kompetenz herangezogen, wie oben bereits dargelegt wurde (Kapitel 4.2). Im Nachgespräch macht auch dieser Arbeitsvermittler auf zwei Möglichkeiten aufmerksam, die unternehmerische Eignung im Gespräch zu prüfen: Zum einen „ob die Person, sagen wir also, das Standing hat dafür“ (B02c, Z. 144f), zum anderen ob sie ihre „Schularbeiten gemacht“ (B02c, Z. 153) hat – sich bereits notwendiges Wissen angeeignet hat und auch auf den Gesprächstermin vorbereitet ist (hierzu auch Experteneinschätzungen in Kapitel 4.2). Der Vermittler spezifiziert, wie er bei seiner Prüfung vorgeht, worauf er dabei achtet. Er beruft sich dabei auf seine Berufserfahrung als Arbeitsvermittler: „Wie die Person wirklich auftritt, also wie sie kommuniziert, also Blickkontakt. Ist das ein kräftiger Händedruck. Körpersprache. Wie wird auf solche Einwände eingegangen, also wird das angenommen oder auch sofort verstanden.“ (B02c, Z. 188-192)

Bereits „ein kräftiger Händedruck“ bei der Begrüßung kann also zum Indiz für die unternehmerische Eignung der Alg-I-Beziehenden werden und einen Bestandteil der Rahmung für den weiteren Gesprächsverlauf bereitstellen. Zwar kann sich das Ermessen nicht auf derartige Indizien stützen, doch haben wir oben (Absatz 4.2) gesehen, dass eine Strategie darin bestehen kann, im Vorfeld der Ermessensausübung Förderanträge zu vermeiden. Den Alg-I-Beziehenden kann an dieser Stelle noch kaum transparent sein, dass sie sich möglicherweise in einem Verfahren, die Förderentscheidung betreffend, befinden könnten. Andere Alg-I-Beziehende – in diesem Fall eine akademisch ausgebildete Journalistin – gelingt es wesentlich besser, auf die prüfende Frage nach dem Vorwissen einzugehen:

„V: Wissen Sie schon ein bisschen was über die Förderung, die es gibt oder haben Sie schon ein bisschen was gelesen über den Gründungszuschuss generell, oder?“

A: Ich weiß, dass er nicht (V: ja) ähm dass er nicht mehr äh ' automatisch ausgezahlt wird. (V: mhm) Sondern dass es äh also dass die Arbeitsagentur natürlich die Leute lieber in Festanstellung sehen will. '

V: Ja, das auch. Ja.

A: Aber genau, aber ähm (V: mhm) das ist ja, im Bereich Journalismus ' ' gibt's natürlich nicht so [viele Festanstellungen.

V: [Ja, das stimmt. Ja.

A: Aber ich möchte auch gar nicht. Also das ist (V: mhm) ' ist tatsächlich für mich, glaub ich, zumindest erst mal, nach dieser Erfahrung, nicht mehr der Weg.

V: ja.“ (B04a, Z. 124-135)

Die Alg-I-Beziehende kann auf die Frage der Arbeitsvermittlerin direkt die Kardinalfrage des Vermittlungsvorranges benennen und auch gleich gekonnt Charakteristika ihres Teilarbeitsmarktes als Argument auf den Tisch legen. In der Folge wird auch die Vermittlerin dieses Argument übernehmen und ihr gute Förderaussichten bescheinigen.

Bei der Prüfung des Vermittlungsvorranges und der unternehmerischen Eignung muss es sich letztlich aber um eine Art Fiktion handeln, weil sich erst in der Zukunft entscheiden wird, ob die Annahme einer problemlosen Vermittlung in reguläre Beschäftigung haltbar war oder ob sich das Gründungsprojekt am Markt bewähren kann. In unseren Interaktionsbeobachtungen und Nachgesprächen haben sich drei Dimensionen gezeigt, entlang derer sich die Vermittlungsfachkräfte bei ihrer Entscheidung orientieren:

1. Zunächst handelt es sich dabei um die *Marktlage im Arbeitsmarktsegment* der Alg-I-Beziehenden. Die Vermittlungsfachkräfte sprechen von einem „Volumenarbeitsmarkt“ (B02c, Z. 274), wenn sie problemlos zahlreiche geeignete Jobangebote unterbreiten können. Ärztinnen und Ärzte oder Ingenieurinnen und Ingenieure werden hier gerne als Beispiel herangezogen. Auf der anderen Seite sehen

die Vermittlungsfachkräfte Märkte, auf welchen ohnehin eine Situation herrscht, dass „Arbeitgeber eher dann was in freiberuflicher Tätigkeit“ (B05a, Z. 34) anbieten (z. B. Journalismus). Dann möchten sie den Alg-I-Beziehenden gegenüber auch dafür sorgen, dass diese „Ihre Chance bekommen“ (B05a, Z. 35).

2. Die Einschätzung der Marktlage hängt natürlich davon ab, inwiefern ein für die Alg-I-Beziehenden passender Teilarbeitsmarkt abgegrenzt werden kann. Damit rückt zum einen die Spezifität des Berufes und der Spezialisierungsgrad der Tätigkeit in den Blick. Unspezifische Berufe lassen eine Fülle von Jobangeboten möglich erscheinen und vergrößern daher den Markt, gleichzeitig machen sie es aber häufig notwendig, sich auf spezifische Tätigkeitsfelder zu spezialisieren. Möchten die Vermittlungsfachkräfte den Alg-I-Beziehenden eine Chance einräumen, am Vermittlungsvorrang vorbei zu kommen, können sie den zugrundeliegenden Teilarbeitsmarkt gemäß vorhandener Spezialisierungen begrenzen. Andererseits bedeuten Spezialisierungen auch für die Alg-I-Beziehenden gute Karten im Widerspruchsfall, was die Vermittlerinnen und Vermittler im Gespräch kalkulieren (B01c). In B06a deutet die Vermittlerin der Alg-I-Beziehenden gegenüber an, dass eine Spezialisierung ihre eher schlechten Förderaussichten verbessern könnte (B06a, Z. 275f). In einem Nachgespräch reflektiert der Vermittler:

„Also nehmen wir den Soziologen. Das ist ja ein Feld, was einen sehr differenzierten Markt hat. Das ist auch kein Volumenmarkt im Sinne von, dass wir da endlos Stellenangebote haben. Wenn wir dann schauen, da gibt's Kollegen, die immer forschungsnah und univertitätsnah gearbeitet haben, dann gibt's die Fraktion, die meinetwegen von der Methodik kamen, die dann auch viel bei Markt- und Meinungsforschung gearbeitet haben. Und es gibt dann eben welche, die auch den Querweg gemacht haben, in ganz andere Bereiche gegangen sind, und dann muss man sich genau ankucken, was will die Person denn vor dem Hintergrund Soziologie eigentlich machen.“ (B02c, Z. 89-99).

3. Es können Entscheidungsheuristiken im Gespräch mit den Alg-I-Beziehenden offen verhandelt beobachtet werden, die sich auf *persönliche Vermittlungshemmnisse* richten. Das kann z. B. das askriptive Merkmal eines fortgeschrittenen Alters sein (B03a, Z. 16f). In Gespräch B03 spricht die Vermittlerin bereits in der Eröffnungsphase das Alter des Alg-I-Beziehenden an, in der Folge wird klar, dass es sich bei der Selbständigkeit hauptsächlich um eine Lösung für wenige Jahre bis zur Rente handelt. Aber auch eine Rückkehr aus Erziehungsphasen wird in diesem Sinne in die Gespräche eingebracht (B06a, Z. 274f). Die Alg-I-Beziehenden können also insbesondere dann Hoffnung auf eine Förderung schöpfen, wenn die Vermittlungsfachkräfte im Gespräch signalisieren, dass sie persönliche Vermittlungshemmnisse bei Ihnen erkennen.

Insbesondere der letzte Punkt zeigt in den Gesprächen Ansätze einer individuellen Standortbestimmung, von der ausgehend die Zielfestlegung Selbständigkeit getroffen werden kann. Diese sind allerdings eng an die Klärung des Vermittlungsvorran-

ges gekoppelt. Die genannten Kriterien stehen zum Teil in Interaktion mit dem Qualifikationsniveau der Alg-I-Beziehenden. So besteht in einigen Bereichen der akademischen Berufe eine gewisse Unspezifität und – in Folge dessen – eine Spezialisierung der tatsächlichen Tätigkeit. Die Interaktionen vermitteln auch den Eindruck, dass die Kompetenzen der Alg-I-Beziehenden im Umgang mit den bürokratischen Anforderungen eine größere Rolle spielen als noch zu Zeiten vor der Reform.

4.3.3 „Sonnenseite des Vermittler-Daseins“ – Die Rolle der Budgetsituation für den Gesprächsverlauf

Soll die Vergabep Praxis des Gründungszuschusses in den Agenturen gesteuert werden, bleibt neben der externen Werbung für das Instrument z. B. in Gründerzentren im Wesentlichen die Möglichkeit, die erste Phase der Feststellung des Vermittlungsvorranges mehr oder weniger rigide zu handhaben. Diese Variation in einer Phase des Vergabeprozesses, die noch vor der Ausübung des eigentlichen Ermessens liegt, hängt eng mit wechselnden Budgetsituationen zusammen, und das wirkt sich natürlich auf die Interaktion mit den Alg-I-Beziehenden aus. So ließ sich ein Gespräch beobachten, das durch die Fachkraft vergleichsweise offen eingeleitet wurde und sich in seiner Verlaufsstruktur von der Eröffnungsphase an von den anderen Gesprächen unterschied. Nach anfänglichen Klärungen zum momentanen Beschäftigungsstatus des Alg-I-Beziehenden leitet der Arbeitsvermittler das eigentliche Thema dieses Erstgespräches ein:

„V: Okay. Jetzt hatten Sie ja im Vorfeld schon geäußert dann, das Ziel Selbständigkeit.“

A: Ja.

V: Haben Sie inzwischen auch noch weitere Kontakte geknüpft. Was haben Sie denn vor? Und was ist das Ziel?“ (B01a, Z. 42-46)

Der Stimulus des Vermittlers setzt die Angaben des Alg-I-Beziehenden voraus und lässt dessen gesetztes Ziel der Selbständigkeit unproblematisiert. Der Alg-I-Beziehende kann in der Folge ausführlich über Entstehung, Ausgangssituation und weitere Planung seiner Gründungsidee berichten. Im Anschluss daran entfaltet sich ein kurzes Zwiegespräch, das weitere Details zum Gründungsvorhaben (enge Bindung an eine bisherige Promotionsstelle, bestehende Kontakte über die Promotionsbetreuerin etc.) aufdeckt. Somit wird dem Alg-I-Beziehenden ein Forum geboten, sich in seiner Gründeridentität zu präsentieren, und der Vermittler hat die Möglichkeit, sich ein Bild von dessen Vorhaben zu machen. Es folgt eine ausgedehnte Erläuterung zu formalen Voraussetzungen und notwendigen Schritten des Vergabeprozesses durch den Arbeitsvermittler. Dieser reflektiert im Nachgespräch das vorangegangene Existenzgründungsgespräch:

„Harmonisch. Aufgrund dessen, was wir jetzt eben vor Tonband schon gesagt hatten kurz, weil's einfach Sonnenseite des Vermittler-Daseins war, definitiv. Weil man ja sozusagen ihn auf eine Leistung aufmerksam machen konnte, die er sonst gar

nicht kannte. Und somit, ja, er den Anspruch bekommen hat. Weil einfach momentan möglich, weil sozusagen die Mittel verfügbar sind. Also absolut, ja, reibungsloses Gespräch.“ (V in B01c, Z. 10-15)

Und er bekräftigt seine Einschätzung ein weiteres Mal:

„Also bei dem Gespräch kann ich sagen, das ist de facto kein Unterschied zwischen vor 2011 mit Pflichtleistung und jetzt. Wie gesagt, Ausnahmesituation: ich hab jetzt grade die Mittel und soll's unter die Leute bringen. Weil, ansonsten mit dem Hinweis dann: Vermittlungsvorrang. Und im schlimmsten Fall kritisch: „ich weiß jetzt schon, ich hab eigentlich gar nicht die Möglichkeit zu fördern“. Oder die Ansage: „wir haben keine Möglichkeit, keine Mittel“ wie auch immer. Und ich muss ihn dann in die Richtung drängen, hier besteht Vermittlungsvorrang et cetera – dann läuft das Gespräch ganz anders. Aber das hatte ich ja im Vorfeld auch schon gesagt. Und wiederum Zitat: Sonnenseite (leicht lachend) des Vermittler-Daseins.“ (V in B01c, Z. 244-254)

Im Verlauf des Gespräches wird die Förderung offen in Aussicht gestellt und in der Tat ähnelt der Gesprächsverlauf dem oben für die Situation vor der Reform beschriebenen Muster. Auf die Frage, wie der Arbeitsvermittler in dem beobachteten Gespräch den Vermittlungsvorrang geklärt habe, antwortet dieser:

„Ähm ' ' ' (schnalzt) gar nicht. ' Ähm also jetzt im Gespräch gar nicht. Definitiv nicht. Ist ja dokumentiert. (lacht) (l: (lacht leise)) ' Ähm einfach aufgrund dessen: ich hab das aber in dem Vermerk auch schon entsprechend geschrieben, guten Gewissens auch, dass er ne fachliche hohe Spezialisierung hat. Ähm es extrem schwer sein würde, wenn er sich jetzt sträubt. Also wär sogar vielleicht ein Fall, wenn er es jetzt drauf anlegen würde, zu Zeiten, wo wir die Mittel nicht haben, und er würde in Widerspruch und Klageverfahren gehen, wo wir uns schwer tun würden.“ (V in B01c, Z. 107-114)

Dieser Fall zeigt, wie die praktische Bearbeitung des Vermittlungsvorranges in der Interaktion mit den Alg-I-Beziehenden von der Budgetlage der Agenturen abhängen kann. Diese Situation ist dem betroffenen Arbeitsvermittler erkennbar unangenehm: Erstens, weil es organisatorischen Arbeitsaufwand nach sich zieht, wenn die Alg-I-Beziehenden sich „sträuben“ und „in Widerspruch und Klageverfahren gehen“ – mit ungewissem Ausgang für die Agenturen. Zweitens, weil er sich in seiner Rolle als Arbeitsvermittler viel lieber als eine wirkliche Hilfe für seine Klientel sieht („ihn auf eine Leistung aufmerksam machen konnte“) und die Rolle des Gatekeepers offenbar ungern einnimmt. Wir hatten im Laufe dieses Forschungsprojektes die Hypothese aufgestellt, dass der Vermittlungsvorrang den Arbeitsvermittlern mehr Handlungssicherheit und eine Stärkung ihrer Position gegenüber den Gründungsinteressierten verleiht. Diese Perspektive kann durch den hier angeführten Fall erweitert werden: Im Existenzgründungsgespräch den Vermittlungsvorrang in der Rolle eines institutionellen Gatekeepers und vor einer organisationspolitischen „Hinterbühne“ (Goffman 1983) auszuspielen zu müssen, kann als unangenehme „dirty work“ (Hug-

hes 1984: 345) empfunden werden. Diese übernehmen die Vermittlerinnen und Vermittler dann zwar als „street-level bureaucrats“ (Meyers/Vorsanger 2007) für ihre Organisation, sie wird aber nicht als wertvoller Bestandteil ihrer Rollenidentität wahrgenommen.

4.3.4 Charakteristika des Existenzgründungsgespräches nach der Reform

Die Reform hat die typische Verlaufsstruktur eines Existenzgründungsgespräches in einer Arbeitsagentur stark verändert. Das in Zeiten des alten Gründungszuschusses beobachtbare offen angelegte Narrativ zum Gründungsprojekt und zur Motivation dahinter, bleibt heute in der Regel aus. Anstelle einer weithin beobachtbaren Symmetrie zwischen den Beteiligten ist eine deutliche Asymmetrie zu spüren. Dies liegt am Vermittlungsvorrang und seiner – insbesondere bei ausgereiztem Budget – rigiden Anwendung, sowie am verstärkten Einsatz von prüfenden Fragen zu Beginn der Interaktion. Wie schon durch die Experteninterviews oben nahegelegt, zeigt sich ein frühzeitiger Einstieg in die Prüfung des Vermittlungsvorranges (z.B. B02a, B06a). Bevor es also überhaupt zu detaillierten Erläuterungen zum Vergabeprozess und der Verständigung auf mögliche Handlungsstrategien kommt, wird der Vermittlungsvorrang im Gespräch geklärt. Erst nach der gemeinsamen Bearbeitung der Frage der Vorrangigkeit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung wird zum Gründungszuschuss selbst informiert und über weitere Aspekte, wie z. B. die freiwillige Arbeitslosenversicherung, gesprochen. Die Alg-I-Beziehenden werden mit „Schulaufgaben“ (B02c) nach Hause geschickt, wenn mit Bezug auf die Vorrangigkeit noch Zweifel bei den Vermittlungsfachkräften bestehen. Ein Profiling mit individueller Standortbestimmung und dem Ausgang einer offenen gemeinsam diskursiv erarbeiteten Zielfestlegung ist auch unter den neuen Bedingungen nicht erkennbar. Einerseits ist dieser Befund auf die Omnipräsenz des Vermittlungsvorrangs in einer Phase des Gesprächs zurückzuführen, in welcher über Standort und Ziele der Alg-I-Beziehenden gesprochen werden könnte. Das Profiling wird dann durch die Klärung des Vermittlungsvorranges ersetzt. Andererseits kommen einige Gesprächspartner bereits mit einem klar gefassten Ziel – der Selbständigkeit – ins Gespräch hinein (z. B. B05a). Damit wird die Möglichkeit, zu Beginn des Gespräches auf eine individuelle Standortbestimmung oder ganzheitliche Fallbetrachtung hinzuwirken, die die lebensweltliche Situation der Alg-I-Beziehenden zur Grundlage einer Zielbestimmung machen könnte, möglicherweise verschenkt.

Über die Erläuterung formaler Bestimmungen hinausgehend, die die individuelle Situation der Alg-I-Beziehenden reflektiert (z. B. das familiäre Umfeld) und auf Stolpersteine und zusätzliche Hilfeangebote (z. B. die Möglichkeit von Mikrokrediten) hinweist, findet wohl nur eine Gründungsberatung statt, wenn bezüglich des Vermittlungsvorrangs im Gespräch bereits eine Einschätzung zu Gunsten des Gründungsvorhabens zustande kommt (z. B. B02a). Nur wenn die Fachkräfte aus dem Verhalten und den Äußerungen der Alg-I-Beziehenden noch eine gewisse Unsicherheit herauslesen können, wird im Sinne des Erwartungshorizontes der „Entscheidungs-

begleitung“ (Bernhard 2012b) das Abwägen zwischen den Zielen der Selbständigkeit und regulärer Beschäftigung unterstützt, wenngleich auch hier vor dem Hintergrund des Vermittlungsvorranges und dem damit verbundenen Risiko, dass der Schritt in die Selbständigkeit dann möglicherweise nicht gefördert werden kann (B06a, Z. 277-285).

Allerdings müssen auch Vermittlungsfachkräfte im reflektierenden Nachgespräch zugeben (B01c), was sich sowohl im Falle der Gespräche unter dem alten Gründungszuschuss wie auch unter den neuen Regelungen deutlich zeigt: Eine wirkliche inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Gründungsprojekt findet in der Regel nicht statt. Vor der Reform, weil aufgrund des Rechtsanspruches der autonome Gründungswille der Alg-I-Beziehenden das Ziel ohnehin vorgeben konnte. Nach der Reform, weil, aufgrund des Ermessens unter Budgetrestriktion, alle Aufmerksamkeit auf der Feststellung des Vermittlungsvorrangs ruht.

4.4 Die Sicht der Alg-I-Beziehenden

In diesem Kapitel greifen wir auf die Interviews zurück, die wir mit verschiedenen Gruppen von Neugründenden geführt haben. In den Interviews wurden die Befragten gebeten, ihre Lebensgeschichten zu erzählen und sie wurden gefragt, welche Erfahrungen sie mit der BA im Zusammenhang mit ihrer (geförderten oder ungeförderten) Gründung gemacht haben. Die Erzählungen und Antworten ermöglichen einen Blick von außen auf die Arbeit der Agenturen, also zum Beispiel darauf, wie das gängige Entmutigen von einer Antragstellung bei den Alg-I-Beziehenden ankommt. Im Einzelnen werden in diesem Abschnitt folgende Aspekte angesprochen: Die Verwendung der Gründungsförderung für das Selbstständigkeitsprojekt (Abschnitt 4.4.1), Gründe für eine Nicht-Antragstellung (Abschnitt 4.4.2) sowie das Zustandekommen von und der Umgang mit Antragsablehnungen (Abschnitt 4.4.3).

4.4.1 Gebrauch der Gründungsförderung

In diesem Abschnitt beschäftigen wir uns mit der Frage, welchen Nutzen die Gründungsförderung und der damit verbundene Vergabeprozess für die Neugründenden haben. Es lassen sich drei übergeordnete Kategorien des Nutzens unterscheiden, von denen die Befragten jeweils eine oder mehrere nennen und die intern weiter differenziert werden können: a) Monetärer, b) fachlicher sowie c) sonstiger Nutzen.

a) Alg-I-Beziehende, deren Antrag auf Gründungszuschuss bewilligt wird, erhalten für sechs Monate eine monatliche Pauschale von 300 Euro für die soziale Absicherung und eine Förderung in Höhe ihres Arbeitslosengeldes. Bei einer durchschnittlichen Höhe an Alg-I-Anspruch sind das 10.800 Euro (Männer) bzw. 6.120 Euro (Frauen) in der ersten Phase.¹¹ Wofür verwenden die Geförderten dieses Geld? Die

¹¹ siehe http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV52.pdf, letzter Zugriff: 16. Dezember 2014.

meisten Befragten ziehen aus dem Gründungszuschuss mehr oder weniger konkreten Nutzen. Er wird – wie vom Gesetzgeber beabsichtigt – für die soziale Absicherung verwendet (G01, Z. 844-845; G14, Z. 672. 673), aber auch für zusätzliche Ausgaben und Investitionen, die untrennbar mit der neuen Selbständigkeit verbunden sind. Wiederholt genannt werden Autoanschaffungs- und Unterhaltskosten sowie Mobilitätskosten (G01, Z. 51-54; G14, Z. 668-672; G38, Z. 532-538). Es kann sich aber auch um berufsspezifische Zusatzkosten handeln, wie die Haftpflichtversicherung beim Beispiel freiberuflicher Hebammen:

„Und hab dafür dann eben auch den Gründungszuschuss beantragt, dass ich da loslegen kann. Es sind einfach viele Kosten, die einem als freiberufliche Hebamme ins Haus stehen. Man muss sich diese hohe Berufshaftpflichtversicherung von 4300 Euro im Jahr überhaupt erst mal leisten.“ (G01, Z. 47-51)

Geförderten Neugründenden bleibt durch den Gründungszuschuss auch erspart, andere, zumeist aufwändigere, Finanzierungsmöglichkeiten zu suchen und sich über Kredite (G13, Z. 838-841), Nebenjobs (G11, Z. 1015-1020) oder eigene Reserven zu finanzieren (G03, Z. 1326-1328). Eine freie Übersetzerin schildert, wie sehr sie die Nachricht von der Bewilligung ihres Gründungszuschusses erleichtert hat:

„Und dann kam relativ schnell, ich glaub, so nach drei Wochen oder so, nachdem ich die Unterlagen dann alle weggeschickt hatte, kam dann so ein Brief von der Arbeitsagentur. Und dann dacht ich mir schon: Oh, okay, [lachend] wenn´s so schnell geht dann war´s wahrscheinlich nix. Aber dann stand eben drin, dass der Gründungszuschuss bewilligt ist und dann ist mir schon erst mal [ein]ziemlich großer Stein vom Herzen gefallen, weil ich halt einfach gewusst hab: Okay, die ersten sechs Monate [...] zumindest, alles Wichtige kann bezahlt werden. Ich muss jetzt nicht [lacht leicht] irgendwie immer schauen, wo ich´s Geld herkrieg´ und so. Ich muss jetzt auch nicht einen großen Kredit aufnehmen oder so. Ich [wusste], dass ich die erste Zeit überbrücken kann.“ (G13, Z. 830-840)

Gerade die Einschätzungen und Probleme *ungeförderter* Neugründender zeigen deutlich, dass der Gründungszuschuss die Konzentration auf die Umsetzung der Gründungsidee ermöglicht (G12, Z. 1343-1351; G11, Z. 973-976).

Der mit Abstand am häufigsten genannte und am nachdrücklichsten beschriebene Nutzen der Gründungsförderung ist allerdings das Gefühl finanzieller Sicherheit, die gerade in der unmittelbaren Nachgründungsphase gesucht wird. In dem Zitat der Übersetzerin klingt dieses Motiv schon an. In nicht wenigen Berufen und Branchen stehen Neugründende vor der besonderen Herausforderung, in Vorleistung treten zu müssen. Die Gründerin einer Agentur (deren Gründungszuschussantrag abgelehnt wurde) schildert die Gepflogenheiten in ihrer Branche, die für sie eine Förderung in der Anfangsphase attraktiv erscheinen lassen:

„Wir haben also den ersten Monat natürlich gar nichts verdient. Woher auch. Bei uns in der Branche ist es auch so, bis da mal dann Rechnungen bezahlt werden,

dauert es natürlich lange. Weil [ich] hab am Anfang vielleicht eine Entwicklung noch von dem Logo. Das geht immer wieder hin und her. Oder auch von anderen Gestaltungen. Das ist immer was, was man dem Kunden gibt, was dann wieder vielleicht auch bei dem noch ein bisschen liegt [...], wieder zurückkommt. Es ist ja nicht so, dass wir irgendein Endprodukt haben, das wir verkaufen und dann ist es weg. Der Vorteil ist natürlich, dass wir keine riesen Maschinen anschaffen müssen, die viel Geld kosten oder so. Aber es dauert zum Teil schon auch mal zwei, drei Monate bis dann eine Rechnung geschrieben werden kann. Und das ist am Anfang dann schwierig. Weil genau da hätten wir das Geld gebraucht. Da war es schon sehr, sehr schwer. Da haben wir uns schon sehr einschränken müssen. Privat dann auch.“ (G04, Z. 877-892 s. auch G08, Z. 1382-1387)

Die Gründungsförderung kann zumindest zeitweise das Gefühl finanzieller Sicherheit vermitteln; sie ermöglicht „entspannt sein“ (G14, Z. 663) und bestärkt gerade diejenigen, die mit „Bauchschmerzen“ in die Selbständigkeit gehen, weil sie ihnen ein „stabiles Einkommen“ gibt, „auch wenn´s die ersten Monate bescheiden läuft“ (G32, Z. 890-892). Im Vergleich zu dem konkreten monetären Nutzen, den der Gründungszuschuss stiftet, wenn man ihn lediglich als Finanzierungsmöglichkeit von gründungsbedingten Mehrausgaben sieht, ist das Gefühl finanzieller Sicherheit ein diffuser Nutzen, der immer wieder mit konkreteren Verwendungszwecken (wie Anschaffungen) verwoben wird. Er ist dadurch aber nicht weniger wichtig. Neugründende vollziehen in der Regel und häufig zum ersten Mal einen grundlegenden Statuswechsel von der abhängig Beschäftigten zur Selbständigen. Viele suchen und benötigen in dieser Phase jede Form von Unterstützung.

b) Während es vielfältige Formen von monetärem Nutzen der finanziellen Gründungsförderung gibt, wird der fachliche Nutzen der Zusammenarbeit mit der BA überwiegend gering eingeschätzt. „Gar nix, null“ (G06, Z. 1398) habe ihm die BA da helfen können, resümiert einer und formuliert damit zugespitzt, was sich in vielen Interviews wiederfindet. Vor allem an Beratung, die über gründungszuschussantragsbezogenes hinausgeht, mangelt es aus Sicht vieler Befragter:

„Bisschen gewundert hat es mich schon, muss ich sagen, dass da, rein von der Arbeitsamtseite, da nicht mehr Beratungs-Knowhow kam. Muss ich sagen, ja. Das war schwach.“ (G20, Z. 769-772, vgl. zu ähnlichen Einschätzungen G19, Z. 1261 G08, Z. 645-647)

Diese Beobachtung deckt sich mit dem Selbst- und Aufgabenverständnis der überwiegenden Mehrheit der Vermittlungsfachkräfte, die sich für eine Gründungsberatung im engeren Sinn nicht zuständig oder kompetent genug fühlen – daran hat sich seit der Zeit vor der Reform nichts geändert (Bernhard/Wolff 2011a: 61 ff.). Allerdings treten auch nicht alle Alg-I-Beziehenden mit Beratungserwartungen an die Agenturen heran. Verbreitet sind durchaus negative Stereotype von der BA als unpersönliche Massenverwaltung, die opak und eigenlogisch operiert und ihre Klientinnen und Klienten zu Nummern degradiert (z. B. G14, Z. 644-649; G02, Z. 479;

G22, Z. 528). Solche Alg-I-Beziehenden zeigen sich dann auch nicht von der Beratungsleistung enttäuscht, sondern sehen sich vielmehr in ihren Erwartungen bestätigt bzw. zeigen sich positiv überrascht, wenn ihre Befürchtungen nicht vollumfänglich bestätigt werden (G24, Z. 721-727).

Die Gewährung eines Gründungszuschusses setzt eine Tragfähigkeitsbescheinigung durch eine fachkundige Stelle und, im Zuge dessen, die Ausarbeitung eines Businessplans voraus. Einige der Befragten hätten keinen Businessplan erstellt, wenn dies nicht eine Fördervoraussetzung gewesen wäre (G01, Z. G09, Z. 831-841). Fachlicher Nutzen aus der BA-Gründungsförderung könnte also z. B. aus der Erarbeitung einer Umsatz- und Rentabilitätsvorschau im Rahmen des Businessplans und aus der Zusammenarbeit mit den bescheinigenden externen Stellen entstehen, wie im folgenden Zitat geschildert wird:

„Ab da, wo ich dann nicht mehr gearbeitet habe – das waren so die ersten vier Wochen – habe ich mich hauptsächlich um diese ganzen Unterlagen, Businessplan und so gekümmert und habe da die ganze [Zeit] [...] mich um diesen Gründungszuschuss gekümmert. Natürlich zwingt der einen auch so bisschen – das find ich auch ganz gut – sich natürlich generell mit dem Ganzen, mit der Materie zu beschäftigen. Weil man sich einfach Gedanken machen [muss]. Deswegen fand ich’s gar nicht schlecht, weil es zwingt einen halt dazu, sich [über] bestimmte Sachen Gedanken zu machen und die auch zu Papier zu bringen. Und dann auch durchzurechnen, ob das so funktioniert.“ (G13, Z. 792-802)

Und obwohl die Kooperation mit den externen Partnern ganz überwiegend als kompetent und auch als hilfreich eingestuft wird (G02, Z. 577-578; G04, Z. 741-744; G24, Z. 458-461), bringen nur wenige Befragte den fachlichen Nutzen der Erstellung des Businessplans mit der BA in Verbindung. Es scheint so, als ob der BA nicht immer alle Leistungen zugerechnet werden, die sie im Rahmen der Gründungsförderung erbringt.

Dieser Eindruck erhärtet sich, wenn man weitere Befragungsinformationen heranzieht. Alle Neugründenden wurden gegen Ende des Interviews gebeten, zu resümieren, welche Personen oder Organisationen im Verlaufe des Gründungsprozesses (von der ersten Idee bis zur Nachgründungsphase, vergleiche Abschnitt 3) für sie wichtig waren. Die Befragten konnten diese Angaben in einer graphischen Übersicht (einer Netzwerkkarte, vergleiche Bernhard 2012c; Hollstein/Straus 2006) eintragen. Mit diesem Erhebungstool erhält man einen guten Eindruck davon, welche Relevanzen verschiedenen Kontakten im persönlichen Netzwerk zugewiesen werden. Im Ergebnis zeigt sich, dass die BA nur von zwei der vierzig Befragten als sehr wichtig für den Gründungsprozess beschrieben wird (G01 und G05). In den Fällen handelt es sich einerseits um eine Befragte, der die BA in einer Phase der Reorientierung auf eine Selbständigkeit hin entscheidend geholfen hat – also jemanden, der einen berufsbiographischen Nutzen aus der Gründungsförderung ziehen konnte, und an-

dererseits um eine Gründende, die hochgradig auf finanzielle Unterstützung angewiesen ist.

Andere Befragte messen dem Förderprozess durchaus erhebliche Bedeutung zu, wie beispielsweise in den oben genannten Fällen beruflicher Neuorientierung des Kochs und des Technikers. Dennoch spielt die BA in den abschließenden Beurteilungen dieser und anderer Befragter keine Rolle. Dies gilt unbeschadet der Frage, – aus der Außenperspektive der wissenschaftlichen Analyse betrachtet – ob die Gründungsförderung in den Erzählungen von den Wegen in die Selbständigkeit wichtig war (z. B. G08 und G13). Überspitzt gesagt kann man diagnostizieren, dass die BA ein Anerkennungsproblem hat: Die Alg-I-Beziehenden rechnen ihr die direkten und indirekten Unterstützungsleistungen, die sie im Verlaufe des Gründungsprozesses erbringt, nicht immer zu – manchmal selbst dann nicht, wenn es angesichts der vorangegangenen Erzählung überrascht (G29, G32). Zum Teil ist die Nicht-Anerkennung sicherlich darauf zurück zu führen, dass die Erfahrungen in den Agenturen ambivalent sind: Positiven stehen negativen Eindrücken entgegen, die das Gesamtbild beeinträchtigen (G08, G13, G22). Eine Selbständige hat einerseits den Zuschuss in beiden Phasen erhalten und hat dies als „große Erleichterung“ empfunden (G08, Z. 667), zudem hat sie die Agentur als „sehr, sehr nett“ erlebt (Z. 675). Sie konstatiert sogar, dass sie es im ersten halben Jahr ohne Gründungszuschuss nicht geschafft hätte (Z. 1385-1386). Andererseits erlebt sie „das System“ (Z. 608) ihrer Agentur aber auch als unpersönlich, ihre „Sachbearbeiterin“ (Z. 630) trifft sie nur in dem Erstgespräch, in dem ihr auch gleich ein Antragsformular ausgehändigt wird. Dass dieses Formular bereits ein Gründungsdatum enthält und sie damit einen konkreten Termin für die Abmeldung aus der Arbeitslosigkeit hat, begreift sie erst später und dann drängt die Zeit, den Antrag zu vervollständigen (Z. 622-625).

c) In einzelnen Fällen kann der Nutzen der Gründungsförderung auch weit über monetäre Aspekte hinausgehen. Ein Beispiel ist der hochspezialisierte Techniker, der zuvor sowohl in Führungspositionen angestellt als auch erfolgreich selbständig war, und nach jahrzehntelangem erfolgreichem Berufsleben plötzlich entlassen wird. Aus Mangel an Alternativen und um etwas zu tun, um nicht aufzugeben, schlägt er den Weg einer Neugründung ein. Die Nachricht von der Bewilligung der beantragten Förderung erreicht ihn in dieser herausfordernden Lebenssituation:

„Und dann, als ich dann die Nachricht bekommen hab [...], dass das also genehmigt ist, dass ich die Förderung bekomme, ja, da war das einfach wieder [...] [ein] Lichtblick. Da, wo ein Türchen zugeht, da geht ein anderes wieder auf. Das glaubt man nicht, ist aber so.“ (G03, Z. 619-623)

Der Techniker interpretiert die Förderzusage also als Signal, dass der eingeschlagene Weg der Richtige ist. Er erfährt Bestätigung und kann daraus Energie ziehen. Ebenfalls überwiegend symbolische Bedeutung hat der Gründungszuschuss für einen jungen Koch. Die Aussicht auf die neuen Unsicherheiten, die mit einer Selbständigkeit zusammen hängen, schreckt ihn zunächst ab:

„Naja, die Schwierigkeit zu Starten war, [dass] man was Eigenes an[fängt] und sagt: Davon lebe ich jetzt. Also diesen Mut zu haben und zu sagen: Ich trete jetzt über diese Schwelle und mach mich frei von der Sicherheit. Von der Sicherheit, dass da jemand ist, der bezahlt mir Krankenkasse, meine Steuern, meine Miete. Ich hab immer da[für] das Geld, jeden Monat, auf jeden Fall. So was weiß man ja nicht, wenn man selbständig ist.“ (G10, Z. 850-856)

Die Agentur habe ihn angesichts dieser Zweifel dabei bestärkt, sich aufzuraffen und „zu sagen, so, jetzt starte ich durch“ (G 10, Z. 806-807). In unserem Sample finden sich weiterhin Fälle, bei denen die Unterstützung der BA wesentlich für die Entscheidung und/oder die Ausrichtung der Selbständigkeit war (G05, Z. 155-166; G29, Z. 531-538).

Die Befragten, für die der Nutzen der Gründungsförderung über konkrete und diffuse monetäre Effekte hinausgeht, weisen zwei Gemeinsamkeiten auf. Sie bewerten erstens neben den finanziellen Aspekten des Gründungszuschusses auch den Kontakt zur BA, der mit dem Förderprozess einhergeht (und gelangen dabei zu einer überwiegend positiven Einschätzung). Und zweitens befinden sie sich an einem biographischen Scheideweg von der abhängigen in die selbständige Tätigkeit. Aus verschiedenen Gründen haben sie Respekt vor diesem Statuswechsel, und die Zusammenarbeit mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Agenturen hilft ihnen dabei, diese Hürden zu überwinden und den Sprung in die Selbständigkeit zu wagen.

4.4.2 Gründung ohne Förderung

Mit dem neuen Gründungszuschuss haben sich die Förderaussichten für Neugründer im SGB III deutlich verringert. Das führt zwangsläufig dazu, dass die Gruppe derjenigen, die die formalen Voraussetzungen für eine Förderung erfüllt (insbesondere ausreichende Restanspruchsdauer), aber sie nicht erhält, zunimmt. Ein Blick auf die Prozessdaten zeigt, dass ein Großteil der Gründungen aus dem Alg-I-Bezug heraus nunmehr ungefordert stattfindet (Tabelle 3). Diese ungeforderten Neugründenden dürften nach unseren qualitativen Erkenntnissen in der großen Mehrzahl weder einen Förderantrag eingefordert haben, noch dürften sie mit stornierten Anträgen, Ablehnungen oder Widersprüchen in der Statistik auftauchen. Offensichtlich fällen viele, die die formalen Voraussetzungen für eine Förderung erfüllen, schon im Vorfeld einer Antragstellung eine Entscheidung gegen den Gründungszuschuss als Hilfeleistung der BA. Für die Evaluation der Umsetzung des neuen Gründungszuschusses sind diese „unproblematischen“ ungeforderten Selbständigen von Bedeutung, weil ihre Bereitschaft zur Gründung ohne Gründungszuschuss ein wichtiger Baustein in der unerwartet reibungslosen Einführung der gesetzlichen Änderungen ist. Für die vorliegende Studie wurde deshalb eine Kontrastgruppe von ungeforderten, anspruchsberechtigten Neugründenden gebildet und nach ihren Beweggründen und Erfahrungen mit der BA befragt.

Es lassen sich drei Typen der Nicht-Inanspruchnahme des Gründungszuschusses unterscheiden: a) Alg-I-Beziehende, die entmutigt wurden, einen Antrag zu stellen, b) Alg-I-Beziehende, für die eine Förderung von nachrangiger Bedeutung ist sowie c) Alg-I-Beziehende, die in individuellen Arrangements das Alg I als Suggestat für eine Förderung projektförmiger selbständiger Tätigkeit nutzen.

a) Die erste Gruppe, die knapp die Hälfte der von uns befragten Kontrastgruppe ausmacht, begründet ihre Nichtantragstellung vorwiegend damit, dass ihre Vermittlungsfachkräfte sie bezüglich einer Antragstellung entmutigt hätten. Beispielhaft für die Erfahrungen der Alg-I-Beziehenden dieser Gruppe ist die nachfolgende Antwort eines Gründers auf die Frage, ob er einen Antrag auf Gründungsförderung mit dem Gründungszuschuss gestellt habe:

„Nöö, hab ich gar nicht. Ich war bei dem Erstgespräch, hab mir das erklären lassen, der hat mir die ganzen Unterlagen gegeben zum Ausfüllen. Dann hat er schon klar gemacht, also der Berater, dass er nicht empfehlen würde, dass ich es bekomme, weil ich einfach als Berater sofort [einen] Job bekäme.“ (G14, Z. 1353-1357 s. ähnlich V14, Z. 656-659)

Von vergleichbaren, sehr entschiedenen Aussagen der Vermittlungsfachkräfte berichten alle Befragten in dieser Gruppe. Ihre Erfahrungen sind das Gegenstück zu der in Abschnitt 4.2.1 beschriebenen Vorgehensweise, Gründungsinteressierte schon möglichst früh von einer Förderantragstellung abzubringen. Im Unterschied zu anderen Befragten nehmen die ‚Entmutigten‘ die negativen Signale ihrer Vermittlungsfachkräfte zum Anlass, sich nicht weiter mit dem Gründungszuschuss zu beschäftigen. Sie verzichten darauf, sich einen Antrag aushändigen zu lassen – was ihnen von Rechtswegen zusteht und was auf Nachfrage jederzeit möglich ist.

Wenn die Entmutigten in der Konsequenz der vorgegebenen Richtung der BA-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter folgen, so tun sie das nicht durchweg einvernehmlich. Neben denen, die „kein Ding“ (V12, Z. 1333) aus dem Entmutigt-Werden machen wollen, gibt es auch solche, die die Logik hinter der Abweisungsstrategie anzweifeln. Das ist insbesondere bei denen der Fall, die sich „unfreundlich“ (G40, Z. 64) behandelt gefühlt haben oder die mit (rechtlich) zweifelhaften Argumenten – wie der Aussage, man fördere derzeit generell nicht mit dem Gründungszuschuss (G16, Z. 1112-1123) – konfrontiert worden sind.

Das kann man als Hinweis darauf verstehen, dass der argumentative und gesprächstechnische Aufwand der Vermittlungsfachkräfte die Bereitschaft der Alg-I-Beziehenden beeinflusst, die Richtungsentscheidungen in Vermittlungsgesprächen nicht nur hinzunehmen, sondern auch nachzuvollziehen und zu akzeptieren.

b) Eine zweite Gruppe von Alg-I-Beziehenden, die trotz formaler Eignung ungefordert gründet, setzt sich aus Personen zusammen, für die eine Förderung mit dem Gründungszuschuss gegenüber ihrem Gründungsprojekt nachrangig ist. Bei Befragten dieser Gruppe bleibt unklar, inwieweit sie unter den verschärften Bedingungen

überhaupt für eine Förderung in Frage gekommen wären. Gefragt, ob er einen Gründungszuschuss beantragt habe, antwortet ein Interviewter: „Haben wir uns nicht drum gekümmert.“ (G17, Z. 819) und er führt weiter aus:

„Ja, aber [...] bei uns [...] hat sich immer so ergeben. Wir haben nicht gesagt: Wir gründen jetzt eine Firma und brauchen aber 50.000 Euro im Jahr, um das irgendwie anzuschieben. Im Nachhinein wär es wahrscheinlich schlauer gewesen, das [eine Antragstellung] zu tun. Aber jetzt läuft das Ding irgendwie und so lange wir das Gefühl haben, das strapaziert uns nicht zu sehr, machen wir es einfach.“ (G17, Z. 817-826; s. auch G18, Z. 1522-1528)

Typisch für Mitglieder dieser Gruppe ist, dass sie gar nicht erst auf eine Klärung der Frage der Förderwürdigkeit hinwirken. Im (zum Teil diffusen) Wissen um die Förderbedingungen entscheiden sie sich dafür, ihre Energie lieber in das Gründungsprojekt selbst anstatt in eine Antragstellung zu investieren.

„Ich hab schon im Internet auch dann gesucht, und so weiter, aber ich hab dann gesagt: Okay. Der wahrscheinlichste Weg an Geld zu kommen wäre ein Businessplan gewesen, aber ich wollte dann in dem Sinne auch gar nicht diese Abhängigkeit von irgendeinem Geldgeber haben, sondern es erst mal selber anfangen.“ (G20, Z. 760-766)

Am Beispiel der zweiten Gruppe zeigen sich die Wirkungen der geänderten Anreizstruktur des Gründungszuschusses in aller Deutlichkeit. Im Vergleich zu der Zeit vor der Reform stehen Alg-I-Beziehende höheren Förderhürden gegenüber (insbesondere müssen sie ihre Vermittlungsfachkräfte überzeugen), haben eine größere Unsicherheit hinsichtlich des Ausgangs des Antragsprozesses und der Nutzen einer Förderung ist für die meisten Alg-I-Beziehenden durch die Verkürzung der ersten Förderphase auf sechs Monate bei gleichzeitig gestiegener Mindestrestanspruchsdauer gesunken. Einer der Befragten rechnet vor, dass der Gründungszuschuss für die BA letztlich mit relativ geringen Mehrausgaben verbunden ist:

„Die Erwartungshaltung ist wie gesagt die, dass man für, ich sag mal, bescheidenes Geld dort gar nicht so wenig erreicht hat. [Man] muss es ja auch so sehen: Wenn ich das noch richtig in Erinnerung habe, war das quasi angerechnet worden auf den Restanteil des Arbeitslosengeldes, was man alternativ hätte bekommen können. Es war also quasi nur eine Umwidmung des Arbeitslosengeldes in einen Gründungszuschuss, der dann nach hinten heraus oder noch ein bisschen verlängert worden ist, ne? Also aus dieser Differenzbetrachtung heraus war jetzt die zusätzliche finanzielle Belastung nicht so groß.“ (G18, Z. 1456-1464)

Die Alg-I-Beziehenden müssen entscheiden, ob sich der Aufwand der Antragstellung für sie überhaupt noch lohnt oder nicht und – sofern sie schon dabei sind, zu gründen – treffen sie diese Entscheidung in einer Phase hoher Arbeitsbelastung. Nun sind die Neugründenden der zweiten Gruppe fest zur Gründung entschlossen und haben das vorrangige Ziel, diese voranzutreiben. In ihrem Fall fällt die Güter-

abwägung gegen den Gründungszuschuss aus: Der erwartete Nutzen lohnt den Aufwand nicht. Unterschwellig spielt diese Abwägung aber auch bei den Entmutigten eine Rolle. Wenn der Einsatz und die eingeschätzte Erfolgswahrscheinlichkeit höher ausgefallen wären, würden sie eher dazu tendieren, das Entmutigt-Werden zu eskalieren, das heißt nachzuhaken, sich einen Antrag aushändigen zu lassen und ihn ausgefüllt einzureichen und/oder Widerspruch gegen eine Ablehnung einzulegen.

Unter anderen, günstigeren Förderbedingungen – beispielsweise denen aus der Zeit von 2006 bis 2011 – hätten sich sicherlich Teile der ungefördert Gründenden aus den ersten beiden Gruppen intensiver um eine Förderung bemüht und sie gegebenenfalls erhalten. Solche Förderungen können als Mitnahmen bewertet werden, wenn man ein *weites Verständnis von Mitnahmen* heranzieht und darunter alle Förderungen von Gründungsprojekten fasst, die auch ohne eine Förderung zustande gekommen wären. So gesehen wurde ein Reformziel erreicht (siehe Abschnitt 1). Bei einem *engen Verständnis von Mitnahmen* fallen aus dieser Menge allerdings noch die Gründungsprojekte heraus, die sich durch die Förderung verändert hätten, also etwa schneller umgesetzt werden können, eine höhere Überlebenschance haben oder anders (z. B. größer) angelegt worden wären. Nach einem engen Verständnis keine Mitnahme wäre beispielsweise die Tätigkeit eines Gründers, der nach eigenen Angaben sein Produktangebot (eine Software) mit einem Gründungszuschuss schneller hätte entwickeln können, wenn er sich in der Anfangszeit weniger um die Sicherung seines Lebensunterhalts hätte kümmern müssen (G12, Z. 1343-1352). Eine Mitnahme liegt nach dieser Definition bei einem Gründer vor, dem im Falle einer Förderung lediglich der Rückgriff auf Gespartes erspart geblieben wäre (G14, Z. 665-674).

c) Ein weiteres Motiv, sich nicht eingehend mit dem Gründungszuschuss zu beschäftigen, findet sich bei Alg-I-Beziehenden, die den normalen Alg-I-Bezug als gezielte Unterstützung ihrer (quasi) selbständigen Tätigkeit(en) verstehen und nutzen. Diese Interpretation des Alg-I-Bezugs trifft man bei projektförmigen (selbständigen) Tätigkeiten an. Eine Opernsängerin weist darauf hin, dass sie im Sinne der BA keine „selbständige Tätigkeit ausführe“ (G41, Z. 97). Bei ihr wechseln sich immer wieder relativ kurze abhängige Beschäftigungsverhältnisse an verschiedenen Opernhäusern mit Phasen der Arbeitslosigkeit ab. Die Phasen der Arbeitslosigkeit und erneuten Jobsuche federt sie mit dem Alg I (und der sozialen Absicherung) ab – eine Möglichkeit, ohne die ihr Beschäftigungsmodell nach ihrer Einschätzung „undenkbar“ (G41, Z. 153) wäre. Das berufsbedingte Pendeln zwischen kurzfristigen abhängigen Beschäftigungen und Phasen der Arbeitslosigkeit findet sich ähnlich auch bei Schauspielerinnen und Schauspielern sowie Regisseurinnen und Regisseuren (G17, G19). Es bleibt allerdings nicht auf künstlerisch-darstellerische Tätigkeiten beschränkt. Ein Grafikdesigner habe eine Zeitlang dieses „Spielchen“ (G36, Z. 692) gemacht, allerdings mit Wechseln zwischen Arbeitslosigkeitsphasen und kürzeren, auftragsgebundenen Phasen der Selbständigkeit.

4.4.3 Ablehnungen und Widersprüche

Ablehnungen von Anträgen auf einen Gründungszuschuss sind voraussetzungsvolle Vorgänge: Sie setzen voraus, dass Alg-I-Beziehende nicht erfolgreich entmutigt wurden sowie dass ein Antrag mit den notwendigen Unterlagen vorgelegt wurde. Im Folgenden soll gezeigt werden, wie Ablehnungen zustande kommen und wie sich die Förderinteressierten zu diesen verhalten bzw. wann und mit welchen Motiven sie Widerspruch einlegen.

Erwartbarerweise ist der häufigste Grund, mit denen ein Antrag bei den Befragten abgelehnt wurde, die Vermittelbarkeit in abhängige Beschäftigung (5 von 8 Befragten mit abgelehnten Anträgen). Alle Befragten, deren Anträge aufgrund eines Vermittlungsvorranges abgelehnt wurden, schildern, dass sie frühzeitig und sehr entschieden auf eine wahrscheinliche Ablehnung hingewiesen wurden. Das bedeutet, dass den Befragten „schon relativ klar“ war, dass sie „nichts bekomme[n]“ (G12, Z. 1329-1331, siehe auch G40, Z. 61-65). Wie schon bei den ungeförderten Neugründenden schlägt sich hier sehr deutlich die Strategie der Agenturen nieder, Förderungsinteressierte schon von einer Antragstellung abzuhalten (siehe Abschnitt 2.1). Andere Ablehnungsgründe als über den Vermittlungsvorrang finden sich in unserem Sample nur als Einzelfälle. Berichtet wird von fehlender Eignung (G38), eine Betriebsübernahme (G26) und fehlender Erforderlichkeit als Ablehnungsgründen.

Von allen abgelehnten Antragstellerinnen und Antragstellern ist die Physiotherapeutin, die einen laufenden Betrieb übernehmen will (G26), die Einzige, die Verständnis für die Ablehnung des Antrags aufbringt. Sie hatte zuvor elf Jahre in dem Betrieb gearbeitet, war gezielt als Nachfolgerin aufgebaut worden und hatte auch schon die Positionen der stellvertretenden Geschäftsführerin sowie der Geschäftsführerin bekleidet (ebd., Z. 26-32). Die Kunde von der Ablehnung stellt sie emotionslos fest, ohne weiter darauf einzugehen (ebd., Z. 35-40). Die anderen Abgelehnten hadern mit der Entscheidung bzw. mit den Entscheidungsgründen, wenngleich aus unterschiedlichen Gründen: Sie fühlen sich ungerecht behandelt (G04), sehen die Ablehnung als Schock in der Gründungsphase (G02) oder/und können die Begründung der Ablehnung nicht nachvollziehen (G02, G11, G38, G40). Allerdings ziehen die Neugründenden aus der Unzufriedenheit mit der Entscheidung ihrer Agentur für Arbeit sehr differente Schlüsse: Ein Teil belässt es dabei und nimmt – mehr oder weniger konsterniert – die Ablehnung hin (G12, G15, G26, G40), ein anderer Teil legt Widerspruch ein (G02, G04, G11, G38), was in zwei Fällen zur Klage eskaliert (G02, G04) und in einem Fall die Revision der Entscheidung und die Gewährung des Gründungszuschusses zur Folge hat (G02).

Was bewegt die Alg-I-Beziehenden, den zusätzlichen Aufwand nicht zu scheuen und den Schritt in den Widerspruch zu gehen? Der Ablehnungsgrund scheint hier nicht entscheidend zu sein: Nicht einmal die Hälfte der Ablehnungen wegen Vermittelbarkeit hat in unserem Sample einen Widerspruch nach sich gezogen. Wichtiger

scheinen zwei andere Faktoren zu sein: a) Das Überschreiten einer Relevanzschwelle und b) der soziodemografische Hintergrund.

a) In allen Fällen, in denen Ablehnungen zum Widerspruch führten, liegen grundlegende Erschütterungen von Erwartungen vor, über die die Betroffenen nicht einfach hinweg gehen wollen. Eine Autorin und Journalistin erlebt die Ablehnung als „Riesenschock“ (G02, Z. 513), der ihre wirtschaftliche Existenzgrundlage in Gefahr bringt und der zudem durch unzureichende Marktkenntnis der Vermittlungsfachkraft bedingt wurde:

„Ja, also in der Begründung stand: [...] An einem bestimmten Tag war die Mitarbeiter- oder die Sachbearbeiterin im Internet und hat gesehen, dass es irgendwie sehr viele Stellen für Journalisten gibt. Und darauf beruhte dann die Begründung, dass ich mich nicht selbständig machen muss, weil ich mich ja anstellen lassen könnte. Genau. Und in dem Widerspruch habe ich dann formuliert, dass nicht jeder Journalist Journalist ist, dass diese Bezeichnung für so viele Berufe verwendet wird. Und [dass] ich mich aber speziell eben auf TV-Autorin spezialisieren möchte. Und dass ich wirklich lange geschaut hab, ob es das in X-Stadt gibt und das gibt es nicht.“ (G02, Z. 778-782)

Zusammen mit dem Gefühl „mir steht das zu“ (G02, Z. 825) motiviert das die Alg-I-Beziehende zum Widerspruch, der Erfolg hat und ihr die Gründungsförderung zugänglich macht.¹²

Die Gründerin einer Agentur (G04) fühlt sich in ihrem Gerechtigkeitssinn verletzt. Ihr Antrag wurde abgelehnt, wobei der Arbeitsvermittler nach ihrer Einschätzung von falschen Annahmen über das Vorliegen von Förderbedingungen ausgegangen war (G04, Z. 777-783). Ihre Klage gegen den abgelehnten Widerspruch ist gescheitert – das Gefühl, sich weiter gegen eine Ungerechtigkeit wehren zu wollen, ist ihr jedoch geblieben.

b) Der soziodemografische Hintergrund derjenigen, die Widerspruch gegen die Entscheidung der Agentur eingelegt haben und derjenigen, die davon Abstand genommen haben, unterscheidet sich in unserem Sample deutlich. Die Befragten der ersten Gruppe verfügen überwiegend über einen Hochschulabschluss (G02, G04, G11). Die Ausnahme bildet hier die angehende Finanzdienstleisterin, die einen mittleren Schulabschluss sowie Migrationshintergrund hat. Ihr Widerspruch scheint allerdings von einem Berater der Firma begleitet (oder sogar angetrieben) worden zu sein, für die sie arbeitet (G38, Z. 476). Die Befragten der zweiten Gruppe haben hingegen überwiegend einen Migrationshintergrund (G12, G15, G40). Die Ausnahme bildet hier die Physiotherapeutin, die den Betrieb übernimmt, in dem sie zuvor als Geschäftsführerin gearbeitet und insgesamt mehr als zehn Jahre angestellt war (G26).

¹² Für weitere Widersprüche gegen eine Ablehnung siehe G11 und G38.

Mehrere Prozesse können diese deutlichen soziodemografischen Unterschiede in der Zusammensetzung der beiden Gruppen verursacht haben. Der hohe Anteil von Personen mit Migrationshintergrund unter denjenigen, die eine Ablehnung ihres Antrags nicht anfechten, könnte auf eine generell höhere Bereitschaft hinweisen, Entscheidungen von offizieller Seite hinzunehmen. Eine weitere, nicht notwendigerweise alternative Erklärung wäre, dass Personen mit Migrationshintergrund auch dann eher einen Förderantrag stellen, wenn ihnen vorher sehr deutlich die Aussichtslosigkeit dieses Ansinnens dargelegt wurde. Diese Lesart lässt sich empirisch stützen: Ein Befragter wusste nach eigener Aussage bereits vor der Antragstellung, dass es nichts werden würde (G12, 1329-1331), ein weiterer lässt sich von der Vermittlungsfachkraft soweit demotivieren, dass er einen unvollständig ausgefüllten Antrag abgibt, der zum Scheitern verurteilt ist (G40, Z. 549-551) und dem Dritten wird selbst von seiner Steuerberaterin geraten, keinen Antrag zu stellen: „Ich habs gemacht. Hat die gesagt: Machs nicht. Hab ich gesagt: Ich mach es, ich probier es wenigstens. Wenn die mir helfen, gut, wenn nicht, dann, was soll ich machen?“ (G15, Z. 677-679)

Der hohe Anteil an Akademikerinnen und Akademikern unter denjenigen, die Widerspruch gegen die Entscheidung der Agentur eingelegt haben, könnte mit den Kompetenzen und dem Selbstbewusstsein zusammenhängen, die mit einer Hochschulbildung verbunden sind. Das würde bedeuten, dass Hochschulabsolventen eher bereit und in der Lage sind, Ablehnungsbescheide zu hinterfragen. Ein Vergleich der Auseinandersetzungen mit dem Ablehnungsgrund des Vermittlungsvorrangs zwischen beiden Gruppen stützt diese Vermutung. Die Akademikerinnen und Akademiker gehen hier viel detailorientierter vor und führen Gegenargumente an, die an Widerspruchs- und Klageverfahren hochgradig anschlussfähig sind. Die Autorin und Journalistin führt – nachdem sie die Spannbreite des Journalistenberufs festgestellt hat – aus:

„Eigentlich hab ich dann mit dem, was mir ja [...] am Anfang Probleme bereitet hat, [...] dann argumentiert: Nämlich dass wir Journalisten uns so spezialisieren, dass man [das] eben nicht sagen kann. Weil wenn ein Webdesigner gesucht wird für ne Website, da steht auch oben drüber, Journalist. Aber der baut die Seite. Das sind Dinge, die könnt ich nie. Also müsste ich jetzt noch mal fünf Jahre studieren um eine Seite bauen zu können. Und trotzdem heißt dieser Mensch Journalist. Oder es gibt auch Fotografen, die heißen Bildjournalist. Und da steht auch oben in der Überschrift Journalist. [lacht] Ich kann aber keine Fotos, also ich mache privat Fotos, aber ich kann nicht für eine Zeitung arbeiten, um da Fotos zu machen. Genau. Und das habe ich in diesem Widerspruch, in diesem zweiseitigen, eben formuliert.“ (G02, Z. 788-799)

Im Vergleich dazu fällt die Auseinandersetzung der Befragten, die keinen Widerspruch eingelegt haben, weniger differenziert aus (G40, Z. 64-70) oder entfällt ganz (G15, Z. 133-137). Sie weisen zudem keine akademische Bildung auf. Inwieweit diese Beobachtungen als Einfluss soziodemografischer Faktoren auf die Neigung

zum Widerspruch interpretiert werden müssen und auf die Grundgesamtheit der abgelehnten Antragstellerinnen und Antragsteller übertragbar sind, kann hier nicht entschieden werden. Die vorliegenden Befunde können jedoch als begründete Arbeitshypothesen für weiterführende Forschungen herangezogen werden.

5 Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel werden Einführung und Umsetzung des reformierten Gründungszuschusses bewertet und ein Ausblick auf mögliche rechtliche oder prozedurale Veränderungen gegeben. Dabei beziehen wir uns weniger direkt als im Ergebnisteil (Abschnitt 4) auf die Einschätzungen und Bewertungen der Befragten. Stattdessen ziehen wir weiterführende Schlüsse, die (problematische) Zusammenhänge, Veränderungen gegenüber der Zeit vor der Reform und mögliche Entwicklungen aufzeigen sollen.

a) Talfahrt der Förderung und leichte Erholung: Die Gründungsförderung der Arbeitslosenversicherung hat in den letzten fünf Jahren eine Talfahrt und eine leichte Erholung gesehen. Nachdem sie bereits nach der Reform zum Gründungszuschuss (alt) 2006 einen ersten deutlichen Rückgang erlebt hatte, erreichte sie im Jahr 2010 wieder einen Höhepunkt von fast 150.000 Zugängen im Jahresverlauf. Die Reform sorgte dann plangemäß für einen Einbruch um mehr als 80 % der Zugänge im Jahresvergleich, gefolgt von einem leichten Anstieg im Jahr 2013. Wie im vorstehenden Ergebnisteil verdeutlicht wurde, erzählen die Förderzahlen nur einen Teil der Geschichte. In den Agenturen bedingte die Reformumstellung mindestens in den ersten Monaten des Jahres 2012 eine weitgehende Zurückhaltung bei der Bewilligung von Neuanträgen, die erst nach und nach wieder aufgehoben wurde (siehe Abschnitt 4.1.4).

Die extreme Talfahrt und die anschließende Erholung sind in mehrerlei Hinsicht problematisch. Erstens sahen sich die Vermittlungsfachkräfte dadurch für eine gewisse Zeit gezwungen, eine Ermessensentscheidung zu treffen, bei der das Ergebnis von vorn herein feststand. Um dies zu umgehen behalf man sich damit, Förderinteressierte (zum Teil sehr nachdrücklich) frühzeitig von einer Antragstellung abzubringen. Das war auch dann der Fall, wenn die Vermittlungsfachkräfte persönlich der Ansicht waren, dass eine Förderung in einem bestimmten Fall sinnvoll gewesen wäre, beispielsweise weil es sich um ein aussichtsreiches Gründungsprojekt mit voraussehbaren Beschäftigungseffekten handelte.

Die weitgehende Reduzierung der Förderung hat damit, zweitens, gerade nicht dazu geführt, dass die Vermittlungsfachkräfte ihre Kompetenzen für eine ganzheitlichere Fallbetrachtung als vor der Reform hatten einsetzen können (siehe Abschnitt 4.3). Das starke Ab und leichte wieder Auf beim Förderbudget und die damit verbundenen noch stärkeren Schwankungen der Bewilligungspraxis in den Agenturen werfen, drittens, Gerechtigkeitsfragen auf. Ermessensentscheidungen sind Einzelfallentscheidungen, daher besteht grundsätzlich die Möglichkeit, dass ein ähnlich gelagerter Fall in unterschiedlichen Agenturen von unterschiedlichen Mitarbeiterinnen und

Mitarbeitern zu unterschiedlichen Zeitpunkten (im Jahresverlauf) unterschiedlich bewertet wird. Dieser Gefahr einer Ungleichbehandlung wird normalerweise auf allen Hierarchieebenen entgegengesteuert: Durch zentrale Handlungsempfehlungen, durch agenturweite ermessenslenkende Weisungen und durch Teambesprechungen. Beim Gründungszuschuss wurden diese Ausgleichsmechanismen allerdings vorübergehend ausgehebelt. Gerade im Zeitvergleich hatten ähnlich gelagerte Förderansinnen ungleiche Chancen auf Bewilligung – dies bezieht sich nicht allein auf einen Vergleich vor und nach der Reform, sondern auch auf einen Vergleich der Vergabepaxis kurz nach Einführung der Reform und im Zeitraum seitdem (siehe Abschnitt 4.1.1). Der Nachfragerückgang nach der Gründungsförderung seit Mitte des Jahres 2012 verstärkt diesen Effekt noch, denn wer im Jahr 2013 auf eine Gründungsförderung durch die BA hinarbeitete, konnte auf Vermittlungsfachkräfte treffen, die ihr geplantes Förderbudget noch aufzufüllen hatten.

Das weist auf einen letzten Punkt hin. Die Drosselung der Förderung hat einen dramatischen Rückgang der Nachfrage nach Gründungsförderung zur Folge gehabt, so dass es in einigen Agenturen schwierig geworden ist, geeignete Gründungsinteressierte zu finden, um die im bottom-up Verfahren ohnehin niedrig angesetzten Förderzahlen zu bedienen. Wenn sich dies nicht ändert, z. B. über eine Stärkung der Anreizwirkung der Gründungsförderung, dann könnte diese Entwicklung in einigen Agenturen zu einem schrittweisen Ausschleichen der Gründungsförderung führen: Fehlende Nachfrage zieht eine Anpassung der erwarteten Förderzahlen nach unten nach sich, was wiederum die Förderaussichten für Gründungsinteressierte verringert. Aus den Interviews mit Vermittlungsfachkräften wissen wir, dass die Alg-I-Beziehenden über die Förderpaxis in den Agenturen gut informiert sind. Erwartbar ist also, dass weitere Kürzungen die Nachfrage weiter schwächen.¹³ Sofern man auf den Nutzen der Gründungsförderung als Teil des Angebots der Arbeitslosenversicherung blickt, sind diese Entwicklungen problematisch.

Angesichts der negativen Konsequenzen der Berg- und Talfahrt der Gründungsförderung in den letzten Jahren, empfiehlt es sich für die Zukunft, ein konstanteres, für Alg-I-Beziehende und (Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den) Agenturen gleichermaßen mittelfristig vorhersehbares Fördervolumen anzustreben.

b) *Mindestdauer des Restanspruchs auf Alg I*: Voraussetzung für einen Gründungszuschuss ist ein Restanspruch auf 150 Tage Alg-I-Bezug. Bei Gewährung der Förderung wird dieser Restanspruch mit der Laufzeit der Förderung verrechnet. Er wird also in der Regel aufgebraucht, sofern die geförderte Gründung nicht frühzeitig wieder aufgegeben wird. Diese Regelung senkt ceteris paribus bereits die Kosten der Gründungsförderung gegenüber der Zeit vor der Reform, als die Mindestdauer des Restanspruchs auf Alg nur 90 Tage betrug. Von Alg-I-Beziehenden und Vermitt-

¹³ Dass diese Entwicklung kein Automatismus ist, zeigen Agenturen, die den Gründungszuschuss nun wieder verstärkt bewerben und in Vermittlungsgesprächen initiativ zum Thema machen.

lungsfachkräften erfordert die erweiterte notwendige Restanspruchsdauer eine zügigere Entscheidung für oder wider eine Gründungsförderung. Arbeitslose unter 55 Jahren haben bei maximaler Bezugsdauer nunmehr sieben Monate Zeit, sich gefördert aus der Arbeitslosigkeit abzumelden – abzüglich einer meist mehrmonatigen Vorbereitungs-, Planungs- und Antragsphase. Es bleibt ihnen damit nur wenig Zeit, ihren Marktwert durch Bewerbungen auf offene Stellen zu testen und darüber die Opportunitätskosten einer Entscheidung für die Selbständigkeit zu bestimmen. Die Möglichkeit zur Orientierung wird durch (gerade in qualifizierten und spezialisierten Berufen) lange Vorlauf- und Auswahlprozesse bei Stellenbesetzungen noch erschwert. Unter diesen Bedingungen muss bereits kurz nach Eintritt der Arbeitslosigkeit zwischen der Alternative aus Vermittlung und Selbständigkeit (einschließlich der ohnehin fiktionalen Bestimmung des Vermittlungsvorrangs, siehe Abschnitt 4.2.1) abgewogen werden. Für eine Gründungsförderung kommen dabei vor allem Personen in Frage, die sich frühzeitig (gegebenenfalls schon vor Eintritt der Arbeitslosigkeit) und fest für eine Selbständigkeit entschieden haben oder bei denen eine Vermittlung eher unwahrscheinlich ist.

Die Konsequenzen dieser Situation sind ambivalent: Einerseits spart man Kosten¹⁴, mindert Mitnahmeanreize und vermeidet, dass sich Personen nach einer erfolglosen Bewerbungsphase als ultima ratio schnell noch selbständig machen. Andererseits speisen sich die klassischen Mitnahmen (in einem weiten Verständnis als Gründungen, die auch ohne eine Förderung vollzogen worden wären) wohl überwiegend aus der Gruppe der frühzeitig und fest entschlossenen Neugründenden. Zudem sagt eine vorgeschaltete erfolglose Bewerbungsphase weniger über das Gründerpotenzial einer Person aus, als über die aktuelle Nachfrage am Arbeitsmarkt oder über die Marktbewertung bestimmter Eigenschaften wie ein fortgeschrittenes Lebensalter. Sie könnte aber Informationen darüber liefern, ob eine Vermittlung in Arbeit tatsächlich die beste Integrationsalternative ist. Mit der Notwendigkeit zur sehr frühzeitigen Entscheidung über eine Gründungsförderung vergibt man Chancen, Alg-I-Beziehende, bei denen eine berufliche Neuorientierung angezeigt ist, auf ihrem Weg zu begleiten. Die wenigen Fälle unter den Interviews mit den Neugründenden zeigen, dass darin ein großes Beratungspotenzial der Agenturen steckt (siehe Abschnitt 4.4.1).

c) *Vom Rechtsanspruch zum Vermittlungsvorrang*: Die Umwandlung der rechtlichen Grundlage des Gründungszuschusses von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung hat, wie in Abschnitt 4 gezeigt wurde, die Vergabepaxis in vielerlei Hinsicht verändert und den Vermittlungsvorrang als organisationale Leitdifferenz an die Stelle des Rechtsanspruchs gesetzt. Neben den Veränderungen gibt es aber auch eine Konstante. Sowohl vor als auch nach der Reform ist die Abwägung zwischen Selbstän-

¹⁴ Die Kostenersparnisse sind allerdings in dem Maße geringer als die Einsparungen im Gründungszuschussbudget, in dem Personen eine hauptberufliche selbständige Tätigkeit im Nebenerwerb vorbereiten und dabei länger im Alg-I-Bezug verbleiben (siehe Abschnitt 4.1.2).

digkeit und Vermittlung in abhängige Beschäftigung verkürzt. Vor der Reform reichte die Nennung einer Gründungsabsicht, um den Förderprozess in Gang zu setzen, der dann zumeist nur an formalen Faktoren scheitern konnte. Nachher wird der Vermittlungsvorrang so stark betont, dass er – zumindest zeitweise und für bestimmte Personengruppen – zu einem Instrument der Förderverhinderung gerät (siehe Abschnitt 4.1.1 und 4.2.1). In beiden Fällen bilden weder eine Auseinandersetzung mit der Lebenssituation der Alg-I-Beziehenden noch mit Alternativen zur Förderung die Grundlage der Entscheidungen. In der Zeit der Selbstselektion in die Förderung hatten unsinnige Gründungsvorhaben oder offensichtliche Mitnahmen ähnlich gute Förderaussichten, wie innovative Konzepte mit klarem Förderbedarf. Dem steht die Zeit unmittelbar nach Einführung der Reform gegenüber, wo jedweder Versuch, den Gründungszuschuss zu erhalten, schwere Karten hatte. Auf eine Phase der systematischen Überförderung folgte eine Phase der systematischen Unterförderung, wobei weder hier noch da regelmäßig die Gründungsprojekte und die Lebenssituation der Gründenden (einschließlich der Betrachtung von Integrationsalternativen) im Zentrum des Verwaltungshandelns standen.

Grundsätzlich haben die Möglichkeiten, eine Förderentscheidung unter Berücksichtigung der Förderperson, der Integrationsalternativen und des Gründungsprojektes zu treffen, unter den neuen Regeln zugenommen. Die beobachteten Veränderungen der Vergabepaxis ab dem Jahr 2013 belegen das. Dennoch ist man bei einigen Gruppen von Alg-I-Beziehenden dabei geblieben, schon der Erwägung einer Förderung den Vermittlungsvorrang voranzustellen. Unabhängig von der individuellen Situation einer Alg-I-Beziehenden und unabhängig von ihrer Gründungsidee werden die Förderaussichten damit immer noch entscheidend von der (wahrgenommenen) Arbeitsmarktlage in bestimmten Berufs- und Tätigkeitsfeldern abhängig gemacht. Eine weitergehende Loslösung vom kategorischen Vermittlungsvorrang erscheint sinnvoll: Am Beginn des Beratungsgesprächs sollte ein ergebnisoffenes „Profiling“ stehen, im Zuge dessen Alg-I-Beziehende gegebenenfalls auch Gründungsideen und Präferenzen einbringen können. So ließe sich sicherstellen, dass die gewählte Integrationsstrategie auch tatsächlich die Aussichtsreichste und Nachhaltigste ist (und nicht allein die kurzfristig Kostengünstigste).

d) *Selektionslogiken und Gefördertenstruktur*. Zwischen 2006 und 2011 war der Gründungszuschuss in einer für die Anspruchsberechtigten außerordentlich attraktiven Kombination von hohen Anreizen (insbesondere Verlängerung der Alg-I-Bezugsdauer zuzüglich 300 Euro) und niedriger Antragschwelle (praktisch nur formale Hürden) ausgestaltet. Im Ergebnis führte das dazu, dass die Alg-I-Beziehenden im Wesentlichen selbst darüber entschieden haben, ob sie einen Gründungszuschuss erhalten wollten oder nicht (Selbstselektion als primärer Mechanismus). Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Agenturen mussten zusehen, wie sie sich innerhalb dieses rechtlichen Rahmens einen angemessenen Spielraum für die Steuerung der Förderung erarbeiteten (Bernhard/Wolff 2011a: 44 ff.). Diese Förderausgestaltung hat Diskussionen um Mitnahmen und Leistungsmissbrauch ebenso befördert wie um die Frage, inwiefern Fehlanreize für Vermittlungsfachkräfte (die Gründungsförderung als Instrument der Manipulation der Integrationsstatistik) und für Alg-I-Beziehende (der Gründungszuschuss als Chance zur Verlängerung des Alg-I-Bezugs) gesetzt wurden.

Mit der Reform haben sich die Gewichte zwischen Fremd- und Selbstselektion der Alg-I-Beziehenden in die Gründungsförderung vertauscht. Vorrangiger Faktor ist nun die Fremdselektion (einschließlich der „angeregten Selbstselektion“ in Form des Entmutigens). Voraussetzung dafür ist die Umstellung von einer Muss- auf eine Kann-Leistung und die Einbettung der Ermessensentscheidungen in ein zweistufiges Verfahren, bei dem der Vermittlungsvorrang im Mittelpunkt steht. Im ersten Schritt besteht die Fremdselektion in einer nachdrücklichen Aufforderung an die große Mehrzahl der förderinteressierten Alg-I-Beziehenden, doch von einer Antragstellung abzusehen bzw. in dem Hinweis, dass diese ohnehin aussichtslos sei (siehe Abschnitt 4.2.1). Diese Weichenstellung erfolgt früh, weil die geförderte Gründung spätestens 150 Tage und nicht mehr 90 Tage vor dem Auslaufen des Alg-I-Anspruchs stattfinden muss und sich selbst bei maximalem Alg-Anspruch eine vergleichsweise kurze Vorlaufphase ergibt. Wird dennoch ein Antrag gestellt, kommt es zur formalen Ausübung des Ermessens, bei dem zumeist der Plausibilitätsnachweis erbracht werden muss, dass die Antragstellerin bzw. der Antragsteller vermittelbar ist. In beiden Stufen bezieht sich die Argumentation vorrangig weder auf die Gründungseignung einer Person noch auf die Tragfähigkeit des Gründungsprojekts.

Die Durchschlagskraft dieser Routine, die primär auf Entmutigungen setzt, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Zentral ist die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, dem eine Alg-I-Beziehende zugeordnet wird und für den die Vermittelbarkeit argumentiert wird. Wie gezeigt wurde, ist der Vermittlungsvorrang als Argument einer Nichtförderung gerade in Bereichen überzeugend, in denen bekanntermaßen Fachkräftemangel herrscht (siehe Abschnitt 4.2.1). Eine Rolle spielen auch die Alternativen zur Gründungsförderung (insbesondere Gründung im Nebenerwerb und ungeförderte Gründung) und die sie begleitenden informellen Arrangements (siehe Abschnitt 4.2.1 und 4.4.2). Die Vermittlungsfachkräfte können die Wahrscheinlichkeit, dass eine Alg-I-Beziehende ihrem Ratschlag folgt, erhöhen, wenn sie in die Begründung und die Beziehung zu den Alg-I-Beziehenden investieren. Alle Mühen

verpuffen jedoch, wenn bei den Adressatinnen und Adressaten jede Bereitschaft fehlt, sich von einer Gründungsförderung abbringen zu lassen. Die Ergebnisse dieser Studie weisen jedoch darauf hin, dass dies nicht in hohem Maße der Fall ist: Das Ausmaß von Konflikten mit Alg-I-Beziehenden in Beratungsgesprächen, von Widersprüchen und Klagen blieb deutlich hinter den Befürchtungen zurück. Zudem lassen sich bei ungefördert Gründenden verschiedene Motivlagen einer Nichtantragstellung identifizieren, von denen mindestens zwei mit den Entmutigungen in den Agenturen in Verbindung stehen (d.i.: explizit Entmutigte und solche, nach deren Einschätzung eine Antragstellung nicht wichtig ist, siehe Abschnitt 4.4.2).

Die dominante (Fremd-)Selektionslogik in eine Förderung betrifft also unterschiedliche Alg-I-Beziehende aus der Gruppe der Förderinteressierten unterschiedlich stark, was zu einer Veränderung in der Zusammensetzung der Gruppe der Geförderten im Vergleich zur Zeit vor der Reform führt, in der der Zugang weitgehend ungehindert stattfinden konnte. Diese Veränderungen betreffen u. a. Teilsegmente von Förderinteressierten (etwa die Entmutigten), die quer zu soziodemografischen Gruppenabgrenzungen (z. B. nach Bildung oder Geschlecht) liegen und die sich daher nicht (vollumfänglich) in der Deskription der Gefördertenstruktur wiederfinden (siehe Abschnitt 2.2.2).

Ein Teil des Wandels bilden die Zahlen zur Struktur der Geförderten dennoch ab. Auf Veränderungen im Bildungsstand, der Branchenstruktur und Alter wird im Folgenden näher eingegangen.

Zunahme des Anteils höher Gebildeter, Abnahme des Anteils gering Gebildeter. Mit der Reform des Gründungszuschusses hat sich der Anteil der Akademikerinnen und Akademiker sowie von Personen mit einem hohen Schulabschluss erhöht, während der Anteil von Personen ohne oder mit niedrigem Schulabschluss bzw. ohne Ausbildung gesunken ist. Diese Veränderungen zeigen sich insbesondere in den Analysen des quantitativen Evaluationsprojektes (Evers/Schleinkofer 2015). Das widerspricht der von einigen Befragten geäußerten Erwartung, dass durch die Fokussierung auf die Vermittelbarkeit gerade gebildete und marktnahe Personen von einer Förderung ausgeschlossen werden. Dies hätte einer Umkehr der Tendenz zur Positivauswahl von Geförderten aus dem Arbeitslosenbestand (creaming), wie sie vor der Reform zu beobachten war, entsprochen. Tatsächlich findet aber – gemessen an Schulabschluss und Berufsqualifikation – eher eine noch stärkere Akzentuierung der Positivauswahl statt.

Zwei Faktoren könnten diese Akzentuierung befördert haben. Erstens ist Vergabe des Gründungszuschusses mehr als zuvor ein Verhandlungsprozess, bei dem die Alg-I-Beziehenden ihre Vermittlungsfachkraft davon überzeugen müssen, dass sie förderwürdig sind. Formal höher Gebildete könnten hier Vorteile gegenüber geringer Gebildeten haben, beispielsweise weil ihnen eher Eigenschaften zugeschrieben werden, die für eine Selbständigkeit notwendig sind, weil sie sich besser in die formalen Strukturen und Auswahlprozesse der Agenturen hineinversetzen können,

weil sie mehr Übung in der schriftlichen (Selbst-)Darstellung haben (was für den Businessplan von Nutzen sein kann) oder weil sie selbstbewusster auftreten und auf ihr Recht pochen.¹⁵ Die Zunahme des Anteils an höher Gebildeten könnte, zweitens, ein sekundäres Ereignis sein, das durch Veränderungen anderer Eigenschaften der geförderten Projekte hervorgerufen wird. Sie könnte also zum Beispiel mit Veränderungen in der Verteilung der Geförderten nach Branchenstruktur zusammenhängen (siehe Evers/Schleinkofer 2015) oder damit, dass eine Vermittlung durch eine hochgradige Spezialisierung erschwert wird. Im Ergebnis werden dann verstärkt höher Gebildete mit (relativen) Problemen bei der Vermittelbarkeit gefördert, weil sie in einem (spezialisierten) Bereich tätig sind, in dem vermehrt selbständig gearbeitet wird (z. B. im Medienbereich) oder in dem selbständige Arbeit vorherrscht (z. B. freie Berufe). Vergrößert sich der Anteil dieser Branchen an den geförderten Projekten, vergrößert sich (unter sonst gleichen Bedingungen) auch der Anteil der höher Gebildeten an den Geförderten. Um diesbezüglich zu verlässlichen Erkenntnissen zu kommen, sind weitere Forschungen nötig.

Veränderung in der Branchenstruktur und beim Frauenanteil: Ein Vergleich der Branchenstruktur der geförderten Gründungen ergibt einen gestiegenen Anteil der freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen, der Gründungen im Gesundheits- und Sozialwesen, im Erziehungs- und Unterrichtswesen sowie im Bereich von Kunst und Erholung. In einigen dieser Bereiche mit starkem Anstieg zählt Selbständigkeit entweder zum typischen Berufsbild oder hat als Erwerbsform in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen, beispielsweise bei freien Berufen (Metzger/Ullrich 2013). Das Argument des Vermittlungsvorrangs greift hier wegen der geringeren Bedeutung von Beschäftigungsalternativen weniger, als z. B. im Bereich der wirtschaftlichen Dienstleistungen oder des Maschinenbaus, wo vielfach Fachkräftemangel herrscht und die Förderanteile sich dementsprechend verringert haben. In der vorliegenden qualitativen Studie konnte gezeigt werden, dass berufsspezifische und arbeitsmarktspezifische Differenzierungen des Vermittlungsvorrangs verbreitet sind, die dieses gewandelte Fördermuster erklären. Die Ergebnisse der quantitativen Studie von Evers und Schleinkofer (2015) weisen zwar eine weniger stark differenzierte Darstellung verschiedener Branchen aus, scheinen diesen Befund aber zu stützen – die Veränderungen der Förderanteile im verarbeitenden Gewerbe und bei den anderen Dienstleistungen sind statistisch signifikant.

Nach der Reform ist auch der Anteil der Frauen unter den Geförderten deutlich angestiegen. Aus der quantitativen Befragung kann man jedoch schließen, dass diese Unterschiede nicht statistisch signifikant sind, wenn andere Faktoren, wie Branchenzugehörigkeit, Alter oder Qualifizierung multivariat berücksichtigt werden. Maßgeblich verantwortlich für den höheren Frauenanteil sind die Veränderungen in der Branchenstruktur. Frauen sind mehr als 50 % häufiger in dem wachsenden Dienst-

¹⁵ Hinweise darauf finden sich beim Vergleich der Personengruppen, die eine Ablehnung akzeptieren oder anfechten (siehe Abschnitt 4.4.3).

leistungsbereich zu finden als Männer, während letztere mehr als doppelt so häufig in verarbeitenden Branchen, einschließlich des Handwerks, zu finden sind. Auch unsere feinkörnigere Aufteilung der Wirtschaftszweige zeigte dieses Muster. Zudem finden sich in den qualitativen Interviews keine Hinweise auf die Relevanz des Geschlechts bei der Entscheidung für oder gegen eine Förderung, obwohl unser Erhebungsdesign so angelegt war, dass die Variation in der Frauenförderquote – der Relation zwischen der Anzahl der geförderten Frauen und der Anzahl der Frauen im Arbeitslosenbestand im Rechtskreis des SGB III – zu einem Auswahlkriterium gemacht wurde. Ursache der Zunahme dieser Relation ist damit nicht eine gezielte Frauenförderung, sondern sind wohl eher Unterschiede in der regionalen Branchenstruktur.

Veränderungen in der Altersstruktur der Geförderten: Ältere (vor allem die zwischen 45 und 55 Jahren) sind 2013 nach der Reform, anders als zuvor 2010, im Verhältnis zu ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand nach SGB III unter den Zugängen zum Gründungszuschuss deutlich überrepräsentiert. Diese Veränderung ist für die Befragten der quantitativen Studie signifikant und unsere Studie macht deutlich, dass das Alter von Alg-I-Beziehenden aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte am ehesten gegen einen Vermittlungsvorrang spricht. Das bedeutet, dass das Alter ein Faktor ist, nach dem beim Zugang in die Förderung ausgewählt wird. Dieser Eindruck wird von den Interviews erhärtet, denn ähnlich wie bei Branchen und beim Zielarbeitsmarkt unterscheiden die Vermittlungsfachkräfte bei der Einschätzung des Vermittlungsvorrangs nach dem Alter der Betroffenen (siehe Abschnitt 4.2.1). Sie lassen also die faktisch schlechteren Aussichten auf eine Vermittlung in abhängige Beschäftigung bei Älteren entscheidungsrelevant werden und erhöhen damit die Chancen auf eine Förderung für Personen ab 45 Jahren (und unter 55 Jahren).

Veränderung bei den Gründungsmotiven: Die Daten für eine letzte Veränderung in der Struktur der Geförderten kommen aus der quantitativen Befragung der Parallelstudie. Diese zeigen einen deutlichen Anstieg der Bedeutung von Chancenmotiven unter den Geförderten: Der Anteil derjenigen, die sagen, dass sie gegründet haben, um ihr eigener Chef sein zu können, ist von 56,5 % auf 64,5 % gestiegen und der Anteil derjenigen, die eine Idee hatten, die sie „unbedingt umsetzen“ wollten, nahm sogar von 50,1 % auf 64 % zu (Evers/Schleinkofer 2015). Für diesen Anstieg zeichnet die Umstellung der Selektionslogiken in den Agenturen als verantwortlich. Förderinteressierte müssten stärker als zuvor darauf beharren, eine Förderung zu erhalten. Sie werden von den Vermittlungsfachkräften vermehrt Prüfungen mit Bezug auf ihr Auftreten und ihre Kommunikationsstärke ausgesetzt. Sie sind zudem dazu angehalten, sich frühzeitig um eine solche Prüfung zu bemühen, damit sie nicht gegen das Kriterium der erforderlichen Mindestrestanspruchsdauer von 150 Tagen verstoßen. Unter diesen Bedingungen sind die genannten Chancenmotive vorteilhaft. So ist nicht verwunderlich, dass unter den Geförderten der Anteil derer steigt, die sich auch ohne einen Gründungszuschuss selbständig gemacht hätten (siehe auch der folgende Abschnitt).

d) *Mitnahmeeffekte*: Vor der Reform der Gründungsförderung der Arbeitslosenversicherung nahm die Diskussion um Mitnahmeeffekte einen breiten Raum in der Öffentlichkeit ein. Die Verringerung von Mitnahmeeffekten wurde zu einem erklärten Reformziel. In der folgenden Diskussion beziehen wir uns gleichermaßen auf die vorliegende Studie sowie auf die quantitative Parallelstudie von Evers und Schleinkofer (2015), um zu einer detaillierten Einschätzung der Auswirkungen der Reform auf die Mitnahmen zu gelangen. Für eine weiterführende, konstruktive Diskussion ist es erforderlich, zwei Definitionen von Mitnahmen zu differenzieren: In einem *weiten, alltagssprachlichen Begriffsverständnis* liegt immer dann eine Mitnahme der Gründungsförderung vor, wenn jemand ein Gründungsprojekt auch ohne Förderung umgesetzt hätte. In einem *engen Begriffsverständnis* muss die Zusatzbedingung erfüllt sein, dass die Förderung die Überlebenswahrscheinlichkeit nicht erhöht (Caliendo et al. 2012b).

Mitnahmen in einem weiten Begriffsverständnis: Die Zahl der Geförderten, die angeben, dass sie sich auch ohne Gründungszuschuss selbständig gemacht hätten, ist von 47 % auf 57,2 % angestiegen und die Zahl der Geförderten, die sich nach eigenen Angaben arbeitslos gemeldet haben, um einen Gründungszuschuss erhalten zu können, ist leicht von 21,5 % auf 22,2 % gestiegen (Evers/Schleinkofer 2015). Diese Zahlen stehen allerdings unter einem Vorbehalt: Die Befragten werden retrospektiv befragt und es besteht die Möglichkeit, dass sie ihre Entschlossenheit, sich auch ohne Förderung selbständig zu machen bzw. dass sie die Überlebenswahrscheinlichkeit ohne Förderung höher einschätzen, als sie es tatsächlich waren. Diese Verzerrungstendenz besteht allerdings zu beiden Befragungszeitpunkten, so dass zumindest ein Anstieg der Mitnahmen nach dieser Definition außer Frage steht. Die Vergaberoutinen in den Agenturen (siehe Abschnitt 4) könnten den Anstieg des Anteils der Mitnahmen mitverursacht haben. Erinnerung sei an die Notwendigkeit zur sehr frühzeitigen Entscheidung für oder wider eine Förderung sowie an die Handhabung des Vermittlungsvorrangs als Hürde, die für viele nur mit Entschlossenheit zu nehmen ist. Beides erhöht tendenziell den Anteil an den Geförderten, die sich auch ohne einen Gründungszuschuss selbständig gemacht hätten.

Mitnahmen in einem engen Begriffsverständnis: Das weite Verständnis von Mitnahmen sagt nichts darüber aus, ob Förderprozess und finanzielle Förderung einen Einfluss auf die Gründung gehabt haben. Nach der engen Begriffsdefinition ist nur von Mitnahmen zu sprechen, wenn die Förderung keinerlei positiven Effekt auf die Überlebenswahrscheinlichkeit gehabt hat. In der quantitativen Gründerbefragung gaben 28,2 % aller Befragten an, dass sie das erste halbe Jahr auch ohne Förderung überstanden hätten *und* auch ohne eine Förderung gegründet hätten. Dieser Anteil ist von knapp einem Fünftel (19 %) angestiegen (Evers/Schleinkofer 2015). In die gleiche Richtung – bei geringerem Niveau und Anstieg – zeigt die Kombination von zwei anderen Indikatoren: Der Anteil von Personen unter den Geförderten, die sich arbeitslos gemeldet haben, um einen Gründungszuschuss zu erhalten *und* die das erste halbe Jahr ohne Förderung überstanden hätten, ist von 7,1 % auf 10,3 % gestiegen. Die Mitnahmeeffekte beim Gründungszuschuss sind demnach bei einer

engen Begriffsdefinition erheblich niedriger als bei einer weiten, weisen aber die gleiche leicht ansteigende Tendenz auf. Zu berücksichtigen ist, dass es sich hierbei um Anteilswerte handelt. Die absolute Zahl der Mitnahmen ist durch die Reform aufgrund der gesunkenen Förderzahlen deutlich gesunken.

Die Befunde der vorliegenden qualitativen Studie geben Grund zu der Annahme, dass auch die genannten Anteilswerte der engen Mitnahmedefinition das relative Ausmaß der tatsächlichen Mitnahmen noch überschätzen. Denn zum Gründungszuschuss gehört der Beantragungsprozess und im Zuge dessen auch die Erstellung eines Businessplans und der Kontakt zu externen fachkundigen Stellen (z. B. zu einer Gründungsberatung). Diese Verfahrensschritte könnten sich positiv auf den Gründungserfolg ausgewirkt haben, ohne dass sie in einer Befragung dem Gründungszuschuss zugerechnet werden. Wie anhand dieser Studie gezeigt werden konnte, haben Geförderte auch noch auf andere Weise von dem Vergabeprozess und der finanziellen Förderung profitiert (siehe Abschnitt 4.4.1). Beispielsweise berichten einige Befragte von einer beruflichen Neuorientierung in Richtung Selbständigkeit, die von Vermittlungsfachkräften angestoßen wurde oder zählen Investitionen auf, die sie sich ohne Gründungszuschuss nicht oder nur später hätten leisten können. In diesen Fällen ist die Förderung also durchaus hilfreich für den Erfolg und die Nachhaltigkeit der betreffenden Gründung gewesen.

e) *Die Reform der Reform:* Im Jahr nach der Reform ist die Gründungsförderung der BA auf den niedrigsten Stand seit dem Jahr 2005 gesunken. Die Förderung hatte ein Niveau erreicht, auf dem viele Vermittlungsfachkräfte nur einige wenige Fälle pro Jahr bearbeiteten und angesichts dessen die Alg-I-Beziehenden mehrheitlich davon ausgingen (oder sich leicht davon überzeugen ließen), dass sie von der Arbeitslosenversicherung keine Unterstützung für eine Selbständigkeit erwarten konnten. Intern hat gründungsbezogenes Spezialwissen seitdem an Bedeutung verloren und vormals etablierte Kooperationsstrukturen mit Externen wurden geschwächt. Die Ursache dieses Rückgangs ist nicht die Einführung der Ermessensentscheidung – diese hat für sich genommen durchaus erwünschte Effekte gehabt: Die Steuerbarkeit der Fördermittelvergabe hat zugenommen und offensichtlich unnötige Förderungen können vermieden werden. Zudem kann nun gefragt werden, ob für die Versicherungsgemeinschaft günstigere Integrationsalternativen bestehen als ein Gründungszuschuss. Für den Rückgang maßgeblich war die schlagartige Reduktion des verfügbaren Budgets in Verbindung mit den gesunkenen Förderanreizen. Im Ergebnis ist man über das Ziel hinausgeschossen und unterhält ein Förderniveau, das weder den Möglichkeiten der Gründungsförderung für Arbeitslose noch den Notwendigkeiten der modernen Arbeitswelt gerecht wird.

Zukünftig sollten die Möglichkeiten verbessert werden, die Chancen und Risiken einer Selbständigkeit (mit und ohne Gründungszuschuss) als Integrationsmöglichkeit gegenüber anderen Integrationsalternativen und insbesondere gegenüber der Vermittlung in abhängige Beschäftigung abzuwägen. Wie zu Beginn des fünften Kapitels argumentiert wurde, kam die Abwägung, ob eine Gründung für Alg-I-

Beziehende die bessere Alternative zur fortgesetzten Arbeitssuche ist, sowohl unter den alten wie unter den neuen Regeln zum Gründungszuschuss zu kurz (vergleiche Abschnitt c). Ein zukunftsweisender Schritt ist ein großzügiger Budgetrahmen und – damit verbunden – eine Abkehr von der rigiden, auf Förderverhinderung angelegten Handhabung des Vermittlungsvorrangs. Flankierend sollte die erforderliche Mindestrestanspruchsdauer an Alg-I-Anspruch wieder gesenkt werden. Dafür spricht, dass in einigen Fällen die Möglichkeit, eine Gründung vorzubereiten, erst im Laufe des Arbeitssuchprozesses erwogen wird, zum Beispiel dann, wenn sich herausstellt, dass ein Gründungsvorhaben womöglich die bessere Alternative zu einer wenig aussichtsreichen Arbeitssuche sein könnte.

Selbst wenn die Förderzahlen auf diese Weise wieder ansteigen, wird ein Teil der Arbeitslosen sich auch weiterhin ungefordert selbständig machen. Diese Gruppe darf nicht übersehen werden. Bisher wird sie uneinheitlich behandelt. In den Agenturen gibt es eine Tendenz, den Themenkomplex „Selbständigkeit“ auf die Frage nach einer Gründungsförderung zu reduzieren. In Zeiten knapper Budgets konzentriert sich die Aufmerksamkeit dann zudem noch auf eine Fördervermeidung (siehe Abschnitt 4.1.1). Diejenigen, die für eine Förderung nicht in Frage kommen, sich aber dennoch für eine Selbständigkeit interessieren, erhalten möglicherweise in der ersten Orientierungs- und in der Vorgründungsphase Vermittlungs- oder Maßnahmenteilnahmevorschläge, die ihnen möglicherweise nicht weiterhelfen.¹⁶ Sie können bestenfalls mit ihrer Vermittlungsfachkraft ein Arrangement des „In-Ruhe-Lassens“ erreichen (siehe Abschnitt 4.1.2). Solche Arrangements sind in hohem Maße von Aushandlungen zwischen den Beteiligten abhängig und faktisch nur einem kleinen Teil der Alg-I-Beziehenden zugänglich. Sie erfordern von den Vermittlungsfachkräften Fingerspitzengefühl und sind nur dann sinnvoll, wenn auch die Vermittlungsfachkraft zu dem Schluss kommt, dass das Streben nach einer (ungeforderten) Gründung die nachhaltigste Integrationsoption ist. Beim Umgang mit der Gruppe der ungefordert Gründenden wären für die Vermittlungsfachkräfte Handlungsorientierungen hilfreich, die solche Arrangements aus dem Schatten einer stillen Absprache holen und vorstrukturieren.

In einer Handlungsstrategie, die auch ungeforderte Abgänge in Selbständigkeit ins Auge fasst, sollten auch Qualifizierungen eine größere Rolle spielen. Grundsätzlich steht den Agenturen mit den Maßnahmen zur Heranführung an eine selbständige Tätigkeit nach § 45 Absatz 1 SGB III ein Weg offen, bei der Entwicklung einer Geschäftsidee, bei der Erstellung des Businessplans oder bei der Umsetzung des Geschäftskonzepts unterstützend tätig zu werden (BA 2013). In der Praxis werden und wurden diese Maßnahmen in Verbindung mit bzw. im Vorfeld einer Förderung eingesetzt, beispielsweise als Instrument zur Prüfung der Eignung einer Person oder eines Gründungsprojekts. Mit dem Einbruch der Förderzahlen ist es schwieriger

¹⁶ Das gilt in abgewandelter Form auch für die projektförmig Selbständigen (siehe Abschnitt 4.4.2).

geworden, die Maßnahmen zu füllen, so dass sie vielerorts abgeschafft wurden.¹⁷ In der Folge sind die Zugänge in Maßnahmen zur Heranführung an eine selbständige Tätigkeit zwischen den Jahren 2010 und 2013 um fast 90 % gesunken (siehe Abbildung 3). Dabei könnten gerade vielfältige, lokal angepasste Qualifikations-, Orientierungs- und Gründungsbegleitungsmaßnahmen den Gedanken voranbringen, dass es bei den geplanten Selbständigkeiten von Alg-I-Beziehenden um die Entwicklung von Potenzialen geht.

Literatur

Berg, Gerard J. van den; Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine; Uhlendorff, Arne (2014): Eingliederungsvereinbarungen: Vermittlungsfachkräfte halten mehr Spielraum für sinnvoll. IAB-Kurzbericht 22/2014, Nürnberg.

Bernhard, Stefan (2012a): Selbständige in der Arbeitsverwaltung. Eine Rahmenanalyse nach Goffman. In: Bereswill, Mechthild; Figlesthler, Carmen; Haller, Lisa Yashodhara; Perels, Marko; Zahradnik, Franz (Hrsg.) (2012): Wechselverhältnisse im Wohlfahrtsstaat. Dynamiken gesellschaftlicher Justierungsprozesse, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 233–254.

Bernhard, Stefan (2012b): Der Gründungszuschuss vor und nach der Reform. In: Sozialer Fortschritt, 61. Jg., Heft 8, S. 182–190.

Bernhard, Stefan (2012c): Forschungspragmatische Überlegungen zu einer feldtheoretischen Netzwerkanalyse. In: Henning, Marina; Stegbauer, Christian (Hrsg.) (2012): Die Integration von Theorie und Methode in der Netzwerkforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 117–132.

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

Bernhard, Stefan; Wolff, Joachim (2011b): Förderinstrument im SGB III: Der Gründungszuschuss aus Sicht der Praxis. IAB-Kurzbericht 22/2011, Nürnberg.

Brixy, Udo; Sternberg, Rolf; Vorderwülbecke, Arne (2013): Global Entrepreneurship Monitor 2012: Unternehmensgründungen durch Migranten. IAB-Kurzbericht, 25/2013, Nürnberg.

Brixy, Udo; Sternberg, Rolf; Vorderwülbecke, Arne (2012): Global Entrepreneurship Monitor 2011. Hohe Gründungsdynamik in wirtschaftlich starken Regionen, IAB-Kurzbericht 7/2012, Nürnberg.

Bührmann, Andrea D.; Hansen, Katrin (2012): Plädoyer für eine Diversifizierung des unternehmerischen Leitbildes in Forschung und Beratung. In: ARBEIT, 21. Jg., Heft 4, S. 291–305.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2013): Arbeitshilfe Handlungsstrategien. Stand: 20.12.2013, Nürnberg.

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

¹⁷ Nur in einer der von uns befragten Agenturen werden Maßnahmen gezielt genutzt, um Gründerpotenziale zu fördern. Das Credo lautet hier: „[...] denn wir wollen ja, dass sich jemand selbständig macht.“ (L21, V. 145-146)

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2012b): Empfehlung zur Abgrenzung selbständiger Tätigkeit gegenüber abhängiger Beschäftigung.

<https://www.baintranet.de/002/004/003/Seiten/Empfehlung-Abgrenzung-selbststaendige-Taetigkeit.aspx> (abgerufen am 22.10.2014).

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2011): Feststellung der Gründereignung. Arbeitshilfe für Vermittlungsfachkräfte mit Angeboten des Psychologischen Dienstes, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2009): Dauer des Anspruchs.

<http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/Arbeitslosigkeit/Arbeitslosengeld/DauerdesAnspruchs/index.htm> (abgerufen am 21.11.2014).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2011): Gesetzesentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt.

<http://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtax/~edisp/l6019022dstbai406900.pdf> (abgerufen am 25.11.2014).

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

Caliendo, Marco; Hogenacker, Jens; Künn, Steffen; Wießner, Frank (2012b): Alte Idee, neues Programm: Der Gründungszuschuss als Nachfolger von Überbrückungsgeld und Ich-AG. In: Journal for Labour Market Research, Jg. 45, Heft 2, S. 99-123.

Caliendo, Marco; Kritikos, Alexander S.; Steiner, Viktor; Wießner, Frank (2007): Existenzgründungen. Unterm Strich ein Erfolg, IAB-Kurzbericht 10/2007, Nürnberg.

Conradi, Malte (2012): Weniger Geld für Gründungszuschuss. Kümmer-Existenz als Selbständiger. In: SZ vom 14.02.2012,

<http://www.sueddeutsche.de/karriere/weniger-geld-fuer-gruendungszuschuss-kuemmer-existenz-als-selbstaendiger-1.1284176> (abgerufen am 19.11.2014).

Dauth, Wolfgang; Hirschenauer, Franziska; Rüb, Felix (2008): Vergleichstypen 2008: Neufassung der SGB III-Typisierung. IAB-Forschungsbericht 8/2008, Nürnberg.

Deppermann, Arnulf (2008): Gespräche analysieren. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Diaz-Bone, Rainer (2008): Gibt es eine qualitative Netzwerkanalyse? In: Historical Social Research/Historische Sozialforschung, 33. Jg., Heft 4, S. 311–343.

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

Flaig, Florian (2011): Gründungszuschuss. Du sollst nicht gründen Dein eigen Unternehmen. In: Focus-Online vom 20.05.2011,

http://www.focus.de/finanzen/karriere/existenzgruendung/tid-22408/gruendungszuschuss-du-sollst-nicht-gruenden-dein-eigen-unternehmen_aid_629428.html (abgerufen am 19.11.2014).

Flick, Uwe (2010): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung, Reinbek: Rowohlt.

Flick, Uwe (2008): Triangulation: Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Flick, Uwe (2007): Handbuch Qualitative Sozialforschung. Reinbek: Rowohlt.

Flick, Uwe; Kardorff, Ernst von; Keupp, Heiner; Rosenstiel, Lutz von; Wolff, Stephan (1995): *Qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen*, Weinheim: Beltz.

Garfinkel, Harold (1967): *Studies in Ethnomethodology*. Englewood Cliffs/NJ: Longman Higher Education.

Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2004): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Glaser, Barney; Strauss, Anselm (1998): *Grounded Theory: Strategien qualitativer Forschung*. Bern: Huber.

Goffman, Erving (1990): *Rahmenanalyse*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Goffman, Erving (1983): *Wir alle spielen Theater. Die Selbstdarstellung im Alltag*, München/Zürich: Pieper.

Grüttner, Michael (2014): *Soziologie der Konventionen und Implementationsforschung - Die Gründungsförderung der Arbeitsagenturen als Anwendungsfall*. In: Knoll, Lisa (Hrsg.): *Konventionen und Organisationen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 249–274.

Grüttner, Michael (2013): *Zur Bedeutung von Konventionen in der Arbeitsverwaltung. Die Vergabepraxis des Gründungszuschusses*, Bielefeld: W. Bertelsmann.

Hagen, Tobias; Metzger, Georg; Ullrich, Katrin (2013): *KfW-Gründungsmonitor 2012. Boom auf dem Arbeitsmarkt dämpft Gründungsaktivitäten*, Frankfurt a. M.: KfW.

Hahn, Alois (1987): *Identität und Selbstthematization*. In: Hahn, Alois; Keupp, Heiner (Hrsg.) (1987): *Selbstthematization und Selbstzeugnis. Bekenntnis und Geständnis*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 9–24.

Hielscher, Volker; Ochs, Peter (2012): *Das prekäre Dienstleistungsversprechen der öffentlichen Arbeitsverwaltung*. In: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hrsg.) (2012): *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*, Wiesbaden: Springer VS, S. 249–259.

Hollstein, Betina; Straus, Florian (2006): *Qualitative Netzwerkanalyse. Konzepte, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hommel, Eva-Maria (2012): *Existenzgründung. Lotterie für Fördergelder*. In: FAZ vom 19.07.2012, <http://www.spiegel.de/karriere/berufsstart/gruendungszuschusstipps-fuer-existenzgruender-a-844936.html> (abgerufen am 19.11.2014).

Hughes, Everett (1984): *The sociological eye. Selected papers*, New Brunswick/NJ: Transaction.

IAB; DIW; GfA; sinus; infas (2005): *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Wirksamkeit der Instrumente: Existenzgründungen (Modul 1e)*, Nürnberg.

Jungbauer-Gans, Monika (1999): *Der Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern in selbständiger und abhängiger Beschäftigung*. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 51. Jg., Heft 3, S. 364–390.

Jungbauer-Gans, Monika; Preisendörfer, Peter (1992): *Frauen in der beruflichen Selbständigkeit. Eine erfolgversprechende Alternative zur abhängigen Beschäftigung?* In: *Zeitschrift für Soziologie*, 21. Jg., Heft 1, S. 61–77.

- Kelle, Udo; Kluge, Susann (2010): Vom Einzelfall zum Typus. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kleining, Gerhard (1982): Umriß einer Methodologie der qualitativen Sozialforschung. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 34. Jg., Heft 2, S. 224–253.
- Maxwell, Josef A. (2009): Designing a qualitative Study. In: Bickman, Leonard; Rog, Debra J. (Hrsg.) (2009): Handbook of applied social research methods. London: Sage, S. 214–253.
- Maxwell, Josef A. (2004): Using qualitative Methods for causal explanation. In: Field Methods, 13. Jg., Heft 3, S. 243–264.
- Mayring, Philipp (2000): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, Weinheim: Deutscher Studien Verlag.
- McAdam, Doug; Tarrow, Sidney; Tilly, Charles (2008): Methods for Measuring Mechanisms of Contention. In: Qualitative Sociology, 31. Jg., Heft 4, S. 307–331.
- Metzger, Georg; Ullrich, Katrin (2013): KfW-Gründungsmonitor 2013. Gründungsge-schehen auf dem Tiefpunkt – kein Anstieg in Sicht, Frankfurt a. M.: KfW.
- Meyers, Marcia K.; Vorsanger, Susan (2007): Street-level bureaucrats and the im-plementation of public policy. In: Peters, Guy B.; Pierre, Jon (Hrsg.) (2007): The handbook of public administration. Thousand Oaks/CA: Sage, S. 153–163.
- Obermeier, Tim; Oschmiansky, Frank (2014): Die öffentliche Arbeitsvermittlung. Dossier für Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55132/oeffentliche-arbeitsvermittlung> (abgerufen am 11.11.2014).
- Palinkas, Lawrence A.; Aarons, Gregory A.; Horwitz, Sarah; Chamberlein, Patricia; Hurlburt, Michael; Landsverk, John (2011): Mixed Method Designs in Implementa-tion Research. In: Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Service Research, 38. Jg., Heft 1, S. 44–53.
- Patania, José (2012): Ermessen als Grundlage der rechtmäßigen Nutzung von Ent-scheidungsspielräumen. Reader, Führungsakademie der BA 01/2012, Nürnberg.
- Pongratz, Hans J.; Bernhard, Stefan; Wolff, Joachim; Promberger, Markus (2013): Selbständig statt leistungsberechtigt: Eine Implementationsstudie zur Handhabung des Einstiegs geldes in den Jobcentern. IAB-Forschungsbericht 3/2013, Nürnberg.
- Rosenthal, Gabriele (2008): Interpretative Sozialforschung. Eine Einführung, Wein-heim/München: Juventa Verlag.
- Rübner, Matthias; Sprengard, Barbara (2011): Beratungskonzeption der Bundes-agentur für Arbeit. Grundlagen, Nürnberg.
- Sarangi, Srikant; Roberts, Celia (1999): The dynamics of interactional and institu-tional orders in work related settings. In: Sarangi, Srikant; Roberts, Celia (Hrsg.) (1999): Talk, work, and institutional order. Berlin/New York: De Gruyter, S. 1–57.
- Schütze, Fritz (1983): Biographieforschung und narratives Interview. In: neue praxis, 13. Jg., Heft 3, S. 283–293.
- Schwenn, Kerstin (2011): Arbeitsmarkt. Unternehmen kämpfen um Gründungszu-schuss. In: FAZ vom 14.06.2011, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/arbeitsmarkt-unternehmen-kaempfen-um-gruendungszuschuss-1650798.html> (abgerufen am 19.11.2014).

Teddlie, Charles; Yu, Fen (2007): Mixed Methods Sampling: A Typology with Examples. In: Journal of Mixed Methods Research, 1. Jg., Heft 1, S. 77–100.

Weber, Brigitte; Weber, Enzo (2013): Qualifikation und Arbeitsmarkt. Bildung ist der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit, IAB-Kurzbericht 4/2013, Nürnberg.

Winkel, Rolf (2006): Der neue Gründungszuschuss. Ein Vergleich mit den bisherigen Leistungen für arbeitslose Existenzgründer. In: Soziale Sicherheit, 55. Jg., Heft 8-9, S. 284–289.

Witzel, Andreas (2000): The problem-centered interview. In: Forum Qualitative Sozialforschung/ Forum Qualitative Social Research, 1. Jg., Heft 1, <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/viewArticle/1132> (abgerufen am 27.11.2014).

Wolf, Christof (2004): Egozentrierte Netzwerke. Erhebungsverfahren und Datenqualität. In: Diekmann, Andreas (Hrsg.) (2004): Methoden der Sozialforschung. Sonderheft 44 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 244–273.

Wolff, Stephan; Confurius, Gerrit; Heller, Hartmut; Lau, Thomas (1977): Entscheidungen als praktische Herstellung: Ein Bezugsrahmen für die soziologische Untersuchung von Entscheidungsprozessen in organisierten Verfahren. In: Soziale Welt, 28. Jg., Heft 3, S. 271–305.

Yin, Robert K. (2006): Mixed methods research: Are the methods genuinely integrated or merely parallel. In: Research in the Schools, 13. Jg., Heft 1, S. 41–47.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
8/2014	Otto, A. Weyh, A.	Industry space and skill-relatedness of economic activities: Comparative case studies of three eastern German automotive regions	8/14
9/2014	Wanger, S. Weigand, R. Zapf, I.	Revision der IAB-Arbeitszeitrechnung 2014: Grundlagen, methodische Weiterentwicklungen sowie ausgewählte Ergebnisse im Rahmen der Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen	9/14
10/2014	Müller, A.	The implementation of the German Classification of Occupations 2010 in the IAB Job Vacancy Survey: Documentation of the implementation process	9/14
11/2014	van den Berg, G.J. Hofmann, B. Stephan, G. Uhlendorff, A.	Was Vermittlungsfachkräfte von Eingliederungsvereinbarungen halten: Befragungsergebnisse aus einem Modellprojekt	10/14
12/2014	Brussig, M. Stegmann, T. Zink, L.	Aktivierung von älteren ALG-II-Beziehenden mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen: Der Einfluss lokaler Umsetzungsstrategien	11/14
13/2014	Kropp, P. Danek, S. Purz, S. Dietrich, I. Fritzsche, B.	Die vorzeitige Lösung von Ausbildungsverträgen: Eine Beschreibung vorzeitiger Lösungen in Sachsen-Anhalt und eine Auswertung von Bestandsdaten der IHK Halle-Dessau	11/14
14/2014	Bechmann, S. Dahms, V. Tschersich, N. Frei, M. Leber, U. Schwengler, B.	Betriebliche Qualifikationsanforderungen und Probleme bei der Besetzung von Fachkräftenstellen: Auswertungen aus dem IAB-Betriebspanel 2013	11/14
15/2014	Grgic, M. Matthes, B. Stüber, H.	Die Fachkräftereserve in der Kinderbetreuung und -erziehung: Ergebnisse für Deutschland und die Bundesländer	12/14
1/2015	Schwengler, B. Eigenhüller, L. Bellmann, L.	Fachkräftebedarf und betriebliche Aus- und Weiterbildung in der Metropolregion Nürnberg: Auswertungen aus dem IAB-Betriebspanel 2013	2/15
2/2015	Hohmeyer, K. Wolff, J.	Selektivität von Ein-Euro-Job-Ankündigungen	3/15
3/2015	Daumann, V. Dietz, M. Knapp, B. Strien, K.	Early Intervention - Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern: Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung	4/15

Stand: 16.04.2015

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Forschungsberichte finden Sie unter

<http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>

Impressum

IAB-Forschungsbericht 4/2015

Herausgeber

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

Redaktion

Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Gertrud Steele

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0415.pdf>

ISSN 2195-2655

Rückfragen zum Inhalt an:

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

Michael Grüttner
Telefon 0911.179 7932
E-Mail michael.gruettner@iab.de