

Pongratz, Hans J.; Bernhard, Stefan; Wolff, Joachim; Promberger, Markus

Research Report

Selbständig statt leistungsberechtigt: Eine Implementationsstudie zur Handhabung des Einstiegsgeldes in den Jobcentern

IAB-Forschungsbericht, No. 3/2013

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Pongratz, Hans J.; Bernhard, Stefan; Wolff, Joachim; Promberger, Markus (2013) : Selbständig statt leistungsberechtigt: Eine Implementationsstudie zur Handhabung des Einstiegsgeldes in den Jobcentern, IAB-Forschungsbericht, No. 3/2013, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/84901>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Forschungsbericht

3/2013

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

Selbständig statt leistungsberechtigt

Eine Implementationsstudie zur Handhabung
des Einstiegsgeldes in den Jobcentern

Hans J. Pongratz
Stefan Bernhard
Joachim Wolff
Markus Promberger

ISSN 2195-2655

Selbständig statt leistungsberechtigt

Eine Implementationsstudie zur Handhabung
des Einstiegsgeldes in den Jobcentern

Hans J. Pongratz (ISF München)

Stefan Bernhard (IAB)

Joachim Wolff (IAB)

Markus Promberger (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	7
Teil A: Hintergrund	9
1 Thematische Hinführung und Fragestellung.....	9
2 Gesetzliche Regelungen zum Einstiegsgeld und zu den Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen und die zentrale Steuerung durch die Bundesagentur für Arbeit.....	12
2.1 Das Einstiegsgeld.....	12
2.2 Gewährung von Darlehen und Zuschüssen	15
2.3 Reformen der Regelungen zum Einstiegsgeld sowie Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen.....	16
3 Teilnehmerzahlen, Ausgaben, geplante Förderdauern und Teilnehmer- strukturen der Einstiegsgeldförderung.....	18
4 Literatur und Forschungsstand.....	23
4.1 Entrepreneurship und Risikobereitschaft	25
4.2 Gründungsbedingungen und -erfolge.....	27
4.3 Soziologische Unternehmerforschung	28
4.4 Evaluationsforschung zu geförderten Gründungen	30
5 Methoden.....	34
5.1 Anlage der Studie.....	34
5.2 Fallauswahl	37
5.3 Verlauf der Erhebung	40
Teil B: Ergebnisse	43
6 Zur organisationalen Entscheidungssteuerung	43
6.1 Ausgangssituation der Gründungsförderung mit Einstiegsgeld	43
6.2 Strategische Ausrichtung der Förderung im Jobcenter	45
6.2.1 Organisatorische Gestaltung des Selektionsprozesses.....	46
6.2.2 Organisatorische Rahmensetzungen für die Beratung	51
6.2.3 Wandel der Förderungsstrategien mit Einstiegsgeld	53
6.3 Unterschiede in der Ausgestaltung der Betreuungsprozesse	55
6.3.1 Anforderungen und Formen der Spezialisierung	56
6.3.2 Variationen im Verfahren der stufenweisen Selektion	59
6.3.3 Formen der Kooperation mit externen fachkundigen Stellen.....	64
6.4 Gestaltungsperspektiven hinsichtlich unterschiedlicher Phasen und Formen von Selbständigkeit.....	66
6.4.1 Das Aufgabenfeld beruflicher Selbständigkeit im SGB II.....	67
6.4.2 Vor- und nachgelagerte Phasen zum Gründungsprozess	69
7 Praxis der Fallbearbeitung.....	73
7.1 Orientierungen und Vorgehensweisen bei der Begleitung von Gründungsprozessen	73
7.1.1 Grundorientierungen der Fachkräfte zur Gründungsförderung.....	73

7.1.2 Indikatoren zur Bewertung von Gründungsprojekten.....	78
7.1.3 Umsetzung in den Interaktionen mit gründungsinteressierten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten	82
7.2 Handlungsprobleme der Gründungsförderung im SGB II	88
7.2.1 Vielschichtigkeit der Entscheidungslage	89
7.2.2 Verengte Kommunikationsmuster und Informationszugänge	93
7.2.3 Koppelung von Fallbearbeitung und externer Gründungsberatung	98
8 Spezialisierung als Kardinalfrage	103
8.1 Spezialisierung der Fallbearbeitung in Stadthausen	105
8.2 Verzicht auf Spezialisierung in Marktingen	110
8.3 Konsequenzen einer Spezialisierung in den Jobcentern	113
8.4 Vor- und Nachteile der Spezialisierung	117
Teil C: Diskussion.....	119
9 Das Ziel der Gründungsförderung	119
10 Selbständig und leistungsberechtigt - ein Widerspruch?.....	121
11 Die Anreizstruktur des Einstiegsgeldes	123
Literatur	128

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Entwicklung der Eintritte in die Gründungsförderung durch Einstiegsgeld und die Förderung durch Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen	19
Abbildung 2 Verteilung der geplanten Dauern der Gründungsförderung durch Einstiegsgeld für Zugänge in die Förderung.....	21
Abbildung 3 Anteile von Männern und Frauen an den Eintritten in die Grün- dungsförderung durch Einstiegsgeld und am Arbeitslosenbestand	22
Abbildung 4 Anteile von Ost- und Westdeutschen an den Eintritten in die Grün- dungsförderung durch Einstiegsgeld und am Arbeitslosenbestand	23
Abbildung 5 Anteile verschiedener Altersgruppen an den Eintritten in die Grün- dungsförderung durch Einstiegsgeld und am Arbeitslosenbestand	23
Abbildung 6 Perspektiven und methodische Triangulation.....	35
Abbildung 7 Förderungschronologie.....	70
Abbildung 8 Orientierungsmuster der Integrationsfachkräfte	74
Abbildung 9 Jobcenter mit und ohne Spezialisierung (schematische Darstellung).....	114

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Ausgaben und Ausgabenanteile für Instrumente der finanziellen Gründungsförderung im Rechtskreis des SGB II	20
Tabelle 2 Auswahlschema für die untersuchten Jobcenter.....	39
Tabelle 3 Übersicht über Methoden, Erhebungsumfang und Datenmaterial	41

Zusammenfassung

Der Forschungsbericht präsentiert Ergebnisse einer qualitativen Implementationsstudie zum Umgang mit dem Einstiegsgeld (ESG) in der Gründungsvariante in den Grundsicherungsstellen. Zu den zentralen Ergebnissen gehören die folgenden Punkte:

Rein deskriptiv betrachtet hat die Zahl der Förderungen mit Einstiegsgeld auf insgesamt geringem Niveau nach der Einführung im Jahr 2005 zunächst einen kleinen Boom erlebt und erreichte in den Jahren 2006 und 2007 jährliche Zugänge von mehr als 32 Tsd. Förderfällen. In Relation zum durchschnittlichen Bestand arbeitsloser erwerbsfähiger Leistungsberechtigter in Höhe von 2,8 Mio. Personen im Jahr 2006 und 2,5 Mio. Personen im Jahr 2007 war die Anzahl der Förderfälle dennoch gering. Seit dem Jahr 2007 hat die Zahl der Eintritte in die Förderung schrittweise nachgelassen, was sich nicht alleine durch einen Rückgang des Bestands arbeitsloser Arbeitslosengeld-II-Bezieher erklären lässt. Auf Grundlage der vorliegenden Studie können wir annehmen, dass der Rückgang der Förderfälle nicht in erster Linie auf ein abnehmendes Interesse von angehenden GründerInnen an der Einstiegsgeldförderung zurückzuführen ist, sondern zumindest teilweise auch auf veränderte Vergabeverfahren in den Grundsicherungsstellen. Einige Jobcenter haben den Zugang zur Förderung erschwert, andere ziehen dem Einstiegsgeld zunehmend andere Wege aus der Leistungsberechtigung vor; beides führt zu einer Verringerung der Neuförderungen.

Bei der Auswahl geeigneter Gründerpersonen und Gründungsprojekte spielen drei Mechanismen eine herausgehobene Rolle: (1) Die Entscheidungen über eine Förderung werden eng an sogenannte Tragfähigkeitsbescheinigungen gekoppelt, die die Jobcenter von externen Kooperationspartnern erstellen lassen. Diese externe Expertise erfüllt eine doppelte Funktion: Sie speist betriebswirtschaftliche Kompetenz in den Entscheidungsprozess der Jobcenter ein und sie hilft den Jobcentern dabei, ihre Entscheidungen für oder gegen eine Förderung gegenüber den gründungswilligen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu rechtfertigen. (2) Die Grundsicherungsstellen reduzieren die Zahl der Geförderten systematisch dadurch, dass sie ein stufenweises Verfahren zur Auswahl und Beratung von Gründungsinteressierten einsetzen. Zwischen der ersten Interessenbekundung an einer unternehmerischen Selbständigkeit und der Förderung mit Einstiegsgeld müssen die Gründungswilligen ihr anhaltendes Interesse unter Beweis stellen und schrittweise die inhaltlichen Grundlagen dafür schaffen. Bei diesem stufenweisen Verfahren sind Kontrollfunktion und Entwicklungsfunktion nicht voneinander zu trennen: Das Gründungsvorhaben wird zugleich auf die Probe gestellt und weiterentwickelt. (3) Als dritter Selektionsmechanismus der Einstiegsgeldförderung kommt der Aufbau von fachlichen Kompetenzen bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Grundsicherungsstellen hinzu. Dadurch können insbesondere die Integrationsfachkräfte ihre Fähigkeiten verbessern, steuernd auf den Prozess der Gründungsvorbereitung einzuwirken.

Die Bearbeitung von Einstiegsgeldfällen weist darüber hinaus eine Reihe von charakteristischen Aspekten auf. In ihrer Grundorientierung gegenüber beruflicher Selbständigkeit im Kontext des zweiten Sozialgesetzbuches (SGB II) nehmen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jobcenter durchaus eine gründungsskeptische Haltung ein. Das ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass der Start einer unternehmerischen Selbständigkeit eine besonders voraussetzungsvolle wirtschaftliche Tätigkeit ist, die im Kreis der Arbeitslosengeld-II-Bezieher (ALG-II-Bezieher) auf eine Knappheit zumindest an finanziellen Ressourcen trifft. Diesem Umstand zum Trotz wird in den Befragungen deutlich, dass man am normativen Leitbild einer klassischen unternehmerischen Persönlichkeit, wie sie sich z. B. in der einschlägigen Ratgeberliteratur findet (Flexibilität, Kreativität, Engagement etc.), festhält. In den Gesprächen mit den ALG-II-Beziehern übersetzen die Integrationsfachkräfte dieses Leitbild in eine implizite Checkliste, die ganz konkrete Tests der Gründerperson und des Gründervorhabens ermöglicht. Auf diese Weise verschaffen sie sich einen Gesamteindruck des Gründungsprojekts, der ihnen dabei hilft, die Erfolgsaussichten eines Gründungsanliegens zu bewerten und dessen weitere Entwicklung entsprechend zu beeinflussen.

In der vorliegenden Studie werden drei Handlungsprobleme der Gründungsförderung im SGB II identifiziert. (1) Die Entscheidungslage der Gründungsförderung ist im Vergleich zur Vermittlung in abhängige Beschäftigung vielschichtiger, u. a. da neben der Gründungseignung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auch das zukünftige Erfolgspotenzial des Gründungsprojekts auf Basis einer prospektiven Marktanalyse einzuschätzen ist. Zudem muss über den gesamten Auswahl- und Beratungsprozess im Vorfeld der Gründung hinweg nach jeweils aktueller Sachlage geprüft werden, ob eine Rückkehr zur Arbeitsvermittlung nicht doch der vielversprechendere Weg aus dem Leistungsbezug wäre. (2) Die gesamte gründungsbezogene Kommunikation zwischen Integrationsfachkräften und gründungswilligen ALG-II-Beziehern findet beim Einstiegsgeld in einem bestimmten institutionellen Kontext statt, der sich vom Ideal einer Gründungsberatung deutlich unterscheidet. Auskünfte, die weit in das Privatleben der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten hineinreichen, können für die Gründungsvorbereitung bedeutsam sein, aus bestimmten Gründen jedoch verweigert werden, beispielsweise weil negative Folgen für die Leistungshöhe befürchtet werden. Insgesamt kann man festhalten, dass die Kommunikationsmuster zwischen Förderwilligen und Jobcentern auf die Prüfung von Fördervoraussetzungen verengt und Informationszugänge begrenzt sind. (3) Der Beratungsansatz, den die externen Kooperationspartner verfolgen, ist prinzipiell geeignet, diese institutionell vorbelastete Kommunikation von ALG-II-Beziehern und Fachkräften zu ergänzen. Empirisch zeigt sich jedoch, dass die Potenziale zur Komplementarität und die Chancen auf einen gemeinsamen, fallbezogenen Lernprozess nicht ausgeschöpft werden. Stattdessen ist eine Tendenz zu wechselseitiger Vereinseitigung zu diagnostizieren: Gründungsberatungen konzentrieren sich auf die Weiterentwicklung der Gründungsprojekte und berücksichtigen die besondere Situation der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nur am Rande (insbeson-

dere das Risiko anhaltender Leistungsbedürftigkeit nach der Neugründung); die Jobcenter wiederum konzentrieren sich auf die mehr oder weniger eng ausgelegte Prüfung von Fördervoraussetzungen und lagern die Verantwortung für die wirtschaftliche Bewertung der Gründungsprojekte an ihre Kooperationspartner aus.

Angesichts der sehr komplexen Anforderungen, denen sich die Grundsicherungsstellen bei der Einstiegsgeldförderung gegenüber sehen, wird die Spezialisierung der Fallbearbeitung zu einer naheliegenden Option. Die Frage, ob und, wenn ja, in welcher Form eine Arbeitsteilung vorangetrieben werden soll, stellt sich nach unserer Beobachtung in allen Jobcentern. Die Entscheidung für eine Spezialisierung ist entsprechend zweischneidig: Einerseits führt Spezialisierung zu einer reibungsloseren Fallbearbeitung und ermöglicht Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, einschlägige Kompetenzen auszubilden. Andererseits stellt sich die Frage, ob sich der organisatorische Aufwand, der mit einer Arbeitsteilung verbunden ist, angesichts der geringen Fallzahlen lohnt (eine eingehende Diskussion dieser Frage findet sich in Kapitel 8). Spezialisierung lässt sich damit weder für alle Jobcenter empfehlen noch generell ablehnen, zumal sie eine Reihe von Folgeentscheidungen mit sich bringt; etwa die Frage, ob nur die Integrations- oder auch die Leistungsseite arbeitsteilig organisiert werden soll oder ob die Spezialisierung jeweils dezentral in den Geschäftsstellen erfolgen soll oder an zentralem Ort. Die entsprechenden Abwägungen können nur in den Jobcentern vorgenommen werden und erfordern in jedem Fall eine geschäftspolitische Grundsatzentscheidung.

Abstract

This report presents results from a qualitative study on the implementation of a start-up subsidy for unemployed welfare recipients (the so-called "Einstiegsgeld"). Our central findings are:

- After the introduction of Einstiegsgeld in 2005 the inflow into the start-up subsidy reached an early peak in the years 2006 and 2007 at more than 32 thousand programme starts annually. In relation to an annual stock of 2.5 to 2.8 million unemployed welfare recipients in these years, the inflow was rather small. Since 2007, there has been a continuous decline of the inflow into the start-up subsidy. This does not only reflect a reduction in the stock of eligible welfare recipients. Based on results of this study we can assume that this development is partly caused by changes of the jobcenters' selection processes, which became stricter after their initial experience with the Einstiegsgeld programme.
- Within these jobcenters there are three main mechanisms of selecting participants into the programme: (1) The jobcenters' decisions depend on the approval of the welfare recipients' business plan by external experts. (2) Jobcenters have implemented stepwise selection procedures for granting Einstiegsgeld to welfare recipients. This leads to a relatively high number of "voluntary" drop-outs and thus reduces the number of applications for the subsidy. (3) Finally, often some

case-workers in the jobcenters have gained specialized knowledge on entrepreneurship issues that helps them to guide the process of selecting welfare recipients for the start-up subsidy.

- Jobcenters and their employees confront three main problems when they take decisions about granting the subsidy: (1) Assisting the potential entrepreneurs and selecting them for the subsidy is much more complicated and less common than job placements are. Employees face new and challenging tasks, e.g. when it comes to assessing the prospects for success of an envisaged business formation. (2) Due to the fact that the nascent entrepreneurs are welfare recipients and that the start-up subsidy takes place in an institutional context, the relation between jobcenter and potential entrepreneurs is restricted in certain ways. For example, welfare recipients are likely to withhold information that may be relevant for their entrepreneurial undertaking simply because it might threaten their entitlements to benefits. (3) The cooperation of jobcenters with local experts on entrepreneurship is central to the administration of the Einstiegsgeld. However, experts and jobcenters tend to focus strictly on their respective areas of discretion. Thus, each of them misses out part of the story: Jobcenters do not take responsibility for the economic assessment of the experts and the experts do not take into account the fact that their clientele are not only potential entrepreneurs but at the same time welfare recipients.
- Since the administration of the Einstiegsgeld is complex and challenging an internal division of labour seems to be an adequate strategy for jobcenters. While all jobcenters have thought about such a specialization at some point in time not all of them made a decision for specializing some of their staff for the handling of Einstiegsgeld. When making their decisions jobcenters have to balance pros and cons: Advantages of specialization are the greater experience and relevant knowledge that specialists possess and that can help to implement Einstiegsgeld effectively. However, specialization may not be appropriate, because of a relatively low number of cases and thus the danger to overinvest organizational resources in a relatively small scheme.

Teil A: Hintergrund

1 Thematische Hinführung und Fragestellung

Marktwirtschaften leben als konkurrenzgeprägte, dynamische Handlungssysteme von Produktivität und Innovation, als deren zentrale Träger Unternehmen und Unternehmer gesehen werden. Die Unternehmerrolle wird dabei tendenziell mit einem höheren sozioökonomischen Status und anderen Privilegien assoziiert, Unternehmer nehmen daher im Ungleichheitsgefüge marktwirtschaftlicher Ordnungen eine herausgehobene Position ein. Die Ressourcenverteilungen unter den Mitgliedern marktwirtschaftlich verfasster Gesellschaften sind durch Ungleichheit und Asymmetrie charakterisiert; sie können daher soziale Ausgeschlossenheit und Unterprivilegierung produzieren oder reproduzieren, die die Legitimität der sozialen Ordnungsstrukturen in Frage stellen oder gefährden (Offe 2009; Offe/Wiesenthal 1980). Ein Teil der Legitimität marktwirtschaftlicher Ordnungen wird in der Durchlässigkeit sozialer, mit unterschiedlichen Ressourcen ausgestatteten Großgruppen (Klassen, Schichten) gesehen, die es ermöglichen soll, allein aufgrund von Engagement, Kompetenz und persönlicher Leistung von unterprivilegierten in privilegiere sozioökonomische Existenzformen aufzusteigen (meritokratische Legitimität) und die soziale Rolle entsprechend zu wechseln. Gesellschaften, in denen dies möglich ist, werden als ‚gerecht‘ empfunden, derart konstituierte soziale Ungleichheiten gelten tendenziell als legitim (Rawls 1999; Sen 2000). Vor diesem Hintergrund existieren in modernen ‚sozialen‘ Marktwirtschaften Einrichtungen, die die Förderung der Gründung von Unternehmen und die Unterstützung wirtschaftlicher Selbständigkeit zum Ziel haben - denn innovative Ideen, Leistungsbereitschaft und Wille zum Risiko sollen in meritokratischen Ordnungen nicht von vorneherein wegen mangelnder Ausstattung mit materiellen Ressourcen (und bestimmten Wissensressourcen) scheitern. Das generelle Ziel der Gründungsförderung liegt damit in der Förderung wirtschaftlicher Dynamik und Innovation und in der Aufrechterhaltung der Legitimität spezifischer Ungleichheitsstrukturen der Marktwirtschaft. Damit befassen sich in Deutschland Einrichtungen wie die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern, ein Teil des Bankensektors, bankähnliche staatliche Finanzierungseinrichtungen (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW) und nicht zuletzt die Arbeitslosenversicherung sowie die Grundsicherungsträger, wobei letztere uns im Folgenden besonders interessieren.

In der öffentlichen Gründungsförderung wird schon seit gut zweieinhalb Jahrzehnten - jenseits der oben beschriebenen allgemeinen Zieldimensionen - das spezielle Ziel verfolgt, geeignete vormalige ArbeitnehmerInnen und UnternehmerInnen, jetzt arbeitslos, beim sozialen Rollenwechsel zum Unternehmer zu unterstützen. In der seit dem Jahr 2005 vor dem Hintergrund des Aktivierungsparadigmas reformierten Grundsicherung des SGB II wird diese Idee auch auf Erwerbslose übertragen, denen keine weiteren Transferleistungen und persönlichen Vermögensressourcen in nennenswertem Umfang mehr zur Verfügung stehen. Damit entsteht - zumindest im Grundsatz - ein spannungsreicher Handlungskontext. Denn die Gründungsförderung soll nun einem Personenkreis angedeihen, der - im Falle vormalig abhängig

Beschäftigter - im Konkurrenzsystem Arbeitsmarkt länger erfolglos war, im Falle vormalig Selbständiger, mit einer Unternehmensidee gescheitert ist, oder als Familienangehörige/r von entsprechenden Phänomenen mit betroffen ist. Wirtschaftliche Ressourcenknappheit ist eine systematische Zugangsvoraussetzung in die Grundsicherung des SGB II; aus der Armutsforschung ist bekannt, dass neben und mit wirtschaftlichen und arbeitsmarktbezogenen Umständen auch Bildungs- und Qualifikationsdefizite, Krankheit, Lebenskrisen und andere problematische Umstände - auch im Familienkontext - nicht nur eine Rolle beim Zugang in Hilfebedürftigkeit spielen, sondern sich bei fortdauerndem Hilfebezug auch verstärken können (z. B. Barlösius/Ludwig-Mayerhofer 2001; Promberger 2008: 11). Ebenso wissen wir, dass mit lang anhaltender Erwerbslosigkeit und Leistungsberechtigung auch eine abnehmende Teilhabe am kulturellen und sozialen Leben (zuerst Jahoda et al. 2007 [1933]) und eine Erosion beruflicher und erwerbsbezogener Kompetenzen wahrscheinlicher wird (Hirsland/Ramos Lobato 2010). Durch die Selbstständigkeitsförderung im Rahmen der Grundsicherung, das Einstiegsgeld in der Gründungsvariante, sollen also Menschen zur Gründung von Unternehmen befähigt werden, die - um die Terminologie von Pierre Bourdieu (1983) zu nutzen - sicher über keinerlei ökonomisches Kapital in relevantem Umfang mehr verfügen, deren soziales Kapital sich tendenziell mehr und mehr einschränkt, und deren kulturelles Kapital sich kaum reproduzieren kann und - auf der Seite beruflicher und erwerbsbezogener Kenntnisse - von Erosion bedroht ist.

Das Vorhaben, ALG-II-Bezieher über die Grundsicherungsstellen auf ihrem Weg in die unternehmerische Selbständigkeit zu begleiten, kann man wissenschaftlich grundsätzlich aus zwei Perspektiven heraus betrachten: mit Blick auf die geförderten Personen und deren biographisch kontextuierten Statusübergang zum Unternehmer und/oder mit Blick auf die Prozesse in den Grundsicherungsstellen, die diesen Übergang begleiten sollen. In diesem Forschungsbericht konzentrieren wir uns auf letztere Perspektive und verfolgen zwei Interessenschwerpunkte. Erstens wird geklärt werden, mit welchen organisatorischen Eingriffen auf unterschiedlichen hierarchischen Ebenen versucht wird, die Praxis der Einstiegsgeldvergabe in den Jobcentern zu beeinflussen und wie diese Eingriffe vor Ort Wirkung entfalten (organisationale Entscheidungssteuerung). Zweitens rückt die Praxis der Fallbearbeitung einschließlich der konkreten Interaktionen von MitarbeiterInnen der Grundsicherungsstellen und erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in den Mittelpunkt (Praxis des Vergabeprozesses). Was die innerorganisatorische Entscheidungssteuerung betrifft, geht es u. a. darum zu untersuchen, ob und inwieweit z. B. interne Arbeitshilfen in den Grundsicherungsstellen eingesetzt werden, um die Auswahl- und Beratungsprozesse der Fachkräfte zu lenken; in welcher Weise eine Spezialisierung der einstiegsgeldbezogenen Organisationsstruktur die Vergabeprozesse beeinflusst und welche Aufgaben den externen Kooperationspartnern der Grundsicherungsstellen zugedacht werden. Das Erkenntnisinteresse richtet sich daneben auch auf die Bedeutung angrenzender, ebenfalls gründungsbezogener Förderinstrumente des SGB II wie den Einsatz von Zuschüssen und Darlehen nach § 16c SGB II.

Diese Forschungsfragen bilden einen wichtigen Hintergrund für den zweiten Interessenschwerpunkt der Studie, die Praxis des Vergabeprozesses. Diesbezüglich unterscheiden wir (a) analytisch und methodisch zwischen dem Einfluss der Integrationsfachkräfte auf den Vergabeprozess sowie (b) dem Einfluss der Gespräche mit den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten.

(a) Die Integrationsfachkräfte haben allein schon deshalb eine große Bedeutung für die Vergabeprozesse, weil das Einstiegsgeld wie auch die anderen genannten Leistungen zur Unterstützung von beruflichen Selbständigkeiten keine Pflichtleistungen sind. Daher können sie erheblichen Einfluss auf die Entscheidung, ob ein Gründungsvorhaben überhaupt unterstützt wird, ausüben. Ferner haben sie Spielräume, was das Ausmaß der Förderung angeht, beim Einstiegsgeld insbesondere hinsichtlich der Förderdauer. Bei all dem stehen die Integrationsfachkräfte vor der Herausforderung, Entscheidungen darüber zu treffen, ob ein Gründungsvorhaben die absehbar beste Aktivierungsstrategie für den/die Gründungsinteressierte/n darstellt. Die Erfahrungen der Fachkräfte können einen Betrag zur Beantwortung der Fragen leisten, ob das Einstiegsgeld und andere Instrumente der Gründungsförderung hinreichend sind, um erfolgreich potenzielle GründerInnen zu fördern und ob die (finanziellen) Anreize ausreichen, um erwerbsfähige Leistungsberechtigte zu einer Neugründung zu bewegen.

(b) Allerdings ist zu beachten, dass die Vergabeprozesse nicht als einseitiger Akt der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Grundsicherungsstellen verstanden werden dürfen. Vielmehr gilt es, auch den Faktor der Gespräche zur Auswahl und Beratung Gründungsinteressierter zu erfassen. In diesem Sinne nähern wir uns dem Untersuchungsgegenstand aus mehreren Richtungen (siehe dazu Kapitel 5.1).

Der Forschungsbericht ist in drei Teile untergliedert. Teil A zum Hintergrund stellt im Anschluss an diese thematische Hinführung zunächst die rechtlich-institutionelle Basis der Einstiegsgeldförderung sowie angrenzender Förderinstrumente dar (Kapitel 2), darauf folgt in Kapitel 3 eine Deskription der Förderhäufigkeit und der Teilnehmerstruktur. Es wird ein Überblick über den einschlägigen Forschungsstand gegeben (Kapitel 4). Der letzte Abschnitt des Hintergrundes gewährt dann einen Einblick in das methodische Vorgehen (Kapitel 5). In Teil B werden die Ergebnisse der Studie vorgestellt. Im ersten Unterabschnitt geht es um die bereits erwähnte innerorganisatorische Entscheidungssteuerung in den Grundsicherungsstellen (Kapitel 6). Danach wenden wir uns dem zweiten Forschungsinteresse zu, der Vergabepaxis durch die Fachkräfte der Jobcenter und den Interaktionen mit den ALG-II-Beziehern (Kapitel 7). Im Kontrast zur Prozessorientierung dieser beiden Ergebnisabschnitte geht es im Kapitel zur Spezialisierung in den Jobcentern um den systematischen Einfluss der Organisationsstruktur auf die Auswahl- und Beratungsprozesse der Einstiegsgeldförderung (Kapitel 8). Im dritten und letzten Teil des Berichts (Teil C) diskutieren wir die Ergebnisse der Studie u. a. mit Blick auf mögliche Konsequenzen für Politik und Praxis (Kapitel 9, 10 und 11).

2 Gesetzliche Regelungen zum Einstiegsgeld und zu den Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen und die zentrale Steuerung durch die Bundesagentur für Arbeit

Seit Einführung des SGB II im Jahr 2005 kann Selbständigkeit als Alternative zur Vermittlung in abhängige Beschäftigung unterstützt werden. Die einschlägigen Regelungen beschränken sich dabei nicht auf das Einstiegsgeld nach § 16b SGB II, sondern umfassen auch die Anfang des Jahres 2009 eingeführten Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen nach § 16c SGB II. Beide Regelungen stehen sowohl nach dem Willen des Gesetzgebers als auch nach allem, was wir in unseren Erhebungen von der Praxis der Selbständigkeitsförderung im SGB II in Erfahrung gebracht haben, in enger Beziehung zueinander. Daher gehen wir in diesem Teil zum rechtlichen Hintergrund der Förderpraxis in den nachfolgenden beiden Abschnitten auch dezidiert auf beide Regelungen ein, auch wenn der Fokus der Untersuchung auf dem Einstiegsgeld lag. Daran schließt die Darstellung der Veränderungen beider Regelungen in den letzten sieben Jahren an und es wird aufgezeigt, inwieweit sich die einschlägigen Regelungen nach der Erhebungsphase dieser Studie (Frühjahr bis Herbst 2011) verändert haben.

2.1 Das Einstiegsgeld¹

Das zu Beginn des Jahres 2005 eingeführte Einstiegsgeld steht in zwei Varianten zur Verfügung: einmal als Anreiz zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und einmal zur Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit - wobei letzteres auch die Umwandlung einer nebenberuflichen in eine hauptberufliche Selbständigkeit einschließt. In dieser Studie befassen wir uns ausschließlich mit dem Einstiegsgeld in der Gründungsvariante sowie mit den angrenzenden Regelungen zu Darlehen und Zuschüssen nach § 16c SGB II (siehe unten). Grundsätzlich soll mit dem Einstiegsgeld die Überwindung und nicht nur die Reduzierung von Hilfebedürftigkeit erreicht werden, d. h. dass eine Förderung eine positive Prognose über die künftig erzielten Gewinne aus der Selbständigkeit voraussetzt (Bundesagentur für Arbeit 2010: 4, 6).² Zudem muss die Förderung für die Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erforderlich sein - ein unbestimmter

¹ Die Darstellungen in diesem Abschnitt beleuchten den rechtlichen Hintergrund der Umsetzungspraxis, die wir in dieser Studie empirisch untersucht haben. Daher bezieht sich die Darstellung hier auf den Stand der Regelungen zum Zeitpunkt der Erhebungen in den Grundsicherungsstellen (Frühjahr bis Herbst 2011). Die jüngste Reform über das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt wird getrennt in dem Unterabschnitt (3) dargestellt.

² Die Integrationsfachkräfte sind gehalten, das Einstiegsgeld im Rahmen des sogenannten Vier-Phasen-Modells einzusetzen. Daraus ergeben sich lt. eines internen Dokuments mit dem Titel „Das Einmaleins des Vier-Phasen-Modells“ bestimmte Handlungsstrategien für die Integration eines Leistungsberechtigten in den Arbeitsmarkt, beispielsweise die Handlungsstrategien „Perspektiven ändern“ oder „Beendigung/Verringerung von Hilfebedürftigkeit von Beschäftigten oder Selbständigen.“ (siehe Vier-Phasen-Modell). Andere Handlungsstrategien, zum Beispiel solche aus der sogenannten „Schlüsselgruppe Leistungsfähigkeit“ (u. a.: „Heranführen an das Arbeitsleben“ oder „Leistungsfähigkeit fördern“), können dagegen mit dem Einstiegsgeld nicht verfolgt werden.

Rechtsbegriff, der den persönlichen Ansprechpartnern in den Jobcentern einen weiten Handlungsspielraum für die Ausübung des Ermessens einräumt. Für die vorliegende Studie ist von maßgeblicher Bedeutung, dass das Einstiegsgeld eine Kann-Leistung ist, sie also vom Ermessen der Integrationsfachkraft abhängt. Dabei sind strenge formale Voraussetzungen zu beachten, um willkürliche und nicht-überprüfbare Entscheidungen auszuschließen. Die KlientInnen haben demnach einen Anspruch auf eine fehlerfreie Ausübung des Ermessens (§ 39 SGB I). Für die Jobcenter erwachsen daraus eine Reihe von konkreten Anforderungen: Das Ermessen darf weder über- noch unterschritten werden und die Ermessensentscheidung muss in jedem Fall begründet und dokumentiert werden, sodass im Falle eines rechtlichen Widerspruchs der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten die Entscheidung vor Gericht Bestand hat.³ Grundlage der Ermessensentscheidung ist eine Bewertung einerseits des Gründungsvorhabens (a) und andererseits der Person des Gründers (b).

(a) Bei der Bewertung des Gründungsvorhabens steht die Einschätzung der Tragfähigkeit im Vordergrund. Anders als beim Gründungszuschuss nach § 93 SGB III kann die Prüfung der Tragfähigkeit nicht nur von externen fachkundigen Stellen übernommen werden, sondern auch von der Grundsicherungsstelle selbst, sofern diese dafür entsprechende Kompetenzen vorhält (Bundesagentur für Arbeit 2010: 10). Kommen externe fachkundige Stellen zum Einsatz, dann entscheidet die Grundsicherungsstelle, von wem die Tragfähigkeitsbescheinigung einzuholen ist. Die Regelung zum Einstiegsgeld unterscheidet sich damit von der zum Gründungszuschuss, bei dem die KlientInnen zwischen verschiedenen Anbietern (z. B. Steuerberatern oder Industrie- und Handelskammern) wählen können (Bernhard 2012a; Caliendo et al. 2012). Unabhängig davon, ob die Tragfähigkeitsbescheinigung intern oder extern erstellt wird, müssen die Antragstellenden aussagekräftige Unterlagen vorlegen. Als Beispiele dafür werden genannt: eine aussagekräftige Beschreibung des Existenzgründungsvorhabens, ein Kapitalbedarfs- und Finanzierungsplan, eine Umsatz- und Rentabilitätsvorschau, ein Liquiditätsplan sowie eine Begründung im Falle einer vorhergehenden Geschäftsaufgabe. Die Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit nennt u. a. die Konkurrenzfähigkeit der Geschäftsidee, den Kapitalbedarf sowie Ertrags- und Gewinnerwartungen als Maßstäbe zur Bewertung der Tragfähigkeit einer Selbständigkeit. Auf der Grundlage dieser Unterlagen bzw. der Tragfähigkeitsbescheinigung einer externen Stelle trifft die Integrationsfachkraft die Förderentscheidung (Bundesagentur für Arbeit 2010: 10).

(b) Bei der Entscheidung über eine Gründungsförderung mit dem Einstiegsgeld sollte neben der Einschätzung des Selbständigkeitsvorhabens auch die antragstellende

³ Eicher und Spellbrink (2005) halten fest, dass die Regelung zum Einstiegsgeld damit paradigmatisch die Linie der Hartz-Kommission hinsichtlich einer „modernen“ Norm (ebd.: 496, 508) verkörpert, d. h. inhaltlich möglichst wenig auf gesetzlicher Ebene zu regulieren, die Entscheidung zu dezentralisieren und die Norm am Effekt (der Eingliederung Arbeitsloser) zu orientieren.

Person für geeignet befunden werden. Die Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit gibt den Jobcentern und Integrationsfachkräften zur Orientierung der Bewertung in einer umfangreichen Aufzählung mögliche Anhaltspunkte für eine Einschätzung der persönlichen Eignung an die Hand. Darin sind u. a. die Ernsthaftigkeit des Vorhabens, die unternehmerischen Qualifikationen, die Branchenkenntnis, die Bereitschaft zu überdurchschnittlichen Arbeitszeiten oder die Unterstützung durch die Familie (etwa bei der Betreuung von Kindern) erwähnt (Bundesagentur für Arbeit 2010: 9). Bei Bedarf kann in Vorbereitung auf die selbständige Tätigkeit eine Maßnahme gemäß § 16 SGB II i. V. m. § 46 Abs. 1 Nr. 4 SGB III⁴ bewilligt werden.

Die Ermessensentscheidung bei der Vergabe des Einstiegsgeldes bezieht sich neben dem Ob der Förderung (Entscheidungsermessens) auch auf das Wie der Förderung (Auswahlermessens), d. h. auf die Dauer und die Höhe der Förderung. Hinsichtlich der Dauer sieht der Gesetzgeber eine Höchstförderdauer von zwei Jahren vor (§ 16b Abs. 2 SGB II), wobei als fachlicher Hinweis formuliert ist, dass die Entscheidung einmalig und für den gesamten Bewilligungszeitraum zu treffen ist (Bundesagentur für Arbeit 2010: 13). Innerhalb dieser Vorgaben haben die Grundsicherungsstellen und die Integrationsfachkräfte weitreichende Spielräume bei der Festlegung der Förderdauer. Hinsichtlich der Höhe der Förderung gibt es dagegen wesentlich detailliertere Orientierungen für die Ermessensentscheidungen. Sie ergeben sich aus der Verordnung zur Bemessung von Einstiegsgeld, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf Grundlage von § 16 Abs. 3 SGB II zum 1. August 2009 erlassen hat (Einstiegsgeld-Verordnung, ESGV). Darin wird zwischen der einzelfallbezogenen Bemessung als Normalfall (vgl. § 1 ESGV) und der pauschalierten Bemessung als Sonderfall (vgl. § 2 ESGV) unterschieden.

Bei der einzelfallbezogenen Bemessung setzt sich das Einstiegsgeld aus zwei Komponenten zusammen: einem Grundbetrag, der höchstens 50 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs⁵ nach § 20 SGB II beträgt, und einem flexiblen Anteil, bei dem die Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeit und die Größe der betreffenden Bedarfsgemeinschaft berücksichtigt werden. So steigt das Einstiegsgeld um 20 Prozent der vollen Regelleistung nach § 20 Abs. 2 Satz 1 SGB II, wenn jemand zuvor mindestens zwei Jahre bzw. - sofern besondere, in der Person des ALG-II-Beziehers liegende Gründe vorliegen - sechs Monate arbeitslos war. Bei dem derzeitigen Regelsatz steigt das Einstiegsgeld damit um 76,40 Euro. Weiterhin erhöht sich das Einstiegsgeld je weiterer leistungsberechtigter Person in der Bedarfsgemeinschaft.

⁴ Die Angabe zum SGB III bezieht sich auf die bis zum 01.04.2012 gültige Fassung des Gesetzes.

⁵ Die Einstiegsgeld-Verordnung unterscheidet zwischen maßgebender und voller Regelleistung. Gemäß § 20 SGB II wird die volle Regelleistung (derzeit: 382 Euro) unter bestimmten Umständen gemindert, beispielsweise wenn zwei Personen in einer Bedarfsgemeinschaft einen Leistungsanspruch haben. Dieser korrigierte Satz wird als maßgebende Regelleistung bezeichnet. Inzwischen wurde der Begriff Regelleistung im SGB II durch den Begriff Regelsatz ersetzt. Alle hier angegebenen Zahlen beziehen sich auf den ungeminderten Regelsatz für erwachsene Singles.

meinschaft des Antragstellenden um 10 Prozent von der vollen Regelleistung nach § 20 Abs. 2 Satz 1 SGB II. Um negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt (insbesondere Angebotsverzerrungen) auszuschließen, wird das Einstiegsgeld auf der Höhe der vollen Regelleistung gekappt, d. h. es sollte in keinem Fall 382 Euro pro Monat übersteigen. Der flexible Anteil des Einstiegsgeldes in der einzelfallbezogenen Bemessung kann in begründeten Ausnahmefällen anders als eben dargestellt gehandhabt werden.

Alternativ zum einzelfallbezogenen Vorgehen kann das Einstiegsgeld auch pauschaliert bemessen werden, „wenn dies zur Eingliederung von besonders zu fördernden Personengruppen in den allgemeinen Arbeitsmarkt erforderlich ist.“ (§ 2 Abs. 1 ESGV) Die Personengruppen, die besonders zu fördern sind, werden auf Ebene der Jobcenter festgelegt. Erforderlich im Sinne der Einstiegsgeldverordnung kann eine Pauschalierung sein, wenn das Einstiegsgeld seine Anreizfunktion bei bestimmten „schwer erreichbare Personengruppen“ (Bundesagentur für Arbeit 2010: 12) nur in Form einer Pauschale entfaltet. Die pauschalierte Bemessung kann von den Richtlinien zur Berücksichtigung der Dauer der Arbeitslosigkeit und der Größe der Bedarfsgemeinschaft abweichen. Allerdings ist die Förderungshöchstgrenze mit 75 Prozent niedriger angesetzt als bei der einzelfallbezogenen Bemessung. In beiden Bemessungsvarianten ist die Zahlung des Einstiegsgeldes an die tatsächliche Ausübung der selbständigen Tätigkeit gebunden (vgl. § 16b Abs. 2 Satz 1 SGB II), nicht jedoch an den Status der Hilfebedürftigkeit (vgl. § 16b Abs. 1 Satz 2 SGB II). Mit anderen Worten: Man kann Einstiegsgeld auch dann weiter beziehen, wenn man bereits genug für den eigenen Lebensunterhalt verdient, nicht aber, wenn man die Gründung formal oder de facto aufgegeben hat.

2.2 Gewährung von Darlehen und Zuschüssen

Die Regelungen zum Einstiegsgeld nach § 16b SGB II stehen in einem engen Zusammenhang mit den Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen, die seit Beginn des Jahres 2009 nach § 16c SGB II erbracht werden können. Demnach können erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die entweder bereits selbständig sind, eine nebenberufliche in eine hauptberufliche Selbständigkeit umwandeln wollen oder die neu gründen wollen, Darlehen und/oder Zuschüsse erhalten. Ziel dieser Leistungen ist die Überwindung oder dauerhafte Reduzierung der Hilfebedürftigkeit. Wie beim Einstiegsgeld handelt es sich bei den Darlehen und Zuschüssen um Kann-Leistungen, die nach pflichtgemäßem Ermessen auszuüben und zu dokumentieren sind. Darlehen und Zuschüsse können nur zweckgebunden und für Sachgüter gezahlt werden, beispielsweise für einen PC und zugehörige betriebliche Software, Fahrzeuge oder Kauttionen für Gewerberäume. Dabei können die Leistungen über den § 16c SGB II nur bei hauptberuflicher Selbständigkeit und nachrangig erbracht werden, d. h. die KlientInnen sollen zuvor nachweislich alternative Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft haben (Bundesagentur für Arbeit 2009b: 7-8).

In Analogie zu den allgemeinen Fördervoraussetzungen des Einstiegsgeldes sind auch bei der Vergabe von Darlehen und Zuschüssen sowohl die Person als auch

die Unternehmung auf ihre Marktreife hin zu prüfen. Zur Beurteilung der persönlichen, fachlichen und unternehmerischen Voraussetzungen sollten die Integrationsfachkräfte Ziele, Motive und Branchenkenntnisse der zu Fördernden berücksichtigen und bei Bedarf auf die Teilnahme an vorbereitenden Maßnahmen zur Selbständigkeit hinwirken. Die Beurteilung des Selbstständigkeitsprojekts kommt nach § 16c Abs. 1 Satz 2 SGB II einer fachkundigen Stelle zu, wobei die Kriterien der Beurteilung der Tragfähigkeit denen des Einstiegsgeldes ähneln. Die Einschaltung einer fachkundigen Stelle kann entfallen, wenn die Grundsicherungsstelle eigene Ressourcen zur Beurteilung der Gründungs- und Selbstständigkeitsvorhaben vorhält, wenn die Darlehen und Zuschüsse unter der Bagatellgrenze von 500 Euro bleiben oder wenn bereits eine Tragfähigkeitsbescheinigung im Rahmen einer Einstiegsgeldvergabe erstellt wurde (Bundesagentur für Arbeit 2009b: 6-7).

Mit der Möglichkeit zur Gewährung von Darlehen und Zuschüssen trägt der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung, dass Selbständige oder Gründungswillige aus dem Personenkreis der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten häufig nicht über ausreichende finanzielle Mittel für notwendige betriebliche Investitionen verfügen. Grundsätzlich sollen die Integrationsfachkräfte bei der Festlegung der Höhe und Dauer der Förderung das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten. Die Fachlichen Hinweise der Bundesagentur für Arbeit empfehlen hier als Richtwerte einen zwölfmonatigen Förderzeitraum für Personen, die bereits seit längerem zu den Bestandsselbständigen zählen (d. h. selbständig tätig und leistungsberechtigt sind) und einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren für Gründungen aus Arbeitslosigkeit. Grundsätzlich können Darlehen und Zuschüsse kombiniert oder alternativ vergeben werden. In beiden Fällen können die Grundsicherungsstellen ermessenslenkende Weisungen erstellen, die den Integrationsfachkräften bei den Einzelfallentscheidungen Orientierung bieten. Bei einer alternativen Vergabe sind Darlehen den Zuschüssen vorzuziehen. Die Rückzahlungskonditionen sollten z. B. durch Schonfristen oder tilgungsfreie Zeiten so ausgestaltet werden, dass sie weder zu Hilfebedürftigkeit führen noch diese verstärken. Die Höhe der Zuschüsse wurde vom Gesetzgeber auf 5.000 Euro begrenzt, offen ist hingegen, ob die Zuschüsse einmalig oder in Raten ausgezahlt werden (Bundesagentur für Arbeit 2009b: 9).

2.3 Reformen der Regelungen zum Einstiegsgeld sowie Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen

Die Regelungen zum Einstiegsgeld wurden seit der Einführung des Instruments im Jahr 2005 mehrfach überarbeitet und präzisiert. Eine wichtige Neuerung war die bereits behandelte, Mitte des Jahres 2009 in Kraft getretene Verordnung zur Bemessung des Einstiegsgeldes, mit der die Transparenz und die Gleichförmigkeit des Verwaltungshandelns deutschlandweit sichergestellt werden sollte. Bei Einstiegsgeld blieben weitere gesetzliche Änderungen marginal: Die erste Fassung nach § 29 SGB II i. d. F. bis 31. Dezember 2008 aus dem Jahr 2005 wurde durch das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21. Dezember 2008 zum § 16b SGB II geändert. Darüber hinaus wurde im Absatz des

Paragrafen die alte Formulierung, dass das Einstiegsgeld als Zuschuss zum Arbeitslosengeld II erbracht wird (§ 29 Abs. 1 Satz 2 SGB II i. d. F. bis 31. Dezember 2008), durch die neue Klarstellung ersetzt, dass es auch bei Wegfall der Hilfebedürftigkeit weitergezahlt werden kann (§ 16b Abs. 1 Satz 2 SGB II). Das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt lässt die Regelungen zum Einstiegsgeld unverändert. Für das Einstiegsgeld ist damit die Bemessungsverordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) aus dem Jahr 2009 die markanteste Änderung der letzten acht Jahre.

Bei der Regelung zu den Darlehen und Zuschüssen sind stärkere Diskontinuitäten über die Zeit zu beobachten. Der § 16c SGB II wurde erst mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom 21. Dezember 2008 mit Wirkung ab dem 1. Januar 2009 eingeführt. Einen Vorläufer hat der Paragraph in § 30 Bundessozialhilfegesetz i. d. F. bis 31. Dezember 2004. Im Entwurf des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wird die Möglichkeit zur Gewährung von Darlehen und Zuschüssen wie folgt begründet: „Personen, die auf der Grundlage des SGB II eine selbständige Tätigkeit aufnehmen, verfügen in der Regel über geringe Rücklagen. Dies kann dazu führen, dass selbst bei guten persönlichen Voraussetzungen des potenziellen Gründers und einer guten und tragfähigen Geschäftsidee eine Selbständigkeit aufgrund mangelnder Investitionsfähigkeit nicht aufgenommen werden kann.“ (Bundestagsdrucksache, BT-Drs. 16/10810) Dabei soll die Regelung explizit auch dazu dienen, Selbständigen im Hilfebezug eigens zugeschnittene Fördermöglichkeiten zu bieten.

Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (gültig seit dem 1. April 2012) wurde das Repertoire der Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen um Beratungen und die Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten erweitert, die alternativ oder zusätzlich zur Gewährung von Darlehen und/oder Zuschüssen vergeben werden können (vgl. § 16c Abs. 2 SGB II). Nach eigener Darstellung greift der Gesetzgeber damit von „der Praxis immer wieder vortragene Verbesserungsvorschläge“ auf. Diese umfassen zum Beispiel die Möglichkeiten der Durchführung eines Unternehmenschecks und einer damit eventuell verbundenen Aufbau- oder Festigungsberatung sowie die Förderung von Kenntnissen und Fertigkeiten“ (BT-Drs. 17/6277). In einer aktualisierten und erweiterten Fassung der fachlichen Hinweise zu den Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen nach § 16c SGB II hat die Bundesagentur dieser gesetzlichen Neuerung Rechnung getragen. Dabei ist bemerkenswert, dass Beratung und Kenntnisvermittlung für sowohl für den Erhalt und die Neuausrichtung einer bestehenden Selbständigkeit als auch für die Beendigung von unwirtschaftlichen Selbständigkeiten eingesetzt werden sollen (Bundesagentur für Arbeit 2012: 17). Sind bisher nur geringe Fortschritte bei der Überwindung oder Reduzierung der Hilfebedürftigkeit gemacht worden oder kommt ein „Unternehmenscheck“ zu dem Schluss, dass die Tragfähigkeit weder derzeit noch in absehbarer Zukunft gegeben ist, dann wird die Beendigung der Selbständigkeit zu einem Ziel, bei dem bei Bedarf Unterstützung zu leisten ist (ebd.: 18-19). Die Neuregelung des § 16c SGB II könnte sich damit als ein Instru-

ment des Umgangs mit der nicht unerheblichen Zahl der Bestandsselbständigen erweisen. In Verbindung mit der Weisung, auch bei Selbständigen die üblichen Maßgaben zur Kontaktdichte nicht zu vernachlässigen, könnte es zudem ein Instrument zur Sanktionierung von Scheinselbständigkeiten und aussichtslosen Unternehmungen werden.

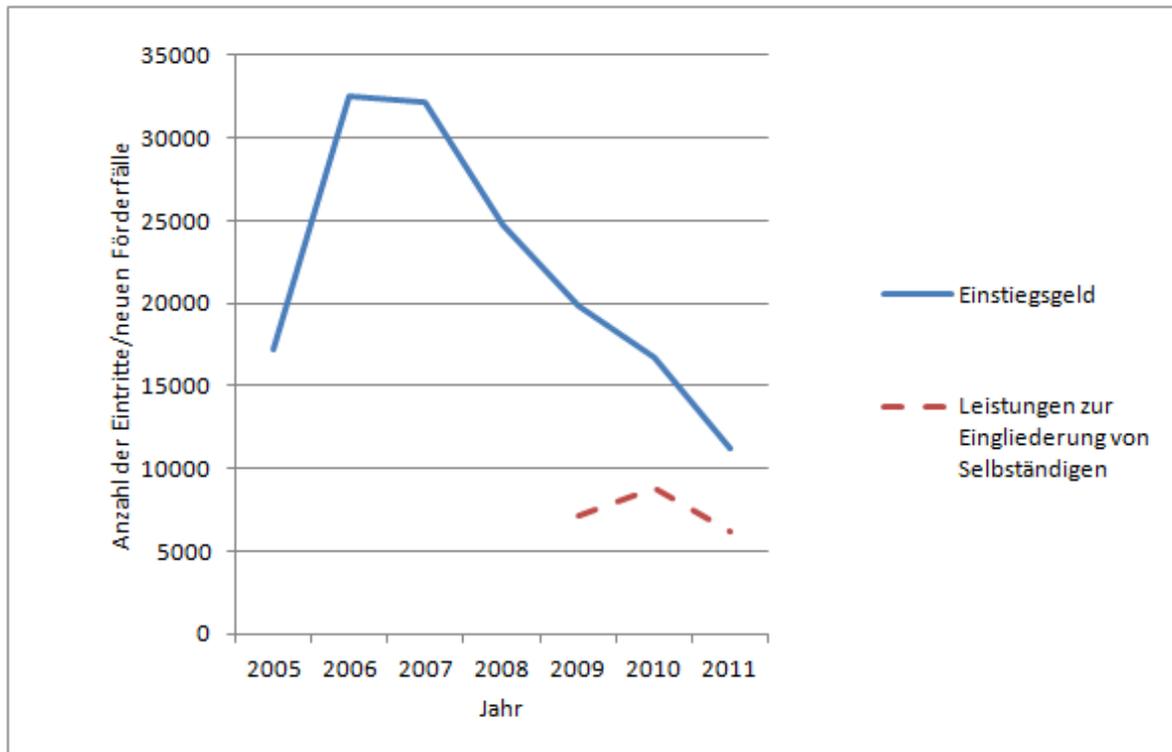
3 Teilnehmerzahlen, Ausgaben, geplante Förderdauern und Teilnehmerstrukturen der Einstiegsgebförderung

Mehrere Studien (Noll et al. 2006; Haller et al. 2010) haben bereits ausführlich die Teilnehmerzahlen und die Struktur der durch Einstiegsgebförderung in der Gründungsvariante Geförderten diskutiert. Die Studien beruhen auf Auswertungen von Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit und verglichen die Teilnehmerstrukturen mit der Struktur des Bestands von arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Haller et al. (2010: 19 f) heben in ihrer Studie zusammenfassend folgende Befunde zu den Teilnehmerzahlen und -strukturen hervor: Im Vergleich zur Gründungsgebförderung für ALG-I-Bezieher sind die Eintritte in Einstiegsgebförderung als Gründungsgebförderung in Relation zum Arbeitslosenbestand im SGB II recht gering. Männer werden häufiger gefördert als Frauen, Unter-25-jährige sind in den Eintritten in die Förderung verhältnismäßig seltener zu finden als im Arbeitslosenbestand. Die geförderten Selbständigen sind im Schnitt besser ausgebildet als die arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und verfügen häufiger nicht über die deutsche Staatsangehörigkeit. Diese Ergebnisse waren nicht überraschend. Unter-25-jährigen fehlen oft wichtige Erfahrungen, z. B. Kenntnisse des relevanten Marktes und der potenziellen Kunden, die die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit erleichtern. Höhere Ausbildungsabschlüsse dürften vielfach eine Voraussetzung dafür sein, dass eine Gründung erfolgreich verläuft. Dass ausländische erwerbsfähige Leistungsberechtigte häufiger gefördert gründen, dürfte einen wichtigen Grund haben. Hinsichtlich der Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung und der damit verbundenen Einkommensperspektiven dürften ausländische ALG-II-Beziehende schlechter abschneiden als Deutsche, sodass für sie im Vergleich zu Deutschen eine (geförderte) Gründung vermutlich mit relativ besseren Erfolgchancen und Einkommensperspektiven verbunden sein dürfte.

Wegen der bereits vorliegenden und sehr ausführlichen Analysen zu den Teilnehmerstrukturen von Haller et al. (2010) werden hier nur aktuelle Teilnehmer- und Ausgabenentwicklungen der Gründungsgebförderung durch Einstiegsgebförderung und einige wenige Teilnehmerstrukturindikatoren kurz diskutiert. Die Entwicklung der Einstiegsgebförderfälle wird durch Angaben zu den Förderfällen einer neuen Maßnahme zur Förderung der Selbständigen im SGB II ergänzt, den Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen (§ 16c SGB II). Seit der Einführung dieser Regelung Anfang des Jahres 2009 können Jobcenter selbständige ALG-II-Beziehende auch durch Darlehen und Zuschüsse für die Beschaffung von Sachgütern im Umfang von bis zu 5.000 Euro unterstützen. Seit April 2012 kann nach § 16c SGB II zudem die

Beratung oder Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten durch geeignete Dritte gefördert werden (siehe Kapitel 2.3).

Abbildung 1
Entwicklung der Eintritte in die Gründungsförderung durch Einstiegsgeld und die Förderung durch Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen¹⁾



¹⁾ Die Statistiken zum Einstiegsgeld enthalten vor dem Jahr 2007 noch nicht die Förderfälle der zugelassenen kommunalen Träger, da die Angaben zuvor unvollständig waren (vgl. Haller et al. 2010).

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Die nachfolgenden Darstellungen beziehen sich nur auf Entwicklungen bis zum Jahr 2011, in dem die Untersuchung durchgeführt wurde. Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses lagen zwar bereits (zum Teil) Angaben für das Jahr 2012 vor, sie waren aber noch vorläufig und wurden daher nicht berücksichtigt. Abbildung 1 stellt die Entwicklung der Eintritte in die Einstiegsgeldförderung für Gründer dar. Wie bereits erwähnt, war die Anzahl der Förderfälle verglichen mit der Gründungsförderung im SGB III sowohl absolut als auch in Relation zum Arbeitslosenbestand nie sehr hoch. Die Statistiken in Abbildung 1 deuten darauf hin, dass die Förderung nach den Höhepunkten der Jahre 2006 und 2007 an Bedeutung verloren hat. Im Jahr 2007 gab es noch mehr als 32.000 Zugänge in die Gründungsförderung durch Einstiegsgeld. In den Folgejahren gingen die Förderzahlen kontinuierlich zurück; im Jahr 2011 wurden nur noch etwas mehr als 11.000 Eintritte verzeichnet. Damit sind die Eintritte zwischen dem Jahr 2007 und dem Jahr 2011 um rund zwei Drittel zurückgegangen, während der jahresdurchschnittliche Arbeitslosenbestand im Rechtskreis des SGB II im gleichen Zeitraum nur um etwa 17 Prozent auf rund 2,1 Mio. Personen zurückging. Auf jahresdurchschnittlich 1.000 Personen im Arbeitslosenbestand im Rechtskreis des SGB II kamen damit im Jahr 2011 rund 5,4 Eintritte in die Gründungsförderung durch Einstiegsgeld; im Jahr 2007 war dieses Verhältnis noch mehr

als doppelt so hoch. Darlehen und Zuschüsse für die Beschaffung von Sachgütern als Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen wurden seltener vergeben als Einstiegsgeldförderungen. Insgesamt verzeichnet die Statistik der Bundesagentur für Arbeit in den Jahren 2009 bis 2011 jahresdurchschnittlich rund 7.400 Förderfälle. Die absolut und relativ zum Arbeitslosenbestand geringe Anzahl der Förderfälle bei der Instrumente spiegelt sich selbstverständlich in den Ausgaben für die Förderung von Selbständigen im Rechtskreis des SGB II und deren Anteil an den Ausgaben für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit wider. Für Einstiegsgeld als Gründungsförderung nahmen die Ausgaben von rund 44,1 Mio. Euro im Jahr 2007 bis zum Jahr 2011 auf rund 20,2 Mio. Euro ab (Tabelle 1). Ihr Anteil an den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im Rechtskreis des SGB II lag selbst im Jahr 2007 lediglich bei 1 Prozent und ging bis zum Jahr 2011 auf gut 0,6 Prozent zurück.⁶ Die Ausgaben für die im Jahr 2009 eingeführten Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen erreichten im Jahr 2010 mit rund 26 Mio. Euro vorübergehend etwa die Höhe der Ausgaben für Einstiegsgeld als Gründungsförderung und damit den gleichen Ausgabenanteil. Sie waren aber im Jahr 2011 nur noch etwa halb so hoch und damit wieder deutlich niedriger als die Ausgaben für Einstiegsgeld als Gründungsförderung.

Tabelle 1
Ausgaben und Ausgabenanteile für Instrumente der finanziellen Gründungsförderung im Rechtskreis des SGB II^(1),2)

Jahr	2007	2008	2009	2010	2011
Ausgaben insgesamt (in Tsd. Euro)					
Einstiegsgeld Gründungsförderungsvariante	44.078	36.875	28.956	25.683	20.168
Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen	-	-	21.279	25.973	12.666
Anteil an den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im Rechtskreis des SGB II (in %)					
Einstiegsgeld Gründungsförderungsvariante	1,04	0,77	0,57	0,51	0,60
Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen	-	-	0,42	0,52	0,37
Durchschnittliche Ausgaben pro Teilnahmemonat (Euro)					
Einstiegsgeld Gründungsförderungsvariante	192	207	214	220	230

¹⁾ Die verfügbaren Angaben aus Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II der Statistik der Bundesagentur für Arbeit enthalten keine Ausgaben der zugelassenen kommunalen Träger. Zudem werden erst ab dem Jahr 2007 die Ausgaben für Einstiegsgeld als Gründungsförderung getrennt von der Kombilohnvariante des Einstiegsgelds ausgewiesen.

²⁾ Für die Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen liegen keine Angaben zu den durchschnittlichen Ausgaben pro Teilnahmemonat vor, da es sich um Einmalleistungen handelt.

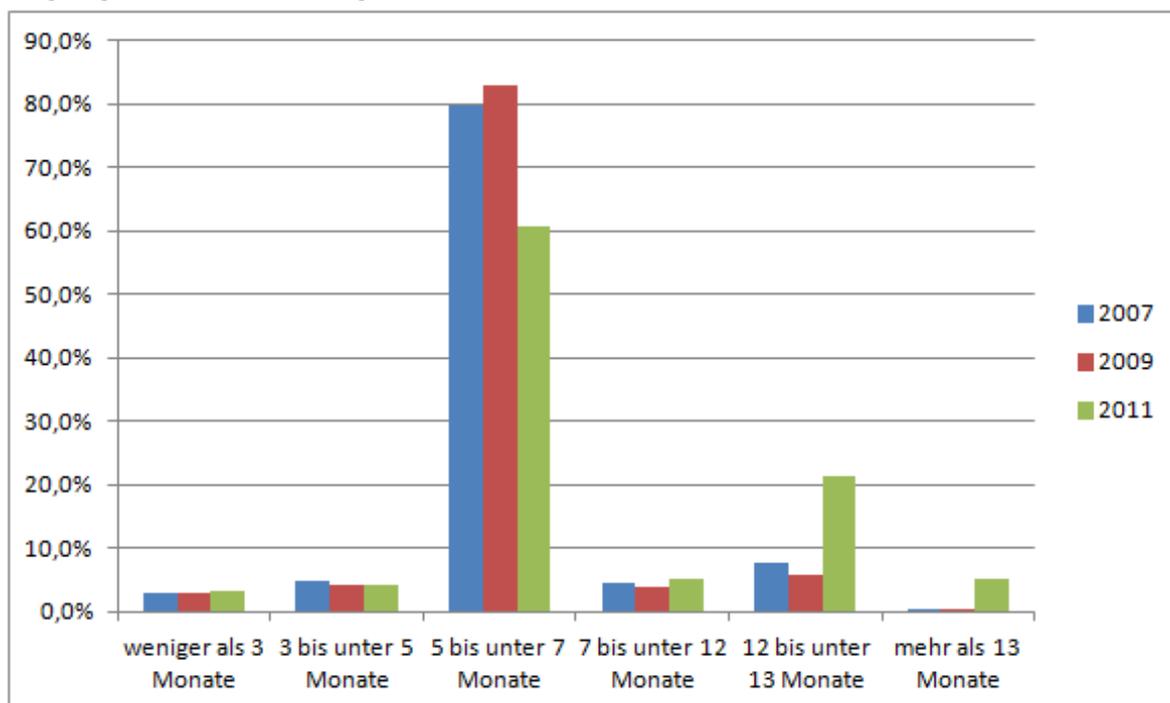
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Mit etwa 80 Prozent der Eintritte waren geplante Dauern der Gründungsförderung durch Einstiegsgeld von fünf bis unter sieben Monaten in den Jahren 2007 und 2009 der Regelfall. Das traf auch im Jahr 2011 zu, allerdings auf einem weit niedrigeren

⁶ Zum Vergleich: Im Jahr 2011 wurden für den Gründungszuschuss fast 1,7 Mrd. Euro verausgabt und der Anteil der Ausgaben für den Gründungszuschuss an den gesamten Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Rechtskreis des SGB III lag bei 41 Prozent (Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit).

Niveau von lediglich 60 Prozent. Dafür gab es eine Zunahme längerer geplanter Förderungen von zwölf bis zu 13 Monaten. Zu dieser Gruppe gehörten im Jahr 2011 mehr als 20 Prozent der Neuförderungen, während es im Jahr 2007 7,6 Prozent waren (Abbildung 2).

Abbildung 2
Verteilung der geplanten Dauern der Gründungsförderung durch Einstiegsgeld für Zugänge in die Förderung¹⁾



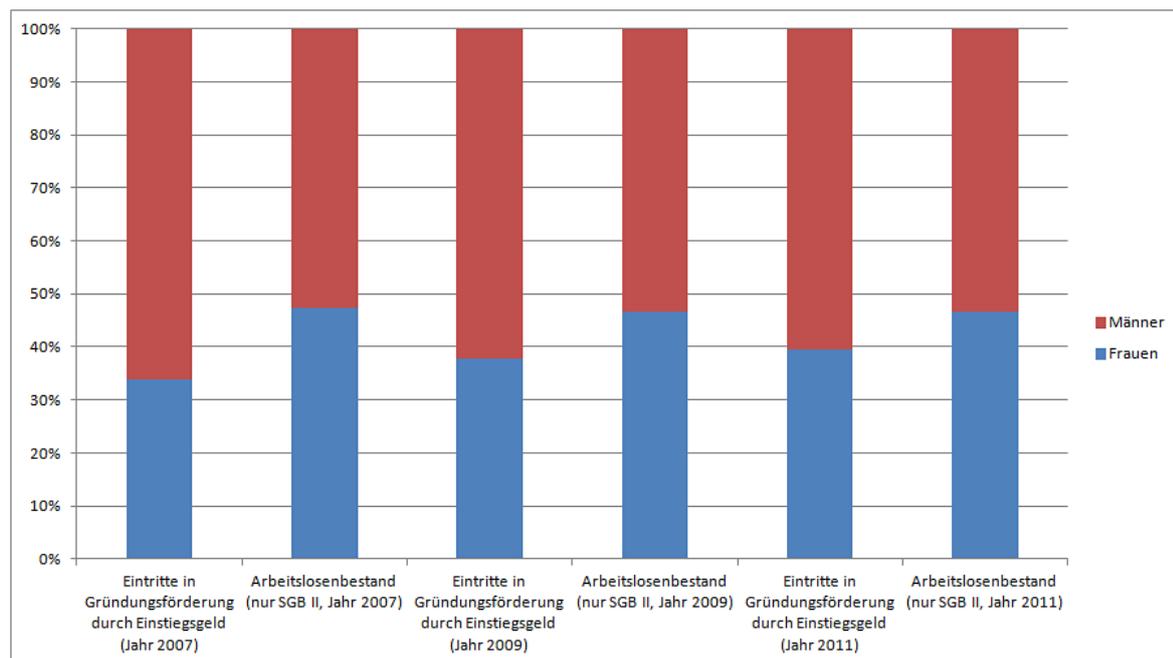
¹⁾ Die Datenbanken der Statistik der Bundesagentur für Arbeit enthalten über den gesamten Zeitraum keine systematischen Angaben der zugelassenen kommunalen Träger zum Thema Förderdauer, sodass deren Förderfälle ausgeschlossen wurden.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Die folgenden Abbildungen betrachten die Teilnehmerstrukturen der Einstiegsgeldförderung für Start-Ups nach Geschlecht, den Regionen Ost- und Westdeutschland sowie nach Alter für die Jahre 2007, 2009 und 2011. Abbildung 3 veranschaulicht die Teilnehmerstruktur (der Eintritte) nach Geschlecht. Sie weist zudem zum Vergleich die Anteile von Männern und Frauen am Arbeitslosenbestand im Rechtskreis des SGB II aus. Der Anteil von Frauen an den Geförderten lag im Jahr 2007 noch bei rund 34 Prozent, während er in den Jahren 2009 und 2011 bereits nahe der 40 Prozent-Marke lag. In allen drei Jahren fiel der Anteil der Frauen an den Geförderten allerdings niedriger aus als ihr Anteil am Bestand arbeitsloser erwerbsfähiger Leistungsbezieher in Höhe von etwa 47 Prozent. Die Förderung konzentrierte sich damit stärker auf Männer als auf Frauen. Das war bei der Ich-AG-Förderung, die ebenfalls für Kleingründer konzipiert war, anders. Sie wurde recht häufig von Frauen in Anspruch genommen (Forschungsverbund IAB, DIW, GfA, sinus und infas 2005) und im Jahr 2005 unterschied sich der Frauenanteil an den Eintritten der Ich-AG-Förderung mit fast 50 Prozent kaum von ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand im Rechtskreis des SGB III (Bernhard/Wolff 2011a).

Abbildung 3

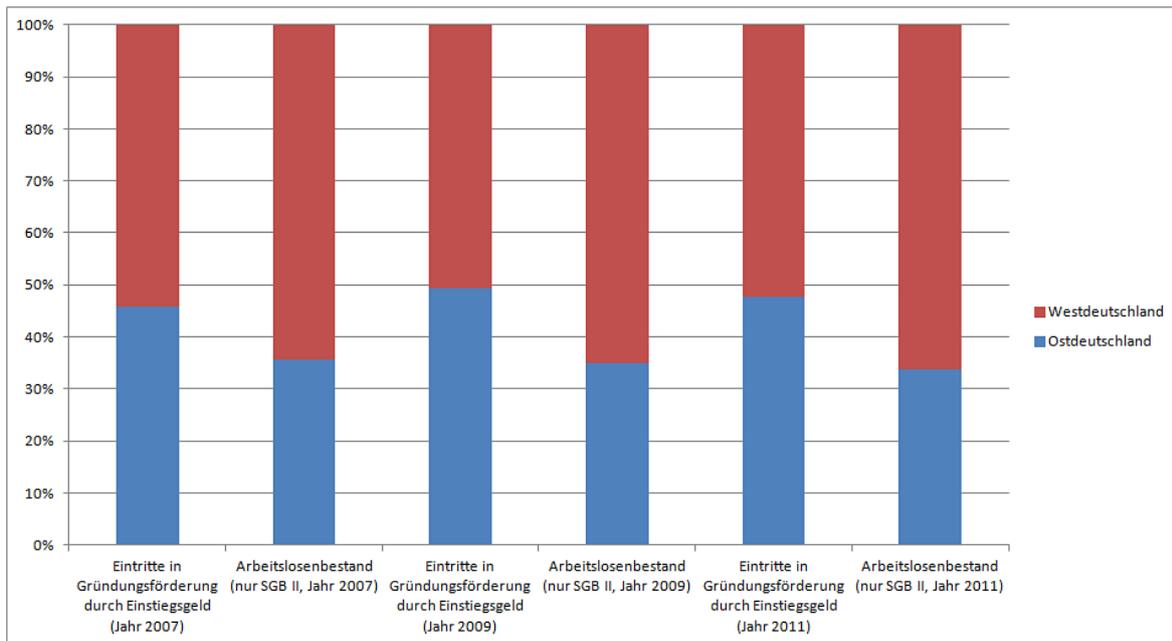
Anteile von Männern und Frauen an den Eintritten in die Gründungsförderung durch Einstiegsgeld und am Arbeitslosenbestand



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

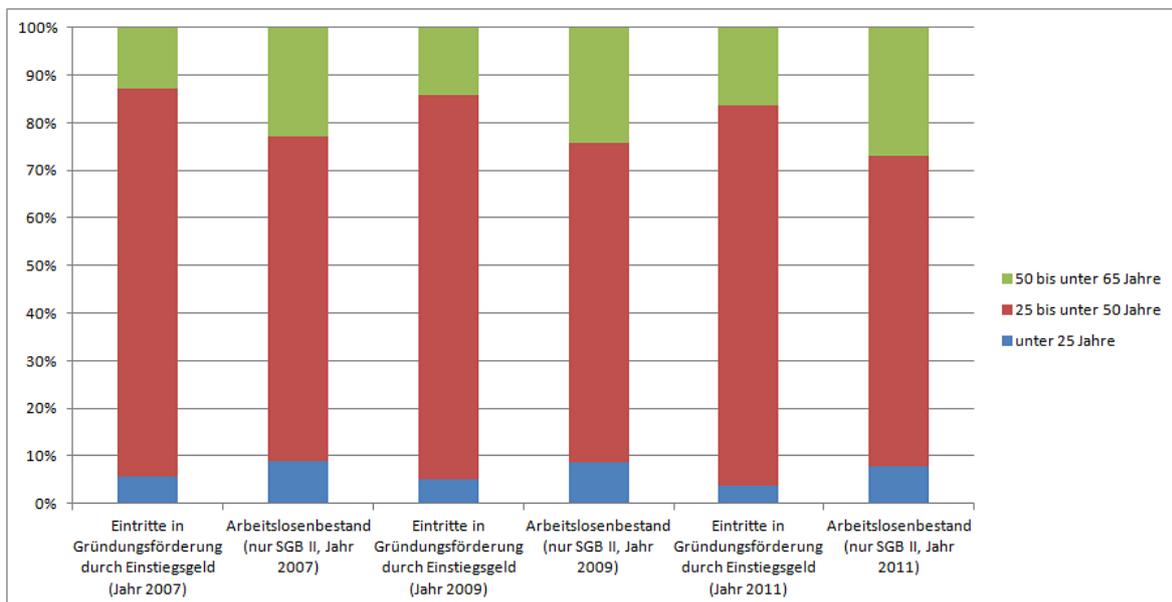
Auf ostdeutsche erwerbsfähige Leistungsberechtigte entfielen im Jahr 2007 rund 46 Prozent der Förderfälle, im Jahr 2009 waren es sogar 49 Prozent und im Jahr 2011 48 Prozent (Abbildung 4). Im Vergleich dazu ist der Anteil Ostdeutscher am Arbeitslosenbestand im Rechtskreis des SGB II in den betrachteten Jahren mit 33,8 Prozent (2011) bis zu 35,6 Prozent (2007) viel geringer. Insgesamt konzentrierte sich die Förderung stärker auf ost- als auf westdeutsche ALG-II-Beziehende. Sie richtete sich auch nach wie vor stärker auf mittlere Altersgruppen als auf Ältere ab 50 Jahren oder Jüngere unter 25 Jahren. Das wird in Abbildung 5 deutlich. In den betrachteten Jahren gingen 80 Prozent der Neuförderungen von Start-Ups durch Einstiegsgeld auf ALG-II-Bezieher im Alter von 25 bis 49 Jahren zurück. Ihr Anteil am Arbeitslosenbestand im Rechtskreis des SGB II lag hingegen nur bei rund 65 Prozent bis zu rund 69 Prozent. Die Förderanteile von Jüngeren unter 25 Jahren waren immer deutlich geringer als ihr Anteil am Arbeitslosenbestand; besonders hoch ist die Diskrepanz im Jahr 2011 mit 3,7 Prozent der Förderfälle und einem Anteil von etwas weniger als 8 Prozent am Arbeitslosenbestand. Der Anteil der Ab-50-Jährigen in der Förderung ist im Betrachtungszeitraum von anfänglich 12,8 Prozent auf 16,3 Prozent im Jahr 2011 gestiegen. Allerdings stieg auch ihr Anteil am Bestand von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten von etwa 23 Prozent auf knapp 27 Prozent.

Abbildung 4
Anteile von Ost- und Westdeutschen an den Eintritten in die Gründungsförderung durch Einstiegsgeld und am Arbeitslosenbestand



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Abbildung 5
Anteile verschiedener Altersgruppen an den Eintritten in die Gründungsförderung durch Einstiegsgeld und am Arbeitslosenbestand



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

4 Literatur und Forschungsstand

Auch wenn Unternehmensgründungen beileibe keine *terra incognita* der Forschung sind, so liegen doch über die Organisation und den Ablauf des Zuweisungsprozesses des Einstiegsgeldes in den Jobcenter bislang keine Befunde vor, obgleich dieser Prozess für den Erfolg der Förderung von erwartbar hoher Bedeutung ist. Gleichwohl agieren die involvierten Akteure (z. B. Integrationsfachkräfte, Antrags-

stellende und GründungsberaterInnen) im Zuweisungsprozess in Kontexten, unter Annahmen, Anforderungen und Erfahrungsbeständen, die durchaus mit wissenschaftlichen Befunden anderer Forschungsfelder korrespondieren. Das Beispiel par excellence dafür ist die Forschung zu Unternehmerinnen und Unternehmern sowie zur „Unternehmerpersönlichkeit“ soziologischer oder verhaltenswissenschaftlicher Provenienz. Denn auch die EntscheiderInnen in der Gründungsförderung treffen Annahmen über die unternehmerische Eignung potenzieller GründerInnen, um sie in der Masse der -möglicherweise aus anderen Gründen oder gar nicht gründungswilligen oder -fähigen - erwerbslosen ALG-II-Beziehern zu identifizieren und zu beurteilen. Darüber hinaus sind Unternehmensgründungen riskant und müssen keineswegs zu einer nachhaltigen selbständigen Tätigkeit führen - sie können scheitern oder bei relativer Erfolglosigkeit in eine prekäre Lebenslage führen. Auch hierzu liegen Forschungsergebnisse vor, die für den Zuweisungsprozess relevant sein können.

Die Förderung von Unternehmensgründungen - auch und gerade von erwerbslosen ALG-II-Beziehern - steht überdies in einem dreifachen Legitimationszusammenhang, der Gegenstand der Evaluationsforschung ist (vgl. auch Block/Kohn 2011). Zunächst ist dies die Frage, ob es die Gründungsförderung im Durchschnitt den geförderten Transferempfängern schneller oder besser ermöglicht, den Transferbezug zu beenden oder die Höhe der zur Sicherung des Lebensunterhalts notwendigen Transfers zu reduzieren, als den vergleichbaren ungeförderten (oder anders unterstützten) Transferempfängern (Nettoeffekt). Zweitens geht es darum, ob die mit der Förderung neugegründeten Unternehmen in etwa genauso erfolgreich sind, wie ihre ungeförderten Pendanten, denn eine Förderung ‚schlechter‘ Unternehmen mit öffentlichen Mitteln kann unter Umständen als illegitim betrachtet werden, wie dies aus Debatten um Subventionen bekannt ist. Gleichwohl muss die Verausgabung von öffentlichen Mitteln für die ‚Subventionierung‘ möglicherweise unterproduktiver Unternehmensgründungen der Alternative einer öffentlich finanzierten Erwerbslosigkeit gegenübergestellt werden - sodass sich die beiden erstgenannten Legitimationsprobleme auch gegenseitig restringieren können. Das dritte Legitimationsproblem der Gründungsforschung besteht in der effizienten Verausgabung öffentlicher Mittel im Förderprozess. Auch wenn in der Regel nicht alle Evaluationsstudien alle drei Dimensionen gleichermaßen berücksichtigen, so stellen sie doch den soziopolitischen Raum dar, in dem die Zuweisungsprozesse stattfinden und die Integrationsfachkräfte in den Jobcentern entscheiden. Dabei sind die Integrationsfachkräfte, wie alle Mitglieder bürokratischer Institutionen, sei es institutionell, sei es personell, diesen Legitimationserfordernissen ausgesetzt und müssen sie in ihren Entscheidungen berücksichtigen, sodass sie sich zumindest hypothetisch in ihren Situationsdeutungen und Prozessbeschreibungen niederschlagen müssten, die im Kern unseres Forschungsinteresses stehen. Dabei stehen die Gatekeeper überdies in professionellen Diskurszusammenhängen - etwa über Fachausbildungen, Weiterbildungen, Fachliteratur, Organisationsregeln - die sozialwissenschaftliche Ergebnisse aufnehmen und für ihr Berufshandeln nutzbar machen (vgl. zu solchen Wissenstransfers

Bosch et al. 2001). Der nun referierte Forschungsstand dient daher nicht nur der Identifikation einer Forschungslücke, sondern darüber hinaus der Aufklärung des Denk- und Handlungsraums der Akteure im Prozess der Gründungsförderung für Grundsicherungsempfänger. Folgende Linien sind in der bisherigen Forschung erkennbar:

- die organisations- und verhaltenswissenschaftliche Forschung, insbesondere zu Entrepreneurship und Risikobereitschaft (1),
- die überwiegend wirtschaftswissenschaftliche Forschung zu Gründungsbedingungen und Gründungsgeschehen, Dauerhaftigkeit und Erfolg neugegründeter Unternehmen (2),
- die soziologische Forschung zu Unternehmensgründungen, Selbständigen sowie Unternehmerinnen und Unternehmern (3),
- die Evaluationsliteratur im engeren Sinne, die den Erfolg von Gründungsförderungen sowie teilweise auch Gründungsprozesse untersucht (4).

Diese Forschungskontexte sollen hier kurz umrissen werden, da sie den Hintergrund für Fragestellung und Design der vorliegenden Studie, insbesondere auch für Reflexionskontexte der Akteure im Zuweisungsprozess des Einstiegs geldes nach SGB II bilden. Für eine ausführlichere Darstellung insbesondere der älteren Diskussion sei etwa verwiesen auf Wießner (2000); eine neuere Debatte zur Gründungsförderung dokumentieren Irsch und Witt (2011).

4.1 Entrepreneurship und Risikobereitschaft

In der verhaltenswissenschaftlichen Unternehmerforschung geht es -gleich ob aus ökonomischer oder psychologischer Perspektive - meist um Risikobereitschaft oder -aversion, Entscheidungsfreudigkeit und ähnliche Parameter, die gemeinhin -gewissermaßen als Erbmasse des Schumpeter'schen Unternehmerbegriffs (Schumpeter 1934) einer „Unternehmerpersönlichkeit“ oder Führungskraft zugeschrieben werden können und ihren Träger von anderen Menschen unterscheiden. Dabei lassen sich - so Das/Teng 1997 - eine Charaktereigenschaftsforschung („trait approach“, Brockhaus/Horwitz 1986) und ein wahrnehmungspsychologischer Ansatz (z. B. Palich/Bagby 1995) unterscheiden. Andere Autoren differenzieren zwischen Persönlichkeitsforschung und deren Zurückweisung (Göbel/Frese 1999). Als jüngeres Beispiel einer Persönlichkeitsforschung kann auch Dohmen et al. (2012) gelten. Die Autoren zeigen, dass die Risikobereitschaft bei Frauen und mit zunehmendem Alter geringer ausgeprägt ist, während die eigene Körpergröße oder ein höherer Bildungsstatus der Eltern die Risikobereitschaft erhöhen. Vermutlich nicht ohne Grund fokussiert sich der Aufsatz von Dohmen et al. (2012) eher auf methodische Fragen, sowie auf einen Beitrag zur Erklärung ökonomischer Entscheidungen im Allgemeinen, denn es scheint - so Das/Teng 1997 - bislang, nach mehreren Jahrzehnten der Forschung, weder dem persönlichkeitsorientierten noch dem kognitivistischen Ansatz gelungen zu sein, signifikante personenbezogene Unterschiede zwischen UnternehmerInnen und Nicht-UnternehmerInnen ausfindig zu machen.

Der Entrepreneurship-Ansatz markiert - gewissermaßen als Reaktion darauf - demgegenüber einen Wechsel von der Personen- zur Organisationsanalyse: Covin/Slevin (1991) schlagen vor, das Verhalten von Firmen begrifflich als Entrepreneurship zu fassen, und modellieren den Erfolg von Unternehmen aus einem Set von Umweltbedingungen (u. a. Dynamik, technologische Entwicklung, Feindseligkeit, Position im Lebenszyklus als exogene Variablen), organisationalen Binnencharakteristika (Werte des Topmanagements, Unternehmenskultur, Ressourcen und Kompetenzen u. a.), strategischen Variablen (z. B. Geschäftspraktiken, Zielausrichtung) und individuellen Charakteristika. Der Ansatz reformuliert damit Modelle der ökologischen und systemtheoretischen Organisationsforschung (Scott 1986). Hieran wird kritisiert, dass die unter Entrepreneurship firmierende empirische Forschung sich in der Regel dann nur Einzelaspekten widmet - etwa dem Strategieproblem, kleinen oder mittleren Unternehmen oder der Unternehmenskultur, was andere Teilbereiche der Organisationsforschung ebenso leisten. Anstatt eines integrativen theoretischen Konzepts bildet Entrepreneurship somit nur ein Label, unter dem sich ein höchst heterogenes Spektrum von Konzepten und Studien verbirgt. So diagnostizieren es etwa Shane/Venkataraman (2000), die eine Neuformulierung der Theorie des Entrepreneurship versuchen, während sich andere Vertreter wieder verstärkt der „Unternehmerpersönlichkeit“ zuwenden (Das/Teng 1997) und Variablen einführen, die erneut eine Persönlichkeitsdifferenz zwischen UnternehmerInnen und anderen Erwerbstätigen konstatieren, etwa hinsichtlich der zeitlichen Handlungshorizonte und der Risikowahrnehmung.

Bei den Entrepreneurship-Ansätzen handelt es sich um eine langjährige, bis in die 1960er Jahre zurückreichende Forschungstradition (vgl. Acs/Audretsch 2003; Shane/Venkataraman 2000), die vor allem mit standardisierten Umfragen, Registerdaten und Experimenten arbeitet und dabei in der Regel von gängigen Theoremen oder Annahmen der Wirtschaftsgeschichte, historischen Wirtschaftslehre, Organisationstheorie und Verhaltensforschung ausgeht; eine sinnrekonstruktive Analyse der tatsächlichen handlungsleitenden Motivationen, Deutungsmuster und Selbstverständnisse von Unternehmerinnen und Unternehmern hat, von Ausnahmen abgesehen, in dieser Forschungsrichtung kaum stattgefunden. Dies bedingt möglicherweise die schleifen- oder wellenförmige Entwicklung dieser Ansätze, die sich von der auf Max Weber und Joseph Schumpeter zurückgehenden Großerzählung von der Besonderheit der Unternehmer und deren sozialer Rolle kaum emanzipieren konnten. Die Entrepreneurship-Forschung und ihre Suche nach den Unternehmercharakteristika ist für unser Forschungsprojekt eher wissenssoziologisch interessant, da es sich offensichtlich um eine mit wissenschaftlichen Mitteln schlecht validierbare Konstruktion handelt, die jedoch immer wieder in anwendungsnahe Wissenschaftsbereiche vordringt (vgl. Bührmann 2007). Sie verfügt mithin über ein hohes Maß an subjektiver Überzeugungskraft, das erwarten lässt, dass professionelle Akteure - wie Integrationsfachkräfte und Gründungsberatungsstellen im Fall des Einstiegsgelds - sich implizit oder explizit, positiv oder negativ ebenfalls auf entsprechende Denkmuster beziehen.

4.2 Gründungsbedingungen und -erfolge

Anders strukturiert ist die folgende Forschungsrichtung; ein großer Teil versteht sich als Monitoring wirtschaftlicher Dynamik, etwa im Auftrag großer Organisationen, die das weltweite Wirtschaftsgeschehen beobachten. Brixy/Sternberg (2011) etwa stehen für Analysen aus Großdatensätzen, die das Gründungsgeschehen abbilden und mit Makrophänomenen in Zusammenhang bringen, wie etwa Welt- oder Regionalconjunktur, Merkmale politischer Regulierung oder anderen Parametern. Gewissermaßen das logische Gegenüber dieser Forschung ist die statistische Mikroanalyse des Überlebens oder Wachstums von Unternehmen - etwa Wanzenböck (1998) oder Mahmood (2000), die im Prinzip das Unternehmen als Einheit betrachten, das unter bestimmten Bedingungen überlebt, wächst, gedeiht, schrumpft, eingeht. In diesem mittlerweile seit mehr als vier Jahrzehnten (vgl. McClelland 1961) eingeführten Forschungszweig wird mit ähnlichen Methoden gearbeitet, mit denen auch die Vermehrung von Mikroorganismen oder das Pflanzenwachstum untersucht wird. Beim Großteil der - vor allem organisationstheoretisch inspirierten - Literatur stehen dabei Umweltbedingungen (Markt, Politik) und organisationale Charakteristika (Branche, Betriebsgröße, Kapitalausstattung, Alter der Organisation) im Fokus der Erklärungshypothesen: Dass Betriebsgröße und Kapitalstock die Überlebenswahrscheinlichkeit erhöhen, ist einigermmaßen erwartbar, doch dass zunehmendes Alter die Sterberate verringert (Mahmood 2000: 223), ist angesichts des Schumpeter'schen Narrativs von der schöpferischen Zerstörung und der daraufhin erwartbaren Geburts- und Sterbedynamik von Unternehmen nicht unbedingt naheliegend - oder die Theorie muss um eine Annahme unterschiedlicher Lebenszyklen verschiedener Unternehmenstypen ergänzt werden, um selbst zu überleben.

Eine Erweiterung und einen Übergang zu anderen Ansätzen stellen die Versuche dar, das Humankapital der Gründerinnen und Gründer in die Erklärung einzubeziehen (zuerst Preisendörfer/Voss 1990, später mit besseren Daten Brüderl et al. 1992). Hauptbefunde dieser Forschungsrichtung sind die hohe Bedeutung eines Stammkapitals, das eine geschützte Adoleszenz des jungen Unternehmens ermöglicht, denn im Kindheits- und Jugendalter erreichen die Sterberaten das Höchstmaß (bei beträchtlichen Branchendifferenzen); darauf folgt mit zunehmendem Alter ein allmählicher Rückgang der Sterberaten. Größeneffekte scheinen in technologieintensiven Branchen stärker zum Überleben beizutragen als in anderen. Bildung und branchenspezifische Erfahrung der Gründerinnen und Gründer verringern ebenfalls die Sterbewahrscheinlichkeit eines Unternehmens. Auch das soziale Kapital, also die Möglichkeit, Ressourcen anderer zu nutzen, scheint - zumindest bei Kleinstunternehmen - den Unternehmenserfolg zu fördern (z. B. Honig 1998). Der Einfluss der Qualifikationsbreite auf die Wahrscheinlichkeit, selbständig zu sein, wurde als ‚jack of all trades‘-Hypothese erstmals von Lazear (2004) am Beispiel von Stanford-Absolventen formuliert und getestet, sowie von Wagner (2003) mit einer deutschen Erwerbstätigenstichprobe bestätigt. Geförderte Gründungen sind von diesem Forschungstyp bislang nicht explizit untersucht worden, doch vieles spricht dafür, dass Gründungsförderung das Überleben von neugegründeten Firmen unter-

stützen kann, weil (oder sofern) sie in der besonders kritischen Adoleszenzphase ressourcenentlastend wirkt. Ein wichtiger Ertrag dieser Forschung liegt auch in der branchenspezifischen Differenzierung der Überlebenskurven, insbesondere der unterschiedlichen Länge der kritischen ersten Phase, deren Berücksichtigung bei der Kapitalausstattung und den Förderlaufzeiten neugegründeter Unternehmen unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten durchaus eine Rolle spielen könnte.

4.3 Soziologische Unternehmerforschung

Marktwirtschaftliche Gesellschaften mit vergleichsweise ausgeprägter sozialer Ungleichheit brauchen, um politisch stabil zu sein, funktionierende Legitimationserzählungen. Vielleicht die wichtigsten solcher Legitimationserzählungen sind Demokratie und Sozialstaat (Offe 1985), die die Kopplung von Arbeit, Armut und politischem Ausschluss in frühen Industriegesellschaften durchbrachen und dafür sorgten, dass die spezifischen Existenzrisiken der Arbeiterschaft (Arbeitslosigkeit und Arbeitsunfähigkeit bei Krankheit, im Alter oder bei Unfall unter der Bedingung der Vermögenslosigkeit) gesellschaftlich abgedeckt wurden und eine Beteiligung an politischen Prozessen sicherstellten. Eine nicht minder wichtige Legitimationserzählung ist die Abgrenzung der sozialen Marktwirtschaft von Gesellschaften, in denen Klassenunterschiede offen zu Tage treten und ihre Persistenz durch die relative Unüberschreitbarkeit von Klassengrenzen erweisen - wie dies etwa Bourdieu (1987) für Frankreich gezeigt hat. Demgegenüber ist der sozialen Marktwirtschaft daran gelegen, die Durchlässigkeit der Klassen-, Status- und Einkommensgrenzen glaubhaft zu machen, ob in Gestalt der Erzählung von Chancengleichheit, ob in Gestalt von aktiver Beeinflussung von Chancen, etwa durch Bildungspolitik, oder - wie in unserem Falle - durch Förderung von Unternehmensgründungen, auch durch Arbeitslose oder Arbeitnehmer.

Charakteristisch für die soziologische im Unterschied zur ökonomischen Forschung ist vor diesem Hintergrund, dass die Unternehmerinnen und Unternehmer selbst im analytischen Fokus stehen - auch wenn dieser natürlich aufs Engste mit dem Unternehmen und seinem Erfolg verwoben ist (siehe auch Thornton 1999). Vom Grenzgebiet der *organisational science* abgesehen waren Überleben und Erfolg des Unternehmens - und damit der Einkommensquelle des Unternehmers - für die Soziologie vor 1980 einigermaßen uninteressant. Der/Die Unternehmer/in wurde vorrangig unter Ungleichheitsgesichtspunkten auf sein Ethos und seine soziale Rolle (Weber 1988 [1920]), als soziale Elite oder auf seine Stellung in einem Klassen-, Schicht- oder Lebenslagen- und Milieugefüge untersucht; eine wichtige Fragestellung bildete beispielsweise die Einordnung von Managern, Kleinunternehmern und Selbständigen in die entsprechenden Schemata, da ihnen einzelne Bestimmungsmerkmale für die Zugehörigkeit zur „Kapitalistenklasse“, „Bourgeoisie“ oder „Oberschicht“ in den häufig rein vertikalen Sozialstrukturmodellen dieser Zeit fehlten (Pross 1972; Hradil 1987; zur Eliteforschung Hartmann 1996). Erst mit der einsetzenden Erosion des Normalarbeitsverhältnisses, der politischen Entdeckung von Solo-Selbständigkeit, Gründungsgeschehen und Gründungsförderung für Erwerbslose und mit der (Wie-

der-)Entdeckung von Elementen unternehmerischen Handelns bei höher qualifizierten ArbeitnehmerInnen im Zuge der Debatte um die Subjektivierung der Arbeit setzte breiteres sozialwissenschaftliches Interesse ein. Es äußerte sich etwa in Gestalt der kritischen Auseinandersetzung mit Scheinselbständigkeit und prekärem Unternehmertum (Bögenhold 1987; Bögenhold/Leicht 2000; Bührmann/Pongratz 2010a; Bührmann 2012), dem Sozialtypus des Arbeitskraftunternehmers (Voß/Pongratz 1998) und der Evaluation geförderter Unternehmensgründungen.

Bührmann/Pongratz (2010b) machen auf einen charakteristischen Bias der bisherigen soziologischen Unternehmerforschung aufmerksam. Sie monieren, die Wirtschaftssoziologie habe sich vor allem auf das wirtschaftspolitische Leitbild des erfolgreichen Unternehmertums - charismatisch, innovativ, Träger sozialen Wandels - oder dessen Negativkritik als Personifizierung des Kapitals bezogen, ihr Bild des normalen Unternehmers damit vor allem entlang der von Weber, Marx oder Schumpeter gezeichneten Bahnen entwickelt: Beruflichkeit, Kapitalausstattung und unternehmerisches Geschick sowie „Unternehmerfleiß“ führen zu Unternehmenserfolg, sicherem und tendenziell privilegiertem Einkommen, dessen gesellschaftlicher Beitrag auch in der Schaffung von Arbeitsplätzen besteht. Dies blendet einen weiten Teil des empirisch vorfindlichen Unternehmertums aus: Solo-Selbständige, teilweise mit geringem Einkommen, teilweise mit prekären Existenzbedingungen, deren Arbeitsrealitäten, soziale Funktionen und Rollen, Habitus und Lebenszusammenhänge sich eher mit denen abhängig Beschäftigter vergleichen lassen. Sozialhistorische Befunde verweisen etwa auf eine ausgesprochene phänologische Nähe zwischen dem Status von UnternehmerInnen und LohnarbeiterInnen in Spätmittelalter und früher Neuzeit (Promberger 2012: 41 ff.), die sich erst mit Industrialisierung und der Ära des Normalarbeitsverhältnisses dissoziiert haben. Arbeitssoziologische Befunde (früh Fachinger 2002) machen seit der Diagnose von der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses, vermehrt noch seit der Entdeckung des Prekaritätsproblems (Castel/Dörre 2009) zunehmend auf die Risiken prekären Unternehmertums aufmerksam, vor allem in den Beiträgen zum Sammelband von Bührmann/Pongratz (2010a), aber beispielsweise auch von Candeias (2008).

Die empirische Quintessenz ist in knappen Worten folgende: Unternehmertum muss in seiner sozialen Formation und Funktion zumindest heute anders begriffen werden als bisher. Dafür sprechen der starke Anstieg von Solo-Selbständigen, also Selbständigen, die keine weiteren Arbeitsplätze schaffen, eine Zunahme der Gründungen durch MigrantInnen, eine Zunahme von Nebenerwerbs- zu Lasten von Vollerwerbsgründungen, die gelegentlich bereits rückläufig sind, die erhöhte Häufigkeit prekärer Lebenslagen von Selbständigen, die zusätzlichen Transferbezug brauchen, sowie eine geringe Nachhaltigkeit neugegründeter Unternehmen. Bezeichnend ist die enorme Spreizung der Einkommen aus Selbständigkeit und die hohe Armutsquote von Unternehmerinnen und Unternehmern, die zwischen der von un- und angelernten und qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern liegt (Pongratz/Simon 2010: 32 ff). Ungleichheitssoziologisch zeigt sich eine ausgeprägte Stabilität von Einkommen und sozialer Lage bei klassischen Selbständigen mit akade-

mischem Hintergrund, das hinsichtlich der eingesetzten Bildungsressourcen anspruchsvolle, gleichwohl prekäre Feld der Kultur-, Kreativ-, und Sozialwirtschaft und der IT- und Werbe-Start-Ups (pars pro toto Manske 2007; Gottschall/Betzelt 2007; Koppetsch/Burkart 2002), ein Mittelfeld aus qualifizierten Handwerkern und Kaufleuten, sowie ein oftmals prekäres Feld im Sektor neuer einfacher Dienstleistungsunternehmen mit geringer Kapital- und Wissensausstattung, in dem zum Überleben oft Mischungsverhältnisse mit abhängigen Einkommen und Transferzahlungen eingegangen werden müssen und die Gründungen einem hohen Risiko des Scheiterns ausgesetzt sind. Dies relativiert letztlich die mit dem Übergang zum Unternehmertum implizit verbundene Aufstiegshoffnung und entsprechende politische Narrative. Doch darüber hinaus zeigt sich der reale soziale Kontext, in dem gründungswillige SGB-II-KlientInnen und ihre Förderinstanzen agieren, als hoch differenziert, sodass sich hypothetisch ein hoher Wissens- und Kompetenzbedarf sowie eine hohe Verantwortlichkeit bei den Integrationsfachkräften unterstellen lässt, die letztlich im Selektionsprozess nicht nur über die Zuweisung, sondern auch über sozioökonomische Risiken und Statuslagen der Betroffenen entscheiden.

4.4 Evaluationsforschung zu geförderten Gründungen

Die Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit von vormaligen Arbeitslosen hat in Deutschland eine lange, jedoch etwas diskontinuierliche Tradition; so etwa in § 135 AVAVG⁷ bis 1969, dann wieder im § 55a AFG⁸ ab 1985, im § 57 SGB III⁹ seit 1997 und im Job-AQTIV-Gesetz¹⁰ von 2001. Den Anfang einer expliziten Evaluationsforschung zur Gründungsförderung der Arbeitslosenversicherung machten Kaiser/Otto (1990) mit ihrer Evaluation des 1985 neu eingeführten, gleichwohl in der Rechtstradition des AVAVG stehenden und in den Folgejahren mehrfach umgestalteten § 55a AFG. Untersucht wurden dabei auf Basis einer Totalerhebung zweier Förderkohorten wesentlich die Berufs-, Branchen- und Sozialstruktur der Gründenden, der fiskalische Entlastungseffekt für die Arbeitslosenversicherung, die Stabilität der Neugründungen und die Effekte von Reformen des § 55a AFG. Dabei zeigte sich, dass geförderte Gründende tendenziell männlich, qualifiziert und jünger sind als die übrigen Arbeitslosen, dass während der Bezugsdauer der Förderung zwischen 6 Prozent und 10 Prozent der geförderten Gründungen scheiterten und das erneute Erwerbslosigkeitsrisiko mit dem zeitlichen Abstand vom Förderbeginn zunahm. Augenfällig ist trotz statistischer Akribie der Studie das Fehlen von Vergleichshorizonten bei wirkungsanalytisch relevanten Tatbeständen, etwa der Vergleich mit dem Überleben ungeförderter Gründungen oder - beim Risiko erneuter Arbeitslosigkeit - mit ähnlich qualifizierten Erwerbslosen, die nicht gegründet haben. Die Verfasser halten zudem fest, dass wesentliche offene Fragestellungen mit ihrem Ansatz nicht geklärt werden konnten - so etwa die Rolle persönlicher, familialer und

⁷ Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosenversicherungsgesetz (erstmalig 1927).

⁸ Arbeitsförderungsgesetz (erstmalig 1969, Nachfolger des AVAVG).

⁹ Drittes Buch des Sozialgesetzbuchs, bereits seit 1997 Nachfolger des AFG.

¹⁰ Umfassendes Reformgesetz u. a. des SGB III.

anderer Kontexte für Gründungsentscheidung und Gründungserfolg, Gründungsentscheidung und Gründungsmotivation selbst, sowie der Verlauf des Zuweisungsprozesses und die Rolle der Prüfstellen (Kaiser/Otto 1990: 298 f.).

Auch in späteren Studien bestätigte sich der empirische Eindruck, dass die geförderten Gründungen - Wießner (1997) sprach von rund drei Vierteln - vor allem im Dienstleistungssektor erfolgen und damit dem allgemeinen Tertiarisierungstrend entsprechen, auch wenn dies letztlich durch die Abwesenheit von Vergleichszahlen zu ungeförderten Gründungen unbestätigt bleiben musste. Nach einigen Jahren Latenzzeit erlebte die Gründungsförderung ab etwa 1988 einen veritablen Boom, der zu einer Verengung des Förderprogramms „Überbrückungsgeld“ der Bundesagentur für Arbeit führte (Kaiser/Otto 1990); gleichzeitig wurden Zweifel an Existenzsicherungserfolg und Nachhaltigkeit der Gründungen laut (Bögenhold/Staber 1991). Bei späteren Untersuchungen wurden verschiedene Aspekte geförderter Gründungen vertieft, so etwa Kritikos/Wießner (2004) zum Beitrag von sogenannten Gründerzentren, Verlaufsbetrachtungen in 15 ausgewählten Arbeitsagenturen (Wießner 1998a), die unzureichende Kapitaldecke geförderter Gründer (Wießner 1998b), die Umgestaltung eines Teils der Gründungsförderung für Erwerbslose zur Ich-AG im Rahmen der Hartz-Reformen und andere Aspekte, bei denen meist ein positives Bild der geförderten Gründungen gezeichnet werden konnte.¹¹ Dies bestätigte sich dann auch in Folgestudien, in denen systematisch Kontrollgruppen von Erwerbslosen mit berücksichtigt wurden: So brachte die erstmalige Berücksichtigung von Kontrollgruppen in einer 2005 aufgesetzten Studie zutage, dass die geförderten, vormals erwerbslosen Gründerinnen und Gründer gegenüber merkmalsähnlichen Arbeitslosen ohne Gründungsförderung während der Förderung und auch länger nach deren Ende noch ein deutlich verringertes Erwerbslosigkeitsrisiko hatten (Caliendo et al. 2010). Hinsichtlich der Ursachen und Bedingungen für den Gründungserfolg zeigten sich zwar die Ausstattung mit Kapital und Wissen (Wießner 2001; Brüderl et al. 1992) als essentiell ab, ebenso eine skrupulöse Auswahl von FörderkandidatInnen durch Arbeitsagenturen und weitere an der Prüfung der Förderwürdigkeit beteiligte Stellen (Kritikos/Wießner 2003, 2004). Doch weitere Einflussgrößen bleiben weitgehend im Dunklen, konstatiert etwa Wießner (2001). Dies gilt auch für die bisher erschienenen späteren Untersuchungen zur neugestalteten Gründungsförderung nach der Hartz-Reform, insbesondere zum Gründungszuschuss als Instrument der Arbeitsförderung in der Arbeitslosenversicherung.

Vor diesem Hintergrund wurde bei der Planung der Evaluation der neugestalteten Gründungsförderung in SGB III und SGB II neben der quantitativ-statistischen Evaluation (pars pro toto: Caliendo et al. 2012) auch ein qualitativer, insbesondere prozessanalytischer Analyseansatz verfolgt, der die mit dem Zuweisungsprozess ver-

¹¹ Abgesehen etwa von einem eigentümlichen ‚gender gap‘ aus höherer Überlebenswahrscheinlichkeit der geförderten Gründungen von Frauen und niedrigerem Einkommen der Gründerinnen im Vergleich zu ihren männlichen Pendanten (Noll/Wießner 2011).

bundenen Erfolgsbedingungen der Gründungen explorieren soll (bisher erschienen: Bernhard/Wolff 2011a, 2011b; Bernhard 2012b). Soziodemographisch lassen sich dabei zunächst merkliche Differenzen zwischen den Geförderten der Arbeitslosenversicherung und denen der Grundsicherung festhalten. Letztere sind häufiger Frauen, haben geringere Bildungsabschlüsse, sind jünger als die SGB III-Gründenden (Caliendo et al. 2012), während diese oft eine eher männliche, ältere, besser gebildete Auswahl aus dem Pool der Arbeitslosen darstellen. Qualitative Analysen zum Gründungszuschuss als SGB-III-Förderinstrument verweisen darauf, dass die Tragfähigkeitsbescheinigungen, meist von Externen ausgestellt, für die VermittlerInnen der Arbeitsagenturen ein wesentliches Kriterium der Mittelzuweisung darstellen, hinter das eigene Einschätzungen zu Fähigkeiten und Wissen der potenziellen GründerInnen zurücktreten (Bernhard/Wolff 2011a). Im Prozess der Zuweisung einer Gründungsförderung lassen sich verschiedene Basisschritte identifizieren, bei denen den Vermittlungsfachkräften eine Gatekeeperfunktion zukommt; es beginnt mit der selektiven Auswahl und Ansprache potenzieller KandidatInnen, geht über den Beratungsprozess selbst, bei dem zu- oder abgeraten werden kann, über die Tragfähigkeitsbescheinigung bis hin zur endgültigen Förderentscheidung.

Es liegen sehr viele empirische Studien zu den Wirkungen der Gründungsförderung durch das Überbrückungsgeld (§ 57 SGB III, alte Fassung) und der Ich-AG (§ 421 SGB III, alte Fassung) im Rechtskreis des SGB III auf den Erfolg der Geförderten vor.¹² Diese Instrumente wurden im August 2006 durch den Gründungszuschuss (derzeit §§ 93 und 94 SGB III) ersetzt.¹³ Eine Studie hat zudem die Wirkungen des Einstiegsgelds als Gründungsförderung untersucht. Heyer et al. (2012) stellen die Befunde dieser Studien, die unter Verwendung von Matching-Methoden Geförderte mit ungeförderten oder zu einem späteren Zeitpunkt geförderten ähnlichen Arbeitslosen vergleichen, im Überblick dar. Die Evaluationsstudien zur Gründungsförderung im SGB III, die hauptsächlich Befragungsdaten auswerten, kommen für das Überbrückungsgeld und die Ich-AG zu einer grundsätzlich positiven Einschätzung ihrer Wirkung auf den Arbeitsmarkterfolg der Geförderten. Das betrifft die Chance weiter selbständig zu sein, aber auch die Chance, überhaupt einer Beschäftigung nachzugehen, ebenso wie die erzielten monatlichen Erwerbseinkommen, die

¹² Zuletzt erhielten Überbrückungsgeldgründer für eine Dauer von sechs Monaten ihr ALG I zuzüglich 70 Prozent des ALG I zur Finanzierung ihrer Sozialversicherungsbeiträge. Ich-AG-Gründer erhielten hingegen bis zu drei Jahre lang eine finanzielle Unterstützung in Höhe von monatlich 600 Euro im ersten, 300 Euro im zweiten und 240 Euro im dritten Jahr. Eine Voraussetzung der Ich-AG-Förderung war, dass die Gründung mit Einkommenserwartungen von anfänglich unter 25.000 Euro jährlich verbunden war. Ab dem zweiten Förderjahr wurde die Förderung nur fortgesetzt, wenn diese Einkommen aus selbständiger Arbeit im Vorjahr diese Grenze nicht überschritten. Die beiden Instrumente waren zuletzt eine Pflichtleistung.

¹³ Geförderte erhalten derzeit für sechs Monate ihr ALG I zuzüglich 300 Euro monatlich. In einem darauffolgenden Förderabschnitt können für weitere neun Monate 300 Euro monatlich bezogen werden, vorausgesetzt der Gründer kann seine Geschäftstätigkeit nachweisen. Anfänglich war der Gründungszuschuss eine Pflichtleistung, im November 2011 wurde er in eine Ermessensleistung umgewandelt.

deutlich höher ausfallen als bei den Vergleichspersonen. Auch die Ich-AG, die sich eher an Kleingründer richtete und daher einer Klientel, die mit den Einstiegsgeldgründern vergleichbar ist, schneidet gut ab. Die Studie zum Einstiegsgeld als Gründungsförderung geht methodisch ähnlich vor wie die Studien zur SGB-III-Gründungsförderung (Nivorozhkin/Wolff 2012). Sie untersucht mit administrativen Personendaten, inwieweit die geförderten Gründer aufgrund ihrer Förderung nicht mehr auf ALG-II-Leistungen angewiesen sind; bedauerlicherweise enthält die Datengrundlage keine Angaben über die Ausübung einer ungeforderten selbständigen Tätigkeit, sodass keine direkte Untersuchung zum Fortbestand der Start-Ups erfolgte. Den Ergebnissen der Studie zufolge hat auch die Einstiegsgeldförderung hohe Wirkungen auf die geförderten Gründer entfaltet. 20 Monate nach Förderbeginn und damit zu einem Zeitpunkt, an dem praktisch kein Gründer noch die Förderung erhält, liegen ihre Chancen ohne ALG II auszukommen je nach untersuchter Personengruppe, um 11 bis zu mehr als 16 Prozentpunkte höher als die entsprechenden Chancen der ungeforderten Vergleichsgruppe.

Summa summarum bleibt der Eindruck, dass die bisherige Forschung trotz aller Antworten noch einige Fragen bereithält. Gerade in Zeiten der ‚Fluidisierung‘ sozialer Strukturen (Bauman 2000) scheinen die klassisch modernen Annahmen von der unternehmerischen Persönlichkeit fragwürdig geworden zu sein, auch der soziale Status und die soziale Rolle ist weniger eindeutig und schließt offenkundig Prekaritätspotenziale ein (Bührmann 2012). In Anlehnung an Bourdieu ließe sich formulieren, dass ökonomisches Kapital zwar nach wie vor essentiell für Unternehmensgründungen ist, diese *conditio sine qua non* am unteren Rand jedoch auszufranken beginnt - durch Gründungsförderung einerseits, durch Entstehung neuer, kleiner, zwar unternehmerisch organisierbarer, jedoch wenig kapitalintensiver Dienstleistungen andererseits. Entstehung meint hier allerdings eher die Herauslösung von Dienstleistungen aus Haushaltskontexten und deren Kommodifizierung, oder die Dissoziation und Vermarktlichung von Teilfunktionen aus dem Kontext größerer Unternehmen. Kulturelles Kapital in Form von Bildung und Wissen ist relevant für den Unternehmenserfolg, soziales Kapital vermutlich ebenso, desgleichen die Branche und andere Merkmale. Zur Frage der Erfolgchancen eines neu geförderten Unternehmens liefert die bisherige Forschung zwar einiges an Wissen, doch wenig sichere Befunde, die den am Gründungs- oder Zuweisungsprozess beteiligten Akteuren helfen, die mit einem solchen Prozess verbundenen Unsicherheiten einzudämmen und zu kontrollieren. Eine Untersuchung von Gründungs- und Zuweisungsprozessen wird daher zwangsläufig auf Entscheidungsstrukturen und Handlungsmuster treffen, die von Alltagserfahrung, Versatzstücken wissenschaftlicher Befunde, Organisationsregeln und eigenen Werthaltungen der Integrationsfachkräfte geprägt sind - unprognostizierbar wie der Unternehmenserfolg selbst, gleichwohl hoch relevant für die Chancen von Grundsicherungsempfängern, eine Gründungsförderung mit dem Einstiegsgeld zu erhalten.

Inhaltlich wie methodisch besteht eine erhebliche Herausforderung des Projektes im Aufschluss sinnhafter Prozess- und Handlungsstrukturen in der Zuweisung des Ein-

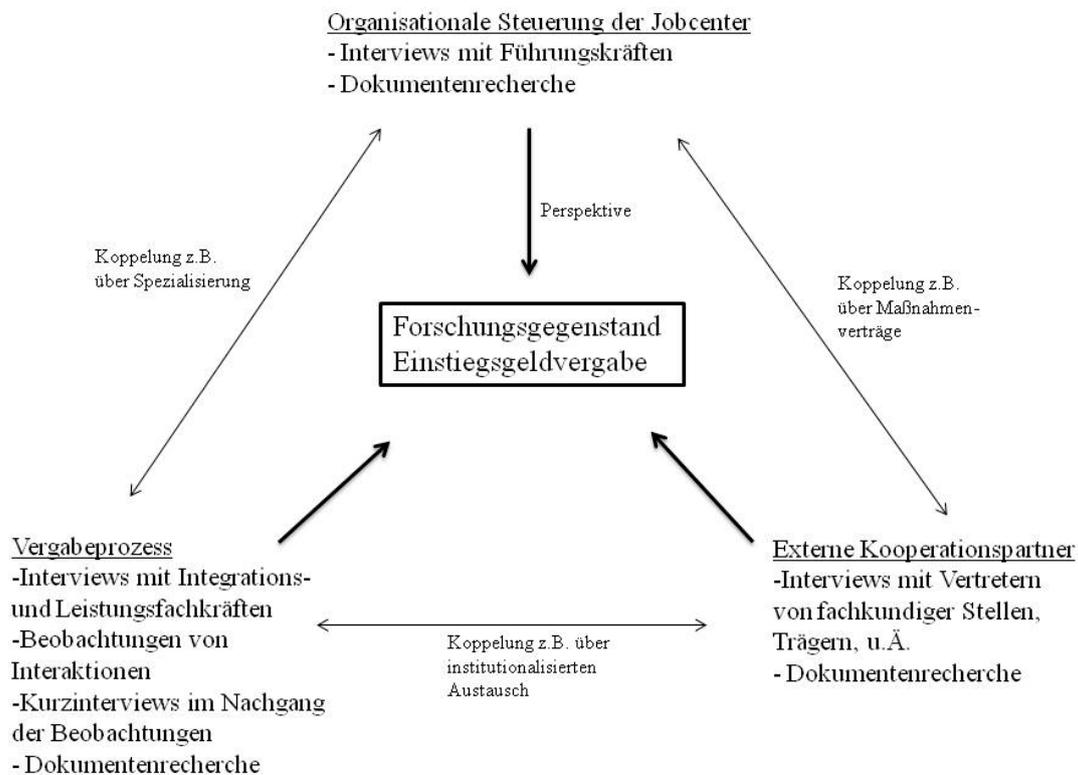
stiegs geldes. Ein Gutteil der bisherigen Forschung fand unter nachgerade heroischen Annahmen in der Tradition von Weber und Schumpeter statt und ist - wie der persönlichkeitsorientierte Teil der Entrepreneurship-Forschung - an der Identifikation von unternehmerspezifischen Persönlichkeitsmerkmalen gescheitert. Multivariate Modelle zum Gründungserfolg identifizieren zwar Bildung, Wissen und soziales Kapital als relevante Faktoren, kommen jedoch dabei nur zu einer geringen Gesamtaufklärung. Die Lebenslagen von Unternehmerinnen und Unternehmern und Gründenden sind extrem heterogen, teilweise prekär, weshalb geförderte Gründungen daher nicht zwingend die bessere Alternative zur Förderung abhängiger Erwerbsarbeit sein müssen. All dies ist bisher nicht ausreichend untersucht. Da die Entscheidungsträger jedoch trotzdem realistische, wissensbasierte Annahmen über Gründungschancen treffen und Gründungsziele festlegen müssen, ist es an der Zeit, mit qualitativen Methoden Erkenntnisse zu Prozessstrukturen, Annahmen und Handlungsmustern der beteiligten Entscheidungsträger zu gewinnen, und das relevante Handlungswissen um entscheidende Punkte zu verbessern.

5 Methoden

5.1 Anlage der Studie

Für die vorliegende Untersuchung der Implementation des Gründungszuschusses ergeben sich drei übergeordnete Interessenschwerpunkte. Erstens ist zu klären, mit welchen rechtlichen und organisatorischen Vorgaben versucht wird, die Praxis der Einstiegsgeldvergabe zu beeinflussen und wie diese vor Ort umgesetzt werden. Zweitens rückt die Praxis der Fallbearbeitung als konkrete Interaktion von Fachkräften der Grundsicherungsstellen und ALG-II-Beziehenden in den Mittelpunkt. Und drittens muss gefragt werden, in welchem Verhältnis die finanziellen, sachlichen und persönlichen Zuwendungen zu den individuellen Gründungsabsichten und verfügbaren Ressourcen (ökonomischer, sozialer oder kultureller Art) stehen. Dieser letzte Interessenschwerpunkt ist Gegenstand einer GründerInnenbefragung, die parallel zu den hier dokumentierten Erhebungen erfolgt ist, allerdings erst zu einem späteren Zeitpunkt ausgewertet wird. Die weiteren Ausführungen beziehen sich daher nur auf die beiden ersteren Aspekte der organisationalen Entscheidungssteuerung und der Praxis der Vergabeprozesse. Insgesamt ist das Forschungsdesign darauf ausgelegt, den Forschungsgegenstand Einstiegsgeld perspektivisch und methodisch gewendet (im S. einer Triangulation, Flick 2004) zu erfassen. Dabei werden unterschiedliche Personengruppen mit verschiedenen Erhebungs- und Auswertungsmethoden erfasst. Abbildung 6 gibt einen Überblick über das Vorgehen und die verwendeten Methoden.

Abbildung 6 Perspektiven und methodische Triangulation



Quelle: eigene Darstellung

Was die organisationale Entscheidungsstrukturen betrifft, geht es darum zu untersuchen, wie die Jobcenter grundsätzlich zur Bearbeitung des Einstiegsgeldes und gegebenenfalls angrenzender Sachverhalte wie den Bestandsselbständigen aufgestellt sind. Dazu zählen u. a. die Fragen, inwieweit intern ermessenslenkende Weisungen in den Grundsicherungsstellen bestehen und wie sie in Organisationsroutinen übersetzt werden oder welche mehr oder weniger formalisierten Abläufe des Auswahl- und Vergabeprozesses sich etabliert haben. Für die Bearbeitung dieser Forschungsfrage bietet sich eine offene, leitfadengestützte Interviewführung an, bei der sich Fragende und Befragte auf gleicher Augenhöhe gegenüber treten und die Befragten in der Erhebungssituation als Expertinnen und Experten angesprochen werden (Bogner et al. 2005; Bogner/Menz 2005; Gläser/Laudel 2004; Meuser/Nagel 2005). Die Interviews haben manifeste Vorgaben der Leitungsebene an die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen, wie beispielsweise schriftlich fixierte Umsetzungsanweisungen, sowie latente Sinnebenen, wie beispielsweise organisational etablierte Förderkulturen, thematisiert (siehe dazu Kapitel 8 zur Spezialisierung).

Die Integrationsfachkräfte und die Leistungssachbearbeitung haben eine zentrale Rolle bei Steuerung der Gründungsförderung inne, da Einstiegsgeld wie auch andere Leistungen zur Unterstützung von potenziell Gründenden keine Pflichtleistungen sind. Daher tragen sie grundsätzlich Verantwortung für die Entscheidung, ob ein

Gründungsvorhaben überhaupt unterstützt wird. Ferner haben sie Spielräume, was die Dauer der Förderung oder die Unterstützung durch andere Instrumente, z. B. Maßnahmen oder Darlehen und Zuschüsse, angehen. Bei all dem stehen die Integrationsfachkräfte vor der Herausforderung, Entscheidungen darüber zu treffen, ob ein Gründungsvorhaben die absehbar beste Aktivierungsstrategie für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten darstellt. Allerdings ist zu beachten, dass die Fallbearbeitung konzeptionell nicht als einseitiger Verwaltungsakt der Fachkräfte in den Jobcentern verstanden werden darf. Vielmehr gilt es, den Prozess der Gründungsförderung durch Einstiegsgeld als Ergebnis von Interaktionen zwischen Fördernden und Geförderten zu erfassen. In diesem Sinne nähern wir uns der Fallbearbeitung aus zwei Richtungen. Zunächst wird die Interaktion von Integrationsfachkräften und ALG-II-Beziehern aus Mitarbeitersicht erhoben. Diese Interviews erfassen neben den Handlungsroutinen der Fachkräfte auch deren Deutungsmuster (Lüders 1991; Neuendorff/Sabel 1977; Oevermann 2001; Plaß/Schetsche 2001). Daher wurden sie noch offener gehandhabt als die Befragung der Leitungsebene der Grundsicherungsstellen (Witzel 2000). Darüber hinaus wurden teilnehmende Beobachtungen von Beratungsinteraktionen zwischen Integrationsfachkräften und potenziell Gründenden durchgeführt. Ziel hierbei war es, im Tätigkeitsvollzug zu beobachten, wie beide Seiten trotz unterschiedlicher Wissensbestände, Interessen und Deutungsressourcen eine gemeinsame Situationsdefinition aufbauen und für die Dauer der Interaktion aufrechterhalten (Becker 1958; Becker/Geer 1957; Bergmann 1980; Goffman 1990; Goffman 2003).

Obwohl der Gesetzgeber beim Einstiegsgeld - anders als beim Gründungszuschuss nach § 93 SGB III - eine externe Tragfähigkeitsbescheinigung nicht explizit zur Förderbedingung macht, wird der Prozess der Gründungsförderung durch Einstiegsgeld vor Ort erfahrungsgemäß in enger Kooperation mit externen Partnern wie Industrie- und Handelskammern, Gründungsinitiativen, Steuerberatern, Banken, Städten usw. organisiert, die häufig mit einer entsprechenden Expertise beauftragt werden. Wir haben diesem Umstand in der vorliegenden Studie dadurch Rechnung getragen, dass wir die jeweiligen Kooperationspartner der Jobcenter über Experteninterviews zu ihren Erfahrungen mit der Einstiegsgeldförderung, mit den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sowie mit den Jobcentern befragt haben.

Wie Abbildung 6 schematisch andeutet, stehen die drei Untersuchungsperspektiven untereinander in einem engen sachlichen Zusammenhang. Ein Ziel der vorliegenden Studie ist es, diesen Wechselwirkungen auf den Grund zu gehen und sie in ihrer Bedeutung für den Vergabeprozess insgesamt zu beleuchten. Die Koppelung der organisationalen Steuerung durch Führungskräfte mit der Vergabepaxis und den Rückwirkungen, die sich daraus ergeben, sowie die Kooperationsbeziehungen, die ein Jobcenter zu externen Akteuren unterhält, sind beispielsweise Gegenstand von Kapitel 8 zur Spezialisierung. Die Rolle der externen Experten und Expertinnen für den Vergabeprozess wird u. a. im Kapitel 7.2.3 zu den Vergabeprozessen aufgegriffen.

5.2 Fallauswahl

Eine gute Fallauswahl ist bei qualitativen Studien nicht von geringerer Bedeutung als bei quantitativen Studien. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn man auf Basis der Studie verallgemeinerbare Aussagen über einen Forschungsgegenstand treffen möchte. Anders als bei quantitativen Studien wird diese Verallgemeinerungsfähigkeit nicht über statistische Repräsentativität hergestellt, sondern über eine vom Forschungsinteresse angeleitete systematische Auswahl der Untersuchungseinheiten. Dabei gilt es, erstens möglichst die gesamte Breite der empirischen Phänomene einzufangen und zweitens sicherzustellen, dass sich in den wenigen ausgesuchten Fällen allgemeingültige Regelmäßigkeiten auch tatsächlich zeigen können. Vor diesem Hintergrund haben wir uns für ein mehrstufiges Verfahren der Fallauswahl entschieden, das in drei Schritten vorgeht: einer Vorauswahl auf Basis quantitativer Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (1), einer telefonischen Vorbefragung ausgewählter Kontrastfälle zur Bestimmung interessanter Erhebungseinheiten (2), der Auswahl der zu befragenden Personen und zu beobachtenden Interaktionen innerhalb der Grundsicherungsstellen (3).

(1) Im ersten Schritt des Samplingprozesses wurde auf Basis von Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit für alle Jobcenter eine monatsdurchschnittliche Zugangsrates in die Gründungsförderung durch Einstiegsgeld für das Jahr 2009 und für die ersten sieben Monate des Jahres 2010 ermittelt.^{14, 15} Hintergrund war die Überlegung, dass die Höhe des Zugangs in die Förderung (in Relation zum Arbeitslosenbestand) die Relevanz der Förderung in einem Jobcenter abbildet. Einerseits dürfte die Organisation der Einstiegsgeldvergabeprozesse in den Jobcentern damit im Zusammenhang stehen (z. B. hinsichtlich der Routine oder der Spezialisierung). Andererseits könnten aber die Schwankungen in den Zugangsrates auch Ausdruck lokaler Besonderheiten sein (etwa den Umgang mit dem Einstiegsgeld in den Grundsicherungsstellen betreffend). Auf dieser Datengrundlage wurden zwei Dimensionen für die Auswahl herangezogen: a) die Höhe der relativen Förderaktivität unterschieden nach hoher, durchschnittlicher und niedriger relativer Förderaktivität sowie b) die Typisierung regionaler Arbeitsmärkte in einer Untergliederung von zwölf Typen (Rüb/Werner 2007). Für jede dieser Teilgruppen regionaler Arbeitsmärkte wurden dann unter Berücksichtigung weiterer Varianzkriterien (z. B. deutlichen Veränderungen in der Förderaktivität zwischen dem Jahr 2009 und dem Jahr 2010) Grundsicherungsstellen mit hoher und/oder niedriger und/oder mittlerer Förderintensität ausgewählt (insgesamt 25 Grundsicherungsstellen, vier davon sind zugelassene kommunale Träger). Diese Auswahl bildete die Grundgesamtheit für den nächsten Schritt der Fallauswahl - die telefonische Vorbefragung.

¹⁴ Zum Zeitpunkt der Fallauswahl lagen nur Daten des Einstiegsgeldzugangs bis Juli 2010 vor.

¹⁵ Die Zugangsrates wurde durch die monatsdurchschnittlichen Zugänge in die Förderung in Relation zum monatsdurchschnittlichen Arbeitslosenbestand eines Jobcenters im jeweils betrachteten Zeitraum ermittelt.

(2) Um einen grundlegenden Einblick in die Förderung mit Einstiegsgeld zu erhalten, haben wir frühzeitig eine telefonische Befragung von Verantwortlichen in den Grundsicherungsstellen durchgeführt. Diese Vorerhebung diente dazu, die generelle Relevanz der Förderung von Gründungen mit dem Einstiegsgeld in Erfahrung zu bringen. Zudem wurde mit der Telefonbefragung ein Überblick über das Spektrum der Förderstrategien unterschiedlicher Jobcenter ermittelt. Probleme, Erfahrungen und Deutungen in der Förderpraxis wurden explorativ erkundet und damit eine Entscheidungsgrundlage für die Auswahl der Grundsicherungsstellen für die weitere Erhebung bereitgestellt. Ein Ziel der telefonischen Vorerhebung bestand darin, jene Grundsicherungsstellen auszuwählen, die für die weitere Erhebung besonders geeignet erschienen.

Als Grundlage der Gespräche mit Verantwortlichen der Jobcenter diente ein kurzer Leitfaden, der während des Interviews flexibel eingesetzt wurde. So wurden die Reihenfolge der Fragen an den Gesprächsverlauf angepasst und im Hinblick auf fallspezifische Besonderheiten inhaltliche Schwerpunkte in der Befragung gesetzt bzw. Kürzungen vorgenommen. Insgesamt wurden in 22 Jobcentern Interviews durchgeführt, wobei in einem Fall zum Leitfaden schriftlich Stellung bezogen wurde.¹⁶ Auf der Grundlage der telefonischen Befragung wurden in einem Zwischenschritt zunächst zwölf interessante Fälle identifiziert, aus denen dann folgende sechs Jobcenter ausgewählt wurden: Ostlingen, Elbenbruck, Sanddorf, Stadthausen, Marktingen und Alt-Neustadt. Als Kontrastfall wurde zudem ein Experteninterview mit einer Führungskraft in Zutal geführt, einem Jobcenter, das gänzlich auf eine Förderung mit Einstiegsgeld verzichtet. Die Namen der Jobcenter wurden pseudonymisiert. In der Auswahl befinden sich auch zwei zugelassene kommunale Träger. Zur besseren Anonymisierung verzichteten wir aber auf eine sprachliche Differenzierung zwischen den verschiedenen Organisationsformen von Grundsicherungsstellen. Folgende Tabelle 2 charakterisiert die sechs schwerpunktmäßig untersuchten Fälle anhand des Auswahlschemas.

¹⁶ Eine Jobcenter-Leitung lehnte ein Interview wegen aktueller Überlastung ab, in zwei Jobcentern konnte nicht mehr rechtzeitig innerhalb des Erhebungszeitraums eine Terminvereinbarung erzielt werden. Generell gestaltete sich der erste telefonische Zugang schwierig: Da die Telefonnummern der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jobcenter nicht öffentlich zugänglich sind, bedurfte es oft zahlreicher Kontaktversuche, um geeignete Ansprechpartner zu ermitteln und zu erreichen. War dann allerdings der Kontakt hergestellt, so war die Bereitschaft zur Unterstützung seitens der Befragten groß. Die Termine wurden zuverlässig eingehalten und die Interviewpartner waren in der Regel auskunftsfreudig. Teilweise wurden Daten nachrecherchiert und später per E-Mail nachgereicht.

Tabelle 2
Auswahlschema für die untersuchten Jobcenter¹⁷

	Zugangsrate	Größe	Wirkung aus Sicht der Jobcenter	Spezialisierung	Stellenwert
Ostlingen	hoch	groß	erfolgreich	ja	hoch
Sanddorf	mittel	mittel	teils	nein	mittel
Marktingen	mittel	groß	teils	nein	gering
Elbenbruck	mittel	mittel	teils	ja	mittel
Stadthausen	niedrig	groß	-	ja	hoch
Neu-Altstadt	niedrig	groß	wenig	nein	mittel

Quelle: eigene Darstellung

(3) Die Erhebungen in diesen sechs Jobcentern starteten mit den Führungskräfte-Interviews. Dazu wurde der Kontakt mit den Gesprächspartnern aus der Telefonbefragung wieder aufgenommen, um diese über das weitergehende Untersuchungsanliegen zu informieren und um Vermittlung des Zugangs zur Jobcenter-Leitung zu ersuchen. Im Anschluss daran wurden die Jobcenter-Leitungen angeschrieben mit einer kurzen Erläuterung des Projekts und der Bitte um einen Telefontermin. In den folgenden Telefongesprächen konnte die Mitwirkung aller ausgewählten Jobcenter sichergestellt und ein erster Interviewtermin mit der Leitung (oder einer in Vertretung benannten Führungskraft) vereinbart werden. Die Auswahl der weiteren Befragten (Integrationsfachkräfte, LeistungssachbearbeiterInnen, externe Akteure) erfolgte in Abstimmung teils mit den Jobcenter-Leitungen, teils mit den Gesprächspartnern aus der Telefonbefragung. Diese wurden von uns direkt angesprochen, über das Projekt informiert und um Mitwirkung gebeten - entweder per Telefon oder persönlich anlässlich eines Aufenthaltes im Jobcenter. Bei den Integrationsfachkräften kamen von Seiten der Jobcenter zwei Auswahlverfahren zum Einsatz: Im Falle einer Spezialisierung (Ostlingen, Elbenbruck, Stadthausen) war der TeilnehmerInnenkreis von vornherein auf die wenigen spezialisierten Fachkräfte beschränkt; in den nicht-spezialisierten Jobcentern (Sanddorf, Marktingen, Alt-Neustadt) informierte die Leitung die Integrationsfachkräfte über das Projekt und bat um freiwillige Meldungen. Die LeistungssachbearbeiterInnen wurden von Führungskräften unterschiedlicher Ebenen vorgeschlagen. Unsere Anfragen bei den potenziellen Interviewpartnern waren durchweg erfolgreich: Alle von uns kontaktierten Personen (auch die externen KooperationspartnerInnen) waren mit einem Interview einverstanden, in wenigen Fällen führten Terminprobleme zu einer Verschiebung oder der Benennung eines anderen Gesprächspartners.

¹⁷ Die einzelnen Kategorien bedeuten: Zugangsrate = Förderfälle je 1.000 Arbeitslose in 2009; Größe = Zahl der betreuten Arbeitslosen; Wirkung = Einschätzung des Fördererfolgs im Telefoninterview; Spezialisierung = auf die Betreuung von Gründungen spezialisierte Fachkräfte; Stellenwert = ... des Einstiegsgelds in der Eingliederungsstrategie des Jobcenters.

Die Möglichkeit zur teilnehmenden Beobachtung eines Beratungsgesprächs wurde mit den Integrationsfachkräften zum Interviewabschluss erörtert. Keine/r der befragten Fachkräfte verweigerte eine Beobachtung, allerdings erwiesen sich die Voraussetzungen der praktischen Umsetzung dafür als höchst unterschiedlich. Einfach gestaltete sich das Vorgehen in den beiden Jobcentern Ostlingen und Stadthausen, weil dort spezialisierte Fachkräfte täglich mehrere Gespräche mit Gründungswilligen führen. So konnten in Ostlingen vier und in Stadthausen drei Interaktionsbeobachtungen stattfinden. In Elbenbruck bestand zum Befragungszeitpunkt nur wenig Gründungsförderungsinteresse und keine der befragten Fachkräfte betreute aktuell einen Gründungsfall. Die nicht-spezialisierten Fachkräfte in den Jobcentern Sanddorf, Marktingen und Alt-Neustadt haben ebenfalls nur sehr unregelmäßig Beratungsgespräche zum Thema Gründung. Hinzu kommt die Schwierigkeit, dass ALG-II-Bezieher zum vereinbarten Termin häufig nicht erscheinen, ohne abzusagen; so warteten wir mehrfach gemeinsam mit der Fachkraft vergebens auf eine/n Gründungswillige/n. Da dann der nächste Gesprächstermin meist Tage oder Wochen später stattfand, ließ sich unter diesen Bedingungen nur eine Beobachtung in Sanddorf realisieren.¹⁸ Eine gezielte Auswahl von Beratungsanlässen oder KlientInnengruppen ist unter solchen Umständen nicht möglich; in Absprache mit den Fachkräften wurde auf eine möglichst hohe Varianz der Fälle geachtet. Von Seiten der (zum Beratungstermin erschienenen) Gründungswilligen gab es keine Absagen - auch nicht für das an die Beobachtung anschließende Nachgespräch: Ihnen wurde vor der Gesprächseröffnung das Projektanliegen kurz vorgestellt und ihre Mitwirkungsbereitschaft abgefragt.

5.3 Verlauf der Erhebung

Insgesamt konnten im Verlauf der Erhebungen (neben den 22 Telefoninterviews aus der Vorerhebung) acht Experteninterviews mit Führungskräften und sieben Experteninterviews mit externen Kooperationspartnern, 16 problemzentrierte Interviews mit Fachkräften (13 Integrationsfachkräfte, drei LeistungssachbearbeiterInnen) und acht Interaktionsbeobachtungen durchgeführt werden (siehe Tabelle 3).¹⁹ Zusätzlich wurden Dokumente zum Beratungs- und Entscheidungsprozess, die uns von den Befragten in eigener Initiative zur Verfügung gestellt wurden, ausgewertet.

¹⁸ Auch bei den spezialisierten Fachkräften erschienen Gründungsinteressierte oft nicht zum Termin, doch konnten wir dort auf den nächsten oder übernächsten Termin am selben Tag ausweichen.

¹⁹ Im Zuständigkeitsbereich der sechs ausgewählten Jobcenter wurden zudem zwischen Juli 2011 und Januar 2012 insgesamt 40 narrativ-biographische Interviews mit geförderten Gründerinnen und Gründern geführt. Diese Interviews werden aktuell ausgewertet und ihre Ergebnisse an anderer Stelle veröffentlicht.

Tabelle 3
Übersicht über Methoden, Erhebungsumfang und Datenmaterial

Annäherung über	Methode	Erhebungsumfang	Datenmaterial für die Auswertung
Leitungen Jobcenter	leitfadengestützte Experteninterviews	8	Transkriptionen, Dokumente (z. B. ermessenslenkende Weisungen), Interviewprotokolle
Vergabeprozess	problemzentrierte Interviews	16	Transkriptionen der Audiodateien, Dokumente (z. B. interne Prüflisten zur GründerInnenauswahl), Interviewprotokolle
	teilnehmende Beobachtungen, Kurzinterviews mit Fachkräften und erwerbsfähigen Leistungsberechtigten	8	Transkriptionen der Audiodateien aus Beobachtungen und Nachbefragungen, Interaktionsfallstudien
externe Akteure	leitfadengestützte Experteninterviews	7	Transkriptionen, Dokumente (z. B. Informationsbroschüren), Interviewprotokolle

Quelle: eigene Darstellung

Die Vorerhebung mit 22 Telefoninterviews fand im Januar und Februar 2011 statt. Angefragt wurden Interviewpartner, die über die generelle Ausrichtung der Gründungsförderung im Jobcenter Bescheid geben konnten. Das war auf unterschiedlichen Positionen der Fall: von Geschäftsleitungen über Bereichs- und Teamleitungen bis hin zu verschiedenen Fachkräften. Die Interviews nahmen zwischen zehn und 30 Minuten in Anspruch, wobei der Großteil der Gespräche 20 bis 25 Minuten dauerte. Während des Gesprächs wurden Notizen gemacht, die anschließend in einer Excel-Datei protokolliert und inhaltsanalytisch ausgewertet wurden.

Die Experteninterviews und problemzentrierten Interviews wurden zwischen Juni und Oktober 2011 geführt, die Interaktionsbeobachtungen fanden vorwiegend im September 2011 statt (mit einzelnen Nachholterminen bis Januar 2012). Generell war die Interviewatmosphäre von einer hohen Unterstützungsbereitschaft der Befragten geprägt; ganz überwiegend ließen die Interviewpartner eine intensive Auseinandersetzung mit Anforderungen der Gründungsförderung im SGB II erkennen und konnten entsprechend informiert und motiviert Auskunft geben. Die Interviews wurden durch Leitfäden strukturiert, die flexibel gehandhabt wurden - mit unterschiedlichen Schwerpunkten für die verschiedenen Untersuchungsgruppen. Sie dauerten zwischen 45 und 90 Minuten, wurden digital aufgenommen und vollständig transkribiert. Die Gespräche mit Führungskräften und externen Kooperationspartnern fanden in fast allen Fällen in deren Büros statt, die Interviews mit Fachkräften oft auch in gesonderten Besprechungsräumen. Auch die beteiligten Jobcenter-Leitungen nahmen sich ausreichend Zeit und zeigten sich sehr aufgeschlossen für die Fragestellung. Ihnen wurden zu Beginn des Interviews in Kurzform Ergebnisse aus der Telefonbefragung vorgestellt und als Ausgangspunkt für das weitere Gespräch genommen. Die Interviewpartner der externen Kooperationspartner stellten

häufig in großzügiger Weise zusätzliches Material zur Verfügung, teils zu ihrem eigenen Beratungsansatz, teils zum Gründungsgeschehen in der Region.

Bei den befragten Integrationsfachkräften fiel der Erfahrungshintergrund sehr unterschiedlich aus: Einige spezialisierte Fachkräfte waren seit vielen Jahren in der Beratung Gründungswilliger tätig (in Einzelfällen auch schon außerhalb des Jobcenters), andere Kolleginnen und Kollegen hatten nur wenige Gründungsprozesse begleitet. Beide Gruppen sind für unsere Studie wichtig: Die langjährigen Spezialisierten verfügen über einen breiten Erfahrungsschatz und ein bewährtes Handlungsrepertoire, ihre weniger spezialisierten Pendanten stehen stellvertretend für die Masse jener nicht-spezialisierten Integrationsfachkräfte, die nur gelegentlich mit Gründungsanliegen befasst sind. Interaktionsbeobachtungen konnten aus den oben erläuterten Gründen fast nur mit spezialisierten Fachkräften durchgeführt werden. Die beobachteten Beratungsgespräche dauerten zwischen 18 und 44 Minuten (meist um die 35 Minuten), wurden digital aufgenommen und transkribiert; während der Gespräche machte der Beobachter zusätzliche Notizen zum körpersprachlichen Geschehen in einem Beobachtungsbogen. Kombiniert wurden die Beobachtungen mit leitfadengestützten Kurz-Interviews mit beiden Interaktionspartnern: Mit den Fachkräften wurden ein Vor- und ein Nachgespräch geführt, mit den Gründungswilligen ein Nachgespräch; sie dauerten meist um die 15 Minuten (insgesamt zwischen fünf und 35 Minuten). Diese Interviews fanden zeitnah zur Beobachtung in den Räumen des Jobcenters (im Büro der Fachkraft oder einem freien Büro- oder Besprechungsraum) statt. In den Vor- und Nachgesprächen wurden zum einen Kontextinformationen zum Gründungsvorhaben und bisherigen Betreuungsverlauf erhoben, zum anderen Wahrnehmungen und Beurteilungen des beobachteten Beratungsgesprächs ermittelt.

Für die Auswertung konnte auf vollständige Transkriptionen aller Interviews und beobachteten Gespräche zurückgegriffen werden. In der ersten Auswertungsphase wurden auf der Grundlage der Transkripte zusammenfassende Interviewprotokolle (Kurzprofile) erstellt und inhaltsanalytisch ausgewertet. In der zweiten Phase wurden entlang spezifischer Fragestellungen vertiefende Interpretationen unter direktem Rückgriff auf die transkribierten Interviewdaten vorgenommen. Ein besonderes Auswertungsverfahren wurde für die Beobachtungen gewählt, indem für jedes der acht Beratungsgespräche eine Interaktionsfallstudie erstellt wurde (vgl. zur Forschungsstrategie der Fallstudie Pflüger et al. 2010). Das erhobene Material wurde in drei Schritten ausgewertet: Zunächst wurde der Interviewverlauf (auf der Grundlage des Gesprächstranskripts) in einer verdichteten Nacherzählung dargestellt, dann wurden (anhand der transkribierten Interviews) die Handlungsstrategien beider Akteure rekonstruiert und schließlich wurde eine fallspezifische Interpretation erarbeitet, die charakteristische Kernelemente des Beratungsgesprächs (unter Berücksichtigung der Kontextinformationen) zu identifizieren suchte.

Teil B: Ergebnisse

6 Zur organisationalen Entscheidungssteuerung

6.1 Ausgangssituation der Gründungsförderung mit Einstiegsgeld

Ziel der Gründungsförderung mit Einstiegsgeld ist es wie bei anderen Fördermaßnahmen des SGB II auch, Arbeitslose in eine Form der Erwerbstätigkeit zu bringen, die es ihnen ermöglicht, den Hilfebezug dauerhaft zu verlassen oder zumindest ihre Hilfedürftigkeit deutlich zu reduzieren. Es geht um die Etablierung arbeitsloser erwerbsfähiger Leistungsberechtigter als Anbieter von Gütern oder Dienstleistungen auf einem dafür geeigneten Markt. Gefördert wird also ein Gründungsakt, der eine **selbständige unternehmerische Existenz** innerhalb eines spezifischen Marktsegments schafft. Ein derartiger Gründungsprozess folgt einer **prinzipiell anderen Logik** als die klassische Arbeitsvermittlung:

- Er wird einseitig von Seiten der Gründenden vorgenommen; er führt damit nicht direkt zu sicher erwartbarem Einkommen, sondern schafft nur indirekt notwendige Voraussetzungen zur Erzielung von Einnahmen.
- Er ist wesentlich voraussetzungsvoller, da er nicht nur geeignete Qualifikationen erfordert, sondern auch die Bereitstellung und Finanzierung der gesamten materiellen Ausstattung (Räume, Produktionsmittel, Rohstoffe etc.), die ansonsten vom Arbeitgeber gestellt wird.
- Der Erfolg der Gründung hängt in entscheidender Weise ab vom Kaufverhalten der potenziellen Nachfragenden - also in der Regel einer Vielzahl von meist anonymen Kundinnen und Kunden, die erst für das Angebot gewonnen werden müssen.
- In der Folge ist selbst bei Verkaufserfolgen mit stark schwankenden Einnahmen zu rechnen, deren Berechnung im SGB II auf der Grundlage interpretationsbedürftiger Einnahmen-Überschuss-Rechnung erfolgt (siehe Bundesagentur für Arbeit 2009a).

Anders als bei der Aufnahme eines abhängigen Arbeitsverhältnisses fehlt also bei der Gründung ein Verhandlungspartner auf der Nachfrageseite und mit dem Beginn der Erwerbstätigkeit ist keineswegs ein gesichertes Einkommen zu erwarten, sondern es besteht nur Aussicht auf mögliche Einnahmen (bei gleichzeitig erforderlichen Ausgaben).

Die Strategie der Jobcenter muss deshalb, wie in der Gründungsförderung üblich, darauf gerichtet sein, eine **zuverlässige Prognose über den Markterfolg der potenziell Gründenden** zu erhalten: „Sie (die Integrationsfachkraft, d. A.) hat prognostisch einzuschätzen, ob der Gründungswillige in einem vertretbaren Zeitrahmen bis zur Höchstförderdauer von 24 Monaten seine Hilfebedürftigkeit beenden kann.“ (Bundesagentur für Arbeit 2010: 8). Diese Aufgabe wirft eine Reihe von Problemen auf. Zunächst ist eine solche Erfolgsprognose prinzipiell schwierig, weil sie eine Vielzahl von Faktoren und möglichen künftigen Entwicklungen in Rechnung stellen

muss - auf Seiten der Gründenden ebenso wie hinsichtlich der für sie relevanten Marktbedingungen. Dafür müssen eine Vielzahl von Informationen gesammelt und ausgewertet und in einer Marktanalyse zusammengefasst werden, wie es in Unternehmen im Bereich des Marketing als einer spezialisierten betriebswirtschaftlichen Funktion geschieht. Selbst bei einer professionellen Marktanalyse verbleibt aber eine erhebliche Unsicherheit hinsichtlich des tatsächlichen künftigen Kaufverhaltens der Kundschaft. Ferner müssten die zuständigen Fachkräfte eine weitere Abwägung treffen. Wird ein erwerbsfähiger Leistungsberechtigter durch sein Gründungsvorhaben oder besser durch eine weitere Suche nach einer abhängigen Beschäftigung dazu in die Lage versetzt werden, künftig seinen Lebensunterhalt (weitestgehend) selbständig zu bestreiten.

Im Rahmen des Jobcenters stellt eine Marktprognose eine **ungewöhnliche und ungewohnte Aufgabe** dar, für welche die Integrationsfachkräfte in der Regel nicht ausgebildet sind und mit der sie oft noch kaum Erfahrungen sammeln konnten. Auch auf Seiten der Organisation fehlen entsprechende Routinen und Ablaufschemata, wie eine Jobcenter-Leiterin erläutert:

„Also meine Sichtweise ist schon, dass das Thema ein bisschen stiefkindlich behandelt ist. Zum einen, weil wir nicht mehr Know-how haben. Zum anderen, weil wir den richtigen Fahrplan noch nicht so haben.“ (L15: Z. 898-901)

Die Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit (2010: 8-9) zum Einstiegsgeld setzt als Prognosegrundlage die „Prüfung der Tragfähigkeit des Gründungsvorhabens“ voraus. Als Orientierungspunkte dafür führt sie nur allgemeine „entscheidungsrelevante Merkmale“ an:

- „die Konkurrenzfähigkeit der Geschäftsidee,
- die fachlichen und branchenspezifischen Kenntnisse und Fertigkeiten,
- die Zulassungsvoraussetzungen,
- das kaufmännische und unternehmerische Know-how,
- der Kapitalbedarf und die voraussichtlichen Ertrags- und Gewinnerwartungen“.

Konkrete Anhaltspunkte sollen die von Gründungswilligen einzureichenden Unterlagen liefern, etwa die „aussagekräftige Beschreibung des Existenzgründungsvorhabens“, der „Kapitalbedarfs- und Finanzierungsplan“, die „Erlöse- und Rentabilitätsvorschau“ oder ein „Liquiditätsplan“. Geprüft werden sollen also in erster Linie Voraussetzungen und Pläne der potenziell Gründenden; Informationen über die Märkte, auf denen die Gründenden aktiv werden wollen, stehen kaum zur Verfügung - schon weil die Gründungen auf sehr unterschiedliche Marktbereiche gerichtet sein können.

Als Entscheidungshilfe sehen die Richtlinien der Bundesagentur für Arbeit (2010: 6-9) die „schriftliche Einschätzung“ einer „fachkundigen Stelle (z.B. Kammerorganisationen, Gründerzentren, Fachverbände und Kreditinstitute)“ vor. Es wird empfoh-

len, durch Rahmenverträge mit den fachkundigen Stellen ein „kostenfreies Verfahren für die Antragsteller“ sicherzustellen. Prinzipiell soll aber die Entscheidung über eine Förderung von der Integrationsfachkraft getroffen werden, von der eine individuelle Beurteilung erwartet wird, für die ein „großer Gestaltungsspielraum (Entschließungsermessen)“ zugewilligt wird. Die Entscheidungshilfe konzentriert sich auf die Bewertung des Gründungsprojekts und liefert keine spezifischen Kriterien für die Entscheidung, ob ein/e erwerbsfähige/r Leistungsberechtigte/r durch das Gründungsvorhaben oder besser durch eine weitere Suche nach einer abhängigen Beschäftigung dazu in die Lage versetzt werden kann, künftig den Lebensunterhalt eigenständig zu bestreiten.

6.2 Strategische Ausrichtung der Förderung im Jobcenter

Der **Spielraum der Jobcenter** in der Organisation der Einstiegsgeldförderung ist aufgrund der rechtlichen Vorgaben, der Umsetzungsrichtlinien der Bundesagentur für Arbeit und der Komplexität der Aufgabe groß. Nach § 16b des SGB II ist Einstiegsgeld eine Kann-Leistung, auf die kein Rechtsanspruch besteht; die Jobcenter können das Ausmaß der Förderung eigenständig festlegen. Die Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit (2010) gibt eine Reihe von Empfehlungen, die zwar einen Orientierungsrahmen schaffen, aber kein konkretes Verfahren der Entscheidungsfindung festlegen. Möglich ist auch eine Ausrichtung der Entscheidungssteuerung an bestehenden Formen der Gründungsberatung. Allerdings gibt es auch hier kaum verbindliche, professionell begründete Verfahrensregeln, sondern ein breites Spektrum von Vorgehensweisen.

Dieser Gestaltungsspielraum führt in den Jobcentern zu sehr unterschiedlichen Formen der Förderung mit Einstiegsgeld. Zunächst weichen sie in erheblichem Ausmaß in der Förderhäufigkeit voneinander ab. Zu entsprechend unterschiedlichen Aussagen kommt es bei der Frage an die Jobcenter, welchen **Stellenwert** sie dem Instrument einräumen. Von den 22 Jobcentern, die in die Telefonbefragung einbezogen sind, wird dem Einstiegsgeld in sechs Fällen ein hoher Stellenwert zuerkannt: Es wird als wichtiges Instrument gesehen, das gleichwertig neben anderen Maßnahmen steht. Einen mittleren Stellenwert hat es in sieben der befragten Jobcenter; dort wird es gezielt eingesetzt in Abwägung mit anderen Instrumenten. Gering ist seine Bedeutung in acht Jobcentern, wo wenig gefördert wird und der Förderung nur eine nachrangige Bedeutung zugewilligt wird (ein weiteres Jobcenter ohne Förderung). Aber auch dort, wo das Einstiegsgeld nur einen niedrigen Stellenwert genießt, wird es als prinzipiell sinnvolle Förderungsmöglichkeit angesehen, die in Einzelfällen durchaus angebracht ist.

Die grundsätzliche Befürwortung des Instruments erfolgt auch dann, wenn seine **Effekte** als vergleichsweise gering eingeschätzt werden. In der Telefonbefragung wird in fünf Jobcentern das Instrument als wenig erfolgreich (kaum jemand kann damit den Hilfebezug verlassen) bewertet, in jeweils sechs Jobcentern als teils erfolgreich (die meisten Geförderten können Hilfebezug immerhin reduzieren) oder als relativ aussichtsreich angesehen (ein nennenswerter Anteil kann Hilfebezug dauer-

haft verlassen).²⁰ Insgesamt wirken die Effekte durchaus ernüchternd, haben ursprüngliche Erwartungen oft enttäuscht und in der Folge dazu geführt, dass die Auswahlkriterien für die Förderung verschärft wurden. Doch ändern niedrige Erfolgzuschreibungen kaum die generelle Einschätzung, dass auch mäßige Resultate weiterhin die Aufrechterhaltung der Förderungsmöglichkeit rechtfertigen.

Das Grundproblem stellt sich in allen Jobcentern in ähnlicher Weise, nämlich zu zuverlässigen Prognosen über künftige Markterfolge von Gründenden zu kommen - Prognosen, die es ermöglichen, unter den Gründungsinteressierten diejenigen auszuwählen, die besonders hohe Chancen haben, auf dem Wege beruflicher Selbständigkeit den Hilfebezug zu verlassen - und zwar bessere Chancen als über die weitere Suche nach einer abhängigen Beschäftigung. Der Kern der organisatorischen Entscheidungssteuerung liegt deshalb in der **Auswahl der chancenreichsten Gründungsprojekte** und in der Etablierung geeigneter Selektionsverfahren. Im Folgenden beschreiben wir die wichtigsten Strategien zur Lösung dieser Kernproblematik (Kapitel 6.2.1), erläutern den Stellenwert, welcher in Ergänzung dazu der Beratungsfunktion zukommt (Kapitel 6.2.2) und skizzieren die Entwicklungsdynamik dieser strategischen Lösungsansätze (Kapitel 6.2.3). Die Problematik der Chancenabwägung zwischen den Aussichten einer Gründung im Vergleich zu weiterer Arbeitssuche wird an späterer Stelle erörtert (siehe Kapitel 7.2.1), da sie sich vorwiegend als Handlungsproblem in der Beratungspraxis stellt und kaum organisatorisch reguliert wird (vgl. aber Kapitel 8).

6.2.1 Organisatorische Gestaltung des Selektionsprozesses

Die organisatorische Steuerung der Selektion geeigneter Gründerinnen und Gründer, die in der Förderung mit Einstiegsgeld mündet, ist bestimmt durch drei Mechanismen: (a) die Bindung der Entscheidung an die Stellungnahme der fachkundigen Stelle, (b) ein stufenweises Verfahren zur Konkretisierung des Gründungsprojekts und (c) den Aufbau von Beratungskompetenz bei den Integrationsfachkräften, vor allem im Zusammenhang mit einer Spezialisierung der Beratungsfunktion.

(a) Das wichtigste Mittel zur Auswahl aussichtsreicher Gründungen ist in allen untersuchten Jobcentern die meist (und auch im Folgenden) als **Tragfähigkeitsbeurteilung** bezeichnete Stellungnahme der fachkundigen Stelle. Das überrascht insofern nicht, als diese in der Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit (2010) als mögliche Entscheidungsgrundlage ausdrücklich angeführt wird. Allerdings stellt sich die faktische Relevanz dieser externen Stellungnahme in den Befragungen als deutlich höher heraus, als es die amtlichen Empfehlungen nahe legen. Diese Diskrepanz könnte mit der uneindeutigen Formulierung in der Arbeitshilfe zusammenhängen, wonach die Integrationsfachkraft ihrer Förderentscheidung die Tragfähigkeitsbe-

²⁰ Dabei handelt es sich meist um subjektive Bewertungen, bei denen die Erfolgskriterien und die Vergleichsmaßstäbe nicht expliziert werden und vermutlich uneinheitlich sind. So bleibt beispielsweise unklar, wie die Dauerhaftigkeit in den erfolgreichen Fällen bemessen wird.

scheinigung „zu Grunde“ (Bundesagentur für Arbeit 2010: 8) legt. Tatsächlich werden in fast allen untersuchten Jobcentern die externen Stellungnahmen nicht nur als Urteilsgrundlage verwertet, sondern als verbindlicher Urteilspruch akzeptiert. Die meisten Integrationsfachkräfte setzen die Befürwortung oder Ablehnung der fachkundigen Stelle unmittelbar in eine entsprechende Förderentscheidung um, dies oft ohne weitere Prüfung und teilweise auch wenn sie selbst zu einer davon abweichenden Ansicht gelangt sind. Eine Führungskraft im Jobcenter begründet das als bewusste Entscheidung zur Sicherung der fachlichen Basis:

„Und da wir uns dann eben auch entschieden hatten zu sagen, also da wo diese fachkundige Stellungnahme positiv ausfällt, fördern wir es dann auch mit Einstiegsgeld, und da wo es negativ ausfällt, da nicht. Wir können nichts gegen die Gründung unternehmen, den Willen müssen wir jedem lassen. Aber wir fördern es nicht noch gesondert.“ (L08: Z. 444-448)

De facto wird damit in den allermeisten Fällen die **Förderungsentscheidung auf eine fachkundige Stelle ausgelagert**, auch wenn sie formal im Jobcenter getroffen und in eine Eingliederungsvereinbarung umgesetzt wird. Nur in wenigen Jobcentern weichen die Integrationsfachkräfte in Ausnahmefällen von dieser externen Bewertung ab, wenn sie besondere Merkmale des Falles darin nicht hinreichend berücksichtigt finden. Diese „Entscheidungsfreiheit“ finden wir nur bei Integrationsfachkräften, die sich auf die Förderung von Gründungen spezialisiert haben und sich entsprechende Kompetenzen (verbunden mit selbstbewusstem Urteilsvermögen) angeeignet haben. Die Gründe für diese Auslagerungsstrategie liegen zum einen in der höheren fachlichen Kompetenz, die den fachkundigen Stellen zugesprochen wird, zum anderen aber in der legitimatorischen Absicherung, welche das externe Urteil erlaubt. Integrationsfachkräfte, die in ihrer Entscheidung von der Tragfähigkeitsbescheinigung abweichen, sehen sich gesteigertem Druck ausgesetzt, diese „Eigenmächtigkeit“ zu begründen: Bei Nicht-Förderung gegenüber den Gründungsinteressierten (die das Ergebnis der externen Stellungnahme meist kennen), bei Förderung innerhalb der eigenen Institution (die dadurch höhere Kosten zu tragen hat). Wer dem Urteil der Tragfähigkeitsbescheinigung folgt, hat dagegen in der Regel keinen zusätzlichen Rechtfertigungsbedarf. Es handelt sich also letztlich um eine Vereinfachung des Verfahrens, die teils in den Jobcentern ausdrücklich so gewünscht ist, teils unaufgefordert von den Integrationsfachkräften vorgenommen wird.

(b) Die Tragfähigkeitsbescheinigung stellt die meist definitive Auswahlentscheidung am Ende eines längeren Prozesses dar, der indes vorher schon eine Reihe von Zwischenschritten umfasst, in denen ebenfalls Auswahlprozesse erfolgen. Die Vorbereitung der Gründung ist organisatorisch als eine **Stufenfolge** angelegt, bei der jede weitere Stufe **die Gründenden mit neuen Aufgaben konfrontiert** und damit vor die Frage stellt, ob sie den neuerlichen Aufwand auf sich nehmen und ihr Gründungsprojekt weiterverfolgen wollen. Dieser Auswahlmechanismus funktioniert primär in Form von **Selbstselektion**, die durch von außen (Jobcenter und andere beratende Stellen) gestellte Anforderungen induziert ist. Ein Abbruch der Gründungs-

vorbereitung von außen erfolgt dagegen in der Regel nur, wenn formale Vorgaben nicht eingehalten und beispielsweise geforderte Unterlagen nicht eingereicht werden.

Eine Führungskraft im Jobcenter beschreibt die Entwicklung eines solchen abgestuften Systems als Ausdifferenzierung verschiedener Filterfunktionen:

„Und dann haben wir dieses gefächerte System aufgebaut. Aber auch kontinuierlich immer wieder verfeinert und neue Elemente dazu gebracht. Weil wir auch immer gemerkt haben: Wie objektiv krieg ich denn das hin? Wie ist tatsächlich der Gründungswillige willig? Im Sinne: Ich möchte selbständig arbeiten oder will er sich nur entwinden? Und dann geht's darum, wenn ich das gefiltert hab: Wie sind die Ideen? Sind die tragfähig – ja, nein? Und dann mit den Defiziten, die festgestellt wurden: Wo kann ich da Hilfestellung anbieten? Und da ist dann dieser Fahrplan entstanden ...“ (L10: Z. 74-81)

Im selben Jobcenter wurde später ein Assessment-Center als zusätzlicher Filter eingebaut:

„So im Laufe der Zeit wurden das aber immer mehr Leute, die auf uns zugekommen sind und einfach auch gesagt haben: Ja, ich hab 'ne Idee. Ist vielleicht noch gar nicht greifbar, warum soll ich dann jetzt schon zur IHK gehen? Aber ich bin eigentlich ein Gründertyp und ich glaub, ich könnt mir das zutrauen. Sodass wir irgendwann dahin gegangen sind und haben gesagt, wir müssen das wirklich systematisieren. Wir müssen gucken, ob wir nicht irgend so 'ne Filterfunktion noch einbauen können. Und da ist dann damals die Idee entstanden, so ein Assessment-Center einzubauen. Nicht die Idee ist das Wesentliche, sondern ob die Persönlichkeit überhaupt 'ne Gründerpersönlichkeit ist? Kann der sich selber organisieren? Kann der selber ständig arbeiten? Selbständig? Bringt er das Know-how mit? Und gleichzeitig dann aber zu prüfen, wenn da 'ne Idee dabei ist, ist auch die Idee tragfähig? Und beide Komponenten zusammen haben dann eigentlich dahin geführt, dass wir dann, das kann man auch an unsern Zahlen sehen, regelmäßig von Jahr zu Jahr immer etwas weniger an Gründungen haben, aber bei der Evaluation sind die erfolgreicher.“ (L10: Z. 94-110)

Diese **Stufen** sind in den Jobcentern unterschiedlich angelegt (siehe Kapitel 6.3.2), beinhalten aber typischerweise die folgenden Anforderungen:

- dezidierte Äußerung des Gründungsinteresses und Ausdruck des Willens zu unternehmerischer Selbständigkeit,
- Information über die generellen Anforderungen einer Gründung und die speziellen Voraussetzungen einer Förderung mit Einstiegsgeld,
- Nachweis persönlicher und fachlicher Voraussetzungen für eine selbständige Erwerbstätigkeit,
- Weiterentwicklung und Konkretisierung des Gründungsprojekts einschließlich der Finanzierungs- und Ertragsplanung.

Auch diese Anforderungen sind in der Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit (2010: 9) explizit benannt, aber nicht als Stufenfolge angelegt; so wird ausdrücklich die „Beurteilung der Eignung für eine selbständige Existenz“ empfohlen und auf notwendige Planungsunterlagen hingewiesen. Die Stufenfolge ergibt sich zum einen gewissermaßen „naturwüchsig“ aus der notwendigen Konkretisierung der Gründungsabsicht, die zu Beginn meist recht diffus ist; zum anderen folgt sie bewährten

Verfahren der Gründungsberatung, deren sich die fachkundigen Stellen bedienen oder an denen sich die Integrationsfachkräfte orientieren. Meist sind in den Jobcentern die grundlegenden Verfahrensschritte per ermessenslenkender Weisung oder per legitimierter Arbeitsroutine vorgegeben, lassen aber Handlungsspielraum für ihre Ausgestaltung durch die Integrationsfachkräfte.

Neben der Selektionsfunktion hat das Stufenverfahren auch die Entwicklungsfunktion der **inhaltlichen Verbesserung des Gründungsprojekts** zur Steigerung seiner Erfolgsaussichten. Jede Stufe ist inhaltlich ausgelegt und legitimiert: als eine Hilfestellung zur Klärung des Gründungsanliegens und zur Veranlassung notwendiger vorbereitender Maßnahmen. Gleichzeitig aber stellt jeder neue Schritt eine Hürde dar, welche die Ernsthaftigkeit der Gründungsabsicht und die Bereitschaft zu gesteigertem Engagement auf die Probe stellt (in der Selbstwahrnehmung der Gründenden ebenso wie im Urteil der Integrationsfachkräfte und Gründungsberatungen) - und erfüllt so auch eine Prüfungs- und Kontrollfunktion. Ziel des Verfahrens ist es so, eine zunehmend realistische Einschätzung zu gewinnen, mit der die Erfolgswahrscheinlichkeit der Gründung entweder gesteigert oder die Gründungsabsicht selbst zur Disposition gestellt wird. Die Prüfungs- und Kontrollfunktion ist von der Entwicklungsfunktion nicht zu trennen, auch wenn einzelne Schritte mehr zur einen oder zur anderen Funktion beitragen können.

(c) Die Organisation nimmt drittens auf den Selektionsprozess maßgeblichen Einfluss durch den Aufbau wirtschaftsfachlicher und beraterischer Kompetenz auf Seiten der Integrationsfachkräfte. Das ist keineswegs selbstverständlich, denn für die meisten Integrationsfachkräfte stellt die Betreuung eines Gründungsanliegens einen seltenen Ausnahmefall dar, der nur gelegentlich auftaucht (zumal wenn sie Gründungen nicht von sich aus anregen). Da ein Gründungsprozess ein voraussetzungsreicher Vorgang ist und seine Betreuung umfangreiche Kenntnisse voraussetzt, erscheint es für die Organisation wenig effizient, sämtliche Integrationsfachkräfte derartige Kompetenzen erwerben zu lassen. Zur Sicherung der Beratungsqualität wurde deshalb in den meisten der von uns untersuchten Jobcenter die **Strategie der Spezialisierung** für die Betreuung von Gründungsprozessen gewählt:

„Wir haben gemerkt, dass die Arbeitsqualität bei den einzelnen persönlichen Ansprechpartnern sehr unterschiedlich ist. Manche hatten schon zu tun mit Existenzgründungsförderung, andere eben noch nicht. Und wir waren eigentlich bedacht darauf, auch hier 'ne gute Arbeit zu leisten. Haben Schulungen durchgeführt mit den persönlichen Ansprechpartnern. Und dann uns aber entschieden, um die richtige Qualität reinzubringen, diese Beratung von zwei gesonderten persönlichen Ansprechpartnern im Projektteam machen zu lassen.“ (L08: Z. 40-47)

Von den 22 Jobcentern in der Telefonbefragung hatten 13 eine derartige Spezialisierung vorgenommen, sechs in Form eines Teams von Spezialistinnen und Spezialisten, die in diesem Aufgabenfeld eng kooperieren, sieben mit vereinzelt Spezialistinnen und Spezialisten, die parallel für sich arbeiten. Auch in einigen der neun Jobcenter ohne Spezialisierung werden Überlegungen in dieser Richtung angestellt, teilweise ist sie in Vorbereitung, teilweise stehen ihr andere strategische Entscheidungen (z. B. dezentralisierte Standorte) entgegen.

Spezialisierung führt im Allgemeinen zu einer konsequenteren Meinungsbildung über Person und Projekt der Gründenden. Die spezialisierten Integrationsfachkräfte formulieren deutlicher ihre Ansprüche an Gründungsprojekte und machen eher inhaltliche Kommentare zu deren Entwicklung. Sie erhöhen damit tendenziell die Hürde (und verschärfen den Selektionsdruck), tragen aber auch zur Weiterentwicklung der Vorhaben bei. Die Spezialisierung ersetzt allerdings nicht die Zusammenarbeit mit der fachkundigen Stelle und mindert die Relevanz der Tragfähigkeitsbescheinigung nur wenig. Im Gegenteil intensivieren spezialisierte Integrationsfachkräfte häufig die Kooperation mit den externen Partnern, weil sie sowohl einen generellen fachlichen Austausch suchen als auch eine genauere Abstimmung und Überprüfung ihres eigenen Eindrucks von einem Gründungsanliegen anstreben. Aus Sicht der Organisation trägt die Spezialisierung vor allem dazu bei, dass andere Integrationsfachkräfte diese Fälle - zumindest vorübergehend - abgeben können und damit inhaltlich entlastet werden; zugleich erwarten die Jobcenter davon eine effizientere Nutzung des Förderinstruments. Aus Sicht spezialisierter Fachkräfte ermöglicht diese Schwerpunktsetzung ein gezielteres Engagement in einem interessanten und abwechslungsreichen Aufgabenfeld.

Zusammenfassend lässt sich der Selektionsprozess, der zur Förderungsentscheidung führt, als eine **Verbindung von drei Auswahlmechanismen** verstehen: erstens der Selbstselektion der Gründenden während der Gründungsvorbereitung (in der Bewältigung von Planungsaufgaben und im Nachweis notwendiger Voraussetzungen) und zweitens gegen Ende dieses Prozesses im Urteil der fachkundigen Stelle, das in der Regel in der Förderungsentscheidung übernommen wird. Die Wirkung beider Mechanismen wird drittens maßgeblich durch **steuernde Interventionen** der Integrationsfachkräfte beeinflusst, indem sie zum einen den Gründenden Aufgaben stellen und deren Bearbeitung kommentieren und zum anderen mit den externen Gutachterstellen kommunizieren. Je nach Spezialisierungsgrad der Integrationsfachkräfte erfolgen diese Interventionen mehr oder weniger gezielt und intensiv. Auch wenn sie damit nicht selbst über den Fortgang der Gründung entscheiden, können sie auf diesem Weg doch sehr wirkungsvoll Einfluss auf die Entscheidungen von Gründenden (Selbstselektion) und fachkundigen Stellen (Tragfähigkeitsbescheinigung) nehmen und so den Auswahlprozess im Sinne der eigenen Urteilsbildung mitgestalten. Der Ermessensspielraum der Integrationsfachkräfte liegt faktisch also weniger in der letztendlichen Förderungsentscheidung als in ihrer Einflussnahme auf den vorausgehenden Selektionsprozess. Festzuhalten ist aber auch, dass sich der Selektionsprozess nur auf die Förderung beziehen, aber eine Gründung ohne Förderung nicht systematisch ausschließen kann. Gründen arbeitslose ALG-II-Bezieher gegen das Urteil von fachkundiger Stelle und Jobcenter, so kann ihnen dies nicht untersagt, sondern lediglich von ihnen trotz beruflicher Selbständigkeit die Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung verlangt werden.

6.2.2 Organisatorische Rahmensetzungen für die Beratung

Der geschilderte Auswahlprozess schließt Beratungselemente mit ein, welche die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bei der Klärung der Frage unterstützen, ob Selbständigkeit für sie ein gangbarer Weg ist - und wenn ja, wie die Erfolgchancen einer Gründung gesteigert werden können. Diese **Beratungsfunktion** wird in den Jobcentern **in sehr unterschiedlicher Weise** wahrgenommen: Die meisten Integrationsfachkräfte verzichten darauf weitgehend, einige trauen sich Beratung in ausgewählten Aspekten einer Gründung zu, wenige bemühen sich darum in einem umfassenden Sinne und oft in enger Kooperation mit einer externen Gründungsberatung.²¹ Im Untersuchungszeitraum machten die Richtlinien der Bundesagentur für Arbeit dazu ebenso wenig Vorgaben wie die ermessenslenkenden Weisungen der Jobcenter. In der Arbeitshilfe zum Einstiegsgeld der Bundesagentur für Arbeit (2010: 9) ist Beratung nur zur Unterstützung der Selektionsfunktion und auch dann nur als externe Leistung vorgesehen: „Bei Zweifeln an der Tragfähigkeit, kann eine Beratung bei einem spezialisierten Existenzgründungsberater angeboten werden.“ In der Praxis erfolgt Beratung also vorwiegend, wenn Integrationsfachkräfte oder Gründungsberatungen den geringen Spielraum dafür in eigener Verantwortung nutzen.

Die **strategische Relevanz von Beratungselementen** wird demgegenüber von den Leitungen der Jobcenter ebenso wie von den beteiligten Gründungsberatungen wesentlich **höher** angesetzt. Eine Führungskraft im Jobcenter schätzt sogar den Einfluss der Prozessbegleitung für den Gründungserfolg als deutlich höher ein als den der finanziellen Förderung:

„Es sind Anreizsysteme da, dass man sagt, man kann so 'ne Existenzgründung mit einem kleinen Bonbon noch versüßen. Das Einstiegsgeld. Das ist ja nicht besonders viel. Und dieses kleine Bonbon. Ansonsten ist für mich eigentlich die Förderleistung, alles, was bis zur Gründung passiert, das ganze Know-how, die Beratung, die Hilfestellungen, die gegeben werden. Auch von extern gegebenenfalls. Auch die zusätzlichen Qualifikationen, die jemand noch braucht und mitnimmt. Und im Nachgang dann, wenn er merkt, irgendwo läuft was nicht so ganz rund, dass er jederzeit auch wieder kommen kann. Ich glaube, mit rein finanziellen Mitteln, also fiskalische Anreize zu schaffen, spricht nicht dafür, dass die Gründung hinterher erfolgreicher wird.“ (L10: Z. 800-811)

In den Interviews mit beiden Gruppen werden die eingeschränkten Beratungsmöglichkeiten als größtes Defizit der bisherigen Förderpraxis angeführt (zu den diesbezüglich relevanten jüngsten Gesetzesänderungen siehe Kapitel 2.3). Beiderseits wird mehrfach die Überzeugung geäußert, dass durch ein den Gründungsprozess begleitendes Coaching dessen Erfolgswahrscheinlichkeit wesentlich gesteigert werden könnte. Beide Seiten sehen aber zugleich ihren Handlungsspielraum in dieser Hinsicht durch den Förderungsrahmen stark beschränkt - und fordern deshalb häu-

²¹ Unter den von uns befragten Integrationsfachkräften sind die letzten beiden Gruppen deshalb in der Überzahl, weil wir bei der Auswahl verstärkt spezialisierte Fachkräfte berücksichtigt haben.

fig vom Gesetzgeber, die Möglichkeiten zur Betreuung nach der Gründung (wieder) zu erweitern, wie in folgender Aussage einer Führungskraft im Jobcenter:

„Also die Frage ist: Was erhoffe ich mir? Oder was würde ich mir wünschen? Also was ich mir wünschen würde wär, wir kämen wieder zurück zur Betreuung von Selbständigen nach der Gründungsphase. Das fänd ich total wichtig. Dass wir das selber in der Hand haben. Nach unseren eigenen Vorstellungen, wie das ablaufen soll. Wie das getacktet ist. Was hinten rauskommen, wann der Endpunkt erreicht ist.“ (L01: Z. 479-485)

Die Gründungsberatungen, die als fachkundige Stellen mit der Beurteilung der Tragfähigkeit beauftragt sind, sehen sich durch die Rahmenverträge mit den Jobcentern in der Regel auf eine Prüfungsaufgabe verpflichtet. Auch wenn sie Bedarf für eine intensivere Beratung erkennen, bleibt ihnen nur die Möglichkeit, die für die Prüfung des Gründungsvorhabens vorgesehene Zeit am Rande auch für beraterische Zwecke zu nutzen.

Seitens der Jobcenter-Leitungen wird insbesondere beklagt, dass eine die Nachgründungsphase begleitende externe Beratung nicht mehr finanziert wird. Diese sei aber für den Erfolg entscheidend, da sich die Umsetzungsschwierigkeiten erst nach einer Gründung zeigten und die Gründenden in dieser schwierigen Phase auf sich allein gestellt blieben. Wie in der Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit empfohlen, wird für diesen Zweck zwar verschiedentlich das über Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds ESF finanzierte „Gründercoaching Deutschland“ in Anspruch genommen, doch wird diese externe Förderung nicht als ausreichender Ersatz für interne Steuerungsoptionen gesehen.²² Für externe Beratungsunterstützung im Gründungsprozess sind **keine finanziellen Mittel** vorgesehen. Die Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit (2010: 9) sieht für alle nicht kostenfreien Leistungen der fachkundigen Stellen vor, dass sie „im Rahmen des Budgets für Verwaltungskosten abgerechnet werden“ können - und damit diesen ohnehin knappen Etat belasten würden.

Einige Jobcenter reagieren auf diese Einschränkung externer Beratungsmöglichkeiten, indem sie ersatzweise den **spezialisierten Integrationsfachkräften** (vor allem wenn diese im Team organisiert sind) **Raum für Beratungselemente** lassen. Dies geschieht weniger per Anweisung als durch die Entwicklung eines impliziten normativen Anspruchs zur Betreuung von (potenziellen) Selbständigen und das Zugeständnis entsprechender Handlungsspielräume. Eine Führungskraft sieht darin eine dauerhafte Optimierungsaufgabe für ihre spezialisierten Fachkräfte:

„Verbesserungsbedarf und generell Handlungsbedarf ist immer in der Qualität der Beratung - nach wie vor. Die ist sicherlich noch nicht da, wo sie sein müsste. Wobei, da kann ich bis an's Lebensende Beratungsleistung bringen, ich werde es nie ideal hinkommen, es wird immer diese oder jene Probleme geben.“ (L02: Z. 670-674)

²² Gründende aus ALG I oder ALG II erhalten in diesem von der KfW verwalteten Programm im ersten Gründungsjahr einen Zuschuss in Höhe von 90 Prozent der Beratungskosten.

Integrationsfachkräfte nutzen diesen Spielraum vor allem dann, wenn sie über entsprechende Neigungen und Fähigkeiten verfügen - und das ist in einigen der von uns untersuchten Jobcentern in markanter Weise der Fall. Der Einsatz von Beratungselementen hängt eng mit der **Auswahl** dieser Spezialistinnen und Spezialisten zusammen. Es werden meist Fachkräfte gesucht bzw. es bemühen sich Fachkräfte um diese Positionen, die bereits über eine hohe Affinität zum Thema Selbständigkeit verfügen, beispielsweise über unternehmerische Vorerfahrungen in früheren Erwerbsphasen oder im privaten Umfeld (siehe Kapitel 6.3.1). Aber auch weniger einschlägig vorgeprägte Integrationsfachkräfte entdecken dieses Aufgabengebiet häufig als ein besonders anspruchsvolles und abwechslungsreiches Gestaltungsfeld für sich und arbeiten sich mit hohem Engagement ein.

Die tatsächlich geleistete Beratungsarbeit geht in einigen Jobcentern deutlich über das aufgrund begrenzter Ressourcen erwartbare Maß hinaus. Diese Leistung resultiert aus einer **Verbindung impliziter organisatorischer Erwartungen und individueller Interessen** der Integrationsfachkräfte. In dieser Konstellation wird gewissermaßen ein freiwilliger Leistungsüberschuss erzielt, der der Wirksamkeit der Förderung zugutekommt, der aber auf Seiten der Organisation und ihrer Mitarbeiter besonders engagierten und flexiblen Einsatz voraussetzt. Die kooperierenden Gründungsberatungen spielen dabei häufig eine wichtige Rolle als Partner für den inhaltlichen Austausch und als Modell für professionelle Beratung. Aber auch in diesen Fällen bleiben die Informationszugänge und Kommunikationsmöglichkeiten für die Integrationsfachkräfte verengt (siehe Kapitel 7.2.2) und lassen Beratung nur in eingeschränktem Maße zu. Und was selbst in diesen Jobcentern nicht mehr geleistet werden kann, ist eine systematische Beratung in der Nachgründungsphase. In der Folge ist es für viele spezialisierte Integrationsfachkräfte nicht nur enttäuschend, wenn sie ALG-II-Beziehern, die sie während der Gründung oft intensiv begleitet haben, in der Anfangsphase ihrer Selbständigkeit keine weiteren (kostenlosen) externen Beratungsmöglichkeiten anbieten können. Darüber hinaus fehlt ihnen (insbesondere wenn sie nicht als Ansprechpartner zuständig bleiben, siehe Kapitel 8) die Rückmeldung über die unternehmerische Anlaufphase, über Schwierigkeiten und Erfolge, die sich dabei einstellen; derartige Informationen würden wichtige Anhaltspunkte für die künftige Förderungspolitik liefern.

6.2.3 Wandel der Förderungsstrategien mit Einstiegsgeld

Die strategische Ausrichtung der Jobcenter hinsichtlich Auswahl von zu fördernden Gründungen und Betreuung aussichtsreicher Gründungsprojekte hat sich - darauf lassen die Ergebnisse der Telefonbefragung ebenso wie der Experteninterviews mit den Jobcenter-Leitungen schließen - seit Einführung des Einstiegsgelds im Jahr 2005 deutlich verändert. Ablesen lässt sich dieser Wandel zunächst am Rückgang der Förderzahlen seit 2007 (siehe Kapitel 3). Die Befragung zeigt, dass dieser Rückgang vor allem auf eine **beträchtliche Ernüchterung bezüglich der seitens der Jobcenter wahrgenommenen Erfolge des Instruments** zurückzuführen ist (siehe oben). In vielen Jobcentern sind zunächst bereitwillig Förderungen gewährt

worden, teils weil konkrete Erfahrungen auf diesem Gebiet fehlten, teils weil Tragfähigkeitsbescheinigungen von fachkundigen Stellen recht großzügig ausgestellt wurden (wie von Jobcenter-Leitungen bemängelt wird). Die Erfolge der Gründungen blieben meist weit hinter den Erwartungen zurück. In der Folge wurde die Förderungspraxis wesentlich **restriktiver** gehandhabt: Gründungsüberlegungen wurden weniger häufig angestoßen, Gründungsinteressen von den Integrationsfachkräften kritischer hinterfragt, Gründungsberatungen wurden zu realistischeren Stellungnahmen aufgefordert und der Erfolg von Gründungen konsequenter überprüft. Engere finanzielle Spielräume spielten dabei nur eine geringe Rolle, wie eine Führungskraft im Jobcenter erläutert:

„Also es wird effizienter gearbeitet. Je weniger Geld zur Verfügung steht. Aber das Geld ist das eine. Aber dieses Verständnis für die ganze Problematik, die zeigt uns eben auch, erstens mal gibt's weniger, die den Antrag auch stellen. Und dann sind eben unsere Mitarbeiter auch in der Lage, das besser einzuschätzen. Und auch das Ermessen wirklich ausüben zu können.“ (L02: Z. 633-638)

Selten ließen sich Jobcenter durch diese unbefriedigenden Erfahrungen soweit entmutigen, dass sie fürderhin ganz auf den Einsatz von Einstiegsgeld verzichteten. Aber in den meisten der untersuchten Jobcenter wurden die Selektionsverfahren überprüft und die Kriterien für die Bewilligung enger ausgelegt. Der Rückgang der Förderung lässt sich damit vor allem auf eine **gezieltere und strengere Auswahl** zurückführen. Viele Jobcenter haben diese Umstellung zum Anlass genommen, eine Spezialisierung und Professionalisierung ihrer Mitarbeiter auf diesem Gebiet vorzunehmen (siehe auch Kapitel 6.3.1 und Kapitel 8). Mit der Reduzierung der Förderung geht in diesen Fällen keineswegs eine Verringerung des organisatorischen Aufwands einher, sondern im Gegenteil wurde hier tendenziell das eigene Engagement verstärkt mit dem Ziel, die Fördermittel wirkungsvoller einsetzen zu können. Die Erreichung dieses Ziels wird von den Jobcentern nicht systematisch überprüft (zu möglichen Mitnahmeeffekten siehe Kapitel 11); die Legitimation der Förderung fällt allerdings leichter, wenn der Selektionseffekt deutlicher zutage tritt. Dieses Vorgehen unterstreicht die eingangs gemachte Feststellung, dass das Instrument strategisch auch dann für bedeutsam erachtet wird, wenn es nur in Einzelfällen das dauerhafte Verlassen des Hilfebezugs ermöglicht (siehe auch Kapitel 9).

Die Erfahrungen, die seit 2005 mit der Begleitung von Gründungen und mit der Erwerbstätigkeit von Selbständigen (soweit sie weiterhin im Hilfebezug verblieben) gemacht wurden, haben aber zugleich die **skeptische Grundhaltung** bestätigt (siehe Kapitel 7.1.1), wonach berufliche Selbständigkeit für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im SGB II eine besonders hohe Hürde darstellt. Neben der „Beratungspflicht“ verweist eine Führungskraft auf die „Fürsorgepflicht“ (L10: Z. 44) und nennt als Beispiel die drohende „Schuldenfalle“:

„Sicherlich ist so 'ne Existenzgründung 'ne Chance, aber auch 'ne Riesengefahr. Gerade wenn die Leute davor stehen und sagen: Ich gründe, weil ich mein, ich hab die Riesenidee. Die laufen hinterher in die Schuldenfalle rein. Dann können die sich zwar hinterher auch wieder melden bei uns, und sagen: Hat nicht geklappt. Dann können wir vielleicht noch mental betreuen und sagen: Das seh ich ähnlich. Aber finanziell helfen wir nicht. Dann haben wir die Problematik nur noch vertieft. Die Schulden sind höher.“ (L10: Z. 44-51)

Diese erfahrungsbasierte Skepsis gegenüber Gründungsanliegen im SGB II stellt neben den mangelnden finanziellen und zeitlichen Ressourcen ein wesentliches Hindernis für einen Ausbau von Beratungselementen für Gründungsprozesse in den Jobcentern dar. Denn mit der Erfahrung vieler gescheiterter Gründungen ist auch das **Bewusstsein für die komplexen Anforderungen** des Aufbaus einer selbständigen Existenz gestiegen. Insofern ist inzwischen von einem durchdachteren und vorsichtigeren Umgang mit Gründungsprojekten auszugehen, der gleichwohl zu sehr unterschiedlichen organisatorischen Lösungen geführt hat. Das gestiegene Komplexitätsbewusstsein kann zu einer systematischen Beschränkung der Einstiegsgeld-Förderung auf wenige, vergleichsweise eindeutige Fälle führen, es kann umgekehrt indes auch Anlass geben zu einer professionelleren Gestaltung des Selektions- und Beratungsprozesses. Diese Richtungsentscheidung im Jobcenter hängt wesentlich davon ab, ob es Personen (Führungskräfte und Fachkräfte) vor Ort gibt, die ein dezidiertes Interesse an einer derartigen Professionalisierung entwickeln und sich entsprechende Kompetenzen aneignen.

Als Konstante in diesem Wandlungsprozess wird der verbreitete Anspruch erkennbar, unabhängig von der Gestaltungsrichtung ein **fares und ergebnisoffenes Selektionsverfahren** zu gewährleisten, das gut begründeten Gründungsanliegen reelle Förderungschancen eröffnet. Die Skepsis gegenüber den Gründungsvoraussetzungen der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mündet in der Regel nicht im Vorwurf des Missbrauchs von Fördergeldern. Weit eher äußern Befragte die Vermutung, dass Gründungswillige die Anforderungen eines derartigen Prozesses massiv unterschätzen und deshalb schlecht vorbereitet in eine Selbständigkeit gehen, mit der sie bald zu scheitern drohen. Daneben kommt die Befürchtung zum Ausdruck, dass Gründungswillige nur ihr Einkommen aufbessern und sich gleichzeitig der Pflicht, aktiv ein neues Arbeitsverhältnis zu suchen, entziehen wollen. Der Rückgang der Förderung und die Verschärfung der Auswahlverfahren hat seine Ursache im Zusammenwirken mehrerer Interessen: Schutz der arbeitslosen ALG-II-Bezieher vor schlecht überlegten ökonomischen Abenteuern auf der einen Seite - und Sicherstellung anhaltender Anstrengungen zur dauerhaften Verbesserung ihrer Erwerbssituation auf der anderen Seite. Fach- und Führungskräfte der Jobcenter legen freilich großen Wert darauf, prinzipiell eine „Unschuldsumutung“ gegenüber ihrer Klientel aufrechtzuerhalten und eine korrekte verwaltungstechnische Bearbeitung ihrer Anliegen zu gewährleisten.

6.3 Unterschiede in der Ausgestaltung der Betreuungsprozesse

Während die generelle strategische Ausrichtung in den Jobcentern in eine ähnliche Richtung weist fällt die konkrete organisatorische Umsetzung sehr unterschiedlich

aus. Im Folgenden werden diese Differenzierungen für die zentralen organisatorischen Ansatzpunkte im Förderungsprozess dargestellt: Formen und Folgen der Spezialisierung im Integrationsteam (Kapitel 6.3.1), die Variationen im internen stufenweisen Auswahlprozess (Kapitel 6.3.2) und die Kooperation mit den Gründungsberatungen, welche die Tragfähigkeitsbescheinigungen ausstellen (Kapitel 6.3.3).

6.3.1 Anforderungen und Formen der Spezialisierung

Die auffälligste organisatorische Differenzierung der Gründungsförderung im SGB II ist der Grad der Spezialisierung im Fallmanagement. Die Wege zur Spezialisierung variieren, weil sie weniger einer strategischen Planung folgen, als von charakteristischen **personellen Konstellationen** abhängen. Meist haben einzelne Führungskräfte oder Fachkräfte im Jobcenter aufgrund persönlicher Interessen und fachlicher Erfahrungen - mehrfach schon bei der Konstitution der Jobcenter im Jahr 2005 - die Initiative ergriffen, „Verbündete“ in der Einrichtung gesucht und die Spezialisierung angeregt. Viele Integrationsfachkräfte geben aufgrund der komplexen Thematik Fälle einer Gründung offenbar gerne an interessierte Kolleginnen und Kollegen ab, sofern sie dafür den Rückhalt der Jobcenter-Leitung erhalten. Die organisatorische Umsetzung der Spezialisierung resultiert anschließend aus individuellen Vorstellungen der internen Initiatorinnen und Initiatoren und aus den institutionellen Rahmenbedingungen (beispielsweise der Größe und Verteilung der Standorte des Jobcenters).

Von den 22 in die Telefonbefragung einbezogenen Jobcentern haben 13 eine Spezialisierung vorgenommen, neun nicht. Die spezialisierten Integrationsfachkräfte sind entweder in einem Team organisiert (sechs Jobcenter) oder agieren einzeln, oft auch an verschiedenen Standorten (sieben Jobcenter). Ihre **Aufgaben** sind in unterschiedlicher Weise geregelt: In acht Jobcentern übernehmen die Spezialistinnen und Spezialisten die Betreuung für die Phase der Gründung komplett von der ursprünglich zuständigen Integrationsfachkraft und treffen auch die Förderentscheidung; in fünf Jobcentern fungieren sie dagegen nur als spezialisierte Expertinnen und Experten, welche über Fragen der Gründung und der Förderung informieren, während gleichzeitig die bisherige Integrationsfachkraft für den Fall zuständig bleibt. Diese Aufgabe endet meist mit der Gründung und dem Beginn der Förderung; nur wenige Jobcenter sehen eine Nachbetreuung nach der Gründung durch die spezialisierten Fachkräfte vor. Oft geht die Spezialisierung der Gründungsbegleitung einher mit weiteren Spezialisierungen im Aufgabenbereich „Selbständigkeit im SGB II“ (siehe Kapitel 6.4.1 und Kapitel 8): So werden in einigen Jobcentern auch die Leistungssachbearbeitung und die Betreuung der Bestandsselbständigen (also aller Selbständigen im Hilfebezug) spezialisierten Fachkräften übertragen - wobei diese wiederum entweder im Team oder einzeln operieren.

Nur ein Teil der Spezialisierten trifft also tatsächlich die Entscheidung über die Förderung, andere sorgen nur für die zur Bewilligung erforderlichen Unterlagen (die allerdings spätestens mit der Tragfähigkeitsbescheinigung eine Entscheidung präjudizieren). Für alle aber gilt, dass sie über die besonderen Anforderungen einer

Gründung und die Voraussetzung ihrer Förderung informieren und Kontakte zu externen Informations- und Beratungsstellen vermitteln. Sie organisieren den Prozess der stufenweisen Selektion, weisen die Anfertigung der Unterlagen an und unterziehen die Konzeptionen und Pläne der Gründungsinteressierten einer ersten Prüfung. In der Regel achten sie auch auf die Weiterverfolgung der Gründungsplanung und beraten zu Möglichkeiten der zusätzlichen Qualifizierung in fachlicher oder betriebswirtschaftlicher Hinsicht. Sie halten Kontakt mit internen (bisherige Integrationsfachkraft) und externen Kooperationspartnern (fachkundige Stelle) und sorgen dafür, dass der Selektionsprozess zum Abschluss gebracht wird. In einigen Jobcentern haben sie zudem den Auftrag, für eine gewisse Zeit nach der Gründung zur Nachbetreuung zur Verfügung zu stehen.

Dieses Aufgabenfeld ist mit einer Reihe charakteristischer **Schwierigkeiten** verbunden. Dazu zählen der unregelmäßige Anfall der Betreuungsfälle und der im Einzelfall (aufgrund der Komplexität von Gründungen) schwer vorhersehbare Betreuungsaufwand. Vor allem in den kleineren Jobcentern kommt es vor, dass auch spezialisierte Fachkräfte im Verlauf eines Jahres nur mit wenigen Gründungsinteressierten arbeiten und der Spezialisierungsaufwand unverhältnismäßig hoch zu werden droht. Die Gründungsprojekte können inhaltlich ganz unterschiedlich angelegt und auf Märkte ausgerichtet sein, zu denen noch keine Erfahrungen vorliegen. Aufgrund dieser ausgeprägten inhaltlichen Diversität ist eine enge Kooperation mit den fachkundigen Stellen gerade auch für die spezialisierten Fachkräfte ratsam. Erschwert werden Lernprozesse und der stetige Aufbau von Erfahrungen durch den Umstand, dass die Spezialistinnen und Spezialisten kaum über den mittel- bis langfristigen Erfolg der von ihnen begleiteten Gründungen auf dem Laufenden gehalten werden. Sie sind nur soweit über die generelle Wirkung der Gründungsförderung informiert, dass sie wissen: Die meisten Gründenden können den Hilfebezug nur reduzieren, lediglich ein (mehr oder weniger) kleiner Teil kann ihn dauerhaft verlassen.

Diese Einsicht in die begrenzte Wirksamkeit der Förderung mit Einstiegsgeld könnte auf die spezialisierten Fachkräfte entmutigend wirken. Doch in Übereinstimmung mit den Jobcenter-Leitungen vertreten sie die Ansicht, dass sich auch der Einsatz für die relativ wenigen erfolgreich Gründenden lohnt und dass auch die „Aufstocker“ aus ihrer selbständigen Erwerbstätigkeit finanziellen und berufsfachlichen Ertrag ziehen. Die ausgesprochen hohe **Motivation** der meisten Spezialistinnen und Spezialisten lässt sich aus der **Anschlussfähigkeit dieser Tätigkeit an frühere berufsbiographische Erfahrungen** erklären. Fast bei allen finden sich im Berufsverlauf besondere Bezüge zu einem unternehmerischen Engagement - wenn auch auf ganz unterschiedliche Weise: Einige haben Erfahrungen mit Selbständigkeit im unmittelbaren persönlichen Umfeld (vor allem in der Familie) gesammelt oder waren gar selbst phasenweise selbständig, andere haben bereits früher in der Beratung von Selbständigen gearbeitet (auch im Arbeitsamt) oder sich mit derartigen Fragen im Rahmen einer betriebswirtschaftlichen Ausbildung auseinandergesetzt. Bei vie-

len ist - selbst ohne entsprechende Vorerfahrungen - eine sehr intensive Auseinandersetzung mit der Problematik seit Beginn ihrer Spezialisierung zu erkennen.

Die Begleitung von Gründungsprozessen eröffnet den spezialisierten Fachkräften ein anspruchsvolles und forderndes, aber auch attraktives, weil abwechslungsreiches Aufgabenfeld. Es erscheint untypisch für das Aufgabenspektrum des SGB II und eröffnet Optionen zur intensiven Zusammenarbeit mit externen Partnern. Doch bei der hohen Personalfuktuation in vielen Jobcentern birgt eine derartige Spezialisierung ein erhebliches Risiko, bei einem Personalwechsel schwer ersetzbares Know-How zu verlieren. Die Fragen des Kompetenzaufbaus und des Erfahrungstransfers erscheinen daher als zentrale Herausforderungen der Aufrechterhaltung einer derartigen Spezialisierung. Die Begleitung von Gründungsprozessen setzt **zusätzliche umfangreiche Kompetenzen** voraus: Zu dem für Integrationsfachkräfte typischen Wissen über die Regelungen des SGB II (hier speziell der Förderung mit Einstiegsgeld) und der Fähigkeit, auf individuelle Einzelschicksale einzugehen, kommt hier die völlig anders geartete Anforderung hinzu, die Bedingungen unterschiedlicher Märkte abzuschätzen und die Chancen neuer Marktangebote realistisch zu bewerten. Das dafür erforderliche betriebswirtschaftliche Grundwissen ist beträchtlich; hier muss es zudem in einer spezifischen Verbindung mit dem Verstehen individueller Lebenskonstellationen und verwaltungstechnischer Regelungen angewendet werden. Die Erwartungen an die spezialisierten Fachkräfte sind deshalb durchaus beträchtlich, wie die folgende Äußerung einer Führungskraft zeigt:

„Die Erwartung ist die, dass sie erst mal ernsthaft an die Geschichte rangehen. Sich wirklich mit den Fragen, aber das ist nicht nur hier, sondern auch generell bei den Kunden, sich intensiv mit der Problematik befassen, das Verständnis für den Kunden aufzubringen. Und grade bei den Selbständigen, in dieses Probleme der Selbständigen auch in gewisser Weise sich reinversetzen können. Das geht aber nur zu 'nem gewissen Maße. Sicherlich. Und ich erwarte von denen nicht, dass die voll umfängliche betriebswirtschaftliche Kenntnisse haben. Gar nicht.“ (L02: Z. 554-561)

Die betriebswirtschaftliche Kompetenz kann durch die Beteiligung externer Kooperationspartner teilweise substituiert werden, ihre Verknüpfung mit der charakteristischen Integrationsproblematik im SGB II lässt sich indes nicht nach außen delegieren.

Bisher ist dieser **Kompetenzerwerb** wenig geregelt und wird meist nicht systematisch gefördert. Teilweise wird das Problem über die Rekrutierungsstrategie zu lösen versucht, indem Fachkräfte mit geeigneten beruflichen Vorerfahrungen und Wissensbeständen ausgewählt werden. Innerhalb von spezialisierten Teams kann sich ein intensiver inhaltlicher Austausch entwickeln, der wesentlich zur Kompetenzentwicklung beiträgt. Ansonsten fällt der Wissenstransfer innerhalb der Jobcenter und zwischen verschiedenen Jobcentern nach Aussagen der Befragten eher gering aus. Fragen der Gründung und der Selbständigkeit tauchen am Rande von Informations- und Weiterbildungsveranstaltungen zu Eingliederungsmaßnahmen auf, werden aber selten vertieft. Das Weiterbildungssystem ist in dieser Hinsicht eher auf den Generalisten als auf den Spezialisten ausgerichtet. Besonders wichtig ist für die speziali-

sierten Fachkräfte deshalb der Austausch mit externen Gründungsberatungen, den viele von ihnen aktiv suchen und intensiv pflegen (vgl. Kapitel 6.3.3). Der Kompetenzerwerb der Spezialisierten beruht damit eher auf individueller Initiative und kollegialem Austausch als auf organisationaler Steuerung.

6.3.2 Variationen im Verfahren der stufenweisen Selektion

Der Weg zur Förderentscheidung ist, wie in Kapitel 6.2.1 gezeigt wurde, als **stufenförmiges Selektionsverfahren** angelegt, dessen Anforderungen der Feststellung der Tragfähigkeit dienen und zugleich eine Selbstselektion der Gründungsinteressierten bewirken. Zahl und Form solcher Stufen sind in den Jobcentern unterschiedlich gestaltet. Die entscheidende Weichenstellung erfolgt über die organisationale Entscheidung für oder gegen eine Spezialisierung der Gründungsförderung.

Die **spezialisierte Betreuung** (in unserer Untersuchung in den Jobcentern Stadthausen, Ostlingen, Elbenbruck) ist zeitlich klarer begrenzt, fällt dafür aber inhaltlich intensiver aus. Sie beginnt in der Regel mit einem Erstgespräch, bei dem die Integrationsfachkraft vorab lediglich über die prinzipielle Gründungsabsicht informiert ist (ohne Details zu kennen). Die zuständige Integrationsfachkraft hatte die gründungsinteressierte Person - sofern sie deren Ansinnen nicht für völlig abwegig befand - auf die spezialisierte Fachkraft als zuständigen Ansprechpartner verwiesen. Die spezialisierte Betreuung endet spätestens mit dem Auslaufen der Förderung, mit der erneut die frühere Integrationsfachkraft die Fallbearbeitung (sprich: die Betreuung der nunmehr selbständigen Hilfebeziehenden) übernimmt.²³ Die Spezialisierung erfüllt damit die Funktion, das Gründungsanliegen in den Mittelpunkt der Fallbearbeitung zu rücken, während die Arbeitsvermittlung als Alternative dazu in den Hintergrund rückt.

Für die **nicht-spezialisierten Fachkräfte** stellt sich dieser Prozess wesentlich offener dar. Sie wissen nicht, ob und wann im Betreuungsverlauf der Wunsch nach beruflicher Selbständigkeit angesprochen wird; nur in seltenen Fällen geschieht das bereits im Erstgespräch. Sie streben also wie gewöhnlich anfänglich eine Arbeitsvermittlung an, suchen nach Stellen, machen Qualifizierungsvorschläge (oder veranlassen andere Maßnahmen) und fordern Bewerbungsbemühungen ein (vgl. Kapitel 7.1.1). Das Thema Selbständigkeit kommt dann für die Integrationsfachkraft in der Regel unerwartet zur Sprache; es ist kein Routineereignis (wie für ihre spezialisierten Kolleginnen und Kollegen), sondern eine eher seltene Ausnahmesituation.

Die vorgebrachte Gründungsidee gerät in unmittelbare **Konkurrenz zum Anspruch der Arbeitsvermittlung**, denn nur einer dieser beiden Wege zurück ins Erwerbsle-

²³ Im Einzelfall kommt es zu Abweichungen von diesem Ablaufschema, etwa wenn sich Gründungswillige aus eigener Initiative an spezialisierte Fachkräfte wenden. Das Ende der spezialisierten Betreuung im Jobcenter variiert: vom Zeitpunkt des Förderbeginns (im Jobcenter Elbenbruck) bis zum Ende der Förderung (im Jobcenter Stadthausen). Im Jobcenter Ostlingen ist vorgesehen, dass die spezialisierten Fachkräfte noch die ersten drei Monate nach dem Gründungstermin für die Fallbearbeitung zuständig bleiben.

ben lässt sich konsequent verfolgen. Die nicht-spezialisierten Fachkräfte werden (zu einem nicht vorhersehbaren Zeitpunkt) durch den Gründungswunsch vor die Entscheidung gestellt, ob eine berufliche Selbständigkeit bessere Integrationschancen verspricht als eine weitere Arbeitsvermittlung (siehe Kapitel 7.2.1). Da sie sich bislang - entsprechend ihrer Kernkompetenz - auf die Suche nach Beschäftigungsmöglichkeiten konzentriert haben, liegt es nahe, dass sie dem Gründungsanliegen zunächst mit Zurückhaltung begegnen. Bevor sie sich mit den Aussichten einer Gründung beschäftigen können (wofür eine genauere Ausarbeitung der Geschäftsidee die Voraussetzung ist), müssen sie befinden, ob die Möglichkeiten der Arbeitsvermittlung soweit ausgeschöpft sind, dass diese Alternative ernsthaft in Betracht zu ziehen ist. Diese Abwägung ist zwar grundsätzlich auch für die Spezialisierten relevant, aber sie stellt sich weniger dringend als Entscheidungsaufgabe, weil sie für die Arbeitsvermittlung der Gründungsinteressierten nicht zuständig sind.

Für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten führt diese Konstellation zu der impliziten Anforderung, ihre Integrationsfachkraft - oft in mehreren Gesprächen und mit nachdrücklichen Willensäußerungen - davon zu überzeugen, dass es ihnen ernst ist mit der Gründungsabsicht und realistische Aussichten auf Erfolg bestehen. Erschwert wird die Verständigung durch den **Verdacht** der Fachkräfte, Gründungsprojekte könnten (auch) dazu benutzt werden, sich für längere Zeit der Beschwerlichkeiten und Frustrationsrisiken der „**Bewerbungsmühle**“ zu **entziehen** (siehe Kapitel 11). Denn der Prozess von der Konkretisierung der Geschäftsidee bis zur Förderung erstreckt sich über viele Monate (Integrationsfachkräfte veranschlagen im Regelfall etwa ein halbes Jahr) und im Falle der Förderung sind Bewerbungsbemühungen mindestens um weitere sechs Monate ausgesetzt. Muss eine geförderte Gründung schlussendlich als gescheitert bewertet werden (was für die Mehrheit der Fälle gilt), dann ist ein Zeitraum von ein bis zwei Jahren für eine Stellensuche ungenutzt verstrichen. Solche Erwägungen verstärken die Gründungskepsis der Fachkräfte und veranlassen sie zu disziplinierenden Gegenmaßnahmen, etwa mit Terminsetzungen wie in folgendem Beispiel:

„Und ich mach das dann auch so, wenn ich merke, dass Kunden überhaupt nicht zu Potte kommen, dann setz ich auch 'ne Deadline. Bis zu dem und dem Datum möchte ich einfach Fortschritte sehen. Weil ansonsten ruhen sich Kunden einfach auch in dieser Situation aus. Und denken: Ja, ich hab schön meine Ruhe.“ (V21: Z. 772-776)

Auch wenn die Fachkräfte bei diesem Verdacht nicht das Bewilligungsverfahren abbrechen, erhöhen sie doch die Schwelle für die Gründungswilligen, fördern den Effekt der Selbstselektion (siehe Kapitel 6.2.1) - und wirken so auf die Senkung der Förderquote hin.

Nicht nur der Einstieg in die Begleitung einer Existenzgründung unterscheidet sich bei spezialisierter und nicht-spezialisierter Fallbearbeitung in charakteristischer Weise, sondern auch der folgende Prozess der Ausarbeitung und Prüfung des Gründungsvorhabens. Das lässt sich insbesondere an der Art der **Arbeitsteilung mit den externen Beratungsstellen** (siehe Kapitel 6.3.3) erkennen, mit denen die Job-

center Kooperationen vereinbaren, um die Gründungsprojekte zu unterstützen und ihre Tragfähigkeit zu begutachten. In den untersuchten Jobcentern werden sie bei **spezialisierte Fallbearbeitung** ausschließlich zur Prüfung der Planungsunterlagen der Gründungsaspiranten mit dem Ziel der Beurteilung der Erfolgsaussichten herangezogen. Die Konkretisierung der Geschäftsidee und die Erarbeitung des Businessplans erfolgen hingegen in Abstimmung mit der spezialisierten Fachkraft. Erst wenn sämtliche Unterlagen zusammengestellt sind, kann der Gang zur externen fachkundigen Stelle angetreten werden - und das sind in den untersuchten Jobcentern Stadthausen, Ostlingen und Elbenbruck Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern oder Instanzen der regionalen Wirtschaftsförderung. Dort können im Bedarfsfalle noch Änderungen angemahnt oder Tipps gegeben werden, aber ansonsten beschränkt sich ihre Aufgabe auf die Tragfähigkeitsprüfung. Dieses Verfahren verlangt von den Spezialisierten im Jobcenter, sich in einem längeren Prozess eingehend mit einer Geschäftsidee zu befassen.

Da sie selbst keine Fachleute für Gründungsberatung oder Betriebswirtschaft sind, greifen sie auf verschiedenen Stufen des Verfahrens wiederum auf **externe Expertise** für die Durchführung von Informations- und Qualifizierungsmaßnahmen zurück. In den beiden Jobcentern Stadthausen und Ostlingen ist dieser Ablauf in ähnlicher Weise organisiert:

- In einem ersten Schritt - entweder im Erstgespräch mit der spezialisierten Fachkraft oder in einer regelmäßigen Informationsveranstaltung externer Partner - erhalten Gründungsinteressierte allgemeine Informationen zu den Anforderungen beruflicher Selbständigkeit und den Möglichkeiten der Förderung.
- Kann daraufhin eine Eingliederungsvereinbarung mit dem Ziel einer Gründung vereinbart werden, so wird im nächsten Schritt die persönliche Eignung in einem mehrtägigen Assessment-Center von externen psychologisch geschulten Fachleuten geprüft und der Qualifizierungsbedarf ermittelt.
- Anschließend - sofern eine Förderung nicht ausgeschlossen oder sofort eingeleitet wird - werden (eventuell im Rahmen einer erneuerten Eingliederungsvereinbarung) geeignete Qualifizierungsmaßnahmen vereinbart (und z. B. per Bildungsgutschein finanziert).

Zwischen diesen Schritten und im Anschluss daran sind Gespräche mit der Integrationsfachkraft vorgesehen, um die Maßnahmen auszuwerten und die Weiterentwicklung des Gründungsprojekts abzusprechen. Eventuell wird die ursprünglich zuständige Integrationsfachkraft über den Fortgang der Gründungsaktivitäten informiert. Der Fokus der Betreuung liegt auf der Vorbereitung und Erstellung des **Businessplans**, der letztendlich von der externen fachkundigen Stelle zu begutachten ist. Dazu können Vorarbeiten im Rahmen von Qualifizierungsmaßnahmen (z. B. kaufmännischen Kursen) geleistet oder vorab Hilfestellungen von der fachkundigen Stelle gegeben werden. Die Entwicklung und Zusammenführung der verschiedenen Bestandteile wird laufend von den spezialisierten Fachkräften überprüft und fehlende Unterlagen werden eingefordert:

„Das Konzept wird, wie gesagt, bei uns auf Vollständigkeit geprüft. Und da wird ein spezieller Maßstab dran gelegt. Wir wollen das Konzept haben oder die IHK will, was sie auch einbestellt hat. Das heißt, da ist wirklich ein Muster, wie und was formulier ich da aus. Wie ausführlich soll ich das machen? Welche Zahlen? Also Schritt bei Schritt wird da so Unterstützung auch angeboten. Das prüf ich auf Vollständigkeit.“ (V11: Z. 301-307)

Die Dauer dieses Prozesses variiert nach Aussagen der Fachkräfte stark und hängt vom zielstrebigen Vorgehen der Gründenden ab: Manche kommen schon mit einem ausgearbeiteten Businessplan ins Erstgespräch, andere brauchen viele Maßnahmen und wiederholte Überarbeitungsschritte bis zu einem präsentablen Resultat. Freilich können die Fachkräfte den Fortgang der Gründungsplanung durch die Anforderungen, die sie formulieren, wesentlich beeinflussen.

Für die **nicht-spezialisierte Fallbearbeitung** spielen die externen Gründungsberatungen - in den Jobcentern Marktingen und Sanddorf kommunale Beschäftigungsförderungsgesellschaften, im Jobcenter Neu-Altstadt ein privates Beratungsunternehmen - eine deutlich wichtigere Rolle. Neben ihrer zentralen Funktion der Beurteilung der Tragfähigkeit übernehmen sie in den von uns untersuchten Fällen auch den Hauptteil der inhaltlichen Betreuung der Gründungsprojekte. Dafür sind in einem frühen Stadium Einstiegsgespräche mit der Gründungsberatung vorgesehen, die dann durch weitere Gesprächsrunden und unterstützende Maßnahmen fortgeführt werden können. Im Jobcenter Sanddorf macht vorwiegend die Gründungsberatung Vorschläge zur Qualifizierung und begleitet die Ausarbeitung des Businessplans. In den Jobcentern Marktingen und Neu-Altstadt ist die Aufgabenverteilung weniger klar, was zu Unzufriedenheit auf beiden Seiten führt. Die nicht-spezialisierten Fachkräfte fühlen sich zu wenig in die Betreuung der Gründungswilligen einbezogen. So äußert eine Fachkraft deutlichen Unmut über die Zusammenarbeit mit der Gründungsberatung (vgl. auch Kapitel 7.2.3):

„Weil wir im Prinzip den Kunden abgegeben haben. Und dann haben wir ein Ergebnis bekommen. Wir haben dann Kontakt aufgenommen, wenn sich zum Beispiel extreme Verzögerungen ergeben haben. Zum Beispiel dahingehend, dass wir erwartet haben, dass der Kunde nach einem Vierteljahr wiederkommt mit einem Ergebnis – und es hat sich immer noch nix getan. Und der Kunde kann uns auch nicht sagen, manchmal sind die Sprachschwierigkeiten ja doch so ein bisschen stärker. Ich kann es auch nicht sagen, was was jetzt ist. Und dann rufen wir bei der Gründungsberatung X an. Aber inhaltlich haben wir diesen Prozess bei der Gründungsberatung X nicht begleitet. Find ich aber schade.“ (V16: Z. 476-486)

Umgekehrt ist durch die Jobcenter Marktingen und Neu-Altstadt in den letzten Jahren der Betreuungsumfang für die Gründungsberatungen deutlich reduziert worden, sodass diese sich nicht mehr in der Lage sehen, den Gründenden in ausreichendem Maße unterstützend zur Seite zu stehen. Eine Gründungsberaterin betont gerade, dass ihre Klientinnen und Klienten Zeit - und damit auch eine längere Begleitung - für die Projektentwicklung benötigen:

„Also Zeit ist ein ganz, ganz - ich kann's gar net deutlich genug sagen - ein extrem wichtiges Instrument, um auch Schnellschüsse zu verhindern.“ (E06: Z. 762-764)

Dieser Anspruch auf Beratungszeit wird von den Integrationsfachkräften wiederum mit Skepsis betrachtet, weil sie dahinter das Eigeninteresse der Gründungsberatungen vermuten, sich über zusätzliche Beratungszeiten zu finanzieren.

Das **Instrumentarium**, das von Seiten der Gründungsberatungen in diesen Fällen Verwendung findet, umfasst ähnliche Maßnahmen, wie sie oben für die spezialisierte Fallbearbeitung geschildert wurden: allgemeine Informationsveranstaltungen, Persönlichkeits-Profilung und Qualifizierungsangebote. Aber der Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum dafür ist durch die Rahmenvereinbarungen mit den Jobcentern eng begrenzt. Es kommen deshalb im Allgemeinen eher wenige und kurze Maßnahmen zum Einsatz.

Auf Seiten des Jobcenters schwankt die Art der Betreuung je nach Interessen und Kompetenzen, welche die nicht-spezialisierten Fachkräfte vorzuweisen haben. So ist ein Befragter zu ausgesprochen hohem Engagement bereit und sieht sich Standorte für eine geplante Geschäftseröffnung auch mal persönlich an (V16: Z. 117-225). Er berichtet aber zugleich von einer beträchtlichen **Distanz** seiner Kolleginnen und Kollegen zum Thema Selbständigkeit:

„Ich hab hier im Hause Folgendes vorgefunden, dadurch, dass die Mitarbeiter hier entweder von der Stadt oder von der Bundesagentur für Arbeit nie mit einem Thema Selbständigkeit zu tun hatten, sind die alle sehr reserviert zu dem Thema gewesen. Bis hin zur Entwicklung von Vermeidungsstrategien. Mit der Fragestellung: Wie kann ich es dem Kunden ausreden? Oder wie kann ich verhindern, dass ich mich darum kümmern muss? Das ist bestimmt, sag ich mal, ein Thema für jemanden, der sich einer Problematik oder einer Themenstellung gegenüber sieht, die er überhaupt nicht beherrscht. Und die er auch nicht einschätzen kann.“ (V16: Z. 28-37)

Diese Distanz wiederum ist wenig verwunderlich angesichts der Tatsache, dass viele nicht-spezialisierte Fachkräfte nur selten mit einer Gründung zu tun haben, kaum Erfahrungen sammeln können - und ihnen die Gründungsförderung als Maßnahme folglich fremd bleibt (mit entsprechenden Folgen für die Förderquoten). So erhält eine Integrationsfachkraft, die generell aufgeschlossen wirkt für das Thema, zwar immer wieder Anfragen zu einer möglichen Selbständigkeit, aber zu einer Förderung ist es bei ihr in den vergangenen Jahren nicht gekommen.

Mit dem Förderentscheid findet das stufenförmige Selektionsverfahren seinen **Abschluss**. Über den Gründungserfolg bleiben anschließend vor allem die **spezialisierten Fachkräfte** unzureichend informiert. Wenn sie spätestens mit dem Ende der Förderung das Fallmanagement wieder abgeben, erlangen sie über den weiteren Verlauf der Gründung **keine weiteren systematischen Rückmeldungen**. Nur in Einzelfällen melden sich geförderte Gründerinnen und Gründer später noch einmal (auch wenn ihnen Gesprächsbereitschaft signalisiert wurde) oder die Integrationsfachkräfte erhalten auf zufälligen Wegen von dritter Seite Informationen über den Entwicklungsstand des Projekts. Da auch in den Jobcentern systematische Daten zu den Gründungserfolgen fehlen, können die spezialisierten Fachkräfte in der Regel nur schwer abschätzen, welche Erfolge ihre Förderungen zeitigen - und ob sie mit ihrer eigenen Prognose richtig gelegen haben. Auf dieses Defizit wird in den

Jobcentern unterschiedlich reagiert: Eine Fachkraft (im Jobcenter Stadthausen) informiert sich auf eigene Initiative ein Jahr nach einer von ihm betreuten Gründung über das in der Folge erzielte Einkommen und führt dazu seit längerem eine persönliche Bilanz. Im Jobcenter Ostlingen, wo für drei Monate eine Nachbetreuung durch die spezialisierten Fachkräfte erfolgt, wird aktuell geplant, auch für die Bestands-selbständigen (zu denen die Geförderten dann zählen) eine spezialisierte Betreuung aufzubauen.

Für die **ursprüngliche zuständige Integrationsfachkraft** bedeutet eine geförderte Gründung, dass Hilfebeziehende zu aufstockenden Bestandsselbständigen geworden sind und sie sich in der Folge doch mit den Bedingungen einer selbständigen Erwerbstätigkeit auseinandersetzen müssen. So sind sie mit den Folgeentscheidungen einer Gründung konfrontiert (insbesondere mit der Frage der Beendigung der Selbständigkeit als hauptberuflicher Tätigkeit), spätestens wenn erkennbar wird, dass sie nicht aus dem Hilfebezug herausführt (siehe Kapitel 7.2.1).

Für die **nicht-spezialisierten Fachkräfte** ist die Informationslage zunächst günstiger, weil sie die Zuständigkeit für die Geförderten behalten und damit auch über deren geschäftliche Entwicklung informiert bleiben - solange diese im Hilfebezug sind. Allerdings ist die Kontaktdichte nunmehr deutlich geringer und die Möglichkeiten, konkrete Informationen über das Gründungsprojekt zu erlangen, sind stark eingeschränkt. Als Sanktionsmöglichkeiten stehen vor allem (bei positiven Aussichten) die Verlängerung der Förderung oder (bei mangelndem Erfolg) die Drohung mit der Wiederaufnahme der Arbeitsvermittlung zur Verfügung. Die gesetzlichen Vorgaben bleiben aber unklar in der Frage, wie lange eine Selbständigkeit als aussichtsreiches Projekt zu betrachten ist; gerade bei schwankendem Geschäftserfolg (wie er für viele Selbständige charakteristisch ist) fällt eine Entscheidung schwer. Es dürfte deshalb große individuelle Unterschiede geben in der Frage, welche Gründenden als „sinnvolle Aufstocker“ (vgl. Kapitel 7.1.1) akzeptiert werden und welche aufgrund unbefriedigender Einkünfte wieder in die Arbeitsvermittlung einbezogen werden.

6.3.3 Formen der Kooperation mit externen fachkundigen Stellen

Aufgrund der zentralen Funktion der Tragfähigkeitsbescheinigung im Selektionsverfahren zur Förderung mit Einstiegsgeld stellt die **Auswahl** der externen fachkundigen Stelle und die **Ausgestaltung der Zusammenarbeit** eine entscheidende Weichenstellung dar. Alle an der Telefonbefragung beteiligten Jobcenter pflegen eine derartige Kooperation - selbst dann, wenn sie Gründungen nicht mit Einstiegsgeld fördern. 13 (von 22 befragten) Jobcenter haben eine feste Kooperationsbeziehung mit einer bestimmten fachkundigen Stelle, mit der in der Regel eine Rahmenvereinbarung abgeschlossen wird; neun der befragten Jobcenter nutzen ein größeres regionales Netzwerk von Gründungsberatungen zur Zusammenarbeit, in dem sich verschiedene Akteure (meist Handels- und Handwerkskammern, Banken, kommunale Beratungseinrichtungen und ehrenamtliche Beratungsinitiativen) zusammengeschlossen haben. Unter den festen Partnern mit Rahmenvereinbarungen sind häufig

die Industrie- und Handelskammern vertreten, aber auch kommunale Stellen und private Beratungsunternehmen.

Die Zusammenarbeit der Jobcenter mit festen Partnern und regionalen Netzwerken ist unterschiedlich **intensiv**: In sieben der telefonisch befragten Jobcenter lässt sie sich als eng charakterisieren, in neun als von mittlerer Stärke und in sechs Jobcentern als locker. Eine enge Kooperationsbeziehung besteht vorrangig bei gleichzeitiger Spezialisierung im Jobcenter. In diesem Falle nutzen Führungskräfte (in der Regel unterhalb der Geschäftsführung) und Fachkräfte der Jobcenter den Austausch häufig auch gezielt, um das eigene Wissen um die Anforderungen einer Gründung und die Möglichkeiten der Beratung zu erweitern. Einige spezialisierte Fachkräfte sind selbst (teilweise seit längerem) an der Entwicklung eines regionalen Netzwerks aktiv beteiligt und wirken an gemeinsamen Aktionen der Netzwerkpartner mit. Kooperationsbeziehung und Spezialisierung stützen und verstärken sich auf diesem Wege gegenseitig. Bei intensiver Zusammenarbeit kann bei Bedarf auch ein Informationsaustausch zur Beurteilung einzelner Förderfälle stattfinden, wobei die Initiative in der Regel von den spezialisierten Fachkräften ausgeht. Gelegentlich kommt es dann auch zu bilateralen Treffen zum Erfahrungsaustausch zu den besonderen Anforderungen von Gründungen und ihrer Förderung im SGB II. Eine Führungskraft im Jobcenter stellt das Spannungsfeld, das diesen Austausch bestimmt, anschaulich dar:

„An der Bewilligungspraxis haben wir ja von Anfang an, wie gesagt, mit der Gründungsberatungsstelle sehr eng zusammen gearbeitet. Und wir haben natürlich, gerade was diese Tragfähigkeitsfragen und -gutachten angeht, immer wieder mit denen zusammen gearbeitet und da in der Praxis sehr stark versucht, die auch zu verbessern. Und zu gucken, wenn wir das Gefühl hatten, sie sind wieder sehr großzügig in Tragfähigkeiten, dass wir dann also immer mal wieder gesagt haben: Ist das wirklich so? Weil die Gutachten gehen ja auch an den Kunden. Die kennen sich ja auch. Und wir tauschen uns da sehr stark aus. Und grad durch die Erfahrung, die wir mit bestimmten Gründungsbereichen auch gemacht haben, dass wir dann auch schon mal sagen: Also überlegt mal, ist das wirklich ein Gutachten, was tragfähig oder 'ne Gründung, die tragfähig ist? Also wir haben da auch aus der Erfahrung heraus, die eine oder andere Meinung dann dazu. Die auch mal nicht so ganz konform ist mit der Gründungsberatung.“ (L22: Z. 143-158)

Die fachkundigen Stellen operieren weitgehend unabhängig und mit **eigenständiger Zielsetzung**. Industrie- und Handelskammern sind vorrangig daran interessiert, Gründende als potenzielle künftige Mitglieder zu beraten, zu denen diese nach der Gewerbebeanmeldung automatisch werden; handwerkliche oder freiberufliche Gründungen begleiten sie aus diesem Grund in der Regel nicht. Private Beratungsfirmen haben Interesse am Auftragsvolumen und an möglicherweise anschließenden Coaching-Aufträgen. Kommunalen Trägern und Vereinen wiederum geht es eher um die Entfaltung der wirtschaftlichen Dynamik in der Region. In der Anfangsphase der Förderung und dieser Art der Kooperation haben einige Jobcenter-Leitungen den Eindruck gewonnen, dass Tragfähigkeitsbescheinigungen allzu großzügig ausgestellt wurden. Sie haben daraufhin die Verschärfung der Kriterien verlangt oder den Kooperationspartner gewechselt (vgl. Kapitel 6.2.3). Insgesamt werden die **Kooperationserfahrungen** als positiv bewertet: In der Telefonbefragung werden sie in

neun Jobcentern als sehr gut, in sieben als gut und nur in vier als eher zwiespältig beschrieben. Häufig verändern sich derartige Einschätzungen aber im Verlauf der Zusammenarbeit, wie die folgende Führungskraft im Jobcenter erläutert:

„Also wer sich jetzt mit der Gründungsberatung X ... Also sagen wir mal so: Wir haben ja auch unsere Vorstellungen – wie sagt man? – aktiv eingefordert. Wir haben ganz konkret gesagt: Also Leute, es bringt uns ja nichts, was unsere Klientel angeht, wenn ihr den zu Munde redet und sagt: Naja, werden wir mal sehen. Und da können wir wieder einen Fall abrechnen oder so. Es bringt wirklich nur was, wenn wir da gemeinsam mit besprechen. Also am Anfang flogen ein paar Fetzen, aber das hat sich wunderbar eingespielt. Man hat nur erkannt, was wir eigentlich wollen, oder was wir alle eigentlich wollen. Dass es hier nicht darum geht, nur das eben was da ist, sondern die auch für dieses Klientel, wofür sie da sind, auch arbeiten. Letztendlich ist das Ziel ja eigentlich überall dasselbe, dass die Leute ja auf eigenen Füßen stehen sollen. Und das hat sich in den letzten zwei Jahren, kann man so sagen, also in der letzten Zeit wirklich gebessert. Da kann man schon zufrieden sein.“ (L02: Z. 360-376)

Die **Befragung der Expertinnen und Experten** in den kooperierenden Gründungsberatungen lässt erkennen, dass sie ein illusionsloses Bild der Erfolgsaussichten von Gründungen im SGB II entwickelt haben. Ebenso wie die Jobcenter-Leitungen folgen sie dem Leitbild der unternehmerischen Persönlichkeit (vgl. Kapitel 7.1.2), das sie in diesem Umfeld nur in eingeschränktem Maß vorfinden. In der Bewertung von Gründungsanliegen orientiert sich ein Teil von ihnen stärker an ökonomischen Kriterien (analog beispielsweise zur Kreditvergabe der Banken), ein anderer Teil eher an sozialen und pädagogischen Zielsetzungen, wobei sie Selbständigkeit als Chance zur Rückgewinnung von Selbstbewusstsein und Handlungsfähigkeit betrachten.

In der Regel führen sie mehrere Gespräche mit den Gründungsinteressierten, in denen sie aufzuzeigen versuchen, welche Belastungen und Schwierigkeiten auf Gründungen zu erwarten sind. Anhand der Reaktionen auf derart realistische Schilderungen der Marktanforderungen bilden sie sich ihr Urteil über die persönlichen und fachlichen Voraussetzungen der Gründungswilligen. Die ökonomische Tragfähigkeit bewerten sie auf der Grundlage der vorgelegten Unterlagen; meist werden Antragstellende vom Jobcenter erst dann an die fachkundige Stelle verwiesen, wenn sie die erforderlichen Unterlagen vollständig zusammengestellt haben. Die **Möglichkeiten zur Beratung**, welche die Gründungsexperten und -expertinnen als ihre eigentliche Kernaufgabe betrachten, sind aufgrund der Rahmenvereinbarungen eingeschränkt. Ihr berufliches Selbstverständnis veranlasst sie dennoch dazu, so weit wie möglich innerhalb dieser Grenzen auch beratend zu wirken.

6.4 Gestaltungsperspektiven hinsichtlich unterschiedlicher Phasen und Formen von Selbständigkeit

Die Untersuchung zeigt, dass die Gründungsförderung mit Einstiegsgeld in engem Zusammenhang zu sehen ist mit anderen Aufgabenstellungen der Jobcenter in der Betreuung von Selbständigen. Deshalb wird im Folgenden zunächst dieses erweiterte Aufgabenfeld umrissen und in seiner Relevanz für die Gründungsförderung erörtert (Kapitel 6.4.1). Zugleich wird damit der Blick erweitert auf Phasen vor und

nach dem Gründungsprozess als Rahmenbedingungen der Selektions- und Beratungsprozesse der Jobcenter (Kapitel 6.4.2).

6.4.1 Das Aufgabenfeld beruflicher Selbständigkeit im SGB II

In besonders engem Zusammenhang mit dem Einstiegsgeld steht für die befragten Integrationsfachkräfte in unserem Untersuchungszeitraum die Möglichkeit der **Gewährung von Darlehen und Zuschüssen nach § 16c SGB II**. Demnach können „erwerbsfähige Hilfebedürftige, die eine selbständige, hauptberufliche Tätigkeit aufnehmen oder ausüben ... für die Beschaffung von Sachgütern“ (Bundesagentur für Arbeit 2008) bis zu 5.000 Euro als Zuschuss oder ein Darlehen erhalten (ohne gesetzlich festgelegte Obergrenze) (siehe auch Kapitel 2.2). Dieses Förderinstrument wird in den Jobcentern sehr unterschiedlich eingesetzt und mit Einstiegsgeld kombiniert: Es gibt Jobcenter, die Leistungen nach § 16c SGB II entweder nur für Gründende oder nur für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die schon länger selbständig sind (sog. Bestandsselbständige), bewilligen; die meisten Jobcenter setzen sie für beide Gruppen ein, einige wenige dagegen verzichten völlig auf dieses Instrument. Auch hinsichtlich der Höhe der Förderung und der Form als Darlehen oder Zuschuss (oder als Mischung von beidem) gibt es eine breite Varianz.

Die Nutzung der Fördermöglichkeit wird in der Regel mit dem Kapitalbedarf der gründenden ALG-II-Bezieher und ihren Schwierigkeiten, Kredite von Banken zu erhalten, begründet. Als Gegenargumente wird auf mögliche Mitnahmeeffekte (bei Zuschüssen) und die Gefahr der Verschuldung (bei Darlehen) verwiesen. Da auch für die Bewilligung derartiger Darlehen oder Zuschüsse eine Tragfähigkeitsbescheinigung Voraussetzung ist, kann dieses Verfahren mit dem Selektions- und Beratungsprozess für das Einstiegsgeld direkt gekoppelt werden. Das Problem für die Jobcenter liegt vor allem darin, die **Höhe und Notwendigkeit** gewünschter Investitionen richtig einzuschätzen. Einige der untersuchten Jobcenter verzichten deshalb ganz auf diese Fördermöglichkeit und unterstützen die Gründenden stattdessen bei der Beantragung von Mikrokrediten - entweder über ein Mikro-Darlehen der KfW oder über regionale Programme zur Gründungsfinanzierung.

Spätestens bei der Darlehensgewährung nach § 16c SGB II wird deutlich, dass die Gründungsförderung nicht unabhängig gesehen werden kann von der Situation all jener selbständigen Erwerbstätigen, die als sogenannte „Aufstocker“ auf Hilfebezug im SGB II angewiesen sind. Da die Zahl dieser **Bestandsselbständigen** in den letzten Jahren stark gestiegen ist, sind die Jobcenter zunehmend mit der Problematik prekärer unternehmerischer Existenzen konfrontiert. Die Bestandsselbständigen stellen die Jobcenter vor eine ähnliche Herausforderung wie die Gründenden: eine zuverlässige Einschätzung darüber zu gewinnen, ob die selbständige Erwerbstätigkeit auf Dauer aus dem Hilfebezug herausführen oder zumindest dessen deutliche Reduzierung bewirken kann.

Allerdings fehlt hier der organisatorische Rahmen für ein Selektionsverfahren, wie es für die Gründungsförderung mit Einstiegsgeld Verwendung findet. Die Jobcenter

setzen deshalb, wie die Telefonbefragung zeigt, unterschiedliche Verfahren ein, um das ökonomische Potenzial dieser Form der Erwerbstätigkeit zu überprüfen: Die meisten von ihnen (15 von 22) bewerten die Tragfähigkeit der selbständigen Existenz (teils wiederum mit Unterstützung externer fachkundiger Stellen), 14 Jobcenter bieten dieser Gruppe ein allgemeines Beratungsangebot an und in zehn Jobcentern sind für sie sogar konkrete Förderoptionen vorgesehen (z. B. Darlehen nach § 16c SGB II). Auch hier kommen also meist **unterschiedliche Kombinationen von Kontroll- und Beratungsverfahren** zum Einsatz. Pro Fall ist der Aufwand dafür aber deutlich niedriger als in der Gründungsförderung, zumal es dabei um wesentlich mehr Fälle geht und in der Regel kein unmittelbarer Entscheidungsanlass besteht.

Eine besondere Schwierigkeit liegt darin, dass es für die selbständigen ALG-II-Bezieher **Einkommensschwellen** gibt, die zu überschreiten sie wenig Anreiz haben. Am unteren Rand liegt die Möglichkeit zu einem Nebenverdienst bis zu einer Höhe von 100 Euro als einem Grundfreibetrag, der anrechnungsfrei bleibt. Geben sich Selbständige mit einem Zuverdienst in derart niedriger Höhe zufrieden, so besteht für die Fachkräfte im Jobcenter aufgrund der Geringfügigkeit der Einnahmen die Option, diese erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu verpflichten, sich aktiv um eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu bemühen und die Selbständigkeit im Erfolgsfall aufzugeben oder im Nebenerwerb zu führen.

Schwieriger ist der Umgang mit der Einkommensschwelle am oberen Rand: Sobald Selbständige das zum Hilfebezug berechtigende Einkommen überschreiten, werden die **Beiträge zur Sozialversicherung** nicht mehr vom Jobcenter übernommen; zumindest muss nunmehr der Beitrag zur Krankenversicherung selbst geleistet werden, der aktuell bei geringverdienenden hauptberuflich Selbständigen bei etwa 200 Euro pro Monat liegt. Wer also mit seinem unternehmerischen Gewinn die Schwelle zum Hilfebezug nur um bis zu 200 Euro überschreitet, verfügt effektiv über weniger Einnahmen als vorher. Damit ist der Anreiz hoch, den erzielten Überschuss unterhalb dieser Schwelle zu halten - und die berufliche Selbständigkeit droht sich dauerhaft auf bescheidenem Verdienstniveau zu stabilisieren. Die Fachkräfte im Jobcenter können nur schwer erkennen, welche Faktoren im Einzelfall ein Einkommen auf diesem Niveau halten und inwieweit es sinnvoll ist, eine mäßig erfolgreiche Selbständigkeit zur Disposition zu stellen.

Spezifische Probleme schafft die berufliche Selbständigkeit für die **Leistungsabrechnung**. Da keine fixen und regelmäßigen Lohneinkünfte vorliegen, müssen die dem Leistungsbezug zugrunde zu legenden Einkommensverhältnisse für die Zukunft geschätzt und für die Vergangenheit aus Einnahmen-Überschuss-Rechnung (siehe Bundesagentur für Arbeit 2009a) abgeleitet werden. Das erfordert ein aufwändiges Erhebungs- und Prüfungsverfahren mit Kenntnissen der Buchführung und der Bilanzierung aus dem Feld der Steuerberatung, welches zusätzlich dadurch erschwert wird, dass der Berechnungsmodus von dem der Steuerberechnung zugrundeliegenden Verfahren abweicht. So kommt es vielfach zu Unverständnis auf

Seiten der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und ihrer Steuerberatungen, die für Selbständige oft die Abrechnung übernehmen, und entsprechendem Erklärungsaufwand für die Leistungssachbearbeitung. Mehrere Jobcenter haben deshalb auch auf Seiten der Leistungsabrechnung von Selbständigen die Spezialisierung einzelner Fachkräfte angeregt - oder überlegen dies zu tun.

Gründungsförderung und Betreuung Selbständiger als „Aufstocker“ werden nicht nur aufgrund der Ähnlichkeit der beruflichen Problematik in engem Zusammenhang gesehen, sondern auch weil im Jobcenter die eine Aufgabe direkt in die andere übergeht. Mit dem Tag der Gründung werden ALG-II-Bezieher **zu Erwerbstätigen** und zählen damit, sofern sie nicht umgehend die für den Leistungsbezug maßgeblichen Einkommenswerte übertreffen, automatisch zum Kreis der Bestandsselbständigen im SGB II. Da auch in den Jobcentern, die das Einstiegsgehalt vergleichsweise erfolgreich einsetzen, nur eine Minderheit der Gründenden den Leistungsbezug verlässt, führt die Gründungsförderung regelmäßig zur Zunahme von Bestandsselbständigen.

Diese Übergänge und Überlagerungen zwischen den verschiedenen Aufgabenbereichen zur beruflichen Selbständigkeit im SGB II haben dazu geführt, dass deren Zusammenhang in den Jobcentern zunehmend erkannt wird und zu einer **Anpassung und Vereinheitlichung der Verfahren** in diesem Feld Anlass gibt. So sind Spezialisierungsprozesse bei Integrationsfachkräften in der Gründungsberatung, im Fallmanagement von Bestandsselbständigen und auch bei den Fachkräften in der Leistungsabrechnung zu beobachten.

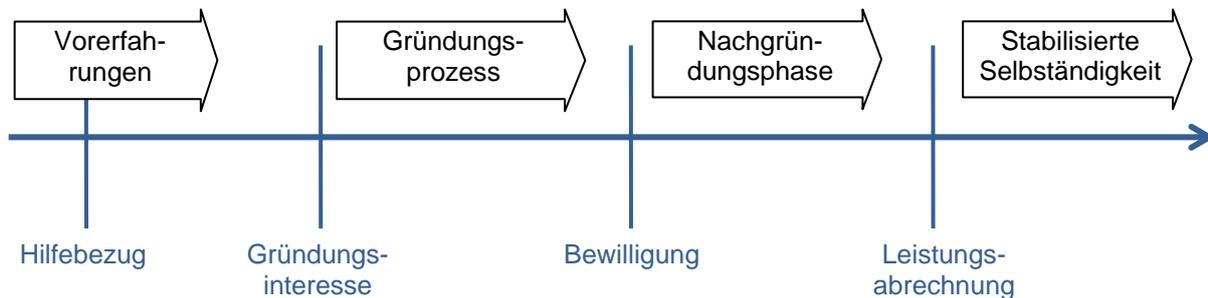
6.4.2 Vor- und nachgelagerte Phasen zum Gründungsprozess

Der Statusübergang von aus Erwerbslosigkeit Gründenden hin zu erwerbstätigen „Aufstockern“ unterstreicht erneut den Prozesscharakter, der Gründungen generell auszeichnet. Die Gründungsförderung konzentriert sich zunächst nur auf die Phase der Vorbereitung der Gründung von der ersten Idee bis zum Markteintritt, der in unserem Untersuchungsfeld mit der Bewilligung der Förderung in Form einer Eingliederungsvereinbarung zusammenfällt. Von den befragten Expertinnen und Experten wird daneben die besondere Relevanz der Nachgründungsphase betont, da sich erst dann die Tragfähigkeit der Gründung in der Marktpraxis erweist. Die Dauer dieser Phase der Bewährung und Anpassung einer selbständigen Existenz auf dem Markt wird von den Befragten auf ein bis drei Jahre veranschlagt. Erst nach dieser Etablierungsphase kann man von einer stabilisierten Selbständigkeit sprechen. Einige Befragte verweisen daneben auf die Notwendigkeit, in die Beurteilung des Gründungsprozesses auch die vorausgehenden beruflichen Erfahrungen der Gründenden einzubeziehen, insbesondere wenn sie früher schon einmal selbständig waren.

Es sind damit insgesamt vier Phasen, die bei der Begleitung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auf dem Weg in die berufliche Selbständigkeit zu berücksichtigen sind - und eine Art Förderungschronologie bilden (siehe Abbildung 7): (a) die

einschlägigen biographischen Vorerfahrungen, (b) der Gründungsprozess selbst, (c) die Nachgründungsphase und (d) die stabilisierte selbständige Erwerbstätigkeit.

Abbildung 7
Förderungschronologie



Quelle: eigene Darstellung

(a) Die **Relevanz biographischer Vorerfahrungen** für ein Gründungsprojekt wird von den Befragten meist nur kurz gestreift. Laut Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit (2010: 7) ist „die Eignung für eine berufliche Selbständigkeit anhand der persönlichen, fachlichen und unternehmerischen Voraussetzungen“ zu beurteilen. Sowohl die Jobcenter-Leitungen als auch die Gründungsberatungen verweisen in diesem Zusammenhang auf die herausragende Bedeutung der „**Unternehmerpersönlichkeit**“ für den Gründungserfolg. Zu deren Beurteilung dient wiederum primär das stufenförmige Selektionsverfahren (vgl. Kapitel 7.1.2): Gründungsberatungen und Integrationsfachkräfte schließen aus dem Umgang der Gründenden mit den schrittweise steigenden Anforderungen auf geeignete Eigenschaften und Fähigkeiten.

Die Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit (2010: 9) zum Einstiegsgeld bleibt in dieser Hinsicht vage; neben fachlichen Qualifikationen und kaufmännischen Kenntnissen wird in pauschaler Form auf die „bisherige Erwerbsbiographie“ sowie auf „Erfahrung im Umgang mit anspruchsvollen Arbeitssituationen oder Belastungen“ verwiesen; als schriftliche Unterlage soll zudem angefordert werden: „falls zutreffend: Begründung der letzten Geschäftsaufgabe“ (ebd.). Auch von den befragten Expertinnen und Experten wird als zusätzlicher Anhaltspunkt genannt, ob und auf welchem Gebiet Gründungswillige schon früher selbständig waren. Insgesamt wird der biographische Hintergrund in den organisatorischen Vorgaben nur rudimentär als Entscheidungsgrundlage für die Bewertung der Tragfähigkeit eines Gründungsprojekts berücksichtigt. So hat auch keiner der Befragten angesprochen, welche Bedeutung eine **frühere Förderung einer Existenzgründung** (z.B. durch eine Arbeitsagentur) für den Beurteilungsprozess hat.²⁴ Möglicherweise erklärt sich diese Zurückhaltung aus der Problematik der Bewertung einer vorausgegangen Gründung (ob mit oder ohne Förderung): Diese kann einerseits als einschlägige Vorkenntnis

²⁴ Es wäre genauer zu klären, ob dieser Fall selten vorkommt oder ob Informationen dazu fehlen.

für eine Förderung sprechen, andererseits aber auch aufgrund ihres Misslingens als Hinweis auf fehlende persönliche Eignung interpretiert werden.

Bei systematischer Betrachtung kommt eine ganze Reihe von einschlägigen biographischen Vorerfahrungen für die Berücksichtigung bei der Bewertung eines Gründungsprojekts infrage:

- Erfahrungen mit Selbständigkeit in der Herkunftsfamilie oder bei einem Lebenspartner,
- unternehmerische Einblicke bei Beschäftigung im Kleinbetrieb (z. B. im Handel oder Handwerk),
- frühere Gründungsbestrebungen,
- vorausgegangene Phasen beruflicher Selbständigkeit und
- die Inanspruchnahme von Förderungen für Gründungen oder unternehmerische Investitionen.

Es bleibt genauer zu prüfen, ob die offensichtlich geringe Berücksichtigung derartiger Informationen darauf beruht, dass deren Aussagekraft unterschätzt wird, oder darauf, dass sie sich im Beratungsprozess nicht als hinreichend aussagekräftig erweisen.

(b) Der Gründungsprozess wird in den üblichen Konzeptionen von Gründungsberatung selbst wiederum in einzelne Schritte unterteilt, die unterschiedlich gefasst werden. Im Rahmen der Förderung mit Einstiegsgeld hat sich ein stufenweises Selektionsverfahren herausgebildet, das der Klärung des Gründungsanliegens und der Prüfung seiner Ernsthaftigkeit entlang derartiger Schritte dient (siehe die ausführliche Darstellung in Kapitel 6.3.2).

(c) Die große Bedeutung der Nachgründungsphase liegt schon darin begründet, dass in diese Zeit die Auszahlung des Einstiegsgeldes fällt. Vom Gesetzgeber als „Anreiz zu Aufnahme und Erhalt“ (Bundesagentur für Arbeit 2010: 4) einer selbständigen Tätigkeit gedacht, kommt es nunmehr gewissermaßen als Belohnung für die Gründungsanstrengung bei den Gründenden an. Die Möglichkeit der Verlängerung der Förderung, die in den meisten Jobcentern gezielt genutzt wird, hält diese Anreizwirkung noch für eine gewisse Zeit nach der Gründung aufrecht.

Für die Fachkräfte im Jobcenter ändert sich mit dem Start der selbständigen Erwerbstätigkeit auch die Handlungsperspektive: Während im Gründungsprozess die Beurteilung von Plänen und Absichten im Rahmen eines Selektionsverfahrens im Vordergrund stand, geht es nunmehr um die Bewertung faktischer Markterfolge. Dafür stehen mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung (die erste Überprüfung erfolgt in der Regel ein halbes Jahr nach der Gründung) die wirtschaftlichen Daten der von den Gründenden vorzulegenden Einnahmen-Überschuss-Rechnungen zur Verfügung. Auch diese objektiv erscheinenden Daten sind in der Bewertung der Unternehmensentwicklung stark interpretationsbedürftig. Nach Auskunft der Befragten ist

dabei insbesondere die Entwicklung der Einnahmen von hohem Informationswert: Konstante oder sinkende Einnahmen können als Indiz für Anpassungsprobleme am Markt gewertet werden. Welche Schlussfolgerungen daraus zu ziehen sind, unterliegt allerdings erneut einer komplexen Beurteilung (vgl. Kapitel 7.2.1).

Mit der Handlungsperspektive ändern sich innerhalb der Jobcenter auch die Bearbeitungsschwerpunkte: Mit der Prüfung der wirtschaftlichen Daten rückt die Leistungssachbearbeitung in den Vordergrund. Die Integrationsfachkräfte sind auf engen Informationsaustausch mit den Leistungsabteilungen angewiesen, wenn sie für weitere Maßnahmen zu einer Einschätzung der Unternehmensentwicklung gelangen wollen. Ihre Möglichkeiten, auf das Marktverhalten der Gründerinnen und Gründer Einfluss zu nehmen, beschränken sich in dieser Phase weitgehend auf die positiven Anreize der Verlängerung der Förderung mit Einstiegs geld oder der Umwandlung von Darlehen nach § 16c SGB II in Zuschüsse oder auf den negativen Anreiz der Rückkehr zur Suche nach einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.

Bei einer Spezialisierung im Jobcenter wechselt in der Regel die Zuständigkeit: Entweder mit dem Zeitpunkt der Gründung oder in geringem zeitlichem Abstand dazu übernehmen wieder die ursprünglich zuständigen Integrationsfachkräfte das Fallmanagement. Die organisatorische Herausforderung des Informationsaustauschs zwischen den drei Fachkräftegruppen - Integrationsfachkraft, spezialisierte Fachkraft und Leistungssachbearbeitung - über die verschiedenen Phasen hinweg wird vorwiegend informell gelöst und hängt damit wesentlich vom persönlichen Engagement der Beteiligten ab. Vor allem für die spezialisierten Fachkräfte ist es schwierig, über die Entwicklung einer Gründung informiert zu bleiben, wenn sie formal nicht mehr zuständig sind. In der Regel fehlen ihnen deshalb Rückmeldungen zu den mittel- und längerfristigen Erfolgen der Gründungen, deren Förderung sie befürwortet haben. Auf diesem Wege gehen wichtige Erfahrungswerte für künftige Förderungen verloren. Dieses Feedback-Defizit gilt in verstärkter Weise für die fachkundigen Stellen, welche den Gründungsprojekten die Tragfähigkeit bescheinigt haben.

Neben der Informationsproblematik stellt in der Nachgründungsphase vor allem die Beratungslücke die Jobcenter vor erhebliche Schwierigkeiten. Sowohl die Jobcenter-Leitungen als auch die beteiligten externen Gründungsberatungen bemängeln die eingeschränkten Möglichkeiten zu Beratung und Coaching nach der Gründung, wie bereits in Kapitel 6.2.2 dargelegt worden ist. Es wird ein hoher Bedarf gesehen, die Gründenden beim Markteintritt und bei späteren Anpassungsproblemen am Markt nicht alleine zu lassen, sondern ihnen individuelle Coaching-Angebote machen zu können. Mit der Neuregelung des § 16c SGB II kann diesem Bedarf seit April 2012 entsprochen werden (siehe Kapitel 2.3).

(d) Die Phase stabilisierter Selbständigkeit entspricht weitgehend der Situation der Bestandsselbständigen, sodass hierzu auf die eingehenden Erörterungen zu dieser Gruppe in Kapitel 6.3.1 verwiesen werden kann.

7 Praxis der Fallbearbeitung

Aus den Befunden zur organisationalen Entscheidungssteuerung (Kapitel 6) geht hervor, dass für die Analyse der Praxis der Fallbearbeitung zwei wesentliche **Ausgangsbedingungen** zu berücksichtigen sind: Erstens unterscheidet sich in den untersuchten Jobcentern die Bearbeitungspraxis aufgrund der unterschiedlichen Gestaltung des Selektionsprozesses erheblich voneinander; und zweitens ist der Spielraum für die Förderungsentscheidung der Integrationsfachkräfte gering, weil sie sich weitgehend an den extern erstellten Tragfähigkeitsbescheinigungen orientieren. Damit ist der Blick im Folgenden vor allem auf den Prozess der Begleitung der Gründungsanliegen vor der Förderentscheidung zu richten.

Trotz unterschiedlicher organisatorischer Verfahren und auch bei variierenden Einstellungen von Fachkräften gegenüber Gründungen und beruflicher Selbständigkeit lassen sich generelle Merkmale bestimmen, welche die Bearbeitungspraxis prägen. Wir arbeiten im Folgenden (Kapitel 7.1) drei Dimensionen heraus, in welchen sich über alle untersuchten Fälle hinweg **charakteristische Aspekte der Fallbearbeitung** identifizieren lassen: a) die Grundorientierung der Integrationsfachkräfte gegenüber der Gründungsförderung im SGB II, b) die Bewertungsbasis für die Prognostizierung des Gründungserfolgs und c) die Praxis der Gesprächsführung mit Gründungsinteressierten. Im anschließenden Abschnitt (Kapitel 7.2) werden die Handlungsdilemmata behandelt, die aus dieser Bearbeitungspraxis resultieren.

7.1 Orientierungen und Vorgehensweisen bei der Begleitung von Gründungsprozessen

7.1.1 Grundorientierungen der Fachkräfte zur Gründungsförderung

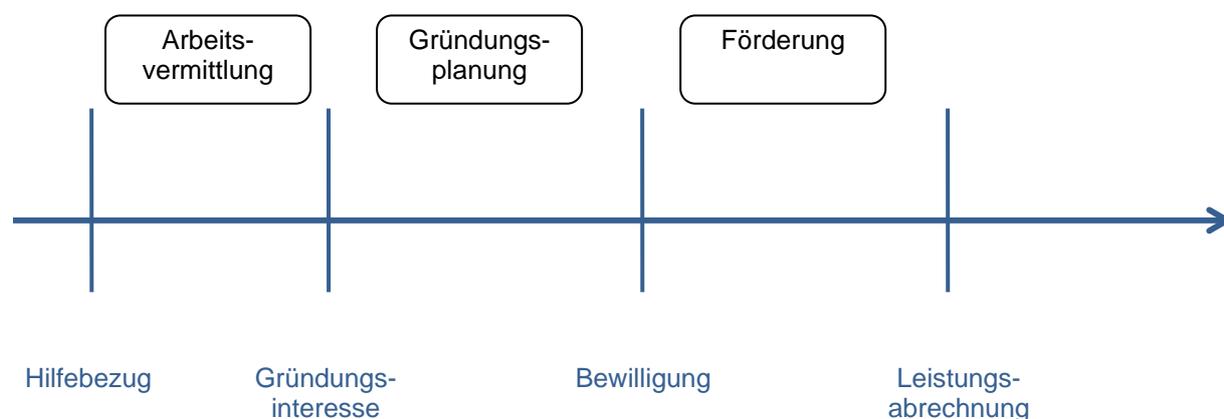
Viele Integrationsfachkräfte in den untersuchten Jobcentern haben sich intensiv mit den Anforderungen beruflicher Selbständigkeit auseinandergesetzt. Das gilt insbesondere für alle Spezialisierten, welche die Betreuung von Gründungsinteressierten zu ihrem Hauptaufgabenfeld gemacht haben. Aber auch eine Reihe von nicht-spezialisierten Fachkräften bemüht sich um die systematische Erweiterung ihrer Kenntnisse auf diesem Feld und um entsprechenden Erfahrungsaustausch.²⁵ Die Fachkräfte nutzen dieses Wissen um die Erfordernisse einer Gründung als Messlatte, die sie an die Gründungswilligen als Personen und an deren Gründungsideen als unternehmerische Projekte anlegen (siehe Kapitel 7.1.2). Auf dieser Erfahrungsgrundlage bilden sie sich (relativ unabhängig von der externen Bescheinigung der Tragfähigkeit) ein **eigenständiges Urteil** über die Erfolgsaussichten der ihnen vortragenen Gründungsanliegen. Im Unterschied zu den Gründungsberatungen sehen sie die Gründungsinteressierten dennoch nicht in erster Linie als potenzielle

²⁵ Vermutlich sind derart interessierte Fachkräfte in unserem Sample deutlich überrepräsentiert, weil wir bei der Suche nach Interviewpartnern von den Führungskräften in der Regel an Fachkräfte verwiesen worden sind, die für ihr Engagement und ihre Kenntnisse auf diesem Gebiet im Jobcenter bekannt sind.

Selbständige, sondern als **faktische Leistungsbezieher**. Der primäre Orientierungsrahmen für die Fachkräfte bleibt die Tatsache der Hilfebedürftigkeit und das damit verbundene verwaltungstechnische Instrumentarium des SGB II (vgl. dazu den Praxisrahmen der „Gründungszuschussvergabe“ bei Bernhard/Wolff 2011a: 68 ff.).

Zur genaueren Charakterisierung dieses Orientierungsrahmens greifen wir die in Kapitel 6.3.2 vorgestellte Förderungschronologie wieder auf, da sich innerhalb dieses Schemas zentrale Orientierungsmuster der Fachkräfte verorten lassen (siehe Abbildung 8).

Abbildung 8
Orientierungsmuster der Integrationsfachkräfte



Quelle: eigene Darstellung

a) Für die Fachkräfte im Jobcenter beginnt ein Betreuungsfall mit der Antragstellung auf Arbeitslosengeld II und der Feststellung der Hilfebedürftigkeit. Gleichzeitig starten die Fachkräfte ihre Bemühungen zur **Arbeitsvermittlung**, um den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten baldigst zu ermöglichen, ihren Lebensunterhalt aus eigenem Erwerb zu bestreiten. Bei Bedarf werden zusätzlich Maßnahmen zur (Wieder-)Herstellung der Arbeits- und Vermittlungsfähigkeit eingeleitet. Dieser Schritt ist im Zuge der Arbeitsmarktreformen, die als Hartz-Gesetze bekannt sind, durch die Politik des „Forderns und Förderns“ geprägt: Das Angebot von Vermittlungs- und Unterstützungsleistungen ist gekoppelt mit der Einforderung (und Sanktionierung) beträchtlicher Eigenbemühungen der Leistungsbeziehenden.

In dieser Situation begegnen die Integrationsfachkräfte höchst unterschiedlichen Reaktionsweisen ihrer als „Kunden“ deklarierten Klientel: von passiver Erduldung bis zu aktiver Bewältigung, von bereitwilliger Kooperation bis zu verdecktem oder offenem Widerstand (vgl. Wenzel 2008; Tisch 2010). Sie erleben Menschen, die in einer Sondersituation existenzieller Abhängigkeit mit den Anforderungen verwaltungstechnischer Abläufe konfrontiert werden - und auf deren Reaktionen sie selbst wiederum in ihrem Verwaltungshandeln Bezug nehmen müssen. Die Frage, wie Menschen mit dem Leistungsbezug umgehen, prägt wesentlich ihre tägliche Arbeit

und führt zur Bildung von **Alltagskategorisierungen**, wie sie an anderer Stelle untersucht und beschrieben worden sind (siehe Boockmann et al. 2010; Schütz et al. 2011). Die Richtlinien zur Politik des „Forderns und Förderns“ stützen derartige Kategorisierungen, indem sie im Rahmen eines Profiling-Ansatzes die Einordnung der „Kunden“ in eine vorgegebene Klassifikation verlangen (siehe Bundesagentur für Arbeit 2010).

Da Leistungsbezug und Arbeitsvermittlung am Beginn des Prozesses stehen, bestimmt diese Handlungsperspektive die Wahrnehmung der Hilfebeziehenden durch die Integrationsfachkräfte. Die nicht-spezialisierten Fachkräfte haben teils schon erhebliche Anstrengungen unternommen, die Hilfebeziehenden in abhängige Beschäftigung zu bringen, bevor diese ihr Interesse an selbständiger Erwerbstätigkeit kund tun. Doch auch die spezialisierten Fachkräfte, die ihre „Kunden“ erst als Gründungswillige kennenlernen, nehmen diese primär weiterhin als Hilfebedürftige wahr, die sich prinzipiell der Arbeitsvermittlung zur Verfügung zu stellen haben. Aus der Perspektive der Fallbearbeitung ist das Gründungsanliegen gewissermaßen **„institutionell vorbelastet“**: Es entspringt der Situation einer amtlich festgestellten Hilfebedürftigkeit, die zugleich Ressourcenarmut anzeigt (vor allem an ökonomischem, häufig aber auch an kulturellem und sozialem Kapital). Somit wird es als Alternative zur Arbeitsvermittlung vorgebracht - und ist sogleich mit dem Verdacht behaftet, als Ausweichstrategie gegenüber den Zumutungen von Bewerbungsverfahren und unattraktiver Anstellung zu dienen.

b) Diese institutionelle Einbettung des Gründungswunsches bewirkt eine tendenziell **gründungs-skeptische Haltung** der Integrationsfachkräfte. Je nach Kenntnis- und Spezialisierungsgrad fällt diese Skepsis unterschiedlich aus. Bei Fachkräften, die sich wenig mit Gründung und Selbständigkeit befasst haben, führt sie oft zu einer Vermeidungsstrategie: Sie sprechen die Gründungsoption selbst nicht an und reagieren zurückhaltend bis ablehnend auf entsprechende Anfragen.²⁶ Die spezialisierten Fachkräfte zeigen sich generell aufgeschlossener für Gründungsanliegen, doch aufgrund ihres Wissens- und Erfahrungshintergrunds steht ihnen auch viel deutlicher vor Augen, welche hohen Anforderungen eine Gründung gerade an ihre Klientel stellt. In der Folge gehen sie zwar bereitwillig auf entsprechende Ansinnen ein, nutzen aber ihre fachliche und methodische Kompetenz gezielt, um diese kritisch zu hinterfragen.

Gestützt wird diese Gründungs-skepsis durch die **Erfahrungen mit Gründungsprozessen** und beruflicher Selbständigkeit im SGB II. Wie sich bei der Analyse der organisationalen Entscheidungssteuerung gezeigt hat, geben viele Gründungs-interessierte im stufenweisen Selektionsverfahren freiwillig auf, wenn sie mit den konkreten

²⁶ In unserer Untersuchungsgruppe ist diese Haltung kaum vertreten, da wir überwiegend Fachkräfte interviewt haben, die sich bereits gezielt mit Fragen beruflicher Selbständigkeit beschäftigt haben (siehe vorherige Fußnote); die Befragten berichten aber von Vermeidungsstrategien ihrer Kolleginnen und Kollegen (siehe Kapitel 7.1.2).

Anforderungen des Gründungs- und Förderungsprozesses konfrontiert werden (siehe Kapitel 6.2.1). Und auch von den geförderten Gründungen ist nur eine Minderheit auf Dauer erfolgreich. Schätzt man (fiktiv, aber in Anlehnung an die von den Befragten meist vage geäußerten Einschätzungen) die Anteile der Gründenden an allen Gründungswilligen und der erfolgreich Selbständigen unter allen Gründenden auf jeweils 25 Prozent, dann würde letztlich nur jeder Sechzehnte unter den ursprünglich Gründungsinteressierten auf diesem Wege den Leistungsbezug verlassen. Angesichts solcher Relationen überrascht es nicht, wenn Integrationsfachkräfte vorsichtig auf Gründungswünsche reagieren.

Das stufenweise Selektionsverfahren eröffnet im Rahmen der Gründungsplanung die Option, den Anspruch des „Forderns und Förderns“ (in analoger Weise zur Stellensuche, die in dieser Phase in der Regel ausgesetzt wird) aufrechtzuerhalten. In diesem Verfahren haben Gründungswillige durch eigene Initiativen und Anstrengungen im Sinne des „**Forderns**“ nachzuweisen, dass Selbständigkeit aussichtsreiche Erwerbschancen eröffnet. Der Aspekt des „**Förderns**“ bleibt durch die Hinzuziehung einer externen Gründungsberatung und etwaige fachliche und kaufmännische Qualifikationsmaßnahmen gewährleistet. Das Selektionsverfahren ist für die Praxis der Fallbearbeitung deshalb so bedeutungsvoll, weil es erlaubt, die Logik des „Forderns und Förderns“ auf die Gruppe der Gründungswilligen zu übertragen. Dieser Prozess findet mit der Feststellung der Tragfähigkeit durch eine externe Instanz ein - aus Sicht der Fachkräfte nicht selbst bestimmtes - vorläufiges Ende, das sie mit der Förderzusage in einer Eingliederungsvereinbarung besiegeln.

c) Für die spezialisierten Fachkräfte ist damit auch der Betreuungsprozess oft beendet, für ihre nicht-spezialisierten Kolleginnen und Kollegen beginnt eine neue Betreuungsphase im Übergang zur Selbständigkeit. Diese ist von der Frage geprägt, ob und wann Gründerinnen und Gründer den prognostizierten **Markterfolg tatsächlich realisieren** können. Dabei kommt es zu einer veränderten Rollenverteilung: Der Erfolg des selbständigen Erwerbs wird nun durch die Leistungssachbearbeitung gemessen anhand einer spezifischen Einnahmen-Ausgaben-Rechnung;²⁷ bewertet wird er erneut von den Integrationsfachkräften, die den so ausgewiesenen Überschuss mit der im Businessplan formulierten Prognose vergleichen und in seiner zeitlichen Entwicklung betrachten. Auf dieser Grundlage befinden sie, ob sie das Ziel der Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch die Selbständigkeit weiterhin für realistisch halten. Für die Selbständigen ist dieses Urteil von großer Bedeutung, weil es kurzfristig für eine Verlängerung der Förderung ausschlaggebend ist, und langfristig darüber entscheidet, ob sie überhaupt selbständig bleiben können. Denn

²⁷ Die Praxis der Einkommensberechnung wird von den ebenfalls befragten Gründerinnen und Gründern (siehe Kapitel 4) häufig kritisiert, vor allem weil sie (nach einer Neuregelung im Jahre 2008) nicht mehr der steuerrechtlichen Gewinnermittlung folgt, sondern die Anerkennung notwendiger Betriebsausgaben der Selbständigen in das Ermessen der Leistungssachbearbeitung stellt. Für die Betreuung der Selbständigen ist dieser Konflikt herd von zentraler Bedeutung; in unserer Analyse der Gründungsförderung können wir ihn nur als Randaspekt berücksichtigen.

wenn Integrationsfachkräfte zur Einschätzung kommen, dass Selbständige keine Aussicht auf Verlassen des Hilfebezugs haben, stufen sie sie wieder als arbeitssuchend ein und verlangen erneut aktive Bewerbungsanstrengungen - was indirekt wie eine Sanktionierung mangelnden Gründungserfolgs wirkt. Die Betroffenen können ihre Selbständigkeit dann nur noch im **Nebenerwerb** fortführen (weiterhin unter Anrechnung des daraus resultierenden Einkommens auf den Leistungsbezug) - ganz untersagt werden kann sie ihnen vom Jobcenter nicht.

Es ist nicht einfach für die Integrationsfachkräfte, diese Entscheidung zu treffen (vgl. Kapitel 7.1.2). Denn die von der Leistungssachbearbeitung ermittelten Zahlen sind in dieser Hinsicht nicht eindeutig, sondern **interpretationsbedürftig**. Eindeutig ist nur das Überschreiten der Grenze des Leistungsbezugs, weil Selbständige damit keine Leistungen mehr erhalten. In allen anderen Fällen - und das ist die große Mehrheit - müssen die Fachkräfte die mit der Förderentscheidung getroffene Prognose neu formulieren. Rein formal betrachtet haben sie dabei nur Interpretationsspielraum hinsichtlich der zeitlichen Perspektive, nämlich wann die Selbständigkeit aus dem Hilfebezug herausführen muss; die Höhe des Einkommens und seine Entwicklung (steigend, stagnierend, sinkend) können dafür als Indizien genutzt werden.

Faktisch akzeptieren die befragten Fachkräfte auch eine Reihe weiterer nicht voll erfolgreicher Gründungen auf längere Zeit als vollwertigen Erwerb. Sie definieren diesen Personenkreis als „**sinnvolle Aufstocker**“ und nennen als Kriterien dafür vor allem: das hohe Alter der Selbständigen (mit dem sie kaum mehr auf dem Arbeitsmarkt vermittelbar sind), eine große Bedarfsgemeinschaft (bei der auch in abhängiger Beschäftigung der Leistungsbezug nur schwer zu vermeiden ist) oder eine aufreibende Familiensituation (z. B. von Alleinerziehenden oder Pflegenden). Obwohl das offizielle Entscheidungskriterium nicht erfüllt ist, halten sie in solchen Fällen die selbständige Berufstätigkeit für akzeptabel, weil damit eine schwierige private Situation bewältigt werden kann und weil die abhängige Beschäftigung als Alternative keine größeren Erfolgsaussichten verspricht. Angeführt wird auch das Argument, dass diese Gruppe leistungsbeziehender Selbständiger überhaupt eine Arbeitsleistung erbringt. Ansonsten hat die Frage, ob eine nicht aus dem Hilfebezug führende Selbständigkeit für die gründende Person eine wichtige persönliche Entwicklung ermöglicht oder eine zufriedenstellende Lebenssituation schafft, in den Überlegungen der Fachkräfte keine erkennbare Relevanz.

Diese Kriterien und Kategorien zur Bewertung des Markterfolgs sind der Nachgründungsphase zuzuordnen. Sie spielen insofern bereits vor der Förderentscheidung eine Rolle für die Bewertung des Gründungsprojekts, als sie **indirekt** bei der Erfolgsprognose berücksichtigt werden. So kann eine Gründung auch dann als positiv bewertet und unterstützt werden, wenn von vorneherein absehbar ist, dass sie vermutlich nur in Richtung „sinnvoller Aufstockung“ führt. Und eine zweifelhafte Tragfähigkeitsbescheinigung ist für die Fachkräfte als Entscheidungsgrundlage leichter zu akzeptieren, wenn mit der Gründung auf längere Frist zumindest ein annehmbarer Nebenerwerb absehbar ist. In diesem Sinne beziehen auch spezialisierte Fachkräfte

die genannten Kriterien zur Einordnung der realisierten Selbständigkeit in ihren Betreuungsprozess mit ein.

Ähnliche Überlegungen werden - das sei hier noch ergänzend angefügt - bezüglich der **Bestandsselbständigen** angestellt (vgl. Kapitel 6.4.1). Die Ausgangslage stellt sich bei dieser Gruppe zunächst anders dar, da ihre Gründung vor dem Bezug von Arbeitslosengeld II liegt. Sie waren (in aller Regel) schon einmal als Selbständige erfolgreich oder haben sich mit einer Gründung über längere Zeit am Markt behauptet. Doch hat sie abnehmender Markterfolg hilfebedürftig werden lassen. Die Grundfrage für das Fallmanagement lautet bei Bestandsselbständigen ebenso wie bei Neugründungen (auf der Basis der von der Leistungssachbearbeitung ermittelten Einkünfte): Ist die Selbständigkeit ausbaubar (und sollte für diesen Zweck unterstützt werden) oder verspricht die Arbeitsvermittlung (und die Rückstufung der Selbständigkeit zum Nebenerwerb) größeren Erfolg? Auch bei dieser Entscheidung erfüllt die Kategorie der „sinnvollen Aufstocker“ eine wichtige Pufferfunktion, mit der die Fachkräfte unter anderem Zeit gewinnen, um den Verlauf des selbständigen Erwerbs weiter zu beobachten.

7.1.2 Indikatoren zur Bewertung von Gründungsprojekten

Die Integrationsfachkräfte sehen ihre gründungsinteressierte Klientel primär als hilfebedürftige Leistungsbeziehende und rechnen mit Verhaltensweisen und Eigenschaften, wie sie sie unter diesen Bedingungen im Jobcenter häufig antreffen. Eine Gründung erscheint aus dieser Perspektive als ein sonderbares Anliegen. Denn die Fachkräfte müssen von Ressourcenarmut und gescheiterten Bemühungen um eine Beschäftigung ausgehen und sie haben in der Regel Erfahrungen mit aufgegebenen oder gescheiterten Gründungen in solchen Situationen. Hilfebedürftigkeit und Gründungswille passen vor diesem Hintergrund nicht gut zusammen. Hinzu kommt auf Seiten der Integrationsfachkräfte die **eigene Unsicherheit** bezüglich der Begleitung von Gründungsprojekten: Ihre Fachkompetenz ist auf die Arbeitsvermittlung gerichtet, also den Abgleich vorgegebener Aufgabenprofile von Arbeitsplätzen mit den Fähigkeiten konkreter Personen. Der Weg in die berufliche Selbständigkeit stellt ganz andersartige Anforderungen, für die sie nicht ausgebildet sind und die (je nach Spezialisierungsgrad und Fallhäufigkeit) ungewohnt bleiben. Spezialisierte Fachkräfte berichten davon, dass ein großer Teil ihrer nicht-spezialisierten Kolleginnen und Kollegen diese Thematik deshalb zu vermeiden versucht und entsprechenden Anfragen eher abweisend begegnet (siehe Kapitel 6.3.2).

Trotzdem haben wir keine Hinweise auf eine generell gegen Gründungen gerichtete Stimmung in den untersuchten Jobcentern. Die befragten Jobcenter-Leitungen sehen das Einstiegsgeld als eine strategische Option, die für einzelne ALG-II-Bezieher eine Lösung ihrer Erwerbsprobleme verspricht (siehe Kapitel 6.2); die Fachkräfte erkennen ebenfalls realistische Chancen im Einzelfall und wissen von erfolgreichen Beispielen. Für sie geht es vor allem darum, eine Einschätzung zu gewinnen, wer zur Gruppe der aussichtsreichen Gründungswilligen zählt und wer nicht. Für diesen Zweck nutzen sie eine Ansammlung von Kriterien, die sich am **normativen Leitbild**

einer Unternehmerpersönlichkeit orientieren. Diese Leitfigur findet sich in mannigfachen Variationen als eine zentrale Gründungsvoraussetzung in den einschlägigen Publikationen beschrieben. So nimmt beispielsweise die „Starthilfe“-Broschüre des Bundeswirtschaftsministeriums zur Existenzgründung die „Gründerperson“ als „Dreh- und Angelpunkt“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2010: 9 ff.) in den Blick. Es ist ein Standardtopos der Gründungsliteratur ebenso wie der Unternehmerforschung, dass die Schwierigkeiten der Auftragsakquise und die Unwägbarkeiten des Marktes eine spezifische Persönlichkeit mit besonderen Veranlagungen erfordern.

In Beratungsbüchern²⁸ finden sich lange Listen von wünschenswerten Fähigkeiten. Die befragten Integrationsfachkräfte nennen mehr oder weniger konkrete Eigenschaften, die sie von den gründungswilligen Personen erwarten: vor allem Flexibilität und Kommunikationsfähigkeit, Lernbereitschaft und Kreativität, Engagement und (mit besonders häufiger Nennung) Zielstrebigkeit. Eine spezialisierte Fachkraft fasst ihre Erwartungen als „**bunten Strauß von Eigenschaften**“ zusammen:

„Was zeichnet einen guten Selbständigen aus? Es kommt auf Persönlichkeitsmerkmale an: Motivation, Zielstrebigkeit, Durchhaltevermögen. Ja, so ein Stück von internaler Kontrollüberzeugung. Dass er auch mit der entsprechenden Motivation an die Sache ran geht. Je nachdem, was er macht, muss handwerklich gut sein. Oder kundenorientiert sein. Seine Dienstleistungen bringen. Er darf die betriebswirtschaftlichen Aspekte nie aus dem Auge verlieren. Um eben doch immer zu wissen, wo er steht. Wo sein Betrieb im Moment steht. Was den Ertrag oder die Wirtschaftlichkeit betrifft. Und er sollte so ein Mini-Marketing-Instrumentarium haben. Er sollte offen für Veränderungen sein, er sollte offen für Beratung sein. Er sollte sich im Zweifel auch Hilfe holen. Und das nicht ablehnen. Ja, es ist ein ganz bunter Strauß von Eigenschaften, die man da jetzt aufmachen könnte.“ (V12: Z. 198-211)

Einer Fachkraft mit wenigen Gründungsfällen fällt es schwerer, spezifische Eigenschaften zu nennen; sie kann aber Ausschlusskriterien angeben, die mit dem persönlichen Auftreten zusammenhängen:

„Was mich so ein bisschen stört ist, dass bei unserem Klientel, muss man ganz einfach so sagen, bei vielen schon alleine die persönlichen Voraussetzungen fehlen. Wir haben alles ... Ich will jetzt nicht damit sagen, dass ein Förderschulabschluss hinderlich wäre. Aber es ist zum Teil das persönliche Erscheinen. Das Auftreten. Die Kommunikation. Da kann man sagen, dass es schon so ein bisschen eingeschränkt ist.“ (V04: Z. 44-51)

Die **kulturelle Relevanz** des Unternehmerleitbildes als Referenzschema für die Einschätzung von gründungswilligen Personen zeigt sich in unseren Erhebungen darin, dass es in ähnlichen Formulierungen in den Gründungsberatungen, von den Jobcenter-Leitungen und den Integrationsfachkräften verwendet wird. So nennt eine Gründungsberaterin als Fokus beim Erstgespräch:

²⁸ Siehe beispielsweise die Ratgeber für Existenzgründung von Opoczynski/Horn 2009 oder Hofert 2007; direkt zum Untersuchungsfeld vgl. auch den „Stern-Ratgeber“: „Businessplan für Gründungszuschuss-, Einstiegsgeld- und andere Existenzgründer“ (Lutz/Schuch 2011).

„Also der erste Eindruck ist ja, ich sag jetzt mal, immer unter der Brille von den Beratern her gesehen: Ist da 'ne Unternehmerpersönlichkeit dahinter? Ist da so viel Biss und so viel Wille, grade in dieser finanziell schwierigen Situation, zu gründen? Da gehört ja schon einiges dazu.“ (E06: Z. 79-82)

Und eine Bereichsleiterin im Jobcenter nennt exemplarisch typische Eigenschaften:

„Sondern es ist auch ganz wichtig, wenn sich jemand selbständig macht, dass er die Persönlichkeit dafür hat. Also sprich, dass er ... ich kann Ihnen das jetzt nicht vollständig aufzählen. Sondern nur so ein paar Dinge, die mir jetzt ad hoc einfallen. Dass er ... wie soll ich sagen? Also dass er den Stand hat, auch mal schwierige Zeiten durchzustehen. Also es geht ja an seine Existenz dann unter Umständen. Dass er innovativ ist. Dass er Kunden akquirieren kann. Also Aufträge. Nicht einfach nur da sitzt und wartet, flattert irgendwas rein. Dass er sich neue Märkte erschließt.“ (L01: Z. 275-284)

Es besteht ein **institutionen-übergreifender Konsens** darüber, dass die „Unternehmerpersönlichkeit“ mit ihren toposgerechten Merkmalen für die Prognose des Gründungserfolgs eine wesentliche Bezugsgröße darstellt. Diese hohe Legitimationskraft erlaubt es den Integrationsfachkräften, das Unternehmerleitbild als Meßlatte für die Bewertung der Gründungsanliegen zu verwenden, die an sie herangetragen werden.

Die genannten Persönlichkeitsmerkmale stellen aber insofern einen problematischen Maßstab dar, als sie im Widerspruch zum vorherrschenden Bild vom hilfebedürftigen Leistungsempfänger stehen (vgl. Kapitel 7.1.1): Im Allgemeinen wäre zu erwarten, dass sich Personen mit derartiger Innovations- und Willenskraft im Erwerbsleben ganz ohne Unterstützung behaupten können. In der praktischen Anwendung der normativen Leitfigur lassen sich deshalb neben den Persönlichkeitsmerkmalen im engeren Sinne zwei **ergänzende inhaltliche Dimensionen** erkennen, die konkrete Anhaltspunkte für die Urteilsbildung der Fachkräfte bezüglich ihrer gründungswilligen Klientel liefern: allgemeine Voraussetzungen auf Seiten der Person und die Marktorientierung bezüglich des geplanten Gründungsprojekts.

Als **allgemeine Voraussetzungen** nennen die Fachkräfte vor allem gründungsrelevante Ressourcen, über welche die Gründenden verfügen sollten: Fachkenntnisse auf dem Gebiet der Gründung, kaufmännisches Wissen für den Geschäftsbetrieb, Kontakte und Netzwerke zur sozialen Unterstützung und für geschäftliche Verbindungen oder eine generelle Risikobereitschaft und vorausschauende Strategiefähigkeit. Bei Migrantinnen und Migranten kommen ausreichende Deutschkenntnisse hinzu. So schildert eine spezialisierte Fachkraft derartige Voraussetzungen als Ansatzpunkt für das „Abklopfen“ des Gründungswunsches im Erstgespräch:

„Dieses Erstgespräch, da wird im Prinzip abgeklopft: Was hat er für fachliche Kenntnisse aus dem Bereich? Wie sieht es aus mit dem kaufmännischen Bereich? Was hat er bisher gemacht in seinem Leben? Wie stellt er sich das vor? Wie ist der Gründungshorizont? Also von der zeitlichen Schiene her.“ (V21: Z. 42-46)

Für die Fachkräfte haben diese Kriterien (v. a. die erforderlichen Fähigkeiten) den Vorteil, dass sie gut abfragbar und teilweise auch objektiv feststellbar sind (z. B. über Bildungszertifikate). Wichtige Informationen dazu liefern vorausgegangene

Berufstätigkeiten (für den fachlichen Hintergrund oder Branchenkontakte) und insbesondere eine frühere Selbständigkeit. Diese lässt zwar einerseits einschlägige Erfahrungen vermuten, wirft aber andererseits die Frage auf, warum sie nicht erfolgreich weitergeführt werden konnte. Bei fehlenden Kenntnissen können geeignete Bildungsmaßnahmen eingeleitet werden, die häufig auf den Aufbau von betriebswirtschaftlichem Grundlagenwissen abzielen.

Als zweite ergänzende Dimension zur Bewertung der Unternehmerpersönlichkeit dient die anhand des konkreten Gründungsanliegens erkennbare **Marktorientierung** der Gründungswilligen: Welche Gedanken haben sie sich über die spezifischen Bedingungen des Marktes gemacht, auf dem sie ihr Angebot platzieren wollen? Ermittelt wird die Fähigkeit, Marktsituationen realistisch einzuschätzen und das eigene Angebot gezielt darauf abzustimmen (vgl. Kapitel 6.3.2). Dazu zählen das Wissen über Kundenbedürfnisse und Nachfragepotenziale, Informationen über konkurrierende Anbieter, Überlegungen zu einer realistischen Preiskalkulation oder Ideen zur Markterschließung und zu Werbemaßnahmen für das eigene Angebot. Eine nicht-spezialisierte Fachkraft bildet sich ein Urteil, indem sie prüft, wie intensiv sich Gründende mit den Marktanforderungen auseinandergesetzt haben:

„Information über den Markt, ob man sich auch Gedanken gemacht hat, wie der Wettbewerb dort aussehen kann. Also teilweise ist das so, dass ich da feststelle, dass sich auch oftmals die Selbst- oder die Existenzgründer nicht so ganz viel Gedanken um den Wettbewerb machen. Dass sie die Idee an sich toll finden und die ist auch gut, aber die Idee haben auch viele andere schon gehabt. Und sind auch am Markt tätig. Und das finde ich, ist auch immer ein sehr großer Punkt, wo man drauf achten muss. Und auch Marketingstrategien, wenn sie die schon haben, wie sie ja ihre Existenzgründung eben offenkundig machen wollen. Und die Kunden eben gewinnen wollen.“ (V23: Z. 108-118)

Wichtigen Aufschluss dazu gibt der **Businessplan** (als Geschäftsplanung einschließlich Marktanalyse), der standardmäßig zu erstellen ist und als schriftliche Grundlage für die Bescheinigung der Tragfähigkeit obligatorisch ist (vgl. auch Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2010: 34 ff.). So schildert eine nicht-spezialisierte Fachkraft als positives Beispiel einen fertigen Businessplan, der ihr die Einschätzung eines Gründungswunsches wesentlich erleichtert hat:

„Also manchen kommen wirklich mit einer fixen Idee, sag ich mal. Nicht alle. Bei manchen ist es wirklich ein ... Ich hatte auch schon eine Kundin, die kam hier an mit'm fertig ausgearbeitetem Business-Plan vom Steuerberater für die nächsten drei Jahre. Schon 'ne Vorschau. Da hab ich gesagt: Mensch, top! Die hat sich damit auseinandergesetzt. Die hat sich damit befasst. Gut, da hat sie sich leicht getan, das war ein Freund von ihr, der hat ihr das kostenlos erstellt. Also das kann man jetzt nicht von allen Leuten erwarten. Die hat die Möglichkeit genutzt. Das war ein Freundschaftsdienst. Und das war perfekt ausgearbeitetes Material. Und da sag ich natürlich auch: Juhu! Das ist Material. Da sehe ich Zahlen. Da sehe ich einfach, da hat sich jemand hingesetzt, Gedanken gemacht. Jawohl, das kann funktionieren.“ (V07: Z. 300-311)

In einigen Jobcentern soll der Business-Plan in Abstimmung mit der Fachkraft erarbeitet werden, in anderen Jobcentern wird diese Aufgabe den kooperierenden Gründungsberatungen übertragen. Für die Urteilsbildung der Fachkräfte ist er in beiden Fällen von wesentlicher Bedeutung, da er konkrete Angaben hinsichtlich

vorgegebener Kategorien (Produkt, Finanzierung, Marktübersicht, Marketing etc.) liefert.

Zusammenfassend betrachtet umfasst das Leitbild der Unternehmerpersönlichkeit ein großes Spektrum unterschiedlicher Merkmale, die teils konkret prüfbar sind, teils in hohem Maße subjektiver Einschätzung unterliegen. Es ist nicht in einer formalisierten und verschriftlichten Form verfügbar, sondern als ein **kulturelles Deutungsschema**, dessen normative Verbindlichkeit vorwiegend aus seiner diskursiven Verfestigung im kollegialen Austausch und seiner Fundierung in einschlägigen Informationsmaterialien resultiert. In expliziter Form als Orientierungsrahmen wird es vor allem von den spezialisierten Fachkräften genannt, die untereinander in oft engem Austausch und mit den Gründungsberatungen in regelmäßiger Verbindung stehen. Bei den nicht-spezialisierten Fachkräften sind größere Unsicherheiten zu erkennen, welche Kriterien entscheidend sind und wie sie „gemessen“ werden können. Unterschiede bestehen in der Gewichtung der verschiedenen Kriterien, in der Form ihrer Überprüfung und in den Erwartungen bezüglich der für Gründungsprojekte erforderlichen Ausprägungen. Daraus resultierende differierende Bewertungen können zu deutlich abweichenden Einschätzungen der Erfolgsaussichten einer Geschäftsidee führen. Doch das Leitbild der Unternehmerpersönlichkeit selbst genießt hohe Verbindlichkeit und gibt offenbar kaum Anlass zu Konflikten und Auseinandersetzungen.

Die Orientierung an der Unternehmerpersönlichkeit und ihren ergänzenden Dimensionen erlaubt den Fachkräften eine **provisorische Lösung ihres Kompetenzproblems**: Auch ohne eine spezialisierte Ausbildung in betriebswirtschaftlichen Fragen gibt es ihnen ein fachlich fundiertes Schema an die Hand, das eine sachlich begründete Urteils- und Entscheidungsfindung anleiten kann. Die Fachkräfte machen das Schema für ihre tägliche Alltagspraxis handhabbar, indem sie eine Reihe von Fragen entwickeln, mit denen sie im Betreuungsgespräch diese Kriterien überprüfen. Sie übersetzen das Unternehmerleitbild gewissermaßen in eine Art **impliziter Checkliste**, die sie im Gespräch mit praktisch erprobten Formulierungen abfragen (siehe Kapitel 7.1.3).

7.1.3 Umsetzung in den Interaktionen mit gründungsinteressierten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten

Das stufenförmige Auswahlverfahren bietet eine Ablaufstruktur, an der die Fachkräfte ihre Vorgehensweise ausrichten und innerhalb der sie Vorschläge und Forderungen an gründungsinteressierte erwerbsfähige Leistungsberechtigte platzieren. Das ist die **formelle**, durch organisatorische Vorgaben geregelte Seite der Fallbearbeitung (vgl. Kapitel 6.2.1). Im Rahmen dieser Struktur nutzen sie das Unternehmerleitbild als Richtschnur für ihre Gesprächsführung. Sie transferieren es in eine Art impliziter Checkliste, die sie mit bewährten Fragen abarbeiten. Das ist die **informelle**, in der alltäglichen Interaktionspraxis verankerte Seite der Fallbearbeitung.

Die praktische Handhabung dieser Arbeitsweise veranschaulicht folgende Auflistung „abzuklärender“ Punkte durch eine nicht-spezialisierte Fachkraft:

„Also das ist, wie gesagt, einerseits die fachliche Eignung. Dann eben zu schauen, inwieweit klar ist, was das eigentlich bedeutet, betriebswirtschaftliche Grundkenntnisse in irgendeiner Form. Dann müssen wir in der Regel immer abklären, inwieweit zum Beispiel schon Schulden bestehen oder vielleicht im Vorhinein bereits schon mal jemand selbständig tätig gewesen ist. Dann immer die Frage hinten dran: Warum hat das nicht funktioniert? Wenn Schulden da sind, macht es eigentlich in der Regel auch keinen Sinn, den Leuten noch mal – in Anführungsstrichen – die Möglichkeit zu geben mehr Schulden zu machen. Ja, die Deutschkenntnisse sollten ganz klar ein Stück weit irgendwo stabil sein. Dann kommt es natürlich bei manchen Sachen auch immer, das muss ich abklären, darauf an, was will derjenige denn machen? Kommt da jetzt gemacht und sagt: Ich möchte irgendwie in der Gastronomie irgendwo ein Restaurant übernehmen. Oder so. Und es ist zum Beispiel jemand, der alleinerziehend mit zwei kleinen Kindern ist. Dann stellt sich natürlich hintendran immer sofort die Frage: Öffnungszeiten? Kinderbetreuung? Wie sieht das aus? Ist das sicher gestellt? Ist das nicht? Dann versuchen wir zumindestens ein bisschen auch von vornherein im Gespräch schon abzuklären, ob derjenige realistische Vorstellungen davon hat, was er damit schaffen kann und soll aus unserer Perspektive. Ich glaub viele denken überhaupt nicht darüber nach, was das sozusagen bedeutet, 'ne Preisgestaltung zu machen, die denen ermöglicht einerseits das Geschäft am Laufen zu lassen und andererseits ihren Lebensunterhalt davon finanzieren zu können.“ (V25: Z. 138-160)

Fragen zu derartigen Kriterien führen die Fachkräfte zu ihrer persönlichen Einschätzung gründungswilliger Personen und ihrer Projekte, indem sie deren **Reaktionen** beobachten und unter Bezugnahme auf das Unternehmerleitbild bewerten: Sind Engagement und Zielstrebigkeit erkennbar? Können die Geschäftsidee schlüssig erklärt und die Marktbedingungen spezifiziert werden? Die Frageführung nimmt den Charakter einer fortlaufenden Überprüfung des Gründungsvorhabens anhand eines flexibel anwendbaren Systems von Indikatoren an. Je nach Resultat dieser Inspektion erfolgt die Zuordnung zu einer passenden Stufe im Verfahren und die Veranlassung entsprechender Maßnahmen. Auf diese Weise greifen die organisatorische Ablaufstruktur und die alltägliche Interaktionspraxis unmittelbar ineinander.

Diese **immanente „Prüfmethodik“** weist zwei deutlich voneinander abgrenzbare Beurteilungsebenen auf: die Ebene der Verhaltensbeobachtung, mit der auf Eigenschaften und Absichten der Person geschlossen wird, und die Ebene der Plausibilitätskontrolle, welche sich auf die Stimmigkeit der inhaltlichen Angaben richtet. Der **„Verhaltenscheck“** gibt Auskunft zur Frage: „Mit welcher Art von Klient habe ich es im vorliegenden Fall zu tun?“ (vgl. Kapitel 7.1.1). Auf dieser Ebene wird nicht nur darauf geachtet, was Gründungswillige antworten, sondern auch wie sie auf Fragen reagieren. Dem Unternehmerleitbild folgend werden Hinweise gesucht auf Eigeninitiative, Motivation und Zielstrebigkeit. In den Interviews nennen die Fachkräfte beispielsweise folgende Verhaltensweisen als Indizien für eine unternehmerische Veranlagung:

- konkrete Idee präsentieren, Materialien mitbringen, Informationen einholen, Stellen kontaktieren (als Hinweise auf Aktivität und Eigeninitiative),

- pünktliches Erscheinen, termingerechte Erledigung von Aufgaben, ordentliche äußere Erscheinung, verbindliches Auftreten (als Hinweise auf Zuverlässigkeit und Kundenorientierung) oder
- Ideen erklären können, Fragen stellen, auf andere zugehen, Kontakte suchen (als Hinweise auf Motivation und Kommunikationsfähigkeit).

Eine spezialisierte Fachkraft zeigt mit der folgenden Auflistung von Beobachtungskriterien, wie genau und konkret sie im Einzelnen auf das Verhalten von Gründerinnen und Gründern achtet:

„Dann sind das solche Kriterien: Kommt er pünktlich? Hält er Verabredungen ein? Sagt er telefonisch ab? Welche Begründungen sagt er, wenn er nicht an dem AC teilnehmen kann. Ich muss mein Kind vom Flughafen abholen. Wie bringt er seine Unterlagen? Sind die vollständig? Was hat er denn eigentlich schon gemacht? Ich will ein Kiosk eröffnen. Hat er schon einen gefunden? Kennt er seine Eckdaten? Hat er sich schon mal Finanzierung geklärt? Wie ist die Renovierung? Das ist einfach 'ne Fülle von anderen Fragen, die noch so hinten einfach mit 'ner Gründung verbunden sind. Die man da einfach ... dann ergibt sich ein Bild.“ (V11: Z. 481-490)

Eine nicht-spezialisierte Kollegin formuliert ähnliche Erwartungen, auch wenn sie - vermutlich weil sie noch nicht lange „im Geschäft“ ist - ihre Beobachtungskriterien unspezifischer fasst:

„Oder man merkt in der Beratung auch wirklich schon, wer wirklich dahinter her ist und das möchte. Da gibt es schon sehr große Unterschiede, find ich. Also die wirklich auch nachfragen, wenn sie mal selber auch was nicht verstanden haben: Wie ist das noch mal gemeint? Natürlich kümmer ich mich da drum, Sie haben in zwei Tagen die Unterlagen. Oder so, also da gibt's auch wirklich große Unterschiede. Oder Leute, die es wirklich schleifen lassen. Und für mich ist ein Selbständiger wirklich, der engagiert an dem Ziel arbeitet, zwar auch Spaß hat an der Arbeit und aber das wirklich auch möchte, selbständig sein.“ (V23: Z. 350-358)

Generell erscheint das Fragespektrum bei den spezialisierten Fachkräften aufgrund ihrer breiteren Kenntnisse und intensiveren Erfahrung bei der Begleitung von Gründungsprojekten weiter gefasst und detaillierter angelegt zu sein als bei ihren nicht-spezialisierten Kolleginnen und Kollegen. Aber die Praxis des „Prüfverfahrens“ ist prinzipiell ähnlich.

Auf der inhaltlichen Ebene zielt der „**Plausibilitätscheck**“ ab auf die Substanz der Geschäftsidee im Sinne der Frage: „Wie realitätsnah erfolgt die Planung für das Gründungsvorhaben?“ In dieser Hinsicht wird der Standardkontext einer Gründung abgefragt und als Marktorientierung einer unternehmerischen Persönlichkeit interpretiert (siehe Kapitel 7.1.2): der Konkretisierungsgrad der Geschäftsidee, Informationen über die Konkurrenzsituation, Einschätzungen der potenziellen Nachfrage, Kenntnisse der Branche und ihrer Entwicklung, Spielräume für die Preiskalkulation. Wie die obigen Zitate zeigen, trennen die Fachkräfte nicht zwischen beiden Formen der Prüfung, sondern verwenden sie in einer integrativen Weise.

Erst in einer analytischen Perspektive lässt sich der unterschiedliche Operationsmodus identifizieren: Während auf der Verhaltensebene geprüft wird, ob sich Grün-

dungswillige informiert und Gedanken gemacht haben, versuchen sich die Fachkräfte auf der inhaltlichen Ebene eine Vorstellung davon zu machen, ob und wie eine Geschäftsidee funktionieren könnte. Sie prüfen, ob sich die Informationen zum Gründungsvorhaben vor dem Hintergrund ihres eigenen Erfahrungswissens zu einem stimmigen und **wirklichkeitsnahen Gesamtbild** zusammenfügen. Dabei bewerten sie weniger die konkreten Details, die oft spezielles Expertenwissen voraussetzen würden, sondern eher die Vollständigkeit und Passgenauigkeit der Einzelinformationen - gewissermaßen die Gestalt der Gründungsidee. Der Plausibilitätscheck erfolgt weniger als systematische Bewertung nach vorgegebenen Kategorien denn als pragmatische Imagination einer geschäftlichen Unternehmung - die sich nicht zuletzt des „gesunden Menschenverstands“ bedient:

„Also da spielt ein bisschen gesunder Menschenverstand 'ne Rolle, ganz einfach vom Logischen her. Und wenn dann der Business-Plan vorliegt oder Rentabilitätsvorschau, versucht man anhand der Zahlen ... Man ist natürlich jetzt nicht ausgebildet oder spezialisiert in der Sache. Berufserfahrung spielt vielleicht auch ein bisschen 'ne Rolle, wenn man es 'ne ganze Weile macht.“ (V04: Z. 37-42)

Für eine gewisse Urteilssicherheit sorgen berufliche Erfahrungen und Kenntnisse, die sich aus unterschiedlichen Quellen speisen: einer eigenen selbständigen oder unternehmerischen Tätigkeit, einer betriebswirtschaftlichen Ausbildung oder Kontakten mit Selbständigen im engeren persönlichen Umfeld.

Verhaltens- und Plausibilitätscheck münden in der Regel nicht in eine eindeutige Kategorisierung oder abschließende Wertung eines Gründungsanliegens. Indem die Fachkräfte die Förderungsentscheidung weitgehend von der Tragfähigkeitsbescheinigung einer externen fachkundigen Stelle abhängig machen (siehe Kapitel 6.3.3), entlasten sie sich persönlich hinsichtlich einer abschließenden Urteilsbildung. Der geschilderte Prüfmodus erfüllt aber eine ganze Reihe anderer **Funktionen im Betreuungsprozess**:

- Zunächst gibt er Aufschluss darüber, ob eine Person und ihr Projekt basale Anforderungen für eine selbständige Unternehmung erfüllen. So liefert das Prüfverfahren Hinweise auf **Ausschlusskriterien** für eine Förderung, wie Schulden, Alkoholprobleme, psychische Labilität oder notorische Unzuverlässigkeit. Die Fachkräfte nutzen solche Ausschlusskriterien auch im Sinne des Schutzes der ALG-II-Bezieher vor einem unternehmerischen Abenteuer, das sie eventuell überfordert und ihre Probleme vermehrt statt vermindert.
- Ferner erlauben Verhaltens- und Plausibilitätscheck eine Einordnung des **Entwicklungsstands** des Gründungsanliegens: Wie weit ist es fortgeschritten? Wo bestehen noch Lücken und Defizite? Aufgrund dieser Einschätzung erfolgt die Zuordnung zu den entsprechenden Stufen des Auswahlverfahrens. Im weiteren Verlauf können Entwicklungsfortschritte des Projekts bewertet werden.
- Und schließlich ermöglicht es eine **Gesamtbewertung** des Gründungsvorhabens aufgrund eigenständiger Urteilsbildung - relativ unabhängig vom Ergebnis der externen Tragfähigkeitsbescheinigung. Auch wenn diese Gesamtbewertung für die

Förderentscheidung nicht maßgeblich ist, stellt sie einen wichtigen Orientierungswert für das weitere Verhalten den Gründenden gegenüber dar.

Neben dieser funktionalen Bedeutung haben Verhaltens- und Plausibilitätsprüfungen mit ihrem vielfältigen Kriterienkatalog für die Fachkräfte eine wichtige motivationale Bedeutung: Die Abklärung des Gründungsprojekts stellt eine besonders vielseitige und abwechslungsreiche Aufgabe dar, die sie in ihrer Kompetenz umfassend fordert. Vor allem spezialisierte Fachkräfte sehen in dieser Herausforderung den besonderen Reiz ihrer Tätigkeit.

Aus Sicht der Fachkräfte zieht auch ihre gründungswillige Klientel **Vorteile** aus diesem Prüfverfahren:

- Da die Fragen Hinweise auf potenzielle Probleme und anstehende Aufgaben im Gründungsprozess liefern, können sie zu dessen Weiterentwicklung und **Verbesserung** beitragen (vgl. Kapitel 6.3.2). In den prüfenden Fragen drückt sich das Erfahrungswissen der Fachkräfte aus, das Gründungsinteressierte als Ressource nutzen können (z. B. durch weitere Nachfragen).
- Der Prüfmodus deckt Stärken und Schwächen eines unternehmerischen Plans auf und trägt so zur **Transparenz** des Prozesses bei. Mit diesem Argument begründet beispielsweise eine spezialisierte Fachkraft ihre offene Ansprache von Problemen:

„Das ist auch meine Aufgabe, das den Menschen da klar zu machen. Ich möchte es ihm transparent machen. Ich muss niemanden, sag ich mal, vorführen oder an's Messer liefern. Und wenn er dann sagt: Ich möchte es aber trotzdem machen. Oder: Das interessiert mich nicht, was Sie sagen. Dann macht er's durch. Ansonsten sagt er: Vielleicht hat sie recht?“ (V11: Z. 365-370)

Die Erhöhung der Transparenz ändert die Entscheidungsgrundlage für Gründungswillige - und stellt so einen wichtigen Faktor im Prozess der **Selbstselektion** dar (vgl. Kapitel 6.2.1). Diese Funktion wird von den Fachkräften nicht direkt angesprochen, aber ihre Aussagen in den Interviews und ihr Verhalten in den beobachteten Gesprächen können nicht nur als Ermöglichung, sondern als gezielte Verstärkung der Selbstselektion gedeutet werden. Abschreckend kann zum einen die Fülle der Fragen wirken, mit denen Gründungsinteressierte im Prüfungsmodus konfrontiert werden, indem sie ihnen die Komplexität des geplanten Vorhabens und die vielen noch offenen Probleme vor Augen führen. Zum anderen können sie zu einer realistischen Betrachtung der (z. B. rechtlichen oder finanziellen) Hindernisse und des erforderlichen Aufwands zwingen - und in einer Situation der Ressourcenarmut zur Ernüchterung Anlass geben.

Der aus Sicht der Fachkräfte erwünschte Effekt (in Richtung Weiterentwicklung oder Abschreckung) lässt sich durch die Zusammenstellung von Fragen - etwa als schrittweise Hilfestellung oder konfrontierende Bündelung - wirkungsvoll beeinflussen. Verhaltens- und Plausibilitätscheck erlauben eine **indirekte Form der Entscheidungssteuerung**: Sie deuten an, wo die Fachkräfte Probleme sehen und wel-

che Konsequenzen sie erwarten, ohne diese explizit ansprechen zu müssen. Damit wird der Handlungsdruck für potenzielle Gründerinnen und Gründer erhöht, die Entscheidungsverantwortung aber nicht von ihnen genommen.

Schließlich dienen die im Prüfungsmodus eingesetzten Fragen auch als **Mittel der Gesprächsführung** (siehe Kapitel 7.2.2): Mit ihnen können Fachkräfte die Initiative ergreifen, das Gespräch inhaltlich steuern und ihre dominante Position als Amtsperson gegenüber leistungsberechtigten Antragstellern behaupten. Die Form des Verhaltens- und Plausibilitätschecks ist in hohem Maße kompatibel mit der sozialstaatlichen Funktionslogik amtlicher Hilfestellung in der Institution Jobcenter. Dieses Interaktionsmuster spiegelt das **asymmetrische Gefüge** einer (nach eigenen Regeln) gewährenden Instanz und einer bedürftigen Person wieder, welche die Berechtigung ihres Bedarfs begründen und dazu umfassende Informationen und Nachweise liefern muss. Den Kern dieser Interaktionsbeziehung bildet die **Prüfung der Rechtmäßigkeit** eines Anspruchs (auf Hilfe- bzw. Förderung). Eine Jobcenter-Leiterin sieht darin ein „Image“-Problem begründet, das die eigene Handlungsfähigkeit beschränkt:

„Deswegen ist ja für uns wichtig, dass wir wirklich da auch externe Unterstützer haben, die auch beraten. Weil so wie Sie vorhin gesagt haben, die Selbständigen, die sagen: Jetzt werden wir vom Amt überprüft. So werden wir ja auch gesehen. Wir sind ja jetzt nicht diejenigen, die sie erkennen als Partner: Der will uns helfen. Sondern wenn wir jetzt jemanden zum Gespräch einladen hier: Du hast zu wenig Einkommen, jetzt müssen wir was machen ... Die werden nicht unbedingt von jedem als derjenige angesehen, der Unterstützung bietet. Das ist nun mal leider so, da müssen wir wahrscheinlich auch mit leben und müssen alles dafür tun, dass unser Image sich an der Stelle noch verbessert.“ (L20: Z. 493-511)

Die Integrationsfachkräfte begeben sich mit der Gründungsförderung auf ein inhaltlich schwieriges und (vor allem für Nicht-Spezialisierte) ungewohntes Terrain, finden aber prozedurale Sicherheit in der vertrauten Grundform anspruchsprüfenden Interaktionsverhaltens. Da die Hilfebeziehenden diesen Typus des Verwaltungshandelns aufgrund ihrer „Hilfekarriere“ oft seit langem gewohnt sind, können sie sich in der Regel diesem Verhaltens- und Plausibilitätscheck anpassen und im Prüfungsmodus „mitspielen“. Zudem verfügen sie oft auch über hinreichend komplementäre Amtserfahrung, um unerwünschte Anforderungen zu umgehen oder unspezifische Erwartungen ins Leere laufen zu lassen - oder eigene Anliegen ins Spiel zu bringen. Die **wechselseitig aufeinander bezogenen Interaktionsstrategien** können einer Klärung oder Weiterentwicklung eines Gründungsprojekts förderlich oder hinderlich sein. In den folgenden Abschnitten (Kapitel 7.2) werden deshalb die Schwierigkeiten und Handlungsdilemmata dieser Interaktionskonstellation einer eingehenderen Betrachtung unterzogen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Interaktionspraxis des Verhaltens- und Plausibilitätschecks vielen Fachkräften ein (aus ihrer Sicht) zufriedenstellendes Maß an Handlungs- und Verfahrenssicherheit gibt. Es ermöglicht ihnen die Kontrolle über einen Prozess zu behalten, in dem sie nicht nur auf die Mitwirkung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, sondern auch auf die Einbeziehung externer

Instanzen angewiesen sind. Das informell übliche Prüfungsschema macht das linear fortschreitende, mehrstufige Auswahlverfahren, auf das die organisationale Prozesssteuerung hin angelegt ist, für die alltägliche Interaktion mit Gründungswilligen handhabbar. Aufgrund seiner Kompatibilität mit den bürokratischen Verwaltungstechniken der Hilfestellung kann sich dieses Schema - trotz der komplexen Bewertungs- und Entscheidungssituation, in der es zur Anwendung kommt - in Richtung einer flexibel nutzbaren Interaktionsroutine entwickeln. So sprengt die ungewohnte Handlungsanforderung nicht den Verwaltungsalltag, sondern trägt ihrerseits zur **Reproduktion der Funktionslogik der Institution** bei.

7.2 Handlungsprobleme der Gründungsförderung im SGB II

Bei der Betrachtung der Bearbeitungspraxis fällt auf, wie weit die beiden zentralen Orientierungspunkte der Fachkräfte auseinanderliegen: ihre Ausgangsperspektive von Gründungswilligen als hilfebedürftigen Leistungsempfängern auf der einen Seite (siehe Kapitel 7.1.1) und ihre Zielperspektive von Selbständigen als unternehmerischen Persönlichkeiten auf der anderen (siehe Kapitel 7.1.2). Diese Diskrepanz ist Ausdruck einer sozialen Situation, in der eine Gruppe, die sich selbst aktuell nicht versorgen kann, ein Projekt in Angriff nimmt, das zu den besonders voraussetzungsvollen ökonomischen Unterfangen zählt, nämlich der Aufbau einer selbständigen Existenz. Die Aufgabe der Fachkräfte besteht darin, diese Kluft zu überbrücken, indem sie die Erfolgsaussichten des unternehmerischen Projekts abschätzen und passende Maßnahmen in die Wege leiten.

Den Handlungsrahmen dafür liefert ein von der Organisation vorgegebenes stufenförmiges Selektionsverfahren (vgl. Kapitel 6.2.1), das je nach Spezialisierungsgrad und Kooperationsform mit externen fachkundigen Stellen unterschiedlich angelegt ist - im Prinzip aber ähnlich funktioniert (siehe Kapitel 6.3.2). Obwohl die wesentlichen Auswahlmechanismen die Selbstselektion der Leistungsbeziehenden und die externe Bewertung der Tragfähigkeit sind, entwickeln die Fachkräfte für die Steuerung des Prozesses in der Regel eine eigenständige Einschätzung des Gründungsprojekts. Sie nutzen dafür eine spezifische Prüfungsmethodik mit einem Raster bewährter Fragen (siehe Kapitel 7.1.3). Der Inhalt der Fragen orientiert sich an den Anforderungen einer Unternehmerpersönlichkeit (Methode „Verhaltenscheck“) und eines unternehmerischen Projekts (Methode „Plausibilitätscheck“), die sie aus persönlichen Erfahrungen und aus dem Wissensbestand der Gründungsberatung ableiten. Der Interaktionsmodus greift auf Prüf- und Kontrollmuster zurück, wie sie in der Verwaltung von Hilfeleistungen üblich sind; er folgt der institutionellen Logik der Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Anspruchs.

Die Fachkräfte bewältigen den Spagat zwischen Hilfestellung und Gründungsanliegen also in der täglichen Praxis durch die Übertragung vertrauter Verwaltungsroutinen auf ein komplexes ökonomisches Unterfangen. Dieses pragmatische Vorgehen gibt den befragten Fachkräften hinreichend Handlungssicherheit und führt zu vertretbaren Ergebnissen. Dennoch bleiben eine Reihe gewichtiger Probleme erkennbar, die diese „Lösung“ mit sich bringt. So bewährt sich dieser Handlungsmodus

des vorwiegend für spezialisierte Fachkräfte, die inhaltlich genügend Wissen und Erfahrung mitbringen, um das Schema flexibel anwenden zu können. Der Mehrheit der nicht-spezialisierten Fachkräfte dagegen fehlt die fachliche Basis zur Anwendung dieses Handlungsmusters. Deshalb versuchen sie offenbar häufig, eine Befassung mit der Thematik zu vermeiden. Umgekehrt ist spezialisierten Fachkräften eher bewusst, dass auch dieses Vorgehen den vielfältigen Anforderungen einer Gründung nur in beschränktem Maße gerecht werden kann und ineffektive Förderung ebenso wie mangelnde Unterstützung nicht ausschließt. Im Folgenden wird diese Problematik der Bearbeitungspraxis systematisch analysiert, um daraus Folgerungen für die Gestaltung der Gründungsförderung im SGB II ableiten zu können. Als Kernprobleme werden ermittelt: die Vielschichtigkeit der Fallbearbeitung (Kapitel 7.2.1), ihre eingeschränkte Informations- und Kommunikationsbasis (Kapitel 7.2.2) und die komplementäre Vereinseitigung von Fallbearbeitung im Jobcenter und externer Gründungsberatung (Kapitel 7.2.3).

7.2.1 Vielschichtigkeit der Entscheidungslage

Um die Vielschichtigkeit der Förderproblematik zu veranschaulichen, sei an die Ausgangskonstellation erinnert. Auslöser für Verwaltungshandlungen im Jobcenter ist die soziale Notlage einer Person (und ihrer Bedarfsgemeinschaft), die sie dem Amt gegenüber geltend macht. Das Amt prüft, ob diese Notlage einen den rechtlichen Normen entsprechenden Hilfeanspruch begründet und ermittelt den Unterstützungsbedarf. Gleichzeitig werden Anstrengungen zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit unter dem Motto „Fordern und Fördern“ in die Wege geleitet. Das Fallmanagement konzentriert sich zunächst auf die Chancen der Hilfebedürftigen am Arbeitsmarkt. Mit der Gründungsabsicht kommt zur Arbeitsvermittlung eine zweite, ganz anders gelagerte Aufgabenstellung hinzu und erhöht die **Komplexität der Fallbearbeitung**.

Für die Arbeitsvermittlung genügt es im Wesentlichen, wenn die fachlichen Qualifikationen der Person (unter Berücksichtigung spezifischer individueller Merkmale) mit der Nachfrage am Arbeitsmarkt abgeglichen und geeignete Vermittlungs- oder Anpassungsmaßnahmen eingeleitet werden. Bei einer Gründung sind nicht nur die Anforderungen an die Person (im Sinne der Unternehmerpersönlichkeit) wesentlich höher, sondern vor allem ist die **Marktanalyse viel aufwändiger**. Es reicht dafür nicht, eine zentral registrierte Nachfrage (in Form von Stellenangeboten) abzurufen, sondern es müssen eine Geschäftsidee, ihre betrieblichen Voraussetzungen, die mögliche Konkurrenz und die potenzielle Nachfrage ermittelt und im Zusammenhang miteinander ausgewertet werden. Und vor allem gilt: Diese Aufgabe muss im Wesentlichen von den Gründungswilligen selbst geleistet werden - nicht nur wegen des dafür benötigten Zeitaufwands, sondern vor allem, weil diese „ihren“ Markt auch kennen und verstehen müssen, wenn sie dort längerfristig ökonomisch überleben wollen. Die Fachkräfte können sie dabei nur unterstützen und versuchen, aufgrund ihrer Informationen eine eigenständige Einschätzung zu gewinnen. Auf dieser Basis

lässt sich keine der Arbeitsvermittlung vergleichbare Sicherheit über das Vorgehen und die Erfolgsaussichten auf diesem Weg aus der Hilfebedürftigkeit gewinnen.

Im Prozess der Entscheidungsfindung über die Förderung findet die Tätigkeit der Fachkräfte einen obligatorischen Handlungsrahmen in den organisatorischen Regularien der stufenförmigen Selektion. Doch im Vorlauf und im Nachgang dazu bleiben Entscheidungen zu treffen, für die es kaum formale Handlungsrichtlinien gibt. Diese Entscheidungen betreffen die **Abwägung zwischen der Arbeitsvermittlung und der Gründungsförderung** als zwei alternativen Wegen aus der Hilfebedürftigkeit.

Eine Entscheidung im **Vorlauf zu einem Gründungsprojekt** ist nötig, um die Energien auf die Verfolgung einer der beiden Optionen konzentrieren zu können. Es sind die nicht-spezialisierten Fachkräfte, die schon bei Äußerungen erster vager Gründungsideen vor der Entscheidung stehen, ob deren Aussichten es rechtfertigen, die Arbeitsvermittlung hintan zu stellen oder ganz einzustellen. Bei den spezialisierten Fachkräften tritt diese Frage in den Hintergrund, weil sie von Beginn der Betreuung an mit dem Gründungsprojekt befasst sind; immerhin ist ihnen als Fachkräften im Jobcenter bewusst, dass die Arbeitsvermittlung den im Regelfall näher liegenden Ausweg aus der Hilfebedürftigkeit bildet. Bei den externen Gründungsberatungen, die über die Tragfähigkeit der Projekte urteilen, spielt diese Alternative keine erkennbare Rolle mehr (vgl. Kapitel 7.2.3). Formal schlägt sich diese Entscheidung nieder in einer Eingliederungsvereinbarung, die festlegt, dass sich eine Person auf absehbare Zeit auf Gründungsaktivitäten konzentriert und dafür von der aktiven Arbeitsvermittlung freigestellt wird.

Die Schwierigkeit für die nicht-spezialisierten Fachkräfte besteht darin, zu einem Zeitpunkt über ein **Aussetzen der Arbeitsvermittlung** zu entscheiden, da die Aussichten des Gründungsvorhabens allenfalls zu erahnen sind. Für diese Entscheidung gibt es keine rechtlichen und organisatorischen Vorgaben - da diese sich **entweder** auf die Arbeitsvermittlung **oder** auf die Gründungsförderung beziehen, aber nicht die Wahl zwischen ihnen zum Gegenstand haben. Trotzdem handelt es sich um eine der folgenreichsten Entscheidungen im Verfahrensverlauf, denn erst mit der Einstellung der Arbeitsvermittlung kann der Prozess der Prüfung einer Gründungsförderung einsetzen; sie präjudiziert zwar nicht die Förderung, aber sie stellt eine entscheidende Hürde auf dem Weg zu ihr dar.

Da es um die Wahl zwischen zwei Alternativen geht, beruht die Entscheidungsfindung auf einem Abgleich der zu beiden verfügbaren Informationen. Die nicht-spezialisierten Fachkräfte können dafür ihre bisherigen Arbeitsvermittlungsbemühungen auswerten; über das Gründungsprojekt stehen ihnen zu diesem Zeitpunkt Informationen von vergleichbarer Zuverlässigkeit nicht zur Verfügung. Aus den ver-

einzelten Hinweisen, die uns dazu vorliegen²⁹, entsteht der Eindruck, dass viele nicht-spezialisierte Fachkräfte eine dezidierte **Entscheidung eher vermeiden**, indem sie möglichst lange an der Arbeitsvermittlung als Priorität festhalten. Erst wenn dieser Weg nur noch geringe Erfolgchancen verspricht oder wenn Gründungswillige besonders hartnäckig ihr Anliegen verfolgen, lassen sie die Gründungsoption zum Zuge kommen. Wann dieser Punkt im konkreten Fall erreicht ist, scheint bei den Fachkräften sehr unterschiedlich zu sein. Es ist anzunehmen, dass er umso früher erreicht wird, je geschickter und nachdrücklicher Gründungsinteressierte ihr Ansinnen vorbringen.

Dieselbe Entscheidung stellt sich in umgekehrter Richtung noch einmal, wenn **nach einer geförderten Gründung** darüber zu befinden ist, ob die Erfolge der unternehmerischen Tätigkeit eine weitere berufliche Selbständigkeit rechtfertigen oder ob nicht erneut die Arbeitsvermittlung als Alternative vorzuziehen ist. Das ist dann der Fall, wenn Gründerinnen und Gründer nicht genügend Einkommen erwirtschaften, um den Hilfebezug zu verlassen, und die Einkommensentwicklung dies auf kürzere Frist auch nicht erwarten lässt. Es handelt sich um dieselbe Art von Entscheidung, wie sie bei Bestandsselbständigen zu treffen ist, deren Einnahmen stagnieren oder rückläufig sind. Insofern kann diese Entscheidung unabhängig von der Gründungsförderung gesehen werden, auch wenn die Informationen aus diesem Prozess bei der Bewertung des Erwerbserfolgs hilfreich sein können. In diesem Fall aber gibt es kein stufenförmiges Verfahren, keine Selbstselektion und keine externe Begutachtung. Es steht nicht einmal eine Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit als Entscheidungshilfe zur Verfügung. Eine Führungskraft im Jobcenter wünscht sich für diese Entscheidungssituation eine klare Regelung durch den Gesetzgeber:

„Was ich mir generell wünschen würde wäre schon 'ne Entscheidung vom Gesetzgeber bei den Bestandsselbständigen, dass eben 'ne bestimmte zeitliche Begrenzung da ist, wo dann eben auch vom Gesetzgeber her dieser Nachdruck da ist: Jetzt sieh zu, dass du dich da beeilst. Und in die Puschen kommst, wie man so schön sagt. Und mit deiner selbständigen Tätigkeit dich auch ernähren kannst. Sonst sind die vom Jobcenter berechtigt, dich in die Vermittlung einzubeziehen. Wir sind's heute auch schon. Aber es ist nicht so eindeutig.“ (L08: Z. 895-903)

Die ohnehin schon **hohe Komplexität** der Bewertung eines Gründungsprojekts, das unter den Bedingungen von Hilfebedürftigkeit verfolgt wird, wird also dadurch **zusätzlich gesteigert**, dass vor, während und nach der Gründungsförderung die Arbeitsvermittlung als Alternative vergleichend zu prüfen ist. Eine Spezialisierung der Fallbearbeitung bietet für diese Aufgabe im Vorlauf zur Gründung keine Lösung, da in jedem Fall zunächst nicht-spezialisierte Fachkräfte zu entscheiden haben, ob die Arbeitsvermittlung weiterhin im Mittelpunkt der Betreuungsaktivitäten stehen soll.

²⁹ Da sich diese Entscheidung im Vorfeld der Gründungsförderung abspielt, wurde sie in unseren Erhebungen nur am Rande berücksichtigt. Sie wurde von den befragten Führungskräften und Fachkräften der Jobcenter von sich aus nur selten thematisiert. Das lässt darauf schließen, dass sie bisher kaum in den Fokus der bewussten Planung und Steuerung der Fallbearbeitung gelangt ist.

Erst im Nachgang dieser Entscheidung steht die organisatorische Alternative zur Verfügung, spezialisierte Fachkräfte mit der Betreuung solange zu betrauen, wie die Selbständigkeit währt. Das Jobcenter Ostlingen ist noch einen Schritt weiter gegangen, indem es für die Fallbearbeitung sämtlicher Bestandsselbständiger eine spezialisierte Gruppe von Fachkräften eingerichtet hat.

Aber vorläufig gilt für die untersuchten Jobcenter, dass eine der schwierigsten Entscheidungen, nämlich die Abwägung zwischen Arbeitsvermittlung und Gründungsabsicht, ohne Orientierung gebende organisatorische Richtlinien von den nicht-spezialisierten Fachkräften getroffen werden muss. In der Regel wird, wie in folgender Aussage einer Führungskraft erwartet, dass diese Abwägung in regelmäßigen Abständen erfolgt:

„So und wir haben uns jetzt aber auf die Fahnen geschrieben, mit den einzelnen Verantwortlichen in den Markt- und Integrationsteams, das so zu regeln, dass eben auch geregelte Vorsprachen da sind. Dass in regelmäßigen Abständen geprüft wird: Wie ist die Einkommenssituation? Und ich sag mal, bei denjenigen, die jetzt im Bestand schon immer selbständig waren und auch bei denjenigen, die sich jetzt neu gründen, dass man nach einem Jahr prüft, individuell natürlich. Wie ich vorhin schon sagte, es kann Gewerbe geben, da braucht's etwas länger. Aber dass man so nach einem Jahr generell prüft: Wie sieht das jetzt hier aus? Ist die Tendenz positiv oder ist sie negativ? Und bei diesen Bestandskunden, wenn die dann noch nicht so weit sind, also dann sagen wir schon: Gut, jetzt beziehen wir sie mehr in die Vermittlung ein. Wir können jetzt nicht zu ihm sagen, davor werden wir uns auch schwer hüten: Melde dein Gewerbe ab. Du kannst es nicht. Und das bringt nichts. Denn das würde wirklich ein Eingriff in die persönlichen Rechte bedeuten. Sondern er kann sein Gewerbe gerne weiter betreiben. Aber wir beziehen ihn in die Vermittlung mit ein. Weil er verpflichtet ist, wenn er bei uns Leistungen bekommt, seine Hilfebedürftigkeit zu verringern oder zu beenden. Ja, das ist das einzige, das wir im Hintergrund als Paragraphen haben. Und sagen können, hier sind wir verpflichtet, was zu tun. Wir sehen, es geht so nicht.“ (L08: Z. 278-297)

In solchen Entscheidungen am Rande des Verfahrens steckt ein wesentlicher Teil des tatsächlichen Ermessensspielraums der Integrationsfachkräfte. Neben den geschilderten Orientierungswerten (siehe Kapitel 7.1.1 und 7.1.2) spielen dafür eine Reihe **pragmatischer Kriterien** eine wichtige Rolle, die der Gesamtkonstellation „Gründungsabsicht im SGB II“ Rechnung zu tragen versuchen. Zu diesen Kriterien zählen:

- **Alter:** Bei jüngeren Leistungsbeziehenden wird das Gründungsinteresse deutlich skeptischer gesehen, weil ihnen Markterfahrungen fehlen, während ihr Alter auf dem Arbeitsmarkt positiv zu Buche schlägt. Ältere Gründungswillige stoßen auf offenere Ohren, weil bei ihnen die Arbeitsvermittlung schwieriger ist und eine „aufstockende“ Selbständigkeit als Übergang in die Rente tolerierbar erscheint.
- **Berufsbiographie:** Als relevantes biographisches Ereignis gilt vor allem eine frühere Selbständigkeit. Als positiv wird die dabei erlangte Markterfahrung verbucht, kritisch wird hingegen gefragt, woran diese Erwerbstätigkeit gescheitert ist. Beispielsweise erwartet eine erfahrene, spezialisierte Fachkraft:

„Also wenn jetzt ein Kunde schon mal selbständig war, möchte ich keinen Business-Plan haben, wo er mir sagt, was er genau machen will. Sondern dann gehört für mich auch noch rein, was jetzt anders laufen soll wie damals.“ (V19: Z. 566-569)

- **Bedarfsgemeinschaft:** Zu den relevanten Rahmenbedingungen zählt auch der familiäre Hintergrund. Zum einen mit der Frage, inwieweit das Gründungsprojekt von den Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft mitgetragen wird, da der Rückhalt in der Familie als wichtige Erfolgsvoraussetzung gesehen wird. Zum anderen mit der Größe der Bedarfsgemeinschaft, nach der sich die Einkommenshöhe bemisst, mit der der Hilfebezug verlassen werden kann.
- **Ausschlussgründe:** Eine wichtige Kategorie bilden schließlich jene harten Kriterien, die als prinzipielles Hindernis für die Übernahme unternehmerischer Verantwortung gelten. Schulden, Insolvenzverfahren oder andere finanzielle Belastungen werden als unternehmerische Beschränkungen, Hinweise auf Alkoholsucht oder Drogenabhängigkeit als unkalkulierbare Risiken betrachtet.

Solche Kriterien erhöhen die Vielschichtigkeit der Problematik, indem sie weitere Faktoren ins Spiel bringen. Als Erfahrungswerte bilden sie **informelle Entscheidungsrichtlinien** zur Abwägung der Alternativen Arbeitsvermittlung und Gründungsprojekt. Als dominante Handlungsstrategie lässt sich zwar der Rückbezug auf Verwaltungsprozeduren und Interaktionsroutinen beobachten. Die Vielschichtigkeit der Problematik und die Vielfalt der Entscheidungskriterien erfordern allerdings eine **flexible Anwendung** der im Verwaltungsalltag bewährten Vorgehensweisen auf die Gründungsproblematik. So können die Integrationsfachkräfte die „Prüfung rechtmäßigen Hilfebezugs“ als institutionelle Handlungslogik nutzen und aufrecht erhalten, ohne die Anpassungsfähigkeit an individuelle Gegebenheiten, die im Falle von Gründungsprojekten besonders gefordert ist, aufgeben zu müssen. Allerdings stellt sich die Frage, ob diese Vorgehensweise einheitliche Entscheidungskriterien und hinreichende Transparenz in der Bearbeitung der Fälle sicherstellt. Vor allem für die nicht-spezialisierten Fachkräfte scheint sie mit erheblichen Unsicherheiten verbunden zu sein, aufgrund derer sie ihre Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten nicht in vollem Umfang nutzen.

7.2.2 Verengte Kommunikationsmuster und Informationszugänge

Das Verwaltungshandeln im Jobcenter ist im Kern darauf ausgerichtet, Anspruchsberechtigungen zu klären, Unterstützungsleistungen festzulegen und geeignete Wege zur Überwindung des Leistungsbezugs zu finden. Der dominante Kommunikationsmodus ist die **Prüfung der Voraussetzungen für derartige Verwaltungsakte** durch Ermittlung der erforderlichen Informationen von den Leistungsbeziehenden. Die besondere Schwierigkeit dieser Aufgabe liegt darin, dass diese Informationen nicht nur deren Erwerbsleben betreffen, sondern weit in ihr Privatleben hineinreichen, wobei ihnen bestimmte Auskünfte sogar zum Nachteil gereichen (und beispielsweise Leistungskürzungen nach sich ziehen) können. Folglich ist auf Seiten der ALG-II-Bezieher von einer eingeschränkten Kooperationsbereitschaft auszugehen. Der Kommunikationsmodus umfasst deshalb über die reine Informationsbeschaffung hinaus auch die Kontrolle der Verlässlichkeit ihrer Angaben.

Dieser institutionelle Hintergrund macht es verständlich, warum auch die Bearbeitung der Gründungsförderung im Jobcenter primär einer immanenten Prüfmethode folgt (siehe Kapitel 7.1.3).³⁰ Das **Interaktionssetting** ist - wie das bei Gesprächen mit Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern in Behörden üblich ist - **formalistisch-distanzierend**: Die Gespräche finden in der Regel am Schreibtisch der Fachkräfte statt, meist an einem für Besprechungen vorgesehenen Erweiterungsteil. Die Fachkräfte sitzen vor dem Bildschirm und wenden sich je nach Gesprächsinhalt stärker dem Gesprächspartner oder der EDV zu und geben zeitweise Daten und Informationen ein. Mit dem üblichen Schreibtischstuhl auf Rollen sind sie wesentlich mobiler als ihr Gegenüber, das meist recht unbeweglich auf seinem Besucherstuhl verharrt. Die Distanzierung kann verstärkt werden, indem Leistungsbeziehende vor der Tür warten müssen oder mehr oder weniger freundlich begrüßt werden.

Das **Gesprächsverhalten** der Integrationsfachkräfte ist überwiegend **direktiv steuernd** - entweder über Fragen, über die Verabreichung von Informationen oder die Erteilung von Anweisungen (etwa für zu beschaffende Unterlagen). Charakteristisch sind Frage-Antwort-Sequenzen, in denen die Fachkräfte die für den aktuellen Schritt im Stufenverfahren relevanten Punkte ihrer impliziten Checkliste (siehe Kapitel 7.1.2) systematisch durchgehen. Informationsblöcke werden in routinierter Weise zügig abgehandelt und bei Bedarf mit schriftlichen Unterlagen ergänzt. Anweisungen werden in betonter Form erteilt und bei Bedarf (auch wiederholt) erläutert. Falls die Hilfebeziehenden eigene Anliegen vorbringen, lassen die Fachkräfte sie oft ausführlich erzählen, um an geeigneter Stelle zielstrebig - mit Fragen und Informationen - zu dem vorgesehenen Schritt im Selektionsprozess zurück zu führen. Sie gehen (wie die Vorgespräche zeigen) mit klaren Vorstellungen davon in das Gespräch, welcher Verfahrensschritt ansteht und lenken das Gespräch in diese Richtung. Der organisatorische Rahmen des Jobcenters und die formale Position als Amtsperson, die über Ansprüche entscheiden und Sanktionen verhängen kann, erleichtern die Durchsetzung einer direktiven Gesprächsführung.

Das stufenförmige Selektionsverfahren und die Prüfmethode bieten die nötige **Orientierung** für Gespräche, bei denen inhaltliche Anliegen und persönliches Auftreten der Hilfebeziehenden im Vorhinein nur schwer einzuschätzen sind. Denn die Fachkräfte haben mit einer großen Zahl von „Kunden“ zu tun, die oft nur in großem zeitlichem Abstand zum Gespräch erscheinen, sodass es schwierig ist, sich individuell auf einzelne Personen einzustellen. Hinzu kommt, dass die Gesprächstermine oft in knapper Abfolge (alle 30 oder 60 Minuten) und zu ganz verschiedenen Themenstellungen (auch bei den spezialisierten Fachkräften: in unterschiedlichen Gründungsphasen) stattfinden. Die **Bezugnahme auf das Selektionsverfahren** ermöglicht es, in dieser unübersichtlichen Terminabfolge vorab ein Gesprächsziel zu definieren

³⁰ Die weiteren Ausführungen in diesem Kapitel beruhen neben den Interviews mit Integrationsfachkräften auch auf der Beobachtung von insgesamt acht Gesprächen von Fachkräften mit Gründenden und Selbständigen im Jobcenter (zum methodischen Verfahren siehe Kapitel 4).

und im Gesprächsverlauf konsequent zu verfolgen. Für die inhaltliche Strukturierung fungiert die **implizite Checkliste als Leitfaden**, mit dem die Initiative auch bei unterschiedlichsten Gesprächsentwicklungen flexibel erlangt und die Hoheit über die Situationsdefinition behauptet werden kann. Diese Verfahrenorientierung gewährleistet ein hohes Maß an Handlungssicherheit in einer prinzipiell offenen Interaktionssituation, die durch eine beträchtliche Komplexität der Thematik und schwer vorhersehbare Reaktionen der Hilfebeziehenden gekennzeichnet ist.

Neben einer hohen Verfahrenssicherheit zeigen die Fachkräfte in den beobachteten Gesprächen auch eine **beachtliche Kommunikationskompetenz**. Trotz des distanzierenden Interaktionssettings sind sie um einen sachlich-ruhigen Gesprächston bemüht. Sie wenden sich den Gesprächspartnern häufig direkt zu und suchen den persönlichen Kontakt (mit Blickkontakt, unterstreichenden Gesten, erläuternden Formulierungen, Heranrücken des Stuhls) - meist deutlich mehr als dies umgekehrt geschieht. Ihre Gesprächsführung erscheint in wichtigen Phasen als professionell geschult, etwa wenn sie sich entschuldigen, weil sie zwischendurch Daten in den Computer eingeben, und begründen, wozu dies geschieht. Routinemäßig werden Unterlagen erläutert und Gelegenheiten zu Rückfragen gegeben. Falls der Eindruck entsteht, das Gegenüber habe einen Sachverhalt nicht verstanden, werden zusätzliche Erklärungen gegeben. Dies setzt allerdings voraus, dass die Hilfebeziehenden ihre Verständnisschwierigkeiten - verbal oder nonverbal - zum Ausdruck bringen. Denn der Zeitdruck, unter dem die Gespräche stehen, bedingt auch, dass die Fachkräfte deren Fortgang zügig vorantreiben.

Das verfahrensgelenkte und geübte Gesprächsverhalten der Fachkräfte erfordert von den Gründenden eine **aktive Mitwirkungsstrategie**, wenn sie eigene Anliegen zur Geltung bringen wollen. Aufgrund ihrer oft langjährigen Behördenerfahrungen sind sie mit diesem Interaktionsmodus prinzipiell vertraut und können in der Regel routiniert „mitspielen“. Doch ihre formale Position als Leistungsbeziehende und Antragstellende, die meist zum Gespräch vorgeladen werden, stellt eine schwierige Ausgangslage für eine Interessendurchsetzung dar. Zwar können sie Ansprüche auf der herrschenden Rechtsgrundlage geltend machen, müssen dafür aber Berechtigungen nachweisen, Auskünfte erteilen und Eigeninitiative zeigen.

In den beobachteten Interaktionen lassen sich zwei verschiedene Gesprächsstrategien ausmachen, mit denen Gründungswillige eigene Ansinnen einbringen. In der **defensiven Variante** werden Anliegen (z. B. als Wunsch nach Weiterbildung) bei geeigneten Gelegenheiten im Gesprächsverlauf - etwa in Verbindung mit einer Antwort oder während einer Gesprächspause - anzubringen versucht, um sie danach bei Bedarf mehrfach zu wiederholen. Selbst wenn diese Angelegenheiten trotz dieser nachdrücklichen Äußerung nicht von den Fachkräften aufgegriffen werden, erlangen die Gründungswilligen eine Einschätzung ihres Stellenwerts im Prozess und können ihr weiteres Vorgehen entsprechend anpassen. In der **offensiven Variante** ergreifen Gründungswillige möglichst frühzeitig die Initiative und bringen ihr Thema mit ausführlichen Erläuterungen und körpersprachlichen Bekräftigungen zu Gehör.

Sie zwingen damit die Fachkräfte mehr oder weniger zu einer Reaktion, können aber kaum verhindern, dass diese - eventuell mit geeigneten Nachfragen - das Gespräch wieder auf den geplanten Verfahrensschritt zurückführen.

Beide Varianten vermitteln den Eindruck (der sich in den Nachgesprächen zu den Beobachtungen bestätigt), dass die Hilfebeziehenden nicht damit rechnen, ihr Interesse durchsetzen zu können. Nach ihrer Zufriedenheit mit dem Gesprächsverlauf befragt, bringen sie meist eine **realistisch-pragmatische Einstellung** zum Ausdruck: Aufgrund begrenzter Erwartungen sind sie nicht allzu enttäuscht, wenn ihrem Ansinnen nicht entsprochen wird; sie erachten es als Erfolg, wenn sie ihre Argumente und Vorschläge als Gesprächsgegenstand etablieren und ein gewisses Entgegenkommen bewirken konnten. Diese Haltung lässt weniger auf ein strategisches Vorgehen mit gezielt-taktischem Bezug auf das Handeln der Gegenseite schließen, sondern eher auf ein **trial-and-error-Verfahren**, mit dem punktuell Gestaltungsspielräume ausgelotet und Zugeständnisse erreicht werden. Ihre Initiativen wirken wie Versuchsballons, mit denen sie die Einstellung und Handlungsbereitschaft der Fachkräfte testen.³¹ Sie durchbrechen damit nicht die Verwaltungsroutine, bringen aber deren Variationsbreite zum Vorschein.

So erscheint das Kommunikationsverhalten beider Seiten **verengt auf Interaktionsroutinen**, die sich in der Verwaltung von Hilfeleistungen bewährt haben: Die Fachkräfte richten ihr Gesprächsverhalten am Ziel passender Verfahrensschritte und am Inhalt der (dem Unternehmerleitbild folgenden) impliziten Checkliste aus; die Hilfebeziehenden versuchen, im amtlichen Verfahrensablauf den punktuellen Test aktuell drängender Anliegen unterzubringen. Beide Vorgehensweisen sind miteinander kompatibel, weil sie sich auf den Verwaltungsprozess als übergeordnete Rahmenstruktur beziehen, und können sich teilweise sogar komplementär ergänzen. Doch folgen sie unterschiedlichen Situationsdeutungen und stehen einer Verständigung auf gemeinsame Gesprächsziele eher im Wege. In der Beobachtung entsteht deshalb regelmäßig der Eindruck, dass phasenweise die Kommunikation wenig aufeinander bezogen ist, sondern eher nebeneinander her auf parallelen Schienen verläuft. Dieser Interaktionsmodus erscheint für die Klärung von Fragen, die Übermittlung von Informationen und die Klarstellung von Interessen durchaus ausreichend und erfüllt damit die grundsätzlichen Anforderungen der Verwaltungspraxis. Er entspricht aber nicht einer Vorstellung von Beratung, wie sie beispielsweise in der Gründungsberatung (siehe Kapitel 7.2.3) verbreitet ist: als Unterstützung für KlientInnen zur Erzielung einer Problemlösung aus eigenem Antrieb und mit eigenen Kräften.

³¹ Möglicherweise korrespondiert die Gründungskepsis der Fachkräfte (siehe Kapitel 7.1.1) mit einer Art „Unterstützungskepsis“ auf Seiten der Leistungsbeziehenden: Sie gehen davon aus, dass das Handeln der Fachkräfte vorrangig auf die Einhaltung von Verfahren und die Reduzierung von Kosten abzielt und nicht auf individuelle Unterstützung in einer spezifischen Problemlage.

Ob sich die Gespräche der Fachkräfte mit Gründungsinteressierten als **Beratungsgespräche** qualifizieren lassen, ist aus verwaltungstechnischer Sicht nicht maßgeblich, da Beratungsaufgaben formal ohnehin auf externe fachkundige Stellen und andere Maßnahmenträger ausgelagert sind (siehe Kapitel 6.2.2). Die Fachkräfte verfügen in der Regel nicht über eine der Gründungsberatung vergleichbare Beratungsmethodik, die sie in der Kommunikation mit Gründungsinteressierten einsetzen könnten. Für die Praxis der Fallbearbeitung im Jobcenter ist eher die Frage relevant, ob damit die für die Gründungsförderung erforderlichen **Informationen** in ausreichendem Maße ermittelt werden können. In dieser Hinsicht weisen die geschilderten Interaktionsroutinen deutliche Begrenzungen auf. Diese Einschränkungen fallen besonders ins Gewicht, weil aufgrund seiner Vielschichtigkeit für die Betreuung eines Gründungsprozesses wesentlich mehr Aspekte zu beachten sind als beim üblichen Verfahren der Arbeitsvermittlung (vgl. Kapitel 7.2.1).

Der Informationsfluss im Prozess der Gründungsförderung im Jobcenter ist **inhaltlich, zeitlich und methodisch begrenzt**:

- Die dem Prüfungsverfahren zugrunde liegenden impliziten Checklisten (siehe Kapitel 7.1.2) erscheinen - soweit das in Interviews und Beobachtungen erkennbar wird - prinzipiell breit angelegt und thematisieren vielfältige Aspekte einer Gründung. Ihr Umfang hängt aber in hohem Maße von **persönlichen Voraussetzungen der Integrationsfachkräfte** ab: ihren Interessen, Vorbildungen und Erfahrungen. Fachkräfte mit betriebswirtschaftlichen Kenntnissen, häufigem Austausch mit Wirtschaftseinrichtungen und langjähriger Berufserfahrung stehen Gründungsberatungen in dieser Hinsicht wenig nach. Doch vor allem bei ihren nicht-spezialisierten Kolleginnen und Kollegen ist von einer wesentlich engeren thematischen Bandbreite auszugehen, mit der nur ein Teil der gründungsrelevanten Probleme in den Blick gerät. Da es in den Jobcentern keine systematische Ausbildung für die Gründungsförderung gibt, fehlen einheitliche fachliche Grundlagen.
- Indem die Fachkräfte ihr Vorgehen auf die Abfrage von dem Unternehmerleitbild und dem Standardkontext einer Gründung folgenden Kriterien konzentrieren, bleiben **Themen unberücksichtigt**, die weder dort vorgesehen sind noch von den Gründenden aus eigener Initiative angesprochen werden (wie z. B. persönliche Neigungen im Berufsfeld oder Unterstützungsmöglichkeiten aus dem sozialen Netzwerk der Gründenden). Im Unterschied zu einigen Gründungsberatungen (siehe Kapitel 7.2.3) ist der Prozess im Jobcenter nicht als offener Austausch an einem Coaching-Verständnis orientiert. Es gibt deshalb wenig Raum für eine Öffnung des Gesprächs für neue oder weiterführende Themen, die nicht vorab erwartbar sind - was aber bei einem komplexen Projekt wie einer Gründung ein wichtiger erfolgsfördernder Faktor ist.
- Aufgrund des institutionellen Settings und der methodischen Beschränkungen ist kaum damit zu rechnen, dass Gründende von sich aus freimütig und ungezwungen über ihre Gründungsabsichten und deren Kontext ins Erzählen kommen. Wie oben geschildert wurde, versuchen sie in den beobachteten Gesprächen durchaus, einzelne spezifische Anliegen mit Nachdruck einzubringen, zeigen aber kei-

ne pauschale Auskunftsbereitschaft. Aufgrund des im Jobcenter allgegenwärtigen Prüf- und Kontrollmodus ist im Gegenteil von einem **zurückhaltenden Informationsverhalten der Gründenden** auszugehen. Die für die Fallbearbeitung charakteristische Prüfmethodik (siehe Kapitel 6.3.2) dürfte diese Zurückhaltung eher verstärken als abschwächen.

- Da zudem der **zeitliche Rahmen** - sowohl was die Zahl der Termine als auch die Dauer der Gespräche betrifft - eng gesetzt ist, bieten sich wenig Gelegenheiten, in denen sich ein offenes Gespräch und die Ansprache von Themen ergeben könnten, die zunächst nicht im Fokus beider Parteien liegen. Zwar ist vor allem bei den spezialisierten Fachkräften die Bereitschaft für weitere Gesprächstermine zu inhaltlichen Fragen einer Gründung hoch, setzt aber wiederum voraus, dass diese Option von der Gegenseite aktiv nachgefragt wird.

Das Interaktionssetting ermöglicht damit einen Informationsaustausch nur soweit, als ihn die Prüfmethodik der Fachkräfte und die amtsbezogene Auskunftsbereitschaft der Gründenden zulassen. Themen, die außerhalb dieser Grenzen liegen oder sich erst im Prozess als relevant erweisen, geraten nur schwerlich ins Blickfeld. Informationen dazu können folglich weder für die Weiterentwicklung des Gründungsprojekts noch für eine realitätsgerechte Prüfung seiner Erfolgsaussichten genutzt werden. Sofern die persönlichen Umstände und die spezifischen Marktbedingungen einen komplexen Gründungskontext konstituieren, kann daraus ein **substantielles Informationsdefizit** resultieren. Unbefriedigend ist es schließlich, dass die Gründenden dabei in hohem Maße von dem persönlichen Wissenshintergrund „ihrer“ Fachkraft abhängig sind - und damit vom „Zufall der Zuständigkeit“. Angesichts dieser Informationsproblematik wächst den Gründungsberatungen als Kooperationspartnern der Jobcenter eine gewichtige Aufgabe zu.

7.2.3 Koppelung von Fallbearbeitung und externer Gründungsberatung

Die Bedeutung externer Gründungsberatungen im Prozess der Gründungsförderung im SGB II beruht auf den Bescheinigungen zur Tragfähigkeit von Gründungsprojekten, welche die Richtlinien der Bundesagentur für Arbeit als Entscheidungshilfe vorsehen und denen die Fachkräfte in ihren Förderentscheidungen weitestgehend folgen (siehe Kapitel 6.2.1). Für die **Form der Zusammenarbeit** mit externen Beratungsstellen ist in den untersuchten Jobcentern der Spezialisierungsgrad maßgeblich (siehe Kapitel 6.3.1 und 8): Jobcenter mit Spezialisierung geben fertige Planungsunterlagen der Leistungsbeziehenden zur Prüfung weiter (vorwiegend an Industrie- und Handelskammer oder Handwerkskammer); den Prozess der Erarbeitung dieser Unterlagen unterstützen andere Maßnahmenträger (z. B. mit Profiling oder Assessment-Center). Eine intensivere externe Gründungsberatung ist in den Jobcentern ohne Spezialisierung möglich, weil dort die wesentlichen Planungen (und insbesondere der Businessplan) mit direkter Unterstützung durch die fachkundige Stelle erstellt werden. Zwar sind auch hier die Beratungsmöglichkeiten durch Rahmenvereinbarungen zeitlich beschränkt, aber die Gründungsberatungen geben in den Interviews an, den gegebenen Spielraum so weit als möglich für Beratungszwe-

cke zu nutzen, weil das ihren Interessen und Kompetenzen entspricht. Sie äußern ein professionelles Selbstverständnis, das (im Unterschied zu den Befragten aus den Kammern) über die rein ökonomische Bewertung eines Gründungsprojekts weit hinausgeht.

Diesem **Beratungsverständnis von Gründungsberatungen** soll im Folgenden näher nachgegangen werden, weil es als komplementäre Ergänzung zu der im Verwaltungskontext des Jobcenters angewandten Prüfmethodik der Fachkräfte wirksam wird (siehe auch Maier-Gutheil 2009). Es wird von jenen privatwirtschaftlichen oder kommunalen Trägern vertreten, welche die Gründungsberatung als ihr hauptsächliches Tätigkeitsfeld sehen; in den Interviews in den Industrie- und Handelskammern wurde es nicht in dieser expliziten Form ausgeführt. Als gemeinsame Basis aller beteiligten Expertinnen und Experten fungiert das Leitbild der unternehmerischen Persönlichkeit, und auch hinsichtlich der marktbezogenen Plausibilitätskontrolle der Geschäftsidee ist das Vorgehen ähnlich. Die grundsätzlichen Unterschiede liegen in der eher **optimistischen Grundhaltung** gegenüber Gründungen und in der intensiven Beschäftigung mit der **Person des Gründenden** - im Kontrast zu dem oberflächlicheren Verhaltenscheck der Integrationsfachkräfte. Diese Differenzen erklären sich aus dem anders gearteten institutionellen Rahmen: Die Gründungsberatungen haben sich auf dieses Gebiet spezialisiert und durch gezielte Aus- und Weiterbildung ein professionelles Selbstverständnis dazu entwickelt.

Sie bieten ihre Leistungen in der Regel einem breiten KlientInnenkreis an und verfügen dadurch über ein wesentlich größeres Spektrum an Erfahrungen mit beruflicher Selbstständigkeit. Sie erkennen die besonderen Schwierigkeiten von Gründungen aus dem Hilfebezug heraus an, wenden aber prinzipiell dieselbe Methodik an, die sich bei ihrer Klientel im Allgemeinen bewährt hat. Ihr Beratungsverständnis ist nur indirekt auf Verwaltungsabläufe bezogen (nämlich als Rahmenbedingung einer möglichen Förderung) und folgt primär dem Coaching-Anspruch, die **Entfaltung eines individuellen Leistungspotenzials** systematisch zu unterstützen. Analog zur Gründungsskepsis der Fachkräfte ist der **Erfolgsoptimismus** in diesen Gründungsberatungen institutionell bedingt: Die Überzeugung von der Entwicklungsfähigkeit individueller Anlagen und von einer Gründung als möglichem Entfaltungsraum dafür bildet die Basis ihres Geschäftsmodells (wie umgekehrt die institutionelle Logik des Jobcenters der Prüfung der Rechtmäßigkeit von Ansprüchen folgt).

Dieses Geschäftsmodell geht einher mit einem **spezifischen Beratungssetting**.³² Für die KlientInnen steht ein vereinbartes Quantum an Beratungszeit zur Verfügung, für das gemeinsam feste Termine vereinbart werden (im Kontrast zu den üblichen „Vorladungen“ im Jobcenter), sodass der Ablauf transparent bleibt. Die Interaktion

³² Beratungsgespräche in den Gründungsberatungen wurden im Rahmen der Studie nicht beobachtet (vgl. aber Maier-Gutheil 2009). Die folgende Skizze beruht auf den Interviewaussagen der Beraterinnen und Berater unter Berücksichtigung der vor Ort angetroffenen Gegebenheiten - und gibt damit vorwiegend deren Selbstverständnis wieder.

beginnt in der Regel damit, dass die Beraterinnen und Berater bei Ankunft der Gründenden im Wartebereich informiert werden und sie dort persönlich abholen. Die Gespräche finden an einem Besprechungstisch statt und werden zunächst non-direktiv angelegt, um den Gründenden Gelegenheit zu geben, ihr Anliegen und ihre Sichtweise ausführlich darzulegen. Dieses eher einladende Setting rahmt die Interaktion als eine **Dienstleistung** und betont den Status der Gründenden als (willkommene) Nachfrager nach einer professionellen Leistung.

Der wichtigste Unterschied zur Fallbearbeitung im Jobcenter liegt darin, dass die Beratung primär als eine **Unterstützungsleistung** angelegt ist.³³ Die Beraterinnen und Berater haben zumindest in der Anfangsphase den Anspruch, die Gründenden ausgiebig zu Wort kommen zu lassen, um so ein umfassendes Bild des geplanten Gründungsprojekts zu erhalten. Auf dieser Grundlage werden die für die Gründung erforderlichen Bedingungen geklärt und ihre Entwicklungschancen abgeschätzt. Die Differenz zu den Integrationsfachkräften liegt nicht in den Inhalten, welche der immanenten Prüfmethodik zugrunde liegen, sondern in dem **andersartigen Frage-Antwort-Modus**. Denn inhaltlich sind sie ebenfalls am Standardkontext einer Gründung und am UnternehmerInnenleitbild orientiert. Die Fragen aber dienen nicht nur dazu, die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen anhand eines Kriterienkatalogs abzuchecken, sondern sollen zugleich Erzählungen zur Geschäftsidee anregen, die den Beratenden die nötigen Anhaltspunkte für das Entwicklungspotenzial der Gründung liefern - und mit denen die Gründenden selbst weitere Klarheit über ihr Vorhaben gewinnen.

Dieser methodische Ansatz kommt insbesondere in dem (in den Interviews deutlich geäußerten) Anspruch der Gründungsberatungen zum Ausdruck, sich intensiv und individuell auf die **persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten** der Menschen im Gründungsprozess einzulassen. So spricht eine Gründungsberaterin von der „Liebe zum Menschen“ (E06: Z. 918) als Voraussetzung der eigenen Tätigkeit:

„Sondern ich berate, weil ich wirklich für den Menschen sehe: Das ist eine Möglichkeit, wo er tatsächlich zum Laufen kommt. Und das ist der Gradmesser. Und aus meiner Sicht: Was anderes kann's auch nicht sein.“ (E06: Z. 907-910)

Und sie bezieht diese Haltung ausdrücklich auf Gründende, die vom Jobcenter kommen:

„In der Regel sind Menschen, die im Harzt-IV-Bezug sind, nimmer gesattelt. Sie sind auf diese Unterstützung ja angewiesen, weil sie's alleine nicht mehr gebacken kriegen. Das heißt, das ist in gewisser Weise Ausnahmezustand. Und dann muss ich den Menschen auch in diesem Ausnahmezustand annehmen können. Und net sagen:

³³ Den Gründungsberatungen kommt dabei zu Hilfe, dass im Verlauf des Förderungsverfahrens im Jobcenter bereits eine Vorselektion (als Selbstselektion der Gründungswilligen, die durch Maßgaben der Integrationsfachkräfte gefördert wird, siehe Kapitel 6.2.1) erfolgt ist. In der Folge haben es die Gründungsberatungen vorwiegend mit denjenigen Gründungswilligen zu tun, deren Projekte aussichtsreicher sind und die im Hinblick auf Eigenschaften einer Unternehmerpersönlichkeit vergleichsweise gut abschneiden.

Jetzt hast deine Zahlen immer noch net aufbereitet. Da schau dir mal die Ablage an. Jetzt kommst wieder mit deinem Karton oder wie auch immer. Das funktioniert so net. Also aus meiner Sicht: Die Berater, die wirklich 'ne große Liebe haben und 'ne hohe Fachkenntnis, also diese Kombination, das macht aus meiner Sicht gute Gründungsberatung aus. Weil dann kann ich auch erkennen, welche Potenziale stecken in dem.“ (E06: Z. 946-956)

Gerade wegen deren schwieriger persönlicher Lage erachten es diese Beraterinnen und Berater als wesentlich, neben dem ökonomischen Projekt auch die individuelle Entwicklung der Gründenden im Blick zu behalten.

Dieser Beratungsansatz lässt sich als **komplementäre Ergänzung** zur Fallbearbeitung im Jobcenter interpretieren: Die offenere und aufgeschlossenerere Gesprächsführung kann eine bessere Vertrauensbasis schaffen und einen Zugang zu persönlichen Informationen erschließen, als dies im Verwaltungskontext möglich ist. Die im vorausgehenden Kapitel beschriebenen Verengungen der Informationswege können so vermieden und zusätzliche Perspektiven und Potenziale entdeckt werden, welche die Erfolgswahrscheinlichkeit des Gründungsprojekts erhöhen. Die Vereinbarkeit beider Verfahren zeigt sich darin, dass auch Gründungsberatungen Standardfragen zur Plausibilitätsprüfung nutzen, wie die eben zitierte Beraterin erläutert:

„Und dann frag ich nach: Wo kommen denn deine Kunden her? Ja, die sind überall. Ja, wo ist denn dein erster Kunde? Und dann seh ich schon: Hat der tatsächlich schon Gespräche geführt oder sind das alles nur Überlegungen? Also sprich unsere Aufgabe im Rahmen der Überprüfung der Tragfähigkeit ist auch zu gucken und auch zu überprüfen: Geht der tatsächlich raus? Das ist ein ganz wichtiges Element.“ (E06: Z. 338-343)

Die Differenz der Perspektiven und Methodiken scheint also kein grundsätzliches Problem darzustellen - eher schon die **mangelnde Koppelung der beiden Verfahrensweisen**: Sie stehen weitgehend unverbunden nebeneinander, es sind nur wenige Anzeichen für eine systematische Zusammenführung der beiden Ansätze und der mit ihnen gewonnenen Informationen zu erkennen. Der Grund liegt nicht einfach in fehlender Kommunikation zwischen den beiden Instanzen. Denn meist findet regelmäßig ein konstruktiver Austausch zu generellen Fragen der Gründungsförderung im SGB II statt und beide Seiten berichten von weiteren bilateralen Kontakten zur Besprechung einzelner Fälle. Die Ursache ist eher in der weitgehenden **Trennung der Bearbeitungsphasen** zu suchen:

- Die Fallbearbeitung beginnt mit der Initiierung des Prozesses durch die Fachkräfte im Jobcenter (mit eher gründungskeptischer Tendenz).
- Wenn die Gründungsberatungen den Prozess übernehmen (wie das bei den nicht-spezialisierten Jobcentern der Fall ist), können die Fachkräfte nur noch am Rande Einfluss nehmen; die Gründungsinteressierten bringen ihre Planung unter der (erfolgsoptimistischen) Begleitung durch die Gründungsberatung zum Abschluss.

- Mit dem Start der Selbständigkeit übernehmen wieder die (gründungsskeptischen) Fachkräfte im Jobcenter (im Zusammenwirken mit der Leistungssachbearbeitung) die Betreuung.

In dieser Abfolge gibt es keine Stelle, an der beide Perspektiven systematisch zusammengeführt werden. Formal soll die **Tragfähigkeitsbescheinigung** diese Funktion erfüllen. Tatsächlich begegnen zahlreiche Fachkräfte diesen externen Urteilen kritisch, weil die Gründungsberatungen sie ihrer Ansicht nach allzu leichtfertig ausstellen - wie die folgende Erzählung belegt:

„Also wenn ich hier Leute acht Jahre im Hartz-IV-Bezug hab, die dann sagen: Ich mach mich mit 'ner Lebensberatung selbständig. Und ich weiß, die haben ihr eigenes Leben nicht im Griff und kriegen dann von dort 'nen Stempel für 'ne Tragfähigkeit in der Lebensberatung. Muss ich einfach an der Sinnhaftigkeit der Beratung zweifeln.“
(V18: Z. 190-194)

Dennoch sehen sie sich in ihrer Förderungsentscheidung an diese Urteile gebunden (auf die ja auch die Gründenden pochen können); eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Gründungsberatung findet dazu nur in Ausnahmefällen statt. Auch bei Konflikten werden **unterschiedliche Standpunkte selten diskutiert**, und die wechselseitigen Informationen, die Anlass zu Divergenzen geben, werden nicht zusammengeführt. Die Komplementarität der Perspektiven wird also kaum zur Optimierung von Entscheidungen genutzt, sondern verfestigt sich eher in konkurrierenden Herangehensweisen in verschiedenen Prozessphasen. Umgekehrt wird nämlich von Seiten der Gründungsberatungen Kritik an dem Zeitrahmen geäußert, der ihnen zur Verfügung steht. Insbesondere in den Jobcentern Marktingen und Neu-Altstadt ist die vertraglich vereinbarte Beratungszeit in den letzten Jahren so stark reduziert worden, dass der eigentliche Beratungsansatz nicht mehr systematisch verfolgt werden kann:

„Wir haben fünf Stunden Zeit für diese Tragfähigkeitsprüfung. Das heißt, das ist nicht viel. Das ist extrem knapp, um es mal ganz deutlich zu sagen. Wir sind sehr froh, dass wir das dürfen. Aber die Erfahrung zeigt, dass es sehr, sehr wenig Zeit ist, um wirklich auch den Menschen dahinter zu sehen.“ (E06: Z. 65-69)

Während von Seiten der Jobcenter der Anspruch einer intensiven Beratung für die Gründung als persönlicher Entwicklungsprozess infrage gestellt wird, berücksichtigen umgekehrt die Gründungsberatungen die im Jobcenter priorisierte **Arbeitsvermittlung** allenfalls am Rande. Auch diese **Vereinseitigung der Ausrichtung der Beratungstätigkeit** ist institutionell bedingt: Die Gründungsberatungen haben weder einen Auftrag zu einer Vermittlungstätigkeit noch verfügen sie über die dafür nötigen Kompetenzen; sie konzentrieren sich deshalb ganz auf die Gründung als Erwerbchance für die Hilfebeziehenden. Sie bewerten nur, ob eine Gründung Erfolgchancen hat, aber nicht, ob diese höher sind als bei einer Arbeitsvermittlung. Ihr Erfolgsoptimismus resultiert auch aus dieser Beschränkung der Handlungsperspektive auf die Gründung als einzig verbleibendem Weg aus dem Hilfebezug. Im Gegensatz dazu bewerten die Integrationsfachkräfte die Gründung prinzipiell im

Vergleich mit der Arbeitsvermittlung (siehe Kapitel 7.2.1) - und nähren so wiederum ihre Skepsis.

Eine Koppelung beider Perspektiven wird schließlich durch den Umstand erschwert, dass die Gründungsberatungen noch weniger an **Rückmeldung zu den Erfolgen** der von ihnen bewerteten Gründungen erhalten als die Fachkräfte (vgl. Kapitel 6.3.2). Damit fehlt ihnen die Möglichkeit, die eigenen Urteile zu überprüfen und eine realistischere Einschätzung - bezogen insbesondere auf die spezifische KlientInnengruppe - zu gewinnen. Weder ein Scheitern einer Gründung noch die Ursachen dafür werden für sie transparent - und können auch nicht als Basis für einen weitergehenden Erfahrungsaustausch mit den Fachkräften im Jobcenter genutzt werden. Erfahrungswerte mit Erfolgen anderer Gründergruppen sind nur schwerlich übertragbar, da diese in der Regel über eine deutlich günstigere Ressourcenausstattung verfügen. Die Chance, aus einer formal geregelten Kooperation einen gemeinsamen Lernprozess mit Entwicklungsmöglichkeiten für beide Seiten zu machen, bleibt somit weitgehend ungenutzt.

8 Spezialisierung als Kardinalfrage

Bisher haben wir in dieser Studie vor allem Strukturen und Prozesse betrachtet, die die Vergabepaxis aller Jobcenter charakterisieren. Trotz dieses Hintergrundes von gemeinsamen Abläufen, Problemfeldern und organisationalen Strukturen weisen die Jobcenter in ihrer Bearbeitung des Einstiegsgeldes sowie der angrenzenden Themenbereiche (Betreuung der Bestandsselbständigen, Darlehen und Zuschüsse) erhebliche Unterschiede auf. Die entscheidende Dimension, die diese Unterschiede verstehbar macht, sind nicht etwa die Größe eines Jobcenters oder die Zahl der jährlich zu bearbeitenden Fälle. Es ist vielmehr die Frage, ob in einem Jobcenter die Auswahl- und Vergabeprozesse im Zusammenhang mit dem Einstiegsgeld spezialisiert betrieben werden oder ob sie als Teil der allgemeinen Aufgabenanforderung zufällig auf die Fachkräfte verteilt werden. Obwohl sich in den von uns in der telefonischen Vorbefragung erfassten 22 Jobcentern knapp die Hälfte gegen eine Spezialisierung in Bezug auf das Einstiegsgeld entschieden hatten, wurde bei den eingehender untersuchten sechs Jobcentern deutlich, dass die Frage, ob man sich entsprechend spezialisiert, in jedem Fall auftritt: Auch die nicht-spezialisierten Jobcenter haben sich dazu (zumindest zum Befragungszeitpunkt) dezidiert entschieden. In diesem Abschnitt werden wir versuchen zu zeigen, welche Überlegungen bei der Entscheidung für oder gegen eine Spezialisierung eine Rolle spielen und welche Konsequenzen diese Entscheidung für die Bearbeitung haben, sowie allgemeine Überlegungen zu den Vor- und Nachteilen einer spezialisierten Fallbearbeitung anstellen.

Die Frage der Spezialisierung einzelner Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen stellt sich angesichts der offensichtlichen Komplexität des Gegenstandsbereichs der Selbstständigkeitsförderung im SGB II. Die Anforderungen an die Integrationsfachkräfte

leiten sich aus drei Kontexten ab: dem der Entscheidungsbegleitung, der Gründungsberatung und dem Kontext des verwaltungspraktischen Vergabeprozesses.³⁴ Zunächst muss in jedem Einzelfall abgewogen werden, ob eine Selbständigkeit im Vergleich zu anderen Wegen aus der Leistungsberechtigung als beste Alternative erscheint. Dabei sollten grundsätzlich die Besonderheiten des Einzelfalls (erworbene Berufserfahrungen, Arbeitsmarktnähe, Erfahrungen mit dem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten z. B. hinsichtlich Einsatzbereitschaft und Zuverlässigkeit usw.) und natürlich das (demonstrierte) Interesse an einer Selbständigkeit Berücksichtigung finden. Die Entscheidung für eine Selbständigkeit hat dabei für den ALG-II-Bezieher weitreichende Konsequenzen, von der Sozialversicherung bis zur Gefahr der Verschuldung. Die Integrationsfachkräfte müssen die Entscheidung über eine Selbständigkeit für sich treffen und die Entscheidungsprozesse der ALG-II-Bezieher kompetent begleiten und u. U. lenken (Entscheidungsbegleitung). Dabei lässt sich eine Abwägung zwischen den Alternativen Selbständigkeit / andere Integrationswege (z. B. Vermittlung in abhängige Beschäftigung oder Förderung mit einer Maßnahme) nur treffen, wenn neben diesen situativ-individuellen Faktoren auch abgeschätzt werden kann, wie aussichtsreich eine Gründung ist. So fallen in den Jobcentern Aufgaben an, die für Gründungsberatungen typisch sind, insbesondere die Einschätzung der Gründungseignung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und der Tragfähigkeit des jeweiligen Gründungsvorhabens - auch wenn diese Aufgaben nicht zwangsläufig allein von den Jobcentern erbracht werden müssen (Gründungsberatung). Und schließlich müssen die Jobcenter die konkrete Vergabe des Einstiegsgeldes organisieren. Dazu zählt die Etablierung eines praktischen Verfahrens zur Auswahl von Gründungsinteressierten (siehe dazu die Kapitel 6.2.1 und 6.3.2), die Prüfung der Unterlagen und nicht zuletzt die leistungsseitige Betreuung in der Nachgründungsphase (Vergabeprozess). Diese letztgenannte Anforderung ist nicht zu unterschätzen. In den Gesprächen mit MitarbeiterInnen der Jobcenter erweist sie sich immer wieder als eine wesentliche Triebfeder für die Spezialisierung.

Für die Führungskräfte eines Jobcenters ist die Entscheidung für oder gegen eine spezialisierte Fallbearbeitung alles andere als trivial. Sie stehen vor einem grundlegenden Dilemma: Einerseits liegt es aufgrund der Vielschichtigkeit der Anforderungen durchaus nahe, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausschließlich für die Bearbeitung von Einstiegsgeld und gegebenenfalls angrenzende Sachbereiche freizustellen. Zu den erwartbaren Vorteilen einer solchen Regelung gehört u. a. eine routinisierte und damit schnellere und fehlerfreiere Bearbeitung. Andererseits sind die Einstiegsgeldförderfälle selbst in den Jobcentern mit vergleichsweise hoher Zugangsrate in Förderung so gering, dass die Ressourcen, die eine Spezialisierung beansprucht, unverhältnismäßig hoch erscheinen können. Dies gilt umso mehr, als eine alternative Spezialisierung entweder auf der Integrations- oder auf der Leistungssachbearbeitungsseite die o. g. Herausforderungen mitunter nicht zufrieden-

³⁴ Die Grundanforderungen an die Jobcenter sind damit analog denen der Agenturen für Arbeit bei der Administration des Gründungszuschusses (Bernhard 2012a).

stellend bewältigen kann (siehe auch Kapitel 6.4.1). Ohne eine Spezialisierung der Leistungssachbearbeitung werden zwar Auswahl und Begleitung der Gründungsinteressierten von Spezialistinnen und Spezialisten betrieben, vor allem in der Betreuung in der Nachgründungsphase können aber Probleme auftreten, die zu Verzögerungen bei der Bearbeitung oder zu Widersprüchen führen. Ohne eine Spezialisierung der Integrationsseite wiederum wird die Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Selektionsprozesse unterminiert (zu den Vor- und Nachteilen siehe unten). Für die Jobcenter, die sich für eine Spezialisierung entscheiden, liegt es daher nahe, die Leistungssachbearbeitung und die Integrationsseite parallel zu spezialisieren. Das erhöht den organisatorischen und personellen Aufwand noch weiter und verschärft die Frage nach der Angemessenheit der Ressourcenverwendung angesichts einer vergleichsweise geringen Zahl von Förderfällen.

Im Folgenden werden zwei Fallbeispiele vorgestellt, in denen sich Jobcenter für bzw. gegen eine Spezialisierung der Fallbearbeitung entschieden haben.³⁵ Im Anschluss werden wir in verallgemeinernder Absicht auf Besonderheiten, Probleme und Vorzüge der Spezialisierung zu sprechen kommen.

8.1 Spezialisierung der Fallbearbeitung in Stadthausen

Die interne Spezialisierung der Bearbeitungsstrukturen ist eine Möglichkeit, mit der Komplexität der Anforderungen der Gründungsförderung im SGB II umzugehen. Stadthausen gehört zu den Jobcentern, die sich für eine Spezialisierung entschieden haben. Es ist aber insofern ein spezieller Fall, als es die Spezialisierung besonders systematisch und offensiv vorantreibt. Für Stadthausen ist die Spezialisierung der Aufgabenbereiche der Gründungsförderung ein Projekt der systematisch lernenden Organisationsentwicklung, bei dem Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus unterschiedlichen Fachbereichen und Führungsebenen untereinander sowie mit Externen in permanentem Austausch stehen, um Abläufe und Ergebnisse der Gründungsförderung zu verbessern. Alternative Steuerungsmöglichkeiten werden diskutiert und anhand klarer Zielvorstellungen bewertet. Charakteristisch für das systematische Lernen bei der Organisationsentwicklung ist dabei, dass einmal getroffene Entscheidungen auf weitere Verbesserungsmöglichkeiten hin überprüft werden. Für diese Prozesse wurde eigens eine Projektgruppe eingesetzt:

„Wir hatten im letzten Jahr 'ne Projektgruppe Existenzgründung. Weil wir gesagt haben: Wir sind zwar schon relativ gut, aber es gibt noch Bereiche, wo man etwas verbessern könnte.“ (V12: Z. 83-85)

Spezialisierung wird also als unablässiger Prozess der schrittweisen Optimierung begriffen und weniger als die Umsetzung einer fest gefügten Idealvorstellung guter

³⁵ Die Darstellung der beiden Fälle dient demonstrativen Zwecken. Die Schlussfolgerungen, die im Anschluss gezogen werden, ergeben sich nicht nur aus den aufgeführten zwei Fällen, sondern aus allen sechs eingehend untersuchten Jobcentern. Zur Analyse wurden alle Interviews eines Jobcenters als Datenmaterial für Fallstudien von Jobcentern ausgewertet. Zu der Auswertung zählte auch eine ausführliche interpretierende Darstellung jedes Jobcenters.

Organisation. Dieser Philosophie entsprechend wird auch in der Beziehung zu externen Kooperationspartnern neben einer anlassbezogenen Kommunikation zu konkreten, möglichen Förderfällen auch ein regelmäßiger Austausch über grundlegende Fragen gepflegt. Mit anderen Jobcentern wird in einem Arbeitskreis Informationsaustausch betrieben und mit der Organisation, die exklusiv die Tragfähigkeitsgutachten für das Jobcenter erstellt, werden auf jährlicher Basis Feedbackgespräche geführt.

Systematisch lernorientierte Organisationsentwicklung benötigt regelmäßige und zuverlässige Informationen über den Erfolg der Bemühungen. Die unklare Informationssituation zum Verbleib der Einstiegsgeldgefährdeten, die grundsätzlich für alle Jobcenter problematisch ist, stellt für Stadthausen daher eine besondere Herausforderung dar: Wie will man das Jobcenter auf ein Ziel hin optimieren, wenn man nicht sicher sagen kann, in welchem Ausmaß die organisationalen Entscheidungen die Zielerreichung überhaupt beeinflussen? Insofern ist es nicht überraschend, dass Stadthausen einigen Aufwand betreibt, um diese Lücke zu schließen und „auf eigene Faust“ Erfolgsindikatoren zu generieren.

„Sie müssen sich entscheiden und da sind die Evaluationen, die wir hier haben, 'ne sehr gute Grundlage, weil wir einfach erkennen, wie stark wir unsere Mittel reduzieren können durch eine gezielte Begleitung von Selbständigen. Und das ist einfach ein durchschlagendes Argument.“ (L10: Z. 361-365)

Die Evaluationen, auf die sich die Führungskraft hier bezieht, werden von einer Integrationsfachkraft regelmäßig durchgeführt, um den Verbleib der Geförderten nachzuhalten:

„Ich weiß nicht, ob das repräsentativ ist: In den drei Jahren, die ich so ausgewertet habe, da bin ich jetzt bei immerhin 33,5 %, die echt aus dem Bedarf sind. Und hab nochmal so 36 %, glaube ich, die den Bedarf drastisch reduziert haben. Es gibt auch Leute – 17, 18 % – die inzwischen schon wieder abgemeldet haben.“ (V12: Z. 156-161)

Für ein Jobcenter ist Spezialisierung immer mit spezifischen Investitionen verbunden: Fachkräfte werden aus der allgemeinen Tätigkeit ihres Fachbereichs herausgelöst und für bestimmte Teilaufgaben freigestellt, Arbeitsabläufe müssen umgelenkt und - das wird im hier behandelten Fall besonders deutlich - die Folgen der Spezialisierung müssen überwacht und gegebenenfalls Entscheidungen revidiert werden. Der Versuch, die Nachhaltigkeit der Gründungsförderung zu quantifizieren ist daher keine „Spielerei“ eines besonders motivierten Mitarbeiters. Er ist vielmehr eine notwendige Grundlage für den gesamten systematisch optimierenden Lernprozess, dem sich das Jobcenter verschrieben hat.

Stadthausen hat sich für eine beidseitige Spezialisierung entschieden, d. h. es gibt jeweils ein Team von Spezialisten in der Leistungssachbearbeitung und unter den Integrationsfachkräften. Auf der Integrationsseite werden die spezialisierten Fachkräfte in der Regel sehr früh von den zuständigen Integrationsfachkräften eingeschaltet. Zur Erleichterung der Übergabe wird im Jobcenter eine Liste geführt, auf

der die Gründungswilligen vermerkt werden (V11: Z. 40-44). Vom Eintrag in die Liste an übernimmt eine spezialisierte Kraft die weitere Betreuung des Kunden bzw. der Kundin durch die Prüfinstanzen des internen Ausleseverfahrens. Auf der Seite der Leistungssachbearbeitung ist die Spezialisierung weniger exklusiv. Die Spezialisierten werden hier nur bei Problemfällen eingeschaltet. Die Spezialisierung nach dem Aufgabenbereich „Selbständigkeit“ überlagert hier die organisatorische Aufteilung des Jobcenters in eine Zentrale und mehrere Geschäftsstellen, sodass die als Problemfälle identifizierten Fälle von der Peripherie in das Zentrum und damit zur spezialisierten Leistungssachbearbeitung weitergetragen werden.

„Also die Identifikation von Zweifelsfällen in den dezentralen Standorten, und die Abstimmung, wie gehen wir jetzt da weiter vor, mit den vier Experten.“ (L10: Z. 636-638)

Wie bei jeder organisatorischen Spezialisierung führt die beidseitige Spezialisierung von Integrations- und Leistungsteams zu Schnittstellen, die als Sollbruchstellen des Kommunikationsflusses wirken können. Im Vergleich zu einer gänzlich unspezialisierten Fallbearbeitung vervielfältigt sich in Stadthausen die Zahl der beteiligten Akteure und der Abstimmungsbedarf zwischen diesen: Die nicht-spezialisierten Fachkräfte müssen die spezialisierten einschalten und sie müssen nach Ende der spezialisierten Bearbeitungsphase die Kunden bzw. die Kundinnen wieder übernehmen. Dabei muss die Integrationsseite jederzeit ihre Fallbearbeitung mit der Leistungssachbearbeitung rückschließen, die selbst wiederum intern spezialisiert ist, was zumindest in Einzelfällen mehrere Ansprechpartner mit sich bringt. Schließlich muss das Jobcenter sich mit der externen fachkundigen Stelle abstimmen und dabei sowohl integrationsseitige (insbesondere die Prüfung der Person und des Vorhabens als Grundlage für die Ermessensausübung) als auch leistungsseitige (insbesondere die Stimmigkeit der Angaben gegenüber der Leistungsabteilung mit den Angaben im Businessplan) Aspekte berücksichtigen. In Stadthausen ist man sich dieser Problematik bewusst und geht sie gezielt an, z. T. durch teilformalisierte Abläufe wie der eben zitierten Liste, die bei der Übergabe von Gründungswilligen von den Integrationsfachkräften zum spezialisierten Integrationsteam zum Einsatz kommt, z. T. aber auch durch routinisierte Rücksprachen und regelmäßige Feedbackgelegenheiten.

Die Betreuung durch eine spezialisierte Integrationsfachkraft für Gründungen ist notwendigerweise zeitlich begrenzt. In Stadthausen wechselt die Zuständigkeit für eine Gründerin bzw. einen Gründer allerdings nicht unmittelbar mit der Gründung, sondern erst nach Ablauf der Förderphase mit dem Einstiegsgeld. Sofern die Geförderten nicht sofort aus dem ALG-II-Bezug herausfallen, werden sie als neue Bestandsselbständige zunächst weiterhin von Spezialisierten betreut.

„Aber ich bleibe, oder wir bleiben dann in der Betreuung drin. Das heißt, ich mache mir konkret 'ne Wiedervorlage für spätestens neun Monate. Also zwischen sechs und neun Monate. Mach ich mir 'ne Wiedervorlage. In neun, sechs Monaten hab ich den frühestens. Dann guck ich mir nochmal. Guck mal, wie einfach in ALG II sein Einkommen ist. Nach neun Monaten spielen wir's durch, wenn da nur 100 Euro sind, wenn das eingefroren ist, dann hol ich ihn mir. Dann schreib ich ihn an. Mit Rechtsfolgebelehrung. Und dann sag ich: Bitte bringen Sie die Einkommenssituation der letzten

drei Monate mit. Das kann 'ne einfache Gewinnüberschussrechnung sein.“ (V11: Z. 397-407)

Sollte es im Verlaufe des Auswahlprozesses, der den Gründungsprozess in Stadthausen begleitet, jedoch dazu kommen, dass jemand sein bzw. ihr Gründungsvorhaben aufgibt, wird er bzw. sie gleich in das Fallmanagement zurückgegeben.

Die Leistungssachbearbeitung tritt in Erscheinung, wenn die Gründung konkret wird. In Stadthausen wird - und das abweichend von anderen Jobcentern - regelmäßig und unmittelbar nach Beginn einer Selbständigkeit Rücksprache mit den Spezialisten aus dem Integrationsteam gehalten:

„Der erste Austausch, der kommt eigentlich oft schon zustande, wenn die Fragebögen EKS³⁶ diese Formulare vom jetzt Selbständigen zurückkommen.“ (V12, Z. 100-103)

In anderen von uns untersuchten Fällen hat sich gezeigt, dass die Trennung von Integrations- und Leistungsteam für die Phase nach der Gründung problematisch sein kann. Sofern keine weitere Kooperation stattfindet, hat nur das Leistungsteam Kontakt mit einem Gründer während die Integrationsfachkraft die Person, die sie in die Selbständigkeit begleitet hat, aus den Augen verliert. An diesem Punkt kann es passieren, dass niemandem auffällt, wenn die Zahlen in Fragebögen zum Einkommen aus selbständiger Tätigkeit (die von der Leistungsseite betreut wird) und die Zahlen im Businessplan (der von der Integrationsseite betreut wird) divergieren. Angesichts dessen ist es ein erheblicher Vorteil, dass in Stadthausen die spezialisierten Leistungs- und Integrationsteams auf engem Raum angeordnet sind:

"Aber Sie wissen ja vielleicht, haben wir das EKS-Team. Also Selbständigkeit-Team. Wir arbeiten Tür an Tür. Dann ist natürlich auch die ... Hör mal, da ist jemand, der ist schon wieder da. Was soll ich jetzt machen?" (V11: Z. 620-624)

Das Jobcenter Stadthausen unterhält zwei auf Dauer angelegte Kooperationsbeziehungen zu externen Akteuren. Die erste besteht zu einem Maßnahmeträger, den das Jobcenter mit der Durchführung eines Assessment-Centers beauftragt hat. Dieses Assessment-Center fungiert als effektiver Filter des Auswahlprozesses, der der Einstiegsgeldförderung vorausgeht. Zentrale Inhalte der Kooperation sind, erstens, der Austausch über die Teilnahme der Gründungsinteressierten an den Veranstaltungen sowie, zweitens, die Durchführung einer Abschlussprüfung, bei der die Gründungswilligen von einer Kommission aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Maßnahmeträgers und des Jobcenters bewertet werden. Wie bereits erwähnt, ist die zweite externe Kooperationsbeziehung des Jobcenters eine langjährige, exklusive Beziehung zu einer fachkundigen Stelle. Die Exklusivität dieser Beziehung wird dazu genutzt, die Kooperationsbeziehung gezielt zu pflegen und weiterzuentwickeln. Den Rahmen dafür bildet der kurze Draht zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der fachkundigen Stelle und dem Jobcenter (vgl. V12: Z. 90-93). In diesem Kooperationsrahmen konnten eine Reihe von anfänglichen Schwierigkeiten beseitigt

³⁶ Gemeint ist hier das Formular zur Erklärung zu Einkommen aus selbständiger Tätigkeit.

werden. So gab es zu Beginn der Zusammenarbeit unterschiedliche Einschätzungen dazu, ob die fachkundige Stelle - wie vom Jobcenter gewünscht - für alle Gründungswilligen zuständig sein sollte oder - wie von der fachkundigen Stelle gewünscht - nur für einen spezifischen Ausschnitt dieser Gruppe. Hier hat das Jobcenter erfolgreich „Beharrungsvermögen“ (V12: Z. 351) bewiesen und sich durchgesetzt.

Ein anderer Reibungspunkt betraf die Vollständigkeit der Unterlagen, die bei der fachkundigen Stelle als Basis für die Tragfähigkeitsbescheinigung vorgelegt werden sollen. In dieser Angelegenheit ist man seitens des Jobcenters auf die fachkundige Stelle zugegangen und unterzieht die Unterlagen nun einer Vorprüfung:

"Also, beim Einstiegsgeld ist es ja so, dass wir die Vereinbarung mit dem Jobcenter Stadthausen getroffen haben, das heißt, der Kunde kommt zu dem Sachbearbeiter beim Jobcenter. Und teilt mit, er möchte sich selbständig machen. Ihm wird dann der ganze Fahrplan erklärt, was er zu erledigen hat. Dass er durch ein Assessment-Center laufen muss und beim Bestehen dieses Assessment-Centers muss er dann ein Unternehmenskonzept erstellen. Was er dann allerdings zunächst bei der Sachbearbeiterin einreicht. Und die den Grobcheck macht: Sind die Unterlagen alle vollständig? Sodass nicht das Ganze hin und her läuft und natürlich das Ganze sich ja auch für den Gründer, Selbständigen dann sich dann auch negativ auswirkt bei der Zeiteinteilung. Und dann wird das alles gebündelt und in einem Päckchen an uns dann weitergeleitet. So haben wir das hier mit dem Jobcenter Stadthausen vereinbart." (E24: Z. 31-44)

Die Schlaglichter auf die Zusammenarbeit des Jobcenters Stadthausen mit der fachkundigen Stelle illustrieren die Vorteile einer dauerhaften Kooperationsbeziehung. Beide Seiten haben die Möglichkeit, ihre Sicht der Dinge zu kommunizieren und miteinander Lösungen zu entwickeln.

Insgesamt ist die Handhabung des Einstiegsgeldes im Jobcenter Stadthausen von zwei Faktoren geprägt: Erstens versucht man, die Auswahl- und Vergabeprozesse systematisch und lernorientiert zu gestalten und zweitens lässt man dem Einstiegsgeld eine ungewöhnlich hohe Aufmerksamkeit zukommen. Die Kombination aus beidem setzt die Steuerung des Förderinstruments einem permanenten Optimierungsprojekt aus, das in seiner aktuellen Form zu einer weitgehenden internen Spezialisierung und einer intensiven Gestaltung der Außenkontakte geführt hat. Die Probleme, die eine weitgehende Spezialisierung von Arbeitsabläufen mit sich bringt, sind bekannt, werden reflektiert und gezielt angegangen. Diese organisationale Struktur prägt den Auswahlprozess, den ein erwerbsfähiger Leistungsberechtigter im Vorfeld des Einstiegsgeldbezugs durchlaufen muss. Der „Hürdenlauf“, der sich aus Sicht der Gründungswilligen ergibt, bedient zwei Zielsetzungen der Organisationsentwicklung, die mehr oder weniger explizit gesetzt sind: Er drosselt die Zahl der Einstiegsgeld-Geförderten massiv (bei einer immer noch überdurchschnittlich hohen Förderquote) und rechtfertigt damit die aufgewendeten organisatorischen Ressourcen über die eingesparten, andernfalls vermutetermaßen zu viel bezahlten Einstiegsgeld-Fördermittel. Daneben kann sich das Verfahren über einen hohen Grad an Transparenz und externer Expertise gegenüber den Kundinnen und Kunden und dem Gesetzgeber legitimieren.

8.2 Verzicht auf Spezialisierung in Marktingen

In Marktingen ist es bisher nicht zu einer spezialisierten Bearbeitung des Einstiegs-geldes und anderer Bereiche der Selbständigenbetreuung gekommen. Allerdings setzt man sich auch hier schon seit längerem mit der Möglichkeit der Spezialisierung auseinander und hat einen Arbeitskreis gegründet, der diese Fragestellung weiterverfolgen soll (L15: Z. 70-102). Anstoß für die Überlegungen zur Spezialisierung hat die offensichtliche Komplexität des Themenfeldes Selbständigkeit im SGB II gegeben:

„Ich hör immer nur aus der Fläche: Das ist so aufwendig und das ist so schwierig mit den Anträgen. Und das kann keiner. Und das versteht keiner. Und dann wird der Papp und der Leister nervös. Hat gesagt, er kann davon selbständig leben. Und trotzdem reicht die Bilanz nicht aus. Aber wer kann Bilanzen lesen? Also das ist schwierig.“
(L15: Z. 281-286)

Tatsächlich wird im Verlaufe des Interviews mit der Führungskraft, die von den Spezialisierungserwägungen berichtet, nach und nach deutlich, dass das Jobcenter sich wohl eher gegen eine Arbeitsteilung bei Einstiegsgeld, Darlehen und Zuschüsse und Bestandsselbständigen entscheiden wird. Entscheidende Gegenargumente sind die geringe zahlenmäßige Bedeutung der Instrumente bzw. Personengruppen (L15: Z. 163) und die organisatorischen Probleme die entstehen, wenn Personalfluktuation die wenigen, die über umfangreiche Kenntnisse verfügen, trifft (L15: Z. 90-102).

Dass in Marktingen keine Spezialisierung vorliegt, heißt für den Arbeitsalltag, dass jede Integrations- und Leistungssachbearbeitungsfachkraft in der Lage sein muss, geeignete Gründungspersonen und -projekte auszuwählen und diese gegebenenfalls in die Selbständigkeit zu begleiten. Zwei Problembereiche, die andernfalls spezialisierte Teams beschäftigen, sind damit von jeder einzelnen Integrationsfachkraft eines Jobcenters zu bearbeiten. Der erste betrifft die Frage, wie sich unter den Kolleginnen und Kollegen eines Jobcenters eine einheitliche Bearbeitungspraxis herstellen lässt und der zweite Problembereich betrifft den Aufbau und die Pflege von internen und externen Arbeitskontakten. Beide Problembereiche stehen in einem inhaltlichen Zusammenhang, beispielsweise können interne Arbeitskontakte der Herausbildung einer einheitlichen Wahrnehmungs- und Vorgehensweise auch dann förderlich sein, wenn sie nicht Ausdruck einer Spezialisierung sind. In Marktingen hat man sich für eine formalisierte Strukturierung der Bearbeitungspraxis entschieden. Grundlage ist eine ausführliche ermessenslenkende Weisung, die über die gesetzlichen Regelungen informiert und klare Orientierungen für die Ermessensausübung gibt. So beträgt die Regelförderdauer zwölf Monate, wobei diese in zwei Bewilligungszeiträume von jeweils sechs Monaten unterteilt ist. Die Integrationsfachkräfte sind gehalten, für die Verlängerung einer Einstiegsgeldförderung erneut die Tragfähigkeit der Unternehmung zu prüfen. Sollte die Förderdauer zwölf Monate übersteigen, sinkt die Förderhöhe um mindestens 20 Prozent. Neben der ermessenslenkenden Weisung steht den Integrationsfachkräften eine Checkliste zur Verfügung, mit der sie die Eignung der Gründungswilligen unmittelbar nach der ersten Interessenbekundung einschätzen sollen. Die ermessenslenkenden Weisung sollen

durch eine Schulung unterstützt werden, auf der das Einstiegsgeld allerdings nicht schwerpunktmäßig behandelt wird, sondern als Teil der Eingliederungsleistungen des SGB II (V25: Z. 551-564). Im zweiten Problembereich - dem Aufbau und der Pflege von Arbeitskontakten - zeigt sich, dass die interne Zusammenarbeit der Integrationsfachkräfte deutlich unsystematischer verläuft als in Jobcentern mit Spezialisierung. Man hält Rücksprache, wann immer man in konkreten Anliegen nicht weiterkommt, aber eben nicht, um Allgemeineres zu besprechen. In diesem losen Netz der Zusammenarbeit werden dann die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die für ihre einschlägige Erfahrung bekannt sind, zu bevorzugten Ansprechpartnern (V16: Z. 561-566).

Die Bearbeitung der Einstiegsgeldvergabe ist im Jobcenter Marktingen zwar nicht spezialisiert, wohl aber koordiniert und vereinheitlicht. Es gibt sehr klar ausformulierte Prüfschritte auf dem Weg zur Förderung. Dabei spielen auch eine Jobcenter-weit verteilte Checkliste eine Rolle, die u. a. zu Nachforschungen nach früheren Selbständigkeiten, Sprachkenntnissen und nach der Zuverlässigkeit der Person anhält, sowie ermessenslenkende Weisungen zur Ausgestaltung der Förderung. Insgesamt sind die Prüfschritte im Jobcenter Marktingen zahlreich und klar ausdefiniert. Im Vergleich mit anderen Vorgehensweisen fällt allerdings auf, dass bereits eine erhebliche Vorauswahl durch die nicht-spezialisierten Fachkräfte stattfindet, bevor das erste Mal eine externe Expertise eingeholt wird:

„Und dementsprechend ist es also zumindest bei mir im Alltag tatsächlich so: Alleine bis sozusagen ins erste Kennenlernen mit dem Dritten geht, werden eigentlich, ich glaub also bestimmt 90 % der Leute, die Interesse daran haben, schon ausgesiebt. Weil ich das nicht für 'ne gute Variante halte.“ (V25: Z. 97-101). Man sei eben „grundsätzlich dazu angehalten, das [die Bewilligung von Einstiegsgeld: d. A.] relativ eng und streng zu beurteilen.“ (V25: Z. 35-36)

Weiterhin ist bemerkenswert, dass das Einholen einer Tragfähigkeitsbescheinigung von der externen fachkundigen Stelle weit weniger als Prüfung angelegt ist als in anderen Jobcentern, wo die Erstellung eines überzeugenden Businessplans nicht selten die Haupthürde darstellt. Im Jobcenter Marktingen erstellen die Gründungswilligen ihren Businessplan in einer bezahlten Maßnahme gleich bei der Stelle, die ihnen dann dessen Tragfähigkeit attestiert. Mit anderen Worten: Die Gründungswilligen werden geradezu zur Tragfähigkeitsbescheinigung gecoacht. Diese beiden Besonderheiten der Prüfschritte in Marktingen stehen in einem inneren Zusammenhang zueinander: Gerade weil die Fachkräfte aus Erfahrung wissen, dass die Zahl der Drop-Outs gering ist, sobald die Gründungswilligen erst einmal den Weg zu ihrem externen Kooperationspartner und dort ins Vorgründungscoaching gefunden haben, sind sie dazu übergegangen, die Auswahl im Vorfeld der Zuweisung zu verschärfen.

„Weil wir zumindest bei uns hier jetzt die Erfahrung gemacht haben, dass, wenn die Leute im Coaching-Prozess einmal drin sind, egal ob das nachher realistisch ist oder nicht, meistens doch 'ne Tragfähigkeit auch bescheinigt wird.“ (V25: Z. 89-92)

Nicht zuletzt wegen dieser Ungereimtheiten hat man sich mittlerweile für einen neuen Träger entschieden. Von außen betrachtet hat das bisherige Vorgehen des Jobcenters Marktingen tatsächlich den Nachteil, dass der Großteil der drastischen Reduzierung der Zahl der Gründungsinteressierten weder von externen Experten noch von internen Spezialisten durchgeführt wird.

Obschon man im Jobcenter Marktingen durch ermessenslenkende Weisungen, eine Checkliste zur Einschätzung der Gründungseignung eines/r erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und eine ausbuchstabierte Prüfleiter versucht hat, eine einheitliche Vorgehensweise zu gewährleisten, bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen den Integrationsfachkräften. Sie unterscheiden sich zunächst in der Wahrnehmung der (eigenen) Kompetenzen und Zuständigkeiten. Während eine Integrationsfachkraft mit Verweis darauf, dass sie „kein Betriebswirtschaftler“ (V25: Z. 356) sei, die eigenen Entscheidungskompetenzen als begrenzt darstellt, stellt ein anderer gerade die Bedeutung seiner beruflichen Vorerfahrungen heraus:

„Gut, ich kenn's, ich kann 'ne betriebswirtschaftliche Auswertung lesen. Oder kann lesen: Wie ist die Kostenentwicklung über die ersten Jahre? Ich weiß aus eigener Erfahrung, was es bedeutet, zu gründen. Wie ich eine Umsatzplanung machen würde. Und kann ein bisschen aufgrund der erlernten Methodik denjenigen befragen, um herauszufinden, ob er denn das Branchenwissen hat, das Fachwissen hat.“ (V16: Z. 93-98)

Unterschiedliche berufsbiographische Hintergründe der einzelnen Integrationsfachkräfte sind in den Jobcentern zwar die Regel. In Marktingen zeitigen diese Hintergründe aufgrund der fehlenden vereinheitlichenden Spezialisierung allerdings divergente Bearbeitungspraktiken. Während für eine Integrationsfachkraft die Begrenzung des Kreises der Geförderten das zentrale Ziel der einzelnen Prüfschritte ist und insgesamt eine restriktive Grundhaltung eingenommen wird, versteht die andere Integrationsfachkraft es durchaus als ihre Aufgabe, zur Selbständigkeit zu motivieren und konkrete Hilfestellungen zu geben. In dem Kundenkreis, auf den er spezialisiert ist, fördere er das „natürlich sehr aktiv“. (V16: Z. 662) Pointiert fügt er hinzu: „Also ich verschweige das keinem.“ (V16: Z. 662) Sein Beratungsangebot ist ungewöhnlich umfassend, er begutachtet zum Beispiel die Standorte für Ladenlokale persönlich (V16: Z. 119) oder betreut einen ehemaligen Kunden nach dessen Gründung dadurch, dass er ihn regelmäßig besucht und aktuelle Probleme der Selbständigkeit bespricht (V16: Z. 121-125). Die interpersonellen Unterschiede beim Umgang mit Gründungswilligen beschreibt er als eine allgemeine Reserviertheit der Kolleginnen und Kollegen „im Hause“ gegenüber dem Thema Gründungsförderung. Diese gingen „bis hin zur Entwicklung von Vermeidungsstrategien. Mit der Fragestellung: Wie kann ich es dem Kunden ausreden? Oder wie kann ich verhindern, dass ich mich darum kümmern muss?“ (V16: Z. 31-34). Die Integrationsfachkraft hat zudem den Eindruck, dass viele der übrigen Integrationsfachkräfte das Thema gerne abgeben würden (V16: Z. 703). Auch von außen, von Seiten der Gründungsberatung, werden die Unterschiede der Einstiegsgeld-Vergabepaxis deutlich wahrgenommen und auf individuelle Neigungen zurückgeführt:

„davon hängt's auch ab, an wen man da also kommt. Wenn sich da personell was verändert, dann hat man gar keine Chance. Es gibt Leute, die es favorisieren. Und dann eben auch schaffen, die Teamleiterinnen und Teamleiter für sich einzunehmen, zumindestens ein Teil. Dann kann man eben einiges also machen. Und diese Phase hatten wir zwischendrin dann also schon. Und dann, ja, dann geht's eben dann nicht mehr weiter. Also dann ist wieder ganz zurückgenommen.“ (E26: Z. 839-845)

All das macht deutlich, dass die Versuche zur Vereinheitlichung der Vergabepraxis in dem Jobcenter letztlich daran gescheitert sind, dass den Integrationsfachkräften untereinander die institutionalisierten Foren des Austauschs über grundsätzliche Fragen fehlen, die für spezialisierte Teams in anderen Jobcentern typisch sind.

8.3 Konsequenzen einer Spezialisierung in den Jobcentern

Im Kontrast miteinander zeigen die beiden Beispiele, wie unterschiedliche Spezialisierungsgrade in den Jobcentern den Rahmen für die Bearbeitung einzelner Fälle setzen und welche spezifischen Probleme und Chancen mit einer Entscheidung für bzw. gegen eine arbeitsteilige Behandlung von Gründungswilligen verbunden sind. Eine organisatorische Grundstruktur, die in beiden Fällen anzutreffen ist, ist die Differenzierung zwischen Integrations- und Leistungsseite, wobei erstere beim Einstiegsgeld mit der Begleitung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten durch die Auswahlprozesse eines Jobcenters beauftragt ist und letztere unter Berücksichtigung der geplanten und der tatsächlichen Einnahmen der Selbständigen die Grundversicherungszahlungen an diese festlegen muss. Für eine Arbeitsteilung der Einstiegsgeldvergabe stehen den Jobcentern damit vier Möglichkeiten zur Verfügung: der Verzicht auf jedwede Spezialisierung, eine einseitige integrationsseitige Spezialisierung, eine einseitige leistungsseitige Spezialisierung und eine beidseitige Spezialisierung der Leistungssachbearbeitung und der Integrationsteams. Empirisch sind alle diese Optionen anzutreffen. Zur weiteren systematischen Diskussion der Spezialisierung als Gestaltungsoption für Jobcenter wird im Folgenden zwischen den beiden Extremfällen einer vollständig unspezialisierten und einer beidseitig spezialisierten Fallbearbeitung unterschieden (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9 zeigt auf ihrer linken Seite die Arbeitsteilung zur Einstiegsgeldvergabe bei nicht-spezialisierter Arbeitsteilung. In einem Jobcenter des Typs A äußern die Gründungsinteressierten bei den für sie zuständigen Integrationsfachkräften ihr Interesse an einer Gründung und bleiben dann für den weiteren Beratungs- und Auswahlprozess bei diesen Integrationsfachkräften. Für die Integrationsfachkräfte folgt aus dieser Organisationsstruktur, dass jede Fachkraft zu jeder Zeit eine/n Gründungswillige/n betreuen können muss. Entsteht ein Gesprächsbedarf mit anderen MitarbeiterInnen, beispielsweise weil man sich bei der Auslegung einer Regel im Einzelfall nicht sicher ist, dann können die MitarbeiterInnen in Jobcentern des Typs A nur auf informelle Kontakte zu KollegInnen zurückgreifen, d. h. auf den kollegialen Austausch mit ebenfalls nicht-spezialisierten Integrationsfachkräften. Wie im Beispielfall Marktingen geraten unter solchen Rahmenbedingungen dann Personen mit besonderer Kenntnis oder mit besonderem Engagement für Gründungsfragen ins Zentrum des Netzwerks zum Informationsaustausch zwischen den Mitarbei-

bestimmten Fall „die andere Seite“ des Falls bearbeitet, allen Herausforderungen der Gründungs- und Bestandsselbständigenbetreuung gewachsen ist. Zudem bestehen keine gewachsenen formalen Strukturen, die z. B. dabei helfen, den Übergang eines ALG-II-Beziehers vom Gründenden zum Bestandsselbständigen zu meistern.

Auf ihrer rechten Seite zeigt Abbildung 9 das Modell eines beidseitig spezialisierten Jobcenters. Auf den ersten Blick wird ersichtlich, dass die Arbeitsteilung zu einer Vervielfältigung der Schnittstellen zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern innerhalb und außerhalb des Jobcenters führt. Jede dieser Schnittstellen muss überbrückt werden, d. h. es muss geklärt werden, wann die Zuständigkeit für einen Fall wechselt - gegebenenfalls hin und zurück - und es muss geregelt sein, wie bei Bedarf Wissen über diesen Fall ausgetauscht wird (bei der Übergabe, bei Rückfragen zu Besonderheiten u. Ä.). Beim Übergang zwischen nicht-spezialisierten und spezialisierten Fachkräften (siehe Beziehung (a) in Abbildung 8) ist zunächst die Frage des Timings zu klären. Sollen Gründungsinteressierte unmittelbar an die SpezialistInnen weitergegeben werden oder erst nach einer mehr oder weniger umfangreichen Vorprüfung? Diese Frage wurde in den von uns untersuchten Fällen unterschiedlich beantwortet: In einem Jobcenter wurden die Interessierten unmittelbar weitergeleitet, in anderen (wie dem oben dargestellten Jobcenter Stadthausen) wurden sie von den Integrationsfachkräften zu externen Kooperationspartnern übermittelt, wo sie einem ersten Assessment-Center unterzogen wurden und erst im Anschluss auf die SpezialistInnen trafen. Der Zeitpunkt des Übergangs beeinflusst auch die Frage, welche Informationen zwischen den SpezialistInnen und den zunächst zuständigen Fachkräften fließen müssen. Je später die SpezialistInnen eingeschaltet werden, desto umfangreicher muss die einstiegsgeldbezogene Kommunikation ausfallen. Daneben unterbricht der Übergang der KundInnen zu den SpezialistInnen die vorherige Zusammenarbeit mit einer Integrationsfachkraft und schneidet damit solche Informationen und Eindrücke von Personen ab, die nicht in VerBIS zu finden sind. In den Fallstudien zeigt sich, dass räumliche Nähe dabei helfen kann, diese Sollbruchstellen des Wissensaustauschs zu überbrücken. Hier sind also Jobcenter, die Einstiegsgeldexperten in jeder Geschäftsstelle ansiedeln (wie das Jobcenter Elbenbruck) gegenüber solchen Jobcentern im Vorteil, die zentralisiert spezialisieren, denn bei letzteren fällt die Arbeitsteilung mit der Gliederung in getrennte Unterorganisationen an unterschiedlichen Standorten zusammen.

Analog zur Differenzierung in ExpertInnen und sonstige Fachkräfte auf der Integrationsseite finden sich in Jobcentern vom Typ B Spezialisierte und andere Fachkräfte auf der Leistungsbearbeitungsseite (siehe Beziehung (d) in Abbildung 9). Der Zeitpunkt des Übergangs auf die Spezialisierten ist hier allerdings vergleichsweise klar geregelt; er fällt mit dem Gründungsdatum zusammen. Weniger eindeutig lässt sich allerdings die Frage beantworten, ob und wann Selbständige nach der Gründung wieder zurück in die normale Leistungssachbearbeitung kommen. Das hängt mit dem Umgang mit Bestandsselbständigen zusammen, auf den wir gleich zurückkommen werden. Die Zusammenarbeit der Spezialisierten auf beiden Seiten der

Fallbearbeitung (siehe Beziehung (b) in Abbildung 9) fällt empirisch unterschiedlich aus. Generell sorgt hier die Spezialisierung in einem Jobcenter aber dafür, dass es neben informellen und sporadischen Kontakten systematische Wege der Rückkoppelung von Integrations- und Leistungssachbearbeitungsfachkräften gibt. In einigen Fällen beschränken sie sich thematisch auf die Nachgründungsphase, in anderen nehmen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Leistungsseite schon im Vorfeld der Gründung an Gesprächen mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten teil, u. a. um das Zahlenwerk der Businesspläne kennenzulernen. Der Hintergrund dieser Regelung ist, dass es für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten Anreize gibt, in den Businessplänen im Vorfeld der Gründung und in der Einkommenserklärung in der Nachgründungsphase unterschiedliche Angaben zu machen: Gute Zahlen vor der Gründung sprechen für eine Tragfähigkeit des Gründungsvorhabens, mäßige Zahlen bei Einkommenserklärung sichern weiterhin die Leistungsberechtigung. Bei mangelnder Kommunikation zwischen der Integrationsseite, die die Tragfähigkeit vorab prüft, und der Leistungsseite, die die Bestandsselbständigen nach der Gründung betreut, können solche Divergenzen unentdeckt bleiben.

Die Kooperationen mit Externen (siehe Beziehung (c) in Abbildung 9) fallen in den Jobcentern sehr unterschiedlich aus (siehe Kapitel 6.3.3), beziehen sich aber stets auf die Prüfschritte der Beratung und Auswahl in der Vorgründungsphase und werden daher überwiegend von den spezialisierten Integrationsfachkräften übernommen. Die Externen haben damit in Jobcentern des Typs B feste AnsprechpartnerInnen, die in das Thema eingearbeitet sind. Entsprechend ist die Kritik der kooperierenden externen Stellen, dass man auf wechselnde Bezugspersonen mit mehr oder minder großem Interesse am Thema Selbständigkeit treffe, nur bei Jobcentern des Typs A anzutreffen. Die unterschiedliche Einschätzung der Jobcenter durch die externen Kooperationspartner in Abhängigkeit vom Spezialisierungsgrad der Jobcenter ist ein Teilphänomen eines umfassenderen Phänomens, auf das wir gleich noch ausführlicher zu sprechen kommen: Spezialisierung in Jobcentern führt zu einer einheitlicheren Bearbeitung von Einstiegsgeldfällen und mindert den Einfluss intersubjektiv schwankender Faktoren wie einem Interesse am Thema und inhaltlicher Kompetenz bei der Betreuung von Gründungsanliegen.

Bisher haben wir den Fall besprochen, dass ein/e Gründungswillige/r die Prüfschritte eines Jobcenters (Typ A oder B) durchläuft und sich dann selbständig macht. Darüber hinaus müssen die Geförderten für die Dauer der Förderung u. a. mit Blick auf mögliche Anschlussbewilligungen der Förderung von den Jobcentern betreut werden. Zudem bleibt empirisch gesehen ein überwiegender Teil der Geförderten den Jobcentern zumindest für einen gewissen Zeitraum als Kundinnen und Kunden erhalten (siehe Kapitel 6.4): Sie werden Bestandsselbständige (ob mit oder ohne vorherige Förderung). Die Betreuung der Gründungswilligen ist mit der formalen Gründung also keineswegs abgeschlossen, sondern setzt sich in aller Regel zunächst fort. Das stellt die Jobcenter des Typs B vor eine Reihe von Anschlussaufgaben, die das gesamte Netz der internen Kooperation beanspruchen können: Sowohl auf der Leistungs- wie auf der Integrationsseite ist zu fragen, ob und, wenn ja,

wann eine Rückgabe der Zuständigkeit von den Spezialistenteams in die normale Sachbearbeitung erfolgen soll (siehe Beziehungen (a) und (d) in Abbildung 9). Diese Frage ist in den Jobcentern virulent, nicht zuletzt, weil sie alle Bestandsselbständigen im SGB II betrifft. Je nach interner Organisation der Jobcenter berührt sie auch die Frage, ob eine Selbständigkeit gescheitert ist oder einer erneuten Prüfung unterzogen werden sollte. In diesem Zusammenhang ist auch zu klären, wie die Zusammenarbeit zwischen den beiden Seiten der Fallbearbeitung ausgestaltet werden soll, wobei das bedeuten kann, dass jeweils SpezialistInnen mit normalen SachbearbeiterInnen, mit anderen Spezialisierten oder normale SachbearbeiterInnen untereinander in Beziehung gesetzt werden (siehe Beziehungen (e) und (b) in Abbildung 9).

8.4 Vor- und Nachteile der Spezialisierung

Auf die Vorteile einer spezialisierten Betreuung von Gründungswilligen stößt man schnell, wenn man sich in die Jobcenter begibt und die Personen befragt, die entweder spezialisiert arbeiten oder über eine Spezialisierung nachdenken. Sowohl die Begleitung und Auswahl der Gründungswilligen während der Prüfschritte durch die Integrationsfachkräfte als auch die leistungsseitige Bearbeitung von Einstiegsgeldfällen ist ungewöhnlich komplex und kann, wie es der oben zitierte Mitarbeiter im Jobcenter Marktingen diagnostiziert, zu Überforderungsgefühlen führen. In jedem Fall sind „Einstiegsgeldfälle“ zeitaufwändig, insbesondere wenn die nötige Routine fehlt, was angesichts der geringen Fallzahlen überall dort der Fall sein kann, wo sie nicht gebündelt von Spezialisierten bearbeitet werden. Die begründete Erwartung der PraktikerInnen ist daher, dass eine Arbeitsteilung die Bearbeitung schneller und reibungsloser macht und sogar die Zahl der Widersprüche senken kann. Zudem machen die Fallstudien im Vergleich deutlich, dass die Art und Weise der Betreuung von Gründungswilligen in Jobcentern mit Spezialisierung einheitlicher ist (siehe oben). Für die ALG-II-Bezieher sinkt damit die Abhängigkeit von den persönlichen Interessen, Einstellungen und Kompetenzen der Integrationsfachkraft, der sie im Normalverfahren zugewiesen werden. Ihre Position verbessert sich im Sinne einer Gleichbehandlung gleicher Fälle zumindest innerhalb des Zuständigkeitsbereichs des jeweiligen Jobcenters. Dass darüber hinaus erhebliche Unterschiede der Fallbearbeitung zwischen den Jobcentern bestehen, bleibt davon unbenommen.

Spezialisierung führt außerdem dazu, dass sich die Kooperationsstrukturen innerhalb eines Jobcenters verändern: Sie werden dichter und beziehen sich neben anlassbezogenen Fragestellungen auch auf die systematische Ebene, etwa die genannten Probleme der Überbrückung von Schnittstellen der Arbeitsteilung oder, wie für das Jobcenter Stadthaus ausführlicher dargestellt, auf die allgemeine Ausrichtung der Spezialisierungsbemühungen. Zu einem gewissen Teil lässt sich dieser Zusammenhang zwischen interner Kooperation und Spezialisierung daraus erklären, dass eine Spezialisierung eine interne Zusammenarbeit voraussetzt. Der Zusammenhang ist besonders markant in den Jobcentern, die Spezialisierung nicht als einmalige Entscheidung begreifen, sondern als unablässigen Lernprozess, so wie

das Jobcenter Stadthausen. Ein Nebeneffekt, der die Einheitlichkeit der Bearbeitungsqualität in spezialisierten Jobcentern stärkt, ist der Umstand, dass sich im Zuge der internen Zusammenarbeit in einem Jobcenter eine gemeinsame Wissensbasis sowie eine einheitliche Einschätzung der Gründungsförderung im SGB II herausbildet. Diese gründungsbezogene „Jobcenter-Kultur“ zeigt sich u. a. in einem gemeinsamen Repertoire von benannten Problemen und Beispielfällen, die in den Interviews auf unterschiedlichen Führungsebenen intern und z. T. auch extern bemüht werden. Die Jobcenter-Kultur kann dabei einer Gründungsförderung grundsätzlich zu- (wie in Ostlingen) oder abgeneigt sein (wie in Elbenbruck). Schließlich kann aus Sicht von Kundinnen und Kunden eine Spezialisierung der Gründungsbetreuung den Eindruck verstärken, mit der eigenen Gründungsabsicht ernst genommen zu werden. Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jobcenters wiederum können die Übergänge zu einem/r Spezialisten bzw. von einem/r Spezialisten zurück zur Integrationsfachkraft gezielt als Signal eingesetzt werden, dass nun eine neue Phase der Betreuung eingeleitet wird.

Zu den Nachteilen einer Spezialisierung ist der hohe organisatorische Aufwand zu zählen. Im Falle einer beidseitigen Arbeitsteilung wie im Modell des Jobcenters B müssen Spezialistenteams auf der Leistungs- und der Integrationsseite vorgehalten werden. Diese Struktur muss im institutionalisierten internen Austausch permanent gepflegt und gegebenenfalls weiterentwickelt werden. Mit Blick auf den Ablauf der Betreuung sind zudem - wie beschrieben - eine Reihe von Schnittstellen zu überbrücken. Der Aufwand erscheint umso erheblicher, wenn man die insgesamt geringe Fallzahl in Rechnung stellt. In unserem Sample finden sich Jobcenter, die die Vergabe spezialisiert vollziehen und in denen in manchen Jahren kaum mehr als ein Dutzend Fälle anfallen. Die Spezialisierung der Einstiegsgeldvergabe steht zudem in Konkurrenz mit Spezialisierungen anderer Ausrichtung, etwa nach Alter oder nach Zuschnitt der Bedarfsgemeinschaft. Ferner stellt sich (in größeren Jobcentern) die Frage, in welcher organisatorischen Einheit die Spezialisten anzusiedeln sind: in jeder Geschäftsstelle - in diesem Fall sind die Wege für Rücksprachen zwischen Spezialisten und Nicht-Spezialisten kurz, das Fallzahl-Spezialisten-Verhältnis aber u. U. ungünstig und die Kooperation der Spezialisten untereinander erschwert, weil örtlich getrennt; oder zentral in einer Geschäftsstelle - in diesem Fall verbessert sich das Fallzahl-Spezialisten-Verhältnis und die Kooperation der Spezialisten untereinander wird erleichtert, zugleich arbeiten dann Personen über größere räumliche Distanzen und mit vergleichsweise wenigen informellen Kommunikationsmöglichkeiten an einem Fall. Dieser zuletzt genannte Umstand verschärft ein Problem, mit dem die Spezialisierung der Einstiegsgeldbetreuung stets konfrontiert ist, nämlich die personelle Diskontinuität in der Betreuungsbeziehung zwischen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und Fachkräften in Folge der Übergabe des Falls an einen internen Experten.

Last but not least: Die Spezialisierung einzelner MitarbeiterInnen in einem Jobcenter ist stets ein organisationales Projekt unter den Bedingungen der Ressourcenrestriktion, d. h. sie muss im Vergleich mit alternativen Ressourcenaufwendungen begrün-

det und immer wieder verteidigt werden. Dabei sind zuverlässige Erfolgsindikatoren eine wichtige argumentative Stütze. Auf einen ganz zentralen Erfolgsindikator, den des wirtschaftlichen Erfolgs der Geförderten (einschließlich der Frage des Ausscheidens aus der Leistungsberechtigung) über einen längeren Zeitverlauf, haben die Jobcenter weder bei der Planung noch bei der Bewertung ihrer Spezialisierungsbemühungen Zugriff. Die Jobcenter haben nur zu dem Teil der Erfolgsindikatoren unmittelbar Zugang, der sich auf ihren internen Bearbeitungsaufwand bezieht, also z. B. auf Veränderungen in der Bearbeitungsdauer oder auf Auseinandersetzungen mit den ALG-II-Beziehern. Informationen, die den Outcome der Förderung betreffen, erhalten die Jobcenter hingegen nur, wenn sie eigens ein Erfolgsmonitoring anstrengen - was in unterschiedlichem, aber z. T. durchaus beachtlichem Ausmaß in allen von uns untersuchten spezialisierten Jobcentern auch tatsächlich geschieht. Etwas überspitzt gesagt: Obwohl die Spezialisierung der Fallbearbeitung zum Einstiegsgeld einen hohen Grad planerisch-systematischer Organisationsentwicklung voraussetzt, mangelt es den Jobcentern an zuverlässigen und leicht verfügbaren Kriterien, mit denen sie den Outcome-Erfolg dieser Spezialisierungsbemühungen überprüfen und bewerten können.

Teil C: Diskussion

In diesem abschließenden Teil des Forschungsberichts wollen wir unsere Ergebnisse zur Gründungsförderung in einem weiteren Kontext betrachten und diskutieren. Dabei beziehen wir uns auf die vorangegangenen Abschnitte, führen z. T. aber auch neue Informationen ein, zumindest soweit es für die Beobachtungen und Schlussfolgerungen erforderlich ist. In diesem Kapitel geht es uns weniger darum, klare Empfehlungen auszusprechen oder die Meinung der PraktikerInnen weiterzutragen als darum, das Für und Wider bestimmter Regelungen darzustellen und Reflexionen anzubieten.

9 Das Ziel der Gründungsförderung

In § 16b Abs. 1 SGB II ist als Ziel der Gründungsförderung mit dem Einstiegsgeld ausdrücklich die Überwindung von Hilfebedürftigkeit und nicht nur deren Reduzierung formuliert. Dabei ist zunächst unklar, in welchem Zeitraum dieses Ziel erreicht werden soll. In der Literatur zu Neugründungen ist umstritten, wie lange die Etablierung eines Unternehmens am Markt dauert. Sicher ist, dass es ein mehrjähriger Prozess ist, der je nach Branche schneller oder langsamer vonstattengeht. In dieser Frage sind die PraktikerInnen in den Jobcentern auf sich gestellt, was sie nicht zuletzt mit der Unsicherheit zurücklässt, nicht sagen zu können, wann sich eine Förderung als gescheitert erwiesen hat: Ist der Zeitpunkt schon gekommen, an dem ein Gründungsprojekt umgestaltet oder abgewickelt werden sollte oder befindet es sich noch in der Etablierungsphase am Markt? Im Alltag hilft man sich damit, Tendenzen aufzuspüren: Nehmen die Einnahmen zu, wird gefolgert, dass die Adoleszenz des Start-Ups noch nicht abgeschlossen ist (vgl. auch Kapitel 7).

Neben der Frage, in welchem Zeitraum das Förderziel erreicht werden soll, wird in den Jobcentern auch diskutiert, inwieweit eine Beendigung der Hilfebedürftigkeit als alleiniges Ziel der Einstiegsgeldförderung sinnvoll ist. In diesem Zusammenhang kommt der Größe der Bedarfsgemeinschaft eine entscheidende Rolle zu. Für eine kinderreiche Familie, in der sich der/die Alleinverdienende selbständig machen will, müssen beispielsweise u. U. mehrere tausend Euro Gewinn erwirtschaftet werden, um dem Hilfebezug zu entkommen. Dazu eine Stimme aus den Jobcentern:

„Und das ist ja auch das Problem: Der Ausstieg aus'm Leistungsbezug ist ja auch abhängig: Wie sieht die Bedarfsgemeinschaft insgesamt aus? Wenn jemand alleine ist, dann gelingt's natürlich recht gut, den rauszukriegen. Vielleicht auch noch mit'm Kind, aber wenn dann mehrere Kinder da sind, ein Partner, der kein Einkommen hat, dann ist es schwierig.“ (L20: Z. 97-102)

Angesichts des gesetzlich festgeschriebenen Förderziels stehen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jobcentern in solchen Fällen vor einem Dilemma: Entweder sie vermeiden eine Einstiegsgeldförderung mit dem Hinweis, dass die Beendigung des Leistungsbezugs auch auf mittlere Sicht unwahrscheinlich ist. Das käme de facto aber dem Ausschluss von Mitgliedern großer Bedarfsgemeinschaften von der Förderung gleich und würde mitunter auch aussichtsreichen Projekten eine Unterstützung entziehen; oder es kommt trotz der großen Bedarfsgemeinschaft (und der damit verbundenen hohen Ertragsziele für eine Selbständigkeit) zu einer Förderung. Dann setzte man sich aber stillschweigend über die gesetzlichen Vorschriften hinweg. Beide Seiten der Alternative haben Vorzüge und Nachteile und so überrascht es wenig, dass in den Jobcentern auch beide Wege beschritten werden.

An dieser Stelle wird eine andere Schieflage offenbar: Wenn schon die finanziellen Schicksale mehrerer Personen in einer Bedarfsgemeinschaft aneinander gebunden werden, wäre es durchaus konsequent, auch die Aktivierungsbemühungen integriert zu gestalten. Das passiert aber nur in sehr rudimentärer Form, zumeist indem bei den Gründungsinteressierten abgefragt wird, inwieweit „ihre Familie“ das Selbständigkeitsvorhaben unterstützt. Eine systematischere Berücksichtigung der Bedarfsgemeinschaft, etwa über eine Abwägung, inwieweit eine Selbständigkeit sich mit der Erwerbssituation der anderen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft (z. B. im Hinblick auf Kinderbetreuung oder Pflegetätigkeit) vereinbaren oder gegebenenfalls sogar kombinieren ließe, findet nicht statt. Solche integrierten Integrationsstrategien, bei denen die unternehmerische Selbständigkeit eine wichtige Rolle spielt, liegen quer zu den Abläufen und Strukturen der Jobcenter und bleiben daher ohne größere und gezielte Reorganisation auch zukünftig wenig wahrscheinlich. Ein anschauliches Beispiel dafür liefert das folgende Zitat aus dem Gespräch mit einer Fachkraft für Leistungssachbearbeitung:

„Bedarfsgemeinschaft? Ich mach jetzt mal die Konstellation, damit es sehr schön bunt wird: Wir haben eine ganz normale Familie. Er ist selbständig in der Aufstockung. Die Ehefrau ist normale Akademikerin. Sucht 'ne Beschäftigung. Dann gibt's noch zwei Kinder. Die sind jeweils über 15. Der eine ist in der Schule und der zweite sucht 'ne Ausbildung. Und je spezialisierter sie unterwegs sind, hätten sie an dieser Stelle eigentlich vier unterschiedliche Ansprechpartner für diese Bedarfsgemeinschaft. Für

den Selbständigen den Gründungsberater mit der Frage der Aufstockung beziehungsweise Ausweitung. Für die Ehefrau idealtypischerweise ein Akademiker-Team, wo sie an dieser Stelle versuchen zu unterstützen und für die Jugendlichen noch mal zwei Stellen, so wie wir aufgestellt sind. Einmal für das Thema Ausbildungsstellenvermittlung und einmal für das Thema Beschäftigung unter 25." (L10: Z. 335-348)

Wäre eine Ausweitung des Zielkorridors der Einstiegsgeldförderung auf eine bloße Minderung der Hilfebedürftigkeit also die bessere Lösung? Das würden sicherlich all jene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jobcenter befürworten, die im Zuge ihrer Arbeitspraxis die Kategorie des „sinnvollen Aufstockers“ für sich gebildet und verwendet haben (siehe Kapitel 7.1.1). Sinnvolle Aufstocker sind Personen, die nach den Erwartungen der Jobcenter-MitarbeiterInnen auch mittel- und langfristig nicht aus dem Leistungsbezug ausscheren werden, bei denen nach Abwägung von Alternativen aber die Beibehaltung der selbständigen Tätigkeit vergleichsweise erstrebenswert erscheint. Beispiele dafür können Personen sein, die ihren Leistungsbezug mit ihrer Selbständigkeit deutlich verringern, auf dem Arbeitsmarkt aber ohne Perspektive sind, oder Menschen, die ihren eigenen Lebensunterhalt erwirtschaften, aber die Schwelle zur Unterstützungsfreiheit nicht überwinden, weil sie in großen Bedarfsgemeinschaften leben. Einige der Befragten sehen bei der Frage des Förderziels eine Parallele zum Niedriglohnsektor:

„Ich muss so selbständig sein, dass ich davon leben kann. Auf der anderen Seite ist es realitätsfern, glaub ich fast. Weil wir haben ja auch viele andere Menschen, die wir in Arbeit integriert haben und die von ihrem Geld auch nicht leben können. Also es gibt ja Löhne, da sind Menschen in die Arbeit integriert, aber können trotzdem von ihrem Geld nicht leben. Warum sollte das bei Selbständigen dann anders sein?“ (L15: Z. 152-158)

Diese Argumentation läuft auf eine gezielte Gleichstellung der selbständigen Tätigkeit mit abhängig beschäftigten Tätigkeiten hinaus, die bislang, was die Zielstellung angeht, nicht gegeben ist. Ein Blick auf die wachsende Zahl von Bestandsselbständigen zeigt allerdings, dass de facto bereits heute Selbständigkeiten mit Sozialleistungen in erheblichem Umfang kofinanziert werden (Koller et al. 2012). Wie im Bereich der abhängigen Beschäftigung wirkt dies auch bei den Selbständigen das Problem von Marktverzerrungen auf. Tatsächlich berichten die von uns Befragten von Einzelfällen, in denen Gründende bei ihrer Preiskalkulation mittelfristig die Unterstützung der Jobcenter einrechnen, um bessere Angebote am Markt machen zu können (siehe unten). Aber auch in anderen Fällen von Bestandsselbständigen gilt, dass leistungsberechtigte Selbständige gegenüber anderen prekären Marktteilnehmern ohne Leistungsbezug finanziell im Vorteil sind - nicht zuletzt auch deshalb, weil die Jobcenter die Kosten für die soziale Absicherung übernehmen.

10 Selbständig und leistungsberechtigt - ein Widerspruch?

Unsere Studie hat gezeigt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jobcentern zur Bewertung von Gründenden und deren Unternehmensprojekten auf das Leitbild des Schumpeter'schen Unternehmers zurückgreifen (vgl. Kapitel 4). Demnach haben Unternehmer (tatsächlich in diesem Zusammenhang primär in der männlichen Form gemeint) motiviert, zielstrebig, hartnäckig, risikoaffin, innovativ

und kundenorientiert zu sein. Angesichts der Realitäten des Verwaltungshandelns im SGB II stellt sich die Frage, ob hier nicht ein grundlegender Widerspruch der Gründungsförderung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte zu finden ist. Ein Befragter formuliert dies so: „Also entweder krieg ich Hartz IV oder ich bin selbständig. Aber staatliche Leistungen für 'ne völlig eigenverantwortliche Tätigkeit zu kriegen“ (V28: Z. 371-373). Vor dem Hintergrund des klassischen Unternehmerleitbildes erscheint die Vorstellung widersinnig, dass jemand zugleich eine unternehmerische Selbständigkeit betreibt und Sozialleistungen bezieht. Bei dieser Argumentation liegt die Schlussfolgerung nahe, dass, wer Leistungen des SGB II bezieht, damit eigentlich schon den praktischen Beleg dafür erbracht hat, dass ihm/ihr das Zeug zum Unternehmer fehlt. Allerdings hat unsere Analyse auch gezeigt, dass das klassische Unternehmerbild in den eigentlichen Beratungs- und Auswahlprozessen der Einstiegsgeldvergabe durch pragmatische Plausibilitätschecks ersetzt - und damit gewissermaßen entschärft - wird (vgl. Kapitel 7.1.2). Dennoch bleibt es bei den beteiligten Institutionen prinzipiell als Orientierungsmaßstab auch gegenüber den Gründungswilligen des SGB II wirksam.

Tatsächlich hat sich die Realität der Selbständigen in Deutschland in den letzten Jahren deutlich verändert. Nicht nur die Bestandsselbständigen im Bereich des SGB II haben stark zugenommen (nach Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zwischen dem Jahr 2007 und 2011 um 75 % auf einen Bestand von rund 127 Tsd. Personen im Durchschnitt des Jahres 2011), sondern die Zahl der Selbständigen generell ist deutlich gestiegen (zwischen 2000 und 2007 um 14 %; siehe Pongratz/Simon 2010: 34). Der Anstieg selbständiger Erwerbstätigkeit geht aber fast ausschließlich auf die Gründungen sogenannter Solo-Selbständiger zurück, die keine Beschäftigten einstellen (und das meist auch nicht planen). Für diese Gruppe (inzwischen fast 60 % aller Selbständigen), zu der in der Regel auch die Gründenden im SGB II zählen, sind die Risiken ungewissen und schwankenden Einkommens besonders groß. Eine Auswertung der Lohn- und Einkommenssteuerstatistik weist etwa für das Jahr 2003 einen Median-Wert der Netto-Einkommen von Selbständigen von 14.252 Euro aus - d. h. das Einkommen von 50 Prozent der Selbständigen lag bei oder unter einem Wert nahe an der offiziellen Armutsgrenze von Haushalten (siehe ebd.: 35). Man kann deshalb bei weiten Teilen der Selbständigen von prekärem Unternehmertum ausgehen - wenn auch in unterschiedlichen Formen und Risikokonstellationen (Bühmann/Pongratz 2010a). Dennoch mag für viele Selbständige die prekäre Selbständigkeit mit einem höheren Einkommen und einer höheren Lebenszufriedenheit verbunden sein als für sie in Frage kommende alternative Beschäftigungsverhältnisse oder gar Erwerbslosigkeit.

Sozialstrukturell kann man den Zuwachs und die Diversifizierung von Selbständigen durchaus als eine Normalisierung verstehen, bei der das heroische Unternehmertum nach dem Schumpeter'schen Modell durch die gesellschaftlichen Veränderungen an Bedeutung verliert. Man könnte erwarten, dass sich die gesellschaftliche Normalitätsvorstellung von Selbständigen diesen sich verändernden Realitäten nachbildet. Überraschenderweise scheint genau dies allerdings auf der Ebene der

Reflexion nicht der Fall zu sein. Stattdessen lässt sich eine unveränderte normative Dominanz des klassischen Unternehmerleitbilds konstatieren. Aufgrund dieser Diskrepanz werden die Selbständigen des SGB II mit Maßstäben gemessen, denen sie aufgrund ihrer Ausgangsbedingungen nur schwerlich gerecht werden können und die ihre unternehmerischen Gehversuche tendenziell eher im Lichte eines trügerischen Notbehelfs erscheinen lassen denn als zukunftsweisende ökonomische Initiative. Dieser Tendenz gegenüber ist festzuhalten, dass die Ursachen für solche skeptischen Bewertungen nicht allein in den Gründungspersonen und deren Projekten zu finden sind, sondern auch in dem Umstand, dass sie Teil einer unter veränderten sozioökonomischen Bedingungen wachsenden Erwerbsgruppe sind, für die die Gesellschaft (noch) keine angemessen differenziertes Leitbild bereithält.

11 Die Anreizstruktur des Einstiegsgeldes

Wie jedes Förderinstrument setzt das Einstiegsgeld faktisch bestimmte Anreize, die mehr oder weniger im Sinne des Gesetzgebers, bzw. der Jobcenter als dessen „verlängertem Arm“, sein können. Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass das Einstiegsgeld einen Anreiz zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit bieten soll (vgl. Kapitel 2.1). Die Notwendigkeit zu einem finanziellen Anreiz ergibt sich angesichts besonderer Aufwendungen und schwierigen Startphasen, die mit unternehmerischer Selbständigkeit verbunden sind, sowie aus der gegebenenfalls notwendigen Umorientierung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auf neuartige Einkommensmöglichkeiten. Grundsätzlich können ALG-II-Bezieher auch ohne Einstiegsgeld in die Selbständigkeit übergehen, die Jobcenter können diesen Schritt nicht verhindern, auch dann nicht, wenn sie eine Gründung für nicht zielführend halten. Aber es sind nicht nur die Gründungswilligen, die von der Anreizwirkung des Einstiegsgeldes profitieren können. Auch die Jobcenter haben einen Nutzen davon: Je größer der Anteil der ESG-Antragsteller an den Gründenden im SGB II ist, desto mehr gründungswillige ALG-II-Bezieher werden den Beratungs- und Auswahlprozessen der Jobcenter unterworfen und somit zur systematischen Reflexion und Weiterentwicklung ihrer Gründungsprojekte angehalten. Ceteris paribus verringert sich damit die Gefahr unüberlegter Gründungen, die in langwierige Bestandsselbständigkeiten ohne ökonomische Perspektive führen können und die dann im Nachhinein mit hohem Aufwand „repariert“ werden müssen. Kurzum: Das Einstiegsgeld bietet den Jobcentern die Chance, auf das Gründungsgeschehen ihrer Klientel Einfluss zu nehmen. Im Tausch für die Förderung muss diese sich dem Prozedere in den Grundsicherungsstellen aussetzen.

Die Einstiegsgeldförderung zeitigt daneben auch einige adverse und unbeabsichtigte Folgen, die nicht auf missbräuchliches Verhalten zurückzuführen sind. Die Integrationsfachkräfte beobachten bei einigen Geförderten, dass sie das Ziel der Vermeidung des Leistungsbezugs nicht wirklich verfolgen. Dafür gibt es aus Sicht der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten rationale Gründe, immerhin sparen sie die Ausgaben für die soziale Absicherung und können die Teilfinanzierung ihrer Lebenshaltungskosten für eine Preispolitik nutzen, die ihnen im Wettbewerb mit Nicht-

Geförderten einen Vorteil verschafft. Sicherlich erklären aber auch nicht-strategische Faktoren das Phänomen des Leistungsbezugs als Ziel wirtschaftlichen Handelns. Aus der Armutsoziologie ist bekannt, dass ungünstige soziale Lagen und schlechte Zukunftsaussichten auch dadurch reproduziert werden, dass nur resigniert-halbherzig versucht wird, das „Blatt zu wenden“. Zudem wird von einigen Befragten vermutet, dass der Leistungsbezug ein Gefühl der Sicherheit vermittelt. Ähnlich gelagert wie dieser unbeabsichtigte Nebeneffekt sind die Anreize, die sich aus den Anrechnungsgrenzen für Einkommen ergeben. Diese seien, so eine Befragte, „'ne richtige Bremse. Ich will nicht mehr. Ich bin ja abgesichert.“ (E05: Z. 333-334). Andere berichten, dass Gründende sie gefragt hätten, wie viel sie denn dazuverdienen „dürften“. Die Beispiele zeigen, dass es für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bei der Gründung um mehr geht als nur um eine Gründung unter widrigen finanziellen Umständen. Es geht auch darum, die eigene Erwartungshaltung an die neue Erwerbssituation anzupassen, d. h. ein Erwartungsmanagement zu betreiben, das den Erfolg des Selbstständigkeitsprojektes wahrscheinlicher macht. In diesem Bemühen wirken die Beratungs- und Auswahlprozesse als wichtige Stützen.

Eine weitere unbeabsichtigte Nebenwirkung der Gründungsförderung ist der Umstand, dass die Gründenden buchstäblich mit den Zahlungen der Sozialleistung *rechnen*. Eine Variante ist die bereits erwähnte Praxis, die Preise „mit der Subvention der Förderprodukte“ (E09: Z. 148) zu kalkulieren. Das verzerrt nicht nur die Bedingungen der Marktkonkurrenz zugunsten der ALG-II-Bezieher, sondern es kann auch den Geförderten Schaden zufügen, wie im folgenden Zitat hervorgehoben wird.

„Und das ist natürlich schwierig, also die meisten gründen sich wirklich mit 'nem Preisprofil, um erst mal Fuß zu fassen. Und wenn sie merken, jetzt fangen an, die Förderprodukte wegzubrechen, da heben sie ihre Preise um 30, 40 % an. Und dann sind die mühsam erstrampelten Kunden, um die Monate, mit einem Schlag wieder weg.“ (E09: Z. 148-155)

Die Zeilen sind ein Hinweis darauf, dass die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sich der besonderen, gewissermaßen sozialpolitisch kontextuierten Situation ihrer Gründung nicht immer voll bewusst zu sein scheinen. Das ist zumindest die Einschätzung einer Integrationsfachkraft, die zur Bestätigung von Fällen berichtet, in denen das Einstiegsgeld als unternehmerischer Gewinn in den Businessplan einfließt. Aufgrund der geringen Höhe des Einstiegsgeldes sind die dadurch bewirkten Marktverzerrungen insgesamt allerdings wohl eher als gering einzuschätzen.

Für eine weitere, unbeabsichtigte Nebenfolge der Gründungsförderung im SGB II ist entscheidend, dass der Beratungs- und Auswahlprozess im Vorfeld der Einstiegsgeldvergabe sowie die Dauer der Förderung eine Auszeit für andere Integrationsstrategien (insbesondere Vermittlungsversuche) bedeuten. Angesichts der großen Aufgabe, vor der die Gründenden stehen, ist das eine sinnvolle Einrichtung. Es heißt aber auch, dass der Feedback-Zyklus - also der Zeitraum zwischen der Entscheidung, in Richtung Selbständigkeit zu arbeiten, und dem Erfolg dieses Weges -

lang ist. Das kann in einigen Fällen Gründungswillige mittel- und langfristig vom ersten Arbeitsmarkt entfernen, ohne sie einer finanziellen Unabhängigkeit von den Leistungen des SGB II wirklich näher zu bringen. In solchen Fällen sind die extensiven Vermittlungs-Karenzzeiten schädlich, was impliziert, dass die Jobcenter umso mehr in der Verantwortung sind, diese Fälle rechtzeitig und zuverlässig zu identifizieren:

„Und es geht dann schon viel Zeit verloren, in dem Prozess, bis jemand überhaupt dann zur Gründung kommt. Und dann bis es ausprobiert ... meistens ist es ja so, wenn die Förderung erst mal da sechs Monate sind, aber es geht dann bis zu einem Jahr. Und dann ist jemand so bis zu zwei Jahren eigentlich aus der Vermittlung raus. Und insofern find ich's schon bedenkenswert, aber das sind jetzt eher unsere Folgerungen, zu sagen, also ich würd schon sagen, es ist schon sinnvoll. Als 'ne Förderung. Aber man müsst noch mal genauer überlegen, wer das wirklich kriegt.“ (L29: Z. 337-345)

An dieser Stelle darf allerdings nicht vergessen werden, dass ein Scheitern am Markt zum Wesen der Selbständigkeit gehört und keineswegs ein unerschütterlicher Hinweis darauf ist, dass die Gründerperson und/oder das Gründungsprojekt ungeeignet ist, oder gar darauf, dass man dies ex ante hätte prognostizieren müssen, zumal die Prozesse des Selbständig-Werdens und -Seins für die Gründenden viele Erfahrungen bereithalten können, von denen sie in ihren weiteren beruflichen Werdegängen profitieren können.

Soweit haben wir unbeabsichtigte Aspekte der Anreizstruktur des Einstiegsgeldes diskutiert, die auch ohne eine spezifische Motivation der Beteiligten unerwünschte Folgen haben. Nun soll es um die Aspekte der Anreizstruktur gehen, bei denen unerwünschte Nebenfolgen auf gezielte Strategien der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zurückzuführen sind. In diesem Zusammenhang ist zwischen Leistungsmissbrauch und Leistungsmitnahmen zu unterscheiden. Eine Mitnahme des Einstiegsgeldes liegt vor, wenn es in Anspruch genommen wird, obwohl das Gründungsprojekt auch ohne das Einstiegsgeld in ähnlicher Form und zeitnah umgesetzt worden wäre. Von Leistungsmissbrauch ist dagegen die Rede, wenn die Förderung nicht dem Ziel dient, sich (erfolgreich) selbständig zu machen, sondern andere Motive im Vordergrund stehen. Mitnahmen unterscheiden sich von Leistungsmissbrauch insbesondere dadurch, dass die Ernsthaftigkeit der Gründungsabsicht nicht in Zweifel gezogen werden kann (Bernhard/Wolff 2011b).

Nach allem, was wir in unserer Befragung der Jobcenter in Erfahrung bringen konnten, stellen Mitnahmen von Einstiegsgeldförderungen ein vergleichsweise geringes Problem dar. Ein Grund dafür ist sicherlich der hohe Aufwand, den Gründungswillige betreiben müssen, wenn sie das stufenweise Selektionsverfahren in den Jobcentern bis zum Ende (d. h. bis zur Förderbewilligung und gegebenenfalls deren Erneuerung für weitere Förderphasen) gehen wollen. Dieses Auswahlverfahren ist so angelegt, dass es selbst GründerInnen mit fertigen Selbständigkeitsvorhaben Zeit und Energie abverlangt. Und selbst wenn unter den Geförderten jemand wäre, der/die sich auch ohne die Förderung selbständig gemacht hätte (ein/e „Mitnehmer/in“), bliebe immer noch zu fragen, welcher Schaden dadurch entstünde. Immerhin hat der/die Geför-

derte die mit dem Beratungs- und Auswahlprozedere verbundenen Reflexions- und Weiterentwicklungsschritte durchlaufen und das Gründungsvorhaben sich damit (wenn es sich überhaupt verändert hat) eher verbessert. Man könnte hier vielleicht von einer Mitnahme der Beratung sprechen. Zudem sind die Förderkosten (verglichen mit der Gründungsförderung im SGB III) eher gering. Paradoxerweise kann es sogar das größere Problem sein, dass ein Gründungsprojekt ohne zusätzliche Förderung angestoßen wird, weil der/die Gründende sich damit der Informations- und Entwicklungsmöglichkeiten beraubt, die sich auf dem Weg zur Förderung ergeben.

Für die Befragten unserer Erhebungen ist der Leistungsmissbrauch - d. h. wenn eine Förderung unter Vorspiegelung falscher Absichten bezogen wird - ein drängenderes Problem. Man kann drei missbräuchliche Motive unterscheiden:

(1) Im ersten Fall wird das Einstiegsgeld beantragt und im Anschluss daran eine Selbständigkeit lediglich betrieben, um den Routinen des Förderns und v. a. des Forderns zu entinnen. Der bereits angesprochene lange Feedback-Zyklus kann in dieser Variante den Missbrauch motivieren, denn solange Gründende mit den Regeln des Beratungs- und Auswahlprozesses konform gehen und auch als Bestands-selbständige als motivierte Selbständige sich zu präsentieren wissen, solange stehen sie für eine Vermittlung oder Maßnahmenteilnahme nicht zur Verfügung. Ihnen kommt der Umstand zugute, dass generell nicht leicht zu bestimmen ist, nach welcher Zeitspanne und mit welchen Erträgen eine Unternehmung tatsächlich am Markt gescheitert ist. Bis zur jüngsten Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente hatten die Jobcenter zudem kaum Möglichkeiten, missbrauchsverdächtige Bestandsselbständige in die Logik des Förderns und Forderns „zurück zu holen“. In einem Jobcenter hat man einige Bestandsselbständige dazu gedrängt, ihre hauptberufliche in eine nebenberufliche Selbständigkeit umzuwandeln und sie damit wieder den normalen Anreiz- und Sanktionsmechanismen des SGB II zugeführt.

(2) Ein zweite Variante des Missbrauchs besteht darin, bei der Erstellung des Businessplans (auf Integrationsseite) und/oder bei der Meldung des Einkommens aus selbständiger Tätigkeit (auf der Leistungssachbearbeitungsseite) die Angaben so zu manipulieren, dass (auf Integrationsseite) das Einstiegsgeld gewährt bzw. (auf der Leistungsbearbeitungsseite) der Leistungsbezug nicht gefährdet wird. Wie bereits angesprochen besteht damit der Anreiz, vor und nach der Gründung divergierende Zahlenwerke bei den Jobcentern einzureichen, wobei optimistische Schätzungen die Tragfähigkeit einer Unternehmung unterstreichen und die Gründungsförderung sichern helfen und konservative Schätzungen dafür sorgen, dass man nicht aus dem Leistungsbezug „herausfällt“. Die Strategie divergierender Zahlenwerke hat immer dort gute Chancen, unentdeckt zu bleiben, wo die internen Kooperationsstrukturen zwischen Leistungssachbearbeitung und Integrationsfachkräften schwach ausgeprägt sind. Für die ALG-II-Bezieher selbst birgt die systematische Unterschätzung der Einnahmen aus selbständiger Tätigkeit nach der Gründung allerdings die Gefahr, mit hohen Rückforderungen der Jobcenter konfrontiert zu werden.

(3) Auch bei der dritten Missbrauchsvariante versuchen die Selbständigen, im Leistungsbezug zu bleiben. Anders als im zuvor genannten Fall werden dafür aber nicht Zahlen manipuliert, sondern das unternehmerische Handeln wird als Ganzes so ausgelegt, dass ein Verlassen des Leistungsbezugs unwahrscheinlich bleibt. Wir reden hier von dem Teil der ALG-II-Bezieher, der den Zielkorridor der eigenen Selbständigkeit dauerhaft auf die prekäre Existenz als „Aufstocker“ ausrichtet und der in den Jobcentern mitunter mit der Nachfrage auffällt, wie viel er denn als Selbständiger verdienen dürfe (siehe oben). Diese Variante lässt sich allerdings nur dann als Leistungsmissbrauch einordnen, wenn man eine enge Begriffsdefinition anlegt - eine Definition, die ausdrücklich das gesetzliche Ziel zum Maßstab nimmt, nach dem mit einer Einstiegsgeldförderung der Leistungsbezug beendet (nicht nur verringert) werden soll. Sie ist insofern ein Grenzfall, als die Betroffenen nur dadurch missbräuchlich handeln, dass sie (und sei es unbewusst) nicht entschieden genug der finanziellen Abhängigkeit von Sozialleistungen entkommen wollen. Sie verstoßen weder gegen die Anforderung, sich selbständig zu machen (wie es in der erstgenannten Missbrauchsvariante der Fall ist), noch handeln sie in täuschender Absicht (wie im Fall der zweitgenannten Missbrauchsvariante).

Im instrumentenübergreifenden Vergleich ergibt sich damit ein interessanter Befund: Während einer Studie zur Gründungsförderung des SGB III (Gründungszuschuss) zufolge Leistungsmissbrauch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Agenturen kein Thema war (Bernhard/Wolff 2011a), Mitnahme dagegen viel diskutiert wurde und sich durchaus auch diesbezügliche Indizien ausmachen ließen, findet sich bei der Gründungsförderung des SGB II eine spiegelverkehrte Situation. Hier erscheinen Mitnahmen kaum problematisch, der (mögliche) Leistungsmissbrauch wird aber immer wieder thematisiert. Für beide Förderinstrumente lässt sich das Ausmaß von Mitnahmen und Leistungsmissbrauch nicht quantifizieren, was weniger am Design der Studien liegt als an der notorischen Flüchtigkeit des betrachteten Phänomens. Dennoch zeigt sich im Vergleich, dass unterschiedliche institutionelle und erwerbsbiographische Kontexte unterschiedliche Problemlagen hervorbringen. Zu den entscheidenden Faktoren, die in dieser Frage ausschlaggebend sind, zählen der höhere finanzielle Anreiz des Gründungszuschusses, die vergleichsweise größere Gründungsneigung in der Kundengruppe der ALG-I-Bezieher sowie die Ausgestaltung der Förderdauern und Anspruchsberechtigungen für die Empfänger von ALG I und II. All dies lässt Mitnahmen beim Gründungszuschuss eine größere - und umgekehrt dem Leistungsmissbrauch eine geringere - Bedeutung zukommen als beim Einstiegsgeld.

Literatur

- Acs, Zoltan J.; Audretsch, David B. (Hg.) (2003): Handbook of Entrepreneurship Research: An Interdisciplinary Survey and Introduction. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Bauman, Zygmunt (2000): Liquid Modernity. Cambridge.
- Barlösius, Eva; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (2001): Die Armut der Gesellschaft, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Becker, Howard S. (1958): Problems of Inference and Proof in Participant Observation. In: American Sociological Review, 23. Jg., Nr. 6, S. 652–660.
- Becker, Howard S.; Geer, Blanche (1957): Participant Observation and Interviewing: A Comparison. In: Human Organization, 16. Jg., Nr. 3, S. 28–32.
- Bergmann, Jörg R. (1980): Ethnomethodologische Konversationsanalyse. In: Schröder, Peter; Steger, Hugo (Hg.): Dialogforschung. Jahrbuch 1980 des Instituts für deutsche Sprache, Düsseldorf: Pädagogischer Verlag Schwann, S. 9–51.
- Bernhard, Stefan (2012a): Der Gründungszuschuss vor und nach der Reform, In: Sozialer Fortschritt, 61. Jg., Nr. 8, S. 182–190.
- Bernhard, Stefan (2012b): Selbständige in der Arbeitsverwaltung. Eine Rahmenanalyse nach Goffman. In: Bereswill, Mechthild; Figlesthler, Carmen; Haller, Lisa Yashodhara; Perels, Marko; Zahradnik, Franz (Hg.) (2012): Wechselverhältnisse im Wohlfahrtsstaat. Dynamiken gesellschaftlicher Justierungsprozesse, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 234–255.
- 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): Der Gründungszuschuss aus der Sicht der Praxis, IAB-Kurzbericht 22/2011, Nürnberg.
- Block, Joern; Kohn, Karsten (2011): Sozialpolitische Ziele der Gründungsförderung am Beispiel von Gründungen aus der Arbeitslosigkeit. In: Irsch/Witt 2011, S. 131–144.
- Bögenhold, Dieter (1987): Der Gründerboom: Realität und Mythos der neuen Selbständigkeit, Frankfurt: Campus Verlag.
- Bögenhold, Dieter; Leicht, René (2000): „Neue Selbständigkeit“ und Entrepreneurship: Moderne Vokabeln und damit verbundene Hoffnungen und Irrtümer. In: WSI-Mitteilungen, 53. Jg., Nr. 12, S. 779–787.
- Bögenhold, Dieter; Staber, Udo (1991): The Decline and Rise of Self-Entrepreneurship, In: Work, Employment and Society, Vol. 5., pp. 223–239.
- Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (2005): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogner, Alexander; Menz, Wolfgang (2005): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendungen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 33–70.
- Boockmann, Bernhard; Koch, Susanne; Rosemann, Martin; Stops, Michael; Verbeek, Hans (2010): Fördern und Fordern aus Sicht der Vermittler. Aktive Arbeitsmarktpolitik, IAB-Forschungsbericht 25/2010, Nürnberg.

Bosch, Aida; Kraetsch, Clemens; Renn, Joachim (2001): Paradoxien des Wissenstransfers: Die „Neue Liaison“ zwischen sozialwissenschaftlichem Wissen und sozialer Praxis durch pragmatische Öffnung und Grenzerhaltung. In: *Soziale Welt*, 52 Jg., Nr. 2, S. 199–218.

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

Bourdieu, Pierre (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel, Reinhard (Hg.): *Soziale Ungleichheiten*, Göttingen: Verlag Otto Schwartz und Co., S. 183–198.

Brixy, Udo; Sternberg, Rolf (2011): German Panel of Nascent Entrepreneurs. In: P. D. Reynolds & R. T. Curtain (Hg.): *New Business Creation. An International Overview*, (International Studies in Entrepreneurship, Bd. 27), New York: Springer, S. 123–141.

Brockhaus, Robert H.; Horwitz, Paul S. (1986): The psychology of the entrepreneur. In: Sexton, Donald; Smilor, Raymond W. (eds): *The art and science of entrepreneurship*. Cambridge, Mass: Ballinger.

Brüderl, Josef; Preisendörfer, Peter; Ziegler, Rolf (1992): Survival Chances of Newly Founded Business Organisations. In: *American Sociological Review* 57. Jg., Nr. 2, S. 227–242.

Bührmann, Andrea (2012): Unternehmertum jenseits des Normalunternehmertums. Für eine praxistheoretische Erforschung unternehmerischer Aktivitäten. In: *Berliner Journal für Soziologie*, 22. Jg., Nr. 1, S. 131–156.

Bührmann, Andrea D. (2007): Das Bild vom Normalunternehmer. Deutungsmuster in der Existenzgründungsberatung. In: Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Berendt, Christoph; Sondermann, Ariadne (Hg.): *Fallverstehen und Deutungsmacht. Akteure in der Sozialverwaltung und ihre Klienten*, Opladen/Farmington Hills: Barbara Budrich, S. 119–142.

Bührmann, Andrea D.; Pongratz, Hans J. (Hg.) (2010a): *Prekäres Unternehmertum. Unsicherheiten von selbstständiger Erwerbstätigkeit und Unternehmensgründung*, Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

Bührmann, Andrea D.; Pongratz, Hans J. (2010b): Prekäres Unternehmertum. Einführung in ein vernachlässigtes Forschungsfeld. In: Bührmann/Pongratz 2010a, S. 7–25.

Bundesagentur für Arbeit (2012): *SGB II Fachliche Hinweise: Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen nach § 16c SGB II*, Stand: April 2012.

Bundesagentur für Arbeit (2010): *SGB II Arbeitshilfe: Einstiegsgeld nach § 16b SGB II*, Stand: März 2010.

Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2009a): *Arbeitshilfe zur Feststellung von Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit*, Stand: August 2009.

Bundesagentur für Arbeit (2009b): *SGB II - Arbeitshilfe: Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen*, Stand: November 2009.

Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2008): *Arbeitshilfe § 16c SGB II Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen*, Stand: Dezember 2008.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hg.) (2010): *Starthilfe. Der erfolgreiche Weg in die Selbständigkeit* (34. Auflage), Berlin.

- Caliendo, Marco; Hogenacker, Jens; Künn, Steffen; Wießner, Frank (2012): Alte Idee, neues Programm: Der Gründungszuschuss als Nachfolger von Überbrückungsgeld und Ich-AG. In: *Journal for Labour Market Research*, 45. Jg., Nr. 2, S. 99–123.
- Caliendo, Marco; Künn, Steffen; Wießner, Frank (2010): Die Nachhaltigkeit von geförderten Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit. Eine Bilanz nach fünf Jahren. In: *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung*, 42 Jg., Nr. 4, S. 269–291.
- Candeias, Mario (2008): Die neuen Solo-Selbständigen zwischen Unternehmergeist und Prekarität. In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 38. Jg., Nr. 1, S. 65–81.
- Castel, Robert; Dörre, Klaus (Hg.) (2009): *Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts*, Frankfurt: Campus Verlag.
- Covin, Jeffrey G.; Slevin, Dennis P. (1991): A Conceptual Model of Entrepreneurship as Firm Behavior. In: *Entrepreneurship Theory and Practice*, 16. Jg., Nr. 1, S. 7–25
- Das, T.K.; Teng, Bing-Sheng (1997): Time and Entrepreneurial Risk Behavior. In: *Entrepreneurship Theory and Practice*, 22 Jg., Nr. 1, S. 69–88.
- Deutscher Bundestag (2011): Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. Bundestagsdrucksache 17/6277.
- Deutscher Bundestag (2008). Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Bundestagsdrucksache 16/10810.
- Dohmen, Thomas; Falk, Armin; Huffman, David; Sunde, Uwe (2012): The Intergenerational Transmission of Risk and Trust Attitudes. In: *Review of Economic Studies*, 2012, 79. Jg, H. 2, S. 645–677.
- Eicher, Wolfgang; Spellbrink, Wolfgang (2005): *SGB II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Kommentar*, München: C. H. Beck.
- Fachinger, Uwe (2002): Die Selbständigen: Armutspotential der Zukunft? In: Sell, Stefan (Hg.): *Armut als Herausforderung. Bestandsaufnahme und Perspektive der Armutsforschung und ArmutBerichterstattung*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 87–130.
- Flick, Uwe (2004): *Triangulation. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Forschungsverbund IAB, DIW, GfA, sinus, infas (2005): *Bericht 2005. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Wirksamkeit der Instrumente: Existenzgründungen (Modul 1e)*, Berlin; Bonn; München; Nürnberg.
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2004): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Göbel, Sigrun; Frese, Michael (1999): Persönlichkeit, Strategien und Erfolg bei Kleinunternehmern. In: Moser, K., Batinic, B. & J. Zempel, (Hg.): *Unternehmerisch erfolgreiches Handeln*, Göttingen: Verlag für Angewandte Psychologie, S. 93–113.
- Goffman, Erving (2003): *Rahmen-Analyse. Ein Versuch über die Organisation von Alltagserfahrungen*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Goffman, Erving (1990): *The Presentation of Self in Everyday Life*, London: Penguin Books.

Gottschall, Karin; Betzelt, Sigrid (2007): Jenseits von Profession und Geschlecht? Erwerbsmuster in Kulturberufen. In: Gildemeister, Regine; Wetterer, Angelika (Hg.): Erosion oder Reproduktion geschlechtlicher Differenzierungen? Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 122–144.

Haller, Stefanie; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula (2010): Einstiegsgeld als Gründungsförderung Teilnehmerstrukturen und Determinanten der Förderleistung, IAB-Forschungsbericht 9/2010, Nürnberg.

Hartmann, Michael (1996): Topmanager: Die Rekrutierung einer Elite. Frankfurt a. M.; New York: Campus Verlag.

Heyer, Gerd; Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2012): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. In: Journal for Labour Market Research, Vol. 45, No. 1, S. 41–62.

Hirsland, Andreas; Ramos Lobato, Philipp (2010): Armutsdynamik und Arbeitsmarkt. Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen. In: IAB-Forschungsbericht 3/2010, Nürnberg.

Hofert, Svenja (2007): Praxisbuch Existenzgründung. Erfolgreich selbständig werden und bleiben, Frankfurt a. M.: Eichborn.

Honig, Benson (1998): What determines success? Examining the human, financial, and social capital of Jamaican microentrepreneurs. In: Journal of Business Venturing, Vol. 13, No. 5, pp. 371–394.

Hradil, Stefan (1987): Sozialstrukturanalyse einer fortgeschrittenen Gesellschaft. Von Klassen und Schichten zu Lagen und Milieus. Opladen: Leske+Budrich.

Irsch, Norbert; Witt, Peter (Hg.) (2011): Gründungsförderung in Theorie und Praxis. Frankfurt/Main: KfW Bankengruppe.

Jahoda, Marie; Lazarsfeld, Paul; Zeisel, Hans (2007 [1933]): Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen von langandauernder Arbeitslosigkeit, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

Kaiser, Manfred; Otto, Manfred (1990): Übergang von Arbeitslosigkeit in berufliche Selbständigkeit. Erste Ergebnisse aus IAB-Verlaufserhebungen bei Überbrückungsgeld-Empfängern nach § 55a AFG der Jahre 1986-1988. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 23. Jg., Nr. 2, S. 284–299.

Koller, Lena; Neder, Nadja; Rudolph, Helmut; Trappmann, Mark (2012): Selbstständige in der Grundsicherung: Viel Arbeit für wenig Geld. In: IAB-Kurzbericht 22/2012, Nürnberg.

Koppetsch, Cornelia; Burkart, Günter (2002): Werbung und Unternehmensberatung als „Treuhand“ expressiver Werte? Talcott Parsons' Professionssoziologie und die neuen ökonomischen Kulturvermittler. In: Berliner Journal für Soziologie, 12. Jg., H. 4, S. 531–549.

Kritikos, Alexander; Wießner, Frank (2004): Existenzgründungen: Die richtigen Typen sind gefragt. IAB-Kurzbericht 3/2004, Nürnberg.

Kritikos, Alexander; Wießner, Frank (2003): Gründungsförderung: Wer gut filtert, fördert besser. In: IAB-Materialien 04/2003, S. 8–9.

Lazear, Edward P. (2004): Balanced Skills and Entrepreneurship. In: American Economic Review, Vol. 94, No. 2, pp. 208–211.

- Lüders, Christian (1991): Deutungsmusteranalyse. Annäherungen an ein risikoreiches Konzept. In: Lüders, Christian (Hg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lutz, Andreas; Schuch, Monika (2011): *Existenzgründung. Was Sie wirklich wissen müssen. Die 50 wichtigsten Fragen und Antworten*, Wien: Linde Verlag Wien.
- Mahmood, Talat (2000): *Survival of Newly Founded Businesses: A Log-Logistic Model Approach*. In: *Small Business Economics*, 14. Jg., Nr. 3, S. 223–237.
- Maier-Gutheil, Cornelia (2009): *Zwischen Beratung und Begutachtung. Pädagogische Professionalität in Existenzgründungsberatungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Manske, Alexandra (2007): *Prekarisierung auf hohem Niveau. Eine Feldstudie über Alleinunternehmer in der IT-Branche (Dissertation)*, München; Mering.
- McClelland, David C. (1961): *The Achieving Society*. Princeton(NJ).
- Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (2005): *Vom Nutzen der Expertise. ExpertInnen-interviews in der Sozialberichterstattung*. In: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hg.): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 257–272.
- Neuendorff, Hartmut; Sabel, Charles F. (1977): *Zur relativen Autonomie der Deutungsmuster*. In: Bolte, Martin (Hg.): *Materialien aus der soziologischen Forschung. Verhandlungen des 18. Deutschen Soziologentages vom 28. September bis 1. Oktober 1976 in Bielefeld*. Frankfurt a.M.
- Nivorozhkin, Anton; Wolff, Joachim (2012): *Start me up: The effectiveness of a self-employment programme for needy unemployed people in Germany*. In: *Journal of Small Business and Entrepreneurship*, 25. Jg., Nr. 4, S. 499–518.
- Noll, Susanne; Wießner, Frank (2011): *Sweet and bitter: Why female entrepreneurs often have high survival rates but low incomes*. In: *Sozialer Fortschritt*, 60. Jg., Nr. 8, S. 180–187.
- Noll, Susanne; Wolff, Joachim; Nivorozhkin, Anton (2006): *Förderung mit dem Einstiegsgeld nach § 29 SGB II. Erste Befunde zur Implementation und Deskription*. IAB-Forschungsbericht 23/2006, Nürnberg.
- Oevermann, Ulrich (2001): *Die Struktur sozialer Deutungsmuster - Versuch einer Aktualisierung*. In: *Sozialer Sinn*, 2. Jg., Nr. 1, S. 35–81.
- Offe, Claus (2009): *Basic Income and the Labour Contract*. In: *Analyse & Kritik*, Jg. 31, Nr. 1, S. 49–80.
- Offe, Claus (1985): *Sozialstaat und politische Legitimation*. In: Randelzhofer, Albrecht; Süß, Werner (Hg.): *Konsens und Konflikt. 35 Jahre Grundgesetz*. Berlin/New York: De Gruyter, S. 127–132.
- Offe, Claus; Wiesenthal, Helmut (1980): *Two Logics of Collective Action. Some Theoretical Notes on Social Class and Organisational Form*. In: Zeitlin, M. (Hg.) (1980): *Political Power and Social Theory*, Greenwich: Jai Press Inc, S. 67–115.
- Opoczynski, Michael; Horn, Stefan (2009): *ZDF WISO, Existenzgründung*, Frankfurt a. M.; New York: Campus-Verlag.
- Palich, Leslie E.; Bagby, Ray (1995): *Using cognitive theory to explain entrepreneurial risk-taking: Challenging conventional wisdom*. In: *Journal of Business Venturing*, 10. Jg., Nr. 6, S. 425–438.

- Pflüger, Jessica; Pongratz, Hans J.; Trinczek, Rainer (2010): Fallstudien in der deutschen Arbeits- und Industriesoziologie. Eine Bestandsaufnahme. In: Pongratz, Hans J.; Trinczek, Rainer (Hg.) (2010): Industriesoziologische Fallstudien. Entwicklungspotentiale einer Forschungsstrategie, Berlin: edition sigma, S. 23–70.
- Platz, Christine; Schetsche, Michael (2001): Grundzüge einer wissenssoziologischen Theorie sozialer Deutungsmuster. In: Sozialer Sinn, 2. Jg., Nr. 3, S. 511–536.
- Pongratz, Hans J; Simon, Stefanie (2010): Prekaritätsrisiken unternehmerischen Handelns. In: Bührmann/Pongratz 2010a, S. 27–61.
- Preisendörfer, Peter; Voss, Thomas (1990): Organizational Mortality of Small Firms. The Effects of Entrepreneurial Age and Human Capital. In: Organization Studies, 11. Jg., Nr. 1, S. 107–129.
- Promberger, Markus (2012): Topographie der Leiharbeit. Flexibilität und Prekarität einer atypischen Beschäftigungsform, Berlin: Edition Sigma.
- Promberger, Markus (2008): Arbeit, Arbeitslosigkeit und soziale Integration. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 40–41. Jg., S. 7–15.
- Pross, Helge (1972): Kapitalismus und Demokratie. Studien über westdeutsche Sozialstrukturen, Frankfurt a. M: Fischer Athenäum.
- Rawls, John (1999): A Theory of Justice, Cambridge.
- Rüb, Felix; Werner, Daniel (2007): Typisierung von SGB II Trägern. IAB-Forschungsbericht 1/2007, Nürnberg.
- Schütz, Holger; Steinwede, Jacob; Kaltenborn, Bruno; Wielage, Nina; Christe, Gerhard; Kupka, Peter (2011): Vermittlung und Beratung in der Praxis. Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt, IAB-Bibliothek 330. Bielefeld: Bertelsmann.
- Schumpeter, Joseph (1934): Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, Wien (4. Auflage).
- Scott, W. Richard (1986): Grundlagen der Organisationstheorie. Frankfurt a. M.: Campus.
- Sen, Amartya (2000): Ökonomie für den Menschen. Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München: Carl Hanser Verlag.
- Shane, Scott; Venkataraman, Satchi (2000): The Promise of Entrepreneurship as a Field of Research. In: The Academy of Management Review 25. Jg., Nr. 1, S. 217–226.
- Thornton, Patricia H. (1999): The Sociology of Entrepreneurship. In: Annual Review of Sociology, 25. Jg., S. 19–46.
- Tisch, Anita (2010): Arbeitsvermittler im Urteil der ALG-II-Empfänger. Kundenzufriedenheit im SGB II. IAB-Kurzbericht 7/2010, Nürnberg.
- Voß, Gerd Günther; Pongratz, Hans J. (1998): Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft? In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 50. Jg., Nr. 1, S. 131–158.
- Wagner, Joachim (2003): Testing Lazear's Jack-of- All-Trades View of Entrepreneurship with German Micro Data. In: Applied Economics Letters, Jg., 10, H. 11, pp. 687-689.

Wanzenböck, Herta (1998): Überleben und Wachstum junger Unternehmen, Wien/ New York: Springer.

Weber, Max (1988 [1920]): Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie (Bd. II), Tübingen: Mohr Siebeck.

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

Wießner, Frank (2001): Existenzgründungen: Das Geheimnis des Erfolges. IAB-Kurzbericht 5/2001, Nürnberg.

Wießner, Frank (2000): Erfolgsfaktoren von Existenzgründungen aus der Arbeitsmarktpolitik. Eine multivariate Betrachtung vormals arbeitsloser Existenzgründer, die vom Arbeitsamt mit dem Überbrückungsgeld (§ 57 SGB III) gefördert werden. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 33. Jg., Nr. 3, S. 518–532.

Wießner, Frank (1998a): Der Sprung in die Selbständigkeit. Eine Zwischenbilanz der Förderung von Existenzgründungen durch die Arbeitsämter. In: Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 4, S. 1–11.

Wießner, Frank (1998b): Dünn und kurz - Die Kapitaldecke bei Kleinunternehmen. In: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg (Hg.): IAB-AGENDA '98. wissenschaftliche Befunde und Empfehlungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, IAB-Werkstattbericht 10/1998, Nürnberg, S. 85–90.

Wießner, Frank (1997): Existenzgründer bevorzugen Servicebereich. Aus der Arbeitslosigkeit in die Selbständigkeit - Teil I. IAB-Kurzbericht 10/1997, Nürnberg.

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

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
8/2012	Dietz, M. Kettner, A. Kubis, A. Leber, U. Müller, A. Stegmaier, J.	Unvollkommene Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt	6/12
9/2012	Werner, D. Ramos Lobato, P. Dietz, M.	Evaluation der Sonderregelung für kurzfristig Beschäftigte in der Arbeitslosenversicherung	7/12
10/2012	Hohmeyer, K. Kopf, E. Fiebig, M. Grüttner, M.	Pflegertätigkeiten von Personen in Haushalten mit Arbeitslosengeld-II-Bezug: Eine deskriptive Betrachtung	7/12
11/2012	Wolff, J. Moczall, A.	Übergänge von ALG-II-Beziehern in die erste Sanktion: Frauen werden nur selten sanktioniert	7/12
12/2012	Stumpf, F. Damelang, A. Schulz, F.	Die berufliche Strukturierung der frühen Erwerbsphase: Ereignisanalysen zur Beschäftigungsstabilität	7/12
13/2012	Bechmann, S. Dahms, V. Tschersich, N. Frei, M. Leber, U. Schwengler, B.	Fachkräfte und unbesetzte Stellen in einer alternden Gesellschaft: Problemlagen und betriebliche Reaktionen	10/12
14/2012	Beyersdorf, J. Rauch, A.	Junge Rehabilitanden zwischen Schule und Erwerbsleben: Maßnahmen der beruflichen Ersteingliederung anhand empirischer Befunde aus der IAB-Panelbefragung der Rehabilitanden 2007 und 2008	12/12
15/2012	Sowa, F. Klemm, M. Freier, C.	„Ein-Euro-Jobs“ in Deutschland: Qualitative Fallstudien zur Auswirkung der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten auf Beschäftigungsstruktur und Arbeitsmarktverhalten von Organisationen	12/12
1/2013	Hecht, V. Hohmeyer, K. Litzel, N. Moritz, M. Müller, J.-A. Phan thi Hong, V. Schäffler, J.	Motive, Strukturen und Auswirkungen deutscher Direktinvestitionen in Tschechien: Erste Untersuchungsergebnisse aus dem IAB-Projekt ReLOC – Research on Locational and Organisational Change	2/13
2/2013	Dummert, S.	Branchenstudie Einzelhandel: Auswertungen aus dem IAB-Betriebspanel 2010 und 2011	3/13

Stand: 21.03.2013

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

Impressum

IAB-Forschungsbericht 3/2013

Herausgeber

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

Redaktion

Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Getrud Steele

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2013/fb0313.pdf>

ISSN 2195-2655

Rückfragen zum Inhalt an:

Hans J. Pongratz
Telefon 089.272921 19
E-Mail hans.pongratz@isf-muenchen.de

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