

IAB-Kurzbericht

27/2013

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Die Unterstützung von Existenzgründungen als Alternative zur Vermittlung der Arbeitslosengeld-II-Bezieher in Arbeit ist für Jobcenter von strategischer Bedeutung – obwohl es vergleichsweise wenige Förderfälle gibt. Das zeigt eine Erhebung in ausgewählten Jobcentern.

■ In den befragten Jobcentern wurde ein stufenweiser Auswahlprozess entwickelt, um z. B. die unternehmerische Eignung von Gründungswilligen zu prüfen. Dabei werden mittlerweile restriktivere Anforderungen an potenzielle Gründer formuliert als unmittelbar nach Einführung des SGB II.

■ Wenn eine Tragfähigkeitsbescheinigung von fachkundigen Stellen vorliegt, wird zumeist auch eine Einstiegsgeldförderung genehmigt. Allerdings bestehen beim einzelfallbezogenen Informationsaustausch zwischen Jobcentern und externen fachkundigen Stellen Verbesserungspotenziale. Zudem sind die Integrationsfachkräfte skeptischer was die Erfolgsaussichten der Gründungsprojekte angeht.

■ Ziel der Einstiegsgeldförderung ist die Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Allerdings kann dasselbe Gründungsprojekt, das einen Single aus der Hilfebedürftigkeit führt, dies bei einer kinderreichen Bedarfsgemeinschaft eventuell nicht leisten. Ein Teil der Fachkräfte sieht das als Problem bei der Vergabe der Förderung.

Einstiegsgeld im SGB II

Wie Jobcenter Gründungen fördern

von Stefan Bernhard, Hans Pongratz und Joachim Wolff

Das Einstiegsgeld für Existenzgründungen soll Beziehern von Arbeitslosengeld II als Anreiz dienen, eine selbstständige Tätigkeit aufzunehmen, um – zumindest auf längere Sicht – ihre Hilfebedürftigkeit zu beenden. In ausgewählten Jobcentern wurde die Handhabung des Instruments mit einer qualitativen Implementationsstudie untersucht. Vor allem die Auswahl aussichtsreicher Gründungsprojekte erweist sich als anspruchsvolle Aufgabe. Wir zeigen typische Routinen, mit denen die Jobcenter diese Aufgabe angehen und Handlungsprobleme, die bei der Gründungsförderung entstehen können.

Seit 2005 können Existenzgründungen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern mit dem Einstiegsgeld gefördert werden.¹ Eine finanzielle Unterstützung ist möglich, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen und ihr Gründungsprojekt perspektivisch verspricht, sie aus der Hilfebedürftigkeit zu führen (vgl. Infokasten, Seite 2).

Bei der Förderung bieten die gesetzlichen Regelungen, die Einstiegsgeldverordnung und die fachlichen Hinweise der Bundes-

agentur für Arbeit wichtige Rahmenseetzungen für die Jobcenter. Gleichwohl ist ihre Arbeit damit nicht getan. Vielmehr tun sich bei der Umsetzung der Vorgaben zahlreiche Fragen auf – nicht zuletzt, weil Gründungsförderungen nicht zum üblichen Tagesgeschäft der Jobcenter gehören. Die Fachkräfte dort müssen bestimmen, welche Personen und Gründungsvorhaben für eine Förderung in Frage kommen. Das hat in vergleichbarer sowie (auch für die Interessenten) berechenbarer und transparenter Weise zu geschehen. Die Jobcenter sind ferner gehalten, externe Kooperationspartner bei dieser Einschätzung hinzuzuziehen, selbst wenn die Förderentscheidung allein ihnen obliegt.

Kommt eine Förderung grundsätzlich in Frage, gilt es abzuwägen, ob weitere Unterstützungsleistungen angrenzender Rechtsvorschriften – wie etwa Darlehen, Zuschüsse oder vorbereitende Maßnahmen – bei der Entscheidungsfindung oder Gründung

¹ In unserer Studie befassen wir uns nur mit dem Einstiegsgeld in der Gründungsvariante, nicht mit der nach §16b SGB II ebenfalls möglichen Förderung der Aufnahme einer versicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit.

Abbildung 1

Eintritte in die Gründungsförderung durch Einstiegsgeld

Anzahl der neuen Förderfälle 2005 bis 2012*



* Im Jahr 2005 liegen keine Angaben für zugelassene kommunale Träger vor und im Jahr 2006 sind sie lückenhaft. Daher werden in diesen beiden Jahren nur Angaben ohne die Förderung bei zugelassenen kommunalen Trägern ausgewiesen.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

© IAB

hilfreich sein können. Bei all dem muss die Förderung einer Gründung gegenüber anderen Integrationsmaßnahmen – wie etwa der Vermittlung in abhängige Beschäftigung – abgewogen werden.

Vor diesem Hintergrund fragen wir in unserer Studie, welche Routinen die Jobcenter für die Auswahl der Geförderten ausgebildet haben, inwieweit und mit welcher Begründung sie auf die Spezialisierung von Fachkräften setzen und welche Probleme sich ergeben. Bevor wir auf die Ergebnisse der Befragung eingehen, stellen wir einige Zahlen zur Förderhäufigkeit und zur Struktur der mit Einstiegsgeld Geförderten vor.

Die Entwicklung der Einstiegsgeldförderung und ausgewählte Förderstrukturen

Verglichen mit der Gründungsförderung im SGB III war die Zahl der neuen Förderfälle beim Einstiegsgeld sowohl absolut als auch in Relation zum Arbeitslosenbestand nie sehr hoch (Haller/Wolff/Zabel 2010). Nach den Höhepunkten der Jahre 2006 und 2007 mit mehr als 32.000 Zugängen in die Gründungsförderung durch Einstiegsgeld gingen die Förderzahlen kontinuierlich zurück (vgl. Abbildung 1). Im Jahr 2012 wurden nur noch 8.000 neue Förderfälle verzeichnet. Damit sind die Eintritte zwischen 2007 und 2012 um rund drei Viertel zurückgegangen. Auf jahresdurchschnittlich 1.000 Arbeitslose im Rechtskreis SGB II kamen im Jahr 2007 knapp 13 neue Gründer, die mit Einstiegsgeld gefördert wurden; im Jahr 2012 waren es nur noch rund vier (Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung). Eine mögliche Erklärung des Rückgangs ist die Verbesserung der Arbeitsmarktlage und der Chancen, eine abhängige Beschäftigung aufzunehmen. Weiterhin könnte eine Rolle gespielt haben, dass die Jobcenter die Kriterien für die Auswahl von Geförderten mit der Zeit verschärft haben (s. dazu weiter unten).

Die geplante Dauer der Einstiegsgeldförderung im Jahr unserer Befragung (2011) lag im Regelfall bei fünf bis unter sieben Monaten. Dies galt für etwa 60 Prozent der Eintritte (vgl. Abbildung 2). Bei rund 20 Prozent der Neuförderungen betrug die geplante Dauer 12 bis unter 13 Monate.

Im Jahr 2011 fiel der Anteil der Frauen an den Geförderten um rund 7 Prozentpunkte niedriger aus als ihr Anteil im Bestand der arbeitslosen ALG-II-Bezieher in Höhe von etwa 47 Prozent; die Förderung konzentrierte sich somit stärker auf Männer (Pongratz

i

Regelungen zum Einstiegsgeld

Mit dem Einstiegsgeld nach § 16b SGB II können die Jobcenter Bezieher von Arbeitslosengeld (ALG) II bei der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit für eine Dauer von bis zu zwei Jahren finanziell fördern. Dabei gibt es zwei Bemessungsmöglichkeiten, eine für den Regelfall und eine für Ausnahmen (vgl. dazu Pongratz/Bernhard/Wolff/Promberger 2013). Grundsätzlich soll mit dem Einstiegsgeld die Überwindung der Hilfebedürftigkeit erreicht werden, wobei für eine Übergangszeit auch nur eine Verringerung der Hilfebedürftigkeit geduldet werden kann. Die Förderung setzt eine positive Prognose über die künftig erzielten Gewinne aus der Selbstständigkeit voraus. Die Gewährung des Einstiegsgelds liegt im Ermessen der Integrationsfachkraft. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte haben nach § 39 SGB I einen Anspruch auf pflichtgemäße Ausübung dieses Ermessens, damit willkürliche und nicht überprüfbare Entscheidungen ausgeschlossen werden.

Neben dem Einstiegsgeld verfügt das SGB II über weitere Möglichkeiten, Neugründer oder bestehende Selbstständigkeits (sogenannte Bestandsselbstständige) zu unterstützen. Beide Gruppen können Darlehen und Zuschüsse für die Beschaffung von Sachgütern erhalten (§ 16c SGB II). Ziel dieser Kann-Leistungen ist die Überwindung oder dauerhafte Reduzierung der Hilfebedürftigkeit. Für Gründungsinteressierte sind Maßnahmen zur Heranführung an eine selbstständige Tätigkeit nach § 45 Absatz 1 Nr. 4 SGB III möglich.

Bestandsselbstständige können seit Einführung des Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (gültig seit dem 1. April 2012) von Beratungen und der Vermittlung von Kenntnissen und Fertigkeiten profitieren (§ 16c Absatz 2 SGB II). Diese Neuregelung steht in einem engen sachlichen Zusammenhang zum Einstiegsgeld, denn ein Teil der Einstiegsgeld-Geförderten verbleibt (zumindest für gewisse Zeit) weiter im ALG-II-Bezug. Koller/Neder/Rudolph/Trappmann (2012) zeigen, dass etwa 22 Prozent der Bestandsselbstständigen im April 2012 aktuell oder innerhalb der letzten 5 Jahre Einstiegsgeld als Gründungsförderung erhalten haben.

et al. 2013). Das war bei der Ich-AG-Förderung, die ebenfalls für Klein Gründungen konzipiert war, anders. Im Jahr 2005 unterschied sich der Frauenanteil an den Eintritten in die Ich-AG-Förderung mit fast 50 Prozent kaum von ihrem Anteil am Arbeitslosenbestand im Rechtskreis SGB III (Bernhard/Wolff 2011).

Zudem ist die Einstiegsgeldförderung relativ zum Arbeitslosenbestand stärker auf Ost- als auf Westdeutschland konzentriert (Pongratz et al. 2013). Im Jahr 2011 entfielen auf Ostdeutschland 48 Prozent der Neuförderungen, aber nur rund 34 Prozent des Arbeitslosenbestandes im Rechtskreis SGB II.

■ Die Einstiegsgeldförderung aus Sicht der befragten Fach- und Führungskräfte

Mit dem Einstiegsgeld als Gründungsförderung können Jobcenter ALG-II-Bezieher in der Anfangsphase ihrer Gründung finanziell unterstützen.

ALG-II-Bezieher passen nicht unbedingt in das klassische Unternehmerbild. Dass die befragten JobcentermitarbeiterInnen eine potenzielle Mitnahme der Förderung – also die Inanspruchnahme einer Unterstützung, die für den Erfolg der Neugründung nicht benötigt würde – kaum als ein Problem ansehen, dürfte damit zusammenhängen. Ebenso weisen einzelne Äußerungen der Fachkräfte darauf hin:

„Also entweder krieg ich Hartz IV oder ich bin selbstständig.“

Dennoch wurde schon in der Vorbefragung der 22 Jobcenter (vgl. Infokasten auf Seite 4) deutlich, dass das Instrument in sechs Jobcentern einen hohen und in sieben Fällen einen mittleren Stellenwert einnimmt und gezielt in Abwägung mit anderen Instrumenten eingesetzt wird. In den übrigen Jobcentern mit vergleichsweise wenigen Förderungen von Gründern wird das Einstiegsgeld zwar als nachrangig eingestuft, dennoch wird es als eine im Einzelfall angebrachte Fördermöglichkeit betrachtet.

Die Einstiegsgeldförderung nimmt in den befragten Jobcentern im Instrumentenkasten des SGB II eine strategisch wichtige Stellung ein. Sie gilt zum Beispiel als Alternative zu Vermittlungen in abhängige Beschäftigung oder in geförderte Beschäftigung. Darüber hinaus bietet das Einstiegsgeld über den Anreiz einer finanziellen Förderung die Möglichkeit, Einfluss auf das Gründungsgeschehen im SGB II zu nehmen: So können Gründungsprojekte im Vergabeprozess verbessert oder in Frage gestellt werden.

Im Folgenden gehen wir auf Kernthemen der Förderpraxis und auf Handlungsprobleme ein, die sich aus der Auswertung der Befragung in den Jobcentern ergeben haben.

Die Auswahl der Geförderten

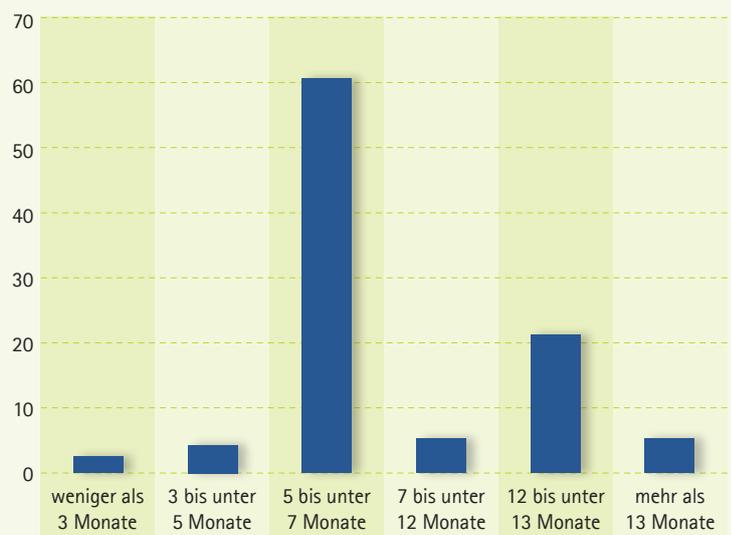
Die richtige Auswahl von geförderten Gründern durch die Jobcenter ist zentral für die Effektivität des Einstiegsgeldes. Es gilt, aussichtsreiche Gründer zu fördern, die mit ihren Start-ups auf Dauer voraussichtlich mehr Einkommen erwirtschaften als infolge einer fortgesetzten, weniger erfolgreichen Stellensuche.

Gesetzliche Regelungen und organisatorische Hilfestellungen der Bundesagentur für Arbeit geben den Jobcentern zwar einen allgemeinen Rahmen für die Vergabe von Einstiegsgeld vor und legen die gezielte Förderung von aussichtsreichen Gründungsvorhaben nahe. Welches Gründungsprojekt und welche Gründungsinteressierten allerdings das Potenzial haben, das gesetzliche Ziel der Beendigung der Hilfebedürftigkeit tatsächlich zu erreichen, muss in den Jobcentern im Einzelfall entschieden werden. Für die Fachkräfte vor Ort ist diese Aufgabe eine Herausforderung, zumal in allen untersuchten Jobcentern berichtet wird, dass die Zahl der Gründungsinteressierten deutlich höher liegt als die Zahl der

Abbildung 2

Geplante Dauer der Gründungsförderung durch Einstiegsgeld für Förderzugänge im Jahr 2011

Anteil der Geförderten in Prozent*



* 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.

© IAB

Geförderten, es also zu massiven Beschränkungen des Zugangs zur Förderung kommen muss. Aus der Befragung ergeben sich drei zentrale Mechanismen, die bei der Auswahl geeigneter Gründerpersonen und Gründungsprojekte zum Tragen kommen:

1 Der Auswahlprozess kann als eine Folge von mehreren Stufen verstanden werden, auf denen jeweils neue Aufgaben für die Gründungswilligen formuliert werden. Zwischen der ersten Interessensbeurteilung an einer selbstständigen Tätigkeit und der Einstiegsgeldförderung müssen die Arbeitslosen so ihr anhaltendes Interesse nachweisen und schrittweise die inhaltlichen Grundlagen für eine Förderung schaffen. Es handelt sich hier primär um eine Selbstselektion, d. h. die Interessenten nehmen von einer Selbstständigkeit wieder Abstand oder gründen ohne Förderung. Ein Abbruch der Prüfung der Gründungsvorbereitung durch die Integrationsfachkräfte erfolgt dagegen in der Regel nur, wenn forma-

le Vorgaben nicht eingehalten und beispielsweise geforderte Unterlagen trotz wiederholter Aufforderung nicht eingereicht werden.

Diese Abfolge von Anforderungen ist in den Jobcentern unterschiedlich angelegt, beinhaltet aber typischerweise folgende Stufen:

- deziderter Ausdruck des Willens zu unternehmerischer Selbstständigkeit,
- Information über die generellen Anforderungen einer Gründung und die speziellen Voraussetzungen einer Förderung mit Einstiegsgeld,
- Nachweis persönlicher und fachlicher Voraussetzungen für eine selbstständige Erwerbstätigkeit sowie
- Weiterentwicklung und Konkretisierung des Gründungsprojekts einschließlich der Finanzierungs- und Ertragsplanung (Erstellung eines Businessplans).

Bei diesem stufenweisen Verfahren ist jede Stufe inhaltlich ausgelegt und legitimiert: als Hilfestellung zur Klärung des Gründungsanliegens und zur Veranlassung notwendiger vorbereitender Maßnahmen – aber auch als Hürde, um die Ernsthaftigkeit der Gründungsabsicht zu prüfen. Dadurch soll eine zunehmend realistische Einschätzung (durch die Gründenden ebenso wie die beratenden Instanzen) ermöglicht werden, um entweder die Erfolgsaussichten der Gründung zu steigern oder die Gründungsabsicht selbst zu hinterfragen. Implizit prüfen Integrationsfachkräfte durch das Auswahlverfahren, ob Gründungsinteressierte tatsächlich dem normativen Leitbild einer klassischen unternehmerischen Persönlichkeit nahekommen.

2 Am Ende des Auswahlprozesses wird die Expertise einer fachkundigen Stelle eingeholt. Diese kann intern oder extern angesiedelt sein. In letzterem Fall sind das beispielsweise die Industrie- und Handelskammern oder lokale Gründungsinitiativen. Diese „Tragfähigkeitsbescheinigung“ wird in den untersuchten Jobcentern – ähnlich wie bei der Gründungszuschussvergabe in den Agenturen für Arbeit (Bernhard/Wolff 2011) – in der Regel als verbindliches Urteil akzeptiert. Damit wird die Förderentscheidung auf eine fachkundige Stelle ausgelagert, auch wenn sie formal im Jobcenter getroffen wird. Hier handelt es sich um eine Vereinfachung des Verfahrens, die teils in den Jobcentern ausdrücklich so gewünscht ist, teils unaufgefordert von den Integrationsfachkräften vorgenommen wird. Wegen der höheren Kompetenz der fachkundigen Stellen bei der

i Empirisches Vorgehen

In unserer qualitativen Implementationsstudie wird die Handhabung des Einstiegsgeldes in den Jobcentern aus mehreren Blickwinkeln und unter Einsatz unterschiedlicher Erhebungsmethoden untersucht. Verallgemeinerbar werden die Aussagen der Studie – anders als in der quantitativen Forschung – nicht durch statistische Repräsentativität, sondern durch Analysen allgemeiner Zusammenhänge. Dabei spielt die Fallauswahl eine wichtige Rolle. In der vorliegenden Studie wurden zunächst Jobcenter in einem mehrstufigen Verfahren ausgewählt:

1 Eine Vorauswahl von 25 Jobcentern mit hohen, mittleren und geringen Zugangsraten bei der Einstiegsgeldförderung erfolgte auf Basis quantitativer Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

2 Mit 22 dieser Jobcenter konnte eine telefonische Vorerhebung durchgeführt werden, in der sie eingehender nach ihrer Einstiegsgeld-Vergabep Praxis befragt wurden. Auf dieser Basis wurden sechs unter systematischen Gesichtspunkten interessante Fälle ausgewählt. Dabei spielten neben der Zugangsrate die Größe der Jobcenter, der Spezialisierungsgrad, die Einschätzung der Wirkung des Einstiegsgeldes sowie der geschäftspolitische Stellenwert eine Rolle.

3 Die GesprächspartnerInnen in den Jobcentern wurden – ausgehend vom Eingangskontakt durch die telefonische Vorerhebung – schrittweise rekrutiert (von den Führungskräften über die Integrations- und Leistungsachbearbeitungsfachkräfte bis hin zu Gesprächsbeobachtungen).

Jedes Jobcenter wurde hinsichtlich seiner organisationalen Steuerung über die Hierarchie, die Vergabeprozesse und die Zusammenarbeit mit externen Kooperationspartnern untersucht. Dabei wurden acht Experteninterviews mit Führungskräften sowie 16 problemzentrierte Interviews mit persönlichen AnsprechpartnerInnen bzw. mit spezialisierten Integrations- und Leistungsachbearbeitungsfachkräften durchgeführt. Zudem wurden sieben externe Kooperationspartner befragt und acht Gesprächssituationen von Integrationsfachkräften und ALG-II-Beziehern beobachtet. Die Erhebungen zu den Jobcentern wurden jeweils gebündelt und inhaltsanalytisch ausgewertet. Erhebungszeitraum war Januar bis Oktober 2011 (für eine ausführliche Darstellung vgl. Pongratz/Bernhard/Wolff/Promberger 2013).

Beurteilung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit des Gründungsvorhabens, den formalen Anforderungen an die Ermessensausübung und der legitimatorischen Absicherung durch das Urteil der Experten weichen die Integrationsfachkräfte nur in wenigen Ausnahmefällen von der externen Bewertung ab. Das gilt unbeschadet der Tatsache, dass zahlreiche Fachkräfte die Aussagekraft der Tragfähigkeitsbescheinigungen kritisch einschätzen, wie das folgende Zitat beispielhaft zeigt:

„Also wenn ich hier Leute acht Jahre im Hartz-IV-Bezug hab, die dann sagen: Ich mach mich mit 'ner Lebensberatung selbstständig. 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.“

3 Ein dritter Mechanismus in der Gefördertenauswahl ergibt sich aus dem Aufbau wirtschaftsfachlicher und beraterischer Kompetenz auf Seiten der Integrationsfachkräfte in zahlreichen Jobcentern. Eine solche Spezialisierung ist keineswegs selbstverständlich, denn für die meisten Integrationsfachkräfte stellt die Begleitung eines Gründungsanliegens einen seltenen Ausnahmefall dar. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Spezialisierungsfrage behandeln wir sie eingehender im folgenden Abschnitt.

Vor- und Nachteile der Spezialisierung

Die Frage, ob und inwieweit man spezialisierte Kompetenzen im Bereich der Selbstständigkeit im Allgemeinen und der Einstiegsgeldvergabe im Besonderen aufbaut, ist für jedes Jobcenter eine organisationale Grundsatzentscheidung. Sie hat Auswirkungen sowohl auf die bereits besprochenen Auswahlmechanismen als auch auf die Handlungsprobleme, die sich bei der Gründungsförderung ergeben (s. unten).

Mit der Frage einer Spezialisierung bei der Einstiegsgeldvergabe im Rahmen der Betreuung von Gründern und Selbstständigen haben sich alle untersuchten Jobcenter beschäftigt. Die Abwägungen stehen dabei regelmäßig in enger Verbindung zu angrenzenden Instrumenten zur Begleitung von selbstständigen Tätigkeiten wie etwa Darlehen und Zuschüssen (vgl. Infokasten Seite 2). Vier Varianten können unterschieden werden:

- der Verzicht auf jedwede Spezialisierung,
- nur eine integrationsseitige Spezialisierung,
- nur eine leistungsseitige Spezialisierung sowie

- eine beidseitige Spezialisierung der Leistungsbearbeitung und der Integrationsteams.

Hier ist eine polarisierende Tendenz zu beobachten: Die Jobcenter verzichten entweder ganz auf eine Spezialisierung oder sie entscheiden sich für eine beidseitige Spezialisierung bzw. ziehen diese in Erwägung.

Bei der Entscheidung für oder gegen eine spezialisierte Fallbearbeitung stehen die Führungskräfte eines Jobcenters vor einem Dilemma: Einerseits liegt es wegen der vielschichtigen Anforderungen nahe, Fachkräfte ausschließlich für die Betreuung von Gründungsanliegen und Selbstständigen freizustellen. Andererseits werden selbst in den Jobcentern mit vergleichsweise hoher Zugangsrate in die Förderung so wenige Gründer mit Einstiegsgeld gefördert, dass der Ressourcenaufwand unverhältnismäßig werden kann. Auch eine teilweise Spezialisierung entweder der Integrations- oder der Leistungsbearbeitung kann unzureichend sein. Unterlässt man die Spezialisierung auf der Integrationsseite, wirkt sich das nach unseren Beobachtungen negativ auf die Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Auswahlprozesse aus. Verzichtet man dagegen auf eine Spezialisierung der Leistungsseite, liegen die Engpässe bei der Betreuung der Gründer während ihrer Einstiegsgeldförderung bzw. Bestandsselbstständigkeit.

In jedem Fall bringt eine Spezialisierung neue Schnittstellen mit sich und erfordert mehr Informationsaustausch und interne Absprachen. Obwohl die Spezialisierung der Fallbearbeitung zum Einstiegsgeld damit einen hohen Grad an systematischer Organisationsentwicklung voraussetzt, mangelt es den Jobcentern an wichtigen Informationsgrundlagen für systematische Lernprozesse. In dieser Situation behelfen sich einige Fachkräfte damit, auf eigene Faust Erfolgsstatistiken anzufertigen.²

Diesen Schwierigkeiten lassen sich eine Reihe von Vorzügen der Spezialisierung entgegenhalten: Zu den erwartbaren Vorteilen einer internen Arbeitsteilung gehört u. a. eine routinisierte und urteilssichere Bearbeitung. Zudem machen unsere Fallstudien im Vergleich deutlich, dass die Art und Weise der Betreuung von Gründungswilligen in Jobcentern mit Spezialisierung einheitlicher ist. Für die Leistungsberechtigten sinkt damit die Abhängigkeit von persönlichen Interessen, Einstellungen und Kompetenzen

² Quantitative Studien zur Wirkung des Einstiegsgeldes zeigen, dass Einstiegsgeldempfänger kurz- und mittelfristig besser in den Arbeitsmarkt integriert sind als nicht geförderte Leistungsberechtigte (Nivorozhkin/Wolff 2012).

der persönlichen AnsprechpartnerInnen, denen sie im Normalverfahren zugewiesen werden. Spezialisierung führt außerdem dazu, dass der Austausch zwischen MitarbeiterInnen innerhalb eines Jobcenters intensiver wird und neben anlassbezogenen Fragen auch systematische Probleme einbezieht. Schließlich kann aus Sicht der ALG-II-BezieherInnen eine Spezialisierung der Gründungsbetreuung den Eindruck verstärken, dass die eigene Gründungsabsicht ernst genommen wird. Der Übergang zur spezialisierten Fachkraft kann zum Signal werden, dass nun eine neue Phase der Zusammenarbeit mit dem Jobcenter beginnt.

Die Diskussion zeigt, dass sich Spezialisierung weder für alle Jobcenter pauschal empfehlen noch ablehnen lässt. Sie bringt eine Reihe von Folgeentscheidungen mit sich, deren Kosten-Nutzen-Verhältnis vor Ort abgewogen werden muss.

Handlungsprobleme der Gründungsförderung im SGB II

Unabhängig vom Grad der Spezialisierung sind die Jobcenter bei der Interpretation der gesetzlichen und organisationalen Vorgaben zur Förderung von Gründungen mit Handlungsproblemen konfrontiert. Wir gehen hier auf drei Aspekte ein: die Vielschichtigkeit der Entscheidungslage, die Kommunikationsmuster zwischen Gründungswilligen und Jobcentern sowie die externen Kooperationsbeziehungen.

1 Vielschichtigkeit der Entscheidungslage

Auslöser für Verwaltungshandlungen im Jobcenter ist die soziale Notlage von ALG-II-BezieherInnen (und ihrer Bedarfsgemeinschaften). Das Jobcenter und die ALG-II-BezieherInnen müssen Anstrengungen zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit in die Wege leiten. Die Integrationsfachkraft konzentriert sich zunächst auf die Chancen der Leistungsberechtigten, am Arbeitsmarkt eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen. Mit einer von ALG-II-BezieherInnen geäußerten Gründungsabsicht kommt eine ganz anders gelagerte Aufgabenstellung hinzu und erhöht die Komplexität der Fallbearbeitung.

Für die Vermittlung in Arbeit genügt es im Wesentlichen, wenn die fachlichen Qualifikationen der Person (unter Berücksichtigung spezifischer individueller Merkmale) mit der Arbeitsnachfrage 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 auch und vor allem ist die Marktanalyse viel aufwändiger. Es müssen eine Geschäftsidee, ihre betrieblichen Voraussetzungen, die mögliche Konkurrenz und die potenzielle Nachfrage ermittelt und im Zusammenhang ausgewertet werden. Die Fachkräfte können die ALG-II-BezieherInnen bei einer solchen Marktanalyse bestenfalls begleiten und unterstützen, aber keine ähnlich klare Integrationsperspektive entwickeln wie bei einem geeigneten Jobangebot.

Die Entscheidungslage wird noch vielschichtiger dadurch, dass das Thema Selbstständigkeit immer vor dem Hintergrund einer möglichen alternativen Vermittlung in Arbeit auf die Tagesordnung kommt. Selbst wenn Gründungsinteressierte in den Beratungs- und Auswahlprozess zur Gründerförderung aufgenommen werden, bleibt die Vermittlung in Arbeit eine Option: Die vorgezeichneten Prüfschritte markieren die Zeitpunkte, an denen die Integrationsfachkräfte gehalten sind, die Abwägung zur Alternativen Arbeitsvermittlung erneut zu treffen. Ist dann die Entscheidung für eine Förderung gefallen und es wurde gegründet, verändert sich die Ausgangslage grundlegend. Die ehemals Gründungswilligen werden Bestandsselbstständige und unterliegen für die Dauer der Förderung mit Einstiegsgeld sowie danach denselben Kontroll- und Beratungsangeboten der Jobcenter wie nicht geförderte Selbstständige mit Leistungsanspruch.

Im Auswahlprozess müssen die Fachkräfte außerdem das gesetzliche Ziel berücksichtigen, dass die Einstiegsgeldförderung zu einer Beendigung des ALG-II-Bezuges der Gründer führen soll. Eine Minderung der Ansprüche ist nur vorübergehend akzeptabel. Dies wird in den Jobcentern aus zweierlei Gründen diskutiert: Erstens ist nicht klar, wie schnell die Hilfebedürftigkeit durch eine Neugründung beendet werden sollte. Zweitens stellt sich die Frage nach der Angemessenheit der Regelung. Mit der gleichen Neugründung könnte z. B. einer kleinen Bedarfsgemeinschaft der Ausstieg aus der Hilfebedürftigkeit gelingen, während das bei einer kinderreichen Bedarfsgemeinschaft unwahrscheinlicher ist.

2 Kommunikationsmuster zwischen Gründungswilligen und Jobcentern

Die Kommunikationsmuster zwischen Gründungswilligen und Jobcentern sind auf die Prüfung von Fördervoraussetzungen zugeschnitten und die Informationszugänge sind in mehrfacher Hinsicht be-

grenzt. Das zeigt sich in den Gesprächen zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten, in denen das Kommunikationsverhalten beider Seiten auf Interaktionsroutinen verengt ist, die sich in der Verwaltung von Hilfeleistungen bewährt haben. Die Fachkräfte richten ihr Gesprächsverhalten am Ziel passender Verfahrensschritte und implizit verwendeter Checklisten aus; die Hilfebeziehenden versuchen, die für sie drängenden Anliegen unterzubringen. Dieser Interaktionsmodus erscheint für die Übermittlung von Informationen und die Klärung von formularbezogenen Fragen und Interessen ausreichend (Bernhard 2012). Dem Ideal einer Gründungsvorbereitung kann er so aber nur eingeschränkt gerecht werden.

Darüber hinaus sind die Informationszugänge zum Themenkomplex Gründungsförderung in den Jobcentern in mehrfacher Hinsicht begrenzt. Fachlich-inhaltliche Grenzen ergeben sich aus den Interessen, Vorbildungen und Erfahrungen der Integrationsfachkräfte. Fachkräfte mit betriebswirtschaftlichen Kenntnissen, häufigem Austausch mit z. B. Wirtschaftseinrichtungen und langjähriger Berufserfahrung stehen externen Fachleuten 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. Thematische Grenzen ergeben sich aus den eben geschilderten Besonderheiten der gründungsbezogenen Kommunikationsmuster. Es gibt deshalb nur begrenzten Raum für eine Öffnung des Gesprächs für neue oder weiterführende Themen. Gerade dies könnte aber bei einem komplexen Projekt wie einer Gründung ein wichtiger

Erfolgsfaktor sein. Auch Auskünfte, die in das Privatleben der Leistungsberechtigten hineinreichen, können für die Gründungsvorbereitung bedeutsam sein. Aus bestimmten Gründen könnten sie jedoch verweigert werden, beispielsweise weil negative Folgen für die Leistungshöhe befürchtet werden.

3 Externe Kooperationsbeziehungen

Die Integrationsfachkräfte sollen bei ihrer Entscheidung über die Tragfähigkeit einer Existenzgründung interne oder externe fachkundige Stellen zu Rate ziehen.

Fachkundige Stellen wie die Handwerkskammer oder Gründungsberater haben nicht mit der beschriebenen institutionell vorbelasteten Kommunikation zu kämpfen und dadurch mehr Freiheiten, einen Beratungsansatz in den Gesprächen mit den Gründenden zu verfolgen. Empirisch zeigt sich jedoch, dass das Potenzial zur Komplementarität von Jobcentern und externen fachkundigen Stellen nicht ausgeschöpft wird. Stattdessen ist eine Fokussierung beider Seiten auf die eigene Perspektive zu diagnostizieren: Die externen Gründungsberatungen konzentrieren sich auf die Weiterentwicklung der Gründungsvorhaben und blenden die besondere Situation des Leistungsbezugs aus – insbesondere das Risiko anhaltender Leistungsbedürftigkeit nach erfolgter 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. Häufig werden diese komplementären Sichtweisen nicht systematisch miteinander verbunden, sodass die Chance auf einen gemeinsamen, fallbezogenen Lernprozess vergeben wird.



Dr. Stefan Bernhard

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Grundsicherung und Aktivierung“ im IAB.
stefan.bernhard@iab.de



PD Dr. Joachim Wolff

ist Leiter des Forschungsbereichs „Grundsicherung und Aktivierung“ im IAB.
joachim.wolff@iab.de



Prof. Dr. Hans J. Pongratz

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung (ISF) München und apl. Professor am Institut für Soziologie der Ludwig-Maximilians-Universität München.
hans.pongratz@isf-muenchen.de

■ Fazit

Unsere Studie zeigt, wie die Jobcenter die gesetzlichen und organisatorischen Vorgaben zur Einstiegsgeldförderung interpretieren und daraufhin ihre Umsetzungsroutinen entwickeln. Dabei wurden einige problematische Aspekte der Gründungsförderung im SGB II angesprochen, beispielsweise die verengten Kommunikationsmuster zwischen Integrationsfachkräften und Leistungsberechtigten, die ambivalente Entscheidung für oder gegen eine spezialisierte Fallbearbeitung oder die geringe quantitative Bedeutung des Einstiegsgeldes.

Erklärtes Ziel des Instruments ist die Überwindung von Hilfebedürftigkeit. Dies kann dazu führen, dass ALG-II-Bezieher mit einem geplanten Start-up höhere Aussichten auf eine Förderung haben, wenn sie in einer kleinen Bedarfsgemeinschaft leben und nicht in einer kinderreichen. Dabei sollte jedoch nicht vergessen werden, dass das Einstiegsgeld zur Förderung von Neugründungen klare Vorzüge hat. Es bietet jenseits der Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung einen alternativen Weg aus dem Leistungsbezug. Diese Möglichkeit kann gerade in bestimmten erwerbsbiographischen Phasen oder bei bestimmten Personengruppen sowie bei schwierigen Arbeitsmarktbedingungen von großer Bedeutung sein. Der geringen geschäftspolitischen Relevanz steht damit die strategische Relevanz gegenüber: Das Einstiegsgeld ist durchaus ein nützliches Werkzeug im Instrumentenkasten der Jobcenter.

Die Beratungs- und Auswahlprozesse, die die Jobcenter eingerichtet haben, bieten den Gründungswilligen die Chance, ihre Gründungsprojekte weiterzuentwickeln oder zu überdenken. So werden unüberlegte Gründungen verhindert, die für längere Zeit in die Abhängigkeit vom SGB-II-Leistungsbezug führen könnten. Insofern sollte es das Ziel der Jobcenter sein, einen möglichst großen Teil der

Personen, die sich aus dem Leistungsbezug heraus selbstständig machen, für ihre Beratungs- und Auswahlprozesse zu gewinnen. Das gleiche gilt für die Phase nach der Gründung und die Begleitung von Bestandsselbstständigen mit Beratung und Kenntnisvermittlung (§ 16c Absatz 2 SGB II). Diese neuen Fördermöglichkeiten können ein weiterer Grund sein, in den Jobcentern spezialisierte Strukturen aufzubauen, die eigens der Gründungsförderung und Selbstständigkeitsbegleitung gewidmet sind.

Literatur

- Bernhard, Stefan (2012): [Selbständige in der Arbeitsverwaltung. Eine Rahmenanalyse nach Goffman](#). In: Bereswill, M.; Figlesthler, C.; Haller, L. Y.; Perels, M.; Zahradnik, F. (Hrsg.) (2012): Wechselverhältnisse im Wohlfahrtsstaat. Dynamiken gesellschaftlicher Justierungsprozesse, Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 234-255.
- Bernhard, Stefan; Wolff, Joachim (2011): Die Praxis des Gründungszuschusses. Eine qualitative Implementationsstudie zur Gründungsförderung im SGB III. [IAB-Forschungsbericht Nr. 3](#).
- Haller, Stefanie; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula (2010): Einstiegsgeld als Gründungsförderung. Teilnehmerstrukturen und Determinanten der Förderleistung. [IAB-Forschungsbericht Nr. 9](#).
- Koller, Lena; Neder, Nadja; Rudolph, Helmut; Trappmann, Mark (2012): Selbstständige in der Grundsicherung: Viel Arbeit für wenig Geld. [IAB-Kurzbericht Nr. 22](#).
- 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, Jg. 25, Heft 4, S. 499-518.
- Pongratz, Hans J.; Bernhard, Stefan; Wolff, Joachim; Promberger, Markus (2013): Selbstständig statt leistungsberechtigt. Eine Implementationsstudie zur Handhabung des Einstiegsgeldes in den Jobcentern. [IAB-Forschungsbericht Nr. 3](#).