

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Bibliothek

Die Buchreihe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

342

Zur Bedeutung von „Konventionen“ in der Arbeitsverwaltung

Die Vergabepaxis des Gründungszuschusses

Michael Grüttner

Forschungsarbeiten



Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Bibliothek

Die Buchreihe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

342

Zur Bedeutung von „Konventionen“ in der Arbeitsverwaltung

Die Vergabepaxis des Gründungszuschusses

Michael Grüttner

Forschungsarbeiten

Für Constantin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Die Forschungsarbeit wurde mit Daten aus dem IAB-Projekt „Die Praxis des Gründungszuschuss“ (Projektlaufzeit: 16.10.2008 bis 31.10.2011) durchgeführt.

Herausgeber der Reihe IAB-Bibliothek: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB), Regensburger Straße 104, 90478 Nürnberg, Telefon (09 11) 179-0
■ **Redaktion:** Martina Dorsch, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg, Telefon (09 11) 179-32 06, E-Mail: martina.dorsch@iab.de
■ **Gesamtherstellung:** W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld (wbv.de) ■ **Rechte:** Kein Teil dieses Werkes darf ohne vorherige Genehmigung des IAB in irgendeiner Form (unter Verwendung elektronischer Systeme oder als Ausdruck, Fotokopie oder Nutzung eines anderen Vervielfältigungsverfahrens) über den persönlichen Gebrauch hinaus verarbeitet oder verbreitet werden.

© 2013 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg/
W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co.KG, Bielefeld

In der „IAB-Bibliothek“ werden umfangreiche Einzelarbeiten aus dem IAB oder im Auftrag des IAB oder der BA durchgeführte Untersuchungen veröffentlicht. Beiträge, die mit dem Namen des Verfassers gekennzeichnet sind, geben nicht unbedingt die Meinung des IAB bzw. der Bundesagentur für Arbeit wieder.

ISBN 978-3-7639-4071-4 (Print)
ISBN 978-3-7639-4072-1 (E-Book)
ISSN 1865-4096

Best.-Nr. 300810

www.iabshop.de

www.iab.de

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Abbildungs- und Tabellenverzeichnis | 5 |
| Glossar | 6 |
| Dank | 9 |
| 1 Einleitung und Forschungsproblem..... | 11 |
| 2 Der theoretische Rahmen der Gegenstandskonstruktion..... | 17 |
| 2.1 Die pragmatische Soziologie der Konventionen und des Engagements.... | 17 |
| 2.1.1 Die Architektur der Regimes des Engagements | 17 |
| 2.1.2 Konventionen im Regime der Rechtfertigung | 19 |
| 2.1.3 Prüfungen, Disput und Macht..... | 24 |
| 2.2 Konventionen in Institutionen, Diskursen und Situationen | 26 |
| 3 Daten und Methoden | 31 |
| 3.1 Datengrundlage..... | 31 |
| 3.2 Auswertungsstrategien und Methoden..... | 35 |
| 3.2.1 Inhalts- und Diskursanalyse | 35 |
| 3.2.2 Interaktionssituationsanalyse | 38 |
| 4 Die Analyseebene des Diskurses und der Institution | 43 |
| 4.1 Der Diskurs um Existenzgründungserfolg und -förderung | 43 |
| 4.1.1 Konventionenbasierte Stützen des Diskurses | 44 |
| 4.1.2 Zwischenbetrachtung zur Analyseebene des Diskurses..... | 53 |
| 4.2 Institutionelle Regelungen des Gesetzgebers und der BA | 56 |
| 4.2.1 Beschreibung und Analyse des institutionellen Korpus..... | 56 |
| 4.2.2 Zwischenbetrachtung zum institutionellen Regelwerk | 60 |
| 5 Die praktische Umsetzung des Regelwerkes aus Sicht der Führungsebene | 63 |
| 5.1 Die Ungewissheit der Situation | 63 |
| 5.2 Beteiligte Welten und verfügbare Dispositive aus Sicht der Führungsebene..... | 65 |
| 5.3 Die zwei Welten der Gründungszuschussvergabe – Inspirierte Netzwerker oder verantwortungsvolle Arbeitsverwaltung?..... | 72 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6 | Die Analyseebene der Situation..... | 81 |
| 6.1 | Die Präsenz von Konventionen in Existenzgründungsgesprächen..... | 81 |
| 6.1.1 | Die Ordnung des Hauses..... | 81 |
| 6.1.2 | Die Ordnung der Industrie..... | 86 |
| 6.1.3 | Die Ordnung der staatsbürgerlichen Solidarität..... | 89 |
| 6.1.4 | Die Ordnung der Netzwerk- und Projektwelt..... | 92 |
| 6.1.5 | Die Ordnung der Inspiration..... | 94 |
| 6.1.6 | Die Ordnung des Marktes..... | 97 |
| 6.1.7 | Die Ordnung der Meinung..... | 98 |
| 6.2 | Prüfungen, Dispute und Momente der Einigung..... | 98 |
| 6.2.1 | Die Bewährungsprobe in der Welt des Hauses..... | 99 |
| 6.2.2 | Die Prüfung der Netzwerkgröße (in einem hybriden Setting)..... | 102 |
| 6.2.3 | Die Prüfungssituation als hybrides Monster und der Spagat zwischen den Welten..... | 105 |
| 6.2.4 | Die Macht von Objekten beim Wechsel zwischen den Welten..... | 110 |
| 6.2.5 | Der Disput zwischen einer häuslich-industriellen Komposition und dem Prinzip der Inspiration..... | 113 |
| 6.3 | Dominante Kompromisse – Die drei Welten des Existenz- gründungsgesprächs..... | 115 |
| 7 | Zusammenfassung und Konklusion..... | 123 |
| | Literatur..... | 129 |
| | Anhang..... | 139 |
| | Übersicht A: Die Architektur der Regime des Engagements..... | 139 |
| | Übersicht B: Die sieben konventionenbasierten Welten..... | 139 |
| | Übersicht C: Gesprächsinventar: Aufbau und inhaltliches Beispiel..... | 140 |
| | Übersicht D: Der Wechsel zwischen den Analyseebenen im empirischen Forschungsprozess..... | 141 |
| | Kurzfassung..... | 143 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Abbildung 1: Die Präsenz von Konventionen in Situationen | 27 |
| Abbildung 2: Die Datenformate in der Forschungsheuristik..... | 34 |
| Abbildung 3: Das Argumentationsschema nach Toulmin | 36 |
| Abbildung 4: Kodierparadigma „Kontext und Konsequenzen von Existenzgründungen“..... | 64 |
| Abbildung 5: Raumskizze zu Beobachtung 12..... | 100 |
| Abbildung 6: Raumskizze zu Beobachtung 1..... | 103 |
| Abbildung 7: Raumskizze zu Beobachtung 25..... | 106 |
| Abbildung 8: Die drei <i>konventionenbasierten Weisen</i> des Existenzgründungsgespräches..... | 117 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|--|----|
| Tabelle 1: Komplexität und Kontingenz oder Planbarkeit und Erwartbarkeit – Die Bruchlinie im Diskurs..... | 55 |
| Tabelle 2: Motivation, Bedingungen und Konsequenzen geförderter Unternehmensgründungen in zwei Welten der Gründungs- zuschussvergabe | 75 |
| Tabelle 3: Konstruktion/Prüfung der Gründerqualität in den zwei Welten der GZ-Vergabe | 79 |

Glossar

Abkürzungen

| | |
|-----------|---|
| AP_X | Analytisches Protokoll zu teilnehmender Beobachtung Nr. X |
| B_X | Teilnehmende Beobachtung Nr. X |
| EXP_X | Experteninterview Nr. X |
| AV in B_X | Arbeitsvermittler in Beobachtung Nr. X |
| V in B_X | Versicherter in Beobachtung Nr. X |
| BA | Bundesagentur für Arbeit |
| BMAS | Bundesministerium für Arbeit und Soziales |
| BMWi | Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie |

Indizes für die verschiedenen konventionenbasierten Welten (in Anlehnung an Boltanski/Thévenot 2007)

| | |
|----------|---|
| I | Objekt, Konzept oder Relation, die der inspirierten Welt zugeordnet werden kann. |
| E | ... der industriellen Welt |
| M | ... der Marktwelt |
| S | ... der staatsbürgerlichen Welt |
| H | ... der Welt des Hauses |
| O | ... der Welt der Meinung |
| N | ... der Netzwerk- und Projektwelt |
| / | Ein Schrägstrich zwischen zwei der oben genannten Buchstaben drückt aus, dass mit einem Konzept, Objekt oder Argument ein Widerspruch oder Konflikt zwischen zwei Welten thematisiert wird. |
| - | Bindestiche drücken aus, dass ein Objekt oder Konzept einen Kompromiss zwischen zwei Welten thematisiert wird. |
| , | Ein Komma zwischen den Buchstaben drückt aus, dass ein Objekt/Konzept in mehreren Welten zu Hause ist. |
| > oder < | Bringt zum Ausdruck, dass mit einem Konzept die Bedeutung eines Ordnungsprinzip und die damit verbundene Größe unterstrichen oder herabgewürdigt wird. |

Konversationsanalytische Symbole in Zitaten

| | |
|----------------------|---|
| [| Sich überschneidende Wortmeldungen |
| = | Direkt aneinander anschließende Wortmeldungen („turns“) |
| ' | Hörbar unterbrochene Wortmeldung (z. B. Glottalverschluss) |
| (.) | Sehr kurze Sprechpause |
| (') | Kurze, aber deutliche Pause |
| ('') | Längere Pause (min. 1 Sek.) |
| <u>aber</u> | Unterstreichung von starken Betonungen durch Heben der Stimme |
| (_{lacht}) | Beispiel für nicht-sprachliche Äußerungen |
| [...] | Zitat gekürzt |
| [XX; MG] | XX durch Autor ergänzt |

Dank

An der Entstehung dieser Arbeit waren zahlreiche Personen beteiligt, denen ich an dieser Stelle danken möchte. Zunächst ist Stefan Bernhard zu nennen, der mir Vertrauen in die eigene Intuition schenkte, den Zugriff auf die Daten ermöglichte sowie mit motivierenden Worten und gutem Rat die empirische Arbeit und die Darstellung unterstützte. Monika Jungbauer-Gans hat diese Arbeit als Betreuerin ermöglicht und durch ihre kritische Haltung, bei gleichzeitiger Offenheit und Vertrauensbekundung, eine unerlässliche Ressource im Kampf mit mir selbst, meiner Arbeit und meinen Zweifeln bereitgestellt. Anja Gottburgsen spendete mir, durch ihr Interesse, ihr Verständnis und die Möglichkeit mich mit ihr über erste Erfahrungen bei der Erschließung des empirischen Materials auszutauschen, das nötige Zutrauen in meinen Arbeitsprozess. Frank Adloff und allen Teilnehmern des Oberseminars zur Kultur- und Sozialtheorie in Erlangen möchte ich für die Gelegenheit danken, den theoretischen und methodologischen Rahmen der vorliegenden Studie sowie einen frühen Arbeitsstand erster Ergebnisse vorstellen und diskutieren zu können. Rainer Diaz-Bone gilt der Dank für ein offenes Ohr zwischen Tür und Angel am Rande eines Vortrages sowie hilfreiche, motivierende und Zuversicht stiftende Worte für einen nervösen Studierenden der kurz vor Abgabe seiner Masterarbeit stand.

Ein ganz besonderer Dank gilt den akademischen Lehrern, die in den Jahren des Bachelorstudium mein Selbstverständnis und Verständnis von Sozialwissenschaft entscheidend geprägt haben: Alfred Opolzer, Leonhard Hajen und Ulrich Zachert[†]. Deren Wissens- und Erfahrungsvermittlung, praktisches Beispiel und Kritik waren während des Studiums immer eine unerlässliche Ressource meines Nachdenkens, meines Mutes und für die Justierung des inneren Kompass. Sie werden es auch weiter sein.

Ohne meine Familie, insbesondere meine Eltern und Schwiegereltern (in spe), hätte diese Arbeit nicht gelingen können. Ihr alle habt mir die nötige Zeit, Zuspruch und Wärme geschenkt, habt als Babysitter und Probeleser Wochenenden geopfert. Letztlich ist es aber doch so, dass es ohne die unzähligen kritischen, ermutigenden oder auch einfach nur mal ablenkenden Gespräche mit dir, Tina, abends auf dem Balkon, bei Bier und/oder Wein, alles nichts geworden wäre. Danke!

„Aber [...] unsere
Verhältnisse in der
Gesellschaft haben
einigermaßen schon
begonnen ...“

Karl Marx, 1835

1 Einleitung und Forschungsproblem

An die Neugründung von Unternehmen wurden und werden verschiedenste Hoffnungen und Erwartungen geknüpft. Zunächst stellt Selbständigkeit eine Alternative zu einem abhängigen Arbeitsverhältnis dar, die vor allem auch in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, als individueller Ausweg aus selbiger gesehen werden kann. Es handelt sich dann um eine Existenzgründung, die als alternative Einkommensquelle der Existenzsicherung dienen soll. Weit stärker im akademischen als auch im öffentlichen Diskurs vertreten sind aber Gedanken, die mit Existenzgründungen die Stärkung von Innovativität und Dynamik einer Volkswirtschaft assoziieren und von den Neugründungen selbst wieder positive Arbeitsmarkt- und Wachstumseffekte erwarten (z. B. Europäische Kommission 2004). Dem Gründer wird als „Entrepreneur“ eine öffentliche Bedeutung zugeschrieben. Gerne stellt die Entrepreneur-Literatur eine explizite Verbindung zwischen Unternehmensgründungen, Gründungsförderung und wirtschaftlichem Aufschwung her (z. B. Koch/Zacharias 2001). Dabei wird Gründungsförderung zuweilen offen in den Kontext neoliberaler Wirtschaftspolitik gestellt und mit Flexibilität, Innovativität und Wachstumsstärke sowie dem Wandel in der Arbeitswelt in Bezug gesetzt (Tröger 2001: 51; Voß/Pongratz 1998). Kaum ein Ratgeber oder Lehrbuch zum Thema Existenzgründung kommt ohne einen Hinweis in Einleitung oder Vorwort aus, der diese in einen Bezug zu Innovativität, Wirtschaftskraft und Arbeitsmarkteffekten und damit zum *Allgemeinwohl* aller an der Volkswirtschaft partizipierenden Akteure setzt. Oft wird der Bezug auf den *Schumpeter'schen Unternehmertyp* (Schumpeter 2006, zuerst 1911) greifbar, der für die Modernisierung der Gesellschaft die entscheidende Funktion übernehme, die etwa bei Karl Marx noch dem anonymen Kapital (Marx 1979, zuerst 1867) zuteilwurde (vgl. z. B. Koch 2001: 23). Zwischen den Stühlen der beiden genannten Erwartungen befindet sich das Versprechen moderner „Leistungsgesellschaften“ (McClelland 1966), welches besagt, dass soziale Positionen auf Leistung beruhen und soziale Mobilität auch darüber ermöglicht wird, dass Personen jeder sozialen Herkunft – einer Idee oder Leidenschaft folgend – über die Aufnahme einer eigenen Unternehmertätigkeit zu hohem Einkommen und Prestige gelangen können. Damit sind mit dem Thema der Existenzgründung zwei geradezu konstitutive Narrative der liberalen Gesellschaften unserer Zeit angesprochen.

Daher verwundert es nicht, dass seit etwas mehr als 25 Jahren die finanzielle Förderung von Unternehmensgründungen auch als Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland etabliert und in die aufgezeigte Gemengelage unterschiedlicher Erwartungen eingebettet ist. Vor allem mit den Arbeitsmarktreformen im Gefolge der sogenannten Hartz-Kommission wurde diese Förderung, mit der Einführung der Ich-AG (Existenzgründungszuschuss) im Jahr 2003, deutlich ausgebaut (Hartz et al. 2002; zu Förderzahlen s. Bernhard/Wolff 2011a). Schließlich wurden die unterschiedlichen bestehenden Förderprogramme im Jahr 2006 im Zuge der „Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitslose“ (BT-Drs. 16/1696) zum Gründungszuschuss (GZ) nach § 57 SGB III zusammengefasst. Der GZ stellt seither das bedeutendste Förderinstrument zur Existenzgründung aus Arbeitslosigkeit dar. Im Jahr 2009 sind knapp 140.000 Personen in eine solche Förderung eingetreten und über 1,5 Milliarden Euro wurden hierfür von der Bundesagentur für Arbeit aufgewendet (Bernhard/Wolff 2011a). In diesem Kontext ist auch der Gegenstandsbereich der vorliegenden Arbeit angesiedelt, die sich die praktische Implementierung dieses Förderinstrumentes zum Problem macht. Bisher liegen umfangreiche Evaluationsstudien zum arbeitsmarktpolitischen Erfolg dieses und ähnlicher Instrumente vor (Wießner 2000; Sandner/Block/Lutz 2008; Caliendo/Kritikos 2009; Caliendo et al. 2012; Caliendo/Künn/Wießner 2010). Das Öffnen der „black-box“ des Vergabeprozesses in den Arbeitsagenturen durch die Auswertung qualitativen Materials in Implementationsstudien ist aber erst seit kurzem angelaufen (Bernhard/Wolff 2011a; 2011b). Die vorliegende Arbeit, die sowohl in der Umsetzung als auch in der Darstellung an einer pragmatischen Forschungslogik (Dewey 2008), die sich die Rekonstruktion der Probleme der Handelnden zum Problem macht, orientiert ist, will hierzu einen weiteren Beitrag leisten. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auf die Durchführung von Existenzgründungsgesprächen zwischen Arbeitsvermittlern¹ und Versicherten gelegt werden.

Der GZ wurde zuletzt zum Jahreswechsel 2011/12 deutlich reformiert, mit dem Ziel, die Förderzahlen zu verringern und damit Kosten einzusparen (BT-Drs. 17/6277). Hierzu wurde die Förderung von einer Pflicht- zu einer Kann-Leistung umgestaltet.² Seither dürften die Förderzahlen also weit geringer ausfallen.³ Die hier vorgelegte Studie stützt sich auf Daten, die deutlich vor dieser Reform

1 Zur besseren Lesbarkeit wird nur die männliche Form genannt. Dabei sind selbstverständlich alle Geschlechter bedacht. Lediglich in Kapitel 6 werden die Geschlechter der beobachteten Akteure relevant und daher unterschieden.

2 Zur Diskussion um diese Reform und ihre Auswirkungen vergleiche z.B. Neuerer (2012). Online: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/gekappter-gruendungszuschuss-von-der-leyens-kaum-nachvollziehbarer-reformfehler/6210800.html> (05.10.2012).

3 Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit weist für das Jahr 2012 einen Rückgang der Zugänge in Gründungszuschussförderung um 84,6 Prozent aus. Die absoluten Zugangszahlen gingen von ca. 134.000 auf ca. 21.000 zurück (Quelle: statistik.arbeitsagentur.de).

erhoben wurden und alle Darstellungen gesetzlicher Regelungen beziehen sich auf die alte Rechtsgrundlage. Auf eine ausführliche Besprechung dieser Regelungen soll zunächst verzichtet werden; dies wird schließlich in Kapitel 4.2 nachgeholt.

Ein erster Problemaufriss soll allerdings so viel vorwegnehmen: im Unterschied zu manch anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten war der GZ zum Zeitpunkt der Datenerhebung, im Jahr 2010, wie angedeutet insofern klar geregelt, als – innerhalb formal definierten Grenzen – ein Rechtsanspruch auf Förderung bestand (Bernhard/Wolff 2011a: 36). Nach Bernhard und Wolff zeigt sich auch empirisch, dass das Instrument in den Agenturen in Hinblick auf die gesetzlichen Regelungen überwiegend als „handwerklich gut gemacht“ und klar formuliert beurteilt wird. Abschlüsse der Förderungsvergabe gehen in die Vermittlungsstatistiken von Agenturen und Arbeitsvermittlern ein, wie dies auch bei der Vermittlung einer abhängigen Beschäftigung der Fall ist. Grundsätzlich könnte sich die Interaktion zwischen Versicherten⁴ und Arbeitsvermittlern also auf das Ausfüllen von Formularen, das Vorlegen der erforderlichen Nachweise und deren ordnungsgemäße Prüfung beschränken (a.a.O.: 44). Dennoch zeigt sich in Vermittlungsgesprächen empirisch, dass die Mitarbeiter der Arbeitsagenturen ihre Rolle sehr unterschiedlich interpretieren, unterschiedliche Interventionen wie z. B. ausführliche Beratungsgespräche durchführen (a.a.O.: 47) und die Gesprächssituationen insgesamt sehr unterschiedlich rahmen (a.a.O.: 62). Aber auch die Versicherten gestalten ihre Rolle in den Gesprächen sehr unterschiedlich. So stand am Beginn der Aufnahme dieser Forschungsarbeit die vage formulierte Frage: Wieso lässt sich in einer institutionell klar geregelten Situation, wie derjenigen der Gründungszuschussvergabe, eine deutliche Varianz von Ausgestaltung und Ablauf der Interaktion beobachten?

Bisher haben qualitative Untersuchungen zur Arbeitsmarktpolitik gezeigt, dass Vermittler Handlungsspielräume nutzen, innerhalb derer ihre subjektiven Deutungsmuster zum Tragen kommen (z. B. Ludwig-Mayerhofer/Behrend/Sondermann 2009; Behrend et al. 2006). Dies wird möglich und wohl auch notwendig, da bei der Umsetzung „moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz et al. 2002) gesetzliche Regelungen oft relativ knapp gehalten und somit Handlungsspielräume zur konkreten und fallbezogenen Umsetzung vor Ort in den Agenturen gegeben sind. Gleichzeitig besteht aber ein erkennbarer Steuerungs- und Standardisierungsdruck in den Agenturen (Ludwig-Mayerhofer/Sondermann/Behrend 2007; Hielscher/Ochs 2009) und allgemeine Erwartungen an Effizienz, Sparsamkeit und Subsidiarität sind präsent. Im Vergleich zum sonstigen Vermittlungsalltag in den Agenturen ist die

4 Die betreffenden Personen werden meist als Kunden oder alternativ als Klienten bezeichnet, wobei diese Bezeichnungen im Kontext Arbeitsagentur nicht unumstritten sind (Bernhard/Wolff 2011a). Da es sich m. E. um eine empirische Frage handelt, in welcher Rolle sich die Beteiligten in konkreten Interaktionssituationen begegnen, wird hier zunächst nur von Versicherten gesprochen, da allen Personen gemein ist, dass sie als Beitragszahler oder Leistungsempfänger in die Arbeitslosenversicherung eingebunden sind.