

**Ein Konzept der Anreizethik zur Weiterentwicklung
der sozialen Grundsicherung nach Hartz IV**

Joachim Wilde

Januar 2006

Nr. 1

Autor: Joachim Wilde

Chefstatistiker

Joachim.Wilde@iwh-halle.de

Tel.: (0345) 77 53-836

The responsibility for discussion papers lies solely with the individual authors. The views expressed herein do not necessarily represent those of the IWH. The papers represent preliminary work and are circulated to encourage discussion with the author. Citation of the discussion papers should account for their provisional character; a revised version may be available directly from the author.

Comments and suggestions on the methods and results presented are welcome.

Herausgeber:

INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG HALLE – IWH

Prof. Dr. Ulrich Blum (Präsident), Dr. Hubert Gabrisch (Forschungsdirektor)

Das IWH ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Hausanschrift: Kleine Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale)

Postanschrift: Postfach 11 03 61, 06017 Halle (Saale)

Telefon: (0345) 77 53-60

Telefax: (0345) 77 53-8 20

Internetadresse: <http://www.iwh-halle.de>

Ein Konzept der Anreizethik zur Weiterentwicklung der sozialen Grundsicherung nach Hartz IV

Abstract

Reforms of benefits for long-term unemployed in Germany are usually discussed in terms of workfare and financial incentives. This paper broadens the discussion with a concept of incentive ethics. It analyzes how the dependency on benefits can be left out by allocating so-called moral goods to the long-term unemployed. Comparing the new concept with the last reform ("Hartz IV"), the shortcomings of this reform are revealed. Thus, the paper concludes with a new reform proposal.

Keywords: incentive ethics, moral goods, social assistance, long-term unemployed

JEL classification: D230, I390, M140

Zusammenfassung

Die Reformdiskussion für die soziale Grundsicherung für Erwerbsfähige konzentriert sich in der Regel auf eine Verbesserung der finanziellen Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und auf Maßnahmen des "workfare". Das vorliegende Papier verbreitert die Diskussion mit Hilfe eines Konzepts der Anreizethik. Dabei wird gezeigt, wie durch die Allokation sogenannter moralischer Güter durch die Mitarbeiter der Grundsicherungsbehörden zur Überwindung der Abhängigkeit von sozialer Grundsicherung angereizt werden kann. Das Konzept wird zunächst zur Bewertung der Hartz IV Reform genutzt. Es zeigt sich, dass diese teilweise zu einer Verschlechterung der Anreizstrukturen beiträgt. Der Artikel schließt mit Anregungen zur Beseitigung der aufgedeckten Mängel und mit einem Reformvorschlag im Sinne des anreizethischen Konzepts.

Schlüsselwörter: Anreizethik, moralische Güter, soziale Grundsicherung, Arbeitslosengeld II

1. Einführung

Die soziale Grundsicherung ist durch die sogenannte Hartz IV-Reform verstärkt in den Blick gerückt. Unter "sozialer Grundsicherung" wird dabei im Folgenden in Anlehnung an Kaltenborn (1998, S. 15) und Wilde (2005, S. 2) eine staatliche Transferleistung verstanden, die zumindest teilweise pauschaliert und marktfähig ist, mindestens die physische Existenz sichert, nur bei Bedürftigkeit gewährt wird und deren Gewährung und Höhe unabhängig von Vorleistungen sind. Sowohl die Sozialhilfe als auch das neue Arbeitslosengeld II sind in diesem Sinne der sozialen Grundsicherung zuzuordnen, während die bisherige Arbeitslosenhilfe nicht ohne weiteres existenzsichernd war und ihre Gewährung von einer Vorleistung in Form von Beitragszahlungen zur Arbeitslosenversicherung abhing.

Durch die faktische Abschaffung der Arbeitslosenhilfe ist der Kreis der von sozialer Grundsicherung Betroffenen erheblich ausgeweitet worden. Sie ist damit endgültig nicht mehr auf Randgruppen der Gesellschaft beschränkt. Gleichzeitig sind bisher trotz der Kürzung auf das Sozialhilfeniveau die erhofften Einspareffekte ausgeblieben, da die Zahl der Grundsicherungsempfänger deutlich höher ist als erwartet (vgl. Kaltenborn und Schiwarov 2005). Neben der Verbesserung der äußeren Rahmenbedingungen durch eine Steigerung der Arbeitsnachfrage bleibt deshalb das Setzen geeigneter Anreize für die Überwindung der Abhängigkeit von sozialer Grundsicherung ein relevantes Thema.

Dabei ist eine Beschränkung der Diskussion auf monetäre Anreize sachlich nicht gerechtfertigt. Beispielsweise wird in der betriebswirtschaftlichen Motivationsforschung ein Anreizsystem, das ausschließlich auf die Entlohnung setzt, als veraltet angesehen (z. B. Berthel 2003, Teil B). Alternative Anreizmechanismen, wie sie z.B. von Frey und Osterloh (2002) diskutiert werden, wurden jedoch bisher bei der Diskussion über die soziale Grundsicherung kaum berücksichtigt.

Es liegt deshalb nahe, die Anreizdiskussion zu erweitern und daraus Ideen für eine Weiterentwicklung der sozialen Grundsicherung abzuleiten. Für eine systematische Darstellung wird dabei von der Überlegung ausgegangen, dass die Inanspruchnahme von Grundsicherung trotz der Möglichkeit einer eigenen Erwerbstätigkeit als Verletzung einer moralischen Norm gewertet werden kann. Diese findet sich in einer drastischen Formulierung bereits bei Paulus: "Wer nicht arbeiten will, der soll auch nicht essen." (2. Thessalonicher 3, 10). Die Frage der Implementierung moralischer Normen wiederum ist ein zentraler Forschungsgegenstand der Wirtschafts- und Unternehmensethik (Homann 1999, S. 324). Da hier die Implementierung mit Hilfe von Anreizen diskutiert wird, wird der Begriff der "Anreizethik" verwendet (vgl. ebenda, S. 330, ausführlicher Pies 2000).

Der Begriff der Anreizethik als solcher lässt noch offen, in welcher Form zu moralischem Verhalten "angereizt" werden soll. So können auch hier monetäre Instrumente

zum Einsatz kommen. Darüber hinaus wird jedoch z. B. bei der Betrachtung von Unternehmen deutlich, dass das gewünschte Verhalten nicht allein mit finanziellen und rechtlichen Mitteln gesteuert werden kann (z. B. Wieland 1993). Vielmehr spielen personale Beziehungen und in diesem Zusammenhang die Zuweisung von Gütern wie persönliche Anerkennung und Vertrauen ebenfalls eine große Rolle. Mit Hilfe des Allokationsmechanismus von Wieland (1996) wird deshalb ein Konzept der Anreizethik für eine bessere Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Behördenmitarbeitern und Grundsicherungsempfängern entwickelt. Für die Implementierung des Konzepts wird eine Verbindungslinie zu unternehmensethischen Instrumenten gezogen.

In Abschnitt 2 wird zunächst der Allokationsmechanismus von Wieland vorgestellt. Er wurde originär für Unternehmen entwickelt, ist aber auch auf andere Organisationen anwendbar, in denen personale Beziehungen von Bedeutung sind. In Abschnitt 3 wird deshalb erläutert, wie dieser Mechanismus auf die Grundsicherungsbehörde und die Leistungsempfänger übertragen werden kann. Die Übertragung beruht auf dem Sachverhalt, dass die Gewährung von Leistungen der sozialen Grundsicherung an persönliche Kontakte zwischen Behörde und Empfänger gekoppelt ist. Abschnitt 4 diskutiert die Operationalisierung des Konzepts und einen ersten empirischen Befund. Abschnitt 5 bewertet "Hartz IV" vor dem Hintergrund des Konzepts und zeigt Weiterentwicklungsmöglichkeiten auf. Abschnitt 6 schließlich zieht ein Fazit und gibt einen Ausblick auf den weiteren Forschungsbedarf.

2. Der Allokationsmechanismus von Wieland¹

Wieland unterscheidet zwischen der Systemebene des Marktes und der Organisationsebene des Unternehmens. Während der Markt nur die Sprache "Zahlungsnachfrage/Zahlungsangebot" kennt, sind Unternehmen als Organisationen mehrsprachig, d. h. das Handeln von Personen in Organisationen wird von verschiedenen Sprachen bestimmt (Gerlach 1999, S. 851). Wieland nennt neben der wirtschaftlichen Sprache "Gewinn/Verlust" u. a. organisatorische Regelungen wie die Zugehörigkeit zu bestimmten Gruppen, juristische Aspekte und insbesondere die Moral, die sich z. B. in der Kodierung "gerecht/ungerecht" ausdrückt (Wieland 1996, S. 76). Diese Sprachen – wobei im Weiteren der Fokus auf der Moral liegt – können dazu beitragen, die Kosten für Transaktionen zu senken und zusätzliche Kooperationsgewinne zu ermöglichen. Diese Erkenntnis an sich ist kein neues Verdienst von Wieland. Neu ist jedoch, wie in seinen weiteren Ausführungen der Faktor Moral theoretisch gefasst und in eine Gesamtkonzeption eingebettet wird (Gerlach 1999, S. 852).

Hierzu arbeitet Wieland die Eigenschaft der Moral als Gut heraus. Wie andere Güter befriedigen moralische Werte bei dem, der sie erhält, Bedürfnisse und sind außerdem auch in gewisser Weise knapp (Wieland 1996, S. 212 f). Beispielsweise hat jeder Mensch das Bedürfnis, fair behandelt zu werden. Die Zuweisung des Gutes Fairness befriedigt somit dieses Bedürfnis. Gleichzeitig steht das Gut dem Interessenten nicht unbegrenzt zur Verfügung. Darüber hinaus haben moralische Güter wirtschaftliche Konsequenzen in und zwischen Unternehmen, ohne jedoch selbst marktfähig zu sein (ebenda). Vielmehr werden sie "zwischen Personen in Organisationen oder zwischen kollektiven Akteuren zugewiesen" (ebenda, S. 20). In diesem lokalen Kontext sind sie nicht zwangsläufig öffentliche Güter, da es dort bezüglich der Zuweisung auch Rivalität und Ausschließbarkeit geben kann (ebenda, S. 213).

Neben den moralischen Gütern betrachtet Wieland als weitere Gütertypen Statusgüter und Wirtschaftsgüter (ebenda, S. 20 f). Zu den Statusgütern zählen z. B. Anerkennung, Vertrauen und Reputation. Hinsichtlich ihrer Charakteristika gleichen sie den moralischen Gütern, d. h. sie befriedigen Bedürfnisse, sind knapp und werden zwischen Personen oder kollektiven Akteuren zugewiesen. Dennoch sind sie nicht mit moralischen Gütern identisch. Beispielsweise bedeutet die Reputation "zuverlässiger Partner" nicht automatisch, dass sich die betreffende Person tatsächlich auch zuverlässig verhält. Umgekehrt kann z. B. ein hohes Maß an Zuverlässigkeit vorhanden sein, ohne dass schon das Statusgut "Vertrauen" zugewiesen wurde, weil die Geschäftsbeziehung gerade erst begonnen hat. Die dritte Kategorie der Wirtschaftsgüter schließlich umfasst alle Güter, die an Märkten gehandelt werden können. Innerhalb dieser Kategorie wird keine Unterteilung mehr vorgenommen.

¹ Eine kompakte Darstellung wichtiger Bausteine liefert *Gerlach* (1999, Kap. 7.2.3).

Eine Besonderheit bei der Zuweisung moralischer Güter im Unternehmenskontext ist darin zu sehen, dass sie zwar nicht selbst über Märkte getauscht werden, ihre Zuweisung aber an den Austausch marktfähiger Güter gekoppelt ist (ebenda, S. 213). Sie stellen folglich einerseits eine eigenständige Güterkategorie dar, andererseits werden sie über Wirtschaftsgüter in den Unternehmenskontext eingeführt. Der erste Teil dieser Aussage impliziert, dass die Allokation moralischer Güter mit den auf Märkte fokussierten Standardmechanismen nur unzureichend analysiert und dementsprechend nicht auf einen ökonomischen Standardaspekt reduziert werden kann. Der zweite Teil verdeutlicht, dass eine Reduktion der Betrachtung auf die Moral, wie sie z. B. in tugendethischen Konzepten vorgenommen wird, ebenfalls nicht adäquat ist (vgl. ebenda, S. 177 f). Vielmehr ist ein gemeinsamer Zuweisungsmechanismus erforderlich.

Diesen beschreibt Wieland wie folgt (Gerlach 1999, S. 852 f): In einem ersten Schritt weist ein Akteur anderen Akteuren moralische Güter zu, indem er sie z. B. beim Aushandeln eines Vertrages fair behandelt. Diese Zuweisung von moralischen Gütern beinhaltet auch eine Zuweisung von Statusgütern, da Fairness immer auch ein gewisses Maß an Achtung vermittelt. In einem zweiten Schritt führt dieses Verhalten dazu, dass dem betreffenden Akteur seinerseits die Statusgüter Vertrauen und Reputation zugewiesen werden. Allerdings geschieht dies in der Regel nicht sofort, sondern erst nach einer erfolgreichen Kooperation. Denn die Existenz von Vertrauen und Reputation hängt maßgeblich davon ab, dass evaluierbare Ergebnisse vorliegen, welche die Zuweisung der Güter Vertrauen und Reputation rechtfertigen (Wieland 1996, S. 149). Sind Reputation und Vertrauen aufgebaut, können in einem dritten Schritt Teamergebnisse und Kooperationen erzielt werden, die ohne die gegenseitige Zuweisung dieser Statusgüter nicht möglich wären. D. h. in diesem dritten Schritt werden zusätzliche Wirtschaftsgüter erzeugt, durch die der ganze Prozess für die Unternehmen ökonomisch relevant wird.

Auch wenn moralische Güter nur über den "Umweg" der Statusgüter Kooperationsgewinne ermöglichen, sind sie dennoch unverzichtbar. Denn Reputation und Vertrauen definieren zwar den Rahmen für zusätzliche Kooperationen, können diesen Rahmen aber nicht selbst schaffen (ebenda, S. 151). Die Schlüsselvoraussetzung für die Entstehung von Reputation und Vertrauen besteht gemäß Wieland darin, dass moralische Güter um ihrer selbst willen zugewiesen werden (ebenda, S. 170). Beispielsweise wird sich die Reputation eines ehrlichen Partners nur dann einstellen, wenn der Betreffende immer die Wahrheit sagt und nicht im Einzelfall strategisch abwägt, ob für ihn die Wahrheit oder die Lüge nutzenbringender erscheint. Oder anders formuliert: "Strategische Moral" wäre allenfalls kurzfristig überlebensfähig (ebenda). Für längerfristig realisierbare Kooperationsgewinne hingegen ist es notwendig, dass moralische Güter auch dann zugewiesen werden, wenn dadurch kurzfristig Gewinne aus opportunistischem Verhalten verloren gehen. Dies gilt umso mehr als die zukünftige Entwicklung einer Kooperation nicht bis ins Detail vorhersehbar ist und in diesem Sinne eine fundierte Abschätzung

darüber, ob moralisches Verhalten in einer bestimmten Situation langfristig ökonomisch vorteilhaft ist, in vielen Fällen nicht vorgenommen werden kann.

Hinsichtlich der Implementierung des Allokationsmechanismus gibt es ein Initialisierungsproblem bzw. im Verlauf der Zusammenarbeit ein Sicherungsproblem (ebenda, S. 151 f bzw. 198). Zwar wird nicht angenommen, dass sich die Akteure ausschließlich opportunistisch verhalten, sondern es wird unterstellt, dass sie sowohl zu moralischen als auch zu opportunistischen Verhaltensweisen neigen (ebenda, S. 172 f). Erst dadurch eröffnet sich überhaupt eine Entscheidungsmöglichkeit zugunsten einer nichtopportunistischen Zuweisung moralischer Güter. Damit eine solche Entscheidung jedoch zustande kommt und dauerhaft durchgehalten wird, bedarf es ihrer Absicherung durch den kollektiven Akteur, der im vorliegenden Fall durch die Unternehmensleitung repräsentiert wird (ebenda, S. 198, in Verbindung mit Gerlach 1999, S. 853). Mögliche Instrumente, die vor allem in nordamerikanischen Firmen verbreitet zum Einsatz kommen, sind z. B. ein Ethikkomitee auf Direktionsebene, eigene Ethikabteilungen, Ethiktraining, Auditprogramme und eine Ethikhotline (Wieland 1996, S. 191 ff.).

3. Übertragung des Mechanismus auf die soziale Grundsicherung²

Für die Übertragung des Mechanismus sind die organisatorischen Gegebenheiten bei der sozialen Grundsicherung von Bedeutung. Hinsichtlich des Arbeitslosengeldes II sind die entsprechenden Regelungen nicht einheitlich, da z. T. die Kommunen ("Optionsmodell"), z. T. Arbeitsgemeinschaften zwischen örtlichen Arbeitsagenturen und Kommunen und z. T. auch getrennte Behörden von Arbeitsagentur und Kommunen zuständig sind. In den nachfolgenden Ausführungen wird deshalb nur allgemein von einer Grundsicherungsbehörde gesprochen.

Es ist also zu klären, warum und in welcher Form Wielands Konzept zur theoretischen Fundierung alternativer Anreizfaktoren anwendbar ist. Hierzu sollen zunächst die Unterschiede und Parallelen zwischen Unternehmen und Grundsicherungsbehörden sowie zwischen den von Wieland betrachteten Wirtschaftsakteuren und den ALG II-Empfängern diskutiert werden. Im Anschluss erfolgt eine Adaption des Allokationsmechanismus.

Es ist offensichtlich, dass sich Grundsicherungsbehörden allein schon durch die fehlende Gewinnerzielungsabsicht von marktwirtschaftlichen Unternehmen unterscheiden. Dies setzt die von Wieland beschriebenen Mechanismen jedoch nicht außer Kraft. Denn auch bei Grundsicherungsbehörden handelt es sich um Organisationen, deren Handeln nach innen und nach außen von personalen Beziehungen geprägt wird und die deshalb polylingual funktionieren. Darüber hinaus hat das Handeln der Behörden wirtschaftliche Konsequenzen, da die erfolgreiche Beendigung des Bezugs von Arbeitslosengeld II Kosten spart und in den Kommunen Mittel z. B. für Investitionen freisetzt. In diesem Sinne ist es auch im Bereich der Grundsicherung denkbar, dass durch die Zuweisung moralischer Güter Kooperationsgewinne erwirtschaftet werden können.

Theoretisch offen bleibt lediglich die Frage, ob die fehlende Gewinnerzielungsabsicht abschwächend oder verstärkend auf den Mechanismus wirkt. Sie könnte insofern abschwächend wirken als ein wichtiges Motiv zur Implementierung des Allokationsmechanismus entfällt. Dem könnte jedoch verstärkend gegenüberstehen, dass der fehlende Zwang zur Gewinnerwirtschaftung die Zuweisung moralischer Güter erleichtern könnte, da die Behörde und ihre Mitarbeiter bei dieser Zuweisung weniger zu verlieren haben.

Während die Einordnung der Behörde in die Theorie vergleichsweise offensichtlich ist, gestaltet sich die Einordnung der ALG II-Empfänger schwieriger. Zunächst einmal sind sie keine Mitarbeiter im Sinne eines rechtlichen Arbeitnehmerstatus, da dieser einen privatrechtlichen Vertrag voraussetzt (Maschmann 2004, Sp. 74). Von daher liegt es näher, sie als Kunden in das Modell einzuordnen. Dies ist zulässig, da Wieland seine theo-

2 Die Ausführungen dieses Abschnitts lehnen sich an *Wilde* (2005, Kap. 3.2b) an, der seine Darstellung allerdings noch auf die bisherige Sozialhilfe für arbeitsfähige Personen bezieht.

retischen Aussagen in der Regel nicht auf die Mitarbeiter eines Unternehmens beschränkt, sondern meistens allgemeiner von Akteuren, Teammitgliedern oder Partnern spricht (z. B. Wieland 1996, S. 171 f und S. 177). Folglich ist seine Theorie offen für die Einbeziehung von Austauschbeziehungen zu Kunden, sofern diese nicht über Märkte, sondern über personale Beziehungen abgewickelt werden. Letzteres ist aber bei den ALG II-Empfängern der Fall, so dass sie als Kunden in die Theorie eingebettet werden können. Diese Betrachtungsweise ist zugleich ein Hinweis darauf, dass die Initialisierung des Allokationsmechanismus im Wesentlichen von der Behörde und nicht von den ALG II-Empfängern ausgehen sollte.

Allerdings beschreibt dieser Ansatz nur einen Teil der Beziehungen zwischen den Angestellten der Behörde und den ALG II-Empfängern. Denn er charakterisiert diese vor allem als Abnehmer einer Dienstleistung und weniger als solche, die selbst aktiv an der Überwindung ihrer Abhängigkeit von sozialer Grundsicherung mitwirken. Insofern stellt sich die Frage, ob die ALG II-Empfänger nicht auch als Mitarbeiter eingeordnet werden können. Folgt man der Definition von Richter (1999, S. 6), so wird ein Mitarbeiter vor allem durch zwei Eigenschaften gekennzeichnet: der Unterstellung unter einen weisungsbefugten Vorgesetzten und der eigenaktiven Mitwirkung am Arbeitsprozess. Die erste Eigenschaft zeigt Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen Mitarbeitern und ALG II-Empfängern auf: Einerseits existiert kein weisungsbefugter Vorgesetzter, so dass bzgl. dieses Aspekts nicht von Mitarbeitern gesprochen werden kann. Andererseits können die Mitarbeiter der Behörde Anweisungen an die ALG II-Empfänger (z. B. zur Teilnahme an gemeinnütziger Arbeit) geben und verfügen über Sanktionsmechanismen (Kürzung des ALG II), falls diese ihren durch das Gesetz definierten Pflichten nicht nachkommen. In diesem Sinne existiert zumindest eine hierarchische Beziehung zwischen Behördenmitarbeitern und ALG II-Empfängern.

Bei der zweiten Eigenschaft ist ein hohes Maß an Analogie festzustellen: So wie eine Unternehmung für den Arbeitserfolg darauf angewiesen ist, dass ihre Mitarbeiter eigenaktiv mitwirken, so ist auch die Behörde darauf angewiesen, dass die ALG II-Empfänger an der Überwindung ihrer Abhängigkeit von sozialer Grundsicherung aktiv mitarbeiten. Der wirtschaftliche Erfolg lässt sich wesentlich leichter und nachhaltiger realisieren, wenn die Betroffenen die Überwindung der Grundsicherung zu "ihrem" Projekt machen und nicht passiv auf Anordnungen warten. Im Sinne dieser Analogie sowie der hierarchischen Struktur der Beziehung sollen die ALG II-Empfänger im Weiteren auch als "Mitarbeiter" verstanden werden. Dies ermöglicht die Nutzung von Resultaten aus der betriebswirtschaftlichen Motivationsforschung für das Auffinden konkreter Anreizfaktoren.

Insgesamt können die Empfänger von Grundsicherung demnach sowohl als Kunden als auch als Mitarbeiter in den Algorithmus von Wieland eingebettet werden. Die doppelte Einordnungsmöglichkeit bringt die Mehrschichtigkeit der Beziehung zu den Behördenmitarbeitern zum Ausdruck. Gemeinsam ist beiden Sichtweisen, dass die Initialisierung

des Algorithmus in der Regel von der Behörde ausgehen sollte. Dementsprechend ergibt sich folgender Verfahrensablauf: Zunächst weisen die Mitarbeiter der Behörde den ALG II-Empfängern moralische Güter wie Fairness oder die Einhaltung von Versprechen zu. Diese Zuweisung wird über mehrere Gespräche hinweg konstant durchgehalten. Sie führt kurz- oder mittelfristig dazu, dass den Behördenmitarbeitern von den ALG II-Empfängern Vertrauen und Reputation zugewiesen werden. Dies verbessert die Kooperationsatmosphäre und erleichtert so die Abstimmung von Maßnahmen zur Überwindung des ALG II-Bezugs, ggf. auch von solchen, die für die ALG II-Empfänger unangenehm sind. Folglich können zusätzliche und/oder nachhaltigere Maßnahmen realisiert werden, die die Ausstiegchancen erhöhen und/oder die Gefahr eines wiederholten Bezugs vermindern. Im Ergebnis kommt es zu zusätzlichen Kooperationsgewinnen, welche für die Behörden in einer Einsparung von Kosten und für die ehemaligen ALG II-Empfänger in einem Einkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus (monetär) sowie z. B. in einem Leben aus eigener Kraft (nichtmonetär) bestehen.

Zu beachten ist, dass die Moral bei diesem Mechanismus an zwei Stellen ihren Platz hat: Zum einen handelt es sich um ein Konzept der Anreizethik in dem eingangs beschriebenen Sinne, dass die ALG II-Empfänger dazu angereizt werden, sich nicht auf der Grundsicherung "auszurufen", sondern Möglichkeiten zu ihrer Überwindung auch tatsächlich zu nutzen. Der Mechanismus dient also dazu, eine moralische Norm geltend zu machen. Zum anderen hat die Moral die Funktion des Auslösers. D. h. ein der moralischen Norm entsprechendes Verhalten der ALG II-Empfänger wird durch die Investition von moralischen Gütern seitens der Mitarbeiter der Behörde und die sich daran anschließende Wirkungskette gefördert.³

Auch in diesem Kontext sind für die Implementierung Initialisierungs- und Sicherungsprobleme zu lösen. Der absichernde kollektive Akteur wäre die Leitung der jeweiligen Behörde. Als Instrumente kämen prinzipiell ähnliche Ansätze wie im Unternehmenssektor in Frage (s. o.). Diese sind bei ihrer Ausgestaltung an die spezifische Situation öffentlicher Institutionen anzupassen. Nach Kenntnis des Autors liegen hierzu allerdings noch keine Forschungsarbeiten vor.

³ Die Anwendung des Mechanismus schließt im Übrigen nicht aus, dass im Bedarfsfall auch Sanktionen eingesetzt werden. Allerdings sind diese dann anders eingebettet, so dass sie die Chancen für eine nachhaltige Verbesserung der wirtschaftlichen Situation möglicherweise weniger stark mindern als dies teilweise bei reinen "workfare" Programmen der Fall ist (zu letzterem vgl. *Lightman, Mitchell und Herd 2005* für ein Beispiel).

4. Empirische Operationalisierung und Befunde

Für die Prüfung der empirischen Relevanz des Konzepts bedarf es einer geeigneten Operationalisierung der Kategorie der moralischen Güter. Wieland selbst vergibt als Überschrift die Bezeichnungen "Tugenden" und "Menschenrechte" (Wieland 1996, S. 20), liefert jedoch keine abschließende Konkretisierung dieser Kategorien, sondern listet moralische Güter nur exemplarisch auf (ausführlich insbesondere auf S. 214 ff.). Als Tugenden nennt er u. a. Aufrichtigkeit, Ehrlichkeit, Fairness, Gerechtigkeit, Integrität, Offenheit, Verantwortlichkeit sowie das Einhalten von Versprechen. Zu den Menschenrechten zählt er z. B. das Recht auf freie Meinungsäußerung oder das Recht auf Entwicklung. Durch die exemplarische Behandlung des Themas bleibt sein Konzept offen für unterschiedliche Operationalisierungen.

Aufgrund der herausgearbeiteten Parallelen zwischen ALG II-Empfängern und Unternehmensmitarbeitern liegt es nahe, für die Konkretisierung Ergebnisse der betriebswirtschaftlichen Motivationsforschung heranzuziehen, wie sie beispielsweise von Weibel und Rota (2002) sowie von Benz (2002) dargestellt werden.

Weibel und Rota befassen sich mit der Bedeutung von Fairness für die Motivation von Mitarbeitern, wobei sie die Begriffe Fairness und Gerechtigkeit weitgehend synonym verwenden. Sie unterscheiden zwischen der Fairness bei der Verteilung der Löhne und der Fairness bei der Ergebnisfindung (S. 199). Die Fairness bei den "Löhnen" der ALG II-Empfänger liegt wegen der gesetzlich vorgegebenen Pauschalen weitgehend nicht im Ermessen der Behördenmitarbeiter und ist allein schon deshalb kein zielführender Ansatz. Dagegen könnte der Aspekt der Verfahrensfairness von Bedeutung sein. Zur Letzteren zählen u. a. Prinzipien für wie Ehrlichkeit, Höflichkeit, Aufmerksamkeit und Respekt (S. 201 ff.).

Weibel und Rota verweisen auf empirische Studien, die belegen, dass Verfahrensfairness bzw. Verfahrensgerechtigkeit das Vertrauen der Mitarbeiter in ihre Vorgesetzten erhöht (S. 205). Außerdem betonen sie, dass für positive Auswirkungen von Verfahrensgerechtigkeit im Sinne freiwilliger Leistungsbeiträge nicht allgemeine Grundsätze, sondern das Verhalten des *unmittelbaren* Vorgesetzten ausschlaggebend ist (S. 212). Beide Aussagen zusammengenommen sind ein Indiz dafür, dass faires und gerechtes Verhalten der Behördenmitarbeiter gegenüber den ALG II-Empfängern bei Letzteren zur Zuweisung des Statusgutes Vertrauen an die Mitarbeiter der Behörde und damit letztendlich zu zusätzlichen Kooperationsgewinnen führen kann.

Als weiteren wichtigen Motivationsfaktor benennt Benz (2002) eine gute Kommunikationsstruktur. Sofern die Mitarbeiter systematisch die Möglichkeit haben, die ihre Arbeit betreffenden Anliegen auch mitzuteilen, verhalten sie sich kooperativer (S. 224). Dies kann in engem Zusammenhang mit empirischen Ergebnissen gesehen werden, die einen signifikant positiven Einfluss einer ausgebauten Kommunikationsstruktur auf Vertrauen in und Loyalität gegenüber dem Unternehmen zeigen (vgl. S. 233).

Überträgt man diese Resultate auf die hier zu untersuchende Thematik, führt die Möglichkeit, dass die ALG II-Empfänger die aus ihrer Sicht für eine Überwindung der Abhängigkeit von sozialer Grundsicherung wichtigen Anliegen mitteilen können, zur Zuweisung des Statusgutes Vertrauen an die Mitarbeiter der Behörde und damit zu einer höheren Kooperationsbereitschaft der ALG II-Empfänger. Als moralisches Gut, das eine solche Möglichkeit systematisch schafft, kann beispielsweise eine offene Zuwendung zum Gegenüber definiert werden. Ein solches Gut stünde in der Tradition der bereits in der Bergpredigt enthaltenen positiven Variante der Goldenen Regel: "Alles nun, was ihr wollt, dass euch die Leute tun sollen, das tut ihnen auch!" (Matthäus 7, 12a).

Sowohl Fairness im Umgang als auch eine offene Zuwendung zum Gegenüber erfüllen die von Wieland genannten Kriterien moralischer Güter: Sie befriedigen Bedürfnisse, sind knapp, haben ökonomische Konsequenzen und wirken längerfristig nur dann, wenn sie um ihrer selbst willen zugewiesen werden. Außerdem drücken sie Wertschätzung aus (vgl. Wieland 1996, S. 30), was bei ALG II-Empfängern aufgrund von Entmutigungsprozessen (z. B. durch Langzeitarbeitslosigkeit) von besonderer Bedeutung ist.

Empirische Analysen sind für das Arbeitslosengeld II mangels fehlender Daten noch nicht möglich. Doch auch für die bisherige Sozialhilfe sind Untersuchungen, die zur Überprüfung der Relevanz der vorstehenden Ausführungen herangezogen werden können, rar. Dies mag zum einen daran liegen, dass die vorgestellten Überlegungen nicht der Hauptströmung der Anreizdebatten folgen. Zum anderen setzt die empirische Überprüfung eine Datenbasis voraus, die Rückschlüsse auf die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den Sozialamtsmitarbeitern und den Hilfeempfängern zulässt. In den amtlichen Mikrodatensätzen werden zu dieser Thematik keine Fragen gestellt, gleiches gilt für verbreitete Haushaltsbefragungen wie das Sozioökonomische Panel. Eine gewisse Ausnahme bildet lediglich das Niedrigeinkommens-Panel (vgl. Kortmann, Sopp und Thum 2002). In dieser von 1999 bis 2002 halbjährlich durchgeführten Befragung von Haushalten aus dem unteren Einkommensbereich wurden auch Fragen zu den Erfahrungen der Sozialhilfeempfänger mit den Sozialamtsmitarbeitern gestellt.

Dementsprechend basiert die bislang einzige ökonometrische Studie (Wilde 2003) zum Ausstiegsverhalten, die die Beziehung zwischen Sozialamtsmitarbeitern und Hilfeempfängern in eine multiple Analyse einbezieht, auf den Daten des Niedrigeinkommens-Panels. In der Studie wird fehlende Fairness im Umgang durch eine von den Hilfeempfängern als herablassend eingestufte Behandlung sowie die offene Zuwendung zum Gegenüber durch eine Beratung bei persönlichen Problemen oder Alltagssorgen abgebildet (vgl. Wilde 2005, S. 73 f). Die erste Variable hat keinen signifikanten Einfluss auf die Ausstiegswahrscheinlichkeit, was möglicherweise auch mit dem gegenläufigen Effekt der abschreckenden Wirkung einer herablassenden Behandlung zusammenhängen könnte. Dagegen weisen Haushalte, die zu persönlichen Anliegen beraten wurden, eine signifikant höhere Ausstiegswahrscheinlichkeit auf als solche, die eine solche Beratung nicht erhielten. Dies kann als ein erstes Indiz für die Relevanz der theoretischen Überlegungen gewertet werden.

5. Bewertung und Weiterentwicklung der Hartz IV-Reform im Sinne des anreizethischen Konzepts

Das anreizethische Konzept als solches war nicht Gegenstand der Reformdiskussion und wurde dementsprechend auch nicht berücksichtigt. Ähnliches gilt für den als signifikant ermittelten empirischen Indikator der Beratung zu persönlichen Angelegenheiten und die damit verbundene Anreizwirkung einer offenen Zuwendung zum Gegenüber. Dennoch berühren die organisatorischen Teile der Reform die Frage der Betreuung in persönlichen Angelegenheiten.

Ein wesentliches Anliegen der Reform ist die Betreuung aus einer Hand bei der Reintegration in den Arbeitsmarkt. Wie bereits erwähnt, wird die konkrete Umsetzung dieses Ziels auf unterschiedlichem Wege sichergestellt. 69 Kommunen erhalten im Rahmen des Optionsmodells die Möglichkeit, die ALG II-Empfänger in eigener Regie komplett zu betreuen.⁴ In der großen Mehrzahl der übrigen Fälle (360) wurden sogenannte Arbeitsgemeinschaften zwischen den örtlichen Arbeitsagenturen und den Kommunen gebildet. Dabei sind die Kommunen innerhalb der Arbeitsgemeinschaft u. a. für die Kosten für Wohnung und Heizung und die psychosoziale Betreuung der ALG II-Empfänger verantwortlich, während die Arbeitsagenturen für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt und die pauschalierten Grundsicherungsleistungen zuständig sind. Sofern eine solche Arbeitsgemeinschaft nicht zustande kommt, werden die entsprechenden Aufgabebereiche von Arbeitsagentur und Kommune getrennt wahrgenommen (21).

Offen bleibt bei diesen Konzepten jedoch, ob die "Betreuung aus einer Hand" auch im Sinne einer Verknüpfung von Leistungsgewährung, Integration in den Arbeitsmarkt und Beratung zu persönlichen Anliegen erfolgt. Ein solcher Ansatz wäre vorteilhaft, wenn im Sinne des vorgestellten Konzepts Vertrauen zwischen Leistungsempfängern und Behördenmitarbeitern aufgebaut werden soll. In der Praxis wird jedoch in Analogie zur Vorgehensweise beim Arbeitslosengeld I z. T. zwischen Leistungsgewährung und Fallmanagement getrennt, wobei zudem im Rahmen der Leistungsgewährung noch mit wechselnden Ansprechpartnern gearbeitet wird. Außerdem erfolgen telefonische Auskünfte zur Leistungsgewährung nicht durch die Sachbearbeiter, sondern durch eine Telefonhotline mit ebenfalls wechselnden Kontaktpersonen. Dies alles erschwert den Aufbau einer persönlichen Beziehung und verringert außerdem die Chance, bereits im Rahmen der Antragsbearbeitung Anknüpfungspunkte für eine persönliche Beratung wahrzunehmen.

Insgesamt ist deshalb zu vermuten, dass die Reformen hinsichtlich der in diesem Artikel diskutierten Anreizmechanismen tendenziell zu einer Verschlechterung gegenüber der bisherigen Situation bei der Betreuung arbeitsfähiger Sozialhilfeempfänger führen.

⁴ Die Zahlenangaben wurden der Seite www.arbeitsmarktreform.de entnommen, Stand März 2005.

Noch am ehesten ist eine ganzheitliche Betreuung bei den Optionskommunen zu erwarten, da die Kommunen durch die bisherige Sozialhilfepraxis über entsprechende Erfahrungen verfügen.

Eine Weiterentwicklung der sozialen Grundsicherung sollte folglich an zwei – sich gegenseitig ergänzenden – Stellen ansetzen: Zum einen scheint bei der gegenwärtigen Praxis von Hartz IV einer Optimierung der Abläufe unter Verwaltungsgesichtspunkten der Vorzug vor einer auf Vertrauen abzielenden Zusammenarbeit gegeben worden zu sein. Hier ist zu prüfen, wie ohne Beschädigung der Verwaltungseffizienz die Zahl der Ansprechpartner reduziert und deren Vernetzung verbessert werden kann. Es sollte stärker als bisher berücksichtigt werden, dass die Gewährung von sozialer Grundsicherung kein auf technische Gesichtspunkte reduzierbarer Vorgang ist, sondern vielmehr die Komplexität der Lebenssituation der Antragsteller von wesentlicher Bedeutung ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine *nachhaltige* Überwindung der Abhängigkeit von sozialer Grundsicherung angestrebt wird.

Neben dieser bereits innerhalb des bestehenden Rahmens umsetzbaren Überlegung zeigt zum anderen das anreizethische Konzept eine darüber hinausgehende Weiterentwicklungsmöglichkeit auf. Diese betrifft die Implementierung des vorgestellten Allokationsmechanismus. Dabei sind prinzipiell sowohl ein bundesweit einheitliches Vorgehen als auch dezentrale Lösungen möglich. In einem ersten Schritt wären die moralischen Güter zu definieren bzw. zu kodifizieren, die um ihrer selbst willen zugewiesen werden sollen. Daran anschließend sind geeignete Instrumente auszuwählen, die die Mitarbeiter der Behörden bei der Zuweisung dieser Güter unterstützen. Dabei werden die Erfolgchancen umso größer sein, je mehr der von den Mitarbeitern erwartete Umgang mit den ALG II-Empfängern der Behandlung entspricht, die jenen durch ihre eigenen Vorgesetzten zuteil wird. Insofern handelt es sich um einen Ansatz, der die Behörden als Ganzes betrifft und der deshalb nicht isoliert auf Teile des Arbeitsprozesses angewendet werden sollte. In einem dritten Schritt schließlich wäre die Qualitätskontrolle der Behörden entsprechend zu modifizieren und auf die neuen Handlungsweisen abzustimmen. Dies betrifft sowohl die kontrollierten Ziele als auch ggf. die Methoden der Kontrolle.

Ein derartiges Vorgehen würde im Übrigen auch Kriterien erfüllen, die allgemein als für das Funktionieren des Staates wesentlich angesehen werden (vgl. Frey 2002, S. 369 f): Es fände eine stärkere Interaktion zwischen den Beteiligten statt. Der Prozess wäre so gestaltet, dass er von den Grundsicherungsempfängern als gerecht eingestuft werden kann. Und es würde bei Ihnen der Eindruck vermieden, dass eigenes kooperatives Verhalten durch die Behördenmitarbeiter ausgenutzt wird.

6. Fazit und Ausblick

Der vorliegende Artikel arbeitet theoretisch heraus, wie durch die Zuweisung moralischer Güter wie "Fairness" und "offene Zuwendung zum Gegenüber" an die Grundsicherungsempfänger Anreize zur Überwindung der Abhängigkeit von den Transfers geschaffen werden können. Wesentlich ist dabei eine verlässliche Zuweisung dieser Güter ohne strategische Abwägung im Einzelfall. Ein erster empirischer Befund deutet die praktische Relevanz des Konzepts an.

Die Analysen legen nahe, dass die Hartz IV-Reform unter dem Blickwinkel des anreizethischen Konzepts gegenüber dem bisherigen institutionellen Rahmen für arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger eine Verschlechterung darstellt. Hier ist anzustreben, dass die Idee der "Betreuung aus einer Hand" nicht nur auf die unmittelbare Eingliederung in den Arbeitsmarkt beschränkt, sondern so weit wie möglich auf den gesamten Betreuungsprozess ausgedehnt wird. Außerdem erscheint eine Weiterentwicklung der sozialen Grundsicherung durch die Implementierung des vorgestellten Allokationsmechanismus sinnvoll. Hierzu sollten entsprechende Modellversuche initiiert werden.

Sowohl auf der theoretischen als auch auf der empirischen Ebene besteht noch erheblicher Forschungsbedarf. So ist auf der theoretischen Ebene insbesondere zu klären, wie unternehmensethische Instrumente zur Implementierung der entsprechenden Anreizmechanismen auf den öffentlichen Sektor übertragen werden können. Außerdem liegt es nahe, den vorgestellten Mechanismus unter Nutzung von wirtschaftspsychologischen Erkenntnissen (vgl. z. B. Fehr und Falk 2002) weiter zu verfeinern und zu präzisieren. Schließlich ist zu diskutieren, wie das Konzept mit anderen Reformvorschlägen, die auf eine Verbesserung der finanziellen Anreizstruktur abzielen (z. B. Sinn u. a. 2002, Schöb und Weimann 2003), abgestimmt und kombiniert werden kann.

Für die empirische Analyse ist es erforderlich, in Befragungen den personalen Beziehungen zwischen Behördenmitarbeitern und Leistungsempfängern mehr Beachtung zu schenken, damit die entsprechenden Mechanismen präziser abgebildet werden können als dies gegenwärtig möglich ist. Allerdings bleiben die empirischen Analysen dabei zurzeit auf die Auswertung von Verschiedenheiten, die eher zufällig durch unterschiedliches Verhalten der Behördenmitarbeiter entstehen, beschränkt. Erst nach einer Implementierung der anreizethischen Instrumente in Modellversuchen können diese systematisch getestet und evaluiert werden.

Literaturverzeichnis

- Benz, M.* (2002): Das Management des Ungeschriebenen – Wie Sie mit Partizipation und Kommunikation Arbeitsbeziehungen verbessern können, in: Frey, B. S.; Osterloh, M. (Hrsg.), *Managing Motivation – Wie Sie die neue Motivationsforschung für Ihr Unternehmen nutzen können*. 2. Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 215-240.
- Berthel, J.* (2003): *Personal-Management*. 7. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Fehr, E.; Falk, A.* (2002), Psychological foundations of incentives. Joseph Schumpeter Lecture. *European Economic Review* 46, S. 687-724.
- Frey, B. S.* (2002): Liliput oder Leviathan? Der Staat in der globalisierten Wirtschaft. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3, S. 363-375.
- Frey, B. S.; Osterloh, M.* (Hrsg.) (2002): *Managing Motivation – Wie Sie die neue Motivationsforschung für Ihr Unternehmen nutzen können*. 2. Aufl. Wiesbaden: Gabler.
- Gerlach, J.* (1999): Das Zuordnungsverhältnis von Ethik und Ökonomik als Grundproblem der Wirtschaftsethik, in: Korff, W. (Hrsg.), *Handbuch der Wirtschaftsethik*, Bd. 1. Gütersloh: Gütersloher Verlags-Haus, S. 834-883.
- Homann, K.* (1999): Die Relevanz der Ökonomik für die Implementation ethischer Zielsetzungen, in: Korff, W. (Hrsg.), *Handbuch der Wirtschaftsethik*, Bd. 1. Gütersloh: Gütersloher Verlags-Haus, S. 322-343.
- Kaltenborn, B.* (1998): *Von der Sozialhilfe zu einer zukunftsfähigen Grundsicherung*. 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Kaltenborn, B.; Schiwarov, J.* (2005): Hartz IV: Deutlich mehr Fürsorgeempfänger/innen. *Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft* 1/2005.
- Kortmann, K.; Sopp, P.; Thum, M.* (2002): *Das Niedrigeinkommens-Panel (NIEP) – Methodenbericht, Gesamtuntersuchung*. München. Online verfügbar unter <http://www.bmgs.bund.de/downloads/FC300-2.pdf>
- Lightman, E.; Mitchell, A.; Herd, D.* (2005): Welfare to what? After workfare in Toronto. *International Social Security Review* 58, pp. 95-106.
- Maschmann, F.* (2004): Arbeitnehmer, in: Gaugler, E.; Oechsler, W. A.; Weber, W. (Hrsg.), *Handwörterbuch des Personalwesens*. 3. Aufl. Stuttgart: Metzler-Poeschel, Sp. 73-84.
- Pies, I.* (2000): Wirtschaftsethik als ökonomische Theorie der Moral – Zur fundamentalen Bedeutung der Anreizanalyse für ein modernes Ethikparadigma, in: W. Gärt-

ner (Hrsg.), *Wirtschaftsethische Perspektiven V*. Berlin: Duncker & Humblot, S. 11-33.

Richter, M. (1999): *Personalführung. Grundlagen und betriebliche Praxis*. 4. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Schöb, R.; Weimann, J. (2003): *Kombilohn: Die Magdeburger Alternative. Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 4, S. 1-16.

Sinn, H. W.; Holzner, C.; Meister, W.; Ochel, W.; Werding, M. (2002): *Aktivierende Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum*. ifo-Schnelldienst 55 (9).

Weibel, A.; Rota, S. (2002): *Fairness als Motivationsfaktor*, in: Frey, B. S.; Osterloh, M. (Hrsg.), *Managing Motivation – Wie Sie die neue Motivationsforschung für Ihr Unternehmen nutzen können*. 2. Aufl. Wiesbaden: Gabler, S. 195-214.

Wieland, J. (1993): *Die Ethik der Wirtschaft als Problem lokaler und konstitutioneller Gerechtigkeit*, in: Wieland, J. (Hrsg.), *Wirtschaftsethik und Theorie der Gesellschaft – Interdisziplinäres Symposium Wirtschaftsethik, Theologie und Gesellschaft*. Frankfurt/ M.: Suhrkamp, S. 7-31.

Wieland, J. (1996): *Ökonomische Organisation, Allokation und Status*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Wilde, J. (2003): *Was reizt Sozialhilfeempfänger zum Ausstieg? Eine empirische Untersuchung mit dem Niedrigeinkommens-Panel*. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223, S. 719-742.

Wilde, J. (2005): *Determinanten des Sozialhilfebezugs – Ökonometrische Studien zu Anreizethik und Simultanität in der sozialen Grundsicherung*. Habilitationsschrift, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Halle (Saale).