

Wilde, Joachim

Article

Umsetzung des Hartz IV-Urteils zu weitergehenden Reformen nutzen

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Wilde, Joachim (2008) : Umsetzung des Hartz IV-Urteils zu weitergehenden Reformen nutzen, Wirtschaft im Wandel, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 14, Iss. 8, pp. 324-330

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143650>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Umsetzung des Hartz IV-Urteils zu weitergehenden Reformen nutzen

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II im Rahmen der so genannten Hartz IV-Gesetzgebung war eine der größten Reformen der sozialen Sicherung in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten. Sie ist von besonderer gesellschaftspolitischer Brisanz, da sie für die früheren Arbeitslosenhilfebezieher die Höhe der Zahlungen von den bisherigen Einkommen weitgehend abkoppelte und auch für diesen Personenkreis lediglich Zahlungen in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums vorsieht.²⁶ Dementsprechend ist der Kreis derjenigen, die lediglich über das Existenzminimum verfügen, erheblich ausgeweitet worden und kann nicht mehr als Randgruppe der Gesellschaft angesehen werden.²⁷ Außerdem besteht nun auch für Erwerbstätige mit einer „guten“ Erwerbsbiographie die Gefahr, bei Langzeitarbeitslosigkeit auf das Existenzminimum zurückzufallen. Gleichzeitig sind aus staatlicher Sicht mit dem Arbeitslosengeld II hohe Kosten verbunden. So wurden z. B. 2006 gut 40 Mrd. Euro für das Arbeitslosengeld II ausgegeben.²⁸ Dementsprechend besteht sowohl aus ökonomischen als auch aus gesellschaftspolitischen Motiven heraus ein hoher Anreiz zu weiteren Reformen der sozialen Grundsicherung.

Gleichzeitig gibt es einen unmittelbaren Reformzwang aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom Dezember 2007. Dieser bezieht sich auf die Regelung der Aufgabenwahrnehmung von Bund und Kommunen innerhalb des Sozialgesetzbuchs (SGB) II. So schreibt das SGB II einerseits eine Aufgabenteilung fest. Während die

Bundesagentur für Arbeit (BA) insbesondere für die Regelsätze und die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt verantwortlich ist, sind die Kommunen für die Kosten für Unterkunft und Heizung sowie für Beratungsleistungen zur Überwindung persönlicher Probleme (Schuldnerberatung etc.) zuständig.²⁹ Damit trotz dieser getrennten Zuständigkeiten eine Beratung „aus einer Hand“ erfolgt, sieht das Gesetz andererseits in § 44b SGB II vor, dass die örtlichen Agenturen und die Kommunen so genannte Arbeitsgemeinschaften (ARGen) bilden, die die Aufgaben beider Beteiligten wahrnehmen. Ausgenommen hiervon sind 69 so genannte Optionskommunen, die alle Aufgaben in eigener Regie erfüllen. Darüber hinaus gibt es 21 Kommunen, in denen keine Arbeitsgemeinschaft zustande kam und in denen jeder Träger seine Aufgaben eigenverantwortlich wahrnimmt.

Gegen den § 44b hatten elf Landkreise geklagt, weil sie darin eine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Grundgesetzes sahen.³⁰ Der Zweite Senat des BVerfG gab dieser Beschwerde in einer Mehrheitsentscheidung statt. Die Pflicht der Kreise zur Aufgabenübertragung an die ARGen verletze die Kommunen in ihrem Anspruch auf eigenverantwortliche Aufgabenerledigung und verstoße gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes. So würden nach der Systematik des Grundgesetzes Bundesgesetze entweder vom Bund oder von den Ländern vollzogen, nicht jedoch von beiden zugleich oder einer von ihnen geschaffenen dritten Institution. Die Voraussetzungen für mögliche Ausnahmen lägen hier nicht vor. Weiterhin sei der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung verletzt, der den zuständigen Verwaltungsträger verpflichte, seine Aufgaben durch eigene Verwaltungseinrichtungen wahrzunehmen. Schließlich verstoße der § 44b gegen den Grundsatz der Verantwortungsklarheit.³¹ Der Ge-

²⁶ Lediglich in den ersten beiden Jahren nach dem Bezug von Arbeitslosengeld I wird noch ein degressiv gestalteter Zuschlag zum Arbeitslosengeld II gezahlt, der die Differenz zum Arbeitslosengeld I zumindest teilweise ausgleicht, vgl. § 24 Sozialgesetzbuch II.

²⁷ 2006 bezogen durchschnittlich 7,3 Millionen Personen Arbeitslosengeld II oder erhielten als nicht selbst erwerbsfähige Angehörige von ALG II-Empfängern Sozialgeld, siehe STATISTISCHES BUNDESAMT: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 2007, S. 210. Demgegenüber erhielten Ende 2004, also dem letzten Jahr der „alten“ Sozialhilfe, 2,9 Millionen Personen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, siehe STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.): Datenreport 2006. Bonn 2006, S. 210.

²⁸ Kosten für Arbeitslosengeld II und Sozialgeld einschließlich der Kosten für Unterkunft und Heizung. Entnommen aus BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT: Sozialgesetzbuch II: Grundsicherung für Arbeitssuchende, Jahresbericht 2006. Nürnberg 2007, S. 27.

²⁹ § 6 SGB II und die dort genannten Verweise.

³⁰ Vgl. Pressemitteilung 43/2007 des Bundesverfassungsgerichts vom 5. April 2007. Neben dem § 44b wandten sich die Kläger auch dagegen, dass der Bund in § 6 SGB II die Kreise für bestimmte Aufgaben für zuständig erkläre, obwohl die Aufgabenzuweisung an die Kommunen eigentlich Sache der Länder sei. Es würden Aufgaben zugewiesen, ohne dass eine entsprechende Finanzierung sichergestellt sei. Das BVerfG war jedoch der Auffassung, dass die entsprechenden Regelungen des § 6 verfassungskonform seien.

³¹ Vgl. Pressemitteilung 118/2007 des BVerfG vom 20. Dezember 2007. Drei Richter äußerten in einem Minderhei-

setzgeber erhielt die Auflage, bis spätestens zum 31. Dezember 2010 eine Neuregelung vorzunehmen.

Für diese Neuregelung ist die Herausforderung zu bewältigen, dass einerseits die kommunale Selbstverwaltung im Sinne des Grundgesetzes hinreichend gewahrt bleibt, den Arbeitslosen andererseits jedoch trotzdem eine einheitliche Anlaufstelle zur Verfügung steht. Sowohl von der Bundesagentur für Arbeit („kooperative Jobcenter“) als auch vom Städte- und Gemeindebund („Zentrum für Arbeit“) wurden erste Vorschläge hierzu vorgelegt. Diese werden im Weiteren kurz beschrieben. Dabei deutet sich jedoch an, dass eine Umstrukturierung viel politischen „Sprengstoff“ in sich birgt. Vermutlich vor diesem Hintergrund wurde bei einer Sonderkonferenz der Arbeits- und Sozialminister des Bundes und der Länder am 14. Juli 2008 vereinbart, dass stattdessen die bestehende Struktur durch eine Änderung des Grundgesetzes abgesichert werden soll.

Alle Vorschläge beschränken sich allerdings darauf, das Problem der fehlenden Verfassungsmäßigkeit zu lösen. Dagegen enthalten sie keine Ansätze zu einer Weiterentwicklung der Organisationsstruktur, die für Langzeitarbeitslose und Behördenmitarbeiter die Anreize für eine konstruktive Zusammenarbeit verbessert. Im zweiten Teil des Artikels wird deshalb ein solcher Ansatz skizziert.

Kooperatives Jobcenter oder Zentrum für Arbeit?

Eine verfassungskonforme Lösung ohne eine Änderung des Grundgesetzes muss sicherstellen, dass die Kommunen mit eigenem Personal für die ihnen gemäß SGB II zugeschriebenen Aufgaben verantwortlich sind. Gleiches gilt für die Bundesagentur für Arbeit hinsichtlich ihrer Zuständigkeiten. Dies bedeutet insbesondere, dass die Bescheide getrennt zu erstellen sind. Selbst wenn ein Antragsteller auf der Basis einer verfassungstauglichen Kooperation nur ein Schreiben erhält, muss dieses aus zwei Teilen bestehen: einem Teil, in dem die BA ihre Leistungszusagen zu Regelsätzen etc. trifft, und einem anderen Teil, in dem die Kommunen dies für Unterkunft und Heizung tun.

Ein erstes Eckpunktepapier unter dem Titel „Kooperative Jobcenter“ wurde am 12. Februar 2008 gemeinsam vom Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Detlef Scheele, und dem Vorstandsvorsitzenden der Bundesagen-

tur für Arbeit, Frank-Jürgen Weise, vorgestellt.³² Wie bereits die Bezeichnung „Eckpunkte“ verdeutlicht, bleibt das Papier hinsichtlich der konkreten Umsetzung z. T. noch sehr vage. Dennoch sind einige Grundzüge klar erkennbar.

Angestrebt wird eine untergesetzliche Regelung, bei der eine Kooperation zwischen den verschiedenen Trägern vereinbart wird, die ohne den Rückgriff auf den nicht verfassungskonformen § 44b aber auch ohne einen verfassungsgemäßen „Nachfolgeparagrafen“ auskommt. Die so genannten kooperativen Jobcenter sollen eine einheitliche Anlaufstelle mit einer gemeinsamen Antragsannahme, einer abgestimmten Bescheiderteilung und Auszahlung sowie einer abgestimmten Eingliederungsvereinbarung sein. Obwohl im Hintergrund beide Träger ihre Kernaufgaben getrennt wahrnehmen, soll sich also für die Antragsteller möglichst wenig ändern. Auch die bisherigen Immobilien sollen weiter genutzt werden.

Grundlage der Zusammenarbeit soll ein Kooperationsvertrag zwischen der örtlichen Agentur für Arbeit und der jeweiligen Kommune sein. Außerdem soll es für die Abstimmung der Arbeit einen paritätisch besetzten Kooperationsausschuss geben. Wie der Kooperationsvertrag konkret aussehen könnte, wird in dem Eckpunktepapier nicht gesagt.

Während die allgemein gehaltenen Ausführungen zu Kooperationsvertrag und -ausschuss die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den beiden Trägern betonen, deuten andere Aussagen darauf hin, dass die Federführung in den kooperativen Jobcentern bei den Arbeitsagenturen liegen soll. So werden die Jobcenter als „eigenverantwortliche Geschäftseinheiten der Agentur für Arbeit“ bezeichnet, der Geschäftsführer des Jobcenters ist ein Mitglied der Geschäftsführung der örtlichen Arbeitsagentur, seine Auswahl erfolgt durch die BA (ein Vertreter der Kommune wird lediglich zur Teilnahme am Auswahlverfahren eingeladen) und das Fallmanagement liegt ebenfalls in den Händen der Arbeitsagenturen. Zwar soll letzteres „in Absprache mit den Kommunen“ erfolgen, aber Fallmanager ist ein Mitarbeiter der Agentur für Arbeit. Parallel dazu sieht der Entwurf vor, dass allen bis-

tenvotum die Auffassung, dass der § 44b durchaus verfassungskonform ausgelegt werden könne und deshalb nicht zu beanstanden sei.

³² Das Eckpunktepapier kann unter http://www.bmas.de/core/media/generator/24444/2008_02_14_kooperative_jobcenter.html heruntergeladen werden (Zugriff am 10.06.2008). Ergänzend dazu wurde auch die Drucksache 16/8656 des Deutschen Bundestags vom 26.03.2008 ausgewertet, die die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage mehrerer Abgeordneter und der FDP-Fraktion zu diesen Eckpunkten enthält.

herigen Mitarbeitern der Kommunen, die derzeit (auch?) mit Aufgaben der Arbeitsagenturen befasst sind, die Übernahme durch die BA angeboten wird. Insgesamt erweckt das Eckpunktepapier den Eindruck, dass in den kooperativen Jobcentern der Einfluss der BA und ihrer örtlichen Agenturen so groß wie verfassungsrechtlich möglich sein soll.

Es überrascht deshalb nicht, dass die kommunalen Spitzenverbände dem vorgelegten Eckpunktepapier kritisch gegenüberstehen.³³ So schlug der Landkreistag die Entfristung und Erweiterung der Experimentierklausel für die Optionskommunen vor, und der Städte- und Gemeindebund plädierte für ein alternatives „Zentrum für Arbeit“. Auch dieses Modell ist noch relativ allgemein formuliert.

In seiner Grundidee verfolgt es den gleichen Ansatz wie die kooperativen Jobcenter: Eine getrennte Leistungserstellung wird in einer gemeinsamen Anlaufstelle gebündelt.³⁴ Auch Bereiche wie das Liegenschaftsmanagement werden gemeinsam wahrgenommen. Bei der Ausgestaltung der Kooperation unterscheidet sich das Modell des Städte- und Gemeindebunds vom kooperativen Jobcenter jedoch insbesondere durch folgende Punkte:

- Es wird eine gesetzliche Neuregelung der Kooperation angestrebt.
- Das Zentrum für Arbeit wird von einem Vorstand geleitet, der sich aus den Geschäftsführern der beiden Träger zusammensetzt. Zwischen diesen beiden Personen rotiert die Geschäftsführung des Zentrums für Arbeit.
- Es wird ausdrücklich eine Zusammenführung von Daten sowie deren gemeinsame Verwaltung vorgesehen, wobei den kommunalen Aufgabenträgern eine ausreichende Eigenverantwortlichkeit zu belassen ist.
- Es sind keine Aussagen zur Übernahme von Personal enthalten.

Insgesamt scheint dieses Modell stärker auf eine Kooperation „auf gleicher Augenhöhe“ zu setzen, als dies beim kooperativen Jobcenter der Fall ist.

³³ Zu den nachfolgenden Ausführungen vgl. VON MUTIUS, A.: Grundsicherung für Arbeitssuchende unter einem Dach – Zur Strukturierung der SGB II-Verwaltung ohne Grundgesetzänderung. Rechts- und verwaltungswissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Deutschen Städte- und Gemeindebunds. Kiel 2008.

³⁴ In dem vom Städte- und Gemeindebund dazu in Auftrag gegebenen Gutachten wird eine getrennte Wahrnehmung, wie sie derzeit an 21 Orten praktiziert wird, nicht empfohlen, obwohl die empirischen Ergebnisse der Zielerreichung dort eindrucksvoll seien!

Beiden Modellen gemeinsam ist, dass sie in der Zusammenarbeit mit und der Beziehung zu den Langzeitarbeitslosen möglichst alles beim Alten belassen wollen. Eine organisatorische Umstrukturierung würde jedoch die Möglichkeit bieten, auch diesbezüglich neue Akzente zu setzen und so zu einer Verbesserung der Akzeptanz und der Wirksamkeit der Behördentätigkeit beizutragen. Ein möglicher Ansatz wird im Weiteren vorgestellt.³⁵

Anreizdiskussion auf neue Grundlage stellen

Die Ausgestaltung der Zusammenarbeit lässt sich einbetten in die Diskussion über das Setzen geeigneter Anreize für die Empfänger von Arbeitslosengeld II. Die Diskussion ist dabei weitgehend auf monetäre Anreize fixiert. Eine derartige Beschränkung ist jedoch sachlich nicht gerechtfertigt. Beispielsweise wird in der betriebswirtschaftlichen Motivationsforschung ein Anreizsystem, das ausschließlich auf die Entlohnung setzt, als veraltet angesehen.³⁶ Alternative Anreizmechanismen wurden jedoch bisher bei der Diskussion über die soziale Grundsicherung kaum berücksichtigt. Eine gewisse Ausnahme ist die Diskussion um so genannte „Workfare“-Konzepte,³⁷ bei denen allerdings auf einen Negativzwang und nicht auf positiv ausgerichtete Anreize gesetzt wird.

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). Sie ist im-

³⁵ Für weitergehende Erläuterungen zu diesem Konzept vgl. WILDE, J.: Ein Konzept der Anreizethik zur Weiterentwicklung der sozialen Grundsicherung nach Hartz IV. Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik 8 (2), 2007, S. 145-158.

³⁶ Vgl. z. B. BERTHEL, J.: Personal-Management, 2007, 8. Aufl. Teil B. Schäffer-Poeschel: Stuttgart.

³⁷ Für eine Darstellung verschiedener Workfare-Konzepte siehe z. B. EICHHORST, W.; SCHNEIDER, H.: Umsetzung des Workfare-Ansatzes im BMWi-Modell für eine existenzsichernde Beschäftigung. IZA Research Report No. 18. Bonn 2008. Eine kritische Bewertung findet sich z. B. bei DOSTAL, J. M.: The Workfare Illusion: Re-examining the Concept and the British Case, in: Social Policy & Administration 42. 2008, pp. 19-42.

plizit auch in den neuen gesetzlichen Regelungen enthalten, in denen anders als bei der bisherigen Sozialhilfe nicht mehr der Fürsorgegedanke dominiert, sondern der Grundsatz des „Förderns und Forderns“.³⁸ Die Frage der Implementierung moralischer Normen wiederum ist ein zentraler Forschungsgegenstand der Wirtschafts- und Unternehmensethik. Da hier die Implementierung mit Hilfe von Anreizen diskutiert wird, wird der Begriff der „Anreizethik“ verwendet.³⁹

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. Vielmehr spielen personale Beziehungen und in diesem Zusammenhang die Zuweisung von Gütern wie persönliche Anerkennung und Vertrauen ebenfalls eine große Rolle. Mit Hilfe eines Allokationsmechanismus wird deshalb ein Konzept der Anreizethik für eine bessere Ausgestaltung der Kooperationsmechanismen der Grundsicherungsbehörden entwickelt. Für die Implementierung des Konzepts wird eine Verbindungslinie zu unternehmensethischen Instrumenten gezogen.

Das Konzept kann eingeordnet werden in die Governanceethik von *Wieland*,⁴⁰ derzufolge die moralische Dimension einer Transaktion eine Funktion von formalen und informalen Institutionen (Makroebene), von Koordinations- und Kooperationsmechanismen einer Organisation (Mesoebene) und der individuellen Selbstbindung der beteiligten Akteure (Mikroebene) ist. Zu den formalen Institutio-

nen zählen im vorliegenden Fall z. B. die gesetzlichen Regelungen der sozialen Grundsicherung, informale Institutionen sind z. B. gesellschaftliche Normen. Während alternative Reformvorschläge⁴¹ vor allem auf die formalen Institutionen abzielen, liegt der Fokus des neuen Konzepts auf der Mesoebene. Individuelle Selbstbindungsmechanismen werden von dem Konzept zwar berührt, sind jedoch nicht sein eigentlicher Gegenstand, da sie weder auf der Seite der Behördenmitarbeiter noch auf der Seite der Grundsicherungsempfänger direkt beeinflusst werden können. Dementsprechend geht es auch nicht um moralische Appelle an einzelne Personen, sondern um einen die Grundsicherungsbehörden als Organisation betreffenden Reformvorschlag.

Nicht nur Geld, sondern auch Moral allozieren

Das Konzept baut auf einem von *Wieland* für den Unternehmenssektor entwickelten Allokationsmechanismus auf.⁴² Dabei wird zwischen drei Kategorien von Gütern unterschieden: Moralische Güter, Statusgüter und wirtschaftliche Güter.

Die Moral wird hier also in ihrer Eigenschaft als Gut betrachtet. Denn wie andere Güter befriedigen moralische Werte bei dem, der sie erhält, Bedürfnisse und sind außerdem in gewisser Weise auch knapp. 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 die moralischen Güter wirtschaftliche Konsequenzen für die öffentliche Hand und die Zahlungsempfänger, ohne jedoch selbst marktfähig zu sein. Vielmehr werden sie zwischen den beteiligten Personen zugewiesen. In diesem lokalen Kontext sind sie nicht zwangsläufig öffentliche Güter, da es dort bezüglich der Zuweisung auch Rivalität und Ausschließbarkeit geben kann.

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

³⁸ Vgl. WILDE, J.: Institutionelle Regelungen der sozialen Grundsicherung – Fortschritte und ungelöste Probleme durch Hartz IV, in: H. S. Buscher, C. Dreger, U. Walwei (Hrsg.), Institutionen und Arbeitsmarkt – Messkonzepte, Wirkungszusammenhänge und internationaler Vergleich. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 304. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit: Nürnberg 2006, S. 219-244, hier besonders S. 221 f.

³⁹ Ausführlicher zu diesem Begriff siehe z. B. PIES, I.: Wirtschaftsethik als ökonomische Theorie der Moral – Zur fundamentalen Bedeutung der Anreizanalyse für ein modernes Ethikparadigma, in: W. Gärtner (Hrsg.), Wirtschaftsethische Perspektiven V. Duncker & Humblot: Berlin 2000, S. 11-33.

⁴⁰ Vgl. insbesondere WIELAND, J.: Eine Theorie der Governanceethik, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik, 2001, Jg. 2, Heft 1, S. 8-33, und WIELAND, J.: Glaubwürdigkeit und eine Ethik der Governance, KleM. Working Paper Nr. 06/2004. Konstanz Institut für Werte-Management: Konstanz.

⁴¹ Z. B. SINN, H. W.; HOLZNER, C.; MEISTER, W.; OCHEL, W.; WERDING, M.: Aktivierende Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, in: ifo-Schnelldienst, 2002, Jg. 55, Heft 9, oder SCHÖB, R.; WEIMANN, J.: Kombilohn: Die Magdeburger Alternative, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 4, Heft 1, 2003, S. 1-16.

⁴² WIELAND, J.: Ökonomische Organisation, Allokation und Status. Mohr Siebeck: Tübingen 1996.

werden zwischen Personen 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 Zusammenarbeit 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.

Der Allokationsmechanismus umfasst dann drei Schritte:

1. In einem ersten Schritt weisen die Mitarbeiter der Behörde den ALG II-Empfängern moralische Güter wie Fairness oder die Einhaltung von Versprechen zu. Diese Zuweisung wird über die Gespräche hinweg konstant durchgehalten. Sie impliziert auch eine Zuweisung von Statusgütern, da z. B. Fairness immer auch ein gewisses Maß an Achtung vermittelt.
2. In einem zweiten Schritt führt dieses Verhalten dazu, dass den Behördenmitarbeitern von den ALG II-Empfängern die Statusgüter Vertrauen und Reputation zugewiesen werden. Allerdings geschieht dies in der Regel mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung, da die Existenz von Vertrauen und Reputation maßgeblich davon abhängt, dass evaluierbare Ergebnisse vorliegen, die die entsprechende Zuweisung rechtfertigen.
3. Sind Reputation und Vertrauen aufgebaut, können in einem dritten Schritt Kooperationsgewinne erzielt werden, die ohne die gegenseitige Zuweisung dieser Statusgüter nicht möglich wären. Insbesondere wird die Abstimmung von Maßnahmen zur Überwindung des ALG II-Bezugs erleichtert – gegebenenfalls 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 des Mechanismus kommt es also zu zusätzlichen Kooperationsgewinnen, die 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 (nicht monetär) bestehen.

Zwei möglichen Missverständnissen sei vorgebeugt: Zum einen bedeutet die Anwendung des Mechanismus keineswegs, dass auf Sanktionen verzichtet oder ein überzogenes Anspruchsdenken der ALG II-Empfänger unterstützt wird. Beispielsweise schließen sich Fairness im Umgang und die Verhängung von Sanktionen bei der Vernachlässigung von Pflichten nicht aus. Wohl aber wäre Fairness im Umgang z. B. nicht verträglich mit einem „Generalverdacht“ gegen den Gesprächspartner ohne jeden konkreten Anhaltspunkt. Zum anderen zielt der Mechanismus nicht in erster Linie auf eine zeitliche Ausweitung des Kontakts, sondern auf seine qualitative Veränderung ab.

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. Eine wesentliche Voraussetzung für die Entstehung von Reputation und Vertrauen besteht darin, dass moralische Güter um ihrer selbst willen zugewiesen werden. 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. Für längerfristig realisierbare Kooperationsgewinne hingegen ist es notwendig, dass moralische Güter auch dann zugewiesen werden, wenn dadurch kurzfristig Gewinne aus opportunistischem Verhalten verlorengehen.

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. Mögliche Sanktionen sind dann anders eingebettet, sodass sie die Chancen für eine nachhaltige Verbesserung der wirtschaftlichen Situation weniger stark mindern, als

dies teilweise bei reinen „Workfare“-Programmen der Fall ist.⁴³

Hinsichtlich der Implementierung des Allokationsmechanismus gibt es ein Initialisierungsproblem bzw. im Verlauf der Zusammenarbeit ein Sicherungsproblem. Damit die Zuweisung moralischer Güter dauerhaft zustande kommt, bedarf es ihrer Absicherung durch die Leitung der Behörde bzw. der ausdrücklichen Verankerung in den Behördenzielen und der Behördenkultur. Andernfalls fehlt den Behördenmitarbeitern z. B. bei Zielkonflikten die Absicherung einer Entscheidung im Sinne des dargestellten Mechanismus. Mögliche Instrumente, die für eine Verankerung in Betracht kommen, sind z. B. ein Ethikkomitee auf Direktionsebene, eigene Ethikabteilungen, Ethiktraining, Auditprogramme und eine Ethikhotline.⁴⁴ Während diese auf Unternehmensebene bereits vielfach eingesetzt werden, würde auf behördlicher Ebene hier Neuland beschritten.

Empirische Operationalisierung und Befunde

Für die Prüfung der empirischen Relevanz des Konzepts bedarf es einer geeigneten Operationalisierung der Kategorie der moralischen Güter. Hierzu können z. B. Ergebnisse der betriebswirtschaftlichen Motivationsforschung herangezogen werden, wie sie beispielsweise von *Weibel* und *Rota* sowie von *Benz* dargestellt werden.⁴⁵

Weibel und *Rota* befassen sich mit der Bedeutung von Fairness für die Motivation von Mitarbeitern. Sie unterscheiden zwischen der Fairness bei

der Verteilung der Löhne und der Fairness bei der Ergebnisfindung. Die Fairness bei den „Löhnen“ der ALG II-Empfänger betrifft wegen der extern vorgegebenen Regelsätze ausschließlich die Verhängung von Sanktionen („Lohnkürzungen“) bei der Verweigerung zumutbarer Arbeit und ist in diesem Sinne durch die Behördenmitarbeiter nur begrenzt beeinflussbar. Anders sieht dies beim Aspekt der Verfahrensfairness aus. Zur letzteren zählen u. a. Prinzipien wie Ehrlichkeit, Höflichkeit, Aufmerksamkeit und Respekt.

Weibel und *Rota* verweisen auf empirische Studien, die belegen, dass Verfahrensfairness bzw. Verfahrensgerechtigkeit das Vertrauen der Mitarbeiter in ihre Vorgesetzten erhöht. Dies ist 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* eine gute Kommunikationsstruktur. Sofern die Mitarbeiter systematisch die Möglichkeit haben, die ihre Arbeit betreffenden Anliegen auch mitzuteilen, verhalten sie sich kooperativer. 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.

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 Grundversorgung 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 genannten Kriterien moralischer Güter: Sie befriedigen Bedürfnisse, sind knapp, haben ökonomische Konsequenzen und wirken längerfristig nur dann, wenn sie um ihrer selbst willen zugewiesen wer-

⁴³ Zu letzterem vgl. z. B. LIGHTMAN, M.; HERD, D.: Welfare to what? After Workfare in Toronto, in: International Social Security Review, Vol. 58, No. 4, 2005, pp. 95-106.

⁴⁴ Im Rahmen der Einführung des ALG II wurde ein Ombudsrat eingesetzt, an den sich Betroffene ebenfalls mit Beschwerden, Hinweisen etc. wenden konnten. Diese Institution unterschied sich jedoch von Ethikkomitees und -hotlines in zweifacher Hinsicht: Zum einen handelte es sich um eine nationale Einrichtung, während die Ethikkomitees innerhalb einer einzelnen Organisation tätig sind. Zum anderen war der Ombudsrat für das gesamte Spektrum möglicher Beschwerden zuständig (z. B. auch die Ausgestaltung der monetären Leistungen), während Ethikkomitees auf ethische Fragen fokussiert sind.

⁴⁵ BENZ, M.: Das Management des Ungeschriebenen – Wie Sie mit Partizipation und Kommunikation Arbeitsbeziehungen verbessern können, in: B. S. Frey, M. Osterloh (Hrsg.), Managing Motivation – Wie Sie die neue Motivationsforschung für Ihr Unternehmen nutzen können, 2. Aufl. Gabler: Wiesbaden 2002, S. 215-240, sowie WEIBEL, A.; ROTA, S.: Fairness als Motivationsfaktor, in: B. S. Frey, M. Osterloh (Hrsg.), a. a. O., S. 195-214.

den. Außerdem drücken sie Wertschätzung aus, was bei ALG II-Empfängern aufgrund von Entmutigungsprozessen (z. B. durch Langzeitarbeitslosigkeit) von besonderer Bedeutung ist.

Empirische Analysen liegen für das ALG II bisher nicht vor. Und selbst für die vorherige 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 Mikrodatsätzen werden zu dieser Thematik keine Fragen gestellt, Gleiches gilt für verbreitete Haushaltsbefragungen wie das Sozio-oekonomische Panel. Eine gewisse Ausnahme bildet lediglich das Niedrigeinkommens-Panel.⁴⁶ 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)⁴⁷ 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 Alltagsorgen abgebildet. 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 derartige Beratung nicht erhielten. Dies kann als ein erstes Indiz für die Relevanz der theoretischen

Überlegungen gewertet werden. Um zu direkteren und belastbareren Aussagen zu kommen, wären Modellversuche erforderlich, die eine systematische Evaluierung der Auswirkungen des Konzepts erlauben.

Ausblick

Der aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts bestehende Reformbedarf sollte zu weitergehenden Lösungen führen, die nicht nur juristische Probleme beseitigen, sondern auch die Anreizstruktur für die Betroffenen und für die Behördenmitarbeiter verbessern.

Ein Ansatz hierfür, der in Form von Modellversuchen verankert werden sollte, ist die Implementierung des vorgestellten Allokationsmechanismus. Dabei sind prinzipiell sowohl ein bundesweit einheitliches Vorgehen als auch dezentrale Lösungen möglich. Da allerdings die Zuweisung der moralischen Güter auf der örtlichen Ebene erfolgt, spräche dies eher für dezentrale Lösungen.

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 gegebenenfalls die Methoden der Kontrolle.

Ein derartiges Vorgehen würde im Übrigen auch Kriterien erfüllen, die allgemein als für das Funktionieren des Staates wesentlich angesehen werden:⁴⁸ 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 der Ausnutzung kooperativen

⁴⁶ Vgl. KORTMANN, K.; SOPP, P.; THUM, M.: Das Niedrigeinkommens-Panel (NIEP) – Methodenbericht, Gesamtuntersuchung. München 2002. Online verfügbar unter <http://www.bmgs.bund.de/downloads/FC300-2.pdf>.

⁴⁷ WILDE, J.: Was reizt Sozialhilfeempfänger zum Ausstieg? Eine empirische Untersuchung mit dem Niedrigeinkommens-Panel, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 223, Heft 6, 2003, S. 719-742.

⁴⁸ Vgl. FREY, B. S.: Liliput oder Leviathan? Der Staat in der globalisierten Wirtschaft, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 3, Heft 4, 2002, S. 363-375.

Verhaltens vermieden. Zu beachten ist, dass der vorgestellte Ansatz die Behörden nicht als nur Rechtsnormen ausführende Einrichtungen versteht, sondern als eigenverantwortliche Akteure, denen demzufolge innerhalb der vom SGB II vorgegebenen Gren-

zen auch ein entsprechender Handlungsspielraum zuzugestehen ist.

Joachim Wilde
(Joachim.Wilde@iwh-halle.de)

Globalisierung erzwingt Beschleunigung der Normungsprozesse

Dynamik der Wirtschaft setzt das Kodifizieren von Wissen unter Druck

Häufig wird die Meinung vertreten, die Kopierleidenschaft in den aufstrebenden Ländern, vor allem Ostasiens, stelle die Hauptbedrohung für die Vormachtstellung der westeuropäischen und nordamerikanischen Industrienationen dar. Meist wird dabei übersehen, dass die intellektuellen Eigentumsrechte als Teil des kodifizierten Wissens, auf denen viele Länder ihren wirtschaftlichen Erfolg aufbauen, weil sie als neue Wachstumstreiber der Wirtschaft von Bedeutung sind (Romer 1986, 1987, 1990),⁴⁹ durch Marktkräfte von innen ausgehöhlt werden: In dem Maß, in dem die Zeit zwischen Erfindung und Entdeckung einerseits und Einführung in den Markt andererseits schrumpft, sowie mit dem stetigen Verkürzen von Produktlebenszyklen gerät die klassische Form, Wissen zu kodifizieren, nämlich Patente zu entwickeln und Standards festzulegen, unter erheblichen Druck. Hinzu treten veränderte Angebots- und Nachfragestrukturen. Noch sucht die Wirtschaft nach einem neuen Gleichgewicht, denn Patentieren stellt den ersten Schritt im Technologietransfer dar – entfällt dieser, werden ineffiziente Doppelentwicklungen notwendig. Standards ermöglichen es, eine Vielzahl von Externalitäten zu nutzen, insbesondere Kostendegressionseffekte und Kompatibilitätsvorteile. Bekanntermaßen sind diese externen Ökonomien Grundlage der Wachstumsprozesse, wie sie die neue Wachstumstheorie sieht. Normung als konsensbasierte Standardisierung, die deshalb auch vom Kooperationsverbot des Kartellrechts ausgenommen ist, stellt die breiteste und am leichtesten verfügbare Plattform für technisches Wissen bereit.

Die Normungsorganisationen haben sich zum Teil diesen Entwicklungen angepasst: Durch die Vereinbarungen von Wien und Dresden wurde festgelegt, dass ein Normungsprozess zunächst auf internationaler Ebene eingeleitet werden soll; ist er vollzogen, erfolgt eine Übernahme auf nationaler Ebene. In Europa werden zusätzlich konfligierende andere Normen zurückgezogen. Erst wenn auf internationaler Ebene keine Einigung erzielt wird, erfolgt die Normung auf nationaler Ebene. Die Europäer haben eine europäische Normungsorganisation als Zwischenstufe eingezogen. Dies stellt einen wesentlichen Beitrag zur Integration des europäischen Wirtschaftsraums dar und federt die Folgen der Veränderung der internationalen Arbeitsteilung und damit der räumlichen Wanderung von Technologien ab. Insbesondere wird damit auch ein Bezug zur Lissabon-Agenda 2010 hergestellt, also dem Anspruch, Europa zur dominanten Wissensgesellschaft zu entwickeln.

Durch Normung entsteht eine „flache Welt“

Normung verringert in erheblichem Maß Transaktionskosten (Coase 1937; Williamson 1975);⁵⁰ vor allem Informations- sowie Vertrags- und Durchsetzungskosten sinken, woraus sich eine Tendenz zur Verflachung von Hierarchien ergibt (Blum, Dudley 1999).⁵¹ Diese modernen Informationstechnologien haben dazu geführt, dass Wissen zunehmend entkörperlicht wurde, also nicht mehr an den Träger, einen Menschen oder eine Maschine, gebunden ist und somit ubiquitär wird. Die so genannten Blaupausen stellen das neue Herrschaftswissen für wirtschaftlichen Erfolg dar, weshalb sich die Gesell-

⁴⁹ ROMER, P. M.: Increasing Returns and Long-run Growth, in: Journal of Political Economy, 94, 1986, pp. 1002-1037. – ROMER, P. M.: Growth Based on Increasing Returns due to Specialization, in: American Economic Review, 77, 1987, pp. 56-62. – ROMER, P. M.: Endogenous Technological Change, in: Journal of Political Economy, 98, 1990, pp. 70-102.

⁵⁰ COASE, W.: The Nature of the Firm, in: Economica, Vol. 4, 1937, pp. 386-405. – WILLIAMSON, O. E.: Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York 1975.

⁵¹ BLUM, U.; DUDLEY, L.: The Two Germanies: Information Technology and Economic Divergence, 1949-1989, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 155, 4, 1999, pp. 710-737.