
KONZEPTIONEN DER BEDARFSGERECHTIGKEIT IM VERWALTUNGSHANDELN

kumulative Dissertation

zur Erlangung der Würde eines Doktors der
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Doctor philosophiae (Dr. phil.)

an der Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften,
Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Hamburg

vorgelegt von

Brian Robert Dietrich

aus Oldenburg (Oldb)

Hamburg, den 19.07.2023

Dissertation gemäß der Promotionsordnung der Fakultät für
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Hamburg vom
18. Januar 2017

Erstgutachter: Prof. Dr. Kai-Uwe Schnapp

Zweitgutachter: Prof. Dr. Frank Nullmeier

Disputation: 19. Dezember 2023, erfolgreich verteidigt

*„Wer nicht in die Welt paßt,
der ist immer nah dran, sich selbst zu finden.“*

Hermann Hesse, in: *„Demian“*, 1919

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Abkürzungsverzeichnis.....	IX
Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	XI
Danksagung.....	XIII
Teil 1	1
1 Konzeptionen der Bedarfsgerechtigkeit im Verwaltungshandeln	3
1.1 Einleitung	3
1.2 Gerechtigkeit, Bedarf und die Bedeutung wohlfahrtsstaatlicher Akeure	4
1.2.1 Konzepte sozialer Gerechtigkeit	4
1.2.2 Bedarf als Ausgangspunkt sozialer Gerechtigkeit	6
1.2.3 Bedarfsgerechtigkeit im Kontext wohlfahrtsstaatlicher Politiken	8
1.2.4 Ermessen und die Relevanz individueller Normvorstellungen	10
1.3 Literatur.....	13
1.3.1 Bedarfskonzepte	13
1.3.2 Street-level Bureaucrats und Ermessensnutzung	15
1.3.3 Werte der öffentlichen Verwaltung.....	16
1.3.4 Public Service Motivation.....	17
1.3.5 Kriterien der Unterstützungswürdigkeit.....	18
1.4 Forschungslücke.....	20
2 Wissenschaftlicher Beitrag der Einzelarbeiten.....	23
2.1 Bedarfskonzepte und Gerechtigkeitsvorstellungen bei Mitarbeitenden örtlicher Sozialverwaltungen	23
2.2 Who is Deserving of What? A Qualitative Analysis on German Street-level Bureaucrats' Attitudes toward Deservingness and Need	26
2.3 Differentiation or Discrimination? Discretionary Decision-making of Street-level Bureaucrats.....	28
2.4 Public Service Motivation in Germany – An Empirical Assessment of the Adaptability of PSM to Germany	31
Teil 2	33
3 Bedarfskonzepte und Gerechtigkeitsvorstellungen bei Mitarbeitenden örtlicher Sozialverwaltungen.....	35
3.1 Einleitung	35
3.2 Konzepte sozialer Gerechtigkeit, Bedürftigkeit und Unterstützungswürdigkeit	37

3.2.1	Die Relevanz individueller Normvorstellungen von SLBs	37
3.2.2	Soziale Gerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit	38
3.2.3	Bedürftigkeit und Unterstützungswürdigkeit	40
3.3	Methodik.....	43
3.4	Vorstellungen von Bedarf und Unterstützungswürdigkeit von SLBs in deutschen Jobcentern.....	45
3.4.1	Unterstützungswürdigkeit.....	46
3.4.2	Bedarfsniveau	51
3.5	Zusammenfassung	55
4	Who is Deserving of What? A Qualitative Analysis on German Street-level Bureaucrats' Attitudes toward Deservingness and Need	59
4.1	Introduction	59
4.2	Concepts of Deservingness and Need	61
4.2.1	Deservingness	61
4.2.2	Need.....	63
4.3	Research Design and Method.....	64
4.4	Results	66
4.4.1	The Hardliner.....	66
4.4.2	The Administrator.....	68
4.4.3	The Pragmatic Social Worker.....	70
4.4.4	The Altruist.....	72
4.5	Discussion and Conclusion.....	74
4.6	Limitations and Further Research	78
5	Differentiation or Discrimination? Discretionary Decision-making of Street-level Bureaucrats.....	79
5.1	Introduction	79
5.2	Conceptual Framework	81
5.2.1	Discretion and its Challenges	81
5.2.2	Discrimination and Differentiation in the Public Service and in the Private Sector.....	83
5.2.3	Inside Differentiation.....	84
5.3	Research Design	87
5.3.1	Multi-Dimensionality of Clients' Attributes	88
5.3.2	Samples.....	90
5.4	Empirical Results.....	91
5.4.1	Discrimination Based on Ascriptive Characteristics	94

5.4.2	Differentiation Based on Deservingness	97
5.5	Discussion and Conclusion	100
6	Public Service Motivation in Germany: An Empirical Assessment of the Adaptability of PSM to Germany	103
6.1	Introduction	103
6.2	The Concept of Public Service Motivation	105
6.2.1	International Developments	105
6.2.2	PSM in Germany	107
6.2.3	Investigating German PSM	109
6.3	Data and Measurement	111
6.3.1	Data	111
6.3.2	Measurement	114
6.4	Results	114
6.4.1	PO Fit or PJ Fit	116
6.4.2	Antecedents	117
6.4.3	Work Motivation	119
6.5	Discussion and Conclusion	121
Teil 3		125
7	Zusammenfassung und Diskussion	127
7.1	Erkenntnisse	128
7.1.1	Eine Frage der Unterstützungswürdigkeit	128
7.1.2	Eine Hierarchie des Bedarfs	129
7.1.3	Vier Typen der Mitarbeitenden in Jobcentern	131
7.1.4	Die Priorisierung von Bedarfsentscheidungen	132
7.1.5	Die tiefe Verankerung bedarfsrelevanter Normen und das Fehlen von Sektorunterschieden	133
7.2	Limitationen	135
7.3	Praktische Implikationen	137
7.4	Ausblick	138
7.5	Schlusswort	140
8	Literaturverzeichnis	143
	Appendix A1. Interviewleitfaden	159
	Appendix A2. Interviewleitfaden (englische Übersetzung)	174
	Appendix A3. Informationsschreiben zur Studienteilnahme	189

Appendix A4. Informationsschreiben zur Studienteilnahme (englische Übersetzung) ..	191
Appendix A5. Kurzbeschreibung der Interviewteilnehmenden	193
Appendix A6. Conjoint Instruktionen	195
Appendix A7. Conjoint Beispiel Vignette	196
Appendix A8. Erhebungsverfahren und Sampling.....	197
Appendix A9. Robustness Checks	199
Appendix A10. Interaktionseffekte	202
Appendix A11. PSM-Items von Kim et al. (2013) mit deutscher Übersetzung	203
Appendix A12. Korrelation der PSM-Dimensionen und Cronbachs Alpha-Werte	204
Appendix A13. ANOVA und T-Tests für Studierendensamples	206
Erklärungen.....	207

Abkürzungsverzeichnis

AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
ALLBUS	Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften
AMCE	Average Marginal Component Effect
ANOVA	Analysis of Variance
APM	Attraction to Policy Making
APS	Attraction to Public Service
BA	Bundesagentur für Arbeit
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
CARIN	Control, Attitude, Reciprocity, Identity, Need
COM	Compassion
CPI	Commitment to the Public Interest
CPV	Commitment to Public Values
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
ESOMAR	European Society for Opinion and Market Research
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
FOR2104	Forschungsgruppe Bedarfsgerechtigkeit und Verteilungsprozeduren
HSVN	Kommunale Hochschule für Verwaltung Niedersachsen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PA	Public Administration
PE	Person-Environment
PJ	Person-Job
PO	Person-Organization
PSM	Public Service Motivation
RBEG	Regelbedarfsermittlungsgesetz

Abkürzungsverzeichnis

SD	Standard Deviation
SGB	Sozialgesetzbuch
SLB	Street-level Bureaucrat
SS	Self-Sacrifice
STEM	Science, Technology, Engineering and Mathematics
UK	United Kingdom
USA	United States of America
ZA	Zentralarchiv
ZUMA	Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

	<u>Seite</u>
Tabelle 3—1: Bedarfshierarchie.....	54
Table 4—1: Conceptions of Need.	76
Figure 5—1: Synthesizing van Oorschot (2000) and Jilke and Tummers (2018).....	87
Table 5—1: Individual attributes used to construct welfare applicants of different types.....	89
Table 5—2: Summary of samples.	91
Figure 5—2: Baseline results from the general population sample.....	93
Figure 5—3: Difference in marginal means from the general population sample.	94
Figure 5—4: Baseline results from student sample.....	97
Figure 5—5: Difference in marginal means from the student sample.	99
Table 6—1: Summary of samples.	112
Table 6—2: PSM statistics and differences for the general population sample.....	114
Table 6—3: PSM statistics for student samples.	115
Figure 6—1: PSM values for the general population sample.....	116
Figure 6—2: PSM values for student samples.	117
Table 6—4: PSM and gender.	118
Table 6—5: PSM and age.....	118
Table 6—6: PSM and education level.....	119
Table 6—7: Correlation between PSM and extrinsic, intrinsic, and altruistic work motivation.....	120
Table Appendix—1: Kurzbeschreibung der Interviewteilnehmenden.....	193
Figure Appendix —1: Baseline results from the general population sample with weights for balance between public and private sector employees.	201
Figure Appendix—2: Baseline results from the general population sample for interaction between ethnic background and household composition.	202
Figure Appendix—3: Baseline results from the student sample for the interaction between ethnic background and household composition.	202
Table Appendix—2: PSM Items by Kim et al. (2013) and German translation.	203

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Table Appendix—3: PSM statistics with correlation values and Cronbach’s alpha for all samples.....	204
Table Appendix—4: Cronbach’s Alpha for PSM total score for all samples.....	205
Table Appendix—5: ANOVA for student samples.	206
Table Appendix—6: Differences for student samples.....	206

Danksagung

Wie es der Brauch ist, möchte ich an dieser Stelle die Gelegenheit nutzen, um einigen Personen zu danken, die mich während der gesamten Zeit des Lernens, Lehrens, Forschens und Schreibens begleitet haben.

Beginnend möchte ich den Betreuern und Gutachern meiner Dissertation, Prof. Dr. Kai-Uwe Schnapp, Prof. Dr. Markus Tepe und Prof. Dr. Frank Nullmeier, meinen großen Dank für ihre Zeit und Mühen aussprechen. Ohne sie wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen. Ein ganz besonderer Dank gilt Dir, Kai. Viele Jahre ist es her, dass Du bei meiner allerersten Vorlesung im Hörsaal ESA B am Rednerpult standest und etwas von Messen, Operationalisieren und Skalenniveaus erzähltest. Wenig hätte mich erahnen lassen, dass dies der Beginn einer Reise war, die mit der Abgabe einer Dissertation enden sollte. Danke für den Glauben, den Du in mich gesetzt hast, danke für die Förderung und Unterstützung in allen fachlichen wie menschlichen Belangen auf meinem Weg. Die Zeit, in der ich mich stolz Teil des *Team Methoden* nennen konnte, hat wesentlichen Anteil daran, dass ich heute der Mensch bin, der ich bin. Ich hätte mir keinen anderen Chef und Doktorvater für diese Reise gewünscht.

Zweitens möchte ich meinen Kollegen und Gefährten danken, die mich auf dem mal steinigen, mal sonnigen Weg begleitet haben. Dominik, ich danke Dir für die unzähligen Kaffeerunden nach der Mensa, harte sportliche Duelle und Deine wissenschaftliche Expertise. Vor allem danke ich Dir aber für unsere Freundschaft. Gleiches gilt für Dich, Kea, auf die ich in allen Lebenslagen zählen konnte und die mich in der Lehre wie auch in der Projektarbeit durch herausfordernde Zeiten lotste. Kamil, ich danke Dir für Dein offenes Ohr und Deine Beratung in allen methodischen wie statistischen Fragen, spannende Gespräche im Türrahmen und Deine jahrelange Unterstützung. Masha, ich danke Dir für eine unvergessliche Zeit im vierten Stock, reichhaltige Diskussionen und Deinen Beistand. Saskia, ich danke Dir dafür, dass Du den Laden stets zusammenhieltst, mir in allen Fragen zur Seite standest und die gute Seele des Teams warst und bist. Ich danke Tim, Mareike, Laura, Bendix, Olga, Adrian, Kim, Michael, allen Teilnehmern der Kailloquien sowie allen Mitgliedern der Universität, mit denen ich zusammenarbeiten durfte, für ihre wertvollen Kommentare zu meiner Arbeit, ihre Unterstützung und Förderung. Vor allem danke ich ihnen dafür, dass sie meinen Arbeitsplatz zu einem Ort gemacht haben, an den ich stets wohl fühlte und an den ich immer gern kam. Nicht zuletzt danke ich Steffen Mohrenberg, dass er mich 2012 für die Stelle als studentische Hilfskraft vorschlug und damit den ersten Schritt meiner wissenschaftlichen Karriere einleitete.

Danksagung

Ich danke der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Hamburg sowie der Graduate School für ihre umfangreiche Unterstützung und Förderung, die mir die Teilnahme an etlichen Workshops, Summerschools und Tagungen erlaubte. Mein ganz besonderer Dank gilt der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), ohne deren Finanzierung diese Forschung nicht möglich gewesen wäre.

Während der gesamten Zeit meiner Promotion habe ich immens davon profitiert, Teil der Forschungsgruppe FOR2104 *Bedarfsgerechtigkeit und Verteilungsprozeduren* sein zu dürfen, meine Forschung auf etlichen Tagungen und Jungforschartreffen zu präsentieren und im steten Austausch mit gleichgesinnten Jungforschern zu stehen. Ich danke allen Organisatoren und Mitgliedern von FOR2104, allen voran Stefan Traub, Bernhard Kittel und nicht zuletzt Ann-Katrin.

Reisen werden besser in Freunden und Begegnungen als in Meilen gemessen und ich kann mich nicht glücklicher schätzen, von einer Reihe besonderer Menschen umgeben zu sein, die mich seit vielen, vielen Jahren auf meinen Wegen begleiten. Chris, Joey, Marcus und Tim, ich danke Euch für alles, was wir zusammen erlebt haben, erleben und erleben werden. Im Sinne Lorient: Ein Leben ohne Freunde ist möglich, aber sinnlos. Ich danke Dir, Lena, dafür, dass Du mein Leben so bereicherst und an meiner Seite stehst. Auf all das, was kommt.

Auch danke ich meinem Patenonkel Hartmut, der mir dieses Studium überhaupt erst ermöglichte.

Abschließend gilt jedoch der größte Dank meiner Familie, die während der gesamten Zeit in allen Momenten der Freude und der Erfolge wie auch der des Zweifels und der Niederlagen unermüdlich an meiner Seite stand. Ohne den bedingungslosen Rückhalt und die Liebe meiner Eltern, Großeltern und meiner Schwester Fabina hätte ich diesen Weg nicht gehen können. Danke für alles. In Liebe.

Teil 1

Einleitung

1 Konzeptionen der Bedarfsgerechtigkeit im Verwaltungshandeln

1.1 Einleitung

Die Frage, nach welchen Prinzipien und Mechanismen Gesellschaften die ihnen zur Verfügung stehenden Güter und Ressourcen unter ihren Mitgliedern gerecht verteilen, wer also welches Stück vom umgangssprachlichen Kuchen abbekommt, ist eine der Kernfragen des menschlichen Zusammenlebens. Sie beschäftigt Denkerinnen¹, Philosophinnen und Politikerinnen seit jeher und in nahezu jeder Epoche. So finden sich Ideen und Abhandlungen zur Verteilungsgerechtigkeit bereits bei Aristoteles, Platon, Cicero oder auch Seneca, ebenso wie bei Thomas von Aquin. In der Aufklärung schrieben Denker wie John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant und Adam Smith ganze Werke zu dieser Frage. Später fallen hier Namen wie Karl Marx und John Rawls oder in jüngerer Zeit Amartya Sen, Martha Nussbaum, Harry Frankfurt oder Ronald Dworkin. So lange wir uns schon mit der Frage auseinandersetzen, so lange warten wir auch schon auf ihre abschließende Beantwortung – und um dies vorwegzunehmen: Auch die vorliegende Arbeit wird keine Antwort darauf geben können. Sie soll aber einen Beitrag dazu leisten, die Mechanismen der Verteilung in Deutschland besser zu verstehen. Mit dem Wohlfahrtsstaat widmet sie sich dem Thema in einem Umfeld, in dem Verteilungsfragen eine fundamentale Bedeutung für die sozial Schwächsten unserer Gesellschaft haben. Ihr Ziel ist es, mittels eines Mix-Methods-Ansatzes die distributiven Gerechtigkeitskonzepte von Menschen, die direkt am wohlfahrtsstaatlichen Verteilungsprozess beteiligt sind, zu erfassen und so Rückschlüsse auf deren Handeln und damit auf das System an sich zu ermöglichen. Im Fokus der Arbeit steht mit der Bedarfsgerechtigkeit ein in der Wissenschaft bislang eher vernachlässigter Verteilungsprädiktor.

Zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Dissertation hat das Thema der Verteilungsgerechtigkeit nichts an seiner Relevanz verloren – im Gegenteil: Es ist in Zeiten anhaltender, multipler Krisen aktueller denn je. So heizte nicht zuletzt die Corona-Pandemie die Diskussion darüber an, wie *gerecht* die Einkommensverteilung in Deutschland ausgestaltet ist und inwiefern das niedrige Lohnniveau „systemrelevanter“ Berufe wie Kranken- und Altenpflegerinnen mit deren Bedeutung für unser gesellschaftliches Zusammenleben vereinbar sei (Koebe et al. 2020). In Metropolregionen und Großstädten finden viele Menschen keinen bezahlbaren Wohnraum mehr, seit Jahrzehnten ungekannt hohe Inflationsraten treiben die Energie- und Lebensunterhaltskosten in

¹ Wenn eine geschlechtsneutrale Form, wie etwa „Forschende“ nicht gefunden werden kann, verwende ich in diesem Beitrag die weibliche Form als generische Form für alle Geschlechter.

die Höhe und treffen vor allem einkommensschwache Familien (Priem et al. 2022). Die Auswirkungen des Klimawandels sind nicht abzusehen. Einer jüngst erschienen Studie der Nichtregierungsorganisation Oxfam zufolge, öffnet sich die sinnbildliche Schere zwischen Arm und Reich immer weiter (Christensen et al. 2023). Während zwischen 2020 und 2021 die Armutsgefährdungsquote in Deutschland etwa um 3,8 Prozent auf nun 16,6 Prozent anstieg und damit ca. 13,8 Millionen Menschen als einkommensarm gelten (Statista 2023), nahm im gleichen Zeitraum die Anzahl der Millionärinnen in Deutschland um ca. 6,4 Prozent zu. Einer Berechnung von Oxfam zufolge akkumulierte das reichste ein Prozent der Deutschen im angegebenen Zeitraum ca. 81 Prozent des gesamten in Deutschland neu erwirtschafteten Vermögens, während die restlichen 19 Prozent auf die übrigen 99 Prozent der Bevölkerung entfallen (Oxfam Deutschland 2023). Eine *gerechte* Verteilung scheint dies intuitiv betrachtet nicht zu sein – doch wann ist eine Verteilung überhaupt gerecht und welche Rolle spielen wohlfahrtsstaatliche Akteure in diesem Kontext?

Auf diese und weitere Fragen soll im einleitenden Kapitel der vorliegenden Dissertation eingegangen werden. Der Aufbau ergibt sich wie folgt: Kapitel 1.2 widmet sich beginnend gängigen Prädiktoren sozialer Gerechtigkeit und zeigt Vorteile, aber auch Herausforderungen einer nach Bedarf ausgerichteten Ressourcenallokation. Im Anschluss wird die Bedeutung der Bedarfsgerechtigkeit für wohlfahrtsstaatliche Politiken und insbesondere die Rolle der Mitarbeitenden in wohlfahrtsstaatlichen Institutionen im Prozess der Bedarfsobjektivierung herausgearbeitet, um folgend die übergeordnete Forschungsfrage der Arbeit formulieren zu können. Kapitel 1.3 gibt der Leserinnenschaft einen Überblick über die relevante Literatur, Kapitel 1.4 benennt die adressierte Forschungslücke. Kapitel 2 beschreibt anschließend, wie die vier einzelnen Beiträge der Dissertation die formulierten Forschungslücken bedienen.

1.2 Gerechtigkeit, Bedarf und die Bedeutung wohlfahrtsstaatlicher Akteure

1.2.1 Konzepte sozialer Gerechtigkeit

Bevor wir uns mit der Bedeutung von Bedarf im Wohlfahrtsstaat auseinandersetzen, wollen wir uns vorab mit grundlegenden Überlegungen zur sozialen Gerechtigkeit vertraut machen. Wann Verteilungen gerecht sind, kann sehr verschieden gedacht werden. Grundsätzlich lassen sich im Kontext sozialer Gerechtigkeit aber zwei Verteilungsprinzipien unterscheiden: egalitaristische und non-egalitaristische Verteilungen. Egalitaristische Ansätze fußen auf dem „humanistic ideal of equal dignity of human beings“ (Kittel/Traub i. E. b: 3) und gehen davon aus, dass

Verteilungen gerecht sind, wenn Ressourcen und Güter in einer Gesellschaft unter allen Mitgliedern absolut gleich verteilt werden. Wir sprechen hier auch von Gleichheit bzw. Gleichverteilung oder im Englischen von *Equality*. Jede Bürgerin hat den gleichen Anspruch auf den gleichen Anteil an Ressourcen, losgelöst von jeglichen individuellen Merkmalen, Zugehörigkeiten, Auffassungen oder Leistungen. Bei non-egalitaristischen Gerechtigkeitskonzepten werden Ressourcen hingegen unterschiedlich zwischen den Gesellschaftsmitgliedern aufgeteilt. Ob eine Person mehr oder weniger erhält, wird durch bestimmte Mechanismen oder Verteilungsschlüssel geregelt. In Europa bestimmte so etwa bis zum Beginn der geistigen und sozialen Bewegung der Aufklärung gegen Ende des 17. Jahrhunderts in erster Linie das Anrechtsprinzip, wer in der Gesellschaft Zugriff auf welche Ressourcen hatte. Bessergestellt waren die, die durch Vererbung, Abstammung oder ‚göttliche Vorhersehung‘ dazu bestimmt waren. Heute verbinden wir mit dem Non-Egalitarismus vor allem Ideen, die die Ressourcenverteilung mit Leistung verknüpfen. Verteilungen sind dann gerecht, wenn Menschen den Anteil der verfügbaren Ressourcen erhalten, der proportional zu ihrem Beitrag am Gesamtwohlstand ihrer Gruppe steht. Eine größere Leistung geht demnach mit einem größeren Anteil einher. Wir sprechen daher von Leistungsgerechtigkeit oder im Englischen von *Equity*. Sowohl Gleichheit als auch Leistungsgerechtigkeit sind in ihrer Grundform universalistische (Kittel/Traub i. E. b: 5–7) bzw. monistische (Nullmeier 2020: 193–195) Verteilungsprozeduren: Es existiert genau eine Regel oder ein Prinzip, nach dem verteilt wird, das wiederum bei allen Gesellschaftsmitgliedern gleiche Anwendung findet. Beiden Prinzipien wohnt somit ein elementares Moment der Gleichbehandlung inne. Bei der Gleichverteilung (*Equality*) werden alle Ressourcen unter den Mitgliedern *gleich*verteilt, bei der Leistungsgerechtigkeit (*Equity*) haben alle Personen die *gleiche* Möglichkeit zu entscheiden, wie viel sie zum gesellschaftlichen Wertschöpfungsprozess beitragen möchten und wie groß folglich ihr Anteil am Ertrag ist. Wer mehr braucht oder auch möchte, so dieses Konzept, könne schlicht mehr leisten.

Viele Menschen empfinden Gleichbehandlung als Grundsatz einer Verteilung intuitiv als gerecht oder fair. Doch ist dies wirklich so? Je länger wir darüber nachdenken, umso unsicherer wird die Antwort hierauf. So argumentiert beispielsweise Nietzsche (1954 [1889]: 1024-1025; Hervorh. im Original) in seiner unvergleichlichen Art vehement gegen die Gleichheit als Prinzip der Gerechtigkeit und führt aus:

Die Lehre von der Gleichheit!... Aber es gibt gar kein giftigeres Gift: denn sie scheint von der Gerechtigkeit selbst gepredigt, während sie das Ende der Gerechtigkeit ist... »Den Gleichen Gleiches, den Ungleichen Ungleiches« – das

wäre die wahre Rede der Gerechtigkeit: und, was daraus folgt, »Ungleiches niemals gleich machen.«

Ähnlich kritisieren andere Denkerinnen die Unterschlagung der Heterogenität der einzelnen Gesellschaftsmitglieder und die Gleichmachung des Ungleichen für die oben genannten Gerechtigkeitsprinzipien. So argumentiert Boulding (1962), dass einige Menschen aus den verschiedensten Gründen nicht in der Lage seien, einen hinreichenden Beitrag zum gesellschaftlichen Wohlstand leisten zu können und folglich zu wenig Ressourcen erhalten. Verteilungen, die strikt auf Leistung basieren, führten ihm zufolge zwangsläufig zu Leid und Armut. Frankfurt (2015) ist der Auffassung, dass absolute Gleichverteilung ebenfalls nicht geeignet sei, soziale Gerechtigkeit herzustellen. So benötigten einige Menschen aufgrund nicht beeinflussbarer Faktoren wie Krankheit oder Behinderung einen größeren Anteil an Ressourcen, als den, der ihnen in der Gleichverteilung zusteht (Frankfurt 2015: 34–36). In beiden Positionen wird deutlich, dass die strikte Anwendung beider Gerechtigkeitsprinzipien auf alle Gesellschaftsmitglieder in gleicher Weise nicht zielführend sein kann. Kittel/Traub (i. E. b: 6) schlussfolgern daher:

[B]oth equity and equality fail in doing justice to those who do not fulfill their criteria. Variation in their physical or mental condition or their social and economic circumstances may hinder people to contribute to the joint effort and may cause differences in the resources that are required [...].

Was die Positionen von Boulding und Frankfurt zusätzlich eint, ist die Annahme, dass es bei sozial gerechten Verteilungsmechanismen ein Mindestmaß an Ressourcen geben müsse, das jeder zusteht. So akzeptiert Boulding selbst große Wohlstandsdifferenzen, solange sichergestellt ist, dass alle ausreichend versorgt sind. Gesellschaften seien wie große Familien, „from whose table not even the humblest of her members shall be excluded“ (Boulding 1962: 83). Frankfurt argumentiert auf der anderen Seite, dass Verteilungen, die nicht auf Gleichverteilung beruhen, per se nicht unethisch seien, sondern nur in dem Fall, wenn „those with less have too little“ (Frankfurt 2015: 41). Verteilungen hätten nicht die Aufgabe, allen das Gleiche zu geben, sondern dafür Sorge zu tragen, dass alle „genug“ (enough) hätten (Frankfurt 2015: 15). Doch was heißt es, genug zu haben? Die Beantwortung dieser Frage führt uns zum Gegenstand des Bedarfs und zur Bedarfsgerechtigkeit.

1.2.2 Bedarf als Ausgangspunkt sozialer Gerechtigkeit

Was Frankfurt (2015: 15) mit „having enough“ anspricht oder Boulding (1962) als die Mindestversorgung ansieht, können wir als Bedarf oder im Englischen als *Need* bezeichnen. Bedarf stellt nach Miller (1976) oder auch Konow (2003) neben Gleichheit und Leistung den dritten

Verteilungsprädiktor sozialer Gerechtigkeit dar. Verteilungen gelten als *bedarfsgerecht*, wenn sie dem Bedarfsprinzip folgen. Dieses besagt, dass jedes Gesellschaftsmitglied die Ressourcen erhalten soll, die es für ein Mindestmaß an sozialer, politischer und wirtschaftlicher Teilhabe benötigt (Mac Cárthaigh 2014). Bedarfsgerechte Verteilungen setzen damit nicht die Ressource, sondern das Individuum ins Zentrum der Verteilungsfrage und erkennen zugleich Unterschiede zwischen einzelnen Mitgliedern an. Beispielsweise würde eine Person, die aufgrund einer chronischen Krankheit auf kostenintensive Medikamente angewiesen ist und damit einen höheren Bedarf hat, einen größeren Anteil an Ressourcen erhalten als eine gesunde Person ohne Beschwerden. Verliert ein Gesellschaftsmitglied seine Arbeitsstelle und kann daher zwangsläufig keinen Beitrag zum Gesamtwohlstand leisten, würde diese dennoch bei einer bedarfsgerechten Verteilung in dem Maß versorgt werden, dass sie mit einem Mindestmaß an den normalen gesellschaftlichen Aktivitäten teilnehmen kann. Anders als Gleichheit und Leistungsgerechtigkeit führt Bedarfsgerechtigkeit demnach im Sinne von Nietzsche nicht dazu, dass „Ungleiches gleich“ gemacht wird. Ressourcen werden gezielt so verteilt, dass alle Gesellschaftsmitglieder am Ende ein würdevolles Leben führen können (Nussbaum 2011). In der Gesellschaft trifft diese Form der Gerechtigkeit auf große Zustimmung (Kittel/Traub i. E. b: 8), insbesondere wenn Menschen dazu angeleitet werden, untereinander verschiedene Gerechtigkeitsformen zu diskutieren und Vor- und Nachteile verschiedener Verteilungen abzuwägen (Pritzlaff-Scheele et al. i. E.). Dennoch ist Bedarfsgerechtigkeit (*Need-based Justice*) in der wissenschaftlichen wie er auch in der gesellschaftlichen Diskussion über soziale Gerechtigkeit eher unterrepräsentiert und wurde „more often than not been ignored or treated as a second-tier principle of justice“ (Traub 2020: 1). Die Gründe hierfür sind vielschichtig.

Im Vergleich zu den anderen Gerechtigkeitstypologien ist eine Verteilung, die auf Bedarf beruht, weniger intuitiv oder transparent (Frankfurt 2015: 15) und bringt eine Reihe an komplexen zu lösenden Herausforderungen mit sich. So muss entschieden werden, welche individuellen Ansprüche auf Ressourcen wirkliche Bedarfe darstellen, also notwendig und vorrangig sind, und welche hingegen nur subjektiv empfundene Wünsche, Verlangen und Präferenzen verkörpern (Nullmeier 2020: 191–192). Auch bedarf es weiterer Vorgaben und Richtwerten, die nicht nur Klarheit darüber schaffen, was als Bedarf gelten soll, sondern auch, ab wann ein Bedarf als befriedigt gilt. Zu beiden Fragen finden wir normative Ansätze in der Literatur (u. a. Maslow 1943; Doyal/Gough 1991; Rawls/Kelly 2003; Nussbaum 2011), doch können sie ohne empirischen Bezug und kontextuelle Einordnung nicht vollumfänglich, universell und vor allem alltagsnah beantwortet werden. Die Entscheidung über die Anerkennung und Erfüllung von Bedarfen ist stark von äußeren Faktoren abhängig und schlussendlich sozial konstruiert (Fraser

1989; Hamilton 2009). Was vor zehn Jahren noch ein Bedarf war, kann heute, wie beispielsweise der Besitz eines Festnetztelefons, irrelevant sein, während in zehn Jahren Dinge als Bedarf gelten könnten, von deren Existenz wir heute noch keine Kenntnis haben. Die Definition von Bedarfen wird von „climatic, geographic, historical, cultural and social circumstances of the situation in which a question is asked“ (Kittel/Traub i. E. b: 11) bestimmt und bleibt in den Worten von Dean (2013: 33) stets ein „notoriously elusive concept“.

Die Entscheidung, was ein Bedarf ist und was nicht, ist Resultat sozialer und politischer Anerkennungsprozesse (Nullmeier 2020: 198–200). Erst wenn andere Gesellschaftsmitglieder einen subjektiven Wunsch als Bedarf anerkennen, kann dieser den Status der Legitimität erreichen und sich sozial und rechtlich etablieren. Was in kleinen Gruppen wie Familien oder Kommunen auf zwischenmenschlichem, kommunikativem Wege erfolgt, ist für große Gesellschaften oder ganze Staaten nicht möglich. Große Gemeinschaften müssen legitime Verfahren entwickeln, die zum einen Bedarfe als solche definieren und Richtwerte festlegen und zum anderen Kriterien der Anerkennung bestimmen. Dieser Prozess der *Objektivierung* von Bedarf (Traub 2020: 5–7) ist dabei auf Delegation und Akteure mit besonderer Expertise angewiesen, die wiederum ausgewählt und ausgebildet werden müssen (Kittel 2020). All dies macht Bedarf als Typus der sozialen Gerechtigkeit erheblich komplexer als Ressourcen schlicht nach Gleichheit oder Leistungen zu verteilen. Auf der anderen Seite scheint es, insbesondere in Kombination mit den anderen zwei Gerechtigkeitsprinzipien, ein überaus fähiger Verteilungsmodus zu sein, mit dem wir den verschiedensten Bedürfnissen von Gesellschaftsmitgliedern gerecht werden können. Kann Bedarf nach Leistung im 19. Jahrhundert und Gleichheit im 20. Jahrhundert *das* prägende Moment sozialer Gerechtigkeit im 21. Jahrhunderts werden, wie Kittel/Traub (i. E. b: 1–2) zur Diskussion stellen?

1.2.3 Bedarfsgerechtigkeit im Kontext wohlfahrtsstaatlicher Politiken

Um der Frage der Eignung der Bedarfsgerechtigkeit als prägenden Typus sozialer Verteilungen nachzugehen, widmete sich ab 2016 die interdisziplinäre Forschergruppe *Bedarfsgerechtigkeit und Verteilungsprozeduren*² mit Wissenschaftlerinnen von sieben Universitäten aus der D-A-CH-Region dem Thema Bedarf und Bedarfsgerechtigkeit in verschiedenen Fragestellungen.

² Die Forschergruppe wurde unter dem Projektnamen *FOR2104* durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) gefördert.

Die Forschergruppe setzte sich das Ziel, anhand empirischer Grundlagenforschung relevante Beiträge zu einer positiven und informierten normativen Theorie der Bedarfsgerechtigkeit zu produzieren.³ Im Fokus standen dabei die Fragen, 1) wie Individuen Bedarfe identifizieren und bewerten, 2) mit welchen Prozessen und auf welche Art und Weise Bedarfe kollektiv anerkannt werden und werden können, 3) welche Dynamiken diese Prozesse hervorbringen und 4) welche Folgen eine nach Bedarf ausgerichtete Verteilungsordnung auf der Individual- wie auch auf der Kollektivebene mit sich bringt (Traub 2020). Während das Gros der einzelnen Projekte der Forschergruppe sich der Bedarfsgerechtigkeit mittels experimenteller Ansätze in Laborumgebung näherte, widmete sich das Projekt C2 *Konzeptionen der Bedarfsgerechtigkeit im Verwaltungshandeln* (Schnapp i. E.) Bedarf empirisch in einem Feld, in dem die Frage des „having enough“ bereits seit dem späten 19. Jahrhundert tagtäglich essenzielle Anwendung findet: im Wohlfahrtsstaat.

Der Wohlfahrtsstaat hat den verfassungsrechtlichen Auftrag, seine Bürgerinnen sozial abzusichern und insbesondere Menschen, die aufgrund von Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit oder anderen Umständen in Not geraten sind, vor Leid zu schützen. Hierbei soll er nicht nur Leid abwenden, sondern Menschen auch ein Mindestmaß an Teilhabe am alltäglichen Leben und damit ein Leben in Würde ermöglichen (Mac Cárthaigh 2014: 460–461). So heißt es beispielsweise im ersten Paragraphen des Sozialgesetzbuches II: „Die Grundsicherung für Arbeitssuchende soll es Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht“ (§1 Abs. 1 SGB II). Verfügt eine Person, wie hier eine Arbeitssuchende, nicht über den nötigen Grundbestand an Gütern und Dienstleistungen, die sie für dieses Leben in Würde benötigt, greifen die staatlichen Systeme sozialer Sicherung und stellen monetäre wie auch nicht-monetäre Leistungen zur Befriedigung der Grundbedürfnisse bereit (Goodin 1988: 32). Diese Leistungen spiegeln im Grundgedanken das wieder, was wir bei Frankfurt (2015) und Boulding (1962) als Mindestmaß an Ressourcen kennengelernt haben, über die jede verfügen können sollte. Der Wohlfahrtsstaat hat demnach die Aufgabe, die Bedarfe der bedürftigen Personen seiner Gemeinschaft zu befriedigen und muss sich daher mit den bekannten Herausforderungen der Objektivierung auseinandersetzen: Was gilt als Bedarf, ab wann gilt er als befriedigt, wer hat ein Anrecht auf Befriedigung und in welchen Prozessen werden diese Entscheidungen getroffen?

³ Neben zahlreichen Publikationen in Fachzeitschriften zeugen insbesondere die Sammelbände Kittel/Traub (2020) und Kittel/Traub (i. E. a) von den richtungsweisenden Ergebnissen der beteiligten Forscherinnen.

In westlichen demokratischen Staaten erfolgt die Objektivierung von Bedarf in der Regel über die oben genannten politischen Anerkennungsprozesse unter Hinzuziehung von Expertinnenwissen. Dieser Prozess ist zweigeteilt, wobei am Anfang die rechtliche Definition von Bedarf, Bedarfsgrenzen und Anrechten steht. So legt in Deutschland das Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) in einer genauen Auflistung Geldbeträge für verschiedene Bedarfe wie beispielsweise Nahrung, Bekleidung, Bildung oder Verkehr fest, die Sozialhilfeempfangenden monatlich bereitgestellt werden. Die Höhe der Beträge ergibt sich aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes und entspricht dem, was den unteren 15 bis 20 Prozent der deutschen nicht Sozialhilfe empfangenden Haushalten zur Verfügung steht (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2022). Neben diesem allgemeinen Grundbedarf legt die Sozialgesetzgebung zusätzliche Regelungen für optionale Leistungen wie bestimmte Fördermaßnahmen oder gezielte Unterstützungen fest, mit denen auf individuelle Bedarfe reagiert werden kann. Nachdem Bedarfe so zuerst auf nationaler Ebene definiert wurden, müssen die Bestimmungen im Anschluss in einer zweiten Phase der Objektivierung auch auf lokaler Ebene umgesetzt werden. Diese Objektivierung ist die Aufgabe von Mitarbeitenden örtlicher Sozialverwaltungen, die zusammen mit Polizistinnen, Lehrerinnen oder auch Sozialarbeiterinnen die Gruppe der von Lipsky (1980) benannten *Street-level bureaucrats* (SLBs) bilden. Diese Mitarbeitenden sammeln zunächst Informationen und prüfen, ob bei einer Hilfe suchenden Person ein rechtlicher Anspruch auf Unterstützung besteht. Anschließend bestimmen sie, welche Bedarfssituation vorliegt und entscheiden, welche konkreten Leistungen zur Verfügung gestellt werden sollen. Genau dieser Teil der Objektivierung oder, spezifischer formuliert, die Akteure, die diese Objektivierung vornehmen, stehen im Erkenntnisfokus der vorliegenden Dissertation. Im Speziellen interessiert sich die Arbeit für die bedarfsrelevanten Werte und Normen der Menschen, die die Bedarfsentscheidungen im Wohlfahrtsstaat direkt umsetzen. Folgend soll gezeigt werden, warum diese von entscheidender Relevanz sind, insbesondere vor dem Hintergrund, dass Mitarbeitende im öffentlichen Dienst nach Max Weber doch vor allem eins sollen: Gleich einem Automaten „«[v]erwalten» [...] sine ira et studio, «ohne Zorn und Eingenommenheit»“ (Weber 1964 [1921]: 1058).

1.2.4 Ermessen und die Relevanz individueller Normvorstellungen

Wenn SLBs in wohlfahrtsstaatlichen Institutionen über die Bedarfsversorgung von potenziellen Hilfeempfangenden entscheiden, orientieren sie sich in erster Linie an Gesetzen, Verordnungen und rechtlichen Vorgaben. Im Sinne von Webers (1964 [1921]) Modell der legalen bzw. rationalen Herrschaft sollten diese ihre einzigen Entscheidungskriterien sein. In der Realität ist dies jedoch rein formal nicht möglich (Lipsky 1980).

Sachverhalte und Konstellationen des alltäglichen Lebens sind zu komplex und zu individuell, um sie vollumfänglich zu formalisieren und so für jede Bedarfssituation eine passende rechtliche Schablone bereitstellen zu können (Lipsky 1980). Die Mehrheit sozialrechtlicher und wohlfahrtsstaatlicher Gesetzte erhalten daher sogenannte *Ermessensspielräume*, die SLBs eine gewisse Entscheidungsfreiheit bieten. Sie ermöglichen es Mitarbeitenden, fallabhängige Einzelentscheidungen zu treffen, bei denen sie gezielt auf die individuelle Bedarfslage einer Person reagieren können. So könnte ein SLB beispielsweise abwägen, welche gesundheitliche Maßnahme oder welche berufliche Förderung ihrer Ansicht nach am ehesten dazu geeignet ist, adäquat auf den Bedarf einer Hilfsempfangenden zu reagieren. Sie könnte andererseits aber auch entscheiden, dass kein hinreichender Bedarf vorliegt und sich gegen eine Unterstützung aussprechen. Ermessen verleiht wohlfahrtsstaatlichen Verwaltungen die nötige Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, um Gesetze an die Realität individueller Lebensumstände anzupassen. Nach Rothstein/Teorell (2008: 177) erlaubt dies Verwaltungen überhaupt erst eine faire und angemessene Behandlung von Gemeinschaftsmitgliedern, da nur so am Ende wirkungsgleiche Outcomes erreicht werden können. Auf der anderen Seite stattet Ermessen SLBs mit einem Instrument aus, mit dem sie erheblichen individuellen Einfluss auf die oftmals prekären Lebensumstände von Hilfsempfangenden nehmen können (Maynard-Moody/Musheno 2000: 335). Dies macht Ermessen zu einem kritischen Element der Verwaltungsarbeit, das besonderer Beobachtung bedarf. Eine Vielzahl von Werken und empirischen Studien (u. a. Lipsky 1980; Zacka 2017; Maynard-Moody/Musheno 2003; Grimm/Plambeck 2013) zeigt, wie allgegenwärtig und weitreichend die Bedeutung von Ermessen bei der Arbeit von SLBs ist. Dies betrifft nicht nur die rechtlich festgeschriebenen Ermessensspielräume, sondern auch Ermessen in subtilerer Form. Mitarbeitende können – und müssen – implizit entscheiden, wie sie beispielsweise ihre Arbeitszeit auf Personen aufteilen, welche Fälle sie zuerst bearbeiten oder wem sie welches Maß an Aufmerksamkeit entgegenbringen (Zacka 2017).

Wenn SLBs bei der wohlfahrtsstaatlichen Bedarfsobjektivierung tagtäglich Ermessen ausüben und damit über erheblichen Einfluss auf Ausgänge von Bedarfsobjektivierungen verfügen, stellt sich zwangsläufig die Frage, nach welchen Maßstäben sie ihre Entscheidungen ausrichten. Unvermeidlich treten hier die individuellen Norm- und Wertvorstellungen der Mitarbeitenden in den Vordergrund, mit denen sie die Entscheidungsräume ausfüllen müssen. Dies können generelle gesellschaftliche Normen wie Solidarität oder Reziprozität sein, Werte des öffentlichen Dienstes wie Unvoreingenommenheit oder Rechtsförmigkeit, wie auch politische, religiöse oder weltanschauliche Vorstellungen (Schnapp i. E.: 2). Vor allem relevant sind aber solche zu den Fragen des „having enough“, also zum Bedarf und zur Bedarfsgerechtigkeit, als auch zu

der Frage der Unterstützungswürdigkeit. Letztere ist untrennbar mit der Bedarfsfrage verwooben. So ist es nicht nur relevant, was SLBs mit Ermessenskompetenz als angemessene Bedarfe ansehen, sondern auch wem dieser ihrem Empfinden nach (im vollen Umfang) zusteht. Van Oorschot (2000; 2006) oder auch Jilke/Tummers (2018) zeigen, dass die Umstände, unter denen eine Bedarfssituation zustande kommt, wie auch das Verhalten der bedürftigen Person bedeutenden Einfluss auf die Bedarfsobjektivierung nehmen. Ähnlich urteilt Zacka (2017: 12), dass individuelle Normvorstellungen wie Filter wirken, „that regulate how bureaucrats make use of their discretionary power“ und zeigt anschaulich, wie stark Ermessensentscheidungen und individuelle Normvorstellungen interagieren und wie unterschiedlich Ermessen in Verwaltung ausgeübt wird. Maynard-Moody/Musheno (2000: 333) gehen weiter davon aus, dass Entscheidungsausgänge weniger von „rules, training, or procedures“ geprägt werden, sondern viel mehr von „beliefs and norms, especially beliefs and norms about what is fair“. Wenn wir also verstehen wollen, wie Bedarf in unserer heutigen Gesellschaft definiert und in Politiken umgesetzt wird, reicht es nicht, sich mit sozialrechtlichen Gesetzen und Verordnungen auseinanderzusetzen. Die effektive Bedarfsobjektivierung erfolgt durch Verwaltungsakteure mit eigenen Vorstellungen und Ideen dazu, was Bedarf ist und wem die volle Befriedigung dieser zusteht. Zacka (2017: 16) schlussfolgert daher, dass wir diese Prozesse daher von „the bottom up“ untersuchen müssen:

[W]e cannot know what the state does simply by looking at the text of the law because policies undergo important transformations in the process of implementation. If we are to detect these transformations, understand their causes, and assess their merits, we need to look at what public officials actually do and why they do it. This is one of the rationales for studying the state from the bottom up.

Halten wir an dieser Stelle zusammenfassend fest: Bedarf ist neben Gleichheit und Leistung einer der drei Prädiktoren sozialer Gerechtigkeit, nach dem Verteilungen ausgerichtet werden können. Was als Bedarf gilt, ist Resultat sozialgesellschaftlicher Objektivierungsprozesse. In westlichen Demokratien übernimmt der Wohlfahrtsstaat die Aufgabe, die vorab definierten Bedarfe seiner Gemeinschaftsmitglieder zu befriedigen. Die direkte Umsetzung der Bedarfsversorgung wird von SLBs in Sozialverwaltungen umgesetzt, die bei ihrer Arbeit über ein erhebliches Maß an Ermessensspielräumen verfügen. Da Gesetze und Vorschriften nicht spezifisch genug sein können, greifen SLBs zwangsläufig auf eigene bedarfsrelevante Wert- und Normvorstellungen zurück, die ihre Bedarfsentscheidung beeinflussen. Wenn wir demnach verstehen wollen, wie Bedarf im Kontext von wohlfahrtsstaatlichen Politiken objektiviert wird, müssen

wir uns mit den bedarfsrelevanten Normen und Werten dieser SLBs auseinandersetzen. Die übergeordnete Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit lautet damit:

Welche bedarfsrelevanten Werte und Normen lassen sich bei deutschen Verwaltungsakteuren in wohlfahrtsstaatlichen Fragen identifizieren und wie prägen diese ihr Handeln bei der Bedarfsobjektivierung?

Bedarfsrelevante Normen und Werte sind solche zu Bedarf und Bedarfsgerechtigkeit an sich wie auch zur Wahrnehmung von Unterstützungswürdigkeit. Weiterhin interessiert sich die Arbeit für die Fragen, inwiefern sich unterschiedliche Normen und Werte innerhalb der Gruppe der SLBs finden lassen und ob sich diese von Gerechtigkeitskonzeptionen der allgemeinen Bevölkerung unterscheiden.

1.3 Literatur

Das nachfolgende Kapitel soll einen Überblick über die weitere zentrale Literatur geben, die neben den bereits oben erwähnten Werken und Studien die vier Einzelbeiträge dieser Dissertation maßgeblich beeinflusst haben. Relevant für diese Dissertation sind interdisziplinäre Werke und Literaturstränge, die Aufschluss darüber geben, wie Bedarf konzeptualisiert und gedacht werden kann. Weiterhin von Interesse ist Literatur aus den Disziplinen der öffentlichen Verwaltung, zu den genannten *Street-level Bureaucrats* und deren Ermessen sowie zu ihren Normen, Werten und Einstellungen, insbesondere im Kontext von Bedarf und Unterstützungswürdigkeit.

1.3.1 Bedarfskonzepte

Wie wir in Kapitel 1.2 gesehen haben, existieren verschiedene normative Ideen und Konzepte zur Frage des Bedarfs, die uns Rückschluss auf die bedarfsrelevanten Normen von SLBs geben können. Insgesamt bleiben die Ansätze jedoch wie oben dargestellt in der Regel auf einem mehr oder minder abstrakten Niveau und damit eher alltagsfern. Dies ist aufgrund der Abhängigkeit des Konzeptes von externen Faktoren und seiner sozialen Konstruiertheit nicht verwunderlich. Boulding (1962) ging so davon aus, dass alle Gesellschaftsmitglieder unabhängig ihrer Leistung angemessen versorgt sein sollten. Frankfurt (2015: 15) blieb mit seiner Formulierung des „having enough“ ebenfalls unspezifisch. Er sieht Bedarf als die Menge an Ressourcen an, die ausreicht, um ein „satisfied life“ führen zu können (Frankfurt 2015: 53). Wie bei Boulding (1962) ist Bedarf eine Voraussetzung zur Erreichung eines übergeordneten Ziels, wie hier eines zufriedenen Lebens. Den Ansatz, Bedarf als Mittel zum Zweck zu begreifen, sehen wir auch

bei anderen Autorinnen. Stellvertretend soll hierfür der Befähigungsansatz (*Capabilities Approach*) von Sen und Nussbaum angeführt werden (u. a. Nussbaum/Sen 1993; Sen 1988; Nussbaum 2011).

Der Befähigungsansatz geht davon aus, dass alle Menschen die Möglichkeit haben sollten, bestimmte Grundfähigkeiten zu entwickeln, die ihnen ein erfülltes, selbstbestimmtes Leben ermöglichen. Hierfür müssen bestimmte Verwirklichungschancen seitens der Gesellschaft (*Capabilities*) gegeben sein, die das Erlernen und Ausleben (*Functionings*) auch erlauben. Die Gesamtheit der Functionings „can be broadly seen as constituting the quality of life“ (Sen 2000: 74). Es kommt neben der grundsätzlichen Teilhabe an der Gesellschaft demnach vor allem auf die Freiheit an, autonom und selbstbestimmt handeln zu können. Nussbaum (2011: 34–35) nennt eine Liste an zehn Capabilities, die gegeben sein müssen, damit Menschen selbstbestimmt und frei leben können. Diese können wir in ihrer Grundidee als Bedarfe verstehen. Ihre Liste umfasst: 1) Leben, 2) körperliche Gesundheit, 3) körperliche Integrität, 4) Sinn, Vorstellungskraft und Denken, 5) Emotionen, 6) Vernunft, 7) Zugehörigkeit, 8) Anteilnahme für andere Spezies, 9) Spiel und 10) Kontrolle über die eigene Umwelt. Ab welchem Level diese als gegeben oder befriedigt gelten können, erläutert Nussbaum jedoch nicht und bleibt auch hier eher vage. Sie führt nur aus, dass „all [individuals] should get above a certain threshold level of combined capability, in the sense not of coerced functioning but of substantial freedom to choose and act“ (Nussbaum 2011: 24). Bedarf ist damit im Befähigungsansatz ebenfalls ausdrücklich eher Mittel zum Zweck als ein Zweck an sich. Nullmeier et al. (2020: 151) halten hierzu fest: „Needs have no value [in the capabilities approach]; they are a transitory or intermediate stage in the discussion about what constitutes the quality of human life“.

Eine ähnliche Position finden wir bei Gosepath (2015), für den Bedarf ebenfalls eher ein Übergangsmedium ist. Er vertritt aus einer egalitaristischen Position heraus die Auffassung, dass alle Menschen das gleiche Recht auf die Anerkennung und Sicherung ihrer Autonomie haben und bewertet dies als Recht aller auf ein Leben in Würde. Wenn dies als Grundnorm anerkannt wird, muss das System der wohlfahrtsstaatlichen Umverteilung dafür Sorge tragen, dass jeder Mensch in eben dieser Würde leben kann. Bedarf ist für Gosepath (2015) demnach als Menge an Ressourcen und Dienstleistungen zu verstehen, die für ein menschenwürdiges Leben benötigt wird.

Bei Doyal/Gough (1991) finden wir abschließend einen Ansatz, der sich Bedarf aus einer praktischeren Position heraus nähert und uns eher Hinweise zu einem alltäglicheren Bedarfsverständnis geben kann. Sie unterscheiden zwischen „basic“ bzw. intrinsischen Bedarfen auf der

einen, und instrumentellen Bedarfen auf der anderen Seite. Während instrumentelle Bedarfe subjektiv empfundenen Wünschen oder Präferenzen entsprechen, sind intrinsische Bedarfe grundlegender: “[They] refer to more fundamental biological and social aspects of the human condition that can with some legitimacy be argued to be based on the universal human goals of absence of harm [...]” (Kittel/Traub i. E. b: 9). Doyal/Gough (1991: 54) gehen ähnlich wie bei der maslowschen Bedürfnispyramide (Maslow 1943) davon aus, dass „physical survival and personal autonomy“ kulturunabhängig die Voraussetzungen dafür sind, dass andere Handlungen überhaupt vorgenommen werden können und formulierten einen Bedarfskatalog des physischen Überlebens. Dieser umfasst: 1) Nahrung und sauberes Wasser, 2) eine schützende Unterkunft, 3) ein ungefährliches Arbeitsumfeld, 4) eine ungefährliche physische Umgebung, 5) sichere Geburtenkontrolle und Schwangerschaft sowie 6) angemessene Gesundheitsversorgung. Sie argumentieren weiter, dass 1) eine sichere Kindheit, 2) bedeutsame primäre Beziehungen, 3) physische Sicherheit, 4) wirtschaftliche Sicherheit und 5) angemessene Bildung vermittelnde Bedarfe sind, die die Erfüllung des Grundbedürfnisses nach menschlicher Autonomie sicherstellen (Doyal & Gough, 1991, 157-158).

1.3.2 Street-level Bureaucrats und Ermessensnutzung

Kommen wir nun zu den Menschen, die im Fokus dieser Arbeit stehen: Mitarbeitende im öffentlichen Dienst mit direktem Bürgerinnenkontakt. Die Literatur zu den *Street-level Bureaucrats* wurde maßgeblich von Lipskys (1980) *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* geprägt. Lipsky (1980: 3) definiert SLBs hier als “public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work”. Er argumentiert, dass die große Mehrheit der (sozial-)staatlichen Dienstleistungen durch SLBs in direkter Interaktion mit Bürgerinnen durchgeführt wird und bewertet diese daher als „Policy Makers“ (Lipsky 1980: 13). Die Gesamtheit ihrer aggregierten Einzelhandlungen bilde die Policy der jeweiligen Institution bzw. des Staates. Lipsky sieht SLBs in der Schnittstelle zwischen Politik und Praxis, in der sie abstrakte Gesetze auf die realen Lebensumstände von Bürgerinnen anwenden müssen. Dabei hätten sie trotz ihrer vergleichsweise niedrigen Position im System einen erheblichen Einfluss auf die Lebensumstände der Bürgerinnen. Dies begründet er zum einen durch die relativ schwierige Kontrollierbarkeit ihres Handelns durch Vorgesetzte und zum anderen durch ein unvermeidbar hohes Maß an Ermessen. Die Arbeit von SLBs sei „too complicated to reduce to programmatic formats“ und verlange zudem nach einer Möglichkeit „to respond [...] to the human dimensions of situations“ (Lipsky 1980: 15). Lipsky betont, dass die Handlungen von SLBs von ihren in-

dividuellen Werten und Überzeugungen sowie von sozialen Normen und Erwartungen beeinflusst werden, die auch konträr zum eigentlich politischen Zweck oder zu den Weisungen der Vorgesetzten stehen können. Dies führe am Ende dazu, dass der Unterschied zwischen den vorab abstrakten politischen Zielen und der realen Umsetzung auf dem „Street-Level“ erheblich sein könnte.

Zacka (2017) bietet uns einen noch detaillierteren Einblick in den Ermessensprozess an sich. In einem jüngeren Werk erarbeitet er eine genaue Beschreibung der einzelnen Entscheidungskomponenten des Ermessens und hebt hier ebenfalls die Bedeutung von individuellen Werten und Normen, oder in seinen Worten „moral dispositions“ (Zacka 2017: 90), hervor. Ihm zufolge müssen SLBs technisch betrachtet bei jeder Ermessensentscheidung drei Arten von Urteilen fällen: 1) ein interpretatives Urteil, welches politische Ziel ein Gesetz oder eine Verordnung erreichen will, 2) ein subsumptives Urteil, welcher verwaltungsrechtlichen Kategorie, also z. B. welchem Gesetz, ein Fall zuzuordnen ist und 3) welches Mittel am ehesten dazu geeignet ist, das Ziel zu erreichen (Zacka 2017: 40–42). Das Ermessen von SLBs gehe in der Realität nach Zacka (2017) aber weit darüber hinaus. Vage, mehrdeutige wie auch widersprüchliche Ziele führten ebenso wie hohe Level an Unsicherheit und schwach formulierte Kriterien dazu, dass SLBs eigene Maßstäbe nutzen müssten. Vor allem das Arbeiten mit knappen Ressourcen verleihe den Werten und Normen der SLBs eine weitreichende Bedeutung. Sie müssten stetig entscheiden, „*whom to apply resources to, and how much*“ (Zacka 2017: 63–64; Hervorh. im Original).

1.3.3 Werte der öffentlichen Verwaltung

Einen ersten Ansatz, der uns Anhaltspunkte zu entscheidungsrelevanten Normen von SLBs liefern kann, finden wir in den Werten der öffentlichen Verwaltung. Nach dem Beamtenstatusgesetz sind Beamtinnen in Deutschland dazu verpflichtet, „ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und ihr Amt zum Wohl der Allgemeinheit zu führen“ (§33, Abs. 1, BeamStG). Diese Normvorgaben lassen sich auf alle Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung übertragen und finden auch international Bestätigung. So zeigt eine OECD-Studie, dass länderübergreifend mit Verwaltungen vor allem die Werte 1) Unvoreingenommenheit/Unparteilichkeit (*Impartiality*), 2) Rechtsförmigkeit (*Legality*) und 3) Integrität (*Integrity*) verbunden werden (OECD 2000; Behnke 2005). Bei der Bedarfsobjektivierung kommt insbesondere der Unvoreingenommenheit eine wichtige Bedeutung zu. Nach Moreno-Ternero/Roemer (2006: 1419) folgt aus dieser, „that in deciding how to allocate the resources, we ignore all personal attributes [...] that are irrelevant to the problem at hand“. SLBs sollen und müssen Hilfesempfangende

unterschiedlich behandeln und deren Eigenschaften und Attribute berücksichtigen. Ungleichbehandlung darf aber nur auf Basis entscheidungsrelevanter Faktoren erfolgen, mit dem klaren Ziel, am Ende wirkungsgleiche Outcomes der Bedarfsversorgung zu erreichen (Rothstein/Teorell 2008; Frederickson 2010). Unparteilichkeit/Unvoreingenommenheit ist neben Rechtsförmigkeit und Integrität Grundvoraussetzung für das Vertrauen der Bürgerinnen in staatliche Institutionen. Anders als beispielsweise im privaten Umfeld, gelten in der Verwaltungsarbeit noch strengere Maßstäbe und Anforderungen an ein moralisch richtiges Verhalten, was den Werten in diesem Kontext ein noch höheres Gewicht verleiht (Mendus 2008). Empirisch finden wir allerdings in etlichen Studien Hinweise darauf, dass SLBs diesen Maßstäben oft nicht gerecht werden und ihre Entscheidungen auch anhand illegitimer Faktoren wie Herkunft oder Geschlecht ausrichten (u. a. Einstein/Glick 2017; Hemker/Rink 2017; Grohs et al. 2016; Adam et al. 2021).

1.3.4 Public Service Motivation

Ein weiteres Konzept, das uns Hinweise zum Verhalten von SLBs geben kann, finden wir in der *Public Service Motivation* (PSM) von Perry/Wise (1990). Der maßgeblich von Perry (1996; 1997; 2000) geprägte Ansatz geht davon aus, dass sich Menschen aufgrund bestimmter persönlicher Motive dazu entscheiden, für den öffentlichen Sektor bzw. für die Gemeinschaft arbeiten zu wollen. Nach Perry (1996) handelt es sich bei diesen Motiven um: 1) ein hohes Interesse an Politik und den Willen zur Gestaltung (*Attraction to Policy Making*), 2) Gemeinwohlorientierung (*Commitment to the Public Interest*), 3) soziales Mitgefühl (*Compassion*) und 4) ein Bedürfnis anderen selbstlos helfen zu wollen (*Self-sacrifice*). Diese Motive bedingen aber nicht nur die Berufswahl, sondern auch das Verhalten der SLBs. So finden sich Hinweise darauf, dass Personen mit hohem PSM-Level bei ihrer Arbeit eher durch intrinsische und altruistische Anreize motiviert werden und teils sogar negativ auf extrinsische Faktoren wie Einkommen oder Prestige reagieren (Hammerschmidt et al. 2009). Übertragen auf die Fragen von Bedarf und Unterstützungswürdigkeit können wir annehmen, dass sich SLBs aufgrund ihrer altruistischen, gemeinwohlorientierten Einstellungen eher wohlwollend gegenüber Hilfsbedürftigen verhalten, niedrigere Anforderungen befürworten und Personen allgemein höhere Bedarfslevel zugestehen. Seit seiner Einführung wurde das Konzept wiederholt verändert und weiterentwickelt. Nennenswert in diesem Kontext sind u. a. Arbeiten von Vandenabeele (2007), Kim/Vandenabeele (2010) und Kim et al. (2013), die den für den US-amerikanischen Raum entwickelten Ansatz internationaler aufsetzen. Für den deutschsprachigen Raum liegen nur wenige Studien vor (Hammerschmidt et al. 2009; Ritz et al. 2016; Keune et al. 2018).

1.3.5 Kriterien der Unterstützungswürdigkeit

Während wir über die Werte der öffentlichen Verwaltung oder die PSM nur indirekt Rückschlüsse auf die Vorstellungen von Bedarf und Unterstützungswürdigkeit der SLBs ziehen können, finden wir für die Unterstützungswürdigkeit zumindest einige Ansätze in der Literatur, die sich direkt mit dieser Frage auseinandersetzen.

Maynard-Moody/Musheno (2000) gehen wie Lipsky (1980) und Zacka (2017) davon aus, dass SLBs bei ihrer Arbeit einerseits von Gesetzen, Regeln und Prozessen und andererseits von ihren eigenen Norm- und Wertvorstellungen geleitet werden. Den Wertvorstellungen messen sie dabei eine größere Bedeutung zu. Diese seien zwar unschwellig und teils auch widersprüchlich, jedoch auch konsistenter und robuster als Gesetze und interne Prozesse. Die Dualität von Gesetzestreue und eigenen Wertansichten benennen sie in ihrem Werk im *State-Agent-/Citizen-Agent*-Narrativ. Das nach Maynard-Moody/Musheno (2000: 337–343) in der Verwaltungswissenschaft vorherrschende State-Agent-Narrativ sieht SLBs primär als ausführende Organe, die Vorgaben rechtmäßig, vorhersehbar, weisungsgebunden und konsistent umsetzen. Es weist damit Parallelen zur Sichtweise Webers (1964 [1921]) auf, geht jedoch nicht davon aus, dass SLBs gleich eines Automaten oder einer Maschine arbeiten, sondern vor allem ihren eigenen Nutzen optimieren wollen. Ihren Gegenpol bilden die Citizen-Agents, die sich weniger als Staatsbedienstete sehen würden: “[They] serve the client rather than the system” (Maynard-Moody/Musheno 2003: 19). SLBs nutzen nach diesem Ansatz ihr Ermessen, um Bürgerinnen bestmöglich zu unterstützen. Eine zentrale Bedeutung nimmt für sie die Bewertung von Personen als „worthy of help“ (Maynard-Moody/Musheno 2003: 97) ein. SLBs fällen kontinuierlich „normative judgements“ und unterstützten Menschen eher bzw. in größerem Ausmaß, wenn „[they] have genuine needs, are of good character, and are motivated to response to treatment (Maynard-Moody/Musheno 2003: 106). Ähnlich wie sich der Grad der Hilfsbedürftigkeit von Bürgerinnen unterscheidet, verlaufe auch die Bewertung dieser durch die SLBs auf einem Kontinuum.

Van Oorschot (2000) liefert uns einen wertvollen Ansatz zur Frage, welche Punkte ausschlaggebend sind, ab wann eine Person von der Bevölkerung als „worthy of help“ bzw. als unterstützungswürdig (*deserving*) angesehen wird. Anknüpfend an die Arbeiten von Cook (1979) und Swaan (1988) erarbeitet er fünf Kriterien der Unterstützungswürdigkeit (*Deservingness*), die wir in ähnlicher Form bei Maynard-Moody/Musheno (2003) finden konnten. Er bezeichnet sie nach ihren englischen Bezeichnungen als CARIN-Kriterien (van Oorschot 2000). Bei diesen handelt es sich um: 1) Kontrolle (Control), 2) Einstellung (Attitude), 3) Reziprozität (Reciprocity), 4) Identität (Identify) und 5) Bedürftigkeit (Need) (van Oorschot 2000: 36). *Kontrolle*

bezieht sich auf den Grad der Selbstverantwortung für die eigene prekäre Situation, *Einstellung* auf die Reaktion auf die erhaltene wohlfahrtsstaatliche Unterstützung. Hier steigern beispielsweise Dankbarkeit oder Fügsamkeit den Grad der *Deservingness*. Beim Kriterium der *Reziprozität* nimmt die Unterstützungswürdigkeit mit dem Umfang der Gegenleistungen zu, die eine bedürftige Person im Gegenzug an die Gemeinschaft zurückgibt. Das *Identität*-Kriterium adressiert die wahrgenommene sozio-kulturelle Nähe. Hier sind beispielsweise Bedürftige der gleichen Ethnizität, Religion oder Herkunft im Vorteil. *Bedürftigkeit* meint abschließend den Bedarf einer Person an sich. Je höher dieser bewertet wird, desto eher wird eine Person unterstützt. Relevante Kriterien sind hier vor allem die gesundheitliche wie auch familiäre Situation der Person (van Oorschot/Roosma 2017: 13–14). Die größte Relevanz für den Grad der Unterstützungswürdigkeit haben nach van Oorschot (2000: 43) die Kriterien Kontrolle, Reziprozität und Identität. Diese Beobachtung stellt für eine Vielzahl europäischer Staaten ein konstantes Muster dar (van Oorschot 2006). Da die CARIN-Kriterien auf der Analyse allgemeiner Bevölkerungsumfragen basieren, können wir sie nicht als gesamtgesellschaftliche soziale Dispositionen bewerten. Es ist daher sinnvoll, sich zusätzlich mit Normen und Werten auseinanderzusetzen, die sich unmittelbar mit der wahrgenommenen Unterstützungswürdigkeit von SLBs auseinandersetzen. Hier bieten Jilke/Tummers (2018) einen möglichen Ansatz.

Jilke/Tummers (2018: 228–231) befassen sich mit der Frage, welche Faktoren die Bedarfsentscheidungen von SLBs beeinflussen und benennen drei „Deservingness Cues“, die maßgeblich bestimmen, als wie *deserving* eine Person wahrgenommen wird. Diese sind 1) Bedürftigkeit als solche (*Need Deservingness*), 2) das Verdienen von Hilfe (*Earned Deservingness*) und 3) das Erhalten von Hilfe aus Gründen der Ressourceneffizienz (*Resource Deservingness*). SLBs erachten eine Person als „need deserving“, wenn sie objektiv betrachtet einen Bedarf aufweist, z. B. im Falle einer Behinderung oder Krankheit. Das Kriterium entspricht damit dem Need-Kriterium von van Oorschot (2000). Verdient unterstützungswürdig sind Personen, die Hilfsleistungen durch eigenes Handeln legitimieren. Dies kann durch Handlungen vor der Bedürftigkeit erfolgen, wie das Einzahlen ins Sozialsystem, oder auch während der prekären Situation, wie kooperatives Verhalten, Mitarbeit oder Engagement. Unterstützungswürdigkeit durch Ressourceneffizienz liegt nach Jilke/Tummers (2018) abschließend dann vor, wenn Hilfe aus verwaltungstechnischer Sicht eine hohe Effizienz aufweist. In diesem Fall stehen nicht die Person und ihre Eigenschaften im Zentrum der Unterstützungsentscheidung, sondern die Frage, mit welchem Aufwand, welcher Grad an (positivem) Output generiert werden kann. Eine Person, der nur die Kosten für ein wichtiges Medikament über einen simplen Antrag erstattet werden

müssen, ist in diesem Kontext beispielsweise eher *deserving*, als eine obdachlose Person, deren Unterstützung ein sehr hohes Maß an Zeit und Aufwand bedarf.

1.4 Forschungslücke

In Kapitel 1.2 haben wir uns ausführlich mit den Themen soziale Gerechtigkeit, Bedarf und Bedarfsgerechtigkeit auseinandergesetzt und im Anschluss daran gezeigt, wie Bedarfe in unserer Gesellschaft objektiviert werden. Dabei haben wir gesehen, dass Mitarbeitenden in Sozialverwaltungen aufgrund ihrer Ermessenskompetenz eine bedeutende Rolle zukommt. Sie objektivieren im Kontext wohlfahrtsstaatlicher Politiken die vorab politisch festgelegten Bedarfe auf sozialer Ebene. Dieser Prozess verläuft nicht losgelöst von ihren eigenen Vorstellungen, Werten und Normen – im Gegenteil. Auffassungen darüber, was Bedarf ist und wem dieser unter welchen Voraussetzungen zusteht, prägen ihre Entscheidungen nachhaltig. Wenn wir verstehen wollen, wie Bedarfsgerechtigkeit in Deutschland konkret und alltagsbezogen umgesetzt wird, müssen wir uns, wie von Zacka (2017: 16) gefordert, mit den Prozessen, vor allem aber auch mit den relevanten Entscheidungsträgerinnen und ihren Wertvorstellungen auseinandersetzen. Auch wenn uns die Literatur, wie in 1.3 gezeigt, Anhaltspunkte zu den Fragen des Bedarfs und der Unterstützungswürdigkeit bietet, finden sich weiterhin blinde Flecken, die eine nähere wissenschaftliche Betrachtung nötig machen.

Grundsätzlich können wir festhalten, dass die Konzepte Bedarf und Bedarfsgerechtigkeit in der Literatur bislang eher vernachlässigt oder nur sekundär im Rahmen anderer Gerechtigkeitsparadigmen wie Leistung oder Gleichheit behandelt wurden (Traub 2020; Kittel/Traub i. E. a). Die wenigen Ausführungen und Konzepte zu den Fragen, was Bedarf ist und ab wann dieser als befriedigt gelten kann, sind in erster Linie normativer Natur und bleiben damit in der Regel eher abstrakt. Auch die aktuelle Bedarfsforschung, die vor allem durch die Arbeit der FOR2104 Forschergruppe vorangetrieben wird (Kittel/Traub 2020; i. E. a), ist durch ihre größtenteils experimentellen Ansätze nur bedingt direkt auf Alltagssituationen übertragbar. Es mangelt generell an empirischen Untersuchungen, über die wir Aufschluss über die praktischen Bedarfsverständnisse der Bevölkerung und speziell von SLBs erhalten. Dies ist insbesondere problematisch, da wie Nullmeier (2020: 193) fordert, eine Theorie der Bedarfsgerechtigkeit positiv und normativ informiert aufgestellt sein sollte. Um nachvollziehen zu können, wie Menschen über Bedarf und Bedarfsgerechtigkeit nachdenken, eignet sich am ehesten ein verstehender Forschungsansatz wie wir in ihn der qualitativen Forschung finden. Nur so ist es möglich, ein tiefergehendes Verständnis der individuellen Konzepte erfassen und abbilden zu können. Dem

bisherigen Forschungsstand fehlt es bis auf wenige Ausnahmen an eben solchen Untersuchungen.

Neben den unmittelbaren Bedarfsauffassungen sind für den Prozess der Bedarfsobjektivierung vor allem Vorstellungen der Unterstützungswürdigkeit relevant. Aus der Literatur haben wir Anhaltspunkte dazu erhalten, welche Kriterien eine Rolle bei der Frage spielen, ab wann eine Person als *deserving* wahrgenommen wird. Einige Punkte bleiben aber unbeantwortet oder lassen sich nur bedingt auf deutsche SLBs übertragen. Maynard-Moody/Musheno (2000; 2003) setzen sich in ihrer Arbeit vorrangig mit den Interaktionen von SLBs mit ihren Klientinnen auseinander, behandeln deren entscheidungsrelevante Normen und Werte jedoch eher nachrangig. Van Oorschots (2000; 2006) Kriterien der Unterstützungswürdigkeit basieren auf Daten schwedischer Bevölkerungsumfragen und nicht auf Untersuchungen von Mitarbeitenden des öffentlichen Dienstes. Inwiefern sich seine CARIN-Kriterien insbesondere unter Berücksichtigung der Werte der öffentlichen Verwaltung oder der Public Service Motivation uneingeschränkt auf SLBs übertragen lassen, können wir nicht beurteilen. Jilke/Tummers (2018) befassen sich abschließend zwar direkt mit SLBs, arbeiten aber mit experimentellen Ansätzen in einem US-amerikanischen Kontext. Es bleibt auch hier unklar, inwiefern sich ihr Konzept auch qualitativ in den Lebenswelten deutscher SLBs nachweisen lässt. Wir können daher festhalten, dass es aus wissenschaftlicher Perspektive an einem tiefgehenden, fundierten Verständnis der Unterstützungswürdigkeitskonzepte deutscher SLBs fehlt, vor allem aber auch an Informationen darüber, wie Auffassungen begründet werden. Wenig Erkenntnisse haben wir zudem zur Frage, inwiefern sich Unterschiede zwischen SLBs finden lassen und ob womöglich verschiedene Typen und Muster der bedarfsrelevanten Normen und Werte existieren.

Weiterhin bislang nur unzureichend erforscht wurde die Frage, wie SLBs Bedarfe und Kriterien der Unterstützungswürdigkeit in ihrer Arbeit priorisieren. Ist Bedarf ein absolutes Konzept oder finden wir Abstufungen in den Bedarfsvorstellungen der SLBs? Haben alle bekannten Kriterien der Unterstützungswürdigkeit das gleiche Gewicht oder wirken bestimmte Kriterien stärker als andere? Nach van Oorschot (2000) haben die Dimensionen Kontrolle, Reziprozität und Identität den größten Einfluss auf die Beurteilung der Unterstützungswürdigkeit. Jilke/Tummers (2018) gehen davon aus, dass Bedarfsentscheidung vor allem anhand von Bedarfslagen (Need Deservingness) getroffen werden. Es stellt sich die Frage, inwiefern bei diesen Studien Effekte sozialer Erwünschtheit und die verschiedenen Zielgruppen eine Rolle spielen. Haben SLBs wirklich andere Maßstäbe als Personen der „normalen“ Bevölkerung oder verhalten sie sich in Umfragen nur in höherem Maße moralisch konform?

Abschließend gilt für den Großteil der für unser Forschungsinteresse relevanten Studien, dass diese im US-amerikanischen Raum durchgeführt und erhoben wurden. Zwar finden wir bei van Oorschot (2006) Hinweise darauf, dass die in Schweden entwickelten CARIN-Kriterien zumindest im europäischen Raum ähnlich akzentuiert sind, doch ist ein Transfer von Norm- und Wertvorstellungen zwischen einzelnen Kulturen und Nationalitäten nicht uneingeschränkt möglich. Es fehlt an Studien und Daten, die sich ländervergleichend mit verschiedenen Bedarfs- und Unterstützungswürdigkeitsauffassungen auseinandersetzen. Ob wir die aus der Literatur bekannten Annahmen auf die deutsche Verwaltungskultur übertragen können, bleibt damit zumindest unsicher und macht eine Beleuchtung des Forschungsgegenstandes in Deutschland nötig. Dies gilt insbesondere auch für das US-amerikanische Konzept der Public Service Motivation, das in vielen internationalen Studien zur Erklärung der Einstellungen und des Verhaltens von SLBs herangezogen wird. In der Praxis zeigten sich jedoch wiederholt Probleme beim Transfer des Konzeptes (u. a. Vandenabeele/van de Walle 2008). Auch für Deutschland fehlt es an grundlegenden Untersuchungen, die die Tauglichkeit des Konzeptes für die Verwaltungsforschung überprüfen.

2 Wissenschaftlicher Beitrag der Einzelarbeiten

Die vorliegende Dissertation setzt sich aus insgesamt vier Einzelarbeiten zusammen, die sich aus verschiedenen Blickwinkeln den bedarfsrelevanten Normen und Werten deutscher SLBs annähern und unterschiedliche Forschungslücken adressieren. Die ersten zwei Beiträge befassen sich mittels eines qualitativen Ansatzes mit der Frage, welche Konzepte von Bedarf und Unterstützungswürdigkeit sich bei Mitarbeitenden deutscher Jobcenter identifizieren und abbilden lassen. Während sich der erste Beitrag (2.1) dem Forschungsgegenstand auf einer grundlegenden, deskriptiven Ebene nähert, ist das Ziel des zweiten Beitrages (2.2), verschiedene Typen von SLBs zu identifizieren, die sich in ihren Bedarfs- und Bedürftigkeitsauffassungen wie auch in ihrem Umgang mit Ermessensspielräumen bei der Bedarfsobjektivierung unterscheiden. Der dritte Beitrag (2.3) untersucht anhand eines Conjoint-Experimentes, welche Kriterien der Unterstützungswürdigkeit die Handlungen von SLBs leiten, wenn diese eine knappe Bedarfsressource zwischen zwei gleichgestellten Hilfsempfängenden verteilen müssen. Ihr Entscheidungsverhalten wird mit dem von Personen anderer Berufsfelder abgeglichen. Der vierte Beitrag (2.4) setzt sich abschließend quantitativ mit der Frage auseinander, ob das für den US-amerikanischen Raum entwickelte Konzept der PSM auf die deutsche Verwaltungslandschaft übertragbar ist. In den folgenden Abschnitten werden die Vorgehensweisen, zentralen Erkenntnisse und die Bedeutung der vier Beiträge für die aktuelle Forschungslage dargestellt.

2.1 Bedarfskonzepte und Gerechtigkeitsvorstellungen bei Mitarbeitenden örtlicher Sozialverwaltungen

Der erste Beitrag der Dissertation hat das Ziel, ein grundlegendes, tiefergehendes Verständnis der Bedarfs- und Bedürftigkeitsvorstellungen von SLBs in deutschen wohlfahrtsstaatlichen Institutionen zu entwickeln. Hierfür wurde ein qualitativer Ansatz mittels leitfadengestützter Experteninterviews gewählt. Die Arbeit mit einem halboffenen Erhebungsverfahren ermöglichte es, gezielt Informationen über die anhand der Theorie vermuteten Werte und Einstellungen zu sammeln und zugleich Offenheit gegenüber neuen, unerwarteten Beobachtungen zu bewahren. Dies wäre mit einer standardisierten Befragung nicht in gleicher Weise möglich gewesen.

Die Zielgruppe der Erhebung bildeten Mitarbeitende deutscher Jobcenter. Jobcenter nehmen in Deutschland die zentrale Rolle bei der Umsetzung wohlfahrtsstaatlicher Politiken auf dem „Street-Level“ ein. Neben der Arbeitsvermittlung und Weiterqualifikation von Arbeitssuchenden gehört zu ihren Hauptaufgaben die Sicherstellung der Grundsicherung der ca. 2,5 Millionen betreuten Hilfeempfängerinnen in Deutschland. Zuständig für die direkte Umsetzung der

Grundsicherung und damit für die Herstellung der Bedarfsgerechtigkeit, sind die Mitarbeitenden vor Ort. Sie verfügen bei ihrer Arbeit über erhebliche Ermessensspielräume und objektivieren tagtäglich in direktem Bürgerinnenkontakt verschiedenste Bedarfslagen. Dies machte sie und ihre bedarfsrelevanten Norm- und Wertvorstellungen zu einem idealen Ziel für das Forschungsvorhaben.

Die Befragung der Jobcenter-SLBs gestaltete sich schwieriger als anfangs vermutet. Eine zu Beginn angedachte Erhebung in einem nahe gelegenen Jobcenter konnte trotz mehrmaliger Anfragen und persönlicher Gespräche mit der Geschäftsführung nicht realisiert werden. Daraufhin wurde die Akquisestrategie geändert und breiter aufgestellt. Von den ab dann insgesamt zehn kontaktierten Jobcentern in deutschen Großstädten erteilten am Ende drei eine Erlaubnis zur Durchführung einer Interviewstudie. Die Erhebung erfolgte im Anschluss zwischen März und Juli 2021 und umfasste insgesamt 37 Gespräche mit Jobcenter-Mitarbeitenden verschiedener Abteilungen aus den drei Standorten. Als sehr hilfreich erwies sich rückblickend das ausführlich vorbereitete und getestete Erhebungsinstrument (siehe Appendix A1). Für dieses wurden zuerst forschungsleitende Annahmen formuliert, auf Basis derer im Anschluss elf Hauptfragen mit jeweils gezielten Nachfragen entworfen wurden (Kruse 2015; Helfferich 2011). Neben der vollständigen Abdeckung des Merkmalsraumes lag ein Hauptaugenmerk vor allem darauf, Effekte der sozialen Erwünschtheit zu vermeiden und Befragte dazu anzuregen, bedarfsrelevante Situationen aus ihrem Arbeitsalltag detailliert wiederzugeben. Die Feldphase verlief trotz der anhaltenden Pandemiebedingungen problemlos und erfolgte ausschließlich telefonisch oder digital per Zoom durch die vier Mitarbeitenden des Forschungsteams. Die anschließende Verschriftlichung übernahm ein externes Transkriptionsbüro. In der Auswertung wurde zunächst für jede Person eine Kurzbeschreibung angelegt um im Anschluss daran alle Interviewtranskripte deduktiv-induktiv nach Mayring (2015; 2022) zu kodieren. Dies erwies sich aufgrund der schier Textmasse zwar als überaus ressourcen- und zeitaufwendig, im Hinblick auf die Forschungsfrage aber auch als sehr gewinnbringend.

Die Ergebnisse der Studie belegen, dass deutsche SLBs in wohlfahrtsstaatlichen Institutionen sehr unterschiedliche Vorstellungen davon haben, was Bedarf ist und wem dieser zusteht. Ebenfalls finden sich eindeutige Hinweise darauf, dass diese Vorstellungen keine zu vernachlässigenden Einstellungen der Privatperson sind, sondern einen wesentlichen Einfluss auf die arbeitsbezogenen Ermessenshandlungen nehmen. Hierüber sind sich viele der Mitarbeitenden auch bewusst. Zu Teilen begründeten sie ihre Einstellungen, wobei wir einige Motive aus der Literatur wie die von Nussbaum (2011), Gosepath (2015) oder auch Boulding (1962) wiederfinden. Werden die individuellen Bedarfsvorstellungen der einzelnen SLB gegenübergestellt,

ergibt sich eine implizite Hierarchie der Bedarfe. Diese beginnt bei 1) absoluten Grundbedarfen wie Nahrung, Unterkunft und Kleidung und reicht über 2) basale Bedarfe wie Bildung, Mobilität oder Kommunikation bis hin zu 3) einer (begrenzten) Teilhabe an Sport, Kultur und sozialen Aktivitäten und endet schließlich bei 4) Autonomie und Handlungsfreiheit. In Bezug auf die Unterstützungswürdigkeit wurde sichtbar, dass sich die Mehrheit der aus der Literatur bekannten Dimensionen auch bei deutschen SLBs zeigt. Ähnlich wie bei Jilke/Tummers (2018) hatte das Kriterium der Bedürftigkeit (Need Deservingness) einen verhältnismäßig hohen Einfluss, während das Identitätskriterium von van Oorschot (2000) zu keinem Zeitpunkt eine Rolle spielte. Weiterhin mussten sich Hilfsempfangende die (uneingeschränkte) Unterstützung durch angemessene Verhaltensweisen wie Kooperation, Motivation oder einen Willen zur Veränderung bei einem Großteil der Befragten „verdienen“. Sie sollten zudem keinen wesentlichen Anteil an der Entstehung und vor allem der Aufrechterhaltung der prekären Situation haben. Wie hoch das Level an eingeforderter Reziprozität oder positiver Einstellung war, unterschied sich stark von der jeweiligen befragten Person.

Überraschend waren rückblickend vor allem zwei Beobachtungen. Die Dimension der ressourcenbezogenen Unterstützungswürdigkeit konnte zwar in den Daten nachgewiesen werden, doch war diese anders akzentuiert als bei Jilke/Tummers (2018). So konzentrierten SLBs in unseren Interviews ihre Ressourcen nicht auf Personen, denen sie durch wenig Aufwand effektiv helfen konnten, sondern zogen Ressourcen eher von Personen ab, bei denen sie keine große Aussicht auf Erfolg vermuteten. Die so gewonnen Mittel setzen sie anschließend ein, um besonders motivierten Personen umfangreicher helfen zu können. Zweitens offenbarten die Daten eine weitere, abstraktere Dimension der Unterstützungswürdigkeit, die den aus der Literatur bekannten Dimensionen vorgelagert ist. Ein Teil der befragten SLBs äußerte, dass Unterstützungswürdigkeit unabhängig von allen Eigenschaften und Verhaltensweisen der betreuten Personen sei und alle Anrecht auf identische Hilfe hätten. Dies galt in vielen Fällen ausdrücklich auch für Personen, die sich bewusst dazu entschieden, keiner Erwerbstätigkeit nachzugehen. Die Kriterien von van Oorschot (2000) und Jilke/Tummers (2018) zeichnen sich damit auch in unserer Erhebung ab, gelten aber nur für einen Teil der Befragten. Für den anderen Teil stellt sich die Frage einer „Würdigkeit“ von Hilfsempfangenden hingegen aus Prinzip nicht. Häufig ging diese Vorstellung der Unterstützungswürdigkeit mit einem breiten Bedarfsverständnis einher.

2.2 Who is Deserving of What? A Qualitative Analysis on German Street-level Bureaucrats' Attitudes toward Deservingness and Need

Der zweite Beitrag der Dissertation schließt an die Analyse des ersten Papiers an und systematisiert die Beobachtungen auf vier Idealtypen von SLBs in wohlfahrtsstaatlichen Institutionen. Der Beitrag hat das Ziel, das erlangte Verständnis über die bedarfsrelevanten Konzepte in Jobcentern um eine personalaggregierte Ebene zu erweitern. Im Zentrum des Vorgehens standen folgende Fragen: Lassen sich Muster in den Einstellungen und Werten der Mitarbeitenden identifizieren und wenn ja, welche Einstellungen treten besonders häufig bei welchen Mitarbeitendengruppen auf? Wie interagieren die Konzepte und welche Auswirkungen hat dies auf die Ausführung von Ermessensentscheidungen bei der Objektivierung von Bedarf?

Um Antworten auf diese Fragen zu finden, wurde die Inhaltsanalyse nach Mayring (2000; 2022) aus 2.1 um eine fallkontrastive Analyse erweitert, bei der die Interviewten anhand von sechs Hauptkategorien verschiedenen Gruppen zugewiesen wurden. Bei den Kategorien handelte es sich um: 1) Konzepte sozialer Gerechtigkeit, 2) Erwartungen gegenüber Hilfsempfangenden, 3) legitime Begründung der Unterstützungswürdigkeit, 4) Umfang und Begründung des Bedarfskonzeptes, 5) Bewertung der aktuell gezahlten Sozialleistungen und 6) Nutzung und Begründung von Sanktionen bei der Arbeit mit Hilfsempfangenden. Am Ende sollten die so erstellten Gruppen eine möglichst hohe interne Homogenität aufzeigen, während zwischen den Gruppen eine möglichst hohe Heterogenität in den kategorisierten Einstellungen und Handlungen als Ziel gesetzt war. Wie es für qualitative Forschung zu erwarten ist, konnten nicht alle Interviewten einem eindeutigen Typ zugewiesen werden. Einige Personen wechselten in den Gesprächen ihre Haltungen, machten widersprüchliche Angaben oder ließen sich bei bestimmten Kategorien mehr als einem Typ zuweisen. Die im Endresultat aggregierten Mitarbeitendentypen sind daher als Idealtypen zu verstehen, denen Mitarbeitende im Jobcenter auf einem Kontinuum mehr oder weniger entsprechen. Die hohe Zahl an Interviews, die aufwendige Analyse und vor allem die recht eindeutige Zuteilbarkeit des Großteils der Personen lässt jedoch annehmen, dass die Studienergebnisse der Arbeitsrealität deutscher Jobcenter hinreichend nahekommen. Als Resultat ergaben sich folgende vier Typen: Der Hardliner (*Hardliner*), der Verwalter (*Administrator*), der pragmatische Sozialarbeiter (*Pragmatic Social Worker*) und der Altruist (*Altruist*).

Personen des Typs *Hardliner* zeichnen sich durch ein sehr restriktives Verständnis von Unterstützungswürdigkeit, ein stark von Leistung geprägtes Gerechtigkeitsempfinden, hohe Erwartungen gegenüber Hilfsbedürftigen und ein sehr limitiertes Verständnis von Bedarf aus. Auch

wenn objektive Bedarfsgründe wie beispielsweise Krankheit oder Behinderung für den Hardliner Gründe für eine (vollumfängliche) Unterstützungswürdigkeit sind, liegt sein Hauptaugenmerk auf der *Earned Deservingness* (Jilke/Tummers 2018). Bei „Fehlverhalten“ nutzt er den vollen Ermessensspielraum aus, um Personen zu sanktionieren und Leistungen zu kürzen. Seine Vorstellungen von Bedarf können wir auf der unteren Stufe verorten (siehe hierzu 2.1). Sie dienen in erster Linie der Sicherung des Überlebens einer Person. Der zweite Typ, der *Verwalter*, richtet seine Werte stark an den gesetzlichen Vorgaben aus und lässt nur wenig eigene Vorstellungen erkennen. Für ihn sind Menschen unterstützungswürdig, wenn sie einen rechtlichen Anspruch auf Hilfe haben. Hierfür müssen sie die Auflagen erfüllen, die das Gesetz vorsieht. Auch seine Bedarfsvorstellungen sind rechtlich geprägt – Bedarf ist das, was der Gesetzgeber als solchen definiert. Ermessensspielräume existieren nach der Meinung des Verwalters nur in sehr geringem Maße. Das Gros seiner Entscheidungen sieht er als vorgegeben an. *Pragmatische Sozialarbeiter* haben ähnlich wie Hardliner und Verwalter Erwartungen an ihre Klientinnen, jedoch in geringerem Maße und aus anderen Motiven. Ihr Hauptanliegen ist es, Menschen nachhaltig zu helfen. In Bezug auf die Frage der Unterstützungswürdigkeit zeigen sie hohe Level an Verständnis für komplexe Lebensumstände und Bedarfslagen verschiedener Art (*Need Deservingness*). Gleichzeitig erwarten sie auf einem niedrigen Niveau reziprozitäre Handlungen oder zumindest eine positive Einstellung der Hilfssuchenden. Bedarf ist für sie weiter gefasst und umschließt neben Grundbedarfen auch die Bereitstellung und Sicherstellung von Infrastruktur, Bildung und Kommunikation ebenso wie soziale, kulturelle und politische Teilhabe. Ermessensentscheidungen werden vom pragmatischen Sozialarbeiter gezielt so getroffen, dass sie das bestmögliche Outcome für ihre Klientinnen bewirken. *Altruisten* zeichnen sich abschließend durch geringe bis nicht vorhandene Erwartungen gegenüber Hilfsempfängenden, eine Befürwortung der bedingungslosen Unterstützungswürdigkeit und ein sehr weites Bedarfsverständnis aus. Für den Altruisten spielen keine der bekannten Unterstützungswürdigkeitskriterien eine Rolle. Seiner Auffassung nach hätten alle Menschen das gleiche Anrecht auf volle Bedarfsbefriedigung. Sein Bedarfsverständnis erinnert an das Konzept des Befähigungsansatzes (Nussbaum 2011). Menschen soll die Ressourcen erhalten, die sie für ein selbstbestimmtes, autonomes Leben benötigen. Aus diesem Grund verzichtet der Altruist nahezu vollständig auf Sanktionen und dehnt Ermessensspielräume zu Teilen sehr weit zu Gunsten seiner Klientinnen aus.

Die zwei Beiträge, die auf Grundlage der qualitativen Erhebung entstanden sind, geben uns einen umfänglichen Einblick in die bedarfsrelevanten Norm- und Wertvorstellungen von SLBs

und helfen uns damit, die Objektivierung von Bedarf im deutschen Wohlfahrtsstaat besser verstehen zu können. Trotz der sorgfältigen Leitfadengestaltung und aufwendigen Auswertung birgt die qualitative Erhebung das Risiko einer Verzerrung durch sozial erwünschtes Verhalten. Ein möglicher Hinweis hierfür liegt im Fehlen jeglicher Anzeichen des für van Oorschot (2000) bedeutsamen Identität-Kriteriums in den Gesprächen. Dies scheint bei einer Studienlage, die eindeutig auf die Existenz von diskriminierendem Verhalten durch SLBs in deutschen Verwaltungen schließen lässt (u. a. Grohs et al. 2016; Adam et al. 2021), zumindest überraschend. Aus diesem Grund wurde neben der qualitativen Interviewstudie eine Umfrageexperiment mit einem Conjoint-Modell durchgeführt, das Rückschlüsse auf das Entscheidungsverhalten von SLBs liefert.

2.3 Differentiation or Discrimination? Discretionary Decision-making of Street-level Bureaucrats

Das dritte Papier der Dissertation behandelt mit der Unvoreingenommenheit einen der zentralen Werte der Arbeit der öffentlichen Verwaltung. Diesem zufolge sollen SLBs bei ihren (Ermessens-)Entscheidungen alle Eigenschaften von Hilfsempfängenden ignorieren, die für die Entscheidungsfindung rechtlich irrelevant sind (Moreno-Ternero/Roemer 2006). Wie sieht es aber mit Situationen aus, in denen sich SLBs in einer Bedarfssituation zwischen zwei in gleicher Weise anspruchsberechtigten Personen entscheiden *müssen*? Nach welchen Kriterien wählen sie aus, wem eher geholfen wird und unterscheidet sich ihr Verhalten wirklich von Personen anderer Berufsfelder wie der Wert der Unvoreingenommenheit oder das PSM-Konzept vermuten lassen? Die Studie stellte die Annahme voraus, dass SLBs in solchen Situationen ihre Entscheidungen am ehesten anhand der wahrgenommenen Bedürftigkeit ausrichten und nicht anhand illegitimer Kriterien wie beispielsweise Herkunft oder Geschlecht.

Für die Studie wurde ein Forced-Choice Conjoint-Experiment (Hainmueller et al. 2014) mit begleitender Umfrage entworfen, bei dem Befragte entscheiden mussten, welcher von zwei rechtlich gleich gestellten Sozialhilfeempfängenden sie helfen wollen. In dem fiktiven Beispiel benötigen zwei Personen ein Darlehen für ein defektes Haushaltsgerät (Kühlschrank). Es stehen jedoch nur finanzielle Mittel für eine Person zur Verfügung, während die andere vier Wochen ohne Gerät auskommen muss. Die Antragsstellenden variieren in acht Attributen, die verschiedene Kriterien der Unterstützungswürdigkeit bedienen. Bedürftigkeit als solche (Need / Need Deservingness) wird über die Haushaltsgröße operationalisiert. Earned Deservingness bzw. die Dimensionen Kontrolle (Control), Einstellung (Attitude) und Reziprozität (Reciprocity) werden über die Ursache der Erwerbslosigkeit und das gezeigte Verhalten der Person beschrieben,

Identität (Identity) über Geschlecht, Alter und Nationalität (van Oorschot 2000; Jilke/Tummers 2018). Als Ergebnis gibt das Conjoint-Modell für jede Attributeigenschaft einen durchschnittlichen Marginal Component Effect (AMCE) aus. Dieser bestimmt, ob eine Attributeigenschaft die Wahrscheinlichkeit für eine positive Entscheidung für das Darlehen erhöht oder verringert. Die Verwendung eines Conjoint-Modells nach Hainmueller et al. (2014) bot mehrere Vorteile gegenüber klassischen experimentellen Ansätzen wie beispielsweise die eines Vignettendesigns. Durch die fortlaufende Randomisierung der Attribute und deren Reihenfolge konnte der Einfluss einer viel höheren Bandbreite an Faktoren auf die Bedarfsentscheidung gemessen werden. Die Randomisierung ermöglichte es weiterhin, Teilnehmenden mehrere Personenpaare hintereinander vorzulegen und damit die statistische Belastbarkeit der Ergebnisse durch eine höhere Anzahl an Entscheidung zu erhöhen. Auch verhindert das Modell eine einfache Identifizierung der vermeintlich forschungsrelevanten Faktoren durch die Teilnehmenden und senkt damit das Potenzial an sozial erwünschtem Verhalten (Hainmueller et al. 2014; Hainmueller et al. 2015).

Da eine Befragung von ausschließlich Mitarbeitenden aus wohlfahrtsstaatlichen Institutionen nicht umsetzbar war, wurden zwei Arten von Samples erhoben. In der ersten Erhebung führte ein externer Anbieter für Online-Umfragen eine repräsentative Umfrage von in Deutschland lebenden Staatsbürgern durch. Die Teilnehmenden wurden anschließend anhand ihrer demografischen Angaben den Gruppen „öffentlicher Dienst“ und „Privatwirtschaft“ zugewiesen, um hierüber das Verhalten von Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung abbilden und in Relation zu einer Referenzgruppe setzen zu können. Das zweite Sample umfasst drei Studierenden-Gruppen mit unterschiedlicher Nähe zum öffentlichen Dienst. Bei diesen handelte es sich um 1) Studierende einer Verwaltungsfachschule, 2) Studierende einer Hochschule für Soziale Arbeit sowie 3) Studierende verschiedener Fächer einer großen deutschen Universität als Referenzgruppe. Die Feldphase dauerte von Mai bis Juni 2019. Die Nutzung von zwei Sample Gruppen ermöglichte die Untersuchung der Fragestellung aus mehreren Perspektiven. So konnte anhand der Bevölkerungsumfrage geprüft werden, nach welchen Kriterien Mitarbeitende des öffentlichen Dienstes Bedarfsentscheidungen treffen und inwiefern sich ihr Verhalten von Personen der Privatwirtschaft unterscheidet. Die Hinzuziehung der Studierendengruppen erlaubte zusätzlich die Untersuchung möglicher PSM-Effekte. Hier konnte der Frage nachgegangen werden, ob sich Unterschiede im Verhalten auf grundlegende persönliche Dispositionen zurückführen lassen, die bereits im Studium und damit vor dem Eintritt in das Berufsleben bestehen.

Im Ergebnis zeigte die Conjoint-Analyse, dass Befragte sampleübergreifend ihre Entscheidungen in erster Linie anhand der Bedarfsdimension ausrichten (Need / Need Deservingness). So hatten Familien mit einer hohen Anzahl an Kindern ebenso wie Alleinerziehende die besten Aussichten auf die Bewilligung ihres Antrages. Nachfolgend relevant für die Entscheidungen waren Aspekte der Earned Deservingness bzw. der Dimensionen Kontrolle, Einstellung und Reziprozität. Anders als in der qualitativen Interviewstudie zeigten sich im Experiment jedoch auch schwache Anzeichen für die Existenz des Identitätskriteriums von van Oorschot (2000). So hatten in der Bevölkerungsumfrage Hilfsempfangende deutscher Herkunft leichte Vorteile gegenüber Personen anderer Nationalitäten. Im Vergleich zu den übrigen Dimensionen waren die identitätsbezogenen Effekte jedoch überaus gering. Entgegen den Annahmen ließen sich weiterhin keine signifikanten Unterschiede zwischen Personen des öffentlichen Dienstes und Personen aus der Privatwirtschaft feststellen. Auch bei den Studierendengruppen waren nur geringe Differenzen erkennbar. Hier überraschte, dass die Studierenden der Verwaltungshochschule am ehesten diskriminierendes Verhalten zeigten, obwohl diese nach ihrer Studienwahl die höchste Affinität für den öffentlichen Sektor aufzeigen sollten.

Zusammenfassend fügen sich die Ergebnisse der Conjoint-Analyse passend in die der qualitativen Studie ein. Wenn SLBs in einer Bedarfsfrage zwischen zwei rechtlich gleichgestellten Personen priorisieren müssen, bestimmt vor allem der Grad der objektiv wahrnehmbaren Bedürftigkeit ihre Entscheidung. Positive konnotierte Verhaltensweisen wie eine hohe Motivation oder Mitarbeit sind ebenfalls begünstigende Entscheidungsfaktoren, während eine Selbstverschuldung der Situation negativ aufgenommen wird. Trotz der Annahme, dass SLBs aufgrund der Werte des öffentlichen Dienstes und höherer PSM-Level im Vergleich zu anderen Berufsgruppen eher unvoreingenommen handeln, zeigten alle Samples nahezu identische Entscheidungsmuster. SLBs achten in gleicher Weise wie Personen der Privatwirtschaft zuerst auf Bedarf und folgend auf das Verhalten der Hilfssuchenden, zeigen aber ebenfalls schwache Diskriminierungstendenzen. Dies führt uns u. a. zur Frage, inwiefern die Werte des öffentlichen Dienstes wie auch die Public Service Motivation Wertekonstrukte sind, die eine starke Verwurzelung im öffentlichen Dienst aufzeigen. Das letzte Papier setzte sich daher abschließend mit der Frage auseinander, inwiefern PSM ein fähiger Prädiktor für Unterschiede zwischen SLBs und Personen der Privatwirtschaft in Deutschland sein kann.

2.4 Public Service Motivation in Germany – An Empirical Assessment of the Adaptability of PSM to Germany

Der vierte Beitrag der Dissertation befasst sich mit der Übertragbarkeit des PSM-Konzeptes auf Deutschland und nutzt hierfür die Daten der begleitenden Umfrage des Conjoint-Experimentes. In dieser wurden für die Bevölkerungsstichprobe sowie für die Studierenden samples soziodemografische Merkmale, verschiedene Typen der Arbeitsmotivation und die Ausprägung der PSM-Level gemessen. Die bisherige Studienlage zum PSM Konzept ist in Deutschland bis auf wenige Ausnahmen (Schaa et al. 2014; Keune et al. 2018) nur unzureichend aufgestellt, sodass mit dem Beitrag wichtige Grundlagenforschung betrieben wird. Vor allem die breite Datenbasis ermöglichte eine umfassende Überprüfung verschiedener Grundannahmen des PSM-Konzeptes für den deutschen Raum. So fragt das Papier, inwiefern deutsche SLBs im Vergleich zu Personen aus dem Privatsektor höhere Level an PSM zeigen und prüft zusätzlich die Zusammenhänge des Konzeptes mit den Variablen Alter, Bildung, Geschlecht und Arbeitsmotivation (extrinsisch, intrinsisch, altruistisch) (Perry 1997; Alonso/Lewis 2001; van Witteloostuijn et al. 2017; Piatak/Holt 2021). Anhand der Auswertung der Studierenden Daten konnte zusätzlich geprüft werden, ob PSM wie im ursprünglichen Konzept angedacht eine Frage der beruflichen Sektorwahl ist (Perry/Wise 1990) oder nicht etwa doch eher mit der Art des Berufs korreliert (Person-Sektor-Fit/Person-Job-Fit).

Da die wenigen bisherigen Studien zu PSM im deutschsprachigen Raum Probleme mit dem Messinstrument feststellten, nutzt der Beitrag die für den internationalen Vergleich ausgelegte Fragebatterie von Kim et al. (2013). Diese misst die vier PSM-Dimensionen 1) *APS Attraction to Public Service*, 2) *CPV Commitment to Public Values*, 3) *COM Compassion* und 4) *SS Self-Sacrifice* auf einer 5er Skala mit jeweils vier Items. Für die Analyse der PSM in Deutschland und den Vergleich der Samples wurden für jede Dimension ein Mittelwert aus den vier Items sowie ein PSM-Gesamtmittelwert gebildet. Anschließend stellt die Studie die Gruppenunterschiede mittels T-Tests und ANOVA dar und prüft die Korrelation zwischen den einzelnen Dimensionen mit den Variablen Geschlecht, Alter, Bildung und Arbeitsmotivation. Die Auswertung der Cronbachs Alpha Werte des Instrumentes ermöglichte zudem die Bewertung der internen Konsistenz der Fragebatterie von Kim et al. (2013). Das dritte Studierenden sample, das Studierende verschiedener Fachrichtungen umfasst, wurde für die Überprüfung der Sektor-Fit-These nochmals in drei Gruppen unterteilt (Sozial-/Geisteswissenschaften, Wirtschaft und Recht, MINT). Sollten PSM-Werte für Studiengruppen mit einer starken sozialen Ausrichtung signifikant höher ausfallen, würde dies aufgrund des starken altruistischen Moments des Kon-

zeptes für die Job-Fit-These sprechen. Zeigten sich eher signifikant hohe PSM-Werte für Studiengänge, die eine Anstellung im öffentlichen Dienst garantieren (Verwaltungshochschule), würde dies hingegen die ursprüngliche Annahme von Perry/Wise (1990) stärken.

Die Auswertung zeigte für alle untersuchten Gruppen eine hohe Präsenz an PSM, wobei die Dimensionen APS, CPV und COM verhältnismäßig stark ausgeprägt waren. Dies lässt darauf schließen, dass das PSM-Konzept in Deutschland vor allem durch ein starkes Bekenntnis zu den Werten der öffentlichen Verwaltung, ein hohes Level an Empathie sowie eine hohe Bereitschaft zur gesellschaftlichen Mitgestaltung akzentuiert ist. Die Daten lassen jedoch daran zweifeln, dass es sich bei der PSM um ein Konzept handelt, dass stark mit dem öffentlichen Sektor verbunden ist. So fanden sich keine signifikanten Differenzen zwischen Personen des öffentlichen Dienstes und Personen, die in der Privatwirtschaft tätig sind. Auch zeigten überraschenderweise Studierende der Verwaltungshochschule die niedrigsten PSM-Werte aller Gruppen. Dies lässt zusammen mit den hohen PSM-Werten für Studierende sozial ausgerichteter Studiengänge darauf schließen, dass das Konzept eher zur Erklärung der Berufswahl als für die Entscheidung einer Anstellung im öffentlichen Dienst herangezogen werden kann. Menschen mit einer hohen Public Service Motivation suchen sich demnach eine Beschäftigung, bei der sie anderen Menschen helfen können, relativ unabhängig von der Frage, wo oder bei welchem Unternehmen sie die Tätigkeit ausführen können. Die weiteren Analysen ergaben positive Korrelationen des PSM-Konstruktes mit Alter und Bildungsgrad sowie höhere Werte für weibliche Befragte. Die Zusammenhänge von PSM und Typen der Arbeitsmotivation zeigten ein unerwartetes Ergebnis. Zwar fanden sich starke Korrelationen zwischen PSM und intrinsischen wie altruistischen Arbeitsmotivatoren, in der Bevölkerungsstichprobe jedoch auch schwache Korrelationen mit extrinsischen Faktoren. Die Literatur (u. a. Hammerschmidt et al. 2009; Keune et al. 2018) ging bis dahin davon aus, dass PSM und extrinsische Arbeitsanreize negativ korrelieren und Motivatoren wie hohe Vergütung oder Prestige die intrinsische Motivation von Mitarbeitenden sogar schädigen könnten. Abschließend empfiehlt der Beitrag für zukünftige PSM-Forschung in Deutschland die Nutzung des Erhebungsinstrumentes von Kim et al. (2013), das insbesondere im Vergleich zu den vorherigen Studien durch eine höhere interne Konsistenz der einzelnen Dimensionen wie auch des Gesamtwertes zeigte.

Teil 2

Die einzelnen Beiträge

3 Bedarfskonzepte und Gerechtigkeitsvorstellungen bei Mitarbeitenden örtlicher Sozialverwaltungen

3.1 Einleitung

Systeme sozialer Sicherung funktionieren nur so gut, wie die Umsetzung ihrer Prinzipien vor Ort funktioniert. Dabei gilt, dass gesetzliche Bestimmungen nicht so präzise sein können, dass sie jeden einzelnen Hilfsfall umfassend und angemessen regeln (Lipsky 1980; Maynard-Moody/Musheno 2003; Frederickson 2010; Grimm/Plambeck 2013; Zacka 2017). Die Mehrzahl aller sozialstaatlichen Gesetze und Verordnungen enthält daher Ermessensspielräume. Diese Spielräume ermöglichen es den Sozialverwaltungen vor Ort einzelfallbezogene Entscheidungen zu treffen, sodass eine möglichst gute Passung sozialstaatlicher Leistungen zu individuellen Bedarfslagen erreicht wird. Diese Ermessensspielräume müssen von den Mitarbeitenden der Sozialverwaltungen, den *Street-level Bureaucrats* (SLBs), wie Lipsky (1980: 3) sie prägend bezeichnete, ausgefüllt werden.⁴

Bei der Umsetzung der Sozialgesetzgebung besteht die Aufgabe der SLBs daher vor allem darin, a) zu ermitteln, ob eine Person nach den gesetzlichen Vorgaben als bedürftig anzusehen ist, also Anspruch auf staatliche Hilfe besteht, und b) ein konkretes Hilfeniveau festzulegen. Diese Prüfung ist Teil eines Prozesses, den wir Traub (2020: 5–6) folgend als *Objektivierung* individueller Bedürftigkeit bzw. individuellen Bedarfs bezeichnen. Im Prozess der Objektivierung transformieren Urteile von SLBs einen zunächst nur individuell wahrgenommenen Hilfebedarf in einen gesellschaftlich anerkannten Hilfebedarf, der eine Antwort (Solidarität, Unterstützung) auf Grundlage sozialstaatlicher Gesetze und Vorschriften verdient. Zur Objektivierung sammeln SLBs Informationen über die individuelle Situation von Betroffenen und treffen daraufhin Unterstützungsentscheidungen. Diese Entscheidungen werden durch Gesetze, Verordnungen und behördeninterne Handreichungen, aber zu einem erheblichen Anteil auch durch die individuellen Wert- und Normvorstellungen der SLBs bestimmt (Frederickson 2010: 51–52; Zacka 2017: 36–37). Diese Vorstellungen „act as filters that regulate how bureaucrats make use of their discretionary power“ (Zacka 2017: 12). Ob und welche Art an Unterstützung einer Person zugestanden wird, ist damit in der Verwaltungspraxis eng mit den individuellen Wertvorstellungen der SLBs verbunden.

Diese individuellen normativen Filter wurden bislang für die SLBs in den Sozialverwaltungen der Bundesrepublik Deutschland nur unzureichend beschrieben. Moralische Vorstellungen

⁴ Street-level Bureaucrats sind „public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work“ Lipsky (1980).

werden in der Literatur nur in sehr eng gefassten Kontexten untersucht, etwa als Vorstellungen über „gute“ und „schlechte“ Kundinnen (Weinbach 2014) oder mit einem ausschließlichen Blick auf Alleinerziehende als Klientel (Stockinger/Zabel 2021). Gerechtigkeitsvorstellungen werden für die Klientel der Sozialverwaltung (May 2018), nicht aber für die SLBs selbst beschrieben, und Ermessensentscheidungen werden vor allem auf der Gestaltungs-, nicht aber auf der Begründungsebene dargestellt (Grimmer 2018; Karl et al. 2011; Grimm/Plambeck 2013). Vor diesem Hintergrund fragen wir: Was sind die Vorstellungen über Bedarf und soziale Gerechtigkeit von SLBs in den Sozialverwaltungen der Bundesrepublik Deutschland? Wer wird von ihnen als „würdig“ eingestuft, Unterstützung von der Gesellschaft zu erhalten?

Wir beantworten diese Forschungsfragen auf der Basis von 37 Expertinneninterviews, die wir zwischen März und Juli 2021 leitfadengestützt mit Mitarbeitenden von Jobcentern in deutschen Großstädten geführt haben. Bei der Personenauswahl haben wir uns auf Mitarbeitende in der Arbeitsvermittlung fokussiert, da vor allem in diesem Tätigkeitsfeld der Jobcenter große Ermessensspielräume bestehen. Den Schwerpunkt unseres empirischen Materials bilden daher SLBs, die mit Leistungen zur Eingliederung in Arbeit befasst sind. In geringerer Zahl haben wir auch Mitarbeitende der Leistungsabteilungen befragt, die sich vorrangig mit Entscheidungen über Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes auseinandersetzen.

Wir gehen wie folgt vor: Wir erläutern, warum Ermessensausübung bei *Street-Level*-Entscheidungen unvermeidlich ist, und leiten daraus die Notwendigkeit ab, sich mit den gerechtigkeitsbezogenen Normen und Werten von SLBs in deutschen Sozialverwaltungen auseinanderzusetzen. Folgend diskutieren wir die Konzepte der *sozialen* und der *Bedarfsgerechtigkeit* sowie das der *Unterstützungswürdigkeit* und entwickeln vor dem Hintergrund dieser Ausführungen unsere forschungsleitenden Annahmen für die empirische Analyse. Im Anschluss folgt die Darlegung unseres Forschungsdesigns und des Erhebungsprozesses. In Kapitel 3.4 analysieren wir die beobachteten Einstellungen der SLBs in örtlichen Sozialverwaltungen der Bundesrepublik Deutschland. Dabei richten wir unseren Fokus auf die entscheidungsrelevanten Begründungsfiguren, nicht aber auf den Prozess der Ermessenausübung an sich. Wir schließen den Beitrag mit einer Zusammenfassung und einem Ausblick.

3.2 Konzepte sozialer Gerechtigkeit, Bedürftigkeit und Unterstützungswürdigkeit

3.2.1 Die Relevanz individueller Normvorstellungen von SLBs

Sozialverwaltungen haben die Aufgabe, soziale Unterstützungsleistungen für bedürftige Personen zu organisieren. Damit die Gesellschaft auf individuellen Unterstützungsbedarf mit Hilfeleistungen reagieren kann, ist es notwendig, diesen Bedarf zu objektivieren (Traub 2020). In großen, komplexen Gesellschaften erfolgt diese Objektivierung nicht im direkten Miteinander der Gesellschaftsmitglieder. Vielmehr werden verschiedene Akteure mit besonderer Expertise beauftragt, die zum einen Standards definieren und zum anderen individuelle Ansprüche mit diesen Standards vergleichen (Kittel 2020: 101 ff.). Praktisch bedeutet dies, dass Gesellschaften zunächst auf allgemeiner, etwa nationaler Ebene Gesetze zur Bedarfsfestsetzung und Bedarfsanerkennung entwickeln. Diese werden folgend auf lokaler Ebene umgesetzt, indem SLBs Entscheidungen treffen, die den konkreten Bedarf einzelner, unterstützungsbedürftiger Personen und Familien bestimmen und entsprechende staatliche Maßnahmen festlegen.

In diesem lokalen Entscheidungsprozess müssen SLBs nach (Zacka 2017: 63–65) drei Arten von Urteilen treffen: Erstens müssen sie ein interpretatives Urteil über die von Gesetzen allgemein verfolgten Ziele und die Bedeutung einzelner Regelungen im Gesetz fällen. Zweitens müssen sie ein subsumptives Urteil fällen, mit dem der Einzelfall einem bestimmten gesetzlichen Regelungsbereich zugeordnet wird. Mit der Subsumption eines Falles unter einen Regelungsbereich geht die Verwaltungsentscheidung (der Entschluss) einher, in einem konkreten Falle zu handeln oder dies eben nicht zu tun. Drittens müssen SLBs entscheiden, welche der gesetzlich verfügbaren Mittel am ehesten dazu geeignet sind, das geforderte Ziel zu erreichen.⁵

Übertragen auf den Bereich sozialer Unterstützungsleistungen geht es bei der ersten Beurteilung um die Frage, was das Sozialrecht eigentlich erreichen will. Will es beispielsweise primär physische Grundbedarfe sichern, oder will es Bedürftigen auch gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen? Auf der zweiten Urteilsebene müssen SLBs entscheiden, welchem Unterstützungsbereich der gesetzlichen Vorschriften ein konkreter Hilfefall zugeteilt wird. Dazu müssen sie beispielsweise entscheiden, ob eine Person nach ihrer Auslegung des Gesetzes als bedürftig zu

⁵ Im deutschen Verwaltungsrecht werden die von Zacka (2017) beschriebenen Entscheidungen als *Entschliessungsermessen* und *Auswahlermessen* bezeichnet. Beide zusammen bilden das *Verwaltungsermessen*, das formal definiert ist als der Handlungsspielraum, den ein Gesetz explizit lässt, um fallangemessene Entscheidungen zu ermöglichen.

behandeln ist. Schließlich muss drittens beurteilt werden, welche konkrete Handlung durchzuführen ist. Welche Verwaltungsentscheidung ist am ehesten effektiv und effizient und führt zu einem sozial gerechten Ergebnis?

All diese Entscheidungen sind Ermessensentscheidungen. Ermessenseinräumung ist nötig, weil Gesetze, Verordnungen und Handlungsrichtlinien wegen ihres Abstraktionsgrades nicht geeignet sind, die Heterogenität und Komplexität individueller Bedarfslagen umfassend abzudecken. Erst Ermessen ermöglicht nach Lipsky „a response to the human dimensions of situations“ (Lipsky 1980: 15). Ermessen einzuräumen ist also der Weg, auf dem öffentliche Verwaltungen zu fallangemessenen Entscheidungen auf individueller Ebene kommen. Rothstein/Teorell gehen sogar so weit zu sagen, dass es keine fairen und angemessenen Einzelfallentscheidungen ohne Ermessen geben kann (Rothstein/Teorell 2008: 177). Folgerichtig beobachten zahlreiche Autorinnen, wie allgegenwärtig die Ausübung von Ermessen in Sozialverwaltungen ist (für viele siehe Grimm/Plambeck 2013; Lipsky 1980; Maynard-Moody/Musheno 2003).

Wenn Gesetze und Verordnungen notwendigerweise Ermessensspielräume für SLBs vorsehen, also Entscheidungsfreiräume lassen, dann stellt sich die Frage, anhand welcher Kriterien diese Freiräume ausgefüllt werden. Viele Autorinnen verweisen darauf, dass SLBs bei der Ausübung von Ermessen auf ihre persönlichen Norm- und Wertvorstellungen zurückgreifen (müssen), um Entscheidungen treffen zu können (Frederickson 2010: 51–52; Zacka 2017: 36–37; Jilke/Tummers 2018; Maynard-Moody/Musheno 2000; Maynard-Moody/Musheno 2003). Wenn dem so ist, dann ist es bedeutsam, der Frage nachzugehen, welche im Kontext der Ermessensausübung relevanten Norm- und Wertvorstellungen sich bei SLBs finden lassen. Relevant für die Arbeit in der Sozialverwaltung sind dabei zum einen Vorstellungen von sozialer und Bedarfsgerechtigkeit, die sich auf den Umfang der Unterstützung beziehen, die eine bedürftige Person erhalten soll. Zum anderen sind solche Einstellungen relevant, von denen ausgehend eine Person als mehr oder weniger unterstützungswürdig angesehen wird. Beide Konzeptkreise diskutieren wir in den folgenden beiden Abschnitten, um davon ausgehend forschungsleitende Annahmen für unsere empirische Analyse abzuleiten.

3.2.2 Soziale Gerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit

Bei der Diskussion des Konzeptes „soziale Gerechtigkeit“ stellt sich die Frage, wie und nach welchen Prinzipien die in einer Gesellschaft verfügbaren Ressourcen unter ihren Mitgliedern verteilt werden sollen. Hier werden drei Prinzipien unterschieden: Gleichheit, Leistungsgerechtigkeit und Bedarfsgerechtigkeit (u. a. Miller 1976; Konow 2003). Nach dem Prinzip der Gleichheit sollen die Ressourcen einer Gesellschaft vollkommen gleich verteilt werden, jede

Bürgerin hat also Anspruch auf die gleiche Ressourcenausstattung. Leistungsgerechtigkeit liegt dagegen dann vor, wenn diejenigen, die mehr zum Gesamtwohlstand einer Gesellschaft beitragen, auch mehr individuelle Ressourcen erhalten. Das Bedarfsprinzip besagt schließlich, dass jede Bürgerin in der Lage sein soll, auf einem anerkannten Mindestniveau am täglichen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Leben teilzunehmen. Über die dafür benötigten Ressourcen muss sie verfügen können (Mac Cárthaigh 2014). Das Bedarfsprinzip betrachtet Verteilungsfragen damit – anders als das Leistungs- und das Gleichheitsprinzip – nicht von den Ressourcen ausgehend, sondern setzt vielmehr das Individuum und seine Bedürfnisse in das Zentrum der Betrachtung. Durch den Fokus auf die Frage, was eine Person in Abhängigkeit von ihrem Bedarf und dem gesellschaftlich festgelegten Mindestniveau der Bedarfsdeckung erhalten soll, steht das Bedarfsprinzip an zentraler Stelle bei der Diskussion wohlfahrtsstaatlicher Politik. Dementsprechend diskutieren wir auch hier soziale Gerechtigkeit vorrangig aus der Perspektive des Bedarfsprinzips.

Der Bezug auf das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit macht es notwendig zu klären, was unter *Bedarf* verstanden werden soll. Die Literatur liefert hierzu verschiedene Ansätze. Gosepath (2015) etwa erörtert Gleichheit zunächst als moralische Gleichheit. Daraus leitet er das Recht aller Bürgerinnen ab, in (gleich) würdigen Umständen zu leben. Wenn dies als Grundnorm anerkannt werde, dann müsse ein System wohlfahrtsstaatlicher Umverteilung dafür Sorge tragen, dass jeder Mensch in (gleicher) Würde leben kann. Bedarf ist dann die Menge an Ressourcen, die benötigt wird, um dieses würdige Leben führen zu können. Nussbaum (2011) bringt in einem ähnlichen Ansatz zum Ausdruck, dass es auf die Teilhabe an der Gesellschaft als solche ankomme und auf die Freiheit, das eigene Handeln bestimmen zu können (Nussbaum 2011: 24). Aus beiden Positionen lässt sich ableiten, warum Rothstein/Teorell (2008) wie oben beschrieben auf der Notwendigkeit des Unterscheidens zwischen unterschiedlichen Hilfeempfängerinnen bestehen. So braucht beispielsweise eine querschnittsgelähmte Person andere und mit großer Wahrscheinlichkeit mehr Unterstützungsleistungen, um ein würdiges Leben führen und über Handlungsfreiheit verfügen zu können, als eine Person, der nach einer guten Ausbildung „nur“ ein Beschäftigungsverhältnis fehlt.

Doyal/Gough (1991) setzen in ihrer Betrachtung noch grundlegender an. Sie diskutieren das „physische Überleben“ als Voraussetzung für die Möglichkeit persönlicher Autonomie und schlagen einen Bedarfskatalog zur Sicherung des physischen Überlebens vor, der von Nahrung und sauberem Wasser über eine schützende Unterkunft bis zu angemessener Gesundheitsversorgung reicht. Eine ähnliche Liste zentraler Bedarfe findet sich auch bei Nussbaum (2011).

Alle Beiträge eint, dass sie auf die Sicherung von Metaprinzipien wie Würde, Autonomie oder Handlungsfreiheit abzielen.

Eine wichtige Ergänzung zu dieser Diskussion kommt von Frankfurt (2015), der sich gegen Gleichheit als Prinzip sozialer Gerechtigkeit ausspricht und betont, dass die Herausforderung für eine Gesellschaft nicht darin bestehe, allen das Gleiche zu geben, sondern dafür Sorge zu tragen, dass alle ausreichend versorgt seien (Frankfurt 2015: 40–41). Ähnlich argumentiert Boulding (1962), der postuliert, dass eine Gesellschaft wie eine große Familie funktionieren solle, „from whose table not even the humblest of her members shall be excluded“ (Boulding 1962: 83). Solange eine Gesellschaft garantiere, dass alle satt würden, seien vor dem Hintergrund des Leistungsprinzips Wohlstandsdifferenzen dann auch legitim (Boulding 1962: 83).

Die hier beschriebenen Prinzipien können als bestimmend für die Ausformung sozialstaatlicher Politiken angesehen werden. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass sie bei der Objektivierung individueller Bedarfe durch SLBs eine Rolle spielen. Vor diesem Hintergrund lautet unsere *erste forschungsleitende Annahme*:

Wir erwarten, dass SLBs Elemente der hier vorgestellten normativen Prinzipien bei Fragen nach sozialer und Bedarfsgerechtigkeit aufgreifen. Wir erwarten weiterhin, dass die vorgebrachten Argumente sich in ihrer Konsistenz wie auch im Grad der Abstraktheit der eingenommenen Positionen unterscheiden.

3.2.3 Bedürftigkeit und Unterstützungswürdigkeit

Wenn es um die konkrete Unterstützung von Bedürftigen geht, wird in den meisten europäischen Staaten spätestens seit den Armengesetzen des 19. Jahrhunderts, also deutlich vor der Zeit des modernen Sozialstaates, die Frage gestellt, ob und in welchem Umfang Menschen in ihrer Bedürftigkeit auch als *anspruchsberechtigt* oder *unterstützungswürdig* (*deserving*) angesehen werden (van Oorschot 2000: 34–36).

Ausgehend von einem historischen Überblick beschreibt van Oorschot (2000) die öffentliche Wahrnehmung von Empfängerinnen wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und identifiziert fünf Kriterien, anhand derer Bedürftige (*the poor*) von der Bevölkerung als unterstützungswürdig beurteilt werden. Diese Kriterien werden nach ihren englischen Bezeichnungen als CARIN-Kriterien (van Oorschot 2000) bezeichnet. Diese sind 1) Kontrolle (*control*), 2) Einstellung (*attitude*), 3) Reziprozität (*reciprocity*), 4) Identität (*identity*) und 5) Bedürftigkeit (*need*) (van Oorschot 2000: 36). *Kontrolle* bezieht sich auf den Grad der Kontrolle, den eine bedürftige Person über ihre Situation hat, und damit auf die Verantwortung, die sie dafür trägt. *Einstellung* adressiert die Frage, wie eine bedürftige Person auf die ihr angebotene Hilfe reagiert. Erwartete

Haltungen können hier etwa Fügsamkeit oder Dankbarkeit sein. *Reziprozität* befasst sich mit der Frage, ob eine bedürftige Person im Austausch für die erhaltene Hilfe etwas an die Gesellschaft zurückgibt. Diese Gegenleistungen können materieller Art sein, wie frühere Beiträge zum Sozialversicherungssystem, oder immaterieller Art, wie ein kooperatives Verhalten bei Interaktionen mit Wohlfahrtsbehörden. *Identität* bezieht sich auf die sozio-kulturelle Distanz, die eine Person gegenüber einer bedürftigen Person wahrnimmt. Hier steht die Frage im Mittelpunkt, ob eine Person der gleichen oder einer ähnlichen ethnischen, religiösen oder nationalen Gruppe angehört wie man selbst. *Bedürftigkeit* bezieht sich schließlich auf den Umfang an Unterstützung, die eine Person benötigt, und die Gründe für die Hilfsbedürftigkeit. Zu den Gründen gehören etwa der Gesundheitszustand einer Person, das Vorliegen einer Behinderung, die familiäre Situation, Kinder oder zu pflegende Angehörige (van Oorschot 2000: 36; van Oorschot/Reesma 2017: 13–14).

Die Kriterien Kontrolle, Einstellungen, Reziprozität und Bedürftigkeit sind durch allgemeine Gleichheits- und Gerechtigkeitsnormen gedeckt, die auch das Verwaltungshandeln leiten. Vor dem Hintergrund dieser Normen ist jedoch nicht zu erklären, warum identitätsbezogene Merkmale wie beispielsweise Religionszugehörigkeit oder Nationalität bei einer Entscheidung über soziale Hilfeleistungen eine Rolle spielen sollten. Identität „passt“ in diesem Sinne nicht zu den anderen Kriterien. Diese normative Inkonsistenz erklären wir aus der Tatsache, dass die CARIN-Kriterien aus beobachteten Einstellungen in der Bevölkerung hervorgegangen sind (van Oorschot 2000) und nicht normativ abgeleitet wurden.

Für eine auf die normativen Grundlagen des rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns bezogene und normativ konsistente Systematik wenden wir uns Jilke/Tummers (2018) zu. Die Autoren sprechen von drei *Cues* (Anhaltspunkten) der Unterstützungswürdigkeit. Diese sind 1) Bedürftigkeit als solche (*need deservingness*), 2) das Verdienen von Hilfe (*earned deservingness*) und 3) das Erhalten von Hilfe, da dieses aus Sicht der Verwaltung ressourceneffizient ist (*resource deservingness*) (Jilke/Tummers 2018: 226 ff.). Die Anerkennung von Bedürftigkeit als solcher entspricht dem *Need*-Begriff von van Oorschot (2000) und zielt auf eine objektiv wahrnehmbare Bedürftigkeit ab. Klientinnen verfügen beispielsweise aufgrund gesundheitlicher Probleme oder einer schwierigen familiären Situation nicht über eine bestimmte Ressource und sind daher würdig, die (solidarische) Hilfe der Gemeinschaft zu erhalten.

Als verdient unterstützungswürdig gilt eine Person, wenn sie sichtbare Anstrengungen zur Bewältigung ihrer Situation unternimmt und damit signalisiert, nicht nur auf Unterstützung zu warten, sondern sich aktiv an einer Problemlösung zu beteiligen (Jilke/Tummers 2018: 228–

229). Diese Anstrengung kann sich dabei sowohl auf Aktivitäten beziehen, die vor der Bedürftigkeitssituation unternommen wurden, als auch auf solche, die unternommen werden, während die Bedürftigkeit bereits vorliegt. Die verdiente Unterstützungswürdigkeit subsumiert Elemente von Reziprozität, Einstellung und Kontrolle (van Oorschot 2000: 34–36).

Ressourcenbezogen unterstützungswürdig ist eine Person schließlich, wenn eine große Chance besteht, dass das Unterstützungsziel mit begrenztem Aufwand an administrativen Ressourcen erreicht werden kann. Hier kommt aus Verwaltungssicht neben dem Prinzip der Gleichbehandlung das Kriterium der Effizienz (Frederickson 2010: 52) zum Tragen. Eine Entsprechung zur ressourcenbezogenen Unterstützungswürdigkeit findet sich bei van Oorschot (2000) nicht.

Wie stark eine Person als unterstützungswürdig angesehen wird, hängt also zentral von ihrer objektiven (oder objektivierbaren) Bedürftigkeit ab. Weitere Unterstützungswürdigkeit ergibt sich aus Merkmalen, die im Handeln der betroffenen Person selbst liegen (Reziprozität, Einstellung und Kontrolle). Aus Sicht der Verwaltung kann die Effizienz der Hilfe ebenfalls ein Kriterium der Unterstützungswürdigkeit darstellen. Schließlich finden sich zusätzlich Anhaltspunkte, dass identitätsbezogene Merkmale beeinflussen, wie die Unterstützungswürdigkeit eines Menschen von anderen wahrgenommen wird. Vor diesem Hintergrund formulieren wir unsere zweite *forschungsleitende Annahme*:

Wenn SLBs nach ihrem Verständnis von Unterstützungswürdigkeit gefragt werden, erwarten wir, dass Bedürftigkeit eine zentrale Rolle spielt. Da die Sozialgesetzgebung auch Kriterien der Reziprozität (Fördern und Fordern) beinhaltet, erwarten wir, dass entsprechende Verhaltensweisen der Klientinnen ebenfalls Einfluss auf die wahrgenommene Unterstützungswürdigkeit haben. Da die Sozialgesetzgebung ausdrücklich nicht identitätsbezogen formuliert ist und die SLBs sich der normativen Unzulässigkeit dieses Kriteriums bewusst sind, erwarten wir, dass identitätsbezogene Merkmale in den Interviews nur selten Erwähnung finden.⁶ Schließlich sind Effektivität und Effizienz zentrale interne Normen der Verwaltung. Sie sollten daher ebenfalls in den Begründungsfiguren bei SLBs auftauchen.

⁶ Offen bleibt, ob wir entsprechende Antworten aus normativer Überzeugung der SLB oder vor dem Hintergrund eines sozial erwünschten Antwortverhaltens nicht beobachten können.

3.3 Methodik

Zur Rekonstruktion des Verständnisses der SLBs von Bedarf und Unterstützungswürdigkeit führten wir zwischen März und Juli 2021 insgesamt 37 leitfadengestützte Interviews mit Mitarbeitenden deutscher Jobcenter durch.

Die Jobcenter und die dort tätigen SLBs sind seit der Umstrukturierung des Sozialsystems im Zuge der sogenannten Hartz-Reformen 2010 die zentralen Akteure bei der Umsetzung der sozialen Grundsicherung in Deutschland. Jobcenter unterstehen nach § 6 des SGB II der Bundesagentur für Arbeit (BA) und kommunalen Trägern und übernehmen von diesen den Auftrag der Arbeitsvermittlung, Qualifikation und Grundsicherung Arbeitssuchender. Mit ihrem engen, direkten Kontakt zu Leistungsempfängerinnen und ihren Entscheidungsbefugnissen im Kontext der Grundsicherung sind die SLBs der Jobcenter die Ausführungsebene des sozialstaatlichen Unterstützungssystems in der Bundesrepublik. Vorstellungen von Bedarf und Bedürftigkeit haben für die tägliche Praxis dieser Gruppe an Verwaltungsmitarbeitenden eine besondere Relevanz. Aus diesen Gründen bilden die SLBs in Jobcentern die Zielgruppe unserer Forschung.

Zur Akquise von Gesprächspartnerinnen kontaktierten wir Anfang des Jahres 2021 zehn Jobcenter in deutschen Großstädten. Großstädtische Jobcenter bieten aus unserer Sicht den Vorteil, dass hier eine große absolute Zahl von Leistungsempfängerinnen mit einer großen Merkmalsheterogenität betreut wird und Mitarbeitende daher mit einer Vielzahl unterschiedlichster individueller Situationen und Konstellationen konfrontiert werden, die Einfluss auf das Bedarfsverständnis haben können. Weiterhin weisen großstädtische Jobcenter aufgrund ihrer Größe einen hohen Grad innerer Differenzierung auf, die es erleichtert, Mitarbeitende aus unterschiedlichen Abteilungen und Aufgabengruppen zu erreichen. In drei der zehn angeschriebenen Jobcenter konnten Interviews realisiert werden. Die jeweilige Leitung der Jobcenter leitete ein Informationsschreiben⁷ über die geplante Studie an ihre Personalräte und Teamleitungen oder direkt an ihre Mitarbeitenden weiter und bat um die freiwillige Meldung von Teilnahmebereitschaft. Die Kontaktdaten der gesprächsbereiten Mitarbeitenden wurden in einer Liste zusammengefasst und uns zugesandt. Wir kontaktierten alle Personen der Liste per E-Mail oder direkt telefonisch zur Terminvereinbarung und zur datenschutzrechtlichen Aufklärung. Das Interview wurde bei einem zweiten Kontakt per Telefon oder per *Zoom* durchgeführt.

Unsere Stichprobe umfasst insgesamt 17 männliche und 20 weibliche Befragte. Ihr Durchschnittsalter lag zum Zeitpunkt der Erhebung bei 46,6 Jahren (jüngste Person: 30, älteste Person: 62). Durchschnittlich waren die Befragten seit 8,6 Jahren beim Jobcenter bzw. zuvor bei

⁷ Das Informationsschreiben wie auch der Leitfaden sind in dem Appendix unter A1 und A3 dokumentiert.

der ARGE beschäftigt. Dreizehn Befragte sind direkt bei der Agentur für Arbeit angestellt, 24 weitere bei der Sitzstadt des jeweiligen Jobcenters. Fünf Personen sind verbeamtet. Mit 26 Mitarbeitenden stammt der weitaus größte Anteil der Befragten aus dem Bereich der Arbeitsintegration. Davon arbeiten zwölf Personen in Abteilungen für spezielle Zielgruppen (Jugendliche, Geflüchtete, Selbstständige, EU-Bürgerinnen, Menschen mit Behinderung/Rehabilitation). Drei Personen arbeiten in einer Leistungsabteilung, acht im Fallmanagement. Insgesamt haben fünf der Teilnehmenden eine (stellvertretende) Teamleitung inne.

Unser Interviewleitfaden besteht aus elf Hauptfragen. Wir leiteten das Interview mit Fragen zum Arbeitsalltag und zur Laufbahnentwicklung ein. Im Anschluss baten wir um die Beschreibung typischer Situationen im Umgang mit den Klientinnen (*Können Sie mir an ein oder zwei Beispielen erklären, worauf Sie bei der Bewilligung von Kann-Leistungen achten?*) und die Darstellung der Relevanz von Sanktionen im Arbeitsalltag. Weiterhin sollten uns die befragten SLBs eine persönliche Einschätzung zu Alltagsaussagen im Kontext von Bedarf und Bedürftigkeit geben, wie folgende Frage veranschaulicht: *Einige Menschen sind der Ansicht, dass es Dinge gibt, die jedem/jeder in unserer Gesellschaft zur Verfügung stehen sollten, unabhängig davon, was er oder sie leistet. Wie stehen Sie zu dieser Aussage?* Um sicherzustellen, dass alle relevanten Teilaspekte einer Frage besprochen wurden, haben wir jede Hauptfrage um Nachfragen ergänzt, die bei Bedarf genutzt werden konnten (vgl. Kruse 2015; Helfferich 2011). So folgten auf die oben genannte Frage zum Bedarf etwa die Nachfragen, was eine Grundversorgung beinhalten solle, welche Dinge *nicht* garantiert werden müssten oder ob die Leistungen des SGB II ausreichen, um diese Grundversorgung zu ermöglichen. Der Leitfaden endet mit der Abfrage einiger soziodemografischer Merkmale.

Das Instrument wurde unter Einbeziehung von externen Expertinnen auf seine inhaltliche Konsistenz geprüft sowie nach den ersten Interviews nochmals geringfügig angepasst.

Im Anschluss an die Erhebung wurden die Interviews von einem externen Transkriptionsbüro verschriftlicht und vom Forschungsteam auf Transkriptionsfehler geprüft und anonymisiert. Die Analyse des Materials erfolgte mittels qualitativer Inhaltsanalyse nach Mayring (2015), in der die deduktive und induktive Kategorienbildung kombiniert werden. Dies bietet den Vorteil, theoretische Vorüberlegungen bei der Codierung berücksichtigen zu können und gleichzeitig Offenheit gegenüber dem Material zu bewahren. In einem ersten Schritt legten wir für jede Person eine Kurzzusammenfassung an und codierten im Anschluss mittels MAXQDA Analytics Pro 2022 das Material deduktiv anhand der Leitfragen des Erhebungsinstrumentes und un-

serer theoretischen Annahmen (Kuckartz/Rädiker 2019; Kuckartz/Rädiker 2021). Dabei vergaben wir beispielsweise den Code *Bedarfsvorstellungen* bei allen Antworten zur oben genannten Frage sowie bei Textstellen, in denen unabhängig von der Frage das Thema adressiert wurde. Im Anschluss wurden die Hauptkategorien in einem iterativen Prozess durch induktiv erstellte Kategorien und Subkategorien ergänzt und weiterentwickelt.

Bevor wir zur Vorstellung unserer Ergebnisse übergehen, möchten wir auf Beschränkungen eingehen, denen unser Erhebungsverfahren unterworfen ist. Aufgrund der benötigten Zustimmung der Geschäftsführungen der Jobcenter zur Durchführung der Studie sowie der Freiwilligkeit der individuellen Teilnahme der Mitarbeitenden können wir eine Verzerrung durch Selbstselektion nicht ausschließen. Auf der Ebene der Jobcenter ist es plausibel zu erwarten, dass Einrichtungen, die Themen wie Ermessen, Bedarf und Bedürftigkeit von sich aus stärker reflektieren, uns eher eine Zusage erteilen als andere. Es gibt jedoch keine Möglichkeit, diesen Selbstselektionsbias systematisch einzuschätzen. Gleichmaßen ist es plausibel, davon auszugehen, dass motivierte und sozialstaatlichen Sicherungsmechanismen gegenüber positiver eingestellte Mitarbeitende sich eher zur Teilnahme bereit erklären als Personen, auf die dies nicht zutrifft. Die hohe Heterogenität und Spannweite der Aussagen in den Interviews zu allen angesprochenen Themen lassen uns davon ausgehen, dass wir diesen Beschränkungen zum Trotz einen sehr weiten Bereich des realen Einstellungsspektrums abdecken konnten.

Abschließend möchten wir darauf hinweisen, dass wir aufgrund der Pandemiesituation nahezu alle Interviews im Homeoffice und nicht im regulären Arbeitsumfeld durchgeführt haben. Nach unserem Eindruck verliefen alle Gespräche unabhängig davon professionell und hatten die erwartete Dauer von im Durchschnitt etwa einer Stunde. Ob das veränderte Setting oder die Pandemiebedingungen die Interviewsituation dennoch beeinflusst haben, lässt sich auf der Basis unserer Daten nicht beurteilen.

3.4 Vorstellungen von Bedarf und Unterstützungswürdigkeit von SLBs in deutschen Jobcentern

Wie oben ausgeführt, spielen bei der Ausübung von Ermessen die Normen und Werte der SLBs eine wichtige Rolle. Sie können beeinflussen, ob sich eine SLB im Einzelfall für oder gegen eine Unterstützung entscheidet oder welche konkreten Unterstützungsformen sie wählt. Vor diesem Hintergrund ist zu analysieren, wie SLBs über die Konzepte Bedarf und Unterstützungswürdigkeit denken. Wer wird als „würdig“ angesehen, staatliche Unterstützung zu beziehen, und was gilt als legitimes Niveau der Grundversorgung? Beiden Fragen wenden wir uns im Folgenden zu.

3.4.1 Unterstützungswürdigkeit

Bei der Auswertung der Interviews im Hinblick auf zu identifizierende Kriterien der Unterstützungswürdigkeit stießen wir zuerst auf ein Argument, das jenseits der Kriterien liegt, die van Oorschot (2000) sowie Jilke/Tummers (2018) diskutieren, und damit auch jenseits unserer forschungsleitenden Annahme. So argumentierten einige der befragten SLBs, dass alle Personen in unserer Gesellschaft eine Grundsicherung erhalten sollen, die bedingungslos zu gewähren ist:

Nein, [...] das ist eine Grundsicherung. Wie es der Name schon sagt. [...] Ich persönlich erwarte von meinen Kunden nicht, dass ich sage: „Spring!“ und der fragt nur: „Wie hoch?“ (Interview 17, Pos. 61)

SLBs, die hinter diesem Konzept einer bedingungslosen Grundversorgung stehen, betrachten die staatlichen Leistungen als uneingeschränktes Recht, das niemandem vorenthalten werden darf. Die Frage der Unterstützungswürdigkeit einer Person stellt sich für diese SLBs gar nicht erst. Entsprechend fehlen Ein- und Ausschlusskriterien für Unterstützungswürdigkeit und auch die Erwartung von Gegenleistungen. Die ausreichende Versorgung mit notwendigen Basisgütern und -dienstleistungen sowie das Garantieren eines Mindestlebensstandards werden als unbedingte gesellschaftliche Verpflichtung und Errungenschaft des Sozialstaates angesehen, wie das folgende Zitat zeigt:

Also, auch wenn jemand gar nicht bereit ist, einen Beitrag zu leisten, müssen wir tatsächlich, [...] nicht aus rechtlichen Gründen, sondern aus moralischen Gründen müssen wir [helfen.] [...]. Weil sonst brauchen wir kein Sozialsystem. Also im Grunde glaube ich, müssen wir aus moralischen Gründen tatsächlich jeden mitziehen, weil wir sind eine Gemeinschaft. (Interview 34, Pos. 71)

Einige Befragte begründen solche Haltungen, indem sie darauf verweisen, dass wir in einer wohlhabenden Gesellschaft leben, die sich diese bedingungslose Unterstützung leisten kann und dies daher auch müsse. Wenn eine bedingungslose Versorgung von Grundbedarfen befürwortet wird, dann geht dies oft mit der Auffassung einher, dass es in unserer Gesellschaft immer Menschen geben wird, die nicht ins (marktwirtschaftliche) System passen und durch das Raster fallen. Dies wird als gesellschaftliche Konstante angesehen, auf die reagiert werden muss:

Ich hatte zum Beispiel mal einen Kunden, da habe ich immer gedacht, das ist besser, dass der nicht arbeitet. Weil der einfach, er hat es halt nicht so auf die Reihe bekommen. Ständig musste seine Mutter ihn unterstützen. [...] [D]er war so verpeilt, da dachte ich mir, [...] wo soll er arbeiten? Und der hatte vielleicht

auch keine großartigen Ansprüche an sein Leben. Das ist zwar schade für ihn, ja. Aber warum soll man dann so jemanden ständig piesacken? (Interview 20, Pos. 37)

Neben der inhaltlichen Position, dass eine Grundunterstützung zu gewährleisten ist, wird in den drei bis hier zitierten Interviewpassagen sichtbar, wie die entsprechenden Haltungen den Umgang mit den Klientinnen im Bereich des Ermessens beeinflussen. Dabei taucht der Begriff des Ermessens nicht explizit auf, wird aber implizit sichtbar. Die Aussage, dass „man [...] jemanden [nicht] ständig piesacken“ (Interview 20, Pos. 37) müsse, macht deutlich, dass die SLB hier vor dem Hintergrund ihrer Bewertung der Situation eine Entscheidung darüber trifft, wie sie mit jemandem umgeht.

Jenseits der Haltung, die im Sinne eines unbedingten Rechtes auf Unterstützung argumentiert, wird deutlich, dass es unterschiedliche Bedingungen gibt, unter denen SLBs Menschen als unterstützungswürdig ansehen. Hier kommen sowohl die von Jilke/Tummers (2018) vorgeschlagenen *Cues* zum Tragen wie auch Kriterien aus der Argumentation von van Oorschot (2000). Von zentraler Bedeutung sind eine objektiv begründbare Bedürftigkeit sowie vor allem das Verhalten der Person (verdiente Unterstützungswürdigkeit/Kontrolle, Einstellung, Reziprozität).

Bedürftigkeit als solche wird von nahezu allen SLBs als Grund für eine uneingeschränkte Unterstützungswürdigkeit angesehen. Sie liegt im Sinne von Jilke/Tummers (2018) und van Oorschot (2000) dann vor, wenn Personen sich in einer langfristigen, prekären Situation befinden und – in den Worten einer befragten Person – beispielsweise „wirklich gesundheitliche Probleme haben“ (Interview 14, Pos. 37). In den Interviews wird deutlich, dass das Spektrum entsprechender „Konditionen“ objektiver Bedürftigkeit weit gefasst wird. Es schließt etwa physische und psychische Erkrankungen, Suchterkrankungen sowie Angststörungen oder Traumata ein. Viele SLBs äußern, dass bei Klientinnen mit solchen Merkmalen das individuelle Wohlergehen zunächst im Vordergrund stehe und gefördert werden müsse. Oft stoßen wir dabei auf die Haltung, dass solche „Baustellen“ zuerst aufgeräumt werden müssten, ehe sinnvoll über andere, etwa direkt arbeitsmarktintegrierende Fördermaßnahmen nachgedacht werden könne.

Ebenfalls als uneingeschränkt unterstützungswürdig werden Menschen angesehen, die eine Bedürftigkeit aufweisen, weil sie alleinerziehend sind oder Angehörige pflegen:

Also ich habe Alleinerziehende mit vier, fünf Kindern. Und eine hat [...] zwei Kinder, die haben ADHS. Und andere haben Dyskalkulie, Kinder mit Auffälligkeiten. [...] Da ist man wirklich gefordert, mit vier, fünf Kindern. [...] Da sage

ich wirklich, die brauchen keine Extraleistung zu bringen. Wenn natürlich die Kinder ausgezogen sind, dann. Aber im Moment sehe ich, es ist einfach nicht möglich. (Interview 24, Pos. 47)

Das Zitat zeigt sehr anschaulich, wie die Hilfeempfängerin vor dem Hintergrund ihrer Bedürftigkeit von dieser SLB als uneingeschränkt unterstützungswürdig angesehen wird. In die wahrgenommene Bedürftigkeit fließt nach unserer Interpretation allerdings auch eine Reziprozitätswahrnehmung ein. Wenn auf die „Extraleistungen“ verwiesen wird, die nicht erbracht werden müssen, dann deutet das für uns darauf hin, dass die Erziehungsleistung als erbrachte Leistung wahrgenommen wird. Die Unterstützungswürdigkeit wird hier also sowohl mit der absoluten Bedarfssituation wie auch mit dem Verdienst um die erbrachte Pflegearbeit begründet. Die SLB reagiert hier nach Jilke/Tummers (2018) auf wahrgenommene *need* und *earned deservingness*. Anders bewertet werden hingegen junge, gesunde Person, die sich im Leistungsbezug „eingesetzt haben“ und ihre Situation kontrollieren können. Das Fehlen von Reziprozität und das Vorhandensein einer fragwürdigen Haltung gegenüber den Hilfsleistungen senkt klar die Einschätzung der Unterstützungswürdigkeit:

Wenn ich in der Lage bin, Leistung zu bringen, aber ich möchte es nicht, weil ich lieber faul zu Hause auf der Couch rumsitze [...], obwohl ich eigentlich jung, fit, gesund bin und keine Probleme sonst hätte, Arbeit aufzunehmen, dann finde ich, dass es da eine Grenze geben muss, dass da tatsächlich doch das Fordern nicht vernachlässigt werden darf. (Interview 1, Pos. 55)

Die beiden vorangegangenen Zitate zeigen erneut, dass nicht nur Einstellungen seitens der SLB zur Unterstützungswürdigkeit bestehen, sondern dass diese handlungsrelevant werden. Mit Blick auf die alleinerziehende Klientin wird formuliert, dass keine „Extraleistungen zu bringen“ sind, weil die Sprecherin die Situation so bewertet, dass dies für die Klientin nicht möglich ist. Im Falle der „jungen, fitten, gesunden“ Person wird deutlich gemacht, dass „das Fordern nicht vernachlässigt werden darf“ (Interview 1, Pos. 55). Beide Formulierungen weisen nach unserer Interpretation auf Ermessenshandeln hin, bei dem die formulierten Einstellungen neben dem Gesetz relevant dafür sind, wie Unterstützungsentscheidungen gefällt werden.

Welche Form der Gegenleistung für die Bewertung einer Person als unterstützungswürdig erbracht werden muss, hängt stark von der jeweiligen SLB ab. So ist für viele Mitarbeitende bereits ausreichend, wenn sich Klientinnen „zumindest ein bisschen Mühe geben“ (Interview 14, Pos. 57), selbst wenn dies erfolglos bleibt. Andere haben dagegen klare Erwartungen an den Umfang der Reziprozität, wie das folgende Zitat verdeutlicht:

Nein, ich finde ganz klar, wer keinen Bock hat, in Anführungszeichen, wer einfach nur nicht will, hat auch nicht verdient, hier die Kohle zu kriegen. [...] Dann sollten die Leute halt irgendeine von diesen Hilfsarbeiten ausführen, die einen gesellschaftlichen Wert haben, und sonst gibt es nichts. (Interview 18, Pos. 43)

Unerwartet ist die Beobachtung, dass aus einer starken Verweigerungshaltung von Klientinnen eine Motivation erwachsen kann, genau diesen Klientinnen zu helfen:

Ich hatte mal einen jungen Mann, der sich total verweigert hat und mir auch am Telefon gesagt hat „Herr [Name Befr.], Sie sind ein Arsch und Sie wollen eh nur das Schlechte und ich habe auch kein Bock auf Jobcenter und ist mir alles egal. Sie können mir die Leistungen streichen“, der war mir tatsächlich nach diesem Telefongespräch besonders wichtig, weil ich in ihm mal eine Herausforderung gesehen habe. (Interview 4, Pos. 78)

Hier ist es nach unserer Einschätzung allerdings nicht angemessen, von wahrgenommener Unterstützungswürdigkeit zu sprechen. Die Situation generiert Unterstützung, weil sie als persönliche „Herausforderung“ wahrgenommen wird.

Begründungen von Unterstützungswürdigkeit, die sich auf die effektive Ressourcennutzung beziehen (Jilke/Tummers 2018), konnten wir in den Gesprächen eher indirekt beobachten, und in der Regel waren die Ressourcenbezüge anders konnotiert als bei Jilke/Tummers (2018) beschrieben. So haben wir selten Belege dafür gefunden, dass SLBs Ressourcen gezielt bei Klientinnen einsetzen, bei denen sie mit wenig Aufwand schnelle Wirkungen erzielen können. Wie das folgende Zitat zeigt, ziehen SLBs vielmehr Zeit und Ressourcen von Personen ab, bei denen keine großen Erfolgsaussichten bestehen, um mehr Aufwand bei Klientinnen treiben zu können, bei denen ihre Bemühungen wahrscheinlich positive Ergebnisse hervorbringen werden:

[Man muss sich fragen,] will ich mich bewusst eher um die guten, die motivierten Kunden kümmern? [...] Oder will ich mich jetzt zum Teil irgendwie an den schlechten abarbeiten [...]? Also, dann diesen ganzen Verfahrensweg mit Sachen zuschicken, anhören, sanktionieren, Widerspruch bearbeiten, das sind alles Sachen, die sehr viel Arbeitszeit erfordern. Und die im Endeffekt aber nichts dafür bringen, dass der Kunde halt immer noch bei uns ist. (Interview 18, Pos. 78).

Effizienzorientiert ist hier also weniger die Suche nach dem schnellen Erfolg als die Tatsache, dass bei wenig Aussicht auf Erfolg bewusst Aufwand verringert wird, um anderen, „unterstützungswürdigeren“ Klientinnen nachhaltiger helfen zu können. Eine Mischung aus einer reziprozitäts- und einer ressourcenorientierten Argumentation sehen wir in dem folgenden Zitat:

Also, wo ich mich wirklich gerne auch mehr engagiere, ist bei Leuten, die wirklich aktiv nach Hilfe suchen auch. [...] Also da, wo ich merke, da ist wirklich Engagement dahinter. [...] Und da bin ich wesentlich lieber dran [...], wo ich merke, es wird auch angenommen, was ich mit den Leuten mache. (Interview 18, Pos. 80)

Hier wird einerseits auf die Reziprozität der Klientinnen verwiesen, die „aktiv Hilfe suchen“ und in dem Sinne eigene Anstrengung „zurückgeben“. Gleichzeitig wird deutlich, dass der erwartete Betreuungserfolg die Einstellung zu solchen Klientinnen beeinflusst. Sie werden als unterstützungswürdig wahrgenommen, weil es sich lohnt, (Zeit-)Ressourcen für sie aufzuwenden. Es ist nach unserer Interpretation zwar weniger das direkte Bemühen um ressourceneffizientes Verwaltungshandeln, das zu dieser Bewertung führt, als vielmehr die persönliche Wahrnehmung der Mitarbeitenden, etwas Nützliches tun zu können („was ich [!] mit den Leuten mache“), der Effekt ist freilich der gleiche: „Lohnenswerte“ Klientinnen werden eher unterstützt als andere. Gleichzeitig verweisen auch diese beiden Zitate wieder darauf, dass Werthaltungen der SLBs im Bereich des Ermessens Einfluss auf den Umgang mit den Klientinnen haben.

Vor dem Hintergrund unserer forschungsleitenden Annahme, dass bei SLBs unterschiedliche Kriterien für die Feststellung von Unterstützungswürdigkeit eine Rolle spielen, halten wir zusammenfassend fest: Die von Jilke/Tummers (2018) beschriebenen Kriterien für Unterstützungswürdigkeit tauchen regelmäßig in Begründungsfiguren auf. Ausdrückliche Betonung findet das Kriterium der *need deservingness*. *Earned deservingness* und damit auch die Kriterien Reziprozität, Einstellung sowie zum Teil Kontrolle (van Oorschot 2000) spielen ebenfalls eine sichtbare Rolle. Das Kriterium der Ressourceneffizienz wird ebenfalls als Begründung für Unterstützungswürdigkeit aufgeführt, allerdings, wie oben dargestellt, in abgewandelter Form. Ressourcen werden da abgezogen, wo wenig Aussicht auf Erfolg besteht, um dort Mehraufwand betreiben zu können, wo erwartet wird, dass Unterstützungsangebote eher zu den erhofften Ergebnissen führen. Das Kriterium der Identität, dem wir wegen seiner normativen Fragwürdigkeit oben eine logische Sonderrolle attestiert hatten, taucht in unseren Beobachtungen an keiner Stelle auf. Für eine Verwaltung, die unparteiisch und rechtsstaatlich handeln soll, ist das ein wünschenswerter Zustand. Allerdings können wir nicht verlässlich sagen, wie stark dieses Antwortverhalten durch soziale Erwünschtheit geprägt ist.

Unerwartet war für uns die Beobachtung, dass – jenseits der in der Literatur beschriebenen Begründung – für die Gewährung von Unterstützungsleistungen noch eine weitere Begründungsebene existiert. Auf dieser Ebene wird nicht nach Unterstützungswürdigkeit gefragt, sondern davon ausgegangen, dass alle Menschen im Bedarfsfall einen bedingungslosen Grundanspruch auf Unterstützung durch die Gesellschaft haben. Ausschlusskriterien sind in dieser Argumentation nicht vorgesehen. Vielmehr wird eine hohe Akzeptanz für atypische Lebensläufe deutlich und konstatiert, dass unsere Gesellschaft ausreichend wohlhabend sei, um auch die Unterstützung nonkonform lebender Individuen auszuhalten.

3.4.2 Bedarfsniveau

Nachdem wir uns mit der Frage befasst haben, *wer unter welchen Bedingungen* als unterstützungswürdig angesehen wird, wollen wir nun der Frage nachgehen, wie ein durch die Gesellschaft gesicherter Grundbedarf nach Ansicht der befragten Jobcenter-Mitarbeitenden auszusehen hat. Die vorgetragenen Ansichten der SLBs unterscheiden sich dabei im Grad ihrer Abstraktheit wie auch in ihrer konkreten Ausgestaltung.

Ein Teil der Befragten betrachtet das Problem stark durch die Brille gesetzlicher Vorgaben. Bedarf ist demnach genau das, worauf Klientinnen gesetzlich Anspruch haben. Das Nennen konkreter Bedarfsgüter fiel diesen Befragten dabei eher schwer. Auf die Frage, ob es Dinge geben sollte, die jeder Person in unserer Gesellschaft zustehen, erhielten wir etwa diese Antwort:

Das haben wir ja, würde ich spontan sagen [...]. Durch die festgelegten Arbeitslosengeld-2-Sätze und diese Mehrbedarfe, die es dann immer noch gibt und so, haben wir das ja. [...] Und das ist das, was jeder kriegt, egal was er leistet. (Interview 2, Pos. 31–33)

Die Mehrheit der Befragten löst sich allerdings von diesem direkten Gesetzesbezug und nannte konkrete Güter und Dienstleistungen, die sie aus ihrer Sicht als Teil einer notwendigen Versorgung, also als Grundbedarf, bewerteten. Diese „Kataloge“ sind stärker „anwendungsorientiert“ als etwa die in Kapitel 3.2.2 skizzierte Liste von Doyal/Gough (1991) oder die vergleichbaren Vorstellungen bei Nussbaum (2011: 24). Angesichts der Rolle unserer Gesprächspartnerinnen als SLBs, die tagtäglich konkrete Unterstützungsentscheidungen treffen und die die Auswirkungen ihrer Entscheidungen sehr direkt beobachten können, erscheint dies sehr plausibel. Beim Vergleich der listenbezogenen Vorstellungen unterschiedlicher SLBs stellen wir fest, dass sich eine implizite Hierarchie der Güter und Dienstleistungen ergibt, die verfügbar ge-

macht werden sollten. Die Vorstellungen beginnen bei einer *Grundversorgung*, die grundlegende physische Bedürfnisse wie Wohnen, Essen, Kleidung und Gesundheitsleistungen abdeckt. Nahezu alle Gesprächspartnerinnen, die sich listenbezogen äußerten, stehen auf dem Standpunkt, dass diese Grundversorgung uneingeschränkt garantiert werden muss. Fast genauso weitgehend geteilt wird die Ansicht, dass die Nutzung grundlegender Infrastrukturleistungen (ÖPNV, Kommunikationsinfrastruktur wie Telefon und Internet) durch die Gesellschaft zu gewährleisten ist, ebenso wie ein grundsätzlicher Zugang zu Bildung und Weiterbildung. Wir bezeichnen diese zweite Stufe als die Sicherung einer *basalen Teilhabe*. Das folgende Zitat illustriert Elemente der Grundversorgung und der basalen Teilhabe:

[D]ass zu einer Grundversorgung keine Riesenvilla gehört – ja, das ist klar, [...] aber eine ordentliche, normale Wohnung [...], also sprich; die sich auch beheizen lässt, wo fließend Wasser alles normal vorhanden ist [...] und dann natürlich Ernährung sowieso. [...] Transportmittel müssen zum Teil ermöglicht sein, sprich, die Person muss ja zum möglichen Arbeitgeber kommen können, muss vielleicht zum Einkaufen gehen können mit Bus oder was auch immer. Es muss Kommunikation zum großen Teil gewährleistet sein, sprich: Telefon oder Internet-Anschluss, dafür müssen die Kosten vielleicht berücksichtigt werden. Es muss rund um Bildung und Schule speziell [...] alles gewährleistet sein. (Interview 15, Pos. 35)

Die nächste Stufe möchten wir als *erweiterte Teilhabe* bezeichnen. Hier geht es darum, dass die Gesellschaft für alle Mitglieder die Möglichkeit sichern soll, regelmäßig Sport zu treiben, kulturelle Angebote zu nutzen (z. B. Kino, Theater, Museum) und einfache Freizeitaktivitäten wahrzunehmen (z. B. Ausflüge, Zoobesuche):

Es gibt ja die Möglichkeiten, und ich finde, die sollte jeder haben, zum Beispiel reduziert Sport zu machen. [...] Ja, also, Bewegung, Weiterbildung, öffentliche Verkehrsmittel und Kultur. Günstig ins Museum, günstig ins Theater, günstig ins Kino. (Interview 25, Pos. 3)

In der Kategorie der erweiterten Teilhabe sehen wir auch die folgende Vorstellung:

Aber dass man einfach sagt, okay, ich treffe mich jetzt auch mal mit jemandem in einem Café [...] und kann mir dann auch den Kaffee leisten [...]. Und sowas sollte halt auch möglich sein. Oder man geht halt auch mal ins Museum oder

man geht in den Zoo. [...] Dass man da vielleicht ein extra Budget oder so schaffen würde, damit die Leute einfach nicht so isoliert werden durch ihr finanziell knapp bemessenes Budget. (Interview 5, Pos. 41)

Gerade im letzten Satz des Zitates wird deutlich, dass es hier direkt darum geht, Teilhabe zu ermöglichen und Personen im Sinne von Nussbaum (2011) auch ein gewisses Maß an Autonomie und Selbstbestimmung zu geben. Blicken wir auf den Kaffee oder den Besuch einer Kultureinrichtung, dann sind die hier geförderten Aktivitäten nicht Mittel zum Zweck – sie sind selbst der Zweck: selbstbestimmte Teilhabe am öffentlichen Leben.

Auf der vierten Stufe, die wir *große Teilhabe nennen*, verbinden SLBs Bedarf mit einem nochmals höheren Level an Selbstbestimmung und Handlungsfreiheit. Klientinnen sollen Mittel erhalten, die sie benötigen, um ihr Leben frei gestalten und an Dingen teilhaben zu können, die in der Gesellschaft als normal gelten. So soll es Klientinnen beispielsweise auch ermöglicht werden, Erholung im Sinne kleiner Ausflüge oder sogar einfacher Urlaube zu planen:

Also ich finde, ein Urlaub muss schon drin sein, [...], also man muss auch schon einmal irgendwie einmal rauskommen können aus seinem Umfeld. (Interview 6, Pos. 55)

Die große Teilhabe bedeutet jedoch keinen uneingeschränkten Zugang zu Ressourcen, sondern wird auch begrenzt. So wird ein Urlaub „an der Ostsee“ als angemessen eingeordnet, ein Urlaub auf Mallorca dagegen ausdrücklich nicht.

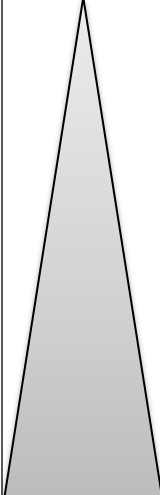
Die Sicherung erweiterter Teilhabe und erst recht der großen Teilhabe werden jedoch nur von einem begrenzten Kreis der von uns befragten SLBs als gesellschaftliche und damit staatliche Aufgabe interpretiert. Viele SLBs befürworten eher Positionen, wie wir sie bei Boulding (1962) und (Frankfurt 2015) finden konnten: Die Gesellschaft muss so viel Bedarf decken, dass eine ausreichende Grundversorgung gesichert ist. Leistungsbedingte Unterschiede werden dabei nicht nur akzeptiert, sondern als fair betrachtet. Gleichheit wird nur in seltenen Fällen angestrebt. Viele SLBs sind eher der Auffassung, dass es vielmehr Wohlstandsdifferenzen zwischen der arbeitenden Bevölkerung und Personen geben müsse, die soziale Hilfen empfangen. Letztere dürften nicht bessergestellt werden als Menschen, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen:

Aber ich muss nicht unbedingt einen Urlaub finanzieren aus allgemeinen Steuermitteln. Weil es eben viele Menschen gibt, die arbeiten und [...] nicht abhängig sind von irgendwelchen Transferleistungen, die sich auch keinen Urlaub leisten können. Da finde ich dann schon, was so Gerechtigkeit angeht, müsste ein Abstand auch zu merken sein. Also, zwischen denen, die wirklich auch dann sich

selber versorgen, die arbeiten, die versuchen, sich zu organisieren und sich eben auch nicht alles leisten können. (Interview 29, Pos. 55)

Zusammenfassend halten wir fest, dass die von uns befragten SLBs in Jobcentern zum großen Teil über individuelle Grundvorstellungen einer bedarfsgerechten Versorgung verfügen. Dabei wird deutlich, dass diese Vorstellungen nicht nur durch die Normen der Sozialgesetzgebung geprägt sind. Vielmehr bringen viele SLBs eigene Sichtweisen in die Bewertung dessen ein, was unterstützt werden soll. Ihre Argumentation beinhaltet dabei weniger abstrakte Prinzipien, die erfüllt, als vielmehr konkrete Leistungen, die erbracht werden sollen. Es wird gleichwohl deutlich, dass Prinzipien wie Würde und Selbstbestimmung eine Rolle spielen. Während aber die in Abschnitt 3.2.2 erörterte Literatur die jeweils genannten Güter auf eine Stufe stellt, sehen wir bei den befragten SLBs eine Hierarchisierung von Gütern und Dienstleistungen. Diese Hierarchie beginnt, wie in Tabelle 3—1 zusammenfassend dargestellt, mit der (materiellen) Grundversorgung und geht dann über die Sicherung basaler und erweiterter Teilhabe hin zur großen Teilhabe. Auf den ersten beiden Stufen werden Mittel zur Verfügung gestellt, die dazu beitragen sollen, Menschen ein grundlegend würdiges Leben zu ermöglichen. Leistungen, die wir der erweiterten und der großen Teilhabe zurechnen, richten sich dagegen stärker auf die Ermöglichung von Selbstbestimmung und die Ermöglichung einer Mindestteilhabe am gesellschaftlich Üblichen.

Tabelle 3—1: Bedarfshierarchie.

		Bedarfsvorstellung	Beispiel
	4.	Große Teilhabe	Autonomie und Handlungsfreiheit, kleinere Urlaube
	3.	Erweiterte Teilhabe	Soziale Teilhabe, Zugang zu Sport, Kultur und Freizeitaktivitäten, begrenztes Maß an Autonomie
	2.	Basale Teilhabe	Bildung, Mobilität (ÖPNV), Kommunikation (Internet, Telefon)
	1.	Grundbedarf	Nahrung, Unterkunft, Kleidung, medizinische Versorgung

3.5 Zusammenfassung

Wir gingen in unserem Beitrag davon aus, dass SLBs bei der Umsetzung der Sozialgesetzgebung Ermessen ausüben. Wir gingen weiter davon aus, dass im Ermessenshandeln individuelle Normvorstellungen der SLBs eine Rolle dafür spielen, wie das Ermessen ausgeübt wird. Vor diesem Hintergrund fragten wir: Was sind die Vorstellungen über soziale Gerechtigkeit und Bedarf von SLBs in der Sozialverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland? Wer wird als „würdig“ eingestuft, Unterstützung von der Gesellschaft zu erhalten?

Bezogen auf die Einschätzung der Unterstützungswürdigkeit von Klientinnen haben wir gezeigt, dass vor allem eine aus Bedarfssituationen abgeleitete Unterstützungswürdigkeit sowie eine Orientierung an der ‚Verdientheit‘ von Unterstützung durch reziprokes Handeln oder kooperative Einstellungen für das Entscheidungshandeln der SLBs relevant sind. Ressourcenbezogene Unterstützungsgründe spielen eine sichtbare, aber weniger zentrale Rolle. Während Bedarf und verdiente Unterstützungswürdigkeit sehr weitgehend den in der Literatur beschriebenen Konzepten (van Oorschot 2000; Jilke/Tummers 2018) folgen, lag die Konnotation in den Antworten zur ressourcenbezogenen Unterstützungswürdigkeit anders. Die von uns gefundenen Begründungen richteten sich nicht auf die Auswahl besonders schneller Erfolge, wie von Jilke/Tummers (2018) beschrieben. Vielmehr wird mit Bezug auf die Verwendung von Zeitressourcen begründet, dass diese dort abgezogen werden, wo grundsätzlich wenig Aussicht auf Erfolg gesehen wird, um Mehraufwand bei Klientinnen betreiben zu können, bei denen erwartet wird, dass Unterstützungsangebote zu positiven Veränderungen führen.

Im Kontext unserer Fragen zur Unterstützungswürdigkeit wurde auch deutlich, dass wir nicht nur anhand der Literatur (Frederickson 2010: 51–52; Zacka 2017: 36–37; Jilke/Tummers 2018; Maynard-Moody/Musheno 2000; Maynard-Moody/Musheno 2003) davon ausgehen können, dass Normen und Werte der SLBs ihr Entscheidungshandeln beeinflussen, sondern dass dies von den durch uns befragten SLBs auch so gesehen und dargestellt wird.

Mit Blick auf Bedarfsvorstellungen haben wir festgestellt, dass die von uns befragten SLBs vor allem listenbezogene Vorstellungen von der Erfüllung von Grundbedarfen aufweisen. Diese werden mitunter von abstrakteren Vorstellungen, die sich etwa auf ein würdiges Leben beziehen, gestützt. Bezogen auf die listenorientierten Vorstellungen ist aus unserer Sicht deutlich geworden, dass die Elemente in den Listen nicht wie in der Literatur einfach nebeneinanderstehen. Vielmehr konnten wir in den Gesprächen mit den SLBs eine Hierarchisierung der Bedarfsvorstellung erkennen. Diese Hierarchie beginnt mit der (materiellen) Grundversorgung (Le-

bensmittel, Kleidung, Wohnung, medizinische Versorgung) und geht über die Sicherung basaler Teilhabe (Kommunikation, Mobilität, Bildung) und erweiterter Teilhabe (Kulturangebote, Sport) hin zur großen Teilhabe (Selbstbestimmung/Autonomie, Urlaub).

Betrachten wir diese Hierarchie unter dem Aspekt der Würde, so ergeben sich nach unserer Interpretation zwei Perspektiven. In der einen erfolgt eine Beschränkung auf ein grundsätzliches Versorgungsniveau. Hier werden Mittel zur Verfügung gestellt, die Voraussetzungen dafür schaffen, dass eine Person ein minimal würdevolles Leben führen kann. Alle Weiterungen werden nicht direkt ermöglicht, sondern müssen von den Klientinnen selbst „erarbeitet“ bzw. „verdient“ werden. In der erweiterten Perspektive sind dagegen Leistungen enthalten, die direkt auf die Ermöglichung einer Teilhabe an gesellschaftlich üblichen Aktivitäten abzielen, die jenseits des physischen Überlebens liegen. Hier wird also ein gewisses Maß an Freizeitaktivitäten und Gestaltungsmöglichkeiten ebenfalls als Grundbedarf interpretiert.

Wir möchten an dieser Stelle betonen, dass diese Vorstellungen von den befragten SLBs in der Regel nicht so strukturiert vorgetragen wurden, wie wir sie hier abbilden. Nach unserem Eindruck entspringen sie oft auch weniger einem systematischen Nachdenken über logisch konsistente Wertsysteme als vielmehr einer Verallgemeinerung der im Verwaltungsalltag erlebten Vielfalt an Lebenssituationen und Bedarfskonstellationen. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen entsteht das von uns beschriebene hierarchisch strukturierte Gesamtbild.

Im Zusammenhang mit den Leistungskatalogen ist nochmals auf den überraschenden Befund zurückzukommen, dass einige SLBs die Frage der Unterstützungswürdigkeit grundsätzlich nicht stellen, sondern davon ausgehen, dass im Bedarfsfall allen Menschen eine bedingungslose gesellschaftliche Unterstützung zusteht. Das solle, so wurde in den entsprechenden Interviewstellen deutlich, auch dann gelten, wenn Personen Reziprozitäts- oder Kooperationserwartungen nicht erfüllen. Hier stellt sich zunächst die weitergehende Frage, auf welchem Niveau der eben beschriebenen Bedarfsvorstellungen die unbedingte Unterstützung ansetzen soll. Des Weiteren werden Verbindungen zur gerade abgeschlossenen Diskussion um die Einführung des Bürgergeldes deutlich. Sowohl mit Blick auf den Umfang der Finanzierung individueller Bedarfe als auch mit Blick auf die von den Empfängerinnen zu erfüllenden Bedingungen wird deutlich, dass hier bei den Mitarbeitenden der Jobcenter ein Meinungsspektrum mit gewisser Breite existiert. Dies sollte bei der Einführung der Reform nicht außer Acht gelassen werden, da die Bedeutung der ausführenden SLBs für die erfolgreiche Umsetzung oftmals weitaus größer ist als die der politischen Entscheidungsträgerinnen (May/Winter 2009). Nachfolgende Forschung sollte insbesondere der Frage nachgehen, in welcher Form und in welchem Ausmaß die

real getätigten Ermessensentscheidungen mit den von uns identifizierten Bedarfs- und Gerechtigkeitsvorstellungen interagieren.

Welche praktischen Implikationen sehen wir daher für unsere Forschung? Bei unseren Interviews wurde deutlich, dass die im Jahre 2019 getroffene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur Zulässigkeit von Sanktionen bei den einzelnen Mitarbeitenden der Jobcenter zum Nachdenken und zu individuell sehr unterschiedlichen Reaktionen geführt hat. Es ist davon auszugehen, dass die Einführung des Bürgergeldes und die damit verbundenen weiteren Änderungen im Regelungsbereich des SGB II ebenfalls zu individuellen Reaktionen führen werden. Vor dem Hintergrund der von uns dargestellten Einstellungsheterogenität könnte diese Situation genutzt werden, gemeinsame Reflexionsprozesse in den Jobcentern anzustoßen. Diese könnten als erstes das Ziel haben, sich der Relevanz der eigenen Einstellung für das tägliche Entscheidungshandeln und der Heterogenität dieser Einstellungen in den Häusern bewusster zu werden. Im zweiten Schritt könnten solche Reflexionsprozesse dazu beizutragen, von der Mehrheit der SLBs geteilte Vorstellungen von Konzepten wie Unterstützungswürdigkeit und Bedarfsniveau zu entwickeln und so das Ausüben von Ermessen stärker auf eine gemeinsame Wert- und Bewertungsgrundlage zu stellen.

4 Who is Deserving of What? A Qualitative Analysis on German Street-level Bureaucrats' Attitudes toward Deservingness and Need

4.1 Introduction

When government takes on the responsibility for social justice as a prerequisite for the basic social well-being of its citizens, it has to answer the following questions: What do citizens need, and who deserves to be helped? Answers to these questions are given at different levels of government. General need levels are usually defined nationally through lawmaking. So are the rules defining who is eligible for welfare state measures. The implementation of these rules then takes place at the local level. Here, street-level bureaucrats, as Lipsky (1980: 3) famously named them, adapt the general legal provisions to the individual situation of those in need. It is this level of street-level welfare decision-making that we are interested in here. Especially, we look at the individual attitudes of street-level bureaucrats (henceforth SLBs) toward *need* and *deservingness*.

Why is this a relevant focus? The general decision about who gets what is made by national law. Implementation of welfare state policy, however, takes place at the street level, as Lipsky (1980) would have it, where SLBs translate the abstract legal answer to the who-gets-what-question to the level of a case-specific individual decision. This translation necessitates properly reacting to a plethora of individual need constellations. But, neither the law nor administrative rules can regulate every detail of every individual case. They cannot, if the goal of welfare state policy is to provide help that properly fits the diversity of individual need constellations. Hence SLBs are given discretion to judge every welfare case and develop individually fitting welfare solutions (Lipsky 1980; Maynard-Moody/Musheno 2003; Frederickson 2010; Grimm/Plambeck 2013; Zacka 2017). Discretion is therefore an omnipresent element of street-level decision-making (Lipsky 1980; Frederickson 2010; Zacka 2017; Evans/Harris 2004). It “permeates every decision and every action”, and potentially has major consequences for the subjects of administrative action (Maynard-Moody/Musheno 2000: 334–335).

Since Lipsky's (1980) seminal work, a large number of scholars have explored discretion and addressed the question of what factors influence SLBs' discretionary decision-making (Brodkin 2012). A wide body of studies addresses structural and administrative conditions that shape discretion (Lipsky 1980; Brodkin 1997; Tummers/Bekkers 2014), examines discretion in the context of structural reforms like new public management (Soss et al. 2011; Taylor/Kelly 2006; Keiser et al. 2004; Taylor 2007) or in specific areas such as police work (Myhill/Johnson 2016),

education (Taylor 2007; Jilke/Tummers 2018) or migration (Glyniadaki 2021). Other authors investigate the relation of SLBs with and attitudes towards their clients (Baviskar/Winter 2017; Raaphorst/Groeneveld 2019), their self-conceptions (Tummers et al. 2012), discriminatory practices against clients (Keiser et al. 2004; Hemker/Rink 2017; Schütze/Johansson 2020) or strategies to cope with the severe workload and scarce resources (Tummers 2017; Brodtkin 1997). Finally, there are studies analyzing how SLBs' normative values affect their discretionary decision-making (Jilke/Tummers 2018; Baviskar/Winter 2017). Because of their design, most of these studies are not suitable for developing an in-depth understanding of these normative values, as they focus more on the effects of these values than on their meaning. Zacka (2017: 12), however, argues that a focus on effects is not enough, but that a substantive understanding of SLBs' normative dispositions is necessary as these dispositions “act as filters that regulate how bureaucrats make use of their discretionary power”. Maynard-Moody/Musheno (2000; 2003) demonstrate what that means. They conceptualize one type of SLB as citizen agent. Citizen agents feel more beholden to their clients and what they think is right for them. They hence often use discretion to the advantage of their clients rather than strictly interpreting and implementing the letter of the law. They take on additional work and even personal risks as they push the discretionary space granted to them. SLBs who act as state agents, on the other hand, focus on what they understand as faithful implementation of the law. Maynard-Moody/Musheno (2000: 333) hence conclude, that how an individual client is treated at the street level depends “less [on] [...] rules, training, or procedures and more [on] [...] beliefs and norms, especially beliefs and norms about what is fair”. Consequently, if we want to understand SLBs' concrete decision-making, we need to better understand the normative dispositions guiding their discretionary behavior.

SLBs' individual normative dispositions are not only individual characteristics. They are strongly influenced by the political and administrative culture in which SLBs do their work. Most of the literature quoted above discusses the US-American administrative context. This is true for the quantitative effect-oriented research (Soss et al. 2011; Keiser et al. 2004; Jilke/Tummers 2018) as well as for the research focused qualitatively on administrative thinking and practice (e.g. Maynard-Moody/Musheno 2003; Zacka 2017). In the German context, there is some quantitative research (e.g. Hemker/Rink 2017), but extremely little (Grimm/Plambeck 2013; Glyniadaki 2021) that adds to an in-depth understanding of normative dispositions as requested by Zacka (2017). Against this backdrop in this study, we ask: Which clients do German SLBs consider deserving and why? And how do they understand and conceptualize need? We examine these questions using semi-structured interviews with 37 SLBs working in German

welfare services. Here, perceptions of need and deservingness are particularly crucial as discretionary decisions affect the most vulnerable members of a community.

Our research contributes to the field of behavioral public administration by providing a better understanding of the individual norms and values guiding individual administrative decision-making by SLBs in the German welfare administration. Uncovering this normative thinking by SLBs is critical to understand their use of discretion and thus the implementation of welfare state policy at the street level (Zacka 2017: 16).

The remainder of this article proceeds as follows. In the next section, we present relevant theoretical approaches to deservingness and need, to sensitize our empirical analysis. The third section introduces our research design and provides information on our fieldwork and a description of our sample. Subsequently, we present our results by developing four types of SLBs with respect to their conceptions of deservingness and a pyramid of need based on our interview data. The article concludes with a summary of our main results and a discussion of the policy implications arising from the study.

4.2 Concepts of Deservingness and Need

4.2.1 Deservingness

“Who are the worthy?” is the title of a chapter in Maynard-Moody/Musheno’s seminal book on street-level bureaucrats (2003). Their preliminary answer is based on interviews with different types of SLBs in the USA, namely police officers, teachers, and social workers. According to the authors, SLBs regard their citizen-clients as worthy of help when they “have genuine needs, are of good character, and are motivated to respond to treatment” (Maynard-Moody/Musheno 2003: 106). They also assert that “street-level workers are making normative judgments about who gets what from government” (Maynard-Moody/Musheno 2003: 106). In the literature, one finds two sources of norms that could guide those judgments: a) socio-cultural norms generally held by members of a given society and b) norms specific to public service. We will briefly review both to sensitize the empirical work below (Blumer 1954).

Drawing on a historical overview of perceptions of the welfare state and especially its clients, van Oorschot (2000) describes five deservingness criteria that influence whether a (poor) person is considered worthy of help by society. He refers to them as CARIN criteria: **C**ontrol, **A**ttitude, **R**eciprocity, **I**ntity, and **N**eed (van Oorschot 2000: 36). *Control* refers to a (poor) person’s responsibility for her situation or the level of control she has over this situation. *Attitude* asks how a poor person responds to help offered to her and understands a certain type of

attitude as appropriate, e.g., docility and gratefulness. *Reciprocity* turns to the question of whether a poor person returns something to society in exchange for help. Returns can be material, like earlier contributions to the social security system, or immaterial, like cooperative behavior in interactions with welfare bureaucracies. *Identity* relates to the social distance a person perceives versus a poor person. The greater the ethnical, cultural, or familial similarity is perceived, the more deserving a person is perceived to be. Finally, *need* refers to the amount of and reasons for support a person has, i.e. her health condition, being disabled, the existence of dependent children, etc. (van Oorschot 2000; van Oorschot/Roosma 2017). Deservingness understood this way has been shown to explain support for and opposition to social benefits among citizens and politicians alike (van Oorschot 2000; van Oorschot/Roosma 2017; Reeskens/van der Meer 2019; Reeskens/van Oorschot 2013).

The CARIN criteria have been defined based on observations of general population attitudes towards welfare state recipients. Directly geared toward analyzing SLBs' decision-making behavior and more grounded in normative thought is a set of three criteria suggested by Jilke/Tummers (2018). Here, need deservingness, as the first criterion, means that "clients are seen as worthy of investing time and resources because they are perceived to be in need of help" (Jilke/Tummers 2018: 231), e.g. as a consequence of career shocks beyond their control, educational or health disadvantages. Earned deservingness refers to situations where "clients are seen as worthy [of help] because they have shown high effort" (Jilke/Tummers 2018: 231) toward managing their situation. This effort can include activities exerted prior to the need situation as well as efforts undertaken while already in need. Resource deservingness, finally, means that "clients are seen as worthy [...] because they are perceived to be successful in terms of bureaucratic success criteria" (Jilke/Tummers 2018: 231). The chance to use limited (government) resources efficiently and effectively is the underlying motive here.

The two approaches strongly overlap in two respects. The perception of a person in need as worthy of help firstly is based on her objective (or objectifiable) level of need and secondly on her responsibility for/control over her situation and her perceived reciprocity. Jilke and Tummers, in addition, count administrative efficiency as a deservingness criterion (Jilke/Tummers 2018), van Oorschot (2000) adds identity, based on his empirical observation. We use these concepts to sensitize our analysis of SLBs' normative dispositions when they answer the question "Who is worthy of help" in their everyday welfare decision-making.

4.2.2 Need

As the second research question, we ask how SLBs understand need. In order to sensitize for need in the empirical analysis, we first look into the debate on principles of social justice. Miller (1976) suggests distinguishing three such principles: *equity*, *equality*, and *need*.

Equity posits recognizing each person's actions and qualities so that those who contribute more to society should receive more. Strictly applying the equity principle implies that those who cannot contribute to society for some reason and cannot provide for themselves, will not be able to participate at a minimum level in society, and they will be even less able to live a dignified life (Gosepath 2003: 288).

Equality as fairness principle is often understood as fairness as such. With respect to democratic government under the rule of law, it is obvious that everyone needs to be treated equally. If understood as (strict) economic equality, however, the equality principle is potentially illiberal and implies a tendency towards heavy state interventions in vested individual material rights (Frankfurt 2015: 9). The equality principle may also lead to some need not being adequately tackled if, for some reason, say a severe disability or a very serious illness, a person needs a lot more than her equal share to fulfill her basic need (Frankfurt 2015: 34).

Finally, the need principle states that every citizen should be able to participate at some minimum level in everyday social, political, and economic life (Mac Cárthaigh 2014). Unlike equity and equality, the need principle does not look at distributions from the perspective of resources but rather places the individual and her need at the center of considerations. Its focus is on the question of what a person needs to have the freedom, choices, and liberties enabling here to live a dignified life and to be an active member of society. It remains an open question, however, what exactly *need* is, since it is a "notoriously elusive concept" (Dean 2013: 33). Unsurprisingly, we find different answers to this question in the literature.

Gosepath (2015), for example, claims that all people in a society should be able to live under equally dignified conditions. Need then is the amount of resources required to live this dignified life. Nussbaum and Sen follow a similar path with their capabilities approach (Nussbaum/Sen 1993; Nussbaum 2011; Sen 1988). Here, need is the set of resources that enables a person to determine her own actions and to make her own decisions (Nussbaum 2011: 24). Similarly, Rawls/Kelly (2003) argue that need are the things that people require to use their basic liberties. Many authors also concretely list basic needs that must be fulfilled for freedom of choice or minimal participation in society and politics to be possible (Nussbaum 2011; Rawls/Kelly 2003), with Maslow's (1943) hierarchy of needs probably being the most famous. Finally,

Frankfurt (2015) approaches the question of need from a different angle. He does not positively define need with respect to some goal, e.g., freedom or capabilities. Instead, he asks why or when economic inequality is unethical and answers that it is unethical when it leads to poverty and suffering. Hence, the challenge for distributive justice is to make sure that everyone has enough to be content with the resources she can dispose of (Frankfurt 2015: 48).

In the introduction, we claim that SLBs' normative dispositions guide their discretionary behavior. In this chapter, we provided conceptual views both on deservingness and need to sensitize the following empirical analysis. The analysis of our interview data will now show which conceptions of deservingness as well as understandings of fairness and need are present among SLBs in the German welfare administration and whether there are any interactions between the two concepts. Before delving into the analysis, however, we will provide a brief overview of our research design and method.

4.3 Research Design and Method

We employed qualitative interviews to reconstruct the SLBs' conceptions of deservingness and their understanding of fairness and need. Our data draws on 37 semi-structured expert interviews with employees from German job agencies (*Jobcenter*) conducted between March and July 2021. Jobcenters are the central institution in Germany for providing social welfare to welfare recipients. They are responsible for job placement, further training, and basic social security for job seekers. In 2021, German job agencies provided services to about 3.5 million people.

With their close and direct contact with welfare recipients and their discretionary power in decision-making in the context of basic security, SLBs in job agencies are the main street-level actors in the provision of social welfare in Germany. Conceptions of deservingness and need therefore have particularly high relevance in the daily practice of this group of public servants and as a consequence for the people to whom they provide services. For these reasons, SLBs in job agencies are the target group of our research.

To recruit interviewees, we contacted ten job agencies in major German cities in early 2021. Job agencies in major cities have the advantage of servicing a great absolute number of recipients with higher levels of heterogeneity (e.g. migrants, refugees, disabled people, and the homeless). Employees here are confronted with a wide variety of individual situations that shape their understanding of need and deservingness. Furthermore, due to their size, job agencies in major cities exhibit a high degree of internal division of labor and thus specialization of their

public servants. They usually have departments and, in some cases, even autonomous offices focusing on specific groups of clients. This made it easier for us to specifically recruit a heterogeneous field of respondents, giving us a better chance to properly map the empirical landscape we are interested in.

Irrespective of the sensitivity of our research topic and high bureaucratic hurdles such as the approval of management and personnel boards, three out of the ten job agencies authorized us to conduct our research. The management forwarded an information letter to their team managers or directly to their employees inviting them to participate voluntarily. Subsequently, we contacted the employees from lists of volunteers sent to us and scheduled appointments. Due to Covid-19 protocols, the 37 interviews were conducted either by telephone or via Zoom and were digitally recorded. The average duration of the interviews was 78 minutes (range 48 to 130 minutes).

The sample includes 20 female and 17 male respondents. The average age of the interviewees at the time of the survey was at 46.6 years (range 30 years to 62 years). Employees had been in their jobs for an average of 8.6 years. 26 interviewees worked in job placement, with twelve of them being active in special domains (youth, refugees, self-employed, EU citizens, disabled people). Three employees worked in the payment department, and eight as case managers. Five people were (deputy) team leaders.

Our interview guide consists of eleven main questions, each with matching follow-up questions (Kruse 2015; Helfferich 2011) started the interview with questions on the daily work routine and the professional career of the SLBs. We then asked for the description of characteristic job situations and some personal valuation of general statements on need and deservingness, such as *Some people feel that there are things that should be available to everyone in our society, no matter what they do. How do you feel about this statement?* The interviews ended with standardized questions on some socio-demographic characteristics. The interview guide was checked for integrity and consistency by external experts and was slightly adjusted after the first five interviews (see Appendix A2 for the full interview guide).

After the end of the fieldwork, the interviews were transcribed by an external transcription agency and subsequently checked for transcription errors and anonymization by the research team. In the first step, we composed case summaries for each interview. We then hand-coded the data using MAXQDA Analytics Pro 2022. Codes are based on our sensitizing concepts as operationalized in our main questions in the interview guide and are amended with codes in-

ductively developed in an iterative process from the data (Mayring 2022). Finally, we contrasted cases to construct model types of SLBs working in job agencies. We used the following characteristics as criteria for the case-contrastive analysis: a) attitude towards equity, b) expectation towards clients' behavior, c) justifications for deservingness, d) scope of need concept and its justification, e) evaluation of the current social benefits and f) attitude towards and use of sanctioning cuts in benefit.

4.4 Results

SLBs in German job agencies have profoundly different perceptions of what constitutes an appropriate level of need satisfaction, who is entitled to (full) support, and what clients have to contribute in return for the welfare benefits the state provides them. Relying on the characteristics mentioned above, we identified four types: the hardliner, the administrator, the pragmatic social worker, and the altruist. The types described below emerge mostly independent of the department in which the employee works, socio-demographic characteristics, and professional background.

4.4.1 The Hardliner

The hardliner is characterized by the high expectations she has towards her clients. Based on her value judgments, she does interpret clients as deserving only under restrictive conditions. She supports the idea that people are responsible for their own well-being. As a consequence, the hardliner expects a clear quid pro quo for the support provided by the state. The hardliner also has a very narrow conception of need.

Most importantly for the hardliner is that people should not receive support unconditionally:

Those who can, should [...] contribute to society. I see this as a kind of moral-ethic [...], but also as a kind of economic obligation. (Interview 18, pos. 31)

The hardliner argues based on equity as a fairness principle or, in the words of one respondent: “the balance of give and take” which must remain intact in society (interview 8, pos. 65). In line with the reciprocity criteria put forward by van Oorschot (2000), “accepted” contributions are, e.g., efforts to take on job offers or additional training without complaint, regardless of quality and personal suitability. Accepted contributions of a different kind are single parenting or caring for relatives, as well as community work. The hardliner also emphasizes the right attitude clients should have. If clients take help for granted and do not extend any effort themselves, she explicitly sees them as less deserving:

If I am capable of contributing, but I just don't want to because I would rather sit lazily on the couch at home and [...] play video games or something, even though I am actually young, fit, healthy, and wouldn't have any problems otherwise taking up a job, then I think that there has to be a limit [to financial support].

(Interview 1, pos. 55)

This demonstrates that reciprocation and showing a positive, grateful attitude are central expectations of the hardliner. As both quotes above show, the reciprocity expectation does not similarly apply to persons that show a substantial disability to take care of themselves. But, the origin of need must be verifiable (e.g. single parenting with little income, a severe disability, illness, or addiction). This also implies that the amount of control (van Oorschot 2000) a client has over her situation is a core criterion for the hardliner's evaluation of a client's deservingness. If people are seen as responsible for a situation of hardship, the hardliner is much less willing to unwavering and encompassing support than if control is lacking. Being in control but not using it properly is apparently interpreted as not reciprocating properly or as not contributing one's fair share to the overall well-being of society as the following quote demonstrates:

Those who simply don't feel like turning up, who just don't want to, don't deserve to get paid here. [...] Those people should just do any of these auxiliary tasks that have a social value and otherwise, there is nothing. (Interview 18, pos. 43)

In addition to expecting to take on "any auxiliary task", there is the expectation that clients accept mostly any jobs offered. If they do not, the hardliner is very willing to sanction by cutting welfare payments for a period of time.

So, then you send them jobs and they write, "No, I'm not up for it." Or they deliberately applied for jobs so badly that they were sure they wouldn't be hired. For such customers, I found it an important instrument to say, "Okay, then you won't get anything from us for a few months. (Interview 18, pos. 69)

The need concept of the hardliner covers goods and services that primarily ensure the physical survival of a client (food, clothing, shelter, medical care). Their main concern is to provide the clients with the basic necessities of life and, through education, open up opportunities for the betterment of their lot. Overly comprehensive need provision is seen as unfair to the working population and also as an economic risk:

If too many people in society do nothing and the rest have to work for them, [...] we come to a certain breaking point [...]. If I'm the only one working, I can't support five more who aren't working. (Interview 18, pos. 31)

To summarize, the hardliner argues in line with her personal value-based judgments which are strongly influenced by equity as a principle of justice. She considers the present level of welfare state payments to be sufficient or even too high and sees the risk that extensive transfer payments promote deliberate unemployment. She is therefore also willing to cut benefits through sanctions if clients do not reciprocate sufficiently in her understanding.

4.4.2 The Administrator

The administrator identifies very strongly with the state and in her actions is closely driven by the letter of the law. Therefore, the administrator's main concern is to ensure that the law is correctly applied. In this respect, she is very similar to Maynard-Moody and Musheno's "state agent" (2000; 2003). To the administrator's understanding, there is little room for individual value judgments on need and deservingness. For her, a client is deserving of support if she has a legal entitlement to it and strictly follows the rules defined by the legislature:

We have to conclude a legal integration agreement with the clients, it's like a contract. [...] We, the state, give basic benefits for rent and food. On the other hand, we have demands and also expect the person, if he is capable, to integrate into the labor market. (Interview 23, pos. 57)

Administrators regularly refer to the principle of "rights and obligations" (*Fördern und Fordern*), which is set out in the German Social Code. This principle explicitly links support payments to specific reciprocal efforts by welfare clients.

In Book II of the Social Code (Sozialgesetzbuch II), there are always "rights and obligations". This means that in order to be entitled to a benefit, a client has to provide specific things in return. [...] (Interview 1, Pos 55)

Obviously, reciprocity is as important for the administrator as it is for the hardliner. However, the justification is different. While the hardliner refers to her understanding of the situation and her own normative judgment, the administrator strictly refers to the law as guiding her actions. She hence looks for "measurable" activities by the clients, like punctually showing up for appointments or writing the required number of job applications in a given amount of time. The "right attitude", on the other hand, is not part of her argument.

The legalistic perspective is also very obvious in the following quote. Here, the interviewee is foremost concerned not with the support of a client's needs as such but with finding the right part of the social code under which help should be granted.

If there are health problems, then of course [...] that has to be sorted out first, and we check: Do they stay with us, or do we transfer them to Book XI of the Social Code? Because that is where people who are not fit for work belong. (Interview 23, pos. 61)

“Transferring” people to “Book XI” means transferring the responsibility for this client to a different department of the Jobcenter. This again shows how important exactly implementing the law is for this group of SLBs.

As with deservingness, the administrators’ conception of need is shaped almost exclusively by the law, not by their personal value judgments. Need are the things “*where you simply have a legal right to it*” (interview 2, pos. 33). Concerning need levels, the following quote exemplifies the administrator’s legalistic thinking well.

This is the defined standard of need, nowadays, 446 Euros per month for one person [...]. This is what the state and the legislature decided at some point that a person could live on [...]. That’s what I see as what everyone is entitled to. (Interview 27, pos. 55)

SLBs that we assigned to this type mostly even struggle to name concrete things or services that they personally regard as need and instead repeatedly referred to the current legal framework. One interviewee even stated:

I don’t know what you are implying with this basic need. I don’t understand your question. (Interview 26, pos. 47)

The administrator considers the current welfare state payments as small but adequate. They are a means to the end of getting people back into the job market. And it is the statutory obligation of the client to actively pursue this goal. If administrators reply more concretely, they answer similarly to the hardliners, mentioning shelter, food, clothing, and medical care. Access to education and public transport is mentioned as a legal right and again as a means towards the end of bringing people back into the job market.

The administrator cuts benefits frequently in case of rule violations and justifies her behavior with the exact implementation of the law and the respective regulations. She is critical of colleagues who do not apply sanctions because this is ignorance of the law. This underlines how important following the law and other rules and regulations is for the administrator who hence sees extremely little if any room for her own value judgments in her case-wise decision-making.

4.4.3 The Pragmatic Social Worker

The pragmatic social worker is generally supportive and understanding of her clients but also expects them to do their part. She believes that working as such and being active is of value because it integrates people into society, so she wants to foster that. She shows empathy, on the other hand, for all kinds of individual conditions and hardships. If such conditions are given, she is willing to loosen her expectations. Her understanding of what people need is more encompassing than that of the hardliner and administrator as it includes social and political participation more broadly conceived.

The pragmatic social worker cherishes an active and cooperative attitude of her clients:

If someone is young and healthy and has a school education, [...] I think I would want to recognize a certain form of: "I am working on my life plan". (Interview 12, pos. 69)

Cooperation can also mean small contributions by the clients like keeping in touch, showing up for appointments, and simply having exchanges with the SLB about the current status and developments.

It's important to me that someone has an exchange with me. For example, if something was not done, if something did not work out, that he at least learns: I cancel my appointment. I give feedback. I get in touch with my case worker before I break something off. (Interview 5, pos. 55)

The pragmatic social worker values reciprocation as such, so equity as a principle of fairness resonates with her. But, she also wants clients to become active for their own sake, as she believes that it is important for people to have a purpose in their life to give it structure and meaning. Giving a purpose becomes more important, the longer people are unemployed:

A very positive effect of reciprocation is that a task gives structure to the day. [...] It strengthens the self-confidence and self-esteem of the clients [...]. They experience acknowledgment, appreciation when they, for example, accompany elderly people to the vaccination center or run errands, simply have social contacts. (Interview 25, pos. 45)

Pragmatic social workers use sanctions strategically to activate clients but refrain from sanctioning when they expect that this would do more harm than good. Some SLBs of this type even mentioned a preference for working with rewards rather than sanctions. While trying to activate a client and working on the re-establishment of her independence from the support systems, the

social worker also shows ample understanding and patience for the client. If, for example, a client obviously is in a situation of need, she is considered deserving without a quid pro quo:

Of course, if it becomes difficult with physical, mental illnesses or something, or simply other burdens [...] if I have just lost someone, or somehow care for his parents, then I am psychologically and physically burdened. (Interview_32, pos. 97)

Clients who are ill, who look after children or relatives, or what have you, [...] they get their service without reciprocation. Because they are in need of support. (Interview 12, pos. 69)

People who fall through the cracks of the system are unconditionally considered deserving. In one interview, an SLB reported about clients who for health reasons are effectively no longer able to work but do not meet all the legal conditions for other support services. In such cases, she decides pragmatically to just keep them in the system:

If other assistance agencies do not take effect because the legal criteria are not fulfilled. And then we say: "Okay, then the person stays here. We maintain a certain contact. The client keeps in touch with us. And yes, up to the age limit if necessary." (Interview 7, pos. 79)

We interpret this as evidence that the control dimension (van Oorschot 2000) is important for the pragmatic social workers as well. When clients are responsible for their precarious situation but are able to change it, the social worker expects active client cooperation. If this is not the case, she is very forthcoming with various kinds of support.

The social worker's need conception is broad. It includes means to ensure certain individual autonomy as well as social and political participation. That means that in addition to the basic provision of shelter, clothing, food, health care services, and education, it includes media access to enable people to communicate and inform themselves. Furthermore, people should have a chance to be socially integrated by e.g. having excess to social and cultural activities, "*whether it is a choir or a sports club, whatever*" (interview 3, pos. 37) so they can feel as part of society. This also includes the freedom to dispose of some money for not strictly necessary expenditures, so that a client can say: "*Okay, today I'm going to meet a friend in a café or restaurant and I can afford coffee there, even if it costs me five euros*" (interview 5, pos. 41). However, it is important to the social worker that need provision by the state does not go too far and that there is still a "*little difference to people who work*" (interview 37, Pos 41). Going on holidays or more expensive leisure activities are therefore not understood as need. For SLBs in the social

worker category, current welfare benefits appear to be too low for social and political participation to be considered adequate.

Summing up, the pragmatic social worker is supportive, while activating clients is something she values highly. She is very much guided by a value set that pairs a mild equity orientation with believing in the value of giving life a purpose. Explicit reference to the law is not very common with her. For people who do not nicely fit in the system, she finds pragmatic ways to still help them. Her understanding of need is more encompassing than that of the hardliner and the administrator. She usually believes that the current level of financial support is not sufficient. She uses sanctions first and foremost if she sees a chance to activate people this way, but not otherwise.

4.4.4 The Altruist

The altruist rejects the idea of equity as a fundamental norm in society. She believes that all people are equally deserving of basic support from society, regardless of their behavior, attitudes, or contributions. This view is accompanied by a comprehensive understanding of need, which in addition to physical well-being also includes social and cultural need as well as autonomy and self-determination. Deservingness cues (van Oorschot 2000; Jilke and Tummers 2018) are not relevant to the altruist because for her, meeting needs is a fundamental right that cannot be legitimately restricted. Hence, deservingness does not have a place in her thinking. The altruist also challenges the idea that people can be made universally responsible for their own well-being and sees a duty for society to care for its members.

The altruist argues that life's conditions and circumstances are too random for distribution based on merit or equity to be fair:

When you say: somebody is young and healthy and everybody can work and everybody is responsible for himself, that is something very capitalistic, very American. In the end, it's not like that. In the end, there is inequality in education, for example. Opportunities are not equal, to begin with. The children of our clients, children who grow up in [poor] families, do not have the same opportunities, and so on. (Interview 34, pos. 67)

Our lives have so much to do with chance. So, so much. I think there is much more chance in life than planning. And that's why I think that a lot of people who don't have a job or who are in bad shape, something happened that they couldn't control at all. Not at all. That is just the way life is. (Interview 20, point 39)

Many people cannot work or contribute to society “*by nature*” (interview 6, pos. 65) because of health problems or other issues. Others who want to work, often no longer find jobs in the labor market because they are too old or unqualified or have skilled jobs that no longer exist. The altruist often holds that not all people are able to function within the capitalist society we live in or meet its demands. She also accepts that some people simply don’t want to function “properly”, i.e., she is generally accepting of alternative ways of life:

We actually also have clients [...] who don’t want anything, who have settled into their situation and are relatively satisfied. And those are actually my favorite clients, who say: “No, no, I can manage with the money, it’s all enough. (laughs) And I definitely don’t want to work.” But they are somehow, they are well integrated into the neighborhood [...]. And then I always think, “Yes, why should I bother them now?” [...]. Whether that’s good or bad. I’m happy for them. (Interview 34, pos. 59)

Thus, altruistic SLBs have no expectations about the behavior or attitudes of their clients. They rather point to the fact that Germany is a very rich country and that its society can afford to “*drag along*” (interview 34, pos. 62) some people who, for various reasons, do not contribute. In other words, in the eyes of the altruist, society has an unconditional duty to help and to accept that some people openly rely on this help, as the following two quotes exemplify:

I would actually say that it [the societal provision for basic need – BRD/KUS] is actually guaranteed. [...] I think the standard should be to give basic support without expecting anything in return. (Interview 13, pos. 53)

Maybe one of us doesn’t want to work and the other wants to work more, and both of us want that, then I think that is okay. (Interview 20, pos. 41)

The altruist’s understanding of need is encompassing and extends far beyond shelter, food, and clothing. It clearly resembles Nussbaum’s (2011) view on the matter, that clients should receive the resources they need to live a “*normal, moderate life*” (interview 20, pos. 31) and make their own, autonomous decisions. Accordingly, the altruist’s understanding of need includes access to public services and infrastructure like health care, education, public transport, communication, or media, but has also a strong social and cultural component. People should be able to participate in normal community life and not feel excluded. This means that people should, for example, have the opportunity to do sports or take part in cultural activities and visit museums, zoos, or public swimming pools. The underlying normative goal that emerges here is that clients are enabled to feel and behave as full members of society and have the means to decide about

their lives freely. While even an occasional holiday is part of this understanding of need, there is a clear limit:

I don't think you have to fly to Mallorca every year, that's my opinion. But I think you have to have a holiday, you have to have recreation, [...] access to nature, you have to be able to get out of your environment somehow. But I don't think it has to be a holiday trip somewhere by plane. I consider something like that a luxury. (Interview 6, pos. 55)

In accordance with her encompassing understanding of need, the altruist believes that the welfare benefits currently paid are too low and that they only cover the absolutely basic need:

I would say they cover basic housing and food, but in principle, I don't think it's enough. No. (Interview 28, pos. 61)

As altruists do not want to force their clients into any kind of action or behavior, sanctioning clients is completely outside the altruist's toolbox as the following quote shows:

I think it's always better for people when they are treated well or when they are praised. [...] [W]orking with fear and anxiety is, I think, never good. (Interview 20, pos. 37)

All things considered, the altruist has a strong belief in the equal deservingness of all clients and the responsibility of the state to help them meet their need. Her understanding of need is encompassing, even including the possibility of a small vacation. She justifies this understanding with her goal to include welfare clients as comprehensively as possible in all essential processes and institutions of society. As just described, sanctions logically do not have a place in the altruist's thinking.

4.5 Discussion and Conclusion

In this study, we explored how SLBs in the German welfare administration think about need and deservingness. Conceptually we argued that the general answer to the who-gets-what-question with respect to social welfare is usually defined by national law but that the individual level of welfare provisions is decided locally by bureaucrats at the street level. In this street-level decision-making, discretion is omnipresent as the law cannot regulate every detail of every individual case (Lipsky 1980). When SLBs exercise discretion, their decisions are inevitably made against the background of individually held norms and values which influence their decisions (Zacka 2017; Maynard-Moody/Musheno 2003). Particularly relevant in the context of

welfare decision-making are norms and values about deservingness and need. According to the literature (van Oorschot 2000; Jilke/Tummers 2018), SLBs' general attitude towards social justice, their perception of the "objective" neediness of their clients, and their perception of their clients' behavior influence how deserving they perceive a client to be. We therefore asked: Which clients do German SLBs consider as deserving and why? How do they understand and conceptualize need? And which goods and services should be available to all people in our society at a minimum? Our findings show that most SLBs indeed have profound positions on these matters and differ quite widely in the values that guide their day-to-day work.

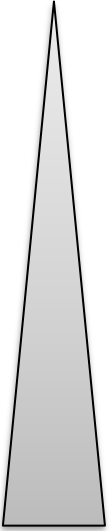
With respect to deservingness, a key finding of our study is that not all SLBs in our sample consider deservingness as a relevant criterion for their work. Based on the literature (van Oorschot 2000; Jilke/Tummers 2018), this was not to be expected. But "the altruist" with her unconditional willingness to support needy clients clearly demonstrates a thinking that leaves equity-oriented considerations to the side. The altruist rather argues equality-oriented in a specific way when taking the position that everyone has the unconditional right that society provides for their basic need. This understanding explicitly includes clients who deliberately do not want to contribute their fair share, as others would see it, to society. To get provided for one's basic need by society is construed by the altruist as a fundamental and inalienable right of every member of society.

For all non-altruists in our sample, however, equity is important, albeit only implicitly, and hence deservingness is a criterion that is relevant for their decision-making. If these SLBs perceive someone as in control of their situation, they expect a minimum amount of cooperation or reciprocation in order to treat them as fully deserving. However, there are differences in the standards applied. Hardliners and administrators have very high expectations of clients who are in control of their situation and uncompromisingly demand that people do everything possible to end their indigence. For the hardliner, this position is grounded in an uncompromising equity orientation as a principle of justice. She wants to guard society against the abuse of social systems based on normative convictions. The administrator is very much focused on the letter of the law and its orthodox implementation. Value judgment based on fairness is not centrally relevant for her. Pragmatic social workers also expect reciprocation, but they do not exclusively argue equity-based when they try to activate clients. They interpret activation as also being in the client's own interest, as they see an actively involved life as the better life and, therefore, try to push clients. To our understanding, this mix of equity-based and client-oriented values is the most important difference between pragmatic social workers on the one hand and hardliners and administrators on the other. All three agree, however, that clients who are not in control of

Who is Deserving of What?

their need situation, such as children or people with disabilities, are unconditionally deserving of help.

Table 4—1: Conceptions of Need.

		Need Level	Example	Type
	4.	Full participation / Self-determination	Autonomy and freedom of action, minor vacations	Altruist
	3.	Social participation	Social participation, access to sports and cultural activities, a limited degree of autonomy	Social Worker
	2.	Basic infrastructure	Education, media, mobility (public transport), communication (internet, telephone)	Administrator
	1.	Basic need	Food, shelter, clothing, medical care	Hardliner

Concerning need, we stated above that many authors agree that people need certain goods and services to give them basic freedom of choice in their lives and provide for a minimum of participation in society and politics (Maslow 1943; Doyal/Gough 1991; Rawls/Kelly 2003; Nussbaum 2011). Most SLBs in our interviews share this position while usually arguing less abstractly with respect to its normative justification as well as listing very concrete goods and services they deem necessary. It is also apparent that Boulding is right when he says that “*it is one thing to establish the principle of social minimum, it is quite another thing to determine where this minimum shall be set*” (Boulding 1962: 83). Our interviewees are definitely not in agreement with respect to the exact definition of this minimum but differ quite widely. Yet, when aggregating the positions taken in total, a hierarchy of need emerges that is illustrated in Table 4—2. More importantly, this hierarchy is not something the interviewees explicitly see and express themselves. This hierarchy is our interpretation of what we see as emerging from the sum of our interviews. The spectrum of understandings ranges from very basic physical need to very broadly understood need that, if fulfilled, enables welfare recipients to socially and politically participate in the “normal” undertakings of their society, up to a basic level of leisurely activities.

SLBs with a need concept at the bottom of the hierarchy (*basic need*) define need as the resources necessary to primarily ensure the physical survival of clients. Need here includes food,

clothing, and a (warm) shelter as well as access to medical care. This understanding is typical for the hardliner. Sometimes administrators also subscribe to this view. At the second level of the hierarchy (*basic infrastructure*), SLBs add broad access to adult education, free access to information services, especially through the Internet (which implies support for devices as well as monthly fees), and broad access to public transport. This understanding is typical for the administrator, as it also reflects the legal standard. *Social participation*, as the third level in our hierarchy, incorporates resources for the social and cultural needs of clients. According to this understanding of need, clients should not feel excluded from society and participate at least in a limited way in everyday community activities, which means, e.g., (discounted) access to sports clubs or cultural activities like museums, zoos, or movie theaters. It is perceived as important at this level that clients deserve a certain degree of autonomous decision-making. The majority of pragmatic social workers share this understanding. At the highest level in our hierarchy of need (*full participation/self-determination*), SLBs take a position on need similar to the one formulated by Nussbaum (2011) and other above-mentioned authors. Clients should receive the resources they need to live a “*normal, moderate life*” and make their own, autonomous choices. SLBs who argue for this level of need satisfaction also include a minimum number of recreational activities in their understanding of need. The focus here obviously is on self-determination and being able to behave as a “normal” member of society. Altruists usually share this understanding, and so do some pragmatic social workers.

How the different types of SLBs perceive need correlates with their perception of deservingness and their understanding of equity and equality as normative principles of fairness. However, it is not obvious how an emphasis on equity on the one hand, and a basic level of equality on the other, translates into consistent differences in defining basic need. At the core, there appears to be a dichotomy between a demanding, rule-oriented stance that restricts the state’s role in supporting the needy, and a more understanding, accommodating, and inclusive position that advocates for a generous level of state provision for basic need. These different perspectives on need and deservingness among the SLBs seem to reflect an ongoing societal debate on equity, equality, and the role of the state in providing for the basic need of its citizens.

Our research contributes to the field of behavioral public administration in several ways. First, this study for the first time provides a deeper insight into the normative convictions of German administrative actors with respect to different concepts of social justice. This helps us, secondly, to uncover the normative drivers of SLBs’ use of discretion as an important part of the conditions that define the success of the implementation of welfare state policies May/Winter (2009).

Our study thus also contributes to the vast literature on the use of discretion in public bureaucracies (Lipsky 1980; Zacka 2017; Maynard-Moody/Musheno 2003; Jilke/Tummers 2018).

Given the high heterogeneity of attitudes we discovered in this study, decision-makers and administrative managerial staff should take care that there is more (i.e. enough) room in welfare state institutions to reflect on the differences between SLBs in their normative convictions, discuss their likely consequences, and ideally develop a shared normative understanding of the need and deservingness.

4.6 Limitations and Further Research

This study, as any, is subject to limitations. Given the sampling strategy we chose, we cannot claim representativity for our data and even be subject to certain biases. We are in particular aware of the fact that we cannot rule out a self-selection bias in our sample at two levels. At the level of the job agencies, it is plausible to expect that institutions actively engaging in quality management, regularly reflecting on their administrative practice and its preconditions, are more likely to have agreed to participate in our research than others. There were hints to this effect in the recruitment talks we had with the heads of job agencies. At the level of the participating individual SLBs, it is similarly plausible to assume that highly motivated employees are more likely to participate than others. However, the high level of variation in the answers we collected as well as the fact that with field time passing, ever fewer new types appeared in the material, make us confident that we were able to mostly uncover relevant attitudes and positions to be able to develop meaningful and exhaustive types. Generalizations concerning proportions, etc., are, however, not possible with our data.

An important substantive limitation of our study is that we cannot directly observe the effects of norms and values on the SLB's actual decision-making. Our material indicates that there are such effects, but future research should prioritize investigating this topic to enhance our understanding of how normative convictions actually influence the decisions taken daily by SLBs and their interactions with their clientele. Finally, research should also address the question of where the discussed values and norms originate. The respective results will inform us on the question at what stage of the educational or career process of an SLB a debate on normative principles guiding one's professional behavior is most likely to affect an SLB's thinking.

5 Differentiation or Discrimination? Discretionary Decision-making of Street-level Bureaucrats

5.1 Introduction

Discretionary decision-making on individual cases is a regular feature of street-level administrative action (Lipsky 1980: 13–25; Frederickson 2010: 51–52; Zacka 2017: 36–37). While a central public service norm under the rule of law is the norm of “justice as impartiality” (Mendus 2008: 427), treating everyone exactly equally will not always lead to just and appropriate bureaucratic decisions (Rothstein/Teorell 2008: 177). Discretion is then a means that allows street-level bureaucrats (hereinafter referred to as “SLB”) to take differences between individual cases into account and to develop solutions catering to the individual situation while still applying the law properly. However, discretion also opens room for potential abuse and spurious unequal treatment. In this paper, we therefore argue that discretion is a double-edged sword that enables legitimate *differentiation* as well as illegitimate *discrimination*.

While discretionary decision-making is highly relevant in nearly all administrative areas, it is of particular effect in the context of social welfare. Welfare decisions by SLBs at the local level have immediate consequences on the lives of the most vulnerable members of a community. In this context, decisions violating the principle of impartiality can severely compromise the state’s welfare mission, which is to make sure that every citizen can participate at a collectively agreed minimum level in the everyday life of society (Mac Cárthaigh 2014). The impact and the direct consequence that discretionary decisions have in the context of social welfare make it a purposeful and persuasive environment to explore discretion. For this reason, we constructed our experimental design around a question of need and hence asked how the application of discretion does work in practice. Do SLBs follow the principle of “justice as impartiality” (Mendus 2008: 427) and treat everyone as Max Weber would have it, “*sine ira et studio*”, without anger and prejudice, or do they tend to favor specific groups and discriminate against others? What norms and values guide their decisions when the law does not prescribe precisely what to do? And how does the impartiality of SLBs measure up against people who do not work in the public sector?

Extant empirical research provides evidence for the existence of discrimination in street-level discretionary decisions. It shows that not all public services are delivered impartially (Hemker/Rink 2017; Jilke/Tummers 2018; Meier 2019). In this context, this study aims to investigate how public service norms, public service motivation (PSM) (Perry/Wise 1990), and

socialization into a public service work environment affect SLBs' discretionary decision-making. To determine the effect of public service norms, we compare people working in public administration to people working in the private sector. Both groups were sampled in a general population survey. In order to look for the effects of PSM (Perry/Wise 1990) and public service socialization, we additionally compare three student populations. Representing the public service side are prospective social workers studying at the University for Social Work Hamburg and prospective general civil service SLBs studying at the University for Applied Local Public Administration of Lower Saxony. The prospective social workers and general SLBs are compared to a general student population studying at the University of Hamburg.

Using an experimental approach, we confront our subjects with the hypothetical decision to prioritize the allocation of an indivisible good between two equally eligible welfare recipients in a conjoint experiment (Hainmueller et al. 2014). To be specific, respondents are required to decide on a situation of need where there are only sufficient resources to help one of two equally eligible recipients immediately. The only criteria to inform this decision are the recipients' profiles that vary with respect to several ascriptive (e.g., gender, age, country of origin) as well as behavioral (e.g., self-inflicted welfare dependency) and need-oriented (e.g., family with dependent children) attributes.

Our empirical results yield three key findings. (1) Contrary to the theoretical expectation, there are no substantive differences in individuals' decision-making behavior between the public and the private sector. (2) Subjects' choice in decision-making in all samples is driven mainly by client behavior and need. (3) We find weak signs of favoring German welfare recipients and discrimination against some non-German recipients among public and private sector people in the general population sample. Among the student samples, this pattern does not reemerge consistently.

This study contributes to the emerging field of behavioral public administration in three ways: First, we shed light on the respective discretionary behavior of SLBs in the context of welfare policy in situations where the law does not provide clear guidance for administrative action. Second, we provide an evaluation of administrative behavior by comparing individuals working in the public service to a group of people who work in the private sector. Finally, we show the usefulness of conjoint designs to study SLBs' choice behavior.

We proceed as follows. In the next section, we briefly review the concept of discretion and discuss the necessity to make differences between clients in bureaucratic decisions. Subsequently, we examine the specific relevance of impartiality in the public sector relative to the

private sector and discuss the role of deservingness in discretionary decision-making. The third section then introduces our experimental design, data set, and estimation strategy. In section four, we present the results of our empirical analysis. Finally, we discuss and summarize our findings.

5.2 Conceptual Framework

5.2.1 Discretion and its Challenges

Modern state bureaucracies in Western democracies tend to draw on the concept of the Weberian rational-legal rule. Following this ideal, bureaucracies in a perfect, omniscient world would fully eliminate the influence of decision-makers and their attitudes and values. There would be a statutory default for every situation, no matter how unlikely, which SLBs just needed to implement like an algorithm. In this “ideal” situation, justice naturally would be impartial (Mendus 2008: 427). However, few people familiar with administrative procedures and decisions would deny that uncertainty in administrative decision-making exists. Lipsky (1980), for example, demonstrates that many tasks of SLBs are too complex and too individual to be completely formalized, making discretion necessary from a technical perspective. Discretion also allows SLBs to “respond to the human dimensions of situations” (Lipsky 1980: 15). The relevance and the impact that discretion takes on in administrative decision-making becomes particularly apparent in the context of welfare, as we will now show.

It is the welfare state’s mission to provide goods and services that are a prerequisite for activities that every member of a society should be able to carry out at some collectively agreed minimum level (Mac Cárthaigh 2014: 460–461). The welfare state steps in as a system of public interventions when people cannot meet this minimum level for themselves (Goodin 1988: 32) and provides them with monetary and non-monetary benefits to fulfill basic need. An impartial welfare system is committed to the principle of equality with the goal of treating everyone equally (Rothstein/Teorell 2008; Mendus 2008), and in many cases, welfare laws directly ensure equality. A case in point are daily allowances that are exactly defined by the law. As soon as a formal need assessment has been carried out, i.e., information on assets, living conditions, and need has been formally confirmed, the regular allowance is determined according to standardized procedures and money is transferred.⁸ Yet not all decisions of welfare bureaucracies fall into such a category. Some circumstances are just too complex for formalization. Here the welfare

⁸ In Germany, all residents over the age of 15 are entitled to basic income support (“Hartz IV”). Prerequisites are the capability to work for at least three hours a day and to be considered in need of assistance, i.e., unable to support oneself (§ 7 Abs. 1 SGB II).

state explicitly wants SLBs to have room to tailor decisions to address exceptional individual need. Lipsky (1980: 15) argues that societies “to a degree [...] not only [seek] impartiality from its public agencies but also compassion for special circumstances and flexibility in dealing with them.” An example here would be an SLB who, based on knowing that an applicant’s customer’s young children live in the client’s household, handles this specific customer’s concern earlier (or faster) in order to e.g. prevent a utility company from shutting off electricity. Discretion thus opens room for acknowledging differences, helping to reach the policy goals at the heart of welfare legislation, instead of bluntly equalizing cases (Rothstein/Teorell 2008: 178). The authors even go further in arguing that there can be no fair and appropriate decision without discretion since unequal cases need to be treated differently to reach a result that is as equitable as possible (Rothstein/Teorell 2008: 177). Lipsky (1980) or Maynard-Moody/Musheno (2003), empirically demonstrate how ubiquitous as well as inevitable discretionary action is from a street-level perspective (for Germany, see e.g., Grimm/Plambeck (2013)). The use of discretion is therefore not the exception but an integral part of the daily work routine of street-level bureaucracies.

However, the use of discretion can come in two shapes: legitimate *differentiation* and illegitimate *discrimination*. Differentiation responds to the aforementioned “human dimensions of situations” (Lipsky 1980: 15) and is based on a strong commitment to policy goals and to impartiality as the core principle for engaging with public service clients. Discretionary decisions, on the other hand, are discriminatory, if SLBs grant or deny a client in search of support a service or benefit based on illegitimate factors. Illegitimate factors for unequal treatment clearly violate the principle of impartiality by, for example, making decisions based on a client’s age, gender, race, or ethnic background.

There is considerable evidence in extant research on discrimination in public service provision, even though the law requires the equal treatment of citizens and comprehensive anti-discrimination and equal-opportunity laws are in place to enforce this principle in many welfare states (e.g. OECD 2015). Einstein/Glick (2017), for example, conduct a correspondence experiment among public housing authorities in US metropolitan regions. Using requests from putative white, Black, or Hispanic senders, they find that Hispanics receive less friendly responses from officials than Whites or Blacks. Likewise, Jilke et al. (2018) employ a correspondence experiment to explore whether there are differences in discriminatory behavior between public and private social services providers. For elderly care facilities, they find that private providers discriminate more against ethnic minorities than public providers do. Another correspondence experiment by Pfaff et al. (2021) provides evidence in support of religious discrimination among

SLBs in the American public school system. Turning to Germany, evidence granting or denying public service based on illegitimate attributes is mixed. Conducting a conjoint experiment among German welfare offices, Hemker/Rink (2017) find that response rates did not vary across the treatment conditions. However, the response quality was significantly lower for requests from non-natives. Grohs et al. (2016) sent requests to municipal administrations with the sender varying concerning gender and ethnic background (Turkish and German). Their results indicate that German administrators do not commit systematic ethnic discrimination, but they find a tendency for positive discrimination when ethnicity and gender stereotypes interact (also see Adam et al. 2021).

5.2.2 Discrimination and Differentiation in the Public Service and in the Private Sector

It is widely accepted that impartiality reflects a societal commitment to equality (Mendus 2008: 423). But does this commitment apply to each individual disposition in a similar manner? Barry (2004) argues that impartiality is primarily a requirement on a society's (sic!) moral and legal rules in the public sphere. In contrast, Barry (2004) sees individuals in the private sphere as being entitled to be biased e.g. towards family members at the expense of strangers. However, to individuals occupying a public office, the requirement of impartiality applies very strictly, at least while acting in their capacity as a servant of the state (Mendus 2008: 427; Lipsky 1980: 14). In the provision of social welfare, impartiality then means, "that in deciding how to allocate the resource, we ignore all personal attributes [...] that are irrelevant to the problem at hand" (Moreno-Ternero/Roemer 2006: 1419). Based on this line of argument, we expect that impartial non-discriminating decision-making will be more prevalent in public servants whose work ethic is undergirded by the norm of impartiality than in respondents from the private sector.

Unlike private enterprises, public sector organizations operate in an environment of extensive political and societal monitoring (Boyne 2002: 98). Public organizations and their staff must adhere to a vast number of formal procedures while making decisions. They have to document every action taken carefully and are subject to close control mechanisms that restrict their autonomy of action (Boyne 2002: 101). Private organizations and their employees are not as closely restricted and monitored. This suggests that disrespect of equity and impartiality is more likely to be observed in public than private sector organizations and that barriers to client discrimination are higher as well. Hence, we expect public sector subjects taking part in our study to be less discriminating than private-sector subjects.

Multiple streams of research finally expect systematic differences between public and private sector employees' work motives and normative orientations. Two prominent accounts are the

concept of PSM (Perry/Wise 1990; Perry 1996) and socialization into public service norms through public service training as well as being on the job (e.g. Merritt/Farnworth 2018). Taylor (2007: 934) defines PSM as “a mix of motives that drives an individual to engage in an act that benefits society”. Besides rational and norm-based motives, PSM particularly emphasizes altruistic motives, such as self-sacrifice and compassion, which distinguishes the concept from traditional rational choice approaches (Perry/Wise 1990). Individuals with higher PSM levels are also presumed to be more likely to enter the civil service (e.g. Bozeman/Su 2015). Through professional training and work experience, SLBs may further improve their normative adherence to impartiality and their skills in applying this principle.

The principle of impartiality and its proper realm, the effect of public scrutiny of public organizations, and the reflection on public service motivation and socialization all lead to the expectation that active SLBs, as well as future SLBs in training, are less prone to discriminate than their private-sector counterparts. Hence our first hypothesis:

H₁: Subjects from the public sector are less likely to discriminate against welfare recipients than subjects from the private sector.

5.2.3 Inside Differentiation

At the beginning of this section, we argued that welfare law allows discretion at the bureaucratic street-level in order to enable SLBs to recognize relevant differences between welfare clients' need as well as to apply legitimate differentiation in their decisions based on these differences. However, when and how is differentiation ‘legitimate’ and what are permissible criteria for differentiation? The debate on what makes differentiation in decision-making legitimate is intricately related to the concept of deservingness of welfare state clients. The extant literature provides two different approaches that further dissect deservingness: van Oorschot (2000) draws on empirical data and dimensional analysis to establish five sub-dimensions of deservingness, whereas Jilke/Tummers (2018) apply a systematic approach to the same end. Before deriving our second hypothesis, we will outline both approaches.

Drawing on general population survey data on attitudes toward “the poor” van Oorschot (2000: 36) observed five deservingness cues that are present in people’s attitudes towards the poor and that influence the level of commitment to help the poor. He refers to these cues as CARIN criteria. They are: (1) a poor person’s *control* over her neediness, (2) her *attitude* towards the support she receives, (3) the degree of *reciprocation* by a poor person, (4) her *identity* as her (not) belonging to a certain group in society, and (5) the level of a poor person’s perceived *need* (also see van Oorschot/Roosma 2015).

Deservingness understood in this way has been shown to explain support for and opposition to social benefits among citizens and politicians (e.g. Baekgaard et al. 2021; Kullberg 2005; Reeskens/van der Meer 2019; Reeskens/van Oorschot 2013). The empirical findings on the effects of these deservingness cues suggest that a client's perceived deservingness increases with (1) a decrease in control a person has over her situation, (2) higher levels of a grateful attitude towards help offered, (3) an increased level of reciprocity by a welfare client, (4) a smaller social distance between a poor person and the respondent's own group in society, i.e., some "us" a respondent feels to belong to and (5) increasing levels of a welfare recipient's perceived need (van Oorschot 2000: 36).

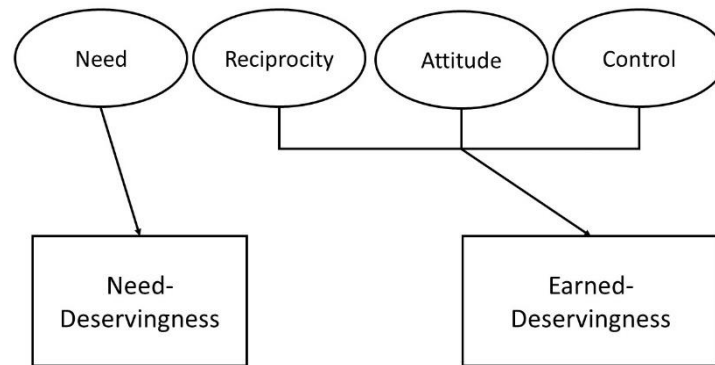
The CARIN-criteria establish plausible sub-dimensions of (perceived) deservingness. However, the identity dimension clearly violates the norm of impartiality if applied as a criterion by SLBs. If their decisions are based on identity differences, they count as discrimination and not as differentiation. Conceptual inconsistency in the CARIN-criteria is unsurprising, as these criteria were not developed based on logical deduction from overarching principles but on empirical observation of citizens' attitudes. While unsurprising, this inconsistency implies that the CARIN-criteria cannot be unconditionally applied to establish sub-dimensions of deservingness for differentiation between welfare clients. Hence, we turn to Jilke/Tummers (2018) for further council. In fact, (Jilke/Tummers 2018: 228–231) developed three conceptual types of deservingness: *need deservingness*, *earned deservingness*, and *resource deservingness*.

Need deservingness means that "clients are seen as worthy of investing time and resources because they are perceived to be in need of help" (Jilke/Tummers 2018: 231) as a consequence of their living conditions and social disadvantages. The underlying motive to help a client based on need deservingness is charity or altruism. An example of need deservingness is a low-income family with dependent children or an individual with severe health conditions. Under earned deservingness, "clients are seen as worthy [of help] because they have shown high effort" (Jilke/Tummers 2018: 231) towards managing their situation. Here the underlying motive for help is reciprocity. An example of earned deservingness is somebody who diligently worked his entire adult life, only to find herself unemployed shortly before retirement age. Finally, resource deservingness means that "clients are seen as worthy [...] because they are perceived to be successful in terms of bureaucratic success criteria" (Jilke/Tummers 2018: 231). Here the underlying motive to help is the efficient use of limited (government) resources. An example of resource deservingness would be a young and well-educated unemployed person in need of only a specific additional qualification to be swiftly re-integrated into the regular job market.

We argue that Gilke/Tummers' (2018) deservingness approach can be subsumed under two perspectives. The need- and earned-deservingness place the needy person and their individual circumstances at the center of consideration, while the resource deservingness targets the efficiency and effectiveness of an administrative action and views the process as a technicality. The first perspective is particularly important for our research question as we are primarily interested in how individual attributes of welfare state clients affect the discretionary behavior of SLBs and to determine whether discretion is an act of discrimination or differentiation. We consequently decided to neglect resource deservingness and concentrate our analysis on need and earned deservingness.

To sum up, van Oorschots (2000) and Gilke/Tummers' (2018) concepts deliver useful dimensions for our analysis, but they both contain elements that are not suitable for our purpose. The identity cue by van Oorschot (2000) is not a permissible foundation for legitimate differentiation, and resource deservingness (Gilke/Tummers 2018) focuses on the process of welfare provision and not on the person in need herself. The cues control, attitude, reciprocity, and need (van Oorschot 2000) as well as the dimensions need- and earned-deservingness (Gilke/Tummers 2018) appear reasonable and can be grouped in two common dimensions. For doing so, we synthesize the aforementioned concepts by assigning the deservingness cues by van Oorschot (2000) to the two relevant dimensions conceived by Gilke/Tummers (2018). This allows us to derive two main motives for legitimate differentiation, which are illustrated in Figure 5—1. First, we consider the level of need (van Oorschot 2000) and need deservingness (Gilke/Tummers 2018) to cover the same dimension and thus refer to it as “need deservingness”. We use “earned deservingness” as our second dimension as it relies on a recipient’s behavior and takes reciprocity, attitude, and control (van Oorschot 2000) into account. Reciprocity is earned deservingness by definition (Gilke/Tummers 2018: 231), attitude (van Oorschot 2000), to our understanding, overlaps with reciprocity. This is because having the right attitude towards help, for example by being cooperative in the welfare process, can be the consequence of some effort by the welfare client, thus earning her a supportive attitude from others. Control addresses earned deservingness from a wider perspective. When people are responsible for their dire straits themselves, for example when they did not do enough to prevent such a situation, they would earn less support than if the opposite were true. A decision is thus guided by earned deservingness when an SLB relies on the behavior of a person.

Figure 5—1: Synthesizing van Oorschot (2000) and Jilke and Tummers (2018).



What implications can we draw from the discussion on deservingness for discretion in the public sector? Frederickson (2010) argues that the public service has to enhance social equity in a society. From a public service orientation toward social equity, Perry (1996: 7) argues that unconditional compassion for the well-being of one's fellow citizens and especially the needy among them is an important element of public service motivation. Based on this argument, we expect public sector subjects to be more oriented towards need deservingness. Private sector employees work in an environment that is on average more competitive than the public sector and more performance oriented as well. We hence expect active SLBs and future SLBs in training to be more likely to condition support based on reciprocity and control, i.e., rather acting on the dimension of earned deservingness. Hence, our second hypothesis is this:

H_{2a}: Subjects from the public sector have a propensity to differentiate according to the need deservingness of the welfare recipients.

H_{2b}: Subjects from the private sector have a propensity to differentiate according to the earned deservingness of the welfare recipients.

5.3 Research Design

To test the set of hypotheses derived above, we designed a paired conjoint experiment (Hainmueller et al. 2014) that simulates a discretionary decision in a welfare context. Subjects have to make a decision between two fictional social welfare recipients who are in need of a prepayment to satisfy an exceptional need (fix a broken refrigerator). In legal terms, both recipients are equally eligible for the prepayment. However, the case manager, an SLB, can only grant one prepayment immediately due to budget constraints, and the other recipient is hence required

to wait for four weeks.⁹ The welfare recipients randomly vary according to a set of attributes reflecting potentially discriminating characteristics as well as the recipients' earned- and need-deservingness. After being given this information, respondents are asked to decide which of the two welfare recipients should receive the prepayment first (see Appendix A6 for full instructions). The decision setting is repeated eight times, with the characteristics of the recipients repeatedly randomized in each new round. In what follows, we describe how our research design measured legitimate and illegitimate information for discretion.

5.3.1 Multi-Dimensionality of Clients' Attributes

In the conjoint experiment, we use eight different attributes to describe both applicants (see Table 5—11 for a list of the attributes and Appendix A7 for an exemplary vignette). Three of these attributes are connected to discrimination. Another three attributes offer information about the application's deservingness. To ensure that the conjoint experiment reflects information about the applicant that is typically available to SLBs in a real-world prioritization situation, we include a third set of two attributes to improve experimental realism. These attributes are the education level and the duration of unemployment.

5.3.1.1 Discriminating Attributes

We use gender, age, and ethnic background as attributes that can only illegitimately be used to make differences between applicants.¹⁰ To examine whether an individual's age is a source of discrimination, we divided our hypothetical applicants into four life and working phases. Applicants in the first group are considered to be at the beginning of their vocational careers and are 23-year-olds. Applicants in the second and third groups are expected to have reached a stable employment situation and are 36 and 48 years old. The fourth group is most likely at the end of their professional career and close to retirement and is 57 years old.

⁹ We carefully constructed the task based on effective legal provisions in Germany. We augmented the conjoint data with additional data gathered through qualitative interviews in street-level offices of the German employment bureaucracy, known as "Jobcenters". In these interviews, Jobcenter employees mentioned almost exactly the setting we describe in our vignette several times as a common example for discretionary decision-making.

¹⁰ In Germany, the norm for non-discriminating behavior is set in the German constitution (*Grundgesetz*) and the Anti-Discrimination Act (*Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz*, AGG, enacted in 2006). The AGG prohibits any discrimination based on race, ethnic heritage, gender, religion or ideology, physical disability, age, or sexual identity (§ 1 AGG).

Table 5—1: Individual attributes used to construct welfare applicants of different types.

Type		Attribute	Values
Discrimination		Gender	Male, Female
		Age	23 Years, 36 Years, 48 Years, 57 Years
		Ethnic Background	German, France, Romania, Turkey, Syria, Vietnam
Deservingness	Need	Household Composition	1 Adult, 2 Adults, 2 Adults + 1 Child,1 Adult + 2 Children, 2 Adults + 3 Children
	Earned	Reason for Unemployment	Disabled due to accident, Bankruptcy of employer, Voluntary dismissal, Fired for wrongdoing
		Supportive Behavior	Low, Medium, High
Supplementary Attributes		Education Level	Unskilled. Vocational Training, Technical College, University
		Duration of Unemployment	0.5 Years, 1 Year, 1.5 Years, 3 Years

A large number of publications recently addressed discrimination against minorities in the private and public sectors (Adam et al. 2021; Einstein/Glick 2017; Jilke/Tummers 2018; Thomann/Rapp 2018). They demonstrate that the allocation of welfare is influenced by the heterogeneity of a community and individuals tend to give benefits to groups with higher similarity (Kittel 2020; van Oorschot/Roosma 2017). Our attribute ‘ethnic background’ therefore contains different nationalities that vary in their proximity to the (German) majoritarian community. We use France as the country with the most significant similarity to Germany due to its regional proximity and related culture and history. Immigrants of Turkish origin represent the largest migrant population in Germany. Although some of the Turkish population in Germany is already in its third generation, recent research shows that the Turkish population is still less integrated than other groups of immigrants (Diehl et al. 2013). Immigrants from Romania are afflicted with numerous stereotypes in Germany and are often confronted with the accusation of exploiting the German welfare state services. We regard the last two nationalities, Syria and Vietnam, as groups with the highest cultural distance. To examine whether a Muslim background influences decision-making, we used Vietnam as a comparison group. The attribute ‘German’ was weighted twice when constructing our vignettes to avoid comparing minority groups with each other too often. Therefore, the welfare recipients had a German citizenship in two out of seven cases and another nationality in five out of seven.

5.3.1.2 Deservingness Attributes

Drawing on our discussion of deservingness in chapter 5.2, we use three attributes to account for clients' deservingness. Need deservingness is captured by the number of people currently living in the household of the welfare recipient. We assume that a higher number of persons in the household and especially the involvement of children lead to a higher level of perceived need deservingness as more and dependent individuals are affected by the SLB's decision. We hence expect a strong perception of need with single parents and large families (2 adults, 3 children). In contrast, we expect a comparatively low perception with single households and childless couples. Earned deservingness is operationalized by two attributes: (1) Why someone became unemployed and hence a welfare recipient and (2) how well clients cooperate with the social welfare administration. The reason for unemployment (1) aims to capture the control element of earned deservingness. We suggest that applicants who lost their jobs due to a work accident or bankruptcy of their employers are perceived to deserve more support due to their lack of control than people who quit their jobs or were fired and can thus be understood as being responsible for their situation themselves. The level of cooperation (2) aims to capture the reciprocity and the attitude element of earned deservingness. Here, we vary how well welfare recipients cooperate with the welfare administration operationalized by punctuality and completeness of documents. If recipients systematically refuse to cooperate, they can be subjected to sanctions, e.g., reeducation or refusal to pay monthly social assistance.

5.3.2 Samples¹¹

The empirical analysis draws on a general population and a student sample. The general population was sampled by *DALIA Research* using quotas for gender, age, education level, and parental status based on the German census. Respondents were paid a small monetary incentive upon completion of the survey. 3,354 respondents started the survey. After data cleaning and speeder control, 1,937 respondents were left for further analysis. Of these 1,336 self-identified as working in the private sector, and 352 self-identified as working in the public sector (see Table 5—2 for descriptive statistics).

The student sample consists of three groups: 'Public Administration', 'Social Work', and 'General Student Sample'. The subsample 'Public Administration' includes undergraduate and graduate students from the University for Applied Local Public Administration of Lower Saxony (*Kommunale Hochschule für Verwaltung Niedersachsen – HSVN*). Of the 1,258 students contacted by the HSVN's administration, 557 participated in the survey. This corresponds to a

¹¹ Please refer to Appendix A8 for more detailed information on our samples and the sampling procedures.

response rate of approximately 46%. After data cleaning and speeder control, 510 cases were available for analysis.

For the subsample ‘Social Work’, we recruited students from University for Social Work and Deaconry Hamburg (*Rauhes Haus – Evangelische Hochschule für Soziale Arbeit und Diakonie*). 147 of the 523 enrolled students took part in our survey. This is a response rate of about 28%. We excluded twenty students after data cleaning and speeder control, leaving 127 cases for our analysis.

Table 5—2: Summary of samples.

General Population					
Sample	Fieldwork	N	Age	Gender (female)	Education (High School)
Private Sector	05/2019	1,336	44.6	46%	39%
Public Sector	05/2019	352	43.1	55%	50%
No sector identified	05/2019	249	35.7	65%	56%
Total		1,937	42.9	50%	43%
Students					
Sample	Fieldwork	N	Age	Gender (female)	Education (High School)
Public Administration	05/2019	510	23.8	59%	100%
Social Work	05/2019	127	31.2	74%	100%
General Student Sample	05-06/2019	716	25.6	63%	100%
Total		1,353	25.4	62%	100%

The ‘General Student Subsample’ includes students from different fields of study at the University of Hamburg. The Research Laboratory at the Faculty of Business, Economics, and Social Sciences distributed the survey to 2,031 members of its opt-in subject pool. 772 students took part in our survey. As a result of data cleaning and speeder control, we dropped 56 students from the sample.

Students from all subsamples were given the option to take part in a lottery with a chance to win Amazon gift cards worth between 25 and 250 euros. A total of 7,000 euros was paid out to the participants.

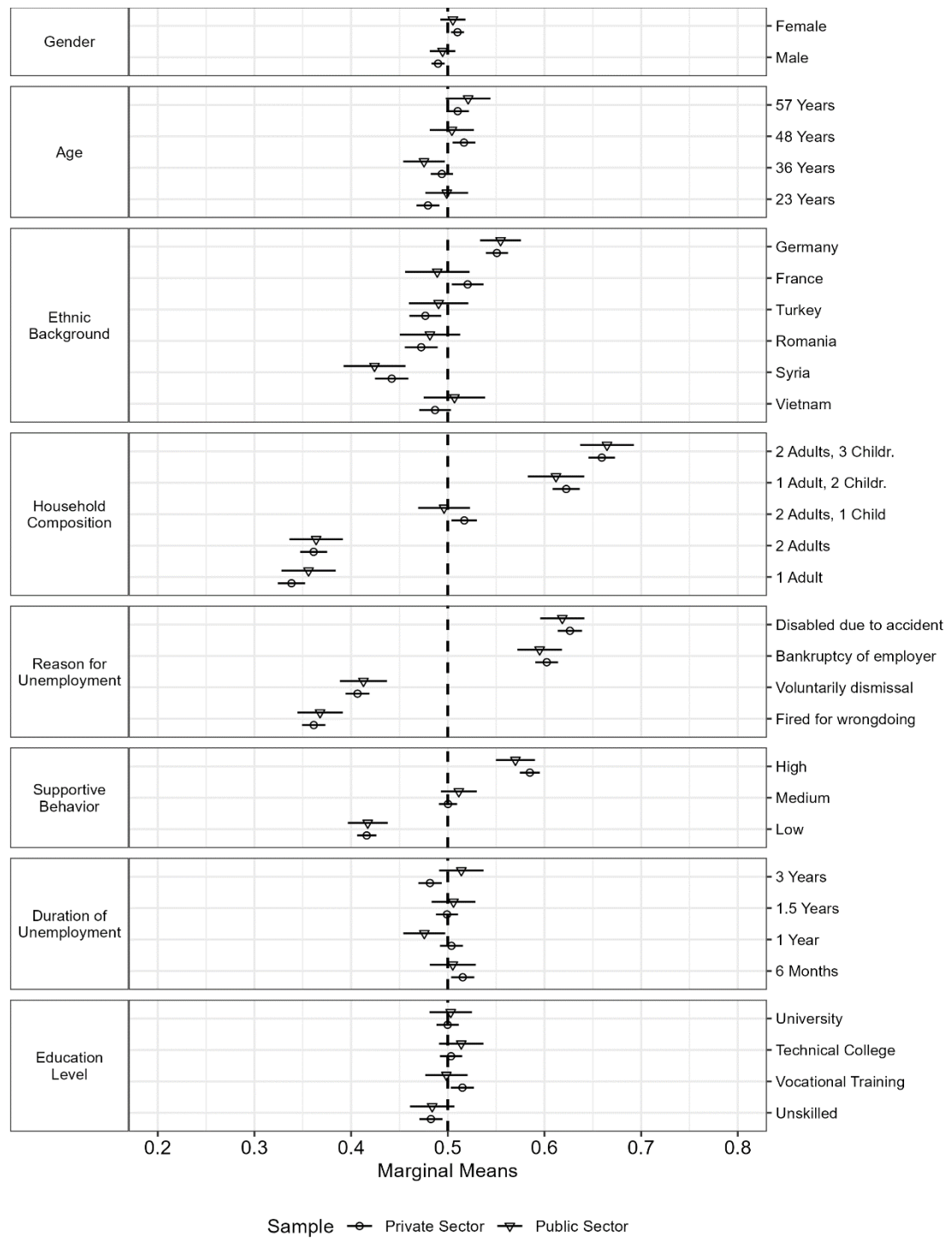
5.4 Empirical Results

To interpret the empirical results, we report the marginal means (Figure 5—2 and Figure 5—4) and the differences in marginal means (Figure 5—3 and Figure 5—5) of the eight conjoint attributes for the general population sample and the student samples. Marginal means greater

Differentiation or Discrimination?

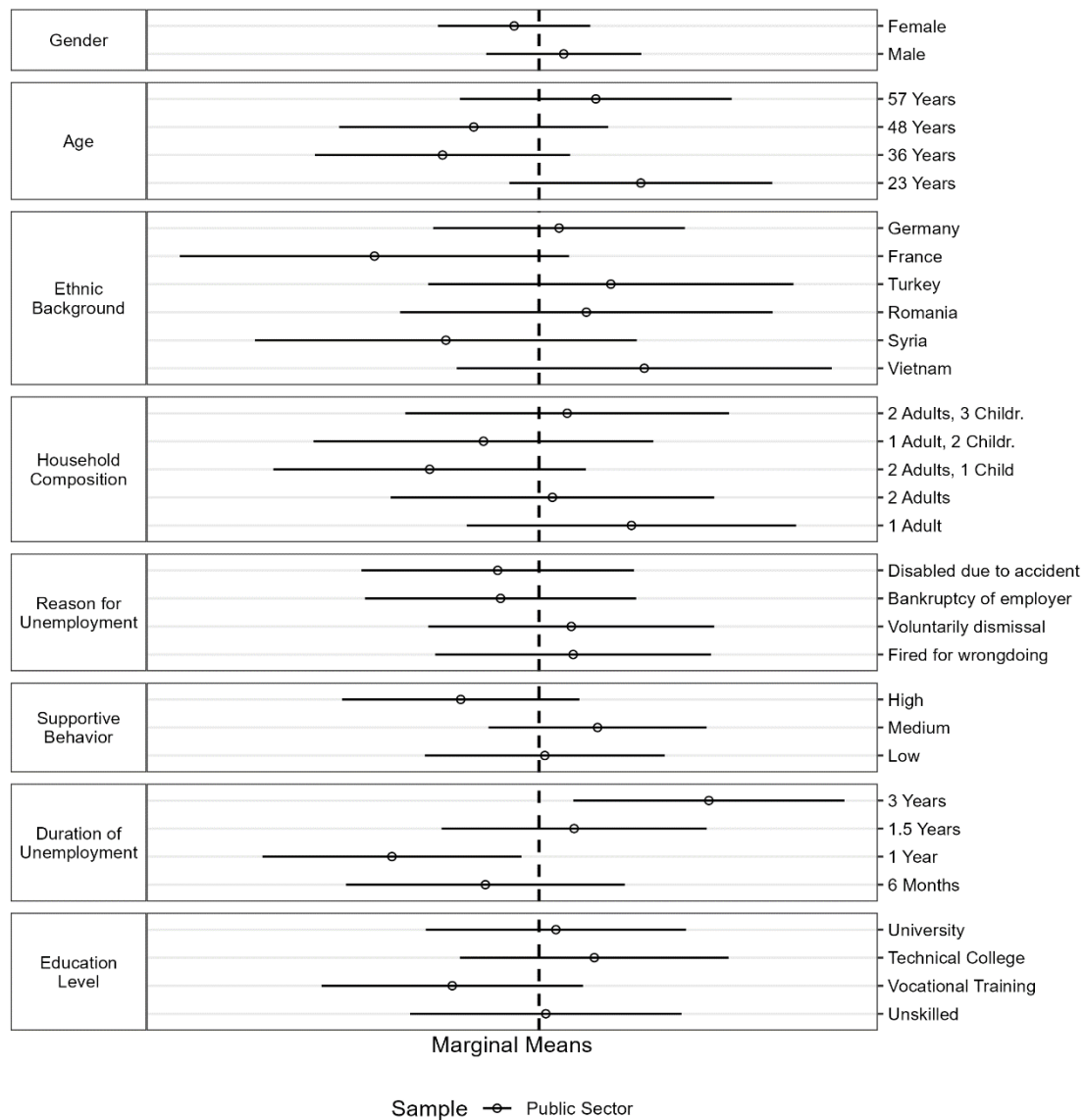
than 0.5 indicate an above-average probability of being chosen for the prepayment, and marginal means of less than 0.5 indicate a below-average probability. If a confidence interval includes the value of 0.5, we observe no significant effect for a particular attribute (Figure 5—2 and Figure 5—4). Since our theoretical expectations focus on group differences, we also display the difference in marginal means for the general public sample (Figure 5—3) and for the three student groups in the student sample (Figure 5—5). In Figure 5—3, private sector respondents serve as the reference category, meaning that the estimates show whether public sector respondents have a higher (positive values) or lower (negative values) preference for a certain level compared to private sector respondents. In Figure 5—5, students of public administration serve as the reference category.

Figure 5—2: Baseline results from the general population sample.



Note: Horizontal lines are 95% confidence intervals.

Figure 5—3: Difference in marginal means from the general population sample.



Note: Reference category: Private sector. Horizontal lines are 95% confidence intervals.

5.4.1 Discrimination Based on Ascriptive Characteristics

In this article, we raise the question if discretionary spaces lead to differentiation and discrimination. Our first hypothesis H_1 assumes that active SLBs and future SLBs in training are less prone to let their discretionary choice be affected by potentially discriminating client characteristics due to a higher commitment to the principle of justice as impartiality. We use a comparison group of non-public resp. private sector employees and three different student groups to test this expectation.

Looking at the three attributes assigned to discrimination (age, gender, ethnic background) in the general population sample (Figure 5—2), we find almost no significant marginal effects for

gender and age in both groups. Private sector employees minimally prefer female to male applicants, while 23-year-old applicants are slightly disadvantaged. SLBs slightly disfavor 36-year-old applicants and favor the oldest group of 57 years of age. To our understanding, the later observation rather points in the direction of differentiation than that of discrimination. It is much more difficult for older people to reenter the labor market, than for younger ones. It may hence seem legitimate to prioritize older clients over younger ones even with not directly job-related support measures.

However, we find discrimination against people from Syria and positive discrimination against applicants with German citizenship in both subgroups. Remarkably, public and private sector employees treat these two specific ethnic backgrounds the same way. For the other nationalities, we find no significant effects for the public sector, but some in the private sector. In the latter, we observe a tendency to favor France applicants and disfavor people with a Turkish or Romanian background. Figure 5—3 shows that neither of the differences between the two subgroups in the prioritization decision is significant.

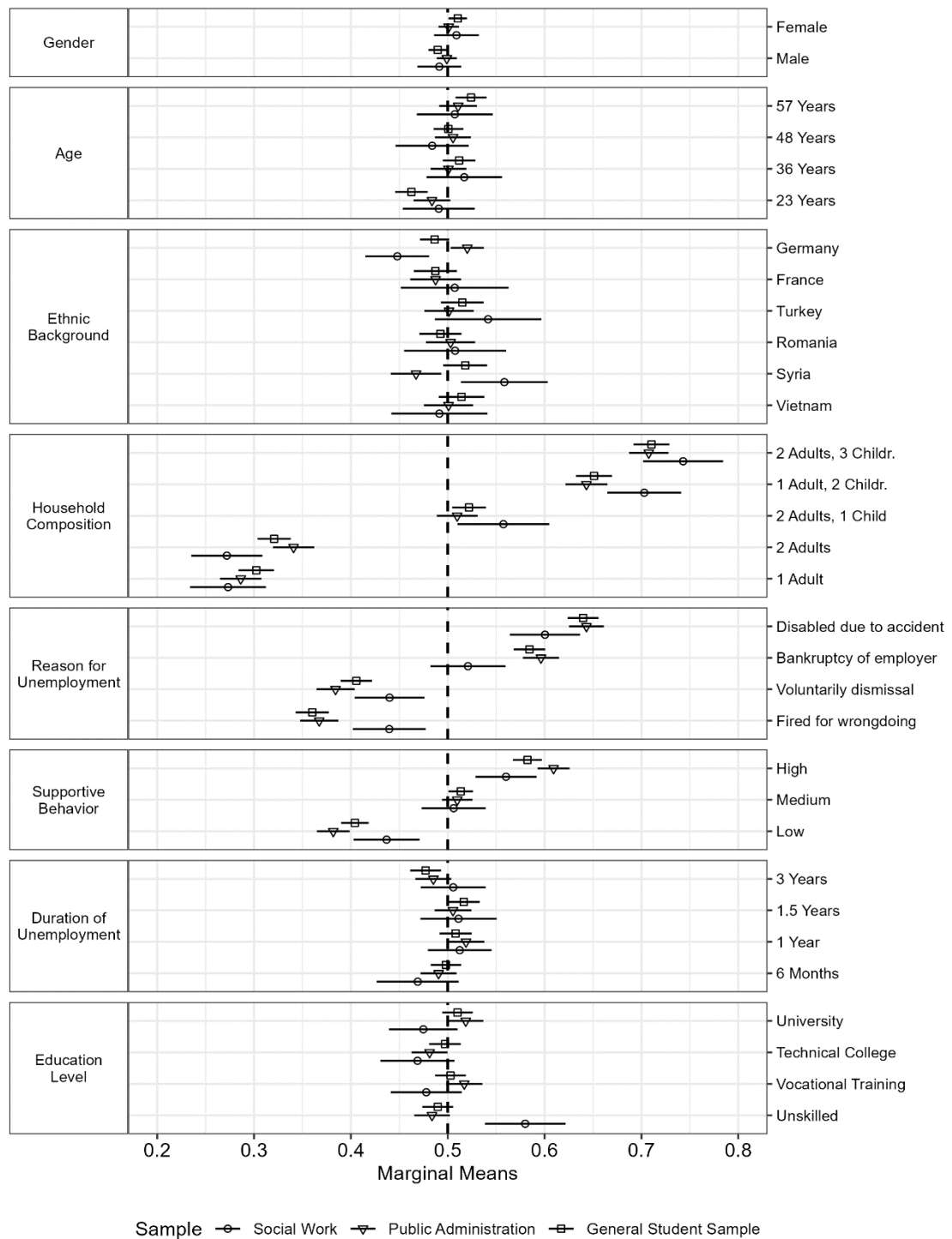
For the three student samples (Figure 5—4), we also find only minimal effects for gender and age, but some for the clients' ethnic backgrounds. Unlike in the general population sample, the student groups show varying decision patterns: Students of public administration slightly favor German natives and discriminate against applicants from Syria while being indifferent towards the other nationalities. Social Work students, in contrast, give out the prepayment for the exceptional good significantly less often to Germans and favor people from Syria instead. We also find insignificant tendencies of favoritism toward Turkish applicants. Students of the general student sample behave in a comparable way to the future social workers: German applicants are slightly disadvantaged, and applicants from Turkey and Syria are slightly favored. However, both effects are not significant at the 95%-confidence level. Thus, concerning the attribute of ethnic background, students of public administration act similarly to respondents in the general population. Social work students and students of the general student sample show a more unexpected behavior as they tend to slightly disadvantage German citizens and favor people from Syria. This form of positive discrimination may be grounded in a perception of higher need in people with an immigration background, especially from Syria. However, we can only speculate here.

In sum, we see no significant results regarding Hypothesis H_1 on sector differences in the general population. Respondents from both subgroups behave similarly, slightly favoring applicants from the majority of society and disadvantaging Syrians. Employees from the private

Differentiation or Discrimination?

sector additionally show weak signs of favoritism toward French applicants and discrimination against people from Turkey, Romania, and (insignificantly) Vietnam. Public sector employees are indifferent to all ethnic backgrounds except Germany and Syria. The results of the student samples also do not support our Hypothesis. Students of public administration, who will most certainly work in the public sector, discriminate against Syrians and favor German applicants. For the other two student groups, we observe the opposite choice behavior. Thus, with respect to H_1 , a strong link to the public sector in college has no systematic effect on behavior.

Figure 5—4: Baseline results from student sample.



Note: Horizontal lines are 95% confidence intervals .

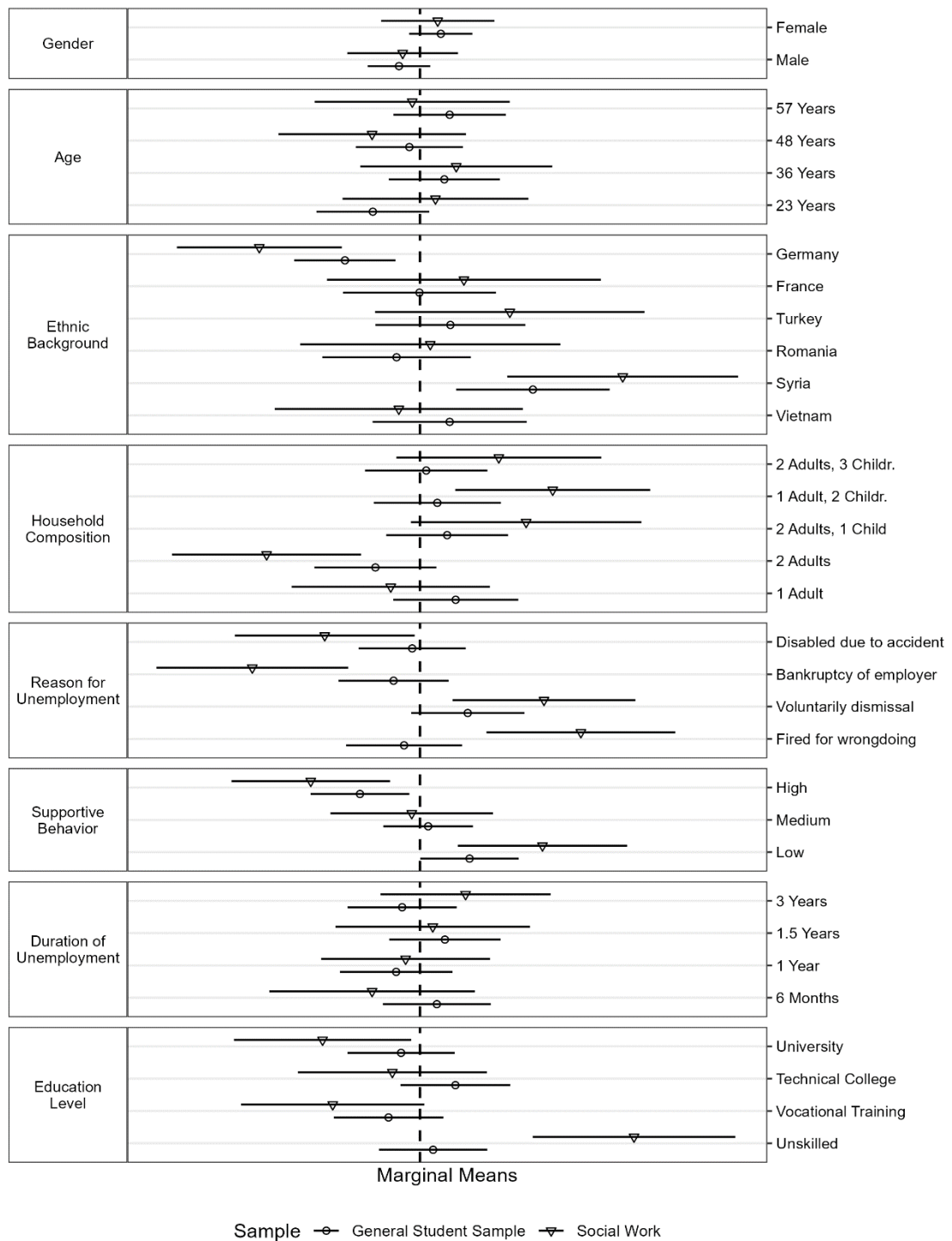
5.4.2 Differentiation Based on Deservingness

In chapter 5.2.3, we discussed the deservingness of welfare recipients as a possible foundation for legitimate differentiation in the discretionary decision-making of SLBs. Following the idea that public service employment is linked to a commitment to provide for the well-being of all

society members, we expect SLBs and public sector prospects to be more attentive to need deservingness. On the other hand, we expect private sector employees and students of the general student sample as the counterparts in comparison, to be more attentive to attributes connected to earned deservingness as a result of a more performance-oriented work environment.

Figure 5—2 shows that both subgroups of the general population sample react in a similar way to need deservingness. The household composition and the involvement of children are the most substantial driving factors. Singles and childless couples have poor chances of prepayment, and single parents and families with three children have comparably high chances of receiving the advance payment. In terms of earned deservingness, we also find similar decision patterns. Involuntary unemployment has a positive effect on welfare allocation. Both subgroups prefer unemployment affected by accidents or bankruptcy to a willingly caused unemployment. The clients' performance as the second type of earned deservingness also similarly affects the subgroups: Good behavior is rewarded, bad behavior sanctioned. In summary, there are no signs of a different reaction to need- and earned-deservingness in the general population sample (see also Figure 5—3).

Figure 5—5: Difference in marginal means from the student sample.



Note: Reference category: public administration students. Horizontal lines are 95% confidence intervals.

The patterns in the student samples are similar with slight differences between subgroups (see Figure 5—4 and Figure 5—5). Like in the general population sample, need deservingness based on household composition has the largest impact on decision-making in general. Singles and childless couples again have the lowest chance of payment, single parents and families with

three children the highest. Interestingly, future social workers make no further differences between the two types of childless households and react visibly stronger if more than one child is present. The other two subsamples differentiate more sharply between the five household types. For earned deservingness, we find a lower level of responsiveness for the group of the future social workers. Losing a job due to wrongdoing or voluntary dismissal still reduces the chance of prepayment, but significantly less compared to the general student sample. Supportive behavior is rewarded in all student samples, but students of public administration show higher levels of responsiveness here. They act slightly more punitively towards low levels of cooperation and favor applicants, who “earn” their support.

In sum, we find no substantial differences in the reaction to need- and earned-deservingness in the general population sample. Circumstances of need are more relevant for the decision in both subgroups. For the student samples, we find some evidence that social work students indeed react in a different way to need deservingness and react less to attributes of earned deservingness. Contrary to our expectations, public administration students act slightly more punitively and rewarding compared to students of the general student sample. Therefore, we cannot confirm that public service-related respondents show higher orientation on need in general but that it seems to be a common norm across all groups.

5.5 Discussion and Conclusion

Since Max Weber, impartiality is considered a critical virtue of modern state bureaucracies (Rothstein/Teorell 2008: 173). But the idea of justice as impartiality (Mendus 2008) requires more than a commitment to blunt equality. This is especially the case in the implementation of welfare state policy on the street-level, where actions of SLBs directly affect the lives of the most vulnerable members of society. To fulfill the intended policy goals of welfare programs, SLBs need to act impartially while at the same time differentiating between clients when it is necessary (Rothstein/Teorell 2008: 177). The respective law, therefore, provides street-level decision-makers with the instrument of discretion so that they can react to individual situations and exceptional need of welfare recipients. However, the discretionary room granted comes at a cost: besides legitimate differentiation, it also enables illegitimate discrimination.

This study asks, therefore, what motives guide SLBs in making discretionary decisions, what standard of impartiality they meet and whether this standard differs from how impartial the general population is. Starting with the acknowledgment of normative differences between actors in the private and the public sector (Boyne 2002), we supposed that public service-related respondents are more likely to apply impartiality in a differentiating but not discriminating way.

To test these expectations, we designed a conjoint experiment in which subjects had to make a discretionary decision between two prospective welfare recipients in a situation of need.

Empirical results obtained from a general population survey and a student sample, including future SLBs, show that clients' attributes indeed have a substantive effect on subjects' discretionary decisions, while characteristics of the subjects themselves only matter at the margins. Our main findings can be summarized in three points. (1) Contrary to our Hypothesis H_1 , there is no systematic difference in terms of discriminating behavior between sectors, either in the general population or in the student sample. (2) In both samples, we find some evidence of ethnic discrimination. In the general population sample, public and private sector employees show weak signs of positive discrimination against German welfare recipients and negative discrimination against some non-German recipients (Syrians). This is also true for students of public administration in the student sample. Students of social work, on the other hand, positively discriminate against Syrians. (3) Discrimination, however, is much weaker than differentiation in all subjects, and need deservingness is the single most crucial factor influencing the decisions of our subjects. This finding is remarkably consistent with empirical results from a related study by Jilke/Tummers (2018) conducted on a sample of US teachers. Contrary to Hypothesis H_{2a} and H_{2b} , however, we only find minimal differences between the sectors regarding their responsiveness to earned- and need-deservingness. Need deservingness matters in all subjects, with the strongest manifestation among future social workers, but earned deservingness also has a strong impact on the decisions taken.

These results raise the question of why we observed almost no differences between people working in the public and the private sector when confronted with a discretionary decision in a welfare context. We have two assumptions regarding this question. First, public servants are primarily just members of their society, and they learned and internalized the implicit and explicit cultural as well as institutional norms that shape social interactions in their society, just like all other citizens do. Given that conformism – people's tendency to adapt their behavior to suit group norms (Forsyth 2012) – applies to all members of society alike, we just see a similar force of general social norms in all our subjects. This interpretation is consistent with recent macro-level evidence on SLBs' moral behavior (e.g. Sulitzeanu-Kenan et al. 2020) and extant research on only marginal sector differences in self-reported PSM (e.g. Perry/Vandenabeele 2008; Christensen/Wright 2011). Hence, impartiality is quite strong in all subjects as is answering to perceived need. Second, earned deservingness attributes tip on subjects' adherence to the norm of social reciprocity. Evolutionary social justice research has shown that reciprocity is one of the most influential and broadly accepted norms that regulate human behavior (e.g.

Bowles/Gintis 2000). Thus, it can be presumed to be hard to find legitimate reasons to ignore signals of earned- deservingness independently of one's position in the public or private sector or respective course of study.

By outlining the rationale and values bases that street-level decisions can have, this paper contributes to theories and the literature on discretion and street-level decision-making. Methodologically, this study contributes to the behavioral public administration literature in two ways. First, following up on Jilke/Tummers (2018) we show the usefulness of conjoint designs to study the choice behavior of SLBs. Second, we show the robustness of experimental results by conducting the survey experiment on two types of theoretically selected samples: public administration students and citizens who are currently employed in the public sector.

Before considering potential policy implications, we discuss the limitations of this study beyond the general acknowledgment that evidence on hypothetical prioritization decisions cannot be mapped directly to real-world decisions. First, according to Laenen et al. (2019), there could be different understandings of deservingness across different welfare state regimes. Thus, it appears fruitful for further research to explore sector differences in deciding on exceptional social need from a cross-country perspective to elucidate the impact of welfare regimes and administrative traditions. At the same time, taking a closer look at individual processes of moral justification of making differences between clients using a qualitative research design could accompany such a research endeavor (e.g. Heuer/Zimmermann 2020). Second, this study focused on the application of justice as impartiality in a positively framed situation of providing additional support. Future research should test these findings also in negative frames, e.g., the sanctioning of welfare recipients for non-cooperative behavior.

There are two kinds of policy implications we suggest. First, as we see some discrimination among students of public administration as well as people in the public sector in the general population, efforts should be intensified to discuss the respective issues and values, especially in the education of future public servants. This is likely to become even more important for an impartial public administration as societies become more and more diverse. Second, it seems important to discuss decision-making based on perceived earned deservingness. Rawls (1958) and also Nagel (1987) claim that societies need to work out legitimate reasons for making differences among welfare recipients that everyone could agree to. If, as we see in our results, perceived earned deservingness is an important cue for decision-making, these criteria need to be discussed explicitly, in order to allow for a consensual non-discriminatory application.

6 Public Service Motivation in Germany: An Empirical Assessment of the Adaptability of PSM to Germany

6.1 Introduction

The concept of public service motivation (PSM) has attracted fast-growing interest in the field of public administration research since its seminal introduction by Perry/Wise in 1990. In a nutshell, PSM addresses “altruistic intentions that motivate individuals to service to the public interest” (Bright 2008: 151) or in other words, PSM asks the question: Are there certain motives that encourage people to work for the public interest and if so, what are they?

The topic is becoming increasingly relevant in Germany. Several studies on the future of public administration acknowledge that Germany’s civil service will face enormous personnel problems in the near future. According to the Youth Barometer on Public Service 2019 (*Nachwuchsbarometer Öffentlicher Dienst*), the already overaged public sector will shrink by 1.2 million of its current workforce by 2030 (Next:Public 2019). The study assumes that only 400,000 positions can be filled with new personnel, which leaves a gap of about 800,000 vacancies in the public service. At the same time, young people seem to see few career prospects in the public service. A survey among students by the German Federal Ministry of Education and Research (*BMBF - Bundesministerium für Bildung und Forschung*), for example, showed that many students can potentially imagine a job in the public sector, but only one in about ten has a firm intention to work for a public institution or organization (BMBF 2017: 70). This development concerns especially certain fields, such as economics or computer science (Thiersch et al. 2019). The progressing demographic change and the challenges of recruiting young prospects inevitably requires research on public administration in Germany to address the question of what motivates people taking on jobs in public institutions and organizations and how their job satisfaction can be positively affected. This is especially the case since common financial incentive systems are practically non-existent in the German public sector. The PSM approach tries to find answers to precisely these questions and is commonly used in international public administration research (see Ritz et al. 2016 for an overview).

However, the strong focus of the original concept on the public service in the U.S. and region-specific differences in national administrations lead to limited transferability of results between countries (Vandenabeele/van de Walle 2008: 226). While there is empirical research for many European countries such as Austria, Belgium, France, Netherlands, Italy, U.K. and Switzerland, surprisingly little research is available for Germany. Beside basic investigations on PSM in Germany, there is a particular lack on data that contributes to the ongoing debate on the “public

character” (Vandenabeele/van de Walle 2008: 224) of the concept. Is PSM really a concept that is mainly linked to the public sector and thus helps us to understand why people enter and stay within the sector? Or is PSM more the question of job-fit rather than sector-fit like Christensen/Wright (2011) demonstrate?

Based on this assertion, this study first looks descriptively at the PSM of respondents from two kinds of samples: students and a general sample of German citizens. Second, to examine the public character of the concept, the study asks if people working in the public sector differ in their PSM from those working in the private sector. The comparison of students from three different universities provides further insight into whether PSM is more about public sector employment or pursuing an altruistic activity, regardless of sector. Following Hammerschmidt et al. (2009), this study additionally looks at the correlation between PSM and some antecedents (gender, age, education) as well as the correlation between PSM and three more common types of work motivation (extrinsic, intrinsic, altruistic). In order to address known issues with the original PSM instrument by Perry (1996) or variations of it, this article uses the measurement instrument developed for the international context by Kim et al. (2013).

Through the collection and analysis of the unique data set, this paper sheds light on an erstwhile neglected research field. As a consequence, it substantially adds to an understanding of PSM in the German context, but also reveals valuable insights on how to use, apply and adjust the PSM concept in the international context. The main empirical results can be summarized as followed: (1) All samples show comparatively high levels of PSM. The data indicates a strong political motivation, high levels of compassion and a strong willingness to provide help to others. Self-sacrifice, in contrast, is not a prominent feature of German PSM. (2) The differences between the comparison groups are nonexistent in the general population and just minor for the student samples. Students of study programs associated with the public sector do not systematically feature more PSM. Therefore, there is no evidence for a public character of the concept in Germany. Data from the student samples rather suggest that PSM is more related to job and not to sector choice. (3) PSM correlates with intrinsic and especially altruistic work motivation. Surprisingly, however, the study also finds a weak positive correlation with extrinsic motivation.

The article proceeds as follows: The next section provides a description of the PSM concept and its development, followed by a short review of previous studies on PSM in Germany. The third section introduces the research design including data description and measurement instrument. In section four, the article presents the results of the empirical analysis. Finally, findings are summarized and discussed.

6.2 The Concept of Public Service Motivation

Originally, Perry/Wise (1990: 368) defined public service motivation as “an individual’s pre-disposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions and organizations” and identified three sources of PSM: *rational*, *norm-based* and *affective* motives. Rational motives root “in individual utility maximization” (Perry/Wise 1990: 368). Important drivers are the willingness and commitment to participate in the policy process, the identification with a political program or the desire to stand up for a special or private interest. Norm-based motives are active when individuals feel a strong commitment to the public interest and a “unique sense of loyalty to duty and to the government as a whole” (Perry/Wise 1990: 369). It is commonly connected to patriotism and the dedication to social equity within a community. Affective motives link to prosocial behavior and the willingness to help members of a community. They can be equated with altruism and the desire to have a genuine, positive impact on the community (Perry/Wise 1990; Perry 1996).

In the course of developing a measuring instrument for PSM, Perry (1996) derived a set of four dimensions from the abovementioned motives: *attraction to policy making* (APM), *commitment to the public interest* (CPI), *compassion* (COM), and *self-sacrifice* (SS). While APM is assigned to rational motives and CPI to norm-based motives, Perry (1996) connected COM and SS to affective motives. The dimension of APM measures the degree of interest in policy making and the willingness to be part of it, CPI refers to government loyalty and the consciousness of duty towards the state and the community. COM measures the perceived will to improve the living conditions of all community members, SS the willingness to stand up for this goal unconditionally.

The concept has attracted a lot of interest since its introduction, extending far beyond the borders of the U.S. In the last 15 years in particular, the number of publications has risen rapidly, making the topic “more international, multidisciplinary, and multisectoral” (Ritz et al. 2016: 414). However, the transfer of the concept to other regions and contexts did not always go without difficulties.

6.2.1 International Developments

When Perry/Wise (1990) developed the concept of PSM, they most likely had the intention to create a universal approach on how to measure and analyse the work motivation of public service employees. Nevertheless, their research clearly focused on and derived from the public sector in the United States. The dominant focus on American administration culture within the concept did not, however, stop numerous scholars from transferring it to other socio-cultural

and regional settings (Ritz et al. 2016). Adaptations of the concept led to the development of numerous new definitions of PSM (see Bozeman/Su 2015 for an overview) as well as to different measurement instruments.

Rainey/Steinbauer (1999: 23), for example, defined PSM as the “general altruistic motivation to serve the interests of a community of people, a state, a nation, or mankind”, Kim (2006: 726) characterized PSM as the “reliance on intrinsic over extrinsic rewards”. Particularly interesting is the definition by Vandenabeele (2007), who intended to make his definition applicable on an international level. Vandenabeele (2007: 549) defined PSM as “the belief, value and attitudes that go beyond self-interest and organizational interest, that concern the interest of a larger political entity and that motivate individuals to act accordingly whenever appropriate”.

In terms of the measurement instrument, many scholars adjusted the number of PSM dimensions by excluding original dimensions or adding new ones, reducing the number of items, or redefining them in order to match different cultural environments. This inconsistency of measurement results in a difficult interpretation and comparability of research (Wright 2008) and at the same time illustrates an ongoing problem of PSM research. Even though Vandenabeele/van de Walle (2008: 236) demonstrated that PSM has a transregional “robust common core”, the peculiarities regionally differ “due to a different or partial implementation of similar ideas”. PSM links closely to the region-specific public institutions and the public service values that originate from them (Perry/Vandenabeele 2008). Even if administrative structures have a common history, as is visible especially in Europe, there are still great differences that influence public values and consequently PSM. This means that PSM concepts “are not easily transferred or used across borders” (Vandenabeele/van de Walle 2008: 226).

As a result, PSM has been subject to empirical studies in many countries in order to gain a better understanding of the concept itself as well as to nuance the regional differences (e.g. Camilleri 2006; Taylor 2007; Castaing 2006; Liu et al. 2008; Cerase/Farinella 2009; Leisink/Steijn 2009; Kim 2009). Worth highlighting at this point is the project of Kim/Vandenabeele (2010) and Kim et al. (2013). In order to establish a universal comparable PSM concept, the authors provided a revised PSM approach together with a new measurement instrument. The approach centers self-sacrifice as “foundation of realizing public service motives” (Kim/Vandenabeele 2010: 703) and introduces three new motives of PSM (*instrumental*, *value-based*, and *identification*) as well as some readjustments to the four dimensions. Kim/Vandenabeele (2010) redefine APM to *attraction to public service* (APS) and CPI to *commitment to public values* (CPV) underlining the value-based motive of the dimension. CPV here focuses

on the extent to which a person shares common public values. The revised *compassion* dimensions (COM) as identification motivation are adjusted with a stronger focus on the connection and identification of an individual with the members of its community. The dimension of *self-sacrifice* (SS) as foundation and precondition of PSM remains unchanged (Kim/Vandenabeele 2010; Kim et al. 2013). Although the new scale did not qualify in a cross-national comparative study as “truly universal measure of PSM” (Kim et al. 2013: 96), the work of Kim et al. (2013) advances the concept and the measurement undoubtedly in the right direction. Perry/Vandenabeele (2008: 694) even expressed their surprise, “that the limitations [of the scale] have not spawned more serious attentions to resolving them” and conclude that the new scale “improves on Perry (1996) in several ways [making the scale] shorter, the compassion subscale [...] more reliable, and the scale’s overall statistical properties [...] robust” (Perry/Vandenabeele 2015: 694). Kim et al. (2013) also emphasize the utility of the scale for single-country investigations on PSM.

While the approach continues to evolve and research is being done internationally including for many European countries (e.g. Camilleri 2006; Castaing 2006; Steijn 2008; Cerase/Farinella 2009; Leisink/Steijn 2009; Kim et al. 2013), we know relatively little about PSM in Germany. At present, only three studies systematically look at PSM in the German context.

6.2.2 PSM in Germany

Hammerschmidt et al. (2009) were the first to investigate PSM in the German-speaking world.¹² In their survey of Vienna public administration employees, they measured PSM with a self-derived German translation of Perry's (1996) original scale and found accentuated but not particularly high levels of PSM among the servants. They also measured differences in the levels of the dimensions: CPI showed the highest values, the dimension of APM the lowest. Next, Schaa et al. (2014) examined PSM in a survey of first-year students from four different German universities with administration background (public administration, police, law). Schaa et al. (2014) measured pronounced, slightly higher levels of PSM and its four dimensions. In line with Hammerschmidt et al. (2009), the values for APM were comparatively lower than in the other dimensions and only showed weak correlations with the three non-political attributes. The levels of COM, SS and CPI differed only by a small margin. Schaa et al. (2014) used a measurement scale based on Perry's (1996) original instrument and the translation by Hammerschmidt et al. (2009). The latest work on PSM in Germany by Keune et al. (2018) returned

¹² The fact that the most cited article on PSM in the German context is based on data from Austria further illustrates the scarcity of PSM studies conducted on Germany.

to Hammerschmidt et al.'s (2009) first 15-item translation. In their survey among students of the German university of federal employment agency (*Hochschule der Bundesagentur für Arbeit*), they measured verifiable levels of PSM. As in the studies before, APM showed low expressions, while CPI scored highest. APM also correlated only weakly with CPI, SS and COM.

In sum, the three existing studies on PSM in the German context¹³ show similar findings, characterized in particular by a low level of APM and higher levels of CPI. Hammerschmidt et al. (2009: 80) therefore concluded that in the German-speaking administration context values such as objectivity and political neutrality are more relevant than the desire to contribute to policy making. A lack of political ambitions among people working in the public sector would thus constitute a distinctive feature of a German PSM.

However, all three studies identified problems with the measurement. Hammerschmidt et al. (2009) stated that some dimensions and items work better than others. The Cronbach's alpha values, especially for APM and CPI, did not show sufficient levels of reliability in all three studies and point to a limited transferability of the used scales to the German context. Keune et al. (2018) recommended a new operationalization for APM in particular. A further problem with existing research on PSM in Germany is the lack of a suitable comparison. None of the studies on PSM in Germany addresses the question of the public character of Public Service Motivation. Existing data only covers people working in the public administration or students of administrative or related courses without a group to compare with. Without a baseline, it is not possible to evaluate levels of PSM in the public sector. Hammerschmidt et al. (2009) therefore already called for an investigation on PSM in the private sector, Schaa et al. (2014) points out that the PSM of public related study programs can only be evaluated when data on other study programs is available. Finally, there is a problem with the accessibility of research on German PSM. The few existing studies have to a large extent only been published in German and are therefore difficult to access by the international audience.

The small number of studies on German PSM, their problems with measurement as well as the limited accessibility of the research, but most importantly their sole focus on public sector related samples, call for a basic investigation of PSM in Germany. In the following, this study therefore derives a set of three hypotheses addressing essential assumptions on PSM and examines them in the German context.

¹³ Keune et al. (2018) refer to an additional investigation on PSM in Germany by Luft (2012). The study among administrative employees in Hesse is not accessible. According to Keune et al. (2018), the results are consistent with the three studies described above.

6.2.3 Investigating German PSM

6.2.3.1 The Relevance of the Sector

The concept of PSM centrally refers to the idea “that unique motives are found among public servants that are different from those of their private sector counterparts” (Perry et al. 2010: 681). This closely relates the discussion on PSM to the discussion on person-environment (PE) fit theory. In short, PE fit theory assumes that a person’s work-related behavior, such as career choice, performance, or satisfaction, is the result of a concurrence of their individual characteristics and the characteristics of their work environment. Individuals with high levels of PSM would therefore seek employment in the public sector since this is where they find the greatest *fit* between their own values and goals and those of the organization they work for (person-organization or PO fit). The sector here can be understood as a proxy for organization values. Following this argument, PSM levels would differ between employees of the public sector from those of employees of the private sector. Vandenabeele/van de Walle (2008: 224) here use to the term “public character” to describe PSM to highlight this link between the concept and public service employment. Findings in the literature support this assumption. Steijn (2008), for example, measures higher PSM levels in the Dutch public sector compared to the private sector and shows that private sector employees with high PSM are more likely to look for jobs in governmental organizations (see Perry et al. 2010 for an overview).

Hence, the first hypothesis of this paper states:

H_{1a}: Employees working in the public sector show higher levels of PSM than employees working in the private sector.

However, recent research has questioned PO fit theory and provide evidence that the relationship between PSM and the public sector is overestimated or even misunderstood (e.g. Kjeldsen/Jacobsen 2013; Bright 2016). Christensen/Wright (2011), for example, assume that Public Service Motivation is often confounded or equated with Public Sector Motivation and advocate the idea of person-job (PJ) fit as a more suitable approach. Thus, PSM is not (or not only) about the sector of employment, but rather about the nature of the job. High levels of PSM therefore would cause people to take on jobs where they can provide service to others regardless of where the job is located. A fact that would be unsurprising considering the strong altruistic orientation of PSM. According to Bright (2021), effects of PJ fit were found mainly in student or preemployment samples, as respondents are not yet socialized through employment in the sector. Therefore, to investigate whether PSM in Germany is more associated with sector resp. PO fit or PJ fit, the following hypotheses look at three different student groups:

H_{1b}: Students with clear career intentions for the public sector show higher PSM levels compared to students of unrelated subjects.

H_{1c}: Students of subjects with a strong service orientation show higher PSM levels compared to students of unrelated subjects.

6.2.3.2 Antecedents

One strand of PSM literature addresses the antecedents of public service motivation and examines the relationship between PSM and specific sociodemographics (e.g. Perry 1997; Alonso/Lewis 2001; Kim 2004; Camilleri 2007; Perry et al. 2008; van Witteloostuijn et al. 2017; Piatak/Holt 2021). Although some studies showed inconclusive results, the majority measured higher PSM levels for women and positive correlations with age and education level (Ritz et al. 2016). The results for Germany are inconsistent. Hammerschmidt et al. (2009) measured significantly higher PSM values for male employees, Schaa et al. (2014) on the other hand, found higher values for female students in the case of APS, CPV and COM. Keune et al. (2018) measured higher values of COM for female students, but higher values for APS for male students. Age has a positive influence on PSM in the studies by Hammerschmidt et al. (2009) and Keune et al. (2018), but is insignificant for Schaa et al. (2014).

Following the preponderance of the results on the origins of PSM, the second hypotheses are as follows:

H_{2a}: Female respondents show higher PSM levels than their male counterparts.

H_{2b}: PSM correlates positively with age.

H_{2c}: PSM correlates positively with education level.

6.2.3.3 Work Motivation

In line with Hammerschmidt et al. (2009), this study looks the relationship between PSM and extrinsic and intrinsic as well as altruistic work motivation. Employees with high extrinsic motivation are primarily motivated by factors like high income, reputation, or prestige. Intrinsic work motivation, on the other hand, covers factors like passion, propose or self-fulfillment. It is defined “as the doing of an activity for its inherent satisfactions rather than some separable consequence” (Ryan/Deci 2000: 56). The question of which types of motivations are prevalent in the public sector, is highly relevant for decisions in the context of work environment, hiring policy, and human resource management and can be considered as a starting point of PSM. Commonly used rational choice concepts struggled to explain selfless behavior of public servants or their restriction of personal utility to help others (Perry 2000). PSM therefore assumes

that the work motivation of public sector employees differ from those of private sector employees and that intrinsic work motivation takes on a more important role. Forest (2008: 336), for example, refers to PSM to be “by their very nature, essentially intrinsic”. Altruistic motivation as a sub-dimension of intrinsic motivation, describes the experience of satisfaction by helping others and represents a key feature of PSM. Kim/Vandenabeele (2010: 704) characterize altruism as the “foundation” of PSM.

However, why is this relevant at all? Research shows that operating with extrinsic stimuli on individuals who are more intrinsically motivated can pose sustainable problems (Frey/Jegen 2001; Forest 2008). According to the “crowding out effect” (Frey/Jegen 2001: 591–594), intrinsic and extrinsic motivation do not simply accumulate but interact with each other resulting in a possible drain of intrinsic motivation. Employees with high intrinsic motivation can perceive extrinsic incentive systems such as performance related pay as control mechanisms diminishing their self-determination and self-esteem. Forest (2008: 332), for example, shows that extrinsic incentives in the public sector “are likely to damage intrinsic motivation”. The introduction of more extrinsic incentive concepts in the German public sector, as suggested by new public management approaches, would therefore not increase the performance of the high-level PSM employees but rather undermine their intrinsic motivation and possibly lead to a decrease of their motivation and performance. The three studies on PSM in the German context measured positive correlations between PSM and intrinsic and altruistic work motivation (Hammerschmidt et al. 2009; Schaa et al. 2014; Keune et al. 2018). For extrinsic motivation, however, the studies showed no significant or negative correlation with PSM.

Hence the third set of hypotheses of this paper state:

H_{3a}: PSM correlates positively with intrinsic and altruistic work motivation.

H_{3b}: PSM correlates negatively with extrinsic work motivation.

6.3 Data and Measurement

6.3.1 Data

In order to gain insight into German PSM and to find answers to the hypotheses formulated above, this study draws on a total number of 3,278 respondents from two different types of samples: students and a general population sample of German citizens. The general population

sample consists of respondents resident in Germany. Field access was provided *DALIA Research*¹⁴. DALIA distributed the survey link to potential respondents based on a river sampling method, which selectively targets people on websites and apps based on demographic quota characteristics. This study used quotas for gender, age, education level and parental status taken from the German Mikrozensus. Respondents received a monetary incentive for their participation. In total, DALIA directed 3,354 respondents to the general population survey. After data cleaning and speeder control¹⁵, 1,937 cases were available for further analysis. Based on self-reported sector affiliation, 1,336 participants currently work or have worked in the private sector, whereas 352 in the public sector. 249 respondents cannot be assigned to a sector because either they have no sector affiliation (e.g. students, pupils, or homemakers) or did not provide that information (see Table 6—1 for descriptive statistics).

Table 6—1: Summary of samples.

General Population Sample					
Sample	Fieldwork	N	Age	Gender (female)	Education (High School)
Public Sector	05/2019	352	43.1	55%	50%
Private Sector	05/2019	1,336	44.6	46%	39%
No sector identified	05/2019	249	35.7	65%	56%
Total		1,937	42.9	50%	43%
Student Sample					
Social Work	05/2019	127	31.2	74%	100
Social Science/ Humanities	05-06/2019	276	26.4	75%	100
STEM	05-06/2019	154	25.1	56%	100
Economics/Law	05-06/2019	274	24.8	56%	100
Public Admin.	05/2019	510	23.8	59%	100
Total		1,341	25.4	63%	100

The second sample consists of students from three different universities differing in their closeness to the public sector and in the nature of their study program. The sample first “Public Administration” includes students who show very high intentions for public sector employment or have already contracted for the public sector. The sample includes voluntarily recruited undergraduate and graduate public administration students from the University for Applied Local

¹⁴ DALIA Research is a globally operating provider for online surveys (<https://daliaresearch.com>). It provides its services in line with the ESOMAR Code on Market, Opinion and Social Research (<https://www.esomar.org/what-we-do/standards>).

¹⁵ In line with the threshold used by DALIA Research, respondents are defined as speeders if processing time was below 8 minutes. The median processing time was 10.1 minutes. Additionally, item batteries were checked for illogical and inconsistent patterns. These cases also drop out from analyses.

Public Administration of Lower Saxony (*HSVN – Kommunale Hochschule für Verwaltung Niedersachsen*).

The HSVN administration distributed the survey to all students enrolled in the study programs General Public Administration (Bachelor), Public Management (Bachelor), and Local Public Management (Master). Universities of public administration science are funded by state-level administrative units. After graduating, these students become tenured civil servants in a municipal administration and form the main share of the German public administrative workforce. In total, 578 out of 1,258 students contacted by the university administration participated in the survey. This corresponds to a response rate of approximately 46%. After data cleaning and speeder control, 510 students were available for further analysis.

Students from the sample “Social Work” were recruited at the German University for Social Work and Welfare (*Rauhes Haus - Evangelische Hochschule für Soziale Arbeit und Diakonie*). This group of graduates serve as proxy for students with clear career intentions in service jobs and a comparatively high altruistic orientation. The Rauhes Haus follows protestant principles and offers further ecclesiastical qualifications. After graduating, the majority works either as social workers or social pedagogues in governmental and non-governmental institutions. The university distributed the invitation link directly to all of their 523 enrolled students. In total, 147 respondents took part in the survey. This corresponds to a response rate of approximately 28%. Twenty students were excluded after data cleaning and speeder control leaving a total of 127 cases.

Finally, three additional student groups originate from a survey at the *Universität Hamburg*. The laboratory for social research and experiments, run directly by the university, distributed the survey invitation to 2,031 members of its own opt-in respondent pool of enrolled students. 815 pool members replied to the invitation and received the link to the survey. In total, 772 participants took part in the survey. In the questionnaire, students were asked about their study program by self-report. The information was coded and then classified by subjects. After data cleaning and speeder control, 274 students were assigned to “Economics/Law”, 276 to “Social Science/Humanities” and 154 to “science, technology, engineering and mathematics” (STEM). 12 students could not be assigned to any group due to very specific courses of study.

Students from all three surveys had the option to take part in a lottery with a chance to win Amazon gift cards worth between 25 and 250 Euro. In three separated lotteries, a total of 7,000 Euro were paid to the participants.

6.3.2 Measurement

This study uses the instrument by Kim et al. (2013) to measure the four PSM dimensions APS, CPV, COM and SS, distinguishing itself from the abovementioned studies on PSM in Germany that worked with the scale by Perry (1996) or variations of it (see chapter 6.2.1 for a detailed description of the instrument by Kim et al. (2013)). Although the usage of this instrument limits the comparability with the previously described studies, it addresses issues with measurements based on Perry (1996) mentioned above. This study accepts the increased complexity of the comparison to develop the research field. Consequently, this article measures public service motivation with a German translation of the 16-item instrument by Kim et al. (2013). The scale includes four items for each of the four PSM dimensions. All items are rated on a five-point likert scale ranging from 1 "strongly disagree" to 5 "strongly agree" (see Appendix A11 for original scale and German translation).

In addition, the survey measures extrinsic, intrinsic and altruistic work motivation with two items for each type of motivation. Respondents rate how important they personally consider specific job characteristics on a five-point Likert scale ranging from 1 "unimportant" to 5 "very important". Extrinsic motivation is operationalized by *high income* and *good promotion opportunities*, intrinsic motivation by *interesting occupation* and *activity in which you can work independently* and altruistic motivation by *profession where you can help others* and *profession that is useful to society*. The scale is a shortened version of the item battery regularly used in the German Social Survey (*ALLBUS – Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften*) developed by ZA & ZUMA (1997) and run today by GESIS to measure the importance of different occupational characteristics and relates to Ajzen/Fishbein (1980).

Table 6—2: PSM statistics and differences for the general population sample.

Sample	N		PSM	APS	CPV	COM	SS
Public Sector	352	Mean SD	3.91 (0.56)	4.19 (0.64)	4.32 (0.65)	4.11 (0.77)	3.02 (0.91)
Private Sector	1,336	Mean SD	3.91 (0.57)	4.16 (0.67)	4.36 (0.63)	4.19 (0.72)	2.94 (0.90)
Δ (Public-Private)			0.00	0.03	-0.04	-0.08	0.08
P (Public-Private > 0)			0.49	0.19	0.85	0.95	0.06

Note: P-values show probability for one-sided t-tests.

6.4 Results

Table 6—2 and Table 6—3 show the mean values and standard deviations for the PSM total score and its dimensions for the general population sample and the student samples. Items measure PSM using a five-point Likert scale. Therefore, the mean value for the indices is at 3. Values

greater than 3 indicate a higher presence of PSM or its dimensions, values smaller than 3 indicate a lower or no presence.

The PSM total score and three of its four dimensions are at an overall high level in all seven samples. For employees of the public sector as well as of the private sector, the total PSM score equals 3.91 (Table 6—2). CPV as the dimension with the highest score in both groups is at about 4.3, APS and COM are at only slightly lower levels. Self-sacrifice, on the other hand, is barely measured in the general population. Similar dimension patterns occur in all of the five student samples (Table 6—3). The highest values can be observed for CPV, followed by APS and COM. Comparatively lower scores are measured for SS with values ranging from approximately 3.1 to 3.4. These results indicate that PSM in Germany is characterized by (1) a high dedication to essential public values, (2) empathy and commitment towards the members of the society, (3) a willingness to actively exert a positive influence on the community and (4) a lower willingness to accept own disadvantages in return. These findings thus differ from previous studies on German PSM, which measured comparatively high values of CPI resp. CPV, mixed results for SS, and barely measurable APM (Hammerschmidt et al. 2009; Schaa et al. 2014; Keune et al. 2018). In terms of the measurement instrument, the scale by Kim et al. (2013) shows persuasive usability. In six out of seven samples, all four dimensions show a significant positive correlation with each other making the aggregation of the dimensions to a PSM total score reasonable.¹⁶ Cronbach's alpha shows a high internal scale consistency for the PSM total score and acceptable to good levels of consistency for all four subdimensions in the general population. For the student samples, however, alpha is questionable for CPV, but sufficient for the rest of the dimensions.

Table 6—3: PSM statistics for student samples.

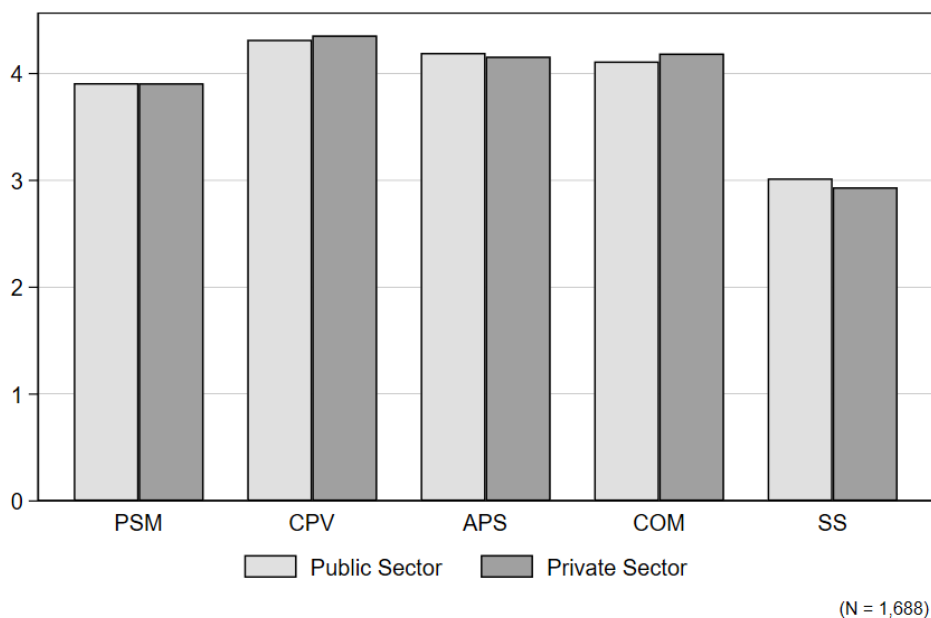
Sample	N		PSM	APS	CPV	COM	SS
Social Work	127	Mean	4.25	4.55	4.57	4.44	3.43
		SD	(0.36)	(0.42)	(0.49)	(0.53)	(0.65)
Social Science/ Humanities	276	Mean	4.18	4.43	4.59	4.36	3.34
		SD	(0.44)	(0.56)	(0.49)	(0.66)	(0.73)
STEM	154	Mean	4.08	4.29	4.57	4.18	3.29
		SD	(0.53)	(0.66)	(0.49)	(0.75)	(0.79)
Economics/ Law	274	Mean	3.97	4.25	4.47	4.09	3.09
		SD	(0.47)	(0.56)	(0.49)	(0.66)	(0.73)
Public Admin.	510	Mean	3.87	4.23	4.42	3.83	3.01
		SD	(0.43)	(0.54)	(0.45)	(0.62)	(0.74)

¹⁶ Please refer to A12 in the appendix for a detailed record of correlation values for all dimensions and samples as well as for Cronbach's alpha statistics for the PSM total score and all sub-dimensions.

6.4.1 PO Fit or PJ Fit

Previously, this article raised the question of whether PSM is genuinely a concept that is tied closely to public sector employment (PO fit) or if it is more about the nature of the job rather than the sector (PJ fit). Following the intentional assumption of the concept by Perry/Wise (1990), the first hypothesis H_{1a} assumes that PSM is related to sector employment and public sector employees, therefore, show higher levels of PSM than their private sector counterparts. Besides mean values and standard deviation, Table 6—2 shows the differences in the PSM values between the two sector groups. Contrary to expectations, data provide no evidence for a strong relationship between PSM and the public sector in Germany. People working in the public sector do not show significantly higher PSM levels than people in the private sector. PSM is similarly high in both groups driven mainly by the dimensions of CPV, APS, and COM (Figure 6—1). The evaluation of the second hypothesis H_{1b} also does not support the argument of sector fit theory (Table 6—3). Here, the effect is even opposite to the expectations (Figure 6—2). Despite the overall high level of PSM in all student samples, students of public administration actually show the lowest PSM scores compared to the other four student groups (see Appendix A13 for ANOVA and t-tests).

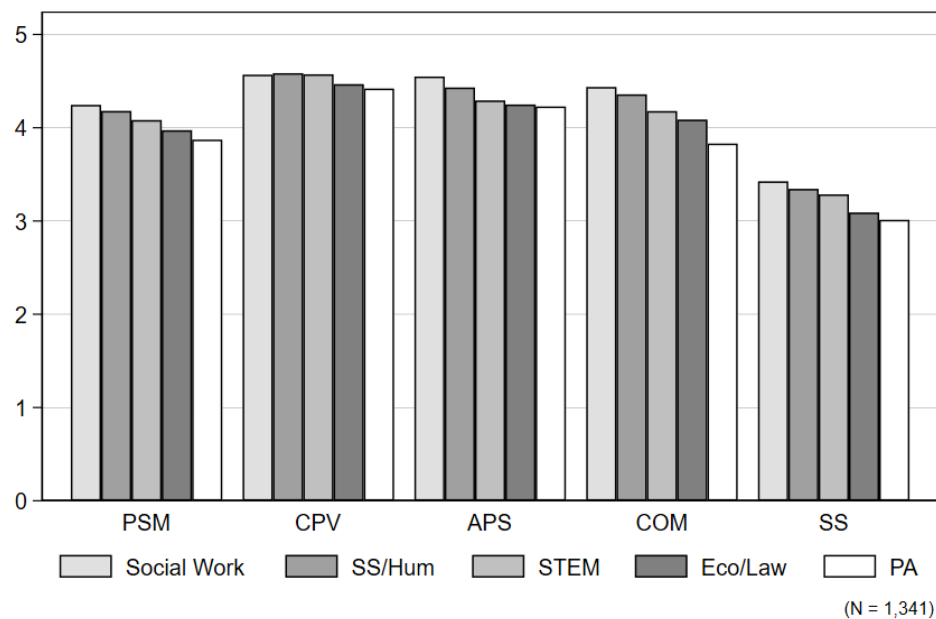
Figure 6—1: PSM values for the general population sample.



This is surprising since students at universities funded by state-level administrative units are almost guaranteed to work in the public sector upon completion of their studies. In fact, this student group was assumed to have particularly accentuated levels of PSM, which led to them being the focus of recent German PSM research (Schaa et al. 2014; Keune et al. 2018). Students

of social work, on the other hand, whose subject is characterized by strong service orientation making them the center of hypotheses H_{1c} , show the highest PSM scores. The group is followed by students of social science and humanities, which further strengthens the JF theory. Individuals with high levels of PSM are more likely to look for and accept jobs where they can interact and apply service to others, regardless of whether it is in the public, private or non-profit sector. PSM in Germany is thus more related to the type of occupation rather than the sector where a job is located. This observation corresponds to Brewer/Selden (1998), who argued that PSM is more evident in people's behavior than in their sector choice.

Figure 6—2: PSM values for student samples.



6.4.2 Antecedents

Following the majority of studies on the antecedents of PSMs, the second group of hypotheses $H_{2a} - H_{2c}$ assumes higher PSM levels for women and positive correlations between PSN and age as well as education level. Table 6—4 shows the correlation between PSM and gender for the seven samples. In the general population sample, data show no differences between genders for the PSM total score but some differences in the dimensions. Female employees in the private sector as well as in the public sector show significantly higher levels of COM compared to their male counterparts. Female workers in the private sector, however, display lower levels of SS. The PSM value patterns among the student groups are less consistent. While there are no differences between male and female students in the social work sample, female students of Public Administration and STEM show significantly higher values for COM. Female students of economics or law and female students of social science or humanities differ significantly from male

students in the PSM total score and three of its four dimensions (APS, CPV, COM). The data thus show higher values for women, though not for all dimensions. Especially COM takes on a prominent position in this context and seems to be more related to female respondents.

Table 6—4: PSM and gender.

Sample	N	Gender (female)	PSM	APS	CPV	COM	SS
General Population Sample							
Public Sector	351	55%	0.10	0.09	0.09	0.17**	-0.04
Private Sector	1,333	46%	0.03	0.04	-0.01	0.17**	-0.07**
Student Samples							
Social Work	127	74%	-0.00	-0.07	0.09	0.12	-0.07
Social Science/ Humanities	276	75%	0.15**	0.14**	0.14**	0.21**	-0.03
STEM	153	56%	0.08	0.05	0.07	0.22**	-0.05
Economics/ Law	274	56%	0.16**	0.15**	0.14**	0.23**	-0.01
Public Admin.	510	59%	0.05	0.06	0.02	0.14**	-0.04

Note: Spearman's rho: *p < .05, **p < 0.01.

Table 6—5 shows the correlation between PSM and age. In both general population samples, age correlates positively with the PSM total score as well as with the dimensions of APS, CPV, and COM. Self-sacrifice is not affected by age. In the student samples, age has almost no influence. This observation might indicate that PSM is more likely to form in occupational life than in an academic setting. However, the lower variance in age of the students must be taken into account when interpreting the results. Surprisingly, data show that the dimension of APS in case of the PA students decreases with age as well as the level of COM in social work students. Both dimensions can be considered as one of the driving factors for the choice of the study program. A decrease could indicate a resignation of students caused by the study program itself. However, the effect cannot be replicated with the number of semesters.

Table 6—5: PSM and age.

Sample	N	Age	PSM	APS	CPV	COM	SS
General Population Sample							
Public Sector	352	43.1	0.16**	0.17**	0.21**	0.17**	-0.01
Private Sector	1,336	44.6	0.11**	0.12**	0.14**	0.11**	0.02
Student Samples							
Social Work	127	31.2	-0.04	-0.07	0.11	-0.25**	-0.02
Social Science/ Humanities	276	26.4	0.04	-0.01	0.09	0.04	0.03
STEM	143	25.1	0.07	0.08	0.08	0.12	-0.01
Economics/ Law	274	24.8	0.06	0.09	0.11	0.06	0.02
Public Admin.	510	23.8	-0.01	-0.10*	-0.02	-0.05	0.09

Note: Spearman's rho: *p < .05, **p < 0.01.

Table 6—6 illustrates the relationship between PSM and education. Since all students have the same German educational degree (High School or *Abitur*), the table only presents results for

the general population sample. In both sample groups education correlates positively with self-sacrifice. The dimensions of APS, CPV, and COM are not affected. For the private sector, data show a positive correlation between education and the PSM total score, but only in the 95% confidence range.

Table 6—6: PSM and education level.

Sample	N	Education (High School)	PSM	APS	CPV	COM	SS
Public Sector	333	50%	0.05	0.01	0.01	-0.04	0.11*
Private Sector	1,276	39%	0.06*	0.03	0.01	-0.02	0.14**

Note: Spearman's rho: * $p < .05$, ** $p < 0.01$.

To sum up, data show support for the existence of higher PSM levels for women and positive correlations with age and education level. However, this only applies to certain dimensions. Higher values for women can be measured primarily in the COM dimension, higher levels of education result in higher levels of SS only. Age shows positive correlations with APS, CPV, and COM, but not for SS.

6.4.3 Work Motivation

Table 6—7 shows the mean values, standard deviation, and Cronbach's alpha statistics for the extrinsic, intrinsic, and altruistic work motivation for the seven samples. The right side of the table presents the correlation between work motivation and the PSM total score as well as its dimensions. Respondents from both general population groups show similar expressions for the three types of work motivation with just minor differences. For both sectors, mean values for the intrinsic work motivation rank highest followed by extrinsic and altruistic motives. Values for intrinsic motivation score only slightly higher among employees from the private sector. The PSM total score in both subsamples shows the highest correlation with altruistic work motivation, followed by intrinsic motivation. Extrinsic motivation, however, only correlates weakly but still significantly positive with PSM, except for SS in both groups. As previously in chapter 6.4.1, the data show no substantial sector differences.

Intrinsic motivation is also the most accentuated type of motivation among all student groups. Students of social work and students of social science or humanities show comparatively high values for altruistic motivation. Extrinsic motivation, in contrast, is more relevant for PA students and students of economics or law. Following the expectations, the PSM total score correlates highest with altruistic motivation followed by the intrinsic motivation in all seven student samples. Extrinsic motivation, on the other hand, has no positive link to PSM in the student

samples. In four out of five samples, data show a significant negative correlation with the dimension of SS and in the case of STEM students also a negative correlation with the PSM total score. Regarding the dimensions, altruistic motivation correlates high with APS, COM, and SS.

Table 6—7: Correlation between PSM and extrinsic, intrinsic, and altruistic work motivation.

Motivation	Mean	SD	α	PSM	APV	CPV	COM	SS
General Population Sample								
Public Sector (N = 353)								
Extrinsic	3.58	0.79	0.57	0.13*	0.20**	0.10	0.11*	0.04
Intrinsic	3.90	0.84	0.57	0.32**	0.32**	0.26**	0.26**	0.16**
Altruistic	3.67	1.01	0.81	0.45**	0.47**	0.21**	0.37**	0.31**
Private Sector (N = 1,336)								
Extrinsic	3.67	0.76	0.59	0.12**	0.15**	0.17**	0.14**	-0.01
Intrinsic	4.09	0.76	0.65	0.26**	0.30**	0.24**	0.23**	0.11**
Altruistic	3.61	0.96	0.82	0.46**	0.51**	0.29**	0.37**	0.30**
Student Samples								
Social Work (N = 127)								
Extrinsic	3.19	0.75	0.65	-0.00	0.08	0.05	-0.33	-0.05
Intrinsic	4.30	0.75	0.76	0.18*	0.32**	0.17*	0.03	0.10
Altruistic	4.11	0.70	0.45	0.31**	0.24**	0.11	0.15	0.31**
Social Science / Humanities (N = 276)								
Extrinsic	3.43	0.70	0.52	-0.06	-0.02	-0.01	0.00	-0.14*
Intrinsic	4.16	0.69	0.57	0.20**	0.23**	0.10	0.18**	0.15*
Altruistic	3.88	0.93	0.82	0.47**	0.51**	0.26**	0.26**	0.40**
STEM (N = 154)								
Extrinsic	3.51	0.89	0.70	-0.20*	-0.10	-0.13	-0.13	-0.25**
Intrinsic	4.12	0.76	0.59	0.28**	0.25**	0.26**	0.29**	0.15
Altruistic	3.58	1.01	0.81	0.49**	0.46**	0.18*	0.40**	0.38**
Economics / Law (N = 274)								
Extrinsic	3.85	0.69	0.66	-0.03	0.03	0.09	0.04	-0.23**
Intrinsic	4.16	0.63	0.49	0.18**	0.18**	0.15*	0.15*	0.10
Altruistic	3.47	0.92	0.80	0.48**	0.47**	0.27**	0.41**	0.36**
Public Admin. (N = 510)								
Extrinsic	3.72	0.56	0.40	-0.06	-0.06	-0.05	0.01	-0.10*
Intrinsic	4.05	0.64	0.46	0.23**	0.15**	0.24**	0.11*	0.17**
Altruistic	3.43	0.85	0.77	0.57**	0.49**	0.24**	0.33**	0.50**

Note: Spearman's rho: *p < .05, **p < 0.01

Intrinsic motivation shows a more differentiated pattern across the samples. For students of public administration, for example, it correlates highest with CPV. In the case of social work students, data show the highest correlation with APS instead. It is notable that in the group of the social work students the correlation coefficients between the PSM values and altruistic and intrinsic motivation are comparatively low and, in some cases, do not meet the 95% confidence level. This could be due to the overall very high level of PSM and intrinsic and extrinsic motivation and the resulting low variance in this specific group.

In summary, we observe evidence supporting hypothesis H_{3a} and mixed results for H_{3b}. PSM is related to intrinsic, but especially to altruistic work motivation. However, extrinsic incentives

have a smaller, but still significantly positive effect on PSM in the general population. A crowding-out effect is therefore not present in these groups. In the case of all student groups, extrinsic factors have no or even negative effects on PSM. This is especially the case for self-sacrifice. When evaluating the results, it should be noted that the values for Cronbach's alpha vary between the samples and are partially not on a sufficient level.

6.5 Discussion and Conclusion

The concept of PSM originally initiated by Perry/Wise (1990) is used internationally by public administrative research to investigate why people are attracted to public sector employment. By identifying specific motives why people decide to work in the public sector instead of the private sector, policymakers can implement and evaluate measures to increase the job satisfaction and performance of public sector employees. This paper demonstrated that there is a lack of a comprehensive empirical assessment of the U.S.-centered PSM concept in the German context. To fill this gap, this study contributes to the ongoing discussion on PSM in the European context by measuring PSM in Germany with an extensive data set consisting of a general population sample and students from three different universities. In the following, the four main findings of the study are presented and discussed with reference to previous findings in the extant literature focusing on PSM in Germany.

First, the present study measured comparatively high levels of PSM in all its seven sample groups. The aggregated PSM total score is mainly driven by the dimensions of CPV, APS, and COM. The values for CPV are at the highest level, followed by APS and COM. The difference between the three dimensions is overall small. However, the fourth PSM dimension SS was barely measured in the general population sample and only slightly present in three out of five student samples. PSM in Germany is thus characterized by (1) a high dedication to essential public values, (2) empathy and commitment towards the members of the society, (3) a willingness to actively exert a positive influence on the community, and (4) a lower willingness to accept own disadvantages in return. This finding is surprising at first glance because Kim/Vandenabeele (2010) assumed self-sacrifice to be the basic requirement of PSM. However, it is in line with a previous assumption by Vandenabeele et al. (2006: 22) who attested self-sacrifice a negligible role in the German public sector, as it “received a politically incorrect connotation” in post-war Germany. This study's findings could indicate a stricter separation of work life and private life in public-administration-related occupations and therefore a peculiarity of German PSM. The findings of this study also differ from previous investigations in other regards. For example, previous studies measured comparatively high values of CPI resp. CPV,

mixed results for SS, and barely measurable APM (Hammerschmidt et al. 2009; Schaa et al. 2014; Keune et al. 2018). Although a comparison to the results of previous PSM studies on Germany is limited by different measurement instruments and samples, the differences in the political dimension of APS stand out. A possible explanation is the deviating operationalization of the dimension. For example, items for APS by Kim et al. (2013) focus more on individual beliefs and actions, whereas the measurement items of Perry (1996) adopt more general statements. The accentuated political dimension APS for Germany measured in this paper runs counter to assumptions by Hammerschmidt et al. (2009) and Keune et al. (2018), but is not unlikely. Although the German administration leaves rather little space for policy-making for civil servants, they are in charge of the implementation of policy decisions and show great loyalty to their departmental ministers (Vandenabeele et al. 2006). It is surprising that previous studies explained the low political motivation in the German PSM concept by referring to high levels of neutrality and objectivity, as these attributes do not have to be mutually exclusive.

Second, the comparison of the present samples illustrated that PSM in Germany is more about PJ fit rather than PO fit and that there is no evidence of a strong relationship between PSM and the public sector in Germany. The lack of differences in PSM between public sector and private sector employees, comparatively low PSM levels in students who already contracted for the public service, and comparatively high PSM in students with a strong service orientation, indicate that sector “is not necessarily an accurate proxy for organizational value or activities” Christensen/Wright (2011: 740). Accordingly, it is less relevant which sector/organization a person works for and more relevant whether the organization offers jobs in which PSM-related values are satisfied. Consequently, the public sector appears too multifaceted to be comprehensively covered by a single PSM concept. Rather bureaucratic-technical professions in the public sector also seem to be difficult to represent by the PSM concept as an effect of its strong altruistic orientation. The public administration in Germany should therefore selectively target young graduates depending on the profession within the administration and the level of altruistic job characteristics.

Third, the present study finds evidence that gender, age, and education have an impact on PSM. Regarding gender, the data show higher levels of compassion for female respondents. In both general population groups and in four out of five student samples women score significantly higher on compassion than their male counterparts. In two student samples (Law & Economics, Social Science & Humanities), values for the total PSM score as well as for APS and CPV are also significantly higher for female respondents. Furthermore, age correlates positively with

PSM and all dimensions except for SS in the general population. However, age remains practically insignificant for all student groups. In contrast, education only has a positive effect on self-sacrifice. The analysis of antecedence of German PSM in previous studies was also inconsistent. Hammerschmidt et al. (2009), for example, found higher PSM values for male employees, while Schaa et al. (2014) measured higher values for females. Age correlated positively with PSM in Hammerschmidt et al. (2009) and Keune et al. (2018), whereas it remained an insignificant indicator in Schaa et al. (2014). In fact, none of the aforementioned studies examined the level of education. However, further research should take education into account, for the present study found a positive relationship between education and the dimension of self-sacrifice in German PSM. Whether education might have further effects on other PSM dimensions still requires further determination.

Fourth and in line with previous studies, PSM correlates strongly with altruistic and intrinsic types of work motivation. Extrinsic motives, on the other hand, did not correlate or even correlated negatively with some PSM dimensions in the student samples. In the general population sample, however, this study found weak but still accentuated correlations between PSM and extrinsic motives. This observation is inconsistent with previous investigations and provides no evidence for the existence of a crowding-out effect by extrinsic incentives. Instead, the results suggest that extrinsic incentives can have a positive impact on employees with high levels of PSM in the general population. The effect is smaller when compared to intrinsic and altruistic incentives. Employers therefore should still focus on intrinsic and altruistic incentives when recruiting or motivating workers in PSM-related jobs. Nonetheless, future research should not foreclose on studying the crowding-out effect but examine the extent to which it develops and changes over time and with occupational entry.

Fifth, the present study demonstrates a persuasive utility of the measurement instrument by Kim et al. (2013) for investigations on German PSM. Previous studies working with the scale by Perry (1996) showed problems with the composition of the total PSM score as well as with the internal consistency of some PSM dimensions (Hammerschmidt et al. 2009; Schaa et al. 2014; Keune et al. 2018). Especially the measurement of APM and CPV showed better results. Therefore, the present study recommends using the measurement instrument by Kim et al. (2013) for future work on PSM in Germany.

Teil 3

Zusammenfassung

7 Zusammenfassung und Diskussion

Im einleitenden Kapitel dieser Arbeit haben wir uns ausführlich mit Konzepten sozialer Gerechtigkeit auseinandergesetzt und herausgearbeitet, dass nach Bedarf ausgerichtete Verteilungen große Potenziale für unsere Gesellschaft haben. Sie bieten den Vorteil, dass sie die Heterogenität der Bedürfnisse der Gesellschaftsmitglieder berücksichtigen. Anders als egalitaristische oder von Leistung bestimmte Gerechtigkeitsideen sind sie nicht auf die „Lehre der Gleichheit“ bzw. der Gleichbehandlung ausgerichtet, die Nietzsche dogmatisch als das „Ende der Gerechtigkeit“ (Nietzsche 1954 [1889]: 1024-1025; Hervorh. im Original) bezeichnete. Ressourcen werden so verteilt, dass alle unter gleichwürdigen Bedingungen leben können – unabhängig davon, ob eine Person mehr oder weniger zu leisten im Stande ist oder ob sie mehr oder weniger für dieses würdige Leben benötigt.

Bislang wurde die Bedarfsgerechtigkeit in der Literatur eher vernachlässigt oder im Rahmen anderer Verteilungsideen als ergänzendes Konzept betrachtet (Traub 2020). Um eine Antwort auf die Frage formulieren zu können, ob Bedarf nach Leistung im 19. Jahrhundert und Gleichheit im 20. Jahrhundert *das* prägende Moment sozialer Gerechtigkeit des 21. Jahrhunderts werden kann (Kittel/Traub i. E. b: 1–2), ist daher noch vieles zu tun. Ab 2016 machte es sich die Forschergruppe FOR2104 *Bedarfsgerechtigkeit und Verteilungsprozeduren* zur Aufgabe, empirische Grundlagenforschung zur Formulierung einer positiven und informierten normativen Theorie der Bedarfsgerechtigkeit zu betreiben (Kittel/Traub 2020; Kittel/Traub i. E. a). Im Abschlusskapitel des ersten Sammelbandes *Need-based Distributive Justice: A Interdisciplinary Perspective* (Kittel/Traub 2020) entwickelt Nullmeier (2020) zehn Thesen zur Zukunft einer modernen Theorie der Bedarfsgerechtigkeit. In der sechsten These fordert er, dass wir uns nicht nur mit Bedarf und Verteilungsmechanismen, sondern vor allem auch mit den Prozessen der sozialen und politischen Anerkennung von Bedarf auseinandersetzen müssen (Nullmeier 2020: 198–200). In unserer Gesellschaft wird diese Anerkennung bzw. Objektivierung von Bedarf im Wohlfahrtsstaat institutionalisiert. In 1.2 haben wir gesehen, dass Mitarbeitenden in Sozialverwaltungen hierbei eine bedeutsame Rolle zukommt. Sie objektivieren die vorab politisch anerkannten Bedarfe an der Schnittstelle zwischen Staat und Bürgerin in direkter Interaktion mit Hilfesuchenden und verfügen in diesem Prozess über erhebliche Ermessensspielräume. Für eine hilfeschuchende Person ist es nicht unwesentlich, welche Mitarbeitende über ihre Situation entscheidet. Die persönlichen Vorstellungen der SLB, insbesondere die von sozialer Gerechtigkeit, Bedarf und Unterstützungswürdigkeit beeinflussen zwangsläufig ihr Handeln und machen diese damit zu einem bedeutungsvollen Faktor in der Anerkennung von Bedarf. Um im

Sinne der Weiterentwicklung einer modernen Theorie der Bedarfsgerechtigkeit ein besseres Verständnis der Prozesse der gesellschaftlichen Bedarfsobjektivierung entwickeln zu können, stellte die vorliegende Arbeit folgende Forschungsfrage:

Welche bedarfsrelevanten Werte und Normen lassen sich bei deutschen Verwaltungsakteuren in wohlfahrtsstaatlichen Fragen identifizieren und wie prägen diese ihr Handeln bei der Bedarfsobjektivierung?

Zur Beantwortung der Frage wurde ein Mix-Methods-Forschungsdesign entwickelt, das sich aus einer qualitativen Interviewstudie mit insgesamt 37 Mitarbeitenden deutscher Jobcenter sowie einer Onlineumfrage mit Conjoint-Experiment mit ca. 3.700 Teilnehmenden zusammensetzt. Die Ergebnisse dieser Studien wurden in vier wissenschaftlichen Beiträgen aufbereitet und festgehalten. Die Haupte Erkenntnisse sollen abschließend im Folgenden dargestellt werden.

7.1 Erkenntnisse

7.1.1 Eine Frage der Unterstützungswürdigkeit

Die absolute Mehrheit der befragten SLBs geht von der Existenz eines gesellschaftlichen Minimums an Grundbedarfen aus, über die jede verfügen sollte. Allerdings unterscheiden sich ihre Vorstellungen der Ausgestaltung dieses Minimums wie auch die Erwartungen gegenüber den Hilfsempfängenden, die im Gegenzug für die erhaltene Hilfe formuliert werden. Während einige SLBs aus Prinzip keinerlei Gegenleistungen erwarten, kollidiert die bedingungslose Bereitstellung von Ressourcen bei anderen stark mit dem eigenen Fairnessempfinden. Von außen betrachtet lassen sich diese Positionen mit verschiedenen Gerechtigkeitsideen der SLBs erklären, die sich entweder eher an Leistung oder eher an Gleichheit orientieren.

SLBs mit einem durch Leistung geprägten Gerechtigkeitsempfinden vertreten ein eher liberales Konzept der Bedarfsgerechtigkeit und sind der Ansicht, dass Menschen in erster Linie selbst verantwortlich für ihre Bedarfsversorgung sind. Die Gesellschaft sollte nur intervenieren und diese übernehmen, wenn Menschen aufgrund äußerer Faktoren wie Krankheit, Behinderung oder auch schwerer Schicksalsschläge objektiv nicht in der Lage dazu sind, sich aus eigener Kraft zu versorgen. Hat ein Person Kontrolle über ihre prekäre Situation, wird erwartet, dass sie angemessene Ersatzleistungen erbringt, um sich die Hilfe der Gesellschaft zu „verdienen“. Hier spielen die aus der Literatur bekannten Dimensionen der Unterstützungswürdigkeit (van Oorschot 2000; Jilke/Tummers 2018) eine nachweisbare Rolle. SLBs erwarten, dass Hilfsempfängende eine gewisse Dankbarkeit für die erhaltenen Leistungen zeigen, ein Mindestmaß an Mitarbeit und vor allem ein Bestreben, die eigene prekäre Situation ändern zu wollen. Ist dies

nicht vorhanden, bewerten eher liberal eingestellte SLBs Hilfsempfangende als nicht voll unterstützungswürdig, was potenziell zu einer Einschränkung der Bedarfsversorgung führen kann. Wichtig ist hervorzuheben, dass der Umfang an eingeforderten Gegenleistungen von Mitarbeiterin zu Mitarbeiterin sehr unterschiedlich ausgeprägt sein kann. Während einige beispielsweise eine Verpflichtung zur gemeinnützigen Arbeit befürworten, reicht es anderen, wenn Hilfsempfangende sich regelmäßig melden und pünktlich zu Terminen erscheinen. Weiterhin wurde deutlich, dass auch für SLBs mit einem eher liberalen Verständnis der Bedarfsgerechtigkeit die Unterstützungswürdigkeit von Hilfsempfangenden in der Regel kein absolutes Kriterium darstellt. Erbringt eine Person nicht die erwarteten Gegenleistungen, verliert sie nicht den vollen Anspruch auf Hilfe oder wird sich selbst überlassen. Leistungen können hier vielmehr verringert oder auf ein Basisniveau herabgesetzt werden. Vor allem ziehen SLBs aber auch „weiche“ Ressourcen wie zusätzliche Arbeitszeit, Engagement oder andere Unterstützungsbemühungen von diesen Personen ab.

SLBs mit einem egalitaristischen Konzept der Bedarfsgerechtigkeit sind auf der anderen Seite der Auffassung, dass alle Menschen das gleiche Anrecht auf die gleiche Befriedigung ihrer Bedürfnisse haben. Gleichheit ist hier nicht distributiv zu verstehen, sondern entspricht eher der Position Gosepaths (2015), nach der Gleichheit ein Recht auf ein Leben in gleicher Würde bedeutet. Anders als bei den eher liberal geprägten SLBs ist die Sicherstellung der Bedarfsversorgung in erster Linie die Aufgabe der Gesellschaft, die eine Fürsorgepflicht für ihre Mitglieder hat. Dabei ist unwesentlich, aus welchen Gründen die Bedarfssituation einer Person zustande kommt. Die Frage der *Würdigkeit* für Hilfe stellt sich bei diesen SLBs nicht, sodass auch die bekannten Kriterien der Unterstützungswürdigkeit keine oder nur eine sehr nachrangige Bedeutung haben. Dies ist nach aktuellem Kenntnisstand eine in der Literatur bislang nicht dokumentierte Beobachtung und damit eine der wichtigen Erkenntnisse dieser Arbeit.

7.1.2 Eine Hierarchie des Bedarfs

Unter SLBs in wohlfahrtsstaatlichen Institutionen existieren sehr verschiedene Konzepte von Bedarf, die sich in ihrem Umfang, aber auch in ihren dahinter liegenden Grundannahmen unterscheiden. Wenn wir die individuellen Bedarfskonzepte aggregieren und gegenüberstellen, ergibt sich eine implizierte Hierarchie der Bedarfe. Die so entstehende Bedarfspyramide hat eine additive Struktur, in der jede folgende Stufe alle tiefer liegenden Stufen miteinschließt. Die Hierarchie beginnt bei 1) *Basic Needs* mit (materiellen) Grundbedarfen wie Nahrung, Unterkunft, Kleidung sowie medizinischer Versorgung und entspricht in etwa dem Konzept der impliziten Bedarfe, das wir ähnlich bei Doyal/Gough (1991) kennengelernt haben. Auf der

zweiten Stufe 2) *Basic Infrastructure* findet sich der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen. Menschen sollen die Möglichkeit haben, Bildungsangebote in Anspruch zu nehmen, den öffentlichen Nahverkehr zu nutzen, sich über Medien zu informieren und über einen Zugang zu Telefon und Internet verfügen. 3) *Social Participation* als dritte Stufe erweitert den Bedarfsbegriff um das Konzept der Teilhabe. Nach diesem Bedarfsverständnis reicht es nicht aus, dass Menschen sich in der Gesellschaft bewegen können und ihre physischen Bedürfnisse abgesichert sind. Sie sollen sich als Teil des Ganzen verstehen und Anteil am gesellschaftlichen Leben nehmen. Stufe 3) beinhaltet damit Dinge wie die Nutzung von Sport- und Kulturangeboten, Mitgliedschaften in Vereinen oder die Möglichkeit, einfachen Freizeitaktivitäten nachgehen zu können. Die höchsten Stufe 4) *Full Participation* erinnert an den Befähigungsansatz von Sen und Nussbaum (Nussbaum/Sen 1993; Sen 1988; Nussbaum 2011). Bedarf ist die Menge an Ressourcen, die Menschen benötigen, um ein selbstbestimmtes, autonomes Leben führen zu können. Hier sei angemerkt, dass SLBs, deren Bedarfskonzept sich auf der vierten Stufe verorten lässt, nicht der Meinung sind, dass Bedarfsbefriedigung auch die Bereitstellung von Luxusgütern wie beispielsweise Pkws oder teuren Fernreisen beinhaltet. Menschen sollen sich als vollwertiges Mitglied der Gesellschaft anerkannt fühlen und die Dinge tun können, die für das Gros der Gemeinschaft möglich sind.

Anders als die aggregierte Bedarfspyramide vermuten lässt, sind die Bedarfsauffassungen der SLBs in den meisten Fällen keine expliziten Konzepte, über die sich die Mitarbeitenden selbst bewusst sind oder die von diesen aktiv reflektiert werden. Dies wird u. a. durch die Beobachtung deutlich, dass einige Befragte in den Interviews äußerten, das erste Mal aktiv über diese Frage nachzudenken und es ihnen schwerfiel, eine Antwort auf die Frage nach einem angemessenen Bedarf zu formulieren. In den meisten Fällen nannten SLBs eher Kataloge von Dingen und Dienstleistungen, die sie Hilfsempfangenden bei der Arbeit zur Verfügung stellen. Wenn sich SLBs aktiv mit der Bedarfsfrage auseinandersetzen, führt dies oft zu extremeren Positionen, die sich an einem der beiden Bedarfspole der Pyramide verorten lassen.

Ähnlich wie bei der Frage der Unterstützungswürdigkeit zeichnen sich bei den Bedarfskonzepten zwei hintergründige Gerechtigkeitsideen ab, die sich eher an Leistung oder eher an Gleichheit orientieren. Die Bedarfskonzepte der Stufen 1) und 2) stellen die Voraussetzungen und die Infrastruktur dafür bereit, dass Menschen sich aus eigener Kraft ein Leben erarbeiten können, das über die Grundversorgung hinausgeht. Alles Weitere wird nicht als notwendig angesehen und vor allem nicht als gesellschaftliche Verpflichtung. Wer seine Chancen nicht nutzt, „verdient“ kein höheres Level an Teilhabe und Bedarfsbefriedigung. Individuelle Auffassungen von Bedarf auf den Stufen 3) und 4) enthalten dagegen Leistungen, die direkt auf die Ermöglichung

einer Teilhabe am gesellschaftlichen Leben abzielen und diese zum Endzweck haben. Sie werden als wesentliche Notwendigkeiten gesehen, auf die alle Gesellschaftsmitglieder in gleicher Weise anspruchsberechtigt sind.

7.1.3 Vier Typen der Mitarbeitenden in Jobcentern

Verschiedene Auffassungen von Bedarf und Unterstützungswürdigkeit treten nicht unabhängig voneinander bei SLBs auf. Es zeichnen sich bestimmte Narrative ab, die das Handeln der Mitarbeitenden prägen. Werden sie zusammen betrachtet, ergeben sich vier Idealtypen an Mitarbeitenden in deutschen Jobcentern, die sich in ihren Vorstellungen und Argumentationen unterscheiden. Der *Hardliner* zeichnet sich durch eine sehr restriktive Erwartungshaltung gegenüber Hilfsempfangenden und ein sehr limitiertes Bedarfsverständnis aus. Seine bedarfsbezogenen Wertvorstellungen sind von einem starken Fairness- oder auch Leistungsgedanken geprägt. Jede ist in seinen Augen aus moralischen wie ökonomischen Gründen dazu verpflichtet, im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen Beitrag zur Gesellschaft zu leisten. Ein zu umfangreiches Bedarfskonzept ist für ihn nicht nur unfair gegenüber der arbeitenden Bevölkerung, sondern auch ein gesellschaftliches Risiko. Personen des Typs *Verwalter (Administrator)* lassen nur wenig eigene Wert- und Normvorstellungen erkennen und erinnern an Maynard-Moody/Mushenos (2000) State-Agent. Verwalter richten ihre Vorstellungen von Bedarf und Unterstützungswürdigkeit streng nach dem Gesetz aus. Unterstützungswürdig sind diejenigen, die nach dem Recht einen Anspruch auf Hilfe haben. Bedarf ist das, was der Gesetzgeber als Bedarf definiert. Im Sinne des „Förderns und Forderns“ erwartet er rechtlich vorgeschriebene Gegenleistungen wie Mitarbeit oder das Erscheinen zu Terminen. *Pragmatische Sozialarbeiter (Pragmatic Social Worker)* haben einen weiter gefassten Bedarfsbegriff, der sich um die Stufe (3) Social Participation bewegt und fordern ein angemessenes Mindestmaß an Motivation und Mitarbeit von Hilfsempfangenden. Anders als der Hardliner zeigt der pragmatische Sozialarbeiter hohe Level an Empathie und Verständnis für ungewöhnliche Problemstellungen und handelt vor allem aus der Motivation, Hilfsempfänger nachhaltig helfen zu wollen. Seiner Auffassung nach ist es wichtig, dass Menschen durch eine Erwerbstätigkeit eine Aufgabe erhalten, die ihrem Leben Bedeutung und Struktur verleiht. Dies ist für ihn höher zu bewerten als das Argument, dass eine jede „ihren“ Beitrag zu Gesellschaft leisten muss. Der vierte Typ, der *Altruist*, stellt den Gegenpart zum Hardliner dar. Er steht hinter einem sehr umfassenden Bedarfsbegriff, der neben sozialer und kultureller Teilhabe vor allem auf Autonomie und Selbstbestimmung ausgerichtet ist. Der Altruist lehnt die Idee der Leistungsgerechtigkeit konsequent ab. Für ihn ist die Bedarfsbefriedigung ein Grundrecht, das nicht eingeschränkt werden kann. Konzepte der Unterstützungswürdigkeit haben für ihn daher keine Bedeutung.

Die Auswertung der Interviewdaten lässt darauf schließen, dass die bedarfsrelevanten Norm- und Wertvorstellungen der Mitarbeitenden keine vernachlässigbaren persönlichen Einstellungen sind, sondern einen wesentlichen Einfluss auf die Ermessensausübung nehmen. Dies zeigt sich in verschiedenen Auffassungen der Mitarbeitenden zu den Fragen, wie viel Ermessensspielraum ihnen bei ihrer Arbeit überhaupt zur Verfügung steht und wie dieser genutzt werden kann. Verwalter sind der Ansicht, dass sie bei ihrer Arbeit nur über sehr geringe Ermessensspielräume verfügen und ihre Entscheidungen stark vom Gesetz reglementiert sind. Bei der Gruppe der Hardliner und der Altruisten wird hingegen deutlich, dass sie ihre Überzeugungen im Ermessenshandeln aktiv manifestieren und teils auch Ermessen in Fragen nutzen, bei denen dies vom Gesetzgeber nicht vorgesehen ist. Während Altruisten etwa komplett auf das Verhängung von Sanktionen verzichten, nutzen Hardliner diese aktiv, um Hilfsempfangende bei Fehlverhalten abzustrafen. Pragmatische Sozialarbeiter legen regelmäßig ihre Ermessensspielräume sehr weit aus, wenn sie der Überzeugung sind, mit einer bestimmten Leistung einer Hilfsempfangenden effektiv helfen zu können. Wie eine bedürftige Person vom Wohlfahrtsstaat behandelt wird und wie sie diesen wahrnimmt, ist damit stark von der jeweiligen SLB abhängig, der sie durch Zufall zugewiesen wird.

7.1.4 Die Priorisierung von Bedarfsentscheidungen

SLBs arbeiten in einem Umfeld, das durch einen ständigen Mangel an Zeit und Ressourcen geprägt ist. Dieser Mangel zwingt sie zu permanenten Priorisierungsentscheidungen zwischen Hilfsempfangenden. Die Ergebnisse der Conjoint-Analyse zeigen, dass die Eigenschaften der bedürftigen Personen Einfluss darauf nehmen, wie SLBs Bedarfslagen bewerten. Hier kommen die bekannten Kriterien der Unterstützungswürdigkeit zum Tragen. Der einflussreichste Faktor für Bedarfsentscheidungen ist das Level des Need (van Oorschot 2000) bzw. der Need Deservingness (Jilke/Tummers 2018), die das Ausmaß der wahrgenommenen Bedarfslage einer Person beschreiben. SLBs helfen am ehesten Menschen, bei denen sie den größten Bedarf sehen bzw. wo ihre Hilfe den folgeschwersten Mangel beheben kann. Weisen etwa eine Familie und eine alleinlebende Person einen identischen Bedarf auf, wird sich eine SLB in der Regel dazu entscheiden, zuerst der Familie zu helfen, da sie dort die größere Bedarfslage wahrnimmt. Folgend achten SLBs auf das Verhalten der bedürftigen Person (Earned Deservingness/Einstellung, Kontrolle, Reziprozität (van Oorschot 2000; Jilke/Tummers 2018)). Ist diese engagiert und zeigt hohe Level an Mitarbeit und Engagement, steigt sie in der Gunst der SLB und hat einen Vorteil bei der Ressourcenverteilung. Ein Eigenverschuldung der Bedarfssituation hat hingegen eindeutig negative Konsequenzen für den Objektivierungsprozess. Je schwerwie-

gende diese erscheint, desto weniger ist eine SLB gewillt, sich in einer Priorisierungsentscheidung für eine Hilfsempfangende zu entscheiden. Letztlich findet sich experimentelle Evidenz für den Einfluss identitätsbezogener Kriterien. SLBs bevorzugen Personen deutscher Herkunft gegenüber bestimmten Personengruppen anderer Nationalitäten. Dieser Effekt ist zwar insbesondere im Vergleich zu Bedarfs- und Verhaltensattributen sehr schwach ausgeprägt, aber dennoch signifikant.

Es lässt sich festhalten, dass die Objektivierung von Bedarf nicht losgelöst von äußeren Faktoren stattfindet, sondern das Resultat situativer Prozesse ist, in denen die Eigenschaften der objektivierenden und die der bedarfsobjektivierten Person aufeinandertreffen (Nullmeier 2020: 205–206). SLBs sind im Sinne des Wertes der Unvoreingenommenheit dazu verpflichtet, alle Eigenschaften von Hilfsempfängenden zu ignorieren, die für die Entscheidungsfindung rechtlich irrelevant sind. In der Alltagspraxis kommt es aber regelmäßig zu Situationen, in denen SLBs zwischen zwei rechtlich gleichgestellten Personen entscheiden müssen. Im Sinne der Bedarfsgerechtigkeit ist es eine positive Botschaft, dass diese Entscheidungen am stärksten durch die wahrgenommene Bedarfslage beeinflusst wird. Hierüber kann in Situationen knapper Ressourcen am ehesten ein Zustand gleichwürdiger Lebensbedingungen aller hergestellt werden, wenngleich das Ziel die bedarfsgerechte Versorgung für jede Hilfsempfangende sein muss. Zugleich achten SLBs bei Bedarfsentscheidungen auch auf das Verhalten der Person und in geringem Maße auf vollends illegitime Faktoren wie Nationalität oder Herkunft. Während Erstes im Sinne einer Leistungsgerechtigkeit zumindest noch nachvollziehbar scheint, handelt es sich bei Letzterem um eindeutig diskriminierendes Verhalten.

7.1.5 Die tiefe Verankerung bedarfsrelevanter Normen und das Fehlen von Sektorunterschieden

SLBs unterscheiden sich in ihrem Priorisierungsverhalten in Bedarfssituationen nicht von Personen, die in der Privatwirtschaft tätig sind. Beide Gruppen richten ihre Entscheidungen in identischer Weise vorrangig am Bedarf und folgend anhand des wahrgenommenen Verhaltens Hilfe suchender Personen aus. Ebenfalls finden sich in beiden Fällen schwach ausgeprägte, signifikante Diskriminierungstendenzen in Bezug auf die Herkunft der Personen. Die vermuteten Effekte der Werte der öffentlichen Verwaltung oder der PSM auf das Handeln von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes konnten nicht nachgewiesen werden. SLBs in Deutschland agieren in Bedarfsfragen wie der Rest der (arbeitenden) Bevölkerung. Dies lässt darauf schließen, dass es sich bei identifizierten Vorstellungen von Bedarf und Unterstützungswürdigkeit um Normen handelt, die eine tiefgehende gesellschaftliche Verankerung in der Bevölkerung haben. Menschen wollen Personen in Not helfen und Leid minimieren, haben zugleich aber

auch starke Fairnessprinzipien, bei denen vor allem Reziprozitätserwartungen eine bedeutsame Rolle spielen. Dass auch SLBs bei der Bewertung von Bedarfssituationen das Verhalten der Personen in ihre Gleichung miteinbeziehen, ist angesichts aktueller Erkenntnisse der evolutionären Verhaltensforschung nicht überraschend. So belegen etwa Bowles/Gintis (2000), dass Reziprozität weltweit eine der einflussreichsten und am weitesten akzeptierten Normen ist, die menschliches Verhalten regulieren. SLBs sind in erster Linie nicht Staatsbedienstete mit besonderen moralischen Kompassen oder Weber'sche Verwaltungsautoamten, sondern ‚normale‘ Mitglieder unserer Gesellschaft. Sie erlernen und verinnerlichen wie alle anderen die impliziten und expliziten gesellschaftlichen Normen und Werte, die ihre sozialen Interaktionen prägen. Das einheitliche Priorisierungsverhalten der Teilnehmenden im Experiment ist das Ergebnis eines normkonformen Verhaltens, das bei allen Personen, unabhängig von ihrem beruflichen Sektor, auftritt. Die zusätzliche Beobachtung, dass das Entscheidungsverhalten selbst bei den sehr unterschiedlichen Studierendengruppen nahezu vollständig mit dem in der Bevölkerungstichprobe übereinstimmt, stärkt die Annahme, dass die identifizierten bedarfsrelevanten Normvorstellungen eine hohe Allgemeingültigkeit in der Gesellschaft aufweisen.

Die Analyse der Public Service Motivation deutet ebenfalls darauf hin, dass sich der Arbeitssektor nicht zur Erklärung von Wert- und Normvorstellungen von Berufstätigen eignet. SLBs und in der Privatwirtschaft tätige Personen unterscheiden sich in keiner der vier PSM-Dimensionen und damit in den Fragen, wie stark sie sich mit den Werten der öffentlichen Verwaltung identifizieren, wie groß ihr Interesse an Mitgestaltung ist oder wie viel Mitgefühl und Aufopferungsbereitschaft sie in ihre beruflichen Tätigkeit einbringen. Es ist damit fraglich, ob in Deutschland, zumindest im Bezug auf das Konzept von Perry/Wise (1990), von einer Public Service Motivation öffentlich Bediensteter gesprochen werden kann. Eine mögliche Erklärung liegt in den sehr heterogenen Aufgabenbereichen der Mitarbeitenden des deutschen öffentlichen Sektors, die die Konzeptionierung eines allabdeckenden Ansatzes herausfordernd gestaltet. Die Ergebnisse des Vergleiches der Studierendensamples lassen davon ausgehen, dass PSM eher eine Frage des Job-Fits und nicht des Organisation- bzw. Sektor-Fits ist. Es ist weniger relevant, für welches Unternehmen oder welche Institution eine Person arbeitet, sondern eher welchen konkreten Tätigkeiten sie in ihrem Job nachgehen kann und wie diese ihre Motive befriedigen. Das PSM-Konzept ist damit nur bedingt geeignet, um die großen personellen Herausforderungen des öffentlichen Sektors anzugehen und sollte eher genutzt werden, um junge Absolventinnen gezielt für Beschäftigungen anzuwerben, in denen altruistisch geprägte Arbeitsmotive benötigt werden.

7.2 Limitationen

Um abschließend die Aussagekraft der Forschungsergebnisse angemessen bewerten zu können, ist es wichtig, auf einige Aspekte des Forschungsdesigns hinzuweisen. Beginnend lassen sich bei der qualitativen Interviewstudie Verzerrungen der Stichprobe durch Selbstselektion auf der Ebene der Jobcenter nicht ausschließen. Von den insgesamt zehn kontaktierten Jobcentern erteilten am Ende nur drei eine Erlaubnis zur Durchführung der Studie. Welche Faktoren die Einrichtungen zur Zusage bewegten, lässt sich nicht abschließend beurteilen. Es ist naheliegend, dass Jobcenter, die sich in ihrem Qualitätsmanagement kritisch mit Themen wie Ermessensnutzung und Bedarfsgerechtigkeit auseinandersetzen, eher eine Befragung ermöglichen als solche, auf die dies nicht zutrifft. Weiterhin liegen nur wenige Erkenntnisse zum internen Prozess der Teilnehmendenauswahl vor Ort vor. Nach den Angaben der Jobcenter leiteten diese den Informationsbrief mit dem Aufruf zur Teilnahme (siehe Appendix A3) direkt an die Beschäftigten oder an die Teamleitungen mit der Bitte um Teilnahme weiter. Hier liegen keine genauen Informationen darüber vor, wie diese Weiterleitung im Detail erfolgte, wie viele Mitarbeitende die Einladung erhielten, ob bestimmte Personengruppen systematisch nicht erreicht wurden oder bei welchem Anteil die Rückmeldungsquote liegt. Da sich die Mitarbeitenden freiwillig zur Studienteilnahme meldeten, ist auch auf der Personalebene eine Verzerrung der Stichprobe durch den systematischen Ausfall bestimmter Gruppen nicht auszuschließen. Es ist davon auszugehen, dass motivierte Mitarbeitende, die sich intrinsisch für sozialkritische Themenaspekte ihrer Arbeit interessieren und sich aktiv mit diesen auseinandersetzen, eher teilnehmen als Personen, für die dies keine große Relevanz hat. Die hohe Varianz in den Aussagen der Interviews und die Bandbreite der identifizierten Einstellungen und Typen lässt aber Grund zur Annahme, dass trotz dieser Unsicherheiten ein hinreichend großes Spektrum des Merkmalsraumes abgedeckt werden konnte. Abschließend kann die Wahl großstädtischer Jobcenter als alleiniger Ausgangspunkt für die Untersuchung der Wert- und Normvorstellungen von SLBs deutscher wohlfahrtsstaatlicher Institutionen kritisch bewertet werden. Neben diesen Einrichtungen wären auch Jobcenter in kleineren Kommunen oder im ländlichen Raum wie auch andere Sozialhilfeträger potenzielle Anlaufstellen für Erhebungen gewesen. Die Fokussierung auf großstädtische Jobcenter wurde jedoch bewusst aus drei Gründen getroffen. Erstens betreuen Mitarbeitende dieser Institutionen in ihrer Arbeit eine große absolute Zahl von Leistungsempfängenden mit einer sehr hohen Merkmalsheterogenität. So sind neben der „klassischen“ Klientel von Arbeitssuchenden Phänomene wie Obdachlosigkeit oder ein hoher Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund oder Fluchterfahrung vor allem in Großstädten zu finden. Die

Mitarbeitenden werden daher mit einer Vielzahl unterschiedlichster Situationen und Konstellationen konfrontiert, die Einfluss auf ihr Bedarfsverständnis nehmen und dieses ausformen. Zweitens weisen großstädtische Jobcenter aufgrund ihrer Größe einen hohen Grad innerer Differenzierung auf und haben in der Regel eigene Abteilungen oder sogar Standorte für beispielsweise Jugendliche, Selbständige, Geflüchtete, Menschen mit Behinderung oder Obdachlose. Dies erleichtert es, Mitarbeitende aus möglichst unterschiedlichen Aufgabenbereichen und -feldern über nur eine Erhebung abdecken zu können. Drittens verfügen großstädtische Jobcenter gängiger Weise über eigene Pressestellen oder spezielle Kommunikationskanäle für journalistische und wissenschaftliche Anfragen, wodurch die Kontaktaufnahme aus einer praktischen Sicht erheblich erleichtert wird.

Bezüglich der quantitativen Studie ist insbesondere auf zwei Limitationen hinzuweisen. Die Ergebnisse der Analyse beruhen auf einer hypothetischen Priorisierungsentscheidung zwischen zwei fiktiven Hilfsempfängenden in einem Conjoint-Experiment. Hier ist nicht abschließend zu beurteilen, inwiefern das modellierte Beispiel einer Bedarfsentscheidung aus der Arbeitsrealität deutscher Jobcenter hinreichend nahekommt und wie die externe Validität der Ergebnisse diesbezüglich zu bewerten ist. Da aber Teilnehmende der qualitativen Interviewstudie wiederholt ähnliche Entscheidungssituationen aus ihrem Arbeitsalltag berichteten, können wir davon ausgehen, dass das Szenario eine Bedarfssituation angemessen abbildet und sich die Ergebnisse auf reale Bedarfsentscheidungen übertragen lassen. Im zweiten Punkt sei auf die Fallauswahl hinzuweisen. In der quantitativen Studie wurden die Teilnehmenden der Bevölkerungsumfrage für die Analyse in zwei Gruppen aufgeteilt: 1) Mitarbeitende des öffentlichen Dienstes (SLBs) und 2) Beschäftigte der Privatwirtschaft. Der öffentliche Sektor ist in Deutschland sehr heterogen aufgestellt und umfasst sehr unterschiedliche Berufsgruppen wie beispielsweise Lehrerinnen, Soldatinnen, Richterinnen oder auch Verwaltungsangestellte. Obwohl in der Umfrage Daten zur Berufsgruppe erhoben wurden, liegen nur wenige Erkenntnisse zur Zusammensetzung der für die Studie zentralen Gruppe der SLBs vor, die sich allein auf die Selbstauskunft der Befragten stützt. Hier kann eine mögliche Verzerrung nicht ausgeschlossen werden. Auch stellt sich die Frage, inwiefern sich die Ergebnisse auf SLBs in wohlfahrtsstaatlichen Institutionen übertragen lassen. Eine auf den öffentlichen Sektor oder direkt auf SLBs in wohlfahrtsstaatlichen Institutionen ausgerichtete Befragung wäre aus Sicht der Forschungsfrage erstrebenswert gewesen, war aber aus Ressourcengründen nicht umsetzbar. Die Arbeit mit einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Ergänzung der drei Studierendensamples ist daher als bestmögli-

che Annäherung zu bewerten. Die Überprüfung der Samplezusammensetzung der Bevölkerungsumfrage mittels Entropy Balancing belegt zudem, dass die Ergebnisse der Studie auf die deutsche Grundgesamtheit übertragbar sind.

7.3 Praktische Implikationen

Die Ergebnisse dieser Arbeit belegen, dass Mitarbeitende in deutschen Sozialverwaltungen unterschiedliche Auffassungen zu den Fragen haben, was ein angemessener Bedarf ist und wem die Befriedigung dieser unter welchen Bedingungen zusteht. Gleiche Bedarfe werden daher selbst unter gleichen Umständen nicht immer auf die gleiche Weise objektiviert. Der Ausgang eines Anerkennungsprozesses ist das Resultat des Zusammenspiels des Kontextes der Bedarfssituation und der Wahrnehmung dieser durch eine ausführende SLB. Wie Bedarfsgerechtigkeit in Deutschland real umgesetzt wird, wird damit zwar durch Gesetze und Vorgaben in Bahnen gelenkt, die Details der Ausgestaltungen erfolgen jedoch auf der unteren Ebene durch SLBs. Diese Beobachtung ist in Einklang mit den Ergebnissen einer Studie von May/Winter (2009), nach der die erfolgreiche Umsetzung von Politiken und Reformen stärker durch SLBs geprägt wird als durch politische Entscheidungsträgerinnen. Welche praktischen Implikationen folgen daraus? Wir könnten hier argumentieren, dass der Gesetzgeber Ermessen vollumfänglich aus der Verwaltung verbannen sollte, um sicherzustellen, dass jeder Fall unabhängig von der entscheidenden SLB identisch behandelt wird. Dies ist jedoch weder technisch möglich noch im Sinne des Outcomes sinnvoll. Vielmehr sollten die Ergebnisse dieser Arbeit dazu genutzt werden, Verantwortliche im Wohlfahrtsstaat zuerst stärker dahingehend zu sensibilisieren, welche einflussreiche Rolle Ermessensspielräumen für den Ausgang von Objektivierungsprozessen spielen und wie heterogen SLBs mit diesen umgehen. Wenn wir der Annahme Nullmeiers (2020: 198–200) folgen, dass Bedarf und Bedarfsgerechtigkeit soziale Konstrukte sind, besteht seitens des Gesetzgebers die Möglichkeit, aktiv auf das Verständnis zu wirken. Folgend muss das Ziel sein, gemeinsam im Austausch mit SLBs Konzepte von Bedarf, Bedarfsgerechtigkeit und Unterstützungswürdigkeit zu erarbeiten, um das Ausüben von Ermessen stärker auf eine geteilte Wert- und Bewertungsgrundlage zu stellen. Hier reicht es nicht aus, dass der Gesetzgeber seine Ideen und Vorgaben für den Wohlfahrtsstaat technisch in Gesetzestexten festhält. Er muss seine Intentionen und Absichten deutlich artikulieren und Räume schaffen, in denen diese normativ diskutiert werden können. Dies sollte zum einen in den Institutionen selbst durch Weiterbildungen und Supervision erfolgen, zum anderen aber vor allem in der Ausbildung der SLBs berücksichtigt werden. Die Unterschiede im Verhalten der Studierendengruppen im Con-

joint-Experiment, in dem Studierende der Sozialen Arbeit im Vergleich zu den Vergleichsgruppen kein diskriminierendes Verhalten zeigten und ihre Entscheidungen insgesamt stärker auf Bedarf ausrichteten, bestärkt uns in der Annahme, dass in der Ausbildung Einfluss auf die Norm- und Wertvorstellungen der zukünftigen SLBs genommen werden kann. Die Umstrukturierung des Wohlfahrtsstaates im Zug der Einführung des Bürgergeldes bieten einen idealen Zeitpunkt dies anzugehen.

7.4 Ausblick

Anhand der vier Einzelarbeiten dieser Dissertation wurde ein umfassendes Verständnis der bedarfsrelevanten Norm- und Wertvorstellungen von SLBs in Deutschland entwickelt. Welche Fragen ergeben sich im Anschluss für folgende Untersuchungen? Zukünftige Projekte sollten sich insbesondere mit den Ursprüngen sowie den Auswirkungen der identifizierten Dispositionen auseinandersetzen. So liegen bisher nur sehr wenige Erkenntnisse darüber vor, wodurch die unterschiedlichen Auffassungen von Bedarf und Unterstützungswürdigkeit bedingt werden und in welchem Zusammenhang sie mit anderen Charakteristika der SLBs stehen. In den Interviews wurde deutlich, dass in deutschen wohlfahrtsstaatlichen Institutionen SLBs mit sehr unterschiedlichen Bildungs- und Berufshintergründen arbeiten. Macht es für die individuell vertretenen Werte einen Unterschied, ob eine SLB eine Ausbildung zur Verwaltungsfachkraft absolviert hat, ein Hochschulabschluss vorweisen kann oder über einen Quereinstieg aus einem fachfremden Berufsfeld zu ihrer Position gekommen ist? Welche Rolle spielt die Dauer der Beschäftigung und damit die Menge an Erfahrungen, die eine SLB im Laufe der Zeit gesammelt hat? Sind Auffassungen von Bedarf und Unterstützungswürdigkeit Dispositionen, die bereits vor dem Berufseinstieg weitestgehend gefestigt und stabil sind oder bilden sich diese eher während der Tätigkeit aus und wenn ja, in welcher Form und in welche Richtung? Wiederholte Aussagen der Interviewteilnehmenden zu unterschiedlichen Gerechtigkeitskonzepten in den verschiedenen Abteilungen der Jobcenter lassen darauf schließen, dass die Aufgabenbereiche Einfluss auf die Wertvorstellungen der SLBs haben. Weiterhin sollte verstärkt der Frage nachgegangen werden, welche Auswirkungen die verschiedenen identifizierten Norm- und Wertvorstellungen auf die Arbeit der SLBs und insbesondere ihre Ermessensnutzung nehmen. In den Ergebnissen der zweiten Studie (Kapitel 4) konnten wir bereits erkennen, dass die vier dargestellten Idealtypen unterschiedlich mit ihren Ermessensbefugnissen umgehen und beispielsweise Differenzen in ihrem Sanktionierungsverhalten zeigen. Wie verhält sich dies in anderen Aufgabenbereichen und vor allem auch in solchen, in denen sich SLBs vielleicht gar nicht

ihrer Ermessenshandlungen bewusst sind? Hier würden sich teilnehmende Beobachtungen als geeignete Forschungsmethode empfehlen.

Eine zentrale Erkenntnis dieser Arbeit war die Beobachtung, dass sich das Entscheidungsverhalten in Bedarfssituationen von SLBs trotz gegensätzlicher Annahmen aus der Literatur nicht signifikant von Personen anderer Professionen unterscheidet. Auch fanden sich in der Analyse der Public Service Motivation keinerlei Hinweise auf unterschiedliche Einstellungen von Personen im öffentlichen Sektor im Vergleich zu Personen aus der Privatwirtschaft. Zukünftige Forschung sollte sich zum einen mit den Ursachen dieser Beobachtungen auseinandersetzen und zum anderen normativ diskutieren, inwiefern unterschiedliche Norm- und Wertvorstellungen zwischen diesen Gruppen überhaupt erstrebenswert bzw. nötig sind oder ob dies im Sinne der repräsentativen Bürokratie (Meier 2019) eher eine positive Erkenntnis ist. Angesichts enormer personeller Herausforderungen des öffentlichen Sektors gilt es zudem zu untersuchen, aus welchen Gründen das PSM-Konzept für den deutschen Arbeitsmarkt nur bedingt bei der Rekrutierung neuer Arbeitskräfte helfen kann und welche alternativen Konzepte hierfür geeignet wären.

Abschließend bietet sich ein Perspektivwechsel an. In der Dissertation wurden die bedarfsrelevanten Gerechtigkeitskonzepte deutscher SLBs beleuchtet. Doch wie sieht es auf der anderen Seite des Tisches aus? Wie denken Hilfsempfangende über Bedarf und Bedarfsgerechtigkeit nach und wie bewerten sie das Verhalten der SLBs? Welche Gemeinsamkeiten lassen sich aufzeigen und wo divergieren Vorstellungen? Sind konträre Ansichten womöglich eine relevante Ursache für zunehmende Konflikte in der Klient-SLB-Interaktion?

7.5 Schlusswort

Wenn man eine Dissertation schreibt, kommt man nicht umhin, bei den unterschiedlichsten Gelegenheiten Menschen erklären zu müssen, was man da denn überhaupt den ganzen Tag tue, worüber man so lange schreiben könne und was eigentlich am Ende der Sinn des Ganzen sei. Über kurz oder lang entwickelt man für solche Situationen vorgefertigte Antworten, die man je nach Kontext, sei es für eine wissenschaftliche Kollegin auf einer Konferenz oder doch für eine zufällige Barbekanntschaft nach dem vierten Bier anpassen und variieren kann. Eine Situation letzterer Art führte dazu, dass ich Ende 2022 meinen Dissertationsmonolog für einen Doktorandenwettbewerb der *3 Minute Thesis*, bei dem Promovierende verschiedenster Disziplinen ihre Arbeit in – wenig überraschend – drei Minuten einem Publikum und einer Fachjury präsentieren, perfektionieren musste. Eine Coronainfektion verhinderte am Ende nicht nur meine Teilnahme (und die Aussicht auf meine *three minutes of fame*), sondern führte auch dazu, dass mein Vortrag seitdem sein Dasein ungehört und ungesehen in der digitalen Schublade fristete. Ich schließe daher die Arbeit mit der Kurzzusammenfassung meiner Dissertation ab, die ich seinerzeit für diesen Vortrag vorbereitet hatte und die Menschen, die diese Arbeit nicht vollständig lesen konnten oder wollten, einen kleinen Einblick in mein Schaffen erlauben soll. Und ja, er dauert wirklich genau drei Minuten – wenn man sehr schnell spricht.

Bedarfsgerechtigkeit im Verwaltungshandeln

*Beginnen wir mit einer sehr einfachen Frage: „Was ist gerecht?“, oder anders:
„Wann sind Gesellschaften gerecht?“*

Sind sie es, wenn alle Güter und Ressourcen gleich verteilt werden, also jeder ein gleich großes Stück vom Kuchen bekommt? Klingt ja erstmal ganz fair. Aber stellen wir uns mal vor, wir haben eine Person, die sehr hart arbeitet, viel leistet, und den ganzen Tag macht und tut. Und dann haben wir eine weitere Person. Die macht vielleicht gar nichts und liegt lieber in der sprichwörtlichen Hängematte. Ist es gerecht, dass beide das gleiche bekommen? Oder soll die Person, die so viel härter gearbeitet hat, nicht mehr erhalten? Klingt irgendwie fair.

Gucken wir uns ein drittes Szenario an: Stellt Euch vor, wir haben eine Person, die eine chronische Krankheit hat und daher jeden Monat teure Medikamente kaufen muss. Durch die Krankheit kann sie auch nicht Vollzeit arbeiten. Diese Person hat also erstens einen höheren Bedarf als andere und zweitens kann sie gar nicht so viel leisten, selbst wenn sie wollte. Was ist dann gerecht? Leistung

und Gleichheit scheinen auf den zweiten Blick gar nicht mehr so gute Prinzipien zu sein, um Dinge gerecht zu verteilen.

Eine Perspektive, die die individuellen Bedürfnisse von Personen berücksichtigt, ist die der Bedarfsgerechtigkeit. Diese wurde im wissenschaftlichen Diskurs bisher eher vernachlässigt. Bedarfsgerechtigkeit besagt in Kürze, dass Gesellschaften dann gerecht sind, wenn alle Personen das bekommen, was sie individuell für ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe benötigen. Unsere kranke Person würde daher z. B. mehr erhalten als eine gesunde, arbeitsfähige Person.

Das klingt erstmal sehr gut – was ist aber das Problem? Bedarf ist nicht so einfach. Es ergeben sich relativ schnell zwei neue Fragen: Was bzw. wie hoch ist dieses Mindestmaß oder der Bedarf, der erfüllt werden soll? Und zweitens: Gilt das für alle gleich oder ist Bedarf an Bedingungen geknüpft?

Genau dieser Frage habe ich mich in meiner Dissertation gewidmet, und zwar in einem Bereich, in dem diese Frage eine relativ große Bedeutung hat, nämlich im Jobcenter.

Eigentlich sollte es ja so sein, dass Mitarbeitende in einer Verwaltung wie dem Jobcenter absolut neutral handeln und jeden gleichbehandeln. Wer aber schon mal selbst da war oder wer Freunde oder Bekannte hat, die davon erzählen, weiß natürlich, dass dem nicht so ist. Und auch die Wissenschaft zeigt das. Die Art, wie Menschen über Gerechtigkeit und Bedarf denken, wirkt zwangsläufig auf ihr Handeln.

Wir haben uns also gefragt, wie denken Menschen im öffentlichen Dienst und speziell im Jobcenter über Bedarfsgerechtigkeit nach und was macht das mit ihnen?

Hierfür haben wir zwei verschiedene Ansätze gewählt. Im ersten Schritt haben wir eine Umfrage mit einem Conjoint-Experiment gebaut. Conjointes kennt man eher aus der BWL, wo man zwischen verschiedenen Produkten wählen muss, wobei sich immer die Eigenschaften des Produktes ändern. Bei uns waren die Produkte aber (fiktive) Sozialhilfeempfänger, bei denen wir Eigenschaften wie Herkunft, Geschlecht, Alter, Grund der Erwerbslosigkeit oder Anzahl der Kinder verändert haben. Anstatt etwas zu kaufen, mussten die Personen entscheiden, wem sie helfen. Dadurch konnten wir dann die relevanten Faktoren identifizieren, wann wem geholfen wird.

Im zweiten Teil haben wir an drei deutschen Jobcentern gut 40 qualitative Interviews geführt und die Mitarbeitenden gefragt, was ihrer Meinung nach „Bedarf“ ist, was dazugehört und was eben nicht, wer Hilfe „verdient“ hat – und wer eben nicht und wie sie im Arbeitsalltag mit Ermessen umgehen.

Was sind meine Erkenntnisse?

Im Conjoint hat sich gezeigt, dass, wenn eine Entscheidung zwischen zwei Personen getroffen werden muss, Menschen vor allem darauf achten, wie groß der Bedarf einer Hilfe suchenden Person ist, aber auch wie groß ihre Verantwortlichkeit für ihre Situation. „Schlechtes“ Verhalten oder selbstverschuldete Erwerbslosigkeit führen dazu, dass man seltener Hilfe erhält. Menschen im öffentlichen Dienst handeln dabei nicht „moralischer“ als Personen aus anderen Berufsfeldern. Die Vorstellungen von Bedarf und Unterstützungswürdigkeit sind gesamtgesellschaftlich recht homogen.

In den Interviews wurde deutlich, dass die Mitarbeitenden sich recht stark in ihren Ansichten unterscheiden und sich verschiedene Typen mit ähnlichen Wertkonzepten identifizieren lassen. Für die einen ist Bedarf z. B., das, was man braucht, um nicht zu verhungern und zu erfrieren, während die anderen z. B. auch einen Urlaub an der Ostsee als Bedarf sehen würden. Für die einen ist Bedarf unabhängig vom Verhalten, andere knüpfen die Bereitstellung von Ressourcen an umfangreiche Bedingungen wie Bemühen oder Mitarbeit.

Was bedeutet das für Euch?

Solltet Ihr einmal zum Jobcenter müssen, achtet darauf, an wen ihr geratet – und da das nicht so einfach zu beeinflussen ist, achtet darauf, dass ihr zumindest so wirkt, als wäret Ihr motiviert und wolltet etwas verändern ☺

Danke.

8 Literaturverzeichnis

- Adam, Christian; Fernández-i-Marín, Xavier; James, Oliver; Manatschal, Anita; Rapp, Carolin; Thomann, Eva (2021): „Differential Discrimination against mobile EU Citizens: Experimental Evidence from Bureaucratic Choice Settings“, *Journal of European Public Policy* 28: 742–760.
- Ajzen, Icek; Fishbein, Martin (1980): *Understanding Attitudes and Predicting Social Behavior*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- Alonso, Pablo; Lewis, Gregory B. (2001): „Public Service Motivation and Job Performance“, *The American Review of Public Administration* 31: 363–380.
- Baekgaard, Martin; Moynihan, Donald P.; Thomsen, Mette Kjærgaard (2021): „Why Do Policymakers Support Administrative Burdens? The Roles of Deservingness, Political Ideology, and Personal Experience“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 31: 184–200.
- Barry, Brian M. (2004): *Justice as Impartiality*. Oxford: Clarendon Press.
- Baviskar, Siddhartha; Winter, Søren C. (2017): „Street-Level Bureaucrats as Individual Policymakers: The Relationship between Attitudes and Coping Behavior toward Vulnerable Children and Youth“, *International Public Management Journal* 20: 316–353.
- Behnke, Nathalie (2005): „Alte und neue Werte im öffentlichen Dienst“, in: Bernhard Blanke; Stephan von Bandemer; Frank Nullmeier; Göttrik Wewer (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 243–251.
- Blumer, Herbert (1954): „What is Wrong with Social Theory?“, *American Sociological Review* 19: 3–10.
- BMBF (2017): Studiensituation und studentische Orientierungen. 13. Studierendensurvey an Universitäten und Fachhochschulen. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), 2017.
- Boulding, Kenneth E. (1962): „Social Justice in Social Dynamics“, in: Kenneth E. Boulding; William K. Frankena; Paul A. Freund; Alan Gewirth; Gregory Vlastos (Hg.): *Social Justice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 73–92.
- Bowles, Samuel; Gintis, Herbert (2000): „Reciprocity, Self-Interest and the Welfare State“, *Nordic Journal of Political Economy* 26: 97–122.
- Boyne, George A. (2002): „Public and Private Management: What’s the Difference?“, *Journal of Management Studies* 39: 97–122.

- Bozeman, Barry; Su, Xuhong (2015): „Public Service Motivation Concepts and Theory: A Critique“, *Public Administration Review* 75: 700–710.
- Brewer, Gene A.; Selden, Sally C. (1998): „Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 8: 413–439.
- Bright, Leonard (2008): „Does Public Service Motivation Really Make a Difference on the Job Satisfaction and Turnover Intentions of Public Employees?“, *The American Review of Public Administration* 38: 149–166.
- Bright, Leonard (2016): „Is Public Service Motivation a Better Explanation of Nonprofit Career Preferences Than Government Career Preferences?“, *Public Personnel Management* 45: 405–424.
- Bright, Leonard (2021): „Does Person Organization Fit and Person-Job Fit Mediate the Relationship between Public Service Motivation and Work Stress among U.S. Federal Employees?“, *Administrative Sciences* 11: 37.
- Brodkin, Evelyn Z. (1997): „Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration“, *Social Service Review* 71: 1–33.
- Brodkin, Evelyn Z. (2012): „Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future“, *Public Administration Review* 72: 940–949.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022): Methodik der Regelbedarfermittlung. Fragen und Antworten. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2022.
- Camilleri, Emanuel (2006): „Towards Developing an Organisational Commitment - Public Service Motivation Model for the Maltese Public Service Employees“, *Public Policy and Administration* 21: 63–83.
- Camilleri, Emanuel (2007): „Antecedents affecting public service motivation“, *Personnel Review* 36: 356–377.
- Castaing, Sébastien (2006): „The Effects of Psychological Contract Fulfilment and Public Service Motivation on Organizational Commitment in the French Civil Service“, *Public Policy and Administration* 21: 84–98.
- Cerese, Francesco Paolo; Farinella, Domenica (2009): „Public Service Motivation: How Does it Relate to Management Reforms and Changes in the Working Situation of Public Organizations? A Case Study of the Italian Revenue Agency“, *Public Policy and Administration* 24: 281–308.

- Christensen, Martin-Brehm; Hallum, Christian; Maitland, Alex; Parrinello, Quentin; Putaturo, Chiara; Abed, Dana; Brown, Carlos; Kamande, Anthony; Lawson, Max; Ruiz, Susana (2023): *Survival of the Richest: How We Must Tax the Super-rich Now to Fight Inequality*. Oxfam International, 2023.
- Christensen, Robert K.; Wright, Bradley E. (2011): „The Effects of Public Service Motivation on Job Choice Decisions: Disentangling the Contributions of Person-Organization Fit and Person-Job Fit“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 21: 723–743.
- Cook, Fay Lomax (1979): *Who Should Be Helped?* Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- Dean, Hartley (2013): „The Translation of Needs into Rights: Reconceptualising Social Citizenship as a Global Phenomenon“, *International Journal of Social Welfare* 22: 32–49.
- Diehl, Claudia; Andorfer, Veronika A.; Khoudja, Yassine; Krause, Karolin (2013): „Not In My Kitchen? Ethnic Discrimination and Discrimination Intentions in Shared Housing among University Students in Germany“, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 39: 1679–1697.
- Doyal, Len; Gough, Ian (1991): *A Theory of Human Need*. Basingstoke: Macmillan.
- Einstein, Katherine Levine; Glick, David M. (2017): „Does Race Affect Access to Government Services? An Experiment Exploring Street-Level Bureaucrats and Access to Public Housing“, *American Journal of Political Science* 61: 100–116.
- Evans, Tony; Harris, John (2004): „Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion“, *British Journal of Social Work* 34: 871–895.
- Forest, Virginie (2008): „Performance-related Pay and Work Motivation: Theoretical and Empirical Perspectives for the French Civil Service“, *International Review of Administrative Sciences* 74: 325–339.
- Forsyth, Donelson R. (2012): „Social Influence and Group Behavior“, in: Irving B. Weiner; Howard A. Tennen; Jerry M. Suls (Hg.): *Handbook of Psychology. Vol. 5, Personality and Social Psychology*. Hoboken, NJ: Wiley, 305–328.
- Frankfurt, Harry G. (2015): *On Equality*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Fraser, Nancy (1989): „Talking about Needs: Interpretive Contests as Political Conflicts in Welfare-State Societies“, *Ethics* 99: 291–313.
- Frederickson, H. George (2010): *Social Equity and Public Administration. Origins, Developments, and Applications*. Armonk, New York, London: M. E. Sharpe.

- Frey, Bruno S.; Jegen, Reto (2001): „Motivation Crowding Theory“, *Journal of Economic Surveys* 15: 589–611.
- Glyniadaki, Katerina (2021): „Toward Street-Level Communities of Practice? The Implications of Actor Diversification in Migration Management in Athens and Berlin“, *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 19: 258–271.
- Goodin, Robert E. (1988): *Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Gosepath, Stefan (2003): „Verteidigung egalitärer Gerechtigkeit“, *Deutsche Zeitschrift für Philosophie* 51: 275–297.
- Gosepath, Stefan (2015): „The Principles and the Presumption of Equality.“, in: C. Fourie; Gunnar Folke Schuppert; I. Wallimann-Helmer (Hg.): *Social Equality. On What It Means to Be Equal*. Oxford et al.: Oxford University Press, 167–185.
- Grimm, Natalie; Plambeck, Jonte (2013): *Zwischen Vermessen und Ermessen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Hamburger Jobcenters als wohlfahrtsstaatliche Akteure*. Hamburg: Diakonisches Werk Hamburg & Hamburger Institut für Sozialforschung.
- Grimmer, Bettina (2018): *Folgsamkeit herstellen. Eine Ethnographie der Arbeitsvermittlung im Jobcenter*. Bielefeld: transcript.
- Grohs, Stephan; Adam, Christian; Knill, Christoph (2016): „Are Some Citizens More Equal than Others? Evidence from a Field Experiment“, *Public Administration Review* 76: 155–164.
- Hainmueller, Jens (2012): „Entropy Balancing for Causal Effects: A Multivariate Reweighting Method to Produce Balanced Samples in Observational Studies“, *Political Analysis* 20: 25–46.
- Hainmueller, Jens; Hangartner, Dominik; Yamamoto, Teppei (2015): „Validating Vignette and Conjoint Survey Experiments against Real-world Behavior“, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 112: 2395–2400.
- Hainmueller, Jens; Hopkins, Daniel J.; Yamamoto, Teppei (2014): „Causal Inference in Conjoint Analysis: Understanding Multidimensional Choices via Stated Preference Experiments“, *Political Analysis* 22: 1–30.
- Hamilton, Lawrence A. (2009): *The Political Philosophy of Needs*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hammerschmidt, Gerhard; Meyer, Reante E.; Egger-Peitler, Isabell (2009): „Das Konzept der Public Service Motivation“, *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 2: 73–92.
- Helffferich, Cornelia (2011): *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hemker, Johannes; Rink, Anselm (2017): „Multiple Dimensions of Bureaucratic Discrimination: Evidence from German Welfare Offices“, *American Journal of Political Science* 61: 786–803.
- Heuer, Jan-Ocko; Zimmermann, Katharina (2020): „Unravelling Deservingness: Which Criteria Do People Use to Judge the Relative Deservingness of Welfare Target Groups? A Vignette-based Focus Group Study“, *Journal of European Social Policy* 30: 389–403.
- Jilke, Sebastian; Tummers, Lars (2018): „Which Clients are Deserving of Help? A Theoretical Model and Experimental Test“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 28: 226–238.
- Jilke, Sebastian; van Dooren, Wouter; Rys, Sabine (2018): „Discrimination and Administrative Burden in Public Service Markets: Does a Public–Private Difference Exist?“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 28: 423–439.
- Karl, Ute; Müller, Hermann; Wolff, Stephan (2011): „Gekonnte Strenge im Sozialstaat Praktiken der (Nicht-)Sanktionierung in Jobcentern / Skillful severity in the welfare state Practices of (not) applying sanctions in jobcentres“, *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 32: 101–128.
- Keiser, Lael R.; Mueser, Peter R.; Choi, Seung-Whan (2004): „Race, Bureaucratic Discretion, and the Implementation of Welfare Reform“, *American Journal of Political Science* 48: 314.
- Keune, Maren; Löbel, Stephan; Schuppan, Tino (2018): „Public Service Motivation und weiterer Motivationsfaktoren im deutschsprachigen Raum“, *Verwaltung & Management* 24: 226–239.
- Kim, Sangmook (2004): „Individual-Level Factors and Organizational Performance in Government Organizations“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 15: 245–261.
- Kim, Sangmook (2006): „Public Service Motivation and Organizational Citizenship Behavior in Korea“, *International Journal of Manpower* 27: 722–740.

- Kim, Sangmook (2009): „Testing the Structure of Public Service Motivation in Korea: A Research Note“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 19: 839–851.
- Kim, Sangmook; Vandenabeele, Wouter (2010): „A Strategy for Building Public Service Motivation Research Internationally“, *Public Administration Review* 70: 701–709.
- Kim, Sangmook; Vandenabeele, Wouter; Wright, Bradley E.; Andersen, Lotte Bøgh; Cerase, Francesco Paolo; Christensen, Robert K.; Desmarais, Céline; Koumenta, Maria; Leisink, Peter; Liu, Bangcheng; Palidauskaite, Jolanta; Pedersen, Lene Holm; Perry, James L.; Ritz, Adrian; Taylor, Jeannette; Vivo, Paola de (2013): „Investigating the Structure and Meaning of Public Service Motivation across Populations: Developing an International Instrument and Addressing Issues of Measurement Invariance“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 23: 79–102.
- Kittel, Bernhard (2020): „Need-Based Justice: A Sociological Perspective“, in: Bernhard Kittel; Stefan Traub (Hg.): *Need-based Distributive Justice: An Interdisciplinary Perspective*. Heidelberg: Springer Science & Business Media, 91–132.
- Kittel, Bernhard; Traub, Stefan (Hg.) (i. E. a): *Priority of Needs. An Informed Theory of Need-based Justice*. Heidelberg: Springer Science & Business Media.
- Kittel, Bernhard; Traub, Stefan (i. E. b): „Why Prioritize Need?“, in: Bernhard Kittel; Stefan Traub (Hg.): *Priority of Needs. An Informed Theory of Need-based Justice*. Heidelberg: Springer Science & Business Media.
- Kittel, Bernhard; Traub, Stefan (Hg.) (2020): *Need-based Distributive Justice: An Interdisciplinary Perspective*. Heidelberg: Springer Science & Business Media.
- Kjeldsen, Anne M.; Jacobsen, Christian B. (2013): „Public Service Motivation and Employment Sector: Attraction or Socialization?“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 23: 899–926.
- Koebe, Josefine; Samtleben, Claire; Schrenker, Annekatrin; Zucco, Aline (2020): „Systemrelevant, aber dennoch kaum anerkannt: Entlohnung unverzichtbarer Berufe in der Corona-Krise unterdurchschnittlich“, *DIW aktuell* 48: 48–57.
- Konow, James (2003): „Which Is the Fairest One of All? A Positive Analysis of Justice Theories“, *Journal of Economic Literature* 41: 1188–1239.
- Kruse, Jan (2015): *Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Kuckartz, Udo; Rädiker, Stefan (2019): *Analyse qualitativer Daten mit MAXQDA. Text, Audio und Video*. Wiesbaden: Springer VS.

- Kuckartz, Udo; Rädiker, Stefan (2021): *Fokussierte Interviewanalyse mit MAXQDA. Schritt für Schritt*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kullberg, Chrisitan (2005): „Differences in the Seriousness of Problems and Deservingness of Help: Swedish Social Workers’ Assessments of Single Mothers and Fathers“, *British Journal of Social Work* 35: 373–386.
- Laenen, Tijs; Rossetti, Federica; van Oorschot, Wim (2019): „Why Deservingness Theory Needs Qualitative Research: Comparing Focus Group Discussions on Social Welfare in Three Welfare Regimes.“, *International Journal of Comparative Sociology* 60: 190–216.
- Leisink, Peter; Steijn, Bram (2009): „Public Service Motivation and Job Performance of Public Sector Employees in the Netherlands“, *International Review of Administrative Sciences* 75: 35–52.
- Lipsky, Michael (1980): *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Liu, Bangcheng; Tang, Ningyu; Zhu, Xiaomei (2008): „Public Service Motivation and Job Satisfaction in China“, *International Journal of Manpower* 29: 684–699.
- Luft, Andreas (2012): Was motiviert Beschäftigte und Beamte des öffentlichen Dienstes in Hessen? Eine Analyse anhand der Public Service Motivation (PSM). Hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung, 2012.
- Mac Cárthaigh, Seosamh (2014): „Need and Poverty“, *Policy and Politics* 42: 459–473.
- Maslow, Abraham H. (1943): „A Theory of Human Motivation“, *Psychological Review* 50: 370–396.
- May, Meike Janina (2018): „Gerechtigkeit im SGB II: Auswirkungen von prozeduralen Gerechtigkeitswahrnehmungen von Hartz-IV-Empfängern auf ihre Bereitschaft, mit dem Jobcenter zu kooperieren“, *Zeitschrift für Sozialreform* 64: 51–80.
- May, Peter J.; Winter, Søren C. (2009): „Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 19: 453–476.
- Maynard-Moody, Steven; Musheno, Michael (2000): „State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 10: 329–358.
- Maynard-Moody, Steven; Musheno, Michael (2003): *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

- Mayring, Philipp (2000): „Qualitative Content Analysis“, *Forum: Qualitative Social Research* 1: 159–176.
- Mayring, Philipp (2015): *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim: Beltz.
- Mayring, Philipp (2022): *Qualitative Content Analysis. A Step-by-step Guide*. Los Angeles: Sage Publications.
- Meier, Kenneth J. (2019): „Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: New Directions for Research“, *Perspectives on Public Management and Governance* 2: 39–56.
- Mendus, Susan (2008): „Impartiality“, in: John S. Dryzek; Bonnie Honig; Anne Phillips (Hg.): *Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford: Oxford University Press, 423–435.
- Merritt, Cullen C.; Farnworth, Morgan D. (2018): „Antecedents to Managing Publicness: a Study of Professional and Cultural Socialization“, in: Edmund C. Stazyk; H. George Frederickson (Hg.): *Handbook of American Public Administration*. Cheltenham: Edward Elgar, 244–258.
- Miller, David (1976): *Social Justice*. Oxford et al.: Oxford University Press.
- Moreno-Ternero, Juan D.; Roemer, John E. (2006): „Impartiality, Priority, and Solidarity in the Theory of Justice“, *Econometrica* 74: 1419–1427.
- Myhill, Andy; Johnson, Kelly (2016): „Police Use of Discretion in Response to Domestic Violence“, *Criminology & Criminal Justice* 16: 3–20.
- Nagel, Thomas (1987): „Moral Conflict and Political Legitimacy“, *Philosophy & Public Affairs* 16: 215–240.
- Next:Public (2019): *Nachwuchsbarometer Öffentlicher Dienst 2019. Gradmesser der Attraktivität des Öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber bei Studierenden aller Fachrichtungen bundesweit*. Next:Public, 2019.
- Nietzsche, Friedrich (1954 [1889]): *Werke in drei Bänden*. München: Hanser Verlag.
- Nullmeier, Frank (2020): „Towards a Theory of need-Based Justice“, in: Bernhard Kittel; Stefan Traub (Hg.): *Need-based Distributive Justice: An Interdisciplinary Perspective*. Heidelberg: Springer Science & Business Media, 191–208.
- Nullmeier, Frank; Pritzlaff-Scheele, Tanja; Schnapp, Kai-Uwe; Tepe, Markus (2020): „Collective Decisions on Need-Based Distributions: A Political Science Perspective“, in:

- Bernhard Kittel; Stefan Traub (Hg.): *Need-based Distributive Justice: An Interdisciplinary Perspective*. Heidelberg: Springer Science & Business Media, 133–159.
- Nussbaum, Martha C. (2011): *Creating Capabilities. The Human Development Approach*. Cambridge MA: Belknap Press.
- Nussbaum, Martha C.; Sen, Amartya K. (Hg.) (1993): *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- OECD (2000): *Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries*. OECD, 2000.
- OECD (2015): *Managing a diverse public administration and effectively responding to the needs of a more diverse workforce*. OECD, 2015.
- Oxfam Deutschland (2023): *Umsteuern für soziale Gerechtigkeit!* Oxfam Deutschland, 2023.
- Perry, James L. (1996): „Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 6: 5–22.
- Perry, James L. (1997): „Antecedents of Public Service Motivation“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 7: 181–197.
- Perry, James L. (2000): „Bringing Society In: Toward a Theory of Public-Service Motivation“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 10: 471–488.
- Perry, James L.; Brudney, Jeffrey L.; Coursey, David; Littlepage, Laura (2008): „What Drives Morally Committed Citizens? A Study of the Antecedents of Public Service Motivation“, *Public Administration Review* 68: 445–458.
- Perry, James L.; Hondeghem, Annie; Wise, Lois Recascino (2010): „Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future“, *Public Administration Review* 70: 681–690.
- Perry, James L.; Vandenabeele, Wouter (2008): „The Behavioral Dynamics of Public Service Motivation“, in: James L. Perry; Annie Hondeghem (Hg.): *Motivation in public management. The call of public service*. Oxford: Oxford Univ. Press, 56–79.
- Perry, James L.; Vandenabeele, Wouter (2015): „Public Service Motivation Research: Achievements, Challenges, and Future Directions“, *Public Administration Review* 75: 692–699.
- Perry, James L.; Wise, Lois Recascino (1990): „The Motivational Bases of Public Service“, *Public Administration Review* 50: 367–373.

- Pfaff, Steven; Crabtree, Charles; Kern, Holger L.; Holbein, John B. (2021): „Do Street-Level Bureaucrats Discriminate Based on Religion? A Large-Scale Correspondence Experiment among American Public School Principals“, *Public Administration Review* 81: 244–259.
- Piatak, Jaclyn S.; Holt, Stephen B. (2021): *Public Service Motivation and Public Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Priem, Maximilian; Kritikos, Alexander S.; Morales, Octavio; Schulze Düding, Johanna (2022): „Folgen der Inflation treffen untere Mittelschicht besonders: Staatliche Hilfspakete wirken nur begrenzt“, *DIW Wochenbericht* 89: 387–394.
- Pritzlaff-Scheele, Tanja; Zauchner, Patricia F.; Nullmeier, Frank (i. E.): „Deliberation and Need-based Distribution“, in: Bernhard Kittel; Stefan Traub (Hg.): *Priority of Needs. An Informed Theory of Need-based Justice*. Heidelberg: Springer Science & Business Media.
- Raaphorst, Nadine; Groeneveld, Sandra (2019): „Discrimination and Representation in Street-level Vureaucracies“, in: Peter Hupe (Hg.): *Research Handbook on Public Bureaucracy. The Ground Floor of Government in Context*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 116–127.
- Rainey, Hal G.; Steinbauer, Paula (1999): „Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 9: 1–32.
- Rawls, John (1958): „Justice as Fairness“, *The Philosophical Review* 67: 164.
- Rawls, John; Kelly, Erin (2003): *Justice as Fairness. A Restatement*. Cambridge [USA], London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Reeskens, Tim; van der Meer, Tom (2019): „The Inevitable Deservingness Gap: A Study into the Insurmountable Immigrant Penalty in Perceived Welfare Deservingness“, *Journal of European Social Policy* 29: 166–181.
- Reeskens, Tim; van Oorschot, Wim (2013): „Equity, Equality, or Need? A Study of Popular Preferences for Welfare Redistribution Principles across 24 European Countries“, *Journal of European Public Policy* 20: 1174–1195.
- Ritz, Adrian; Brewer, Gene A.; Neumann, Oliver (2016): „Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook“, *Public Administration Review* 76: 414–426.
- Rothstein, Bo; Teorell, Jan (2008): „What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions“, *Governance* 21: 165–190.

- Ryan, Richard M.; Deci, Edward L. (2000): „Intrinsic and Extrinsic Motivations: Classic Definitions and New Directions“, *Contemporary educational psychology* 25: 54–67.
- Schaa, Gabriele; Lautenbach, Silke; Nolte-Gehlen, Beate; Krems, Burkhardt; Rohdenburg, Jürgen (2014): „Public Service Motivation von Studierenden an Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst“, *Deutsche Verwaltungspraxis* 65: 138–146.
- Schnapp, Kai-Uwe (i. E.): „Need and Street-level Bureaucracy. How Street-level bureaucrats understand and prioritize need“, in: Bernhard Kittel; Stefan Traub (Hg.): *Priority of Needs. An Informed Theory of Need-based Justice*. Heidelberg: Springer Science & Business Media.
- Schütze, Carolin; Johansson, Håkan (2020): „The Importance of Discretion for Welfare Services to Minorities: Examining Workload and Anti-immigration Attitudes“, *Australian Journal of Public Administration* 79: 426–443.
- Sen, Amartya K. (1988): „Freedom of Choice“, *European Economic Review* 32: 269–294.
- Sen, Amartya K. (2000): „Social Justice and the Distribution of Income“, in: A. B. Atkinson; F. Bourguignon (Hg.): *Handbook of Income Distribution*. Amsterdam: Elsevier, 59–85.
- Soss, Joe; Fording, Richard.; Schram, Sanford F. (2011): „The Organization of Discipline: From Performance Management to Perversity and Punishment“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 21: i203–i232.
- Statista (2023): Armutsgefährdungsquote in Deutschland von 2005 bis 2021. Download unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/72188/umfrage/entwicklung-der-armutsgefaehrungsquote-in-deutschland/> (Zugriff am 1. Juli 2023).
- Steijn, Bram (2008): „Person-Environment Fit and Public Service Motivation“, *International Public Management Journal* 11: 13–27.
- Stockinger, Bastian; Zabel, Cordula (2021): „Alleinerziehende in der Jobcenter-Betreuung - Umgang der Integrationsfachkräfte mit Alleinerziehenden“, in: Sachverständigenkommission des Neunten Familienberichts (Hg.): *Eltern sein in Deutschland. Materialien zum Neunten Familienbericht*. München: DJI Verlag Deutsches Jugendinstitut, 835–860.
- Sulitzeanu-Kenan, Raanan; Yair, Omer; Tepe, Markus S. (2020): „Are Public Sector Employees More Honest? Field Evidence From Forty Countries“, *SSRN Electronic Journal*.
- Swaan, Abram de (1988): *In Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. New York: Oxford Univ. Press.

- Taylor, Ian; Kelly, Josie (2006): „Professionals, Discretion and Public Sector Reform in the UK: Re-visiting Lipsky“, *International Journal of Public Sector Management* 19: 629–642.
- Taylor, Jeannette (2007): „The Impact of Public Service Motives on Work Outcomes in Australia: A Comparative Multi-Dimensional Analysis“, *Public Administration* 85: 931–959.
- Thiersch, Konstantin; Blank, Tabea; Zepic, Robert; Krcmar, Helmut (2019): „Arbeitgeber(un)attraktivität der öffentlichen Verwaltung für IT-Nachwuchskräfte“, *Verwaltung & Management* 25: 28–36.
- Thomann, Eva; Rapp, Carolin (2018): „Who Deserves Solidarity? Unequal Treatment of Immigrants in Swiss Welfare Policy Delivery“, *Policy Studies Journal* 46: 531–552.
- Traub, Stefan (2020): „Perspectives for a Theory of Need-Based Distributive Justice“, in: Bernhard Kittel; Stefan Traub (Hg.): *Need-based Distributive Justice: An Interdisciplinary Perspective*. Heidelberg: Springer Science & Business Media, 1–20.
- Tummers, Lars (2017): „The Relationship Between Coping and Job Performance“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 27: 150–162.
- Tummers, Lars; Bekkers, Victor (2014): „Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion“, *Public Management Review* 16: 527–547.
- Tummers, Lars; Steijn, Bram; Bekkers, Victor (2012): „Explaining the Willingness of Public Professionals to Implement Public Policies: Content, Context, and Personality Characteristics“, *Public Administration* 90: 716–736.
- van Oorschot, Wim (2000): „Who Should Get What, and Why? On Deservingness Criteria and the Conditionality of Solidarity among the Public“, *Policy & Politics* 28: 33–48.
- van Oorschot, Wim (2006): „Making the Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions among Citizens of European Welfare States“, *Journal of European Social Policy* 16: 23–42.
- van Oorschot, Wim; Roosma, F. (2015): The social legitimacy of differently targeted benefits. Herman Deleeck Centre for Social Policy., ImPROvE Discussion Paper 15/11, 2015.
- van Oorschot, Wim; Roosma, Femke (2017): „The Social Legitimacy of Targeted Welfare and Welfare Deservingness“, in: Wim van Oorschot; Femke Roosma; Bart Meulemann; Tim Reeskens (Hg.): *The Social Legitimacy of Targeted Welfare. Attitudes toward Welfare Deservingness*. Cheltenham: Edward Elgar, 3–33.

- van Witteloostuijn, Arjen; Esteve, Marc; Boyne, George (2017): „Public Sector Motivation and Personality Traits as Antecedents of the Motivation to Serve the Public Interest“, *Journal of Public Administration Research and Theory* 27: 20–35.
- Vandenabeele, Wouter (2007): „Toward a Public Administration Theory of Public Service Motivation“, *Public Management Review* 9: 545–556.
- Vandenabeele, Wouter; Scheepers, Sarah; Hondeghem, Annie (2006): „Public Service Motivation in an International Comparative Perspective: The UK and Germany“, *Public Policy and Administration* 21: 13–31.
- Vandenabeele, Wouter; van de Walle, Steven (2008): „International Differences in Public Service Motivation: Comparing Regions across the World“, in: James L. Perry; Annie Hondeghem (Hg.): *Motivation in public management. The call of public service*. Oxford: Oxford Univ. Press, 223–244.
- Weber, Max (1964 [1921]): *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Köln / Berlin: Kiepenheuer & Witsch.
- Weinbach, Christine (2014): „Moralische Personenkategorien als Transformationsmechanismus in politischen Dienstleistungsbeziehungen: Das Beispiel der Jobcenter-Interaktion / Moral Person Categories as a Transformational Mechanism in Political Service Relations: The Example of Job Centre Interaction“, *Zeitschrift für Soziologie* 43: 150–169.
- Wright, Bradley E. (2008): „Methodological Challenges Associated with Public Service Motivation Research“, in: James L. Perry; Annie Hondeghem (Hg.): *Motivation in public management. The call of public service*. Oxford: Oxford Univ. Press, 80–98.
- ZA & ZUMA (1997): Wichtigkeit verschiedener Berufsmerkmale (ALLBUS). GESIS, 1997.
- Zacka, Bernardo (2017): *When the State Meets the Street : Public Service and Moral Agency*. Cambridge MA: Belknap Press.
- Zhao, Qingyuan; Percival, Daniel (2017): „Entropy Balancing is Doubly Robust“, *Journal of Causal Inference* 5.

Appendix

Appendix A1. Interviewleitfaden

1.) Einstieg
Begrüßungstext
Guten Tag [Herr/Frau] [Name], [Interviewer] hier von der Universität Hamburg. Ich ruf an wegen des Interviewtermins, den wir vereinbart hatten, passt es Ihnen jetzt? Dann zuerst einen herzlichen Dank für Ihre Bereitschaft zu unserem Gespräch. Ich sage zunächst nochmals ein paar Dinge zum Interview und zum Datenschutz und dann fangen wir an. Wenn Sie Fragen haben, dann fragen Sie einfach nach. Ist das so für Sie in Ordnung? [...] Prima. Wie bei der Verabredung für den Termin bereits erläutert, sind wir ein Forschungsprojekt der Universität Hamburg. In dem Projekt fragen wir uns, wie unsere Gesellschaft mit Grundbedürfnissen umgeht und welche Rolle dabei die wohlfahrtsstaatliche Verwaltung spielt. In diesem Zusammenhang interessieren wir uns für die Arbeit von Mitarbeitenden im Jobcenter. Bevor es mit dem Interview losgeht, nochmal ein paar Dinge zum Datenschutz. All diese Punkte hatte Ihnen einer unserer Mitarbeiter bereits erklärt und Sie haben die Zusammenfassung in unserem Informationsbrief bekommen. Das Wichtigste wollen wir hier dennoch kurz wiederholen. Unser Gespräch findet nach den Bestimmungen der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) statt. Das heißt, alle Ortsnamen, Einrichtungsnamen werden anonymisiert bzw. verfremdet. Zu einem späteren Zeitpunkt ist also kein Rückschluss auf Ihre Person oder Ihren Arbeitsort möglich. Alle personenbezogenen Daten, z. B. Ihr Name oder ihre Telefonnummer, also die Daten, über die wir Kontakt zu Ihnen aufgenommen haben, werden getrennt von den Interviewdaten aufbewahrt und am Ende der Studie vernichtet. <u>Bei Gespräch über Zoom:</u> Da wir in diesem Gespräch Zoom nutzen, möchte ich noch einen kurzen Hinweis zu dieser Software geben: Diese Zoom-Variante ist von der Universität Hamburg lizenziert. Alle Daten laufen über eigene Server, die Daten verlassen also an keiner Stelle Deutschland. Das heißt für Sie, dass alles, was hier passiert deutschen bzw. europäischen Datenschutzbestimmungen unterliegt. Wir machen von dem Interview eine Tonaufzeichnung. Das machen wir, weil wir uns nicht so viele Informationen auf einmal merken oder diese mitschreiben können und vor allem damit ich mich auf das Gespräch hier voll konzentrieren kann. Das Gespräch wird im Anschluss abgetippt, damit wir uns alles in Ruhe ansehen können. Die Tonaufnahmen werden

nach Ende der Verschriftlichung sofort rückstandslos gelöscht. Die Mitschriften werden nicht veröffentlicht, sondern nur intern für die Auswertung genutzt.

Alle Informationen dazu finden Sie wie gesagt auch nochmal in dem Informationsbrief, den Sie von unserem Mitarbeiter bekommen haben. Haben Sie dazu noch Fragen? [...]

Dann noch ein paar Worte zum Interview. Ein wissenschaftliches Interview verläuft anders als ein journalistisches Interview. Wichtig ist: Es gibt keine richtigen oder falschen Antworten. Alles was ihnen einfällt, ist spannend für uns. Oft sind es gerade die Dinge, von denen Sie vielleicht denken, dass die total klar sind oder unwichtig für uns, die besonders spannend sind. Es ist daher gut, wenn Sie einfach frei erzählen und das sagen, was Ihnen in den Kopf kommt. Ich habe hier ein paar Hauptfragen vorbereitet und dazu immer ein paar Nachfragen, aber das Ganze ergibt sich dann eigentlich im Gespräch von alleine.

Bevor wir jetzt wirklich starten möchte Sie nochmals ausdrücklich darauf hinweisen, dass das Gespräch freiwillig stattfindet und Ihnen durch Nicht-Teilnahme keine Nachteile entstehen. Dementsprechend können Sie auch bei einzelnen Fragen die Antwort ohne Angabe von Gründen verweigern.

Wenn Sie dann keine Fragen mehr haben, würde ich jetzt das Aufnahmegerät einschalten.

[GERÄT EINSCHALTEN]

2.) Arbeitsalltag		
Leitfrage		
Würden Sie mir bitte zum Einstieg erläutern, was Ihr konkreter Aufgabenbereich ist?		
Forschungsinteresse	Nachfragen	Aufrechterhaltung
• Einstieg ermöglichen • Allgemeine Arbeitssituation • Arbeitsalltag	• Was ist dabei Ihre hauptsächliche Aufgabe? • Können Sie bitte einmal beschreiben, wie bei Ihnen ein normaler Arbeitstag abläuft? • Mit welchen Aufgaben verbringen Sie die meiste Zeit an einem normalen Arbeitstag? • Übernehmen Sie auch Aufgaben in der Leistungsabteilung?	• Könnten Sie dies noch etwas genauer beschreiben? • Können Sie das an einem Beispiel deutlich machen?

3.) Beruflicher Hintergrund		
Leitfrage		
Bevor wir auf weitere Details zu Ihrer Arbeit zu sprechen kommen, möchte ich Sie bitten, mir ihren beruflichen Werdegang schildern. Auf welchem Wege sind Sie zu Ihrer aktuellen Stelle im Jobcenter gekommen?		
Forschungsinteresse	Nachfragen	Aufrechterhaltung
• Beruflicher Werdegang • Zufriedenheit mit Job • Arbeitsbedingungen am Standort und im Team • Allgemeine Arbeitsbedingungen und Beziehung zu Klienten • Eigene Erfahrungen mit Arbeitslosigkeit	• Welche Berufsausbildung oder welches Studium haben Sie absolviert? • Seit wann sind Sie in ihrer aktuellen Position beim Jobcenter tätig? • Was waren Ihre beruflichen Stationen vor der Tätigkeit im Jobcenter? • Sind Sie mit Ihrem aktuellen Job zufrieden und können Sie sich vorstellen diesen Beruf auch noch in 5 Jahren zu machen? • <u>Wichtig:</u> • Waren Sie in Ihrem Leben selbst schon einmal arbeitssuchend? • Falls Ja: Darf ich fragen, wann das war und wie lange diese Phase gedauert hat?	• Könnten Sie Ihren Werdegang noch etwas detaillierter beschreiben? • Wann und wo genau haben Sie Ihre Ausbildung absolviert?

4.) Gespräch mit Kunden		
Leitfrage		
Ich würde nun gern mehr über Ihre Arbeit mit Ihren Kunden erfahren. Können Sie mir zunächst bitte einmal schildern, wie die Gespräche mit den Kunden normalerweise so ablaufen.		
Forschungsinter- esse	Nachfragen	Aufrechterhaltung
• Beziehung zu Klienten • Arbeitsalltag	• Über welche Themen sprechen Sie mit den Kunden? • So ein Gespräch ist ja auch anstrengend. Wie viele Gespräche führen Sie denn an einem durchschnittlichen Tag? • Wie lange dauern die Gespräche im Normalfall?	• Könnten Sie mir das einmal an einem Beispiel illustrieren? • Laufen die Gespräche immer ähnlich ab oder gibt es größere Unterschiede?

5.) Individuelle Bedarfskonzepte		
Leitfrage		
Einige Menschen sind der Ansicht, dass es Dinge gibt, die jeder Person in unserer Gesellschaft zur Verfügung stehen sollten, unabhängig davon, was sie leistet. Wie stehen Sie zu dieser Aussage?		
Forschungsinter- resse	Nachfragen	Aufrechterhaltung
• Bedarfsgerechtigkeitskonzepte • Explizites / implizites Verständnis der Mitarbeitenden über Mindestbedarfe • Persönliche Einschätzung zur Höhe der aktuellen Transferleistungen • Erwartungen von Gegenleistungen	• Was gehört Ihrer Meinung nach zur „Grundversorgung“, die jedem und jeder zustehen soll? • Gibt es bestimmte Aktivitäten oder Dinge, die sich jede und jeder leisten können sollte? Wenn ja, welche sind das? • Bei Rückfrage: z. B. Mitgliedschaft im Sportverein oder mal in den Urlaub fahren? • Gehört dazu auch, politische Teilhabe zu ermöglichen und wenn ja, wie kann das erreicht werden? • Bei Rückfrage: Also zum Beispiel die Möglichkeit, sich ein Zeitungsabo zu leisten, damit man sich politisch informieren kann. • Gibt es Dinge, die auf keinen Fall von der Gesellschaft garantiert werden müssen? • Reichen die Mittel und Instrumente des SGB II Ihrer Meinung nach aus um die Dinge, über die wir eben gesprochen haben, verfügbar zu machen? • Denken Sie, dass die Kunden Gegenleistungen für die erhaltene Unterstützung bzw. die erhaltenen Leistungen erbringen sollten?	• Fällt Ihnen außerdem noch etwas ein, das jedem Menschen zur Verfügung stehen sollte? • Können Sie hier einmal Ihren Gedanken- gang beschreiben? Wie kommt Ihre Einschätzung zu Stande? • Könnten Sie ihre Auswahl noch einmal genauer begründen?

6.) Einstellung zu Verantwortlichkeit der Kunden		
Leitfrage		
Es gibt Leute, die sagen, dass jede Person arbeiten kann und dass jeder für seinen Erfolg und seinen Lebensstandard selbst verantwortlich ist. Wenn jemand also arbeitslos ist und sich wenig leisten kann, ist es seine eigene Verantwortung. Wie sehen Sie das?		
Forschungsinteresse	Nachfragen	Aufrechterhaltung
• Bedarfsgerechtigkeits-konzepte • Erwartungen von Gegenleistungen • Bewertung der Verantwortlichkeit der Klienten für ihre Situation	• Gibt es Situationen, wo Sie sagen, dass das so nicht zutrifft? Was sind das für Situationen? • Wann würden Sie dieser Aussage zustimmen? • Soll die Gesellschaft Ihrer Ansicht nach jeden unterstützen, auch wenn er/sie nicht bereit ist, einen eigenen Beitrag zu leisten? Können Sie das bitte noch etwas erläutern?	• Können Sie mir diese Meinung noch etwas genauer begründen? • Fällt Ihnen da vielleicht ein Beispiel aus Ihrer Arbeit ein?

7.) Umgang mit Kunden		
Leitfrage		
Viele Kunden kennen ihre Rechte nicht genau und wissen auch oft nicht, dass z. B. Zusatzleistungen beantragt werden können. Wenn Sie so etwas bemerken, wie gehen Sie damit um?		
Forschungsinteresse	Nachfragen	Aufrechterhaltung
• Bedarfsgerechtigkeitskonzepte • Einflusses des Verhaltens der Klienten auf Umgang der Bedarfsgewährung • Einfluss von Sympathie • Explizites / implizites Verständnis der SLB über Mindestbedarfe und deren Umgang damit. Umgang meint hier: Gehen Mitarbeitende so weit, dass sie als gerecht erachtete Dinge auch ohne Nachfrage anbieten, weil sie dies als "gerecht" bewerten? • Bereitschaft über das gesetzlich Vorgeschriebene hinauszugehen	• Was würde Sie dazu bewegen, aktiv auf solche Möglichkeiten hinzuweisen? • Gibt es Kunden, denen sie solche Hinweise eher geben würden? • Wenn ja: Wie kommen Sie dann zu so einer Einschätzung? • Gibt es Kunden, denen sie solche Hinweise eher nicht geben würden? • Wenn ja: Wie kommen Sie dann zu so einer Einschätzung? • Inwiefern spielt Sympathie bei dieser Frage eine Rolle?	• Könnten Sie dies noch einmal ausführlicher erläutern? • Fällt Ihnen hier ein Beispiel aus Ihrer Arbeit ein? Können Sie mir das mal beschreiben?

8.) Kann-Leistungen		
Leitfrage		
Können Sie mir an ein oder zwei Beispielen erklären, worauf Sie bei der und Bewilligung von Kann-Leistungen achten?		
Forschungsinter- resse	Nachfragen	Aufrechterhaltung
• Bedarfsgerechtigkeits-konzepte • Einflusses des Verhaltens der Klienten auf Umgang der Bedarfsgewährung • Einfluss von Eigenverantwortung des Klienten auf Umfang der Bedarfsgewährung • Bewertung des eigenen Ermessensspielraumes	• Bei Nachfrage: <u>Kann-Leistungen</u>: z. B. ein Darlehen für ein defektes Haushaltsgerät oder die Finanzierung einer Weiterbildungsmaßnahme. • Auf welche Dinge achten Sie besonders, wenn sie Kann-Leistungen bewilligen? • In welchen Situationen und bei welchen Jobsuchenden würden Sie eher etwas bewilligen, bei welchen eher nicht? • Gibt es Leistung, die Sie sehr häufig oder sehr selten vergeben? • Wie gehen Sie damit um, wenn Kunden Wünsche nach bestimmten Leistungen artikulieren? • Welche Ermessensspielräume haben sie ganz allgemein bei Ihren Entscheidungen? Wie nutzen Sie diese? • Bei Nachfrage: <u>Ermessen</u> meint, dass Ihnen das Recht bei bestimmten Sachverhalten verschiedene Möglichkeiten gibt und Sie anhand der Situation und nach dem eigenen Wissen eine individuelle Entscheidung treffen können.	• Fällt Ihnen noch ein weiteres Beispiel dazu ein? • Gibt es noch Dinge, an die man als Außenstehender nicht sofort denken würde? Was wäre das? • Können Sie mir das vielleicht an einem realen Beispiel aus Ihrer Vergangenheit deutlich machen?

9.) Umgang mit Sanktionen des SGB II		
Leitfrage		
Das SGB II sieht ja die Möglichkeit verschiedener Sanktionen gegen Kunden vor. Spielen bei Ihnen Sanktionen eine Rolle und in welchem Umfang und aus welchen Gründen nutzen Sie Sanktionen?		
Forschungsinteresse	Nachfragen	Aufrechterhaltung
• Bedarfsgerechtigkeits-konzepte • Bereitschaft zur Nutzung von Sanktionen • Einfluss von Eigenverantwortung des Klienten auf Umfang der Bedarfs-gewährung • Bewertung des eigenen Ermessensspiel- raumes	• Welche Ermessensspielräume haben Sie bei der Anwendung von Sanktionen? • Wie oft kommen solche Situationen vor? • Haben Sie schon mal auf Sanktionen verzichtet, obwohl Sie diese rechtlich gesehen hätten verhängen müssen? • Wenn Ja: Können Sie mir die Situation mal beschreiben? • Nehmen wir an, Sie wissen, dass diese Personen unter sehr schwierigen Bedingungen lebt und z. B. einen Angehörigen pflegt, krank ist oder eine Behinderung hat. Inwiefern würde das Ihre Einschätzung und Ihren Umgang verändern? • Ganz allgemein gesprochen, welche Einstellung haben Sie zum Instrument der Sanktionen? • Die Grundversorgung im SGB II soll das Existenzminimum sichern. Inwiefern ist es legitim, dies bei Sanktionen zu kürzen?	• Finden Sie dafür ein konkretes Beispiel, an dem Sie dies erläutern könnten?

10.) Priorisierung		
Leitfrage		
Der Arbeitsanfall kann bei Ihnen ja sehr hoch sein. Können Sie in Ihrer Arbeit alle Kunden gleichermaßen berücksichtigen und unterstützen, oder sind Sie gezwungen, Prioritäten zu setzen?		
Forschungsinteresse	Nachfragen	Aufrechterhaltung
• Notwendigkeit von Priorisierung • Auswirkung von durch Zeitmangel erforderliche Priorisierung	• Setzen Sie für alle Kunden etwa gleich viel Zeit ein? Für wen wenden Sie mehr, für wen weniger Zeit auf? • Müssen Sie sich angesichts von – z. B. zeitlichen - Anforderungen auf bestimmte Kunden konzentrieren? • Was wären Gründen sich für einen Kunden mehr zu engagieren? Was wären Gründen für das Gegenteil? • Gibt es Kunden, die Ihnen ganz besonders wichtig sind? Können Sie mir hier die Umstände beschreiben?	• Fallen Ihnen hierzu Beispiel aus Ihrem Arbeitsalltag ein? • Können Sie mir das noch ein wenig ausführlicher beschreiben?

11.) Rollenverständnis im Job		
Leitfrage		
Können Sie mir abschließend nochmal in wenigen Worten sagen, in welcher Rolle Sie sich selbst bei der Ausübung Ihrer Tätigkeit, also vor allem im Umgang mit den Kunden, sehen?		
Forschungsinteresse	Nachfragen	Aufrechterhaltung
• Beruflicher Hintergrund und Selbstbild • Allgemeine Einstellung zum Verwaltungsdienst • Einstellung zu Klienten • Rollenverständnis: Dienstleister für Ihre Klienten, Vermittler zwischen Klient und Staat oder Vertreter des Staates?	• Bei Nachfrage: z. B. Dienstleister für Kunden, Vertreter des Staates oder Vermittler zwischen Staat und Individuum. • Was macht Ihrer Meinung nach sehr gute Mitarbeitende im Jobcenter aus? • Können Sie sagen, warum einige Kollegen einer solchen Vorstellung eher entsprechen und anderen weniger? • Welche Eigenschaften sind besonders wichtig im Umgang mit den Kunden? • Wodurch zeichnet sich Ihrer Meinung nach ein „gerechter Umgang“ mit Kunden aus? • Hat sich Ihr/dieses Verständnis im Laufe der Zeit verändert? • Wie hat sich Ihr Verständnis von der Arbeit im Jobcenter im Laufe der Zeit verändert? • Wie hat sich Ihre Einstellung gegenüber den Kunden im Laufe der Zeit verändert?	• Könnten Sie noch einmal ganz allgemein beschreiben, in welcher Rolle Sie sich während ihrer Arbeit sehen? • Wie würden Sie das jemanden erklären, der noch nie davon gehört hat?

12.) Demografie							
Leitfrage							
Bevor wir das Interview beenden würde ich Ihnen gern noch einige wenige demografischen Fragen stellen. Sagen Sie mir doch bitte ...							
Demographische Angaben und Informationen zu Ihrer Beschäftigung							
F1	...in welchem Jahr Sie geboren wurden? _____						
F2	Und welchem Geschlecht ordnen Sie sich zu? <table border="0"> <tr> <td>Weiblich</td> <td>Männlich</td> <td>Divers/Andere</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>☐</td> <td>☐</td> </tr> </table>	Weiblich	Männlich	Divers/Andere	☐	☐	☐
Weiblich	Männlich	Divers/Andere					
☐	☐	☐					
F3	Haben Sie Kinder? <table border="0"> <tr> <td>Ja</td> <td>Nein</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>☐</td> </tr> </table>	Ja	Nein	☐	☐		
Ja	Nein						
☐	☐						
F4	Wer ist Ihr Arbeitgeber? <table border="0"> <tr> <td>Agentur für Arbeit</td> <td>Stadt/Kommune</td> <td>Anderes und zwar:</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>☐</td> <td>_____</td> </tr> </table>	Agentur für Arbeit	Stadt/Kommune	Anderes und zwar:	☐	☐	_____
Agentur für Arbeit	Stadt/Kommune	Anderes und zwar:					
☐	☐	_____					
F4	Sind Sie befristet oder unbefristet beschäftigt? <table border="0"> <tr> <td>befristet</td> <td>unbefristet</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>☐</td> </tr> </table>	befristet	unbefristet	☐	☐		
befristet	unbefristet						
☐	☐						
F4	Arbeiten Sie in Teilzeit oder in Vollzeit? <table border="0"> <tr> <td>Teilzeit</td> <td>Vollzeit</td> </tr> <tr> <td>☐</td> <td>☐</td> </tr> </table>	Teilzeit	Vollzeit	☐	☐		
Teilzeit	Vollzeit						
☐	☐						

F4	Sind Sie Angestellte'r oder Beamter/Beamtin?	
	Angestellte'r ☐	Beamte'r ☐
F5	Seit wie vielen Jahren sind Sie beim Jobcenter beschäftigt?	
	_____ Jahre	
F6	Wie lautet Ihre genaue Stellenbezeichnung?	

F7	Welche Vorausbildung(en) / Erfahrungen haben Sie bzgl. Ihres derzeitigen Jobs?	
	Ausbildung zu Fachangestellte/r für Arbeitsmarkt-dienstleistungen	☐
	Andere Ausbildung und zwar:	☐
	Andere Tätigkeit im Verwaltungsdienst	☐
	Studium (Name d. Studiengangs):	☐
	Keine Vorerfahrungen	☐
	Sonstiges und zwar: _____	☐

13.) Abschluss		
Leitfrage		
Damit sind von meiner Seite allen Fragen gestellt, vielen Dank. Gibt es noch etwas von Ihrer Seite, dass Sie noch ergänzen oder mir mitteilen möchten?		
Forschungsinteresse	Nachfragen	Aufrechterhaltung

15.) Verabschiedung
Leitfrage
Damit sind wir nun wirklich am Ende. Sie haben wirklich viele sehr spannende Punkte angesprochen und haben uns damit wirklich sehr geholfen. Daher unseren ganz herzlichen Dank für die Zeit, die Sie sich für uns genommen haben und für das offene Antworten. Haben Sie Fragen? Prima, dann bedanken ich mich nochmals ganz herzlich und wünsche Ihnen einen schönen Restarbeitstag. Und wenn sich im weiteren noch Fragen ergeben, dann melden Sie sich gern bei uns. Nutzen Sie dazu gern die Kontaktdaten von uns, die Ihnen ja vorliegen.

Appendix A2. Interviewleitfaden (englische Übersetzung)

1.) Starting the interview
Introduction
Hello [Mr/Mrs] [Name], this is [Interviewer] from the university of Hamburg. I'm calling regarding the interview appointment we had arranged for today. First of all: Thank you so much for your willingness to take part in our interview. I'll start by saying a few things about the interview itself as well as about the data privacy, and then we can start. If you have any questions, just ask. As we explained in the first call for our appointment today, we are a research project from the University of Hamburg. In the project we ask how our society deals with basic need and what role the welfare state administration takes on in this context. Before we start, let me say a few things about the data privacy. All of the following information has already been explained to you by one of our colleagues in the first call and you have also received the summary in the information letter. Nevertheless, we would like to briefly repeat the most important points: Our interview is covered by the provisions of European the General Data Protection Regulation (DSGVO). This means that the names of all places and institutions mentioned by you in this interview are anonymized or alienated. It is not possible to draw any personal conclusions about you or your workplace at any time later on. All personal data like your name or your telephone number are stored separately from the interview data and will be destroyed at the end of the study. <u>When using Zoom:</u> Since we are using Zoom for this interview, I would like to give a short note about this software: Our Zoom version is licensed by the university of Hamburg. All data runs on our own servers and never leaves Germany. This means that everything that happens in this interview is subject to German and European data protection regulations. We make audio recordings of the interview. We do this because we can't remember so much information all at once or write everything down. It also allows us to concentrate fully on you and the interview. The interview is transcribed afterwards so that we can look at it again. The audio recordings will be deleted immediately after the transcription is finished. The transcripts are not published, but only used internally for our analysis. As already mentioned, you will find all the information you need in the information letter you already received from our colleague. Do you have any further questions?

Okay, finally, a few words about the interview itself: A research interview is different from a journalistic interview. The important thing is that there are no right or wrong answers. Everything that comes to your mind is interesting for us. Often the things that are particularly interesting for us are those that you might think are totally obvious or unimportant. It is therefore best if you just talk freely and say what comes into your mind. I have prepared a few main questions and a few follow-up questions that guide our conversation.

Before we start, I would like to point out that the interview is voluntary and that you will not be disadvantaged in any point by non-participation. You can refuse to answer individual questions without giving reasons.

If you have no more questions, I will now turn on the recorder.

[Turn on the device]

2.) Normal workday		
Main question		
Could you please explain to me what your concrete work tasks are?		
Research interest	Follow-up questions	Stimulating questions
• Getting the conversation to start • General work situation • Everyday work	• What is your main task? • Can you please describe your normal working day? • What tasks do you spend most of your time on during a normal working day? • Do you take on tasks from the payment department?	• Could you describe this in more detail? • Can you illustrate this with an example?

3.) Professional background		
Main question		
Before we get into more details about your work, I would like you to tell me about your professional career. What was the path that led you to your current job at the Jobcenter?		
Research interest	Follow-up questions	Stimulating questions
• Professional career and job path • Occupational satisfaction • General working conditions • Working conditions at the office and in the team • Own experience with unemployment	• What kind of vocational training do you have or what did you graduate from? • How long have you been in your current position at the Jobcenter? • What were your professional stations before working at the Jobcenter? • Are you happy with your current job and can you imagine still doing this job in 5 years? • <u>Important:</u> • Have you ever been unemployed yourself in your life? • If yes: May I ask when this was and how long this phase lasted and how you experienced it?	• Could you describe your professional career in a little more detail? • When and where exactly did you complete your vocational training?

4.) Conversations with clients		
Main question		
I would now like to know more about your work with your clients. First of all, could you please tell me how the conversations with the clients usually proceed?		
Research interest	Follow-up questions	Stimulating questions
• Client relationship • Everyday work	• What topics do you talk about with the clients? • Such conversations can certainly be exhausting. How many conversations do you have on an average day? • How long do the conversations usually take?	• Could you give me an example to illustrate this? • Are the conversations always similar or are there major differences?

5.) Individual conceptions of need		
Main question		
Some people feel that there are things that should be available to everyone in our society, no matter what they do. How do you feel about this statement?		
Research interest	Follow-up questions	Stimulating questions
• Conceptions of need • Explicit / implicit understanding of SLBs about basic need • Personal valuation of current welfare state benefits • Expectations of reciprocity	• What do you think is included in the "basic needs" that each and everyone should be entitled to? • Are there certain activities or things that everyone should be able to afford? If so, what are they? • Explanatory note: e.g. membership in a sports organisation or going on holiday? • Does it include enabling political participation and if so, how can this be achieved? • Explanatory note: e.g. the ability to afford a newspaper subscription so that you can catch up on the news. • Are there things that definitely do not have to be guaranteed by society? • Do you think that the current resources and instruments of the welfare state are sufficient to make the things we have just been talking about available? • Do you think that clients have to provide reciprocation for the support they receive?	• What else can you think of that should be available to everyone? • Can you describe your thought process here? How does your opinion evolve? • Could you explain your argumentation in more detail?

6.) Client accountability		
Main question		
There are people who say that every person can work and that everyone is responsible for their own success and standard of living. So, if someone is unemployed and can afford less, it is their own responsibility. How do you feel about this statement?		
Research interest	Follow-up questions	Stimulating questions
• Conceptions of need • Expectations of reciprocity • Assessment of the clients' responsibility for their situation • Conceptions of Deservingness	• Are there situations where you say that this is not the case? What are these situations? • In which cases would you agree with this statement? • In your opinion, should our society support everyone even if they are not prepared to make their own contribution?	• Can you give me a more detailed explanation of this opinion? • Can you think of an example from your work on this topic?

7.) Dealing with customers		
Main question		
Often clients are not fully aware of their rights and often do not know that, for example, additional benefits can be applied for. When you notice something like this, how do you deal with it?		
Research interest	Follow-up questions	Stimulating questions
• Conceptions of need • Influence of the clients' behaviour on need provision • Relevance of sympathy towards clients on need provision • Explicit / implicit understanding of the SLB about basic need and how to deal with them. Dealing here means: Do staff members offer things they consider fair on their own? • Willingness to go beyond what is required by law	• What motivate you to actively point out such options? • Are there clients to whom you would be more likely to give such advice? • If yes, under what conditions does this occur? • Are there clients to whom you would rather not give such advice? • If yes, under what conditions does this occur? • To what extent does sympathy play a role in this context?	• Could you explain this in more detail? • Can you think of an example from your work on this topic?

8.) Optional benefits		
Main question		
Can you give me one or two examples on what you look for when granting and approving optional benefits?		
Research interest	Follow-up questions	Stimulating questions
• Conceptions of need • Influence of the clients' behaviour on need provision • Influence of client responsibility on need provision • Evaluation of own discretionary powers	• Explanatory note: <u>Optional benefits</u>: e.g. a loan for a defective household appliance or the financing of a training program • What things do you pay particular attention to when approving optional benefits? • With which clients are you more likely to approve something, and with which not? • Are there any benefits that you approve very often or very rarely? • How do you deal with customers who themselves articulate requests for certain services or benefits? • What discretionary powers do you have in general in your decisions? How do you use them? • Explanatory note: <u>Discretion</u> means that the law gives you different options in certain circumstances and that you can make an individual decision based on the situation and your own knowledge.	• Can you think of another example? • Are there things that one would not immediately think of as an outsider? What would that be?

9.) Dealing with and exercising sanctions		
Main question		
The SGB II Act provides for the possibility of various sanctions against clients. Do sanctions play a role for you and to what extent and for what reasons do you use sanctions?		
Research interest	Follow-up questions	Stimulating questions
• Conceptions of need • Willingness to use sanctions • Attitude towards sanctions • Evaluation of own discretionary powers • Influence of client responsibility on need provision	• What discretionary powers do you have in applying sanctions? • How often do such situations occur? • Have you ever waived sanctions although legally you should have imposed them? • If yes, can you describe the situation to me? • Let's assume that you know that a person lives under very difficult conditions and e.g. cares for a relative, is ill or has a disability. To what extent would this change your assessment? • Generally speaking, what is your attitude towards sanctions? • The basic provision in the SGB II Act is intended to secure the minimum need level. To what extent is it legitimate to reduce this in the case of sanctions?	• Can you name a concrete example to illustrate this?

10.) Prioritization		
Main question		
The workload can be very high in your job. Can you support all clients equally, or are you required to prioritize?		
Research interest	Follow-up questions	Stimulating questions
• Necessity of prioritisation • Effects of prioritisation • Relevance of sympathy towards clients	• Do you spend about the same amount of time for all clients? For whom do you spend more, for whom less time? • Do you have to concentrate on certain clients, for example, due to limited resources? • What are reasons to be more committed to a client? What are reasons for the opposite? • Are there clients who are particularly important to you? Can you describe the circumstances here?	• Can you think of any examples from your everyday work? • Can you describe this to me in a little more detail?

11.) Self-conception on the job		
Main question		
Finally, can you tell me in a few words what role you see yourself in when doing your job, i.e. especially when dealing with clients?		
Research interest	Follow-up questions	Stimulating questions
• Professional background • General attitude to the administrative service • Client relationship • Role perception: service provider for your clients, mediator between client and state or representative of the state	• Explanatory note: e.g. service provider for clients, representative of the state or intermediary between state and individual. • What do you think makes very good employees in the Job-center? • Can you assess why some colleagues are more in line with such an image and others less? • What qualities are particularly important when dealing with customers? • In your opinion, what are the characteristics of a "fair treatment" of customers? • Has your understanding of it changed over time? • How has your perception of the jobcenter work changed over time? • How has your attitude towards clients changed over time?	• Could you describe again in general terms what role you see yourself in during your work? • How would you explain that to someone who has never heard of it?

12.) Demographics	
Main question	
Before we end the interview, I would like to ask you a few demographic questions. Could you please tell me...	
Demographics and information about employment	
F1	...in which year you were born? _____
F2	Which gender do you classify yourself as? female male other ☐ ☐ ☐
F3	Do you have children? yes no ☐ ☐
F4	Who is your employer? federal employment city other: agency ☐ _____ ☐
F4	Do you have a fixed-term or open-ended contract? fixed-term open-ended ☐ ☐
F4	Do you work part-time or full-time? part-time full-time ☐ ☐

F4	Are you an employee of the state or a civil servant?	
	employee	civil servant ☐
F5	How many years have you been working at the Job Centre?	
	_____	years
F6	What is your exact job description?	

F7	What previous education(s) / job experience do you have?	
	Other training, namely:	☐
	Other job in the administration	☐
	University degree (name of degree programme):	☐
	No previous experience	☐
	Other:	☐
	Other training, namely: _____	☐

13.) Closure		
Main question		
Is there anything else from your side that you would like to add or tell me?		
Research interest	Follow-up questions	Stimulating questions

15.) Closure
We have now reached the end of the interview. You have really addressed many very interesting points and have really helped us a lot. We would like to thank you very much for your time. Do you have any questions? Then I would like to thank you once again and wish you a good day. If you have any further questions, please do not hesitate to contact us.

Appendix A3. Informationsschreiben zur Studienteilnahme

Informationsschreiben zur Teilnahme an wissenschaftlicher Studie

Information zum wissenschaftlichen Forschungsvorhaben

Das Forschungsprojekt ist Teil der seit 2015 bestehenden Forschungsgruppe FOR2104. Das durch die deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderte Projekt untersucht interdisziplinär in Kooperation mit Wissenschaftler*innen von sieben Universitäten aus den Fächern Volkswirtschaftslehre, Psychologie, Philosophie, Soziologie und Politikwissenschaft, welche Rolle Bedarfsgerechtigkeit in unserer Gesellschaft spielt. Wir gehen dabei von folgender Minimaldefinition aus: Bedarfsgerechtigkeit ist gegeben, wenn alle Mitglieder der Gesellschaft über die Ressourcen verfügen, die sie benötigen, um sich auf einem Mindestniveau an den üblichen sozialen, kulturellen und politischen Prozessen in unserer Gesellschaft beteiligen zu können. Ausgehend von dieser Definition fragen wir: Was sind Bedarf und Bedarfsgerechtigkeit im Detail? Wie wird der Begriff in unterschiedlichen Teilen der Gesellschaft verstanden? Welche Mechanismen hat unsere Gesellschaft, um den Begriff zu erörtern und zu definieren? Und auf welchen Wegen wird das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit umgesetzt? Gerade für letzteres spielen die öffentliche Verwaltung und die entsprechenden Hilfesysteme wie Jobcenter eine große Rolle. Mit dieser Rolle befasst sich das Team aus Hamburg.

Themenschwerpunkte des Interviews

Thematisch behandeln die Interviews vor allem den Arbeitsalltag der Mitarbeitenden der Jobcenter und insbesondere Situationen und Kontexte, in denen das Konzept *Bedarf* relevant sein kann. Das Interview beginnt mit Fragen zu Ihrem beruflichen Werdegang, ihren alltäglichen Routinen und Arbeitsabläufen. Anschließend folgt ein Fragenkomplex, in dem es im engeren Sinne um das Thema Bedarfsgerechtigkeit geht. Hier fragen wir nach Beispielen aus dem Arbeitsalltag oder zu gängigen Vorstellung im Kontext von Bedarfsgerechtigkeit. Abschließend geht es um Ihr Selbstverständnis als Mitarbeiter*in in einem Jobcenter.

Wie bei allen wissenschaftlichen Interviews gibt es keine richtigen oder falschen Aussagen. Wir interessieren uns für Ihre persönlichen Auffassungen und Erlebnisse. Mit diesen Informationen wollen wir versuchen Ihre Arbeitswelt mit „Ihren Augen“ zu sehen und zu verstehen. Möchten Sie sich zu einer bestimmten Frage nicht äußern, können Sie Ihre Antwort natürlich ohne die Angabe von Gründen verweigern. Die Teilnahme ist und bleibt grundsätzlich freiwillig.

Zusicherung der Anonymität und Datenschutz

Die Mitarbeitenden des Forschungsteams sind, wie alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes, auf die strikte Einhaltung von Gesetzen und Verordnungen verpflichtet. Der Schutz der Anonymität von Befragten im Besonderen und der Datenschutz im Allgemeinen haben aus diesen gesetzlichen wie auch aus wissenschaftsethischen Gründen allerhöchste Priorität. Alle Interviews werden von einem der Mitarbeitenden des Forschungsteams geführt. Alle Mitarbeitenden unterliegen der Schweigepflicht und sind auf den gesetzlichen und wissenschaftlichen Datenschutz verpflichtet. Alle Gespräche finden nach den Bestimmungen der DSGVO statt. Ihre Anonymität wird durch folgende Verfahren gewährleistet:

- Personenbezogene Daten (z. B. Name, Telefonnummer, Mailadresse), werden nur für die Kontaktaufnahme genutzt. Diese Daten werden von Anfang an konsequent getrennt von den Interviewdaten gespeichert und nach der Durchführung der Interviews vollständig vernichtet.
- Alle orts-, einrichtungs- und personenbezogenen Daten, die in den Interviews selbst genannt werden, werden anonymisiert bzw. verfremdet, also mit Pseudonymen belegt (z. B. Kollegin Musterfrau im Jobcenter M in der Stadt Musterhausen). Zu keinem Zeitpunkt können die Daten später mit einer identifizierbaren Person oder auch nur einem konkreten Standort in Verbindung gebracht werden.
- Die Tonaufnahmen der Interviews, die für die Transkription benötigt werden, werden nach Ende der Verschriftlichung sofort rückstandlos gelöscht. Transkripte werden nur in anonymisierter und pseudonymisierter Version aufbewahrt und nicht veröffentlicht, sondern nur projektintern für die Auswertung genutzt.

Appendix

Folgende Rechte stehen Ihnen zu:

- **Recht auf Auskunft** über die von Ihnen verarbeiteten personenbezogenen Daten (Art. 15 DSGVO),
- **Recht auf Berichtigung** Sie betreffender unrichtiger personenbezogener Daten (Art. 16 DSGVO),
- **Recht auf Löschung** Sie betreffender personenbezogener Daten (Art. 17 DSGVO),
- **Recht auf Einschränkung der Verarbeitung** Sie betreffender personenbezogener Daten (Art. 18 DSGVO),
- **Recht auf Widerspruch** gegen die Verarbeitung Sie betreffender personenbezogener Daten (Art. 21 DSGVO),
- Sie haben zudem das Recht, sich bei einer **Datenschutz-Aufsichtsbehörde** über die Verarbeitung Ihrer personenbezogenen Daten durch uns zu **beschweren** (Art. 77 DSGVO),
- Sofern Sie in die Verarbeitung Ihrer Daten eingewilligt haben, besteht die Möglichkeit diese jederzeit für die Zukunft zu **widerrufen** (Art. 7 Absatz 3 DSGVO). In diesem Fall müssen alle personenbezogenen Daten entweder gelöscht oder anonymisiert werden.

Wir bedanken uns für Ihre Bereitschaft, uns ein Interview zu geben. Bei Fragen, nehmen Sie gerne Kontakt mit uns auf.

Appendix A4. Informationsschreiben zur Studienteilnahme (englische Übersetzung)

Information letter on participation in a scientific survey

Information on the research project

The research project is part of the FOR2104 research group, which was founded in 2015. The project is funded by the *Deutsche Forschungsgemeinschaft* (DFG) and investigates the role of needs-based justice in our society. Researchers from seven universities from different disciplines - economics, psychology, philosophy, sociology and political science - work together here in an interdisciplinary way. We assume the following minimal definition as the starting point for our research: Needs-based justice means that all members of a society have the resources they need to participate at a minimum level in the normal social, cultural and political processes in our society. Based on this definition, we ask: What is need and need-based justice in detail? How is the term perceived in different parts of our society? What mechanisms does our society have to discuss and define need and need-based justice? In what ways is the need-based principle implemented? The public administration and corresponding institutions like the jobcenter play a major role in this context. This is exactly what we are interested in as the team from Hamburg.

Main topics of the interview

The interviews focus on the everyday work of jobcenter employees and in particular on situations in which the concept of need gets relevant. The interview begins with questions about your professional background, your work routines and processes. This is followed by a set of questions dealing more closely with the topic of needs-based justice. Here we ask about individual concepts of needs-based justice and examples from your everyday work. Finally, we ask about your self-perception as an employee in the jobcenter.

As with all research interviews, there are no right or wrong answers. We are interested in your personal views and experiences. Our goal is to see and understand your working world through your perspective. If you do not want to comment on a particular question, you can refuse to answer without giving a reason. Your participation in survey is completely voluntary.

Data privacy

The members of the research team, like all members of the public service, are obliged to comply strictly with laws and regulations. Protecting the anonymity of interviewees in particular and data privacy in general have the highest priority for these legal as well as for scientific ethical considerations. All interviews are conducted by a member of the research team. All staff members are subject to the duty of confidentiality and are committed to legal and scientific data privacy. The interviews are covered by the provisions of European the General Data Protection Regulation (DSGVO). Your anonymity is guaranteed by the following procedures:

- Personal data (e.g. name, telephone number, email address) are only used for contact purposes. This data is stored separately from the interview data from the very beginning and will be destroyed after the interviews have been conducted.
- All names of places, institutions and all personal data mentioned in the interview itself are anonymized or assigned with pseudonyms. Interview data cannot be linked to an identifiable person or even a specific location.
- The audio recordings of the interviews that we need for the transcription are deleted immediately and without residue after the end of the transcription process. Transcripts will only be kept in anonymized and pseudonymized form and will not be published, but only used internally for project analysis.

You have the following rights:

- The right to obtain information about the personal data processed about you (Art. 15 DSGVO)
- the right to rectify inaccurate personal data concerning you (Art. 16 DSGVO)
- the Right to have your personal data deleted (Art. 17 DSGVO)

Appendix

- the right to restrict the processing of their personal data (Art. 18 DSGVO)
- the right to object to the processing of personal data concerning you (Art. 21 DSGVO)
- You have the right to complain to a data protection supervisory authority about our processing of your personal data (Art. 77 DSGVO)
- If you have consented to the processing of your data, you can withdraw this consent at any time for the future (Art. 7(3) DSGVO). In this case, all personal data will be deleted or anonymised.

Thank you for your willingness to participate in our interview. If you have any questions, please feel free to contact us.

Appendix A5. Kurzbeschreibung der Interviewteilnehmenden

Table Appendix—1: Kurzbeschreibung der Interviewteilnehmenden.

Interview	Dauer Interview (in Min.)	Standort	Geschlecht	Altersgruppe (in Jahren)	Abteilung	Dauer Beschäftigung (in Jahren)	Anstellung	Teilzeit/Vollzeit	Leitende Funktion
1.	90	A	M	31-40	Integration (Geflüchtete)	4-5	Stadt/ Kommune	Vollzeit	Stellvertretend
2.	48	A	W	31-40	Integration	10-15	BA	Vollzeit	Stellvertretend
3.	59	A	W	51-60	Fallmanagement	10-15	Stadt/ Kommune	Vollzeit	/
4.	75	A	M	31-40	Integration	5-10	BA	Vollzeit	Stellvertretend
5.	105	B	W	31-40	Integration	5-10	BA	Vollzeit	/
6.	93	B	W	51-60	Integration (Reha/ Menschen m. B.)	5-10	BA	Vollzeit	Stellvertretend
7.	75	B	W	51-60	Integration	10-15	BA	Vollzeit	/
8.	86	B	M	über 60	Integration	4-5	BA	Vollzeit	/
9.	81	B	W	41-50	Fallmanagement	0-3	BA	Vollzeit	/
10.	62	B	M	31-40	Integration (Reha/ Menschen m. B.)	5-10	Stadt/ Kommune	Vollzeit	Stellvertretend
11.	88	B	W	51-60	Fallmanagement	10-15	BA	Vollzeit	/
12.	77	B	W	51-60	Integration	10-15	BA	Teilzeit	/
13.	68	B	M	31-40	Leistung	5-10	BA	Vollzeit	/
14.	92	B	M	31-40	Fallmanagement	0-3	BA	Teilzeit	/
15.	130	B	M	41-50	Leistung	5-10	BA	Vollzeit	/
16.	68	B	M	31-40	Integration	10-15	BA	Vollzeit	/
17.	58	B	M	51-60	Fallmanagement	15-20	Stadt/ Kommune	Vollzeit	Stellvertretend
18.	67	B	M	31-40	Integration	5-10	BA	Vollzeit	/
19.	95	B	W	41-50	Fallmanagement	10-15	BA	Teilzeit	/
20.	67	B	W	51-60	Leistung	4-5	Stadt/ Kommune	Vollzeit	/
21.	60	B	W	51-60	Integration (U25)	0-3	BA	Teilzeit	/
22.	72	B	W	41-50	Integration	5-10	Stadt/ Kommune	Teilzeit	/

Appendix

23.	77	B	M	unter 31	Integration (U25)	0-3	Stadt/ Kom- mune	Vollzeit	/
24.	71	B	M	51-60	Fallmanagement	10-15	BA	Vollzeit	/
25.	83	B	W	51-60	Integration (Reha/ Menschen m. B.)	0-3	Stadt/ Kom- mune	Vollzeit	/
26.	66	B	W	41-50	Integration (Selbststän- dige)	10-15	Stadt/ Kom- mune	Teilzeit	/
27.	70	B	W	41-50	Integration	0-3	Stadt/ Kom- mune	Vollzeit	/
28.	80	C	W	41-50	Integration (U25)	5-10	BA	Vollzeit	/
29.	77	C	W	51-60	Integration (Reha/ Menschen m. B.)	über 20	BA	Vollzeit	/
30.	63	C	W	41-50	Integration (EU Bürger)	0-3	Stadt/ Kom- mune	Vollzeit	/
31.	67	C	W	51-60	Integration	10-15	BA	Vollzeit	/
32.	124	C	M	31-40	Fallmanagement	4-5	BA	Vollzeit	/
33.	97	C	M	51-60	Integration	10-15	Stadt/ Kom- mune	Vollzeit	/
34.	79	C	W	31-40	Integration	5-10	BA	Vollzeit	/
35.	66	C	M	51-60	Integration (Geflüchtete)	5-10	BA	Teilzeit	/
36.	97	C	M	51-60	Integration (Reha/ Menschen m. B.)	0-3	BA	Vollzeit	/
37.	61	C	M	31-40	Integration	15-20	Stadt/ Kom- mune	Vollzeit	/

Appendix A6. Conjoint Instruktionen

Deutsche Version

Zwei Arbeitslosengeld-II-Empfänger:innen haben jeweils einen Antrag auf ein Darlehen gemäß § 42a SGB II gestellt. Die formellen Voraussetzungen sind in beiden Fällen gleichermaßen erfüllt. Die Antragsteller:innen bitten um ein Darlehen für die Beschaffung eines neuen Kühlschranks, da ihr derzeitiges Gerät aufgrund eines technischen Defektes nicht mehr funktionsfähig ist. Eine Reparatur des Gerätes ist nicht möglich. Persönliches Vermögen ist in beiden Fällen nicht vorhanden. Die Gewährleistung der Darlehen erachten Sie in beiden Fällen als erforderlich, die Maßnahme müsste allerdings von Ihrer Teamleitung bestätigt werden und Sie wissen, dass das Budget für diese Art von Leistungen in diesem Monat bereits stark beansprucht wurde. Aus Erfahrung wissen Sie daher, dass **nur einer** der beiden Anträge in diesem Monat bewilligt werden würde. Die Person, dessen Antrag **zuerst** bearbeitet wird, würde daher innerhalb weniger Tage ein sachbezogenes Darlehen für einen neuen Kühlschrank erhalten, die **zweite** müsste etwa vier Wochen auf die Bewilligung warten und ohne Gerät auskommen.

Englische Übersetzung

Two recipients of unemployment benefit II have each filed an application for a loan pursuant based on §42a SGB II. The formal requirements are equally fulfilled in both cases. The applicants ask for a loan to purchase a new refrigerator, as their current appliance is no longer functional due to a technical defect. It is not possible to repair the appliance. Personal assets are not available in either case. You consider granting the loans to be necessary in both cases, but the measure would have to be confirmed by your team leader and you know that the budget for this type of service has already been heavily used this month. Therefore, you know from experience that **only one** of the two requests would be approved this month. The person whose application is **first** processed would therefore receive a loan for a new refrigerator within a few days; the **second** would have to wait about four weeks for approval and go without an appliance during that time.

Appendix A7. Conjoint Beispiel Vignette

	Person A	Person B
Geschlecht	Weiblich	Männlich
Grund für Arbeitslosigkeit	Insolvenz des Arbeitgebers	Wegen Fehlverhalten gekündigt
Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft	2 Erwachsene, 3 Kinder	2 Erwachsene
Dauer des ALG II Bezuges	18 Monate (1,5 Jahre)	12 Monate (1 Jahr)
Alter	57 Jahre	48 Jahre
Staatsangehörigkeit	Syrien	Deutschland
Bildungsgrad	Berufsausbildung	Berufsausbildung
Grad der Mitwirkung (zum Beispiel Pünktlichkeit oder Vollständigkeit der Unterlagen)	Mittlere Mitwirkung	Mittlere Mitwirkung

Wessen Antrag lassen Sie zuerst bewilligen?

Person A

Person B

Appendix A8. Erhebungsverfahren und Sampling

The empirical analysis draws on a general population and a student sample. Field access for the German general population sample was provided by *DALIA Research* (<https://daliaresearch.com/>). The globally operating provider for online surveys works in line with the ESOMAR Code on Market, Opinion, and Social Research. *DALIA* distributed the survey link to potential respondents based on a river sampling method, in which people are targeted via websites and apps based on demographic quota characteristics. The general population as the target population was sampled via quota sampling, using quotas for gender, age, education level, and parental status based on the German micro census. The monetary incentive for respondents was only paid out if the completion time was above a defined speeding threshold of eight minutes. A total of 3,354 users of websites etc., were directed to the survey. After data cleaning and speeder control¹⁷, 1,937 respondents were left for further analysis in this general population sample. Based on self-reported sector affiliation, 1,336 respondents currently work or have worked in the private sector, 352 in the public sector. In addition, 249 respondents cannot be assigned to a sector because they have none, e.g., students, pupils, or homemakers, or because they did not provide that information (see Table 5—2 for descriptive statistics).

The student sample consists of three student groups: ‘Public Administration’, ‘Social Work’, and ‘General Student Sample’. The subsample ‘Public Administration’ includes voluntarily recruited undergraduate and graduate public administration students from the University for Applied Local Public Administration of Lower Saxony (*Kommunale Hochschule für Verwaltung Niedersachsen* – HSVN). The HSVN is funded by state-level administrative units. A training contract with one of these funding institutions is a precondition for student admission. After graduating, these students become tenured SLBs in municipal administration, which is the largest subgroup in the German public administration workforce. The HSVN distributed the survey to all students enrolled in the study programs General Public Administration (Bachelor), Public Management (Bachelor), and Local Public Management (Master). Of the 1,258 students contacted by the HSVN’s administration, 557 participated in the survey. This corresponds to a response rate of approximately 46%. After data cleaning and speeder control, 510 cases were available for analysis.

For the student subsample ‘Social Work’, we recruited students of social work from a university for social work and welfare (*Rauhes Haus – Evangelische Hochschule für Soziale Arbeit und*

¹⁷ In line with the threshold used by *DALIA Research*, we defined respondents as speeders if processing time was below eight minutes. The median processing time was 10,1 minutes. Additionally, we checked item batteries for illogical and inconsistent patterns. These cases are also not included in the analyses.

Diakonie). The *Rauhes Haus* is a protestant university, educating people for social as well as church services. It offers four Bachelor's and two Master's degree programs in social work with different emphases. One Bachelor's and one Master's program are designed for part-time study. The majority of graduates work either as social workers or as social pedagogues in governmental and non-governmental institutions. The Rauhes Haus administration distributed the invitation link directly to their 523 enrolled students, of which 147 took part in the survey. This is a response rate of about 28%. Twenty students were excluded after data cleaning and speeder control, leaving 127 cases for our analysis.

The third student subsample 'General Student Sample' includes students from different subject areas at the University of Hamburg. The Wiso Research Laboratory at the Faculty of Business, Economics, and Social Sciences distributed the survey invitation to 2,031 members of its opt-in subject pool of enrolled students. 815 pool members replied and received the link to the survey. A total of 772 students took part in our survey. Among other things, we asked students to report on their study program. This information was hand-coded and then classified by study field. Of the total sample, 228 students came from economics, 183 students from social sciences, 119 from the sciences, and 93 from humanities. 46 students were allocated to law, 35 to tech, and 12 to other subjects. As a result of data cleaning and speeder control, we dropped 56 students from the sample.

Students from all three subsamples were given the option to take part in a lottery with a chance to win Amazon gift cards worth between 25 and 250 euros. In three separate lotteries, a total of 7,000 euros was paid out to the participants.

The three student samples were purposely selected based on the relevance of respondents' characteristics to the research question. Experiments conducted on student samples may be criticized for a lower external validity. For the purpose of this study, however, there are at least two major reasons, which justify the choice. First, students enrolled in public administration or social work make a conscious choice for a career in the public sector. Second, compared to SLBs in the general population sample, the student samples have the advantage of a high degree of homogeneous composition. This is particularly useful for analyzing decision behavior between groups (see Table 5—2 for descriptive statistics).

Appendix A9. Robustness Checks

Analyzing the robustness of our findings we concentrate on two aspects: the representativeness of the general population sample and second, a conditional relationship between need deservingness and clients' ethnic background. Concerning the first aspect, one might argue that the comparison between public and private sector employees is biased because public sectors are not a random sample of society. Instead, public sector employees might have socio-demographic characteristics or certain attitudes that are systematically different from private sector employees and thus our findings could be driven by a selection bias. To address this problem, we re-weight the two samples based on observable characteristics so that both samples are identical regarding these characteristics. Specifically, we use the entropy balancing technique developed by Hainmueller (2012) which outperforms other weighting and/or matching techniques (see also, e.g. Zhao/Percival 2017). Replicating baseline results from the general population sample using entropy balancing does not alter any of the substantive findings (see Figure Appendix—1).

Concerning the second aspect, one might argue that the impact of clients' need deservingness could be conditional on clients' ethnic background. To explore this, we estimated the interaction between these two attributes. To reduce the complexity we used binary coding for the household composition in *children* and *no children* and citizenship into *German* and *foreign*. Introducing an interaction between these two attributes for the general population sample and the student sample does not alter any of the substantive findings (see Appendix—2 and Appendix—3). The presence of children has a positive influence on the prepayment irrespective of the applicant's nationality in both comparison groups. In the general population sample, however, Germans are always preferred to foreigners, no matter if the respondent works in the private or the public sector.

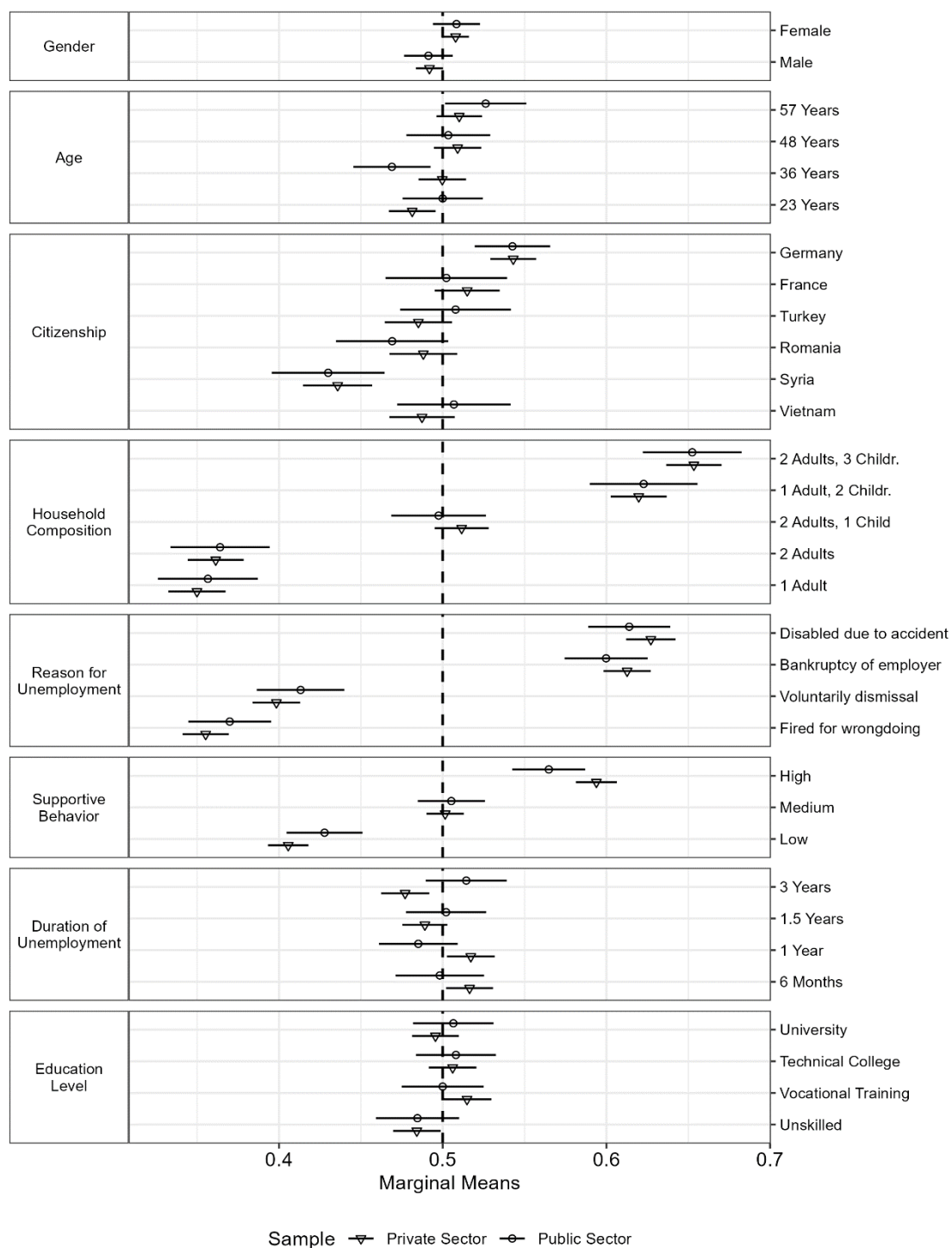
Public and private sector employees in the general population sample differ in their demographic composition. The proportion of female workers in the public sector is slightly higher than in the private sector (~55% vs. ~45%). Subjects from the public sector are on average 1.5 years younger than subjects from the private sector (combined mean at 44.3 years). The share of people with a high school diploma (Abitur) is slightly higher in the public sector (~50%) than in the private sector (~39%). Therefore, one might argue that the comparison between public and private sector employees is biased because public sectors are not a random sample of society. Instead, public sector employees might have socio-demographic characteristics or certain attitudes that are systematically different from private sector employees and thus our

Appendix

findings could be driven by a selection bias. In other words, it could be possible that once we control for the systematic differences between private and public sector employees, systematic differences between the two samples could become visible.

To address this problem, we re-weight the two samples based on observable characteristics so that both samples are identical with regard to these characteristics. Specifically, we use the entropy balancing technique developed by Hainmueller (2012) which outperforms other weighting and/or matching techniques (Zhao/Percival 2017). The weights are estimated for the private sector employees and thus this group of respondents in such a way that they resemble the distribution of the public sector employees. We balance the samples based on age categories, gender, region (East vs. West Germany), and political ideology (left-right placement). Figure Appendix—1 displays the results of the conjoint experiment based on the re-weighted samples. As can be seen, the null findings are also present in this case. In other words, the differences between the two groups do not appear to be affected by systematic differences in observable characteristics.

Figure Appendix —1: Baseline results from the general population sample with weights for balance between public and private sector employees.



Appendix A10. Interaktionseffekte

Figure Appendix—2: Baseline results from the general population sample for interaction between ethnic background and household composition.

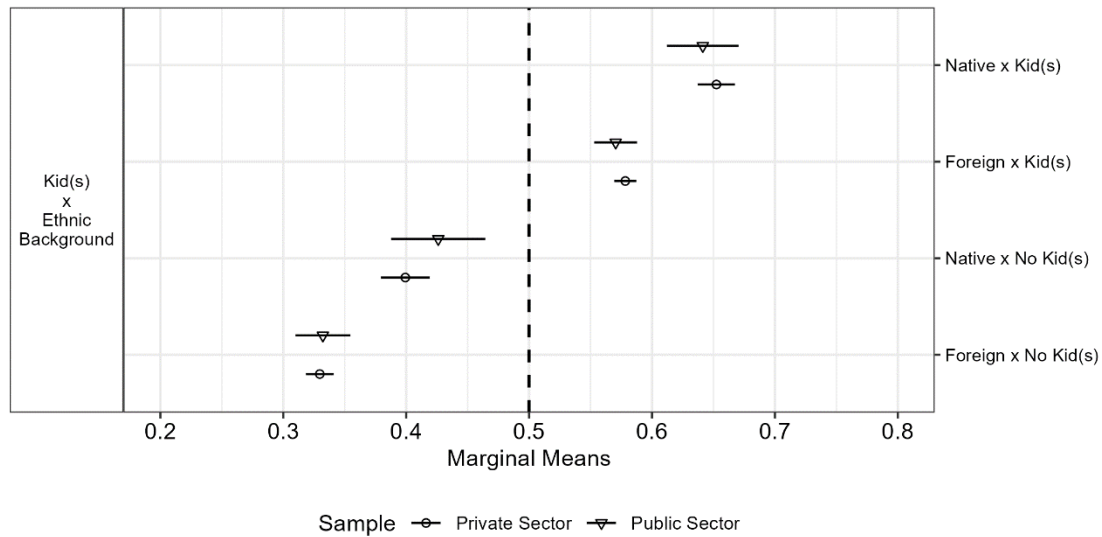
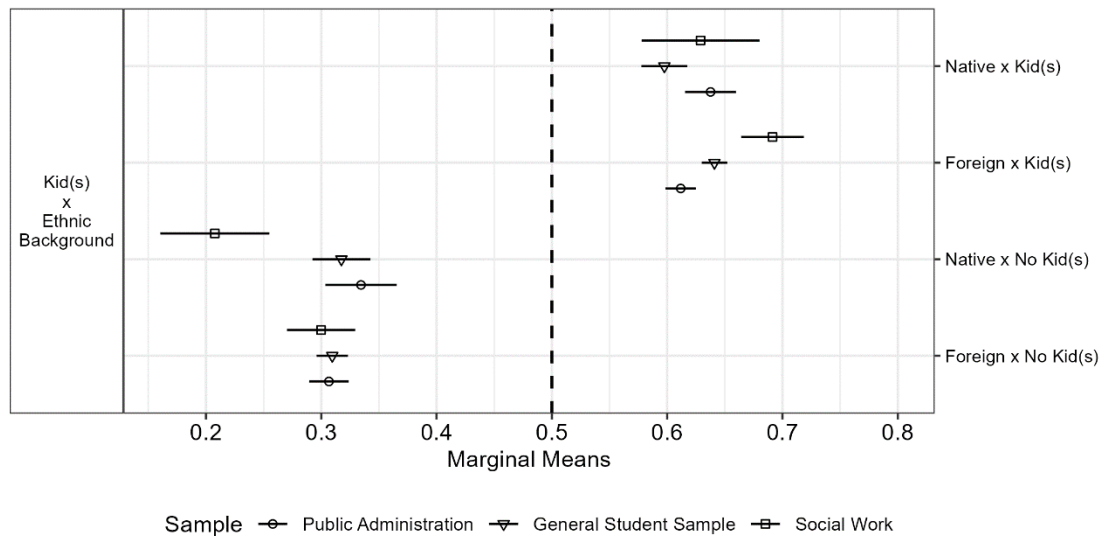


Figure Appendix—3: Baseline results from the student sample for the interaction between ethnic background and household composition.



Note: Horizontal lines are 95% confidence intervals. The conjoint attributes were summarized and reduced to two expressions. Native includes German applicants, Foreign all Non-German. Kid(s) represents all household composition with children, no kid(s) singles or childless couples.

Appendix A11. PSM-Items von Kim et al. (2013) mit deutscher Übersetzung

Table Appendix—2: PSM Items by Kim et al. (2013) and German translation.

Dimension	Kim et al. 2013	German Translation
APS (<i>Attraction to public service</i>)	I admire people who initiate or are involved in activities to aid my community.	Ich schätze Personen sehr, die sich für die Gemeinschaft engagieren.
	It is important to contribute to activities that tackle social problems.	Es ist wichtig, Tätigkeiten zu unterstützen, die soziale Probleme bekämpfen.
	Meaningful public service is very important to me.	Es ist mir wichtig, dass die öffentliche Verwaltung sinnvolle Aufgaben wahrnimmt.
	It is important to me to contribute to the common good.	Es ist mir wichtig, einen Beitrag zum Allgemeinwohl zu leisten.
CPV (<i>Commitment to public values</i>)	I think equal opportunities for citizens are very important.	Ich denke, dass Chancengleichheit für alle Bürger ein sehr hohes Gut ist.
	It is important that citizens can rely on the continuous provision of public service.	Es ist wichtig, dass sich die Bürger auf die Leistungen der öffentlichen Verwaltung verlassen können.
	It is fundamental that the interests of future generations are taken into account when developing public policies.	Es ist wichtig, dass die öffentliche Verwaltung in ihren Entscheidungen die Interessen zukünftiger Generationen berücksichtigt.
	To act ethically is essential for public servants.	Es ist wichtig, dass sich die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung ethisch richtig verhalten.
COM (<i>Compassion</i>)	I feel sympathetic to the plight of the underprivileged.	Ich empfinde Mitgefühl mit bedürftigen Personen.
	I empathize with other people who face difficulties.	Ich empfinde Mitgefühl mit Personen, die sich in schwierigen Lebenssituationen befinden.
	I get very upset when I see other people being treated unfairly.	Ich bin sehr aufgebracht, wenn ich sehe, dass andere Personen unfair behandelt werden.
	Considering the welfare of others is very important.	Es ist sehr wichtig, das Wohlergehen anderer Personen bei Entscheidungen zu berücksichtigen.
SS (<i>Self-Sacrifice</i>)	I am prepared to make sacrifices for the good of society.	Ich bin bereit, für das Wohl der Gesellschaft auf Dinge zu verzichten.
	I believe in putting civic duty before self.	Die Erfüllung staatsbürgerlicher Pflichten ist mir wichtiger als die eigenen Interessen.
	I am willing to risk personal loss to help society.	Ich bin bereit, zum Wohle der Gesellschaft Risiken auf mich zu nehmen.
	I would agree to a good plan to make a better life for the poor, even if it costs me money.	Einem guten Plan zur Unterstützung bedürftiger Menschen stimme ich auch dann zu, wenn er mich Geld kostet.

Appendix A12. Korrelation der PSM-Dimensionen und Cronbachs Alpha-Werte

Table Appendix—3: PSM statistics with correlation values and Cronbach's alpha for all samples.

Sample	N		PSM	APS	CPV	COM	SS		
General Population Sample									
Public Sector	352	Mean	3.91	4.19	4.32	4.11	3.02		
		SD	0.56	0.64	0.65	0.77	0.91		
		APS		(0.78)	0.50**	0.49**	0.40**		
		CPV		(0.72)	0.51**	0.25**			
		COM				(0.85)	0.42**		
		SS					(0.83)		
		Private Sector	1,336	Mean	3.91	4.16	4.26	4.19	2.94
				SD	0.57	0.67	0.63	0.72	0.90
APS				(0.79)	0.55**	0.57**	0.44**		
CPV				(0.75)	0.53**	0.32**			
		COM				(0.85)	0.41**		
		SS					(0.83)		
		Student Samples							
		Social Work	127	Mean	4.25	4.55	4.57	4.44	3.43
SD	(0.36)			(0.42)	(0.49)	(0.53)	(0.65)		
APS				(0.62)	0.43**	0.33**	0.29**		
CPV				(0.59)	0.15	0.28**			
		COM				(0.79)	0.41**		
		SS					(0.64)		
		Social Science/ Humanities	276	Mean	4.18	4.43	4.59	4.36	3.34
				SD	(0.44)	(0.56)	(0.49)	(0.66)	(0.73)
APS				(0.76)	0.45**	0.52**	0.52**		
CPV				(0.60)	0.37**	0.35**			
		COM				(0.78)	0.44**		
		SS					(0.77)		
		STEM	154	Mean	4.08	4.29	4.57	4.18	3.29
				SD	(0.53)	(0.66)	(0.49)	(0.75)	(0.79)
APS				(0.77)	0.47**	0.55**	0.62**		
CPV				(0.67)	0.36**	0.34**			
		COM				(0.85)	0.45**		
		SS					(0.76)		
		Economics/ Law	274	Mean	3.97	4.25	4.47	4.09	3.09
				SD	(0.47)	(0.56)	(0.49)	(0.66)	(0.73)
APS				(0.73)	0.50**	0.61**	0.47**		
CPV				(0.58)	0.46**	0.31**			
		COM				(0.81)	0.44**		
		SS					(0.76)		
		Public Administra- tion	510	Mean	3.87	4.23	4.42	3.83	3.01
				SD	(0.43)	(0.54)	(0.45)	(0.62)	(0.74)
APS				(0.70)	0.39**	0.43**	0.42**		
CPV				(0.53)	0.35**	0.25**			
		COM				(0.71)	0.36**		
		SS					(0.77)		

Note: Spearman's rho: *p < .05, **p < 0.01; Cronbach's Alpha in parentheses.

Table Appendix—4: Cronbach's Alpha for PSM total score for all samples.

Sample	Public Sector	Private Sector	Social Work	Social Science Humanities	STEM	Economics Law	Public Admin.
Cronbach's α	0.88	0.89	0.83	0.77	0.87	0.85	0.88

Appendix A13. ANOVA und T-Tests für Studierendensamples

Table Appendix—5: ANOVA for student samples.

Dimension		Partial SS	df	MS	F	P(F)
PSM	Model	25.69	4	6.42	31.78	0.00
	Residual	269.95	1,336	0.20		
	Total	295.95	1,340	0.22		
CPV	Model	6.95	4	1.74	7.95	0.00
	Residual	292.09	1,336	0.22		
	Total	299.09	1,340	0.22		
APS	Model	15.81	4	3.95	13.08	0.00
	Residual	403.92	1,336	0.30		
	Total	419.92	1,340	0.31		
COM	Model	70.67	4	17.67	44.71	0.00
	Residual	527.90	1,336	0.40		
	Total	598.56	1,340	0.45		
SS	Model	33.05	4	8.26	15.13	0.00
	Residual	729.64	1,336	0.55		
	Total	762.69	1,340	0.57		

Note: N = 1,341.

Table Appendix—6: Differences for student samples.

Differences	PSM	APS	CPV	COM	SS
Δ (Social Work-SS/Hum)	0.06	0.12	-0.02	0.08	0.08
P (Social W-SS/Hum > 0)	0.07	0.02	0.62	0.10	0.15
Δ (Social Work-STEM)	0.16	0.26	0.00	0.26	0.14
P (Social Work-STEM > 0)	0.00	0.00	0.53	0.00	0.06
Δ (Social Work-Eco/Law)	0.27	0.30	0.10	0.35	0.33
P (Social Work-Eco/Law > 0)	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00
Δ (Social Work-PA)	0.37	0.32	0.15	0.61	0.41
P (Social Work-PA > 0)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Δ (PA-Social Work)	-0.37	-0.32	-0.15	-0.61	-0.41
P (PA-Social Work > 0)	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Δ (PA-SS/Hum)	-0.31	-0.20	-0.17	-0.53	-0.33
P (PA-SS/Hum > 0)	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Δ (PA-Social W)	-0.21	-0.06	-0.15	-0.35	-0.27
P (PA-Social W > 0)	1.00	0.89	1.00	1.00	1.00
Δ (PA-Eco/Law)	-0.10	-0.02	-0.05	-0.26	-0.08
P (PA-Eco/Law > 0)	1.00	0.70	0.91	1.00	0.92

Note: P-values show probability for one-sided t-tests.

Erklärungen

Liste der Einzelarbeiten und Publikationen gemäß § 6 Abs. 7 PromO

Die vorliegende Dissertation besteht aus vier Einzelarbeiten. Drei der Beiträge wurden in Kooperationen mit weiteren Wissenschaftlern geschrieben, ein Beitrag in alleiniger Autorenschaft. Die Titel der Einzelarbeiten lauten:

1. **Bedarfskonzepte und Gerechtigkeitsvorstellungen bei Mitarbeitenden örtlicher Sozialverwaltungen** (Dietrich, Brian; Schnapp, Kai-Uwe)
2. **Who is Deserving of What? A Qualitative Analysis on German Street-level Bureaucrats' Attitudes toward Deservingness and Need** (Dietrich, Brian; Schnapp, Kai-Uwe)
3. **Differentiation or Discrimination? Discretionary Decision-making of Street-level Bureaucrats** (Dietrich, Brian; Jankowski, Michael; Tepe, Markus; Schnapp, Kai-Uwe)
4. **Public Service Motivation in Germany: An Empirical Assessment of the Adaptability of PSM to Germany** (Dietrich, Brian)

Zum Zeitpunkt der Abgabe der vorliegenden Dissertation wurde ein Artikel in einer Fachzeitschrift veröffentlicht:

- **Dietrich, Brian; Schnapp, Kai-Uwe (2023):** Bedarfskonzepte und Gerechtigkeitsvorstellungen bei Mitarbeitenden örtlicher Sozialverwaltungen. Zeitschrift für Sozialreform 69 (1): S. 31–55.

Zwei weitere Beiträge wurden als Arbeitspapier in der DFG-Forschergruppe FOR2104 veröffentlicht:

- **Dietrich, Brian; Jankowski, Michael; Tepe, Markus; Schnapp, Kai-Uwe (2023):** Differentiation or Discrimination? Discretionary Decision-making of Street-level Bureaucrats. DFG-Forschergruppe FOR2104. Working Paper Nr. 2023-01. [online] <https://www.hsu-hh.de/bedarfsgerechtigkeit/wp-content/uploads/sites/857/2023/03/2023-01.pdf> (abgerufen am 18.07.2023)
- **Dietrich, Brian (2023):** Public Service Motivation in Germany: An Empirical Assessment of the Adaptability of PSM to Germany. DFG-Forschergruppe FOR2104. Working Paper Nr. 2023-02. [online] <https://www.hsu-hh.de/bedarfsgerechtigkeit/wp-content/uploads/sites/857/2023/03/2023-02.pdf> (abgerufen am 18.07.2023)

Zum Zeitpunkt der Abgabe befindet sich das Papier „Differentiation or Discrimination? Discretionary Decision-making of Street-level Bureaucrats“ unter dem neuen Titel “Prioritizing

Erklärungen

exceptional social needs. Experimental evidence on the role of discrimination and client deservingness in state employees' and citizens' discretionary behavior" in der zweiten Runde des Begutachtungsverfahrens der Fachzeitschrift *Public Policy and Administration*. Die Version wurde stark überarbeitet und weicht erheblich von der Version in dieser Dissertation ab. Das Papier "Who is Deserving of What? A Qualitative Analysis on German Street-level Bureaucrats Attitudes toward Deservingness and Need" liegt zum Zeitpunkt der Veröffentlichung der Fachzeitschrift *Administration and Society* zur Begutachtung vor.

Selbstdeklaration gemäß § 6 Abs. 3 PromO

Für das Kapitel 3 dieser Dissertation (*Bedarfskonzepte und Gerechtigkeitsvorstellungen bei Mitarbeitenden örtlicher Sozialverwaltungen*) liegt die Eigenleistung für

- das Konzept/die Planung bei 50 %,
- die Durchführung bei 60 %,
- der Manuskripterstellung bei 70 %.

Die vorliegende Einschätzung über die von mir erbrachte Eigenleistung des Werkes wurde mit dem beteiligten Koautor, Kai-Uwe Schnapp, einvernehmlich abgestimmt und von diesem bestätigt.

Für das Kapitel 4 (*Who is Deserving of What? A Qualitative Analysis on German Street-level Bureaucrats Attitudes toward Deservingness and Need*) liegt die Eigenleistung für

- das Konzept/die Planung bei 50 %,
- die Durchführung bei 70 %,
- der Manuskripterstellung bei 70 %.

Die vorliegende Einschätzung über die von mir erbrachte Eigenleistung des Werkes wurde mit dem beteiligten Koautor, Kai-Uwe Schnapp, einvernehmlich abgestimmt und von diesem bestätigt.

Für das Kapitel 5 (*Differentiation or Discrimination? Discretionary Decision-making of Street-level Bureaucrats*) liegt die Eigenleistung für

- das Konzept/die Planung bei 35 %
- die Durchführung bei 80 %
- der Manuskripterstellung bei 45 %.

Die vorliegende Einschätzung über die von mir erbrachte Eigenleistung des Werkes wurde mit den beteiligten Koautoren, Michael Jankowski, Markus Tepe und Kai-Uwe Schnapp, einvernehmlich abgestimmt und von diesen bestätigt.

Erklärungen

Für das Kapitel 6 (*Public Service Motivation in Germany: An Empirical Assessment of the Adaptability of PSM to Germany*) liegt die Eigenleistung in allen drei Punkten (Konzept/Planung, Durchführung und Manuskripterstellung) bei 100 %.

Ort/Datum

Unterschrift

Informationen gemäß § 6 Abs. 7 PromO

Kurzfassung der einzelnen Beiträge (Abstracts)

Bedarfskonzepte und Gerechtigkeitsvorstellungen bei Mitarbeitenden örtlicher Sozialverwaltungen

Deutsch:

Das Ausüben von Ermessen ist allgegenwärtiger Bestandteil der Arbeit von Mitarbeitenden deutscher Sozialverwaltungen. Beim Ausfüllen der Handlungsspielräume, die Gesetze und Verordnungen lassen, greifen Mitarbeitende bei der Ermessensausübung mit Notwendigkeit auf eigene Norm- und Wertvorstellungen zurück. Auf der Basis von 37 qualitativen Interviews mit Mitarbeitenden deutscher Jobcenter beantworten wir die Frage, welche individuellen Vorstellungen von Bedarf und Unterstützungswürdigkeit die normative Basis bilden, die die genannten Ermessensentscheidungen beeinflussen. Wir zeigen, dass die Bedarfsvorstellungen der Mitarbeitenden von einer rudimentären Grundversorgung bis hin zur Sicherung einer umfassenden Teilhabe am gesellschaftlichen Leben reichen. Eine umfassende gesellschaftliche Unterstützung bei der Deckung dieser Bedarfe wird von einem Teil der Mitarbeitenden als bedingungsloses Grundrecht angesehen, andere knüpfen die Gewährung von Unterstützungsleistungen hingegen an weitreichende Bedingungen der Unterstützungswürdigkeit.

English:

The exercise of discretion is an omnipresent part of the work of street-level bureaucrats. Besides laws and regulations, employees inevitably rely on individual norms and values when making discretionary decisions. Based on 37 qualitative interviews with employees of German ‘Jobcenters’, we answer the question of which individual conceptions of need and deservingness contribute to the normative basis for discretionary decisions. The employees’ perceptions of need vary from a rudimentary basic care to securing a comprehensive participation in social life. Some employees regard the coverage of these needs as an unconditional basic right, while others attach wide-ranging conditions to the granting of support benefits.

Who is Deserving of What? A Qualitative Analysis on German Street-level Bureaucrats Attitudes toward Deservingness and Need

Deutsch:

Mitarbeitende in Sozialverwaltungen müssen sich bei ihrer Arbeit kontinuierlich mit der Frage auseinandersetzen, welche Unterstützungsleistungen ihre Klientinnen benötigen und wem Hilfe zusteht. Da Gesetze und Verordnungen nicht spezifisch genug sein können, um alle Fälle adäquat zu regeln, existieren bei Verwaltungsentscheidungen Ermessensspielräume. Wie diese Räume ausgefüllt werden, wird zu einem erheblichen Teil durch die individuellen Norm- und Wertvorstellungen der Mitarbeitenden geprägt. Auf der Grundlage von 37 qualitativen Interviews mit Mitarbeitenden deutscher Jobcenter geht die Arbeit der Frage nach, welche Wertvorstellungen von Bedarf und Unterstützungswürdigkeit sich bei den Mitarbeitenden auffinden lassen. Wir identifizieren vier Idealtypen, die sich im Umfang ihrer Bedarfsvorstellungen, den Anforderungen gegenüber ihren Klientinnen und der Begründung dieser Vorstellungen unterscheiden. Die Daten zeigen, dass die Bedarfsvorstellungen der Mitarbeitenden von einer rudimentären Grundversorgung bis hin zur Sicherung einer umfassenden Teilhabe am gesellschaftlichen Leben reichen. Einige Beschäftigte sehen die Deckung dieser Bedürfnisse als unbedingtes Grundrecht an, während andere die Gewährung von Unterstützungsleistungen an weitreichende Bedingungen knüpfen.

English:

Street-level bureaucrats in welfare institutions have to deal with the question of what people need and who is entitled for help on a daily basis. As laws and regulations cannot adequately regulate all cases, individual decision-making must fill in the discretionary leeway. Employees must necessarily rely on individual norms and values when making these decisions. Based on 37 qualitative interviews with employees of German job agencies, we explore the question of which values on need and deservingness are present among employees in welfare institutions. We identified four ideal types which differ in the scope and purpose of their need conception as well as in their demands towards clients to be valued fully deserving. The data shows, that the employees' perceptions of need vary from a rudimentary basic care to securing a comprehensive participation in social life. Some employees regard the coverage of these needs as an unconditional basic right, while others attach wide-ranging conditions to the granting of support benefits.

Differentiation or Discrimination? Discretionary Decision-making of Street-level Bureaucrats

Deutsch:

Zu den zentralen Normen und Werten der Arbeit von Verwaltungsakteuren mit direktem Bürgerinnenkontakt (Street-level Bureaucrats – SLBs) gehören Gleichbehandlung und Unvoreingenommenheit (*Impartiality*). Die absolute Gleichbehandlung aller Personen führt jedoch häufig nicht zu gerechten und angemessenen Ergebnissen. SLBs verfügen daher bei ihrer Arbeit über Ermessensspielräume, die es ihnen erlauben, Entscheidungen auf die komplexen und individuellen Situationen von Bürgerinnen zuzuschneiden und passgenaue Lösungen zu finden. Ermessen ermöglicht auf der anderen Seite jedoch auch das Treffen von Entscheidungen auf Grundlage von illegitimen Kriterien wie Geschlecht, Alter oder Herkunft. Die vorliegende Studie untersucht daher, inwiefern SLBs bei wohlfahrtsstaatlichen Fragen tatsächlich unvoreingenommen handeln und nach welchen Kriterien sie entscheiden, wenn sie in zwischen zwei rechtlich gleichgestellten Antragstellenden priorisieren müssen. Hierfür nutzen wir ein Conjoint-Experiment, bei dem Befragte die Vorauszahlung für ein defektes Haushaltsgerät nur einer von zwei bedürftigen Personen mit randomisierten Merkmalen genehmigen durften. Dieses Verhalten wird mit Personen der allgemeinen Bevölkerung verglichen. Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass in allen untersuchten Gruppen der angenommene Grad der Bedürftigkeit den stärksten Einfluss auf Verteilungsentscheidungen hat. Auch finden sich schwache Anzeichen von Diskriminierungen. Entgegen den Erwartungen unterscheidet sich das Verhalten der SLB nicht von Befragten des privaten Sektors.

English:

Discretionary decision-making is a regular feature of street-level administrative action on individual cases. While the principle of ‘justice as impartiality’ is a central public service norm, treating everyone exactly equally often does not lead to just and appropriate results of bureaucratic action. Discretion allows street-level bureaucrats to tailor their decisions to the complex situations of welfare recipients and to acknowledge relevant differences. However, discretion also allows decision-making based on illegitimate criteria. This study investigates what standard of impartiality street-level bureaucrats meet and whether this standard differs from the general population. We answer this question based on a conjoint experiment in which we forced respondents to prioritize the prepayment of a household commodity between two equally eligible welfare recipients. Recipients’ profiles vary with respect to different attributes. Empirical

results show weak signs of discrimination and substantial effects of earned- and need-deservingness in all samples. Contrary to expectations, respondents' decision-making behavior does not differ substantially between sectors.

Public Service Motivation in Germany: An Empirical Assessment of the Adaptability of PSM to Germany

Deutsch:

Die internationale Forschung greift regelmäßig auf das Konzept der Public Service Motivation (PSM) zurück, um zu erklären, warum Menschen eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst anstreben. Durch den starken US-amerikanischen Fokus des Konzeptes lassen sich Ergebnisse jedoch nur bedingt auf andere nationale Verwaltungen transferieren. Für Deutschland existiert diesbezüglich überraschend wenig Forschung. Diese Studie untersucht daher die Übertragbarkeit des Konzepts auf Deutschland und misst dafür PSM-Ausprägungen in der Gesamtbevölkerung sowie für drei Studierendengruppen. Die Ergebnisse deuten auf eine hohe politische Motivation, ein ausgeprägtes Maß an Mitgefühl und Hilfsbereitschaft, jedoch ein geringes Maß an Aufopferungsbereitschaft (*self-sacrifice*) hin. Nahezu identische PSM-Werte von Mitarbeitenden des öffentlichen Dienstes und Mitarbeitenden der Privatwirtschaft legen nahe, dass das PSM-Konzept in Deutschland ein unwirksamer Prädiktor für die Beschäftigung im öffentlichen Sektor ist. Die Analyse der Studierendengruppen deutet darauf hin, dass sich PSM eher zur Erklärung Wahl des Berufes (Job Fit) als des Sektors (Sector Fit) eignet.

English:

The concept of Public Service Motivation (PSM) is commonly used in international research to address the question of why individuals seek employment in the public sector. The strong focus on the public service in the U.S., however, leads to limited transferability of results to other countries. At the same time, research on German PSM is scarce. This study investigates the adaptability of the concept to Germany by measuring PSM for a German general population sample and three student samples. Results suggest that PSM in Germany is characterized by a strong political motivation, high levels of compassion, high willingness to provide help to others, and lower levels of self-sacrifice. The comparison of people working in the public sector to people working in the private sector indicates that PSM in Germany is more about job fit rather than sector fit and therefore an ineffective predictor for public sector employment.

Erklärung gemäß § 6 Abs. 6 PromO

Hiermit erkläre ich, Brian Dietrich, geb. am 18.09.1990 in Oldenburg, dass ich keine kommerzielle Promotionsberatung in Anspruch genommen habe. Die Arbeit wurde bisher weder in einem früheren Promotionsverfahren angenommen noch als ungenügend beurteilt.

Ort/Datum

Unterschrift

Eidesstattliche Versicherung gemäß § 6 Abs. 6 PromO

Ich, Brian Dietrich, geb. am 18.09.1990 in Oldenburg, versichere an Eides statt, dass ich die Dissertation mit dem Titel *Konzeptionen der Bedarfsgerechtigkeit im Verwaltungshandeln* selbst und bei einer Zusammenarbeit mit anderen Wissenschaftlerinnen oder Wissenschaftlern gemäß den beigefügten Darlegungen nach § 6 Abs. 3 der Promotionsordnung der Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften vom 18. Januar 2017 verfasst habe. Andere als die angegebenen Hilfsmittel habe ich nicht genutzt.

Ort/Datum

Unterschrift