

Aus: Karl-Heinz Hillmann und Elmar Lange (Hg.), Soziale Disparitäten als Folge ungleicher Wirtschaftsentwicklung, Beiträge der 10. Tagung der Sektion Wirtschaftssoziologie in Bochum vom 8. und 9. Oktober 1993, Bielefeld 1994, S. 38-53.

Stefan Machura

Zur Erklärungskraft von Eigennutzaxiom und Group Value Theory am Beispiel des Managements öffentlicher Unternehmen

„(...) I believe that focusing on material outcomes, indeed focusing on outcomes at all, unnecessarily limits the field of study.“

E. Allan Lind (1994, 30)

1. Der Diskussionsstand: Fehlen soziologischer Beiträge

Öffentliche Unternehmen bilden einen umfangreichen Sektor der Volkswirtschaft und zugleich einen Großteil des staatlichen Vermögens. Sie werden für zahlreiche politische Ziele in Dienst genommen. Ihre „Privatisierung“ wird von starken politischen Kräften als ein zentrales wirtschaftspolitisches Erfordernis dargestellt. Ganz im Kontrast zur wirtschaftlichen und politischen Bedeutung fehlt es weithin an Beiträgen von Soziologen und Politikwissenschaftlern¹ über öffentliche Unternehmen. Teilweise aufgefüllt wird diese Lücke durch die Arbeiten von Juristen (meist mit dem Fachgebiet Öffentliches Recht) und Ökonomen, die der Praxis öffentlicher Unternehmen verbunden sind oder den Anwendungsbezug ihrer Fachdisziplin suchen. Zum Teil stehen diese Wissenschaftler noch in der Tradition der sozialdemokratischen und - was oft vergessen wird -

¹ Zu den wenigen Ausnahmen gehören insbesondere Gert von Eynern, Heidrun Abromeit und Gerhard Himmelmann.

auch sozial-konservativen „Gemeinwirtschaft“ (vgl. Thiemeyer 1981). Deren herausragende Vertreter, zu denen in der Bundesrepublik u.a. Gerhard Weisser und Theo Thiemeyer gehörten, bemühten sich um eine Analyse, die Perspektiven aller sozialwissenschaftlichen Fachgebiete umgreift. Dagegen ist in der Wirtschaftspublizistik und in der internationalen wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion eine ganz andere Konzeption dominant geworden: Die „Theorie des notwendigen Staatsversagens“, wonach die in öffentlichen Einrichtungen jeder Art tätigen Personen rein dem Antrieb der individuellen Nutzenmaximierung folgten und im öffentlichen Sektor nicht die entsprechenden Leistungsanreize vorfänden (Thiemeyer 1982, 84; vgl. Gravelle 1982, 81). Das Modell des egoistischen Wirtschaftsmenschen (*homo oeconomicus*) wird als *die* adäquate Beschreibung gesellschaftlicher Wirklichkeit reklamiert und als *das* wirtschaftlich rationale Handeln normativ gewendet. Viele Autoren stellen ihre Ausführungen auf eine Eigennutzorientierung des Managements ab². Solange nur Variationen dieses Menschenbildes zur Grundlage von Forschung gemacht werden, droht eine Erstarrung der Diskussion. Alternative Modelle sollten beachtet werden. Feldforschung zum Management öffentlicher Unternehmen ist ohnedies kaum vorhanden (Ausnahmen z.B. Ehinger/Niopek 1986; Braun 1993), zu Motivationen des Managements gar nicht.

Im Folgenden werden typische Züge des Managements öffentlicher Unternehmen, wie sie praxisnaher Literatur zu entnehmen sind, vorgestellt. Mit der Group Value-Theorie wird eine Alternative zum Eigennutzaxiom eingeführt und der Erklärungswert beider Ansätze für das Management öffentlicher Unternehmen erkundet. Das Group Value-Modell ist im Kontext sozialpsychologischer Gerechtigkeitsforschung entwickelt worden. Speziell die Analyse von Justizverfahren hat die Herausbildung des Modells gefördert. Die den Gruppenbezug von Menschen betonende Theorie ist für weite Gegenstandsbereiche der Soziologie interessant.

2. Orientierungen des Managements öffentlicher Unternehmen

Die Tätigkeit des Managements öffentlicher Unternehmen erscheint stark geprägt durch das jeweilige soziale Umfeld (Machura 1993b; 1994c). Sein Handlungsspielraum wird bestimmt durch die rechtliche und die von ihr oft abweichende tatsächliche Unternehmensverfassung. Politische Machtverhältnisse in den Gebietskörperschaften, denen die Unternehmen gehören, haben Konsequenzen. Die finanzielle Abhängigkeit oder Unabhängigkeit des Unternehmens bedingt den Spielraum des Managements

² Z.B. Buhofer/Pommerehne 1985, 38; Baum 1985, 185 f.; Picot/Kaulmann 1985, 963 f.; Bös 1986, 24; Streitferdt/Kruse 1988, 325.

ebenso wie die günstige oder ungünstige Position am Absatzmarkt. Schließlich reagiert das Management oft durchaus empfindlich auf Kritik aus der Öffentlichkeit.

Richtungsweisend sollen die Unternehmensziele wirken. Öffentliche Unternehmen werden meist als nur durch die Erfüllung einer nicht primär erwerbswirtschaftlichen öffentlichen Aufgabe legitimiert begriffen, die durch Private oder die üblichen Formen der öffentlichen Verwaltung ungenügend wahrgenommen wird³. Mit anderen Worten haben öffentliche Unternehmen ihre volkswirtschaftliche Nische gefunden, wo weder kapitalistisches Kalkül, noch verwaltungsweises Handeln, noch private gemeinnützige Initiative den politischen Entscheidungsträgern hinreichend erscheinen. Zur Erfüllung der Unternehmensziele wird dem Management unternehmerischer Freiraum gewährt. Dabei bleibt es an vielfache allgemeine Verhaltensregeln gebunden, die nur zum Teil als Rechtsbestimmungen deutlich erkennbar sind. Eher unausgesprochen und diffus sind viele politische Verhaltensregeln, die aus der Zugehörigkeit zum Bereich der öffentlichen Verwaltung resultieren. Selbst das öffentliche Unternehmen in privatrechtlicher Form (AG, GmbH) stellt mittelbar einen Teil der Verwaltung seines Trägers dar, weil es eine öffentliche Aufgabe erfüllt (Ehlers 1984, 3 f.; Kraft 1984, 176; Püttner 1985, 119, 234). Steuerungstheoretisch geht es um eine „generelle Zweckaufgabe mit allgemeiner Regelerorientierung“ (Himmelman 1979, 63). Durch Einräumung unternehmerischen Freiraums wird den Managern mehr oder weniger ein Stück politischer Gestaltungsmacht abgegeben.

Erschwerend kommt nun hinzu, daß die Ziele öffentlicher Unternehmen so diffus, oft widersprüchlich, so allgemein und leerformelhaft sind, daß sie als Handlungsorientierung weitgehend ausscheiden (Machura 1993b, 64-70). Die außerdem erforderliche Kontrolle (Steuerung und Überwachung) öffentlicher Unternehmen durch Repräsentanten des Eigentümers fällt durchweg lückenhaft, am ehesten noch rein finanziell, kaum aber materiell-aufgabenbezogen aus (ebd., passim). Weit mehr als in zumindest mittelständischen Bereichen der Privatwirtschaft üblich sind die Unternehmen daher von den Beschäftigten, von Management und Belegschaft, bestimmt. Selbst wo Unternehmensziele steuerungstauglich formuliert sind, muß das Management sie sinngetreu in Arbeit umsetzen, und selbst wo methodisch wie auch verantwortungsbewußt kontrolliert wird, muß das Management Impulse aufnehmen und Basisinformationen verlässlich

³ Zur „Lückenbüßerfunktion bei Marktversagen“: Thiemeyer 1980, Sp. 418 f. Für den rechtlichen Aspekt: Püttner 1977, 485; Ehlers 1984, 92 f.; § 65 Bundes- und Landeshaushaltsordnungen sowie die Gemeindeordnungen. Es verbleibt ein sehr weites Feld möglicher Einsatzgebiete öffentlicher Unternehmen (Machura 1993d, 609 f.).

aufbereiten.

Unter diesen Bedingungen kommt es sehr auf die berufliche Orientierung der Unternehmensleiter an, ob und wie das Unternehmen seine Aufgabe erfüllt. Wichtig sind insbesondere die Bezugsgruppen, denen die Manager ihre Werte und Leitbilder entnehmen. Die Praxis der Personalpolitik in der Besetzung von Leitungspositionen öffentlicher Unternehmen belegt dies auf ihre Art. So werden Manager öffentlicher Unternehmen oft gezielt wegen ihrer Zugehörigkeit zu einem bestimmten politischen Kreis, einer professionellen „Schule“ oder auch wegen ihrer Herkunft aus der Privatwirtschaft eingestellt (Machura 1993a, 175-177; 1993b, 227-233). Erwartet wird ein bestimmtes Verhalten als Konsequenz von Gruppenidentifikation (ebd.; Bleek/Machura 1993a), etwa das eines verlässlichen Interpreten der politischen Linie, eines kreativen Neuerers oder eines harten Sanierers.

Das Eigennutzmodell vermag zur Verhaltensklärung der identifizierbaren fünf Typen von Managern öffentlicher Unternehmen insgesamt wenig beizutragen: den am „Dienstgedanken“ orientierten, den am Berufsethos ihrer Profession orientierten, den an ihren erwerbswirtschaftlichen Kollegen orientierten und den technologisch orientierten Managern sowie den Managern ohne beruflichen Ehrgeiz.

„Von demjenigen, der sich in freier Berufswahl in den Dienst öffentlicher Aufgaben stellt, muß erwartet werden, daß er diese Aufgaben innerlich bejaht und in ihnen den Sinn seiner beruflichen Tätigkeit sieht“, heißt es zum Dienstgedanken bei Gerhard Weisser (1964, 360). Wenn diese Dienstgesinnung vorhanden ist und nach ihr gehandelt wird, kann noch am sichersten damit gerechnet werden, daß die Unternehmensleitung den ihr eingestandenen Handlungsspielraum richtig nutzt und den Betrieb gemäß der politischen Aufgabe „zum allgemeinen Wohl“ führt⁴. Zwar ist im Zuge allgemeiner gesellschaftlicher Entwicklungen ein Rückgang der Dienstgesinnung konstatiert und auf eine vermehrte Ausprägung primär eigenwohlorientierter Menschen zurückgeführt worden (Weisser 1969b, 7-10; Katterle, 1988; Machura 1993b, 208 f.). Doch ist der Dienstgedanke gleichwohl noch verbreitet (Thiemeyer 1975, 286; Himmelmann 1979, 76; Münch 1984, 91; Witt 1991, 298; Machura 1993b, 249).

In Ermangelung entsprechender Feldforschung kann die Verteilung der vorgestellten Managertypen nur sehr vorläufig und grob geschätzt werden. Die an der Dienstgesin-

⁴ Näheres bei Machura 1993a, 172 und 1993b, 205-210; Weisser 1969, 7-10; Thiemeyer 1981, 97; für den öffentlichen Dienst allgemein Bleek/Machura 1993b, 386, für alle Beschäftigten öffentlicher Unternehmen Witt 1991, 293-299.

nung orientierten und die am Vorbild der Manager privater Erwerbswirtschaften orientierten Unternehmensleiter scheinen die weitaus größten Anteile zu bilden (Machura 1993b, 250). Bevor es um die letztgenannte Kategorie geht, sind noch zwei Probleme zu klären.

Krankenhäuser, psychiatrische Kliniken oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften in öffentlichem Besitz werden weitgehend durch Angehörige von Berufen geleitet, die ein spezielles Berufsethos entwickelt haben. Ein solches Ethos stellt, wie es bei Oswald von Nell-Breuning (1958, 117) heißt, „sittliche Anforderungen“, die „über das aus der Natur der Sache sich ergebende Pflichtenmaß (Mindestmaß) hinausgehen“. Dabei geht es auch wesentlich darum, das allgemeine Vertrauen in die Berufsangehörigen zu fördern (ebd.). Diese Art von Berufsethos ist nicht mit der oben erwähnten „Dienstgesinnung“ identisch, denn sie ist von den Professionsmitgliedern ungeachtet ihres Beschäftigungsverhältnisses gefordert und kann theoretisch auch mit den Zielen des öffentlichen Unternehmens in Konflikt geraten.

Öffentliches Dienstethos und professionelles Berufsethos sind beide nicht sinnvoll mit dem Eigennutzaxiom zu erklären, verlangen sie doch die Hintanstellung egoistischer Interessen. Zwar finden sich Versuche, selbst noch Altruismus auf der Basis des homo oeconomicus zu fassen (Himmelman 1984, 153). Eine Aussage aber, die nichts mehr ausschließt, verliert ihren Informationsgehalt, und in der Folge ihre Prüfbarkeit und Bewährbarkeit (vgl. Albert 1971, 408). Entsprechend wählen Verfechter des Eigennutzaxioms für politisch-praktische Diskussionen eine Umgehungsstrategie: Das Thema „Dienstgesinnung“ wird mit Stillschweigen übergangen oder mit einem Ideologievorwurf bedacht (vgl. Thiemeyer 1982, 84). Im übrigen ist nicht gesagt, daß Personen, die eine Dienstgesinnung (oder ein besonderes Berufsethos) aufweisen, Eigeninteressen stets opfern, wohl aber, daß sie höhere Werte anerkennen und auftretende Wertekonflikte nicht einfach zu ihren Lasten lösen (Witt 1991, 294; Machura 1993b, 208). Insofern bedeutet „Dienstgesinnung“ auch nicht „Selbstlosigkeit“.

Sehr verbreitet halten sich Manager öffentlicher Unternehmen in Denken und Handeln an das Vorbild des Managements privater erwerbsstrebiger Wirtschaft (Machura 1993b, 245-248 mit weiteren Nachweisen). Sinn des Unternehmenshandelns werden Rentabilität, Gewinnausschüttung an die Eigner oder auch Einkommenserzielung für die Belegschaft und das Management selbst. Die inhaltliche öffentliche Aufgabe gerät in den Hintergrund. Das Unternehmensgebaren gleicht sich dem privater erwerbsstrebiger Wirtschaft an. In der Konsequenz entfällt damit die Legitimation der Fortführung als öffentliches Unternehmen. Meist aber gelingt eine erwerbswirtschaftliche Strategie nicht,

das Management stößt an Grenzen, die öffentlichen Unternehmen gesetzt sind, z.B. die politische Einflußnahme zugunsten teurer Unternehmensleistungen oder die Expansionen behindernde Kapitalknappheit des öffentlichen Eigentümers. Im Ergebnis bleibt dann oft Frustration, sogar Resignation, zurück. Peter Eichhorn (1984, 25) spricht von einer „Identitätskrise“ derjenigen, die sich mit privaten Managern vergleichen. „Zu ungleich sind die Voraussetzungen, unter denen man in der privaten und öffentlichen Wirtschaft arbeitet.“ Auch in vielen Einzelentscheidungen, die Repräsentationsaufwendungen, persönliche Privilegien oder „pragmatisches“ Handeln an gesellschaftlichen Regeln vorbei betreffen, wird das öffentliche an strengeren Maßstäben als das private Management gemessen. Manager werden damit konfrontiert, daß sich das Normsystem für die Politik und „der Wirtschaft“ unterscheiden (Noack, 1985, 111, 149 f., 151).

Nur teilweise läßt sich das Verhalten „primär erwerbsstrebiger“ öffentlicher Manager mit dem Eigennutzaxiom erklären. Immerhin kann das Eigennutzstreben (Erwerbsstreben) so eingewurzelt sein, daß der Handelnde es umstandslos auf die Unternehmensebene und den öffentlichen Eigentümer überträgt. Jedoch sind sich die Manager meist der Hindernisse bewußt, die einer rentabilitätsorientierten bzw. „privatkapitalistischen“ Unternehmensführung entgegenstehen, und können oft das Risiko, auch für die eigene Laufbahn, erkennen. Sie handeln dann eher aus Überzeugung, rudern bewußt „gegen den Strom“. In Anlehnung an Max Webers Weichenstellerthese (1963, 252) kann außerdem gefragt werden: Woher nehmen „primär erwerbsstrebige“ Manager das Weltbild, das die Richtung bestimmt, in dem sie ihr Interesse suchen? Die Manager der privaten Erwerbswirtschaft sind die soziale Bezugsgruppe, der sie sich im Verhalten anpassen, lautet die in der Literatur meist vertretene Antwort⁵. Man will ein Manager sein wie andere auch, will von ihnen als ebenbürtig anerkannt werden. Ein Teil der Leiter stammt auch direkt aus Privatunternehmen (von Eynern/Himmelmann 1982, 83 f.; Budäus 1984, 156) und hat dort erworbene Einstellungen bewahrt. Außerdem ist schon die Ausbildung der Ökonomen meist rein auf die erwerbsstrebige Privatwirtschaft ausgerichtet. Die schwerpunktmäßig gelehrte neoklassische Theorie wirkt als ein „mit dem Prestige formaler Rationalität ausgezeichnetes Sozialisationsangebot“, das andere Wertvorstellungen verdrängt (Katterle 1988, 436). Wer einmal als Soziologe mit fachlich engagierten Ökonomiestudenten diskutiert hat, wird vielleicht die normative Wendung neoklassischer Wirtschaftstheorie erlebt haben.⁶

⁵ Z.B. Püttner 1977, 486 f.; Thiemeyer 1979, 319; von Eynern/Himmelmann 1982, 83 f.; Budäus 1984, 156; Eichhorn 1984, 25; Hüttig 1986, 114.

⁶ Weitere Ursachen einer Angleichung an das Management privater Erwerbsbetriebe in Machura 1993b,

Nur eine Minderheit der Leiter stark technologieverbundener Betriebe fällt in die Kategorie der technisch orientierten Manager, die das Mittel der Bedarfsdeckung, nicht den Zweck, in den Mittelpunkt ihres Strebens stellen. Durch „technologische Optimierung“ streben sie nach Anerkennung im Kreise ihrer privaten Kollegen (Abromeit/Schwoll 1985, 28). Eine bloße Interpretation mit Eigennutzstreben klärt auch in diesem Fall nicht, woher genau diese Technikorientierung stammt, deren Risiko den Akteuren kaum verborgen bleibt.

Ein nicht zu vernachlässigender Teil der Manager öffentlicher Unternehmen besitzt keinen beruflichen Ehrgeiz und arbeitet mehr schlecht als recht, ohne Initiativen zu entfalten⁷. Soweit gezielt ein Posten gesucht wurde, der mit wenig Arbeit verbunden werden kann, bietet das Eigennutzstreben hier durchaus eine Erklärung. Allerdings speist sich das Lager der Passiven auch aus frustrierten, vormals im Sinne der oben genannten Einstellungen engagierten, Managern, die ihre Vorstellungen nicht realisieren konnten (vgl. Lehmann 1984, 66, 75; Münch 1984, 85).

Alles in allem spricht vieles dafür, daß dem Eigennutzstreben als Motivationsquelle und wissenschaftlichem Erklärungsprinzip keine dominante Rolle zukommt. Vielmehr läßt sich stark mit dem Gruppenbezug der Individuen argumentieren.

3. Die Group Value Theory

Als Ergebnis langjähriger sozialpsychologischer Gerechtigkeitsforschung entwickelten Tom R. Tyler und E. Allan Lind die Group Value Theory. Sie hebt ab auf die Beziehung von Einzelnen zur Gruppe und zu ihren Autoritäten. Als „Gruppe“ fassen die beiden Psychologen nicht nur Primärgruppen, sondern auch die Belegschaft eines Betriebs oder die Gesellschaft insgesamt. Lind und Tyler gewannen ihr Modell in Auseinandersetzung mit Erklärungsdefiziten des Eigennutzaxioms, die bei der Interpretation von empirischen Studien auftraten. Die Group Value Theory bildet eine Alternative zum Eigennutzmodell, zum einen wegen der anthropologischen Grundannahme, zum anderen wegen ihrer Betonung eines bestimmten sozialen Kriteriums, der Verfahrensgerechtigkeit. Statt der Verfahrensgerechtigkeit (oder auch der Verteilungsgerechtigkeit) betonen Theorien, die auf dem Eigennutzaxiom beruhen, die Günstigkeit

247 f.

⁷ Machura 1993b, 249; vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft 1977, 35; Lehmann 1984, 55, 66 f., 75; Buhofer/Pommerehne 1985, 43; Abromeit 1988, 9.

eines Ergebnisses.

Der Mensch ist, so die Annahme von Lind und Tyler⁸, ganz existentiell auf eine Mitgliedschaft in Gruppen angewiesen, deren Werte er durch Sozialisation erwirbt. Das Individuum sucht die „Identifikation“ mit Gruppen. Es ist bereit, nachteilige Entscheidungen der Gruppe oder ihrer Autoritäten in Kauf zu nehmen. Zugleich lebt es aber auch in der Furcht, durch die Gruppe ausgebeutet zu werden. Der Mensch befindet sich ständig auf der Suche nach Anzeichen seiner Position in der Gruppe, ob er noch ein voll berechtigtes und in seiner Würde respektiertes Mitglied ist. Zu den Autoritäten will er eine positive persönliche Beziehung besitzen. Im Grundsatz überträgt er auch auf staatliche oder betriebliche Autoritäten Verhaltensmaßstäbe, die er seit seiner Kindheit an persönlich nahestehende Menschen anzulegen gewohnt ist. Außerstande, zu jedem Zeitpunkt jeden Vor- und Nachteil abzuschätzen, läßt er sich bewußt oder unbewußt in Entscheidungssituationen durch die empfundene Gerechtigkeit der Autoritäten (bzw. der Gruppe) leiten. Noch wichtiger als die Verteilungsgerechtigkeit ist die Verfahrensgerechtigkeit. Diese Gerechtigkeitsbewertung bezieht sich auf die Art und Weise, wie eine Entscheidung zustandekommt. Verfahren sind Symbole für die Werte der Gruppe. Wenn eine Gruppe ihren Mitgliedern Maßstäbe für faire Verfahren vermittelt, erwarten sie ihre Anwendung. In der Praxis angewandte Verfahren der Konfliktentscheidung können dem Streitenden aber auch Täuschungen über die Werte der Gruppe bewußt machen. Während Fehlentscheidungen in der Sache meist doch hinnehmbar sind, bedeuten ungerechte Verfahren bzw. ungerechte Behandlungen durch Autoritäten, wiederholtes Unrecht. Denn jede neue zu entscheidende Frage droht wieder unangemessen behandelt zu werden. Eine Reaktion kann Rückzug oder Inaktivität sein.

Das subjektive Urteil über die Verfahrensgerechtigkeit ergibt sich aus Faktoren wie dem Respekt für die Person, gezeigt z.B. durch Höflichkeit und mehr noch durch Zuerkennung der vollen Rechte, aus der für den Betroffenen erkennbaren Mühewaltung der Autoritäten, der Zeit, die man sich für Entscheidungen nimmt, der Unvoreingenommenheit der Entscheider und der Möglichkeit, seine eigene Sicht der Dinge vorbringen zu können. Wichtig ist auch die Fairneß der Regeln, denen ein Verfahren folgt. Ein Verfahren darf auch nicht grundsätzlich ungeeignet erscheinen, gerechte Resultate

⁸ Das Group Value Model ist dargelegt in Lind/Tyler 1988, 230-241 und in neuester Fassung in Tyler/Lind 1992, 139-143. Wenn keine andere Literatur angegeben ist, fasse ich im Folgenden diese Quellen zusammen (außerdem Lind 1994), wobei ich allerdings auch Wendungen aus mündlichen Äußerungen von Lind und Tyler (vgl. Machura 1993c) verwende.

hervorzubringen⁹. Als besonders wichtig hat sich die Fairneß der Personen, die für die Gruppe auftreten, erwiesen.

Lind und Tyler können sich auf eine Vielzahl selbst und von anderen durchgeführter Studien stützen, in denen mit wechselnden Gewichtungen die Bedeutung des Verteilungsergebnisses an sich (entspricht dem Eigennutzaxiom), besonders aber der Verteilungs- und der Verfahrensgerechtigkeit hervortraten (Lind/Tyler 1988; Tyler/Lind 1992). Aufgespürt wurden die Auswirkungen des Entscheidungsergebnisses und der subjektiven Gerechtigkeitsbewertungen auf Ergebnisakzeptanz und Ergebniszufriedenheit sowie auf die Legitimität (bzw. Unterstützung) von Institutionen und Funktionsträgern.

Eine neuere Arbeit (Lind u.a. 1993) ist in diesem Zusammenhang besonders erwähnenswert, weil sie die Übertragbarkeit des Verfahrensgerechtigkeitsansatzes auf Manager- und Unternehmenshandeln sehr klar belegt. Untersucht wurde ein gerichtlich angeordnetes Streitschlichtungsverfahren in den USA für zivilrechtliche Konflikte. Es ging um hohe Geldsummen. Die Parteien konnten wählen, ob sie den Schlichtungsvorschlag annehmen oder ihr Glück im gerichtlichen Hauptverfahren suchen. Sowohl Privatleute als auch entscheidungsbefugte Unternehmensmanager ließen sich in ihrer Wahl primär von der subjektiv empfundenen Verfahrensgerechtigkeit und weniger vom ihnen zugeteilten Betrag leiten. Lind und Mitarbeiter (ebd., 248) schreiben: „We would argue (...) that organizational roles are sufficiently weak and vague that people do not put aside their psychological makeup when they act as corporate decision makers.“

Selbst für deutsche jugendliche Strafgefangene, die nach dem Eigennutzaxiom nur an einem milden Urteil oder Freispruch orientiert sein müßten, konnte gezeigt werden, daß prozedurale und distributive Gerechtigkeit mitentscheidend sind, und Verfahrensgerechtigkeit für die Richterbewertung sogar am wichtigsten ist (Haller 1987; Haller/Machura 1995). Die auf dem Menschenbild des homo oeconomicus aufbauende Annahme Niklas Luhmanns von der Sündenbockfunktion der Juristen in „Legitimation durch Verfahren“ (1975) und die ebenfalls auf diesem Menschenbild beruhende, subjektive Beitrag-Ergebnis-Vergleiche nach dem Proportionalitätsprinzip betonende „Equity-Theory“ (Adams 1965; Walster u.a. 1978) treffen so nicht zu. In dieselbe Richtung weisen Ergebnisse einer Befragung von Angeklagten vor deutschen Amtsgerichten (Machura 1994a; 1994b). Gerechtigkeitsbewertungen, und hier vor allem der Verfahrensgerechtig-

⁹ Zu den Kriterien der Verfahrensgerechtigkeit vgl. Tyler 1990; Haller/Machura 1995; Machura 1994a und 1994b.

keit, nicht so sehr Ergebnisbewertungen, wie es das Eigennutzmodell nahelegt, sind für die Verarbeitung des Erlebnisses vor Gericht entscheidend. Die deutschen Angeklagten wenden dieselben Kriterien zur Beurteilung der Gerechtigkeit eines Verfahrens und der handelnden Autoritäten an wie Amerikaner.

Den Gruppenbezug von Menschen zu betonen ist nicht neu. „(...) sociology (...) has always been centered on the group determination of behavior“, schreiben z.B. Merton und Rossi (1968, 288). Für das Group Value-Modell spricht, daß es Eigennutzstreben nicht für schlechthin irrelevant erklärt, sondern in einen sozialen Rahmen einfügt und neben andere Motive stellt. Tyler, Huo und Lind (1993) zeigen z.B. für die Wahl von Verfahren zur Streitentscheidung, daß zwischen Verfahren nach Nützlichkeitsabwägungen gewählt, dann aber das Verfahrenserlebnis gemäß den Annahmen der Group Value Theory bewertet wird. Sie verwenden das Bild (ebd., 29): „(...) people buy ice cream based on appearance, but evaluate it by taste.“ Die Group-Value-Theorie hat sich in der Gerechtigkeitsforschung bewährt, auf weiteren Forschungsfeldern könnte die Analyse von Gruppen und Werten, auch unter Einschluß von Verfahren, erkenntnisfördernd sein.

4. Der Erklärungswert der Group Value Theory für das Management

Innerhalb des Group Value-Modells läßt sich die starke Leitbild- und Gruppenorientierung der Manager öffentlicher Unternehmen verorten. Die Manager halten sich stark an Werte von „Bezugsgruppen“: ein Teil an die Ziele des öffentlichen Eigentümers und die von ihm umrissene Unternehmensaufgabe, andere an Idealvorstellungen ihres, z.B. ärztlichen, Berufes, wieder andere an das Vorbild privaten Managements. Das „Group Value Model“ hat seine Bezeichnung eben wegen der Betonung der Effekte von Werten, die mit „Gruppenzugehörigkeit“ verbunden sind (Lind/Tyler 1988, 231).

Es werden aber auch zwei Defizite der Theoriebildung deutlich, an denen künftig gearbeitet werden kann. Warum und unter welchen Bedingungen sich Gruppenmitglieder in ihrem dem Kreis der Gruppe zurechenbaren Verhalten eine bestimmte andere Bezugsgruppe wählen, ist noch ungenügend behandelt. Beispielsweise kann ein „verdienter Parteisoldat“ oder eine altbewährte Verwaltungskraft zum Manager eines öffentlichen Unternehmens bestellt worden sein und sich dann seinen privaten Managerkollegen anpassen.

Offen blieben auch die Verhältnisse in Gruppen ohne klare Autoritätsstruktur. Untersucht wurden bislang Justizverfahren, in denen Richtern oder Schlichtern eindeutig

Autoritätsfunktion zukommt, oder auch Entscheidungen in hierarchischen Organisationen. In öffentlichen Unternehmen liegen die Dinge schwieriger. Partner des Managements sind Repräsentanten des öffentlichen Trägers, die typischerweise unterschiedliche Vorstellungen besitzen (vgl. Machura 1993b). Regierung und Opposition stehen sich gegenüber. Aufsichtsräte und Werkausschüsse sind nach Parteienproporz besetzt, in der Regel auch noch dazu mit Arbeitnehmervertretern. Die regierenden Parteien sind üblicherweise zumindest in größeren Gebietskörperschaften in politische Flügel gespalten. Die Verwaltung des öffentlichen Eigentümers vertritt oft unterschiedliche Vorstellungen, Finanzbehörde und zuständige Fachbehörde verfolgen gesonderte Ziele. In gemischt-öffentlichen Unternehmen, die mehrere öffentliche Eigentümer besitzen, in gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen, die auch private Eigner haben, und in der kombinierten Form mit mehreren öffentlichen und privaten Eignern kommt es zu Konflikten zwischen Zielvorstellungen. Die Theorie müßte ausgebaut werden, um Aussagen für die Orientierung bei konkurrierenden Kräften, von denen keine Seite dominant ist, gewinnen zu können. Der Fall konkurrierender Anschauungen innerhalb des Trägers, doch mit Vorherrschaft einer Richtung kann allerdings für die theoretische Arbeit zunächst behandelt werden, als gäbe es die eine Autorität.

Weitgehend offen bleibt, ob Verfahrensgerechtigkeit für das Management öffentlicher Unternehmen die zentrale Funktion hat, die ihr die Group Value Theory zuweist. Die Autoren, die sich bislang zu öffentlichen Unternehmen äußerten, haben der Verfahrensgerechtigkeit wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Hinter der Meinung, Eingriffe des Aufsichtsrats in die Kompetenzen der Unternehmensleitung würden den „wundesten Punkt für das Selbstverständnis, aber auch das Selbstbewußtsein eines Managers im öffentlichen Bereich“ bilden (Lehmann 1984, 76), könnte allerdings zum Teil ein empfundener Mangel an Verfahrensgerechtigkeit stecken. Gleiches gilt für Klagen über autokratische Eingriffe von Regierenden im Vier-Augen-Gespräch mit dem Manager unter Umgehung der zuständigen Gremien und ihrer Verfahren (ebd.). Erich Potthoff (1972, 174) berichtet über die Möglichkeit, „daß z.B. der Oberstadtdirektor die Betriebe der Stadt über den Vorsitz im Aufsichtsrat so beherrscht, wie es beim aktiven Alleineigentümer einer großen Aktiengesellschaft in der privaten Wirtschaft möglich ist.“ Managerielle Unzufriedenheit mit dem informellen (partei-)politischen Einfluß von Arbeitnehmervertretern auf die Entscheidungen des öffentlichen Eigners (vgl. Machura 1993b, 225 f.) kann auf eine Verletzung des Verfahrenskriteriums „Neutralität“ der dritten, streitentscheidenden Partei hinweisen. - In einem weiteren Schritt wäre dann interessant, ob das „Eiskrem-Dilemma“ auch auf die Manager zutrifft. Wählen sie eine Position in öffentlichen Unternehmen aus Eigennutzüberlegungen heraus, beurteilen

aber die einmal erreichte soziale Position unter Bezug auf ihr Verhältnis zur relevanten Gruppe und ihren Hauptrepräsentanten?

5. Resümee

Eine noch ausstehende Befragungsstudie von Managern öffentlicher Unternehmen im Hinblick auf ihr berufliches Rollenverständnis und ihre persönliche Orientierung könnte wie die sozialpsychologische Gerechtigkeitsforschung davon profitieren, Fassungen des Eigennutzaxioms mit der Alternative des Group Value-Modells zu konfrontieren. Gleiches gilt für Studien zu Funktionsträgern und Entscheidungsprozessen in Organisationen jeder Art. Die Herausarbeitung eines einheitlichen Erklärungsprinzips für alle Aspekte der Motivation und des Handelns von Managern erscheint ausgeschlossen.

Literatur

Abromeit, Heidrun (1988), Öffentliche Unternehmen: Instrumente der Steuerung und „sozialen Abfederung“ technischen Wandels? in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 11, Heft 1, S. 1-13.

Abromeit, Heidrun und Martin Schwoll (1985), Privatwirtschaftliches Interesse oder Gemeinwohlverpflichtung? in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 29-30/85, 20. Juli 1985, S. 16-29.

Adams, J. Stacy (1965), Inequity in Social Exchange, in: Leonard Berkowitz (Hg.): Advances in Experimental Social Psychology, Bd. 2, New York, S. 267-299.

Albert, Hans (1970), Modell-Platonismus. Der neoklassische Stil des ökonomischen Denkens in kritischer Beleuchtung, in: Ernst Topitsch (Hg.), Logik der Sozialwissenschaften, 7. Auflage, Köln, S. 406-434.

Baum, Herbert (1985): Eisenbahnsanierung, Verfügungsrechte und Ordnungspolitik, in: ORDO, Band 36, S. 181-208.

Bleek, Wilhelm und Stefan Machura (1993a), Art. „Ämterpatronage“, in: Uwe Andersen und Wichard Woyke (Hg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, S. 5 f.

Bleek, Wilhelm und Stefan Machura (1993b), Art. „Öffentlicher Dienst“, in: Uwe Andersen und Wichard Woyke (Hg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, S. 384-388.

Bös, Dieter (1986), Public Enterprise Economics, Amsterdam.

Braun, Günther (1993), Führungsorganisation kommunaler Unternehmen, Baden-Baden.

Budäus, Dietrich (1984), Controlling als Ansatz zur Operationalisierung der Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 7, Heft 2, S. 143-162.

Buhofer, Heinz und Werner W. Pommerehne (1985), Des Guten zuviel? Zum Reiz der Privatisierung und zu einigen naheliegenden Alternativen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 29-30/85, 20. Juli 1985, S. 38-46.

Ehinger, Jürgen und Wolfgang Niopek (1986), Erfahrungen mit der Mitbestimmung in kommunalen Unternehmen, Baden-Baden.

Ehlers, Dirk (1984), Verwaltung in Privatrechtsform, Berlin.

Eichhorn, Peter (1984), Identitätskrise öffentlicher Manager, in: Managementverhalten in öffentlichen

Unternehmen, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 6, S. 22-30.

von Eynern, Gert, und Gerhard Himmelmann (1982), Soziologische Aspekte der Kontrolle öffentlicher Unternehmen, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (Hg.), Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Band 2, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 20, Baden-Baden, S. 79-91.

Gravelle, Hugh S. E. (1982), Incentives, Efficiency and Control in Public Firms, in: Dieter Bös u.a. (Hg.), Public Production, Zeitschrift für Nationalökonomie, Supplementum 2, Wien, S. 79-104.

Haller, Volkmar (1987), Zum Einfluß von Urteilshöhe und empfundener distributiver und prozeduraler Gerechtigkeit auf die Urteilszufriedenheit sowie auf die Beurteilung von Richter und Gerichtsbarkeit bei jugendlichen Strafgefangenen, Diplomarbeit am Fachbereich Psychologie der Philipps-Universität Marburg, Marburg a. d. Lahn.

Haller, Volkmar und Stefan Machura (1995), Procedural Justice at German Courts as Seen by Defendants and Juvenile Prisoners, erscheint in: Social Justice Research, Band 8, 1995, S. 197-215.

Himmelmann, Gerhard (1979), Zur Problematik einer verstärkten Kontrolle öffentlicher Unternehmen, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, Band 11, S. 62-88.

Himmelmann, Gerhard (1984), Neue Politische Ökonomie als Theorie politischer Entscheidung über öffentliche Güter, in: Karl Oettle (Hg.), Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen. Festschrift für Gisbert Rittig, Baden-Baden, S. 137-157.

Hüttig, Christoph (1986), Gemeinwirtschaft im Sozialstaat, Frankfurt/Main.

Katterle, Siegfried (1988), Ethische Aspekte des Verhaltens von Führungskräften öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 11, Heft 4, S. 434-447.

Kraft, Ernst Thomas (1984), Art. „Eigengesellschaften“, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsg. von Günter Püttner, Band 5, 2. Auflage, Berlin, S. 168-183.

Lehmann, Hans (1984), Managementverhalten in öffentlichen und gemeinwirtschaftlichen Unternehmen - Zum Selbstverständnis des Managers eines öffentlichen Unternehmens - , in: Managementverhalten in öffentlichen Unternehmen, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Beiheft 6, S. 54-79.

Lind, E. Allan (1994), Procedural Justice and Culture: Evidence for Ubiquitous Process Concerns, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie, 15, S. 24-36.

Lind, E. Allan, Carol T. Kulik, Maureen Ambrose und Maria V. de Vera Park (1993), Individual and Corporate Dispute Resolution: Using Procedural Fairness as a Decision Heuristic, in: Administrative Science

Quarterly, 38, S. 224-251.

Lind, E. Allan und Tom R. Tyler (1988), *The Social Psychology of Procedural Justice*, New York.

Luhmann, Niklas (1975), *Legitimation durch Verfahren*, 2. Auflage, Darmstadt/Neuwied.

Machura, Stefan (1993a), Besonderheiten des Managements öffentlicher Unternehmen, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 16, S. 169-180.

Machura, Stefan (1993b), *Die Kontrolle öffentlicher Unternehmen*, Wiesbaden.

Machura, Stefan (1993c), Vom Eigenwert des Verfahrens. Zweiter Internationaler Workshop on Procedural Justice in Oñati, *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 14. Jg., S. 303-305.

Machura, Stefan (1993d), The Regulation of State-Owned Enterprises, in: *Annals of Public and Cooperative Economics*, 64, 605-616.

Machura, Stefan (1994a), Procedural and Distributive Justice as Seen by German Defendants, Paper für das 1994 Annual Meeting der Law and Society Association vom 16. bis 19. Juni 1994 in Phoenix/Arizona.

Machura, Stefan (1994b), Trust and Procedural Fairness: How are Judges, Public Prosecutors and Lawyers Seen by German Defendants?, Paper für den 13. Weltkongreß der Soziologie vom 18. bis 23. Juli 1994 in Bielefeld.

Machura, Stefan (1994c), Kontrolle öffentlicher Unternehmen durch eine mehrdimensionale Strategie, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 16, S. 156-178.

Merton, Robert K. und Alice S. Rossi (1968), Contributions to the Theory of Reference Group Behavior, in: *Robert K. Merton: Social Theory and Social Structure*, 3. Auflage, New York, S. 279-334.

Münch, Paul (1984), Managementverhalten in kommunalen Unternehmen, in: *Managementverhalten in öffentlichen Unternehmen*, *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Beiheft 6, S. 80-94.

Nell-Breuning, Oswald von (1958), Art. „Beruf“, in: Oswald von Nell-Breuning und Hermann Sacher (Hg.), *Zur Sozialen Frage. Wörterbuch der Politik*, Heft 3, 2. Auflage, Freiburg i. B., Sp. 105-120.

Noack, Paul (1985), *Korruption - die andere Seite der Macht*, München.

Picot, Arnold und Thomas Kaulmann (1985): Industrielle Großunternehmen in Staatseigentum aus verfügungsrechtlicher Sicht, in: *Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, 37. Jg., S. 956-980.

Potthoff, Erich (1972), Zur Aktiengesellschaft als Rechtsform für öffentliche Betriebe, in: Gisbert Rittig und Heinz-Dietrich Ortlieb (Hg.), *Gemeinwirtschaft im Wandel der Gesellschaft. Festschrift für Hans Ritschl*, Berlin, S. 167-179.

Püttner, Günter (1977), Die Kunst der Führung öffentlicher Unternehmen im marktwirtschaftlich geordneten Staat, in: Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht, 6. Jg., Heft 3, S. 482-494.

Püttner, Günter (1985), Die öffentlichen Unternehmen, Stuttgart.

Streitferdt, Lothar und Jörn Kruse (1988), Agency-Probleme und Mitbestimmung in öffentlichen Unternehmen in der Bundesrepublik, in: Wolfgang Lücke (Hg.), Betriebswirtschaftliche Steuerungs- und Kontrollprobleme, Wiesbaden 1988, S. 321-340.

Thiemeyer, Theo (1975), Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Reinbek b. Hamburg.

Thiemeyer, Theo (1979), Privatwirtschaft und Gemeinwirtschaft, in: Lothar F. Neumann (Hg.), Sozialforschung und soziale Demokratie. Festschrift für Otto Blume zum 60. Geburtstag, Bonn, S. 303-320.

Thiemeyer, Theo (1980), Art. „Gemeinwirtschaft“, in: Handwörterbuch der Volkswirtschaft, 2. Auflage, Wiesbaden, Sp. 416-439.

Thiemeyer, Theo (1981), Art. „Gemeinwirtschaft“, in: Willi Albers u.a. (Hg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 3, Stuttgart, S. 525-540.

Thiemeyer, Theo (1982), Wider die modische Position, in: Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, 31. Jg., S. 82-87.

Tyler, Tom R. (1990), Why People Obey the Law, New Haven.

Tyler, Tom R., Yuen J. Huo und E. Allan Lind (1993), Preferring, Choosing, and Evaluating Dispute Resolution Procedures: The Psychological Antecedents of Feelings and Choices, American Bar Foundation Working Paper Series, Nr. 9304.

Tyler, Tom R. und E. Allan Lind (1992), A Relational Model of Authority in Groups, in: Mark Zanna (Hg.), Advances in Experimental Social Psychology, Bd. 25, New York, S. 115-192.

Walster, Elaine H., G. William Walster und Ellen Berscheid (1978), Equity: Theory and Research, Boston.

Weber, Max (1963), Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie, Band 1, 5. Auflage, Tübingen.

Weisser, Gerhard (1964), Gemeinnützigkeit und Paritätspostulat, in: Sparkasse, 81. Jg., Heft 22, S. 341-362.

Weisser, Gerhard (1969), Geleitwort, in: SPD-Bezirk Westliches Westfalen (Hg.), Die Hohensyburgtagung für Gemeinwirtschaft 1931. Neuausgabe des 1932 veröffentlichten Tagungsprotokolls, Göttingen, S. 1-13.

Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft e.V. (1977), Zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Unternehmen, Berichterstatter Peter Eichhorn, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft e.V., Heft 15, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (1984), Zum

Problem der Aufgabenverlagerung auf öffentliche Unternehmen. Gutachten, Federführung: Paul Münch und Günter Püttner, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 27, Baden-Baden.

Witt, Dieter (1991), Kultur und Dienstprinzip in öffentlichen Unternehmen, in: Peter Faller und Dieter Witt (Hg.), Dienstprinzip und Erwerbsprinzip. Festschrift für Karl Oettle, Baden-Baden, S. 283-299.