

Hans G. Nutzinger*
Partizipation in der öffentlichen Verwaltung

1. Was heißt Selbstverwaltung im staatlichen Bereich?

Man kann die Rolle des Staates in einer Marktwirtschaft mit Arbeiterselbstverwaltung unter verschiedenen Gesichtspunkten betrachten. Eine erste Fragestellung könnte sich darauf beziehen, wie groß der Umfang staatlicher Aktivität und staatlicher Eingriffe in die Entscheidungen der einzelnen Wirtschaftseinheiten sein sollte. Natürlich schließt bereits der bloße Begriff einer *Marktwirtschaft* eine Befehlsplanung der ökonomischen Aktivitäten aus oder beschränkt sie zumindest auf eng begrenzte Bereiche und Ausnahme- oder Notfallsituationen. Aber auch innerhalb des marktwirtschaftlichen Rahmens gibt es ein weites Spektrum von Möglichkeiten¹, das von einem klassisch-liberalen Modell miteinander konkurrierender und im Besitz der Arbeiter befindlicher Unternehmen bis hin zu ausgeprägt sozialistischen Formen mit unmittelbaren Staatseingriffen in nur beschränkt selbständige Unternehmen reichen kann.² Dieser Aufsatz befaßt sich nicht mit derartigen Problemen eines optimalen Umfangs staatlicher Aktivitäten; es sei jedoch darauf hingewiesen, daß in dem Ausmaß, wie das *Modell* einer Marktwirtschaft mit Arbeiterselbstverwaltung in der *Praxis* funktioniert, die Rolle des Staates tendenziell abnehmen muß, ohne damit zu einem völligen „Absterben“ zu führen, wie etwa Engels (1878) noch annahm. Auch eine zweite Fragestellung werden wir nur cursorisch berühren, nämlich die Rolle des Staates im Prozeß des Übergangs und der praktischen Verwirklichung der Arbeiterselbstverwaltung. Unser Hauptinteresse liegt in einer dritten Fragestellung, die natürlich mit den beiden erstgenannten zusammenhängt, aber gleichwohl zunächst unabhängig untersucht werden sollte. Die Frage ist: Was heißt Selbstverwaltung im öffentlichen Sektor, und zwar sowohl für die betroffenen Bürger wie auch für die Beschäftigten im öffentlichen Sektor, und welche Koordinationsmöglichkeiten gibt es zum Ausgleich der un-

* Alfred-Weber-Institut der Universität Heidelberg. – Dieser Beitrag basiert auf einem Vortrag am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Hamburg am 21. 5. 1976 und einer englischen Fassung, die auf dem IV. Interlaken-Seminar über „Analysis and Ideology“ im Juni 1977 vorgetragen wurde. Den Teilnehmern beider Veranstaltungen danke ich für hilfreiche Diskussionen, ebenso Herrn Thomas Meyer (Freudenberg) für wertvolle Hinweise zur Überarbeitung für den vorliegenden Sammelband. Diese Arbeit wurde z. T. durch ein Stipendium der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert.

terschiedlichen Interessen zwischen den verschiedenen Beteiligten im staatlichen Entscheidungsprozeß?

Da wir uns also vor allem mit der internen Organisation der öffentlichen Verwaltung beschäftigen wollen, mag es zunächst so aussehen, als ob diese Fragestellung außerhalb des Gegenstandsbereichs der Wirtschaftswissenschaften liegt. Wie wir jedoch später zeigen wollen, gibt es eine enge Verbindung zwischen den spezifischen gesellschaftlichen Rückkopplungsmechanismen im industriellen und im öffentlichen Bereich und den jeweiligen typischen Formen der Partizipation. Da der Großteil der staatlichen Aktivitäten nicht durch den Marktmechanismus reguliert wird (und häufig nicht einmal nach Marktkriterien bewertet wird), versuchen wir, die spezifischen Probleme der Partizipation von Bürgern und von Staatsangestellten auf die Besonderheiten der politischen Steuerungsmechanismen, wie Wahlen und Abstimmungsverfahren, im Unterschied zur Marktkoordination zurückzuführen. Natürlich können wir diesen Fragenkomplex nicht vollständig auf diese *differentia specifica* zurückführen, sondern wir müssen auch weitere Gesichtspunkte, wie etwa die unterschiedlichen Beteiligungsgrade der betroffenen Gruppen, in Betracht ziehen. Gleichwohl können wir in einem ersten Ansatz die Partizipation im öffentlichen Sektor als eine auch im traditionellen Wortsinne *ökonomische* Fragestellung betrachten, wenn wir unser Ausgangsproblem umformulieren und fragen: Wie beeinflusst außermarktmäßige Allokation im Staatssektor die dort mögliche interne Partizipation, und wie wirkt sich umgekehrt die interne Entscheidungsbeteiligung auf das Verhalten der staatlichen Stellen aus, jeweils verglichen mit den Ergebnissen, die sich bei marktmäßiger Koordination zwischen den Unternehmen und Arbeiterselbstverwaltung innerhalb der Unternehmen im industriellen und landwirtschaftlichen Bereich einstellen würden? Zuvor jedoch müssen wir einige Definitionen einführen und erklären, auf die wir dann im folgenden zurückgreifen werden.

2. Wirtschaftliche und politische Demokratie: eine begriffliche Vorklärung

Zum Verständnis unserer wesentlichen Fragestellung sind einige begriffliche Klärungen erforderlich. Häufig – und nicht ohne Berechtigung – wird Arbeiterselbstverwaltung definiert und zugleich begründet als die (notwendige) Ausdehnung der politischen Demokratie in das Wirtschaftsleben hinein. Nun ist es schon recht schwierig, die genaue Bedeutung von politischer Demokratie zu bestimmen; aber zumindest verbindet jedermann eine gewisse Alltagsvorstellung mit diesem Begriff.³ In weitaus höherem Maße ist es jedoch unklar und nicht von vornherein zu entscheiden, was man unter industrieller oder wirtschaftlicher Demokratie zu verstehen hat. In der Diskussion werden mit diesem Begriff zumindest vier voneinander verschiedene Vorstellungen verbunden. Von diesen ist jedoch nur ein – zugegebenermaßen sehr weites – Konzept mit

der zentralen Idee aller Befürworter von Arbeiterselbstverwaltung – der Forderung nach demokratischen Entscheidungsstrukturen für alle Beschäftigten innerhalb des Unternehmens – vereinbar. Legt man dieses Kriterium zugrunde, so werden alle Formen von Volkskapitalismus, die vom Gedanken der Konsumentenouveränität mit einer gleichmäßigeren Einkommens- und Vermögensverteilung ausgehen, sicherlich nicht mit industrieller Demokratie im obigen Sinne verträglich sein, da derartige Maßnahmen wohl kaum die grundlegenden Autoritäts- und Hierarchiestrukturen innerhalb des Unternehmens ändern werden.⁴ Aber auch eine zweite Verwendung des Demokratiebegriffs, die im wesentlichen in der Übertragung der Mechanismen politischer Demokratie auf das Wirtschaftsleben besteht, würde im Ergebnis nicht der Voraussetzung industrieller Demokratie entsprechen, da sie, wie gleich zu zeigen sein wird, zumindest nicht praktisch nicht durchführbar wäre. Die zugrundeliegende Vorstellung, man könne die Volkswirtschaft durch ein System von Räten auf verschiedenen Ebenen (Betrieb, Sektor, Region, Land) koordinieren, wurde insbesondere nach dem Ersten Weltkrieg in Deutschland von einigen Vertretern der Rätebewegung vertreten.⁵ Wie sollten jedoch gemeinsame Komitees von Arbeitern, Konsumenten und Zulieferern irgendeine vernünftige Entscheidung über Faktoreinsatz, Produktionsmengen und Preise erreichen? Und wie könnte man *praktisch* verhindern, daß die Räte höherer Ebenen (Branche, Region, Land) sich faktisch wie Trusts und Kartelle verhalten?⁶ Mit großer Wahrscheinlichkeit wäre selbst die dritte Alternative, nämlich eine strikte zentrale Planung gegenüber diesen „demokratischen“ Verhandlungssystemen auf verschiedenen Ebenen der Ökonomie überlegen. Selbst wenn man nicht Marktwirtschaft zum Definitionsmerkmal von Wirtschaftsdemokratie macht, so stünde doch Befehlsplanung, *selbst wenn sie in einem demokratischen Staatswesen und von gewählten Körperschaften durchgeführt würde*, in direktem Gegensatz zu unserer Grundvorstellung von ökonomischer Demokratie (im Unternehmen), obwohl sie den formellen Voraussetzungen politischer Demokratie genügen würde.⁷ Dieses System würde, nahezu *per definitionem*, die Arbeiterselbstverwaltung im Betrieb in irgendeinem vernünftigen Sinne aufheben und durch ein Hierarchiesystem bis in die Firma hinein ersetzen, an dessen Spitze dann – demokratisch gewählte oder bestellte – Manager stünden.⁸ Diese Manager hätten die Aufgabe, den demokratischen zentralen Plan durchzuführen, und sie hätten demokratisch legitimierte Macht, die Arbeiter zur Verrichtung der dazu erforderlichen Aktivitäten anzuweisen.

Ganz offenkundig würden all diese formalistischen Anwendungen des politischen Demokratiebegriffs nicht mit unserer Vorstellung von Demokratie im Betrieb vereinbar sein, und es ist auch schwer vorstellbar, daß ein brauchbares Konzept von Arbeiterselbstverwaltung auf derartigen Vorstellungen aufgebaut werden könnte. Wichtiger ist aber eine allgemeinere Schlußfolgerung, die von den Funktionsschwächen der anderen Konzepte nahegelegt wird: die Vermutung nämlich, daß Marktbeziehungen zwischen den Unternehmen und zwischen

Unternehmen und Konsumenten die einzige wirklich praktikable Möglichkeit darstellen, den Arbeitern wirkliche Entscheidungsbefugnis in ihren Unternehmen einzuräumen. Diese Vermutung schließt natürlich nicht aus, daß es darüber hinaus direkte Partizipation von Konsumenten und/oder staatlicher Instanzen geben kann; derartige Formen würden jedoch nur dazu dienen, den Marktmechanismus zu ergänzen (*nicht zu ersetzen*), wenn und soweit dies wegen Marktversagens erforderlich ist, etwa bei Vorliegen externer Effekte oder bei der Bereitstellung öffentlicher Güter. Aber abgesehen von derartigen Fällen scheint uns die Behauptung gerechtfertigt, daß *der Marktmechanismus nicht nur die einzig praktikable Form gesellschaftlicher Koordination ist, die mit Arbeiterselbstverwaltung im Betrieb vereinbar ist, sondern daß sie auch die einzig wünschenswerte Form ist*. Ein kurzer Vergleich zwischen staatlichem und industriellem Bereich wird dies zeigen.⁹

Der wesentliche Vorteil der Koordination über Märkte – zumindest unter idealisierten Bedingungen – ist die enge Verbindung zwischen den Entscheidungen der Unternehmung und deren gesellschaftlicher Bewertung. Wenn etwa die Arbeiter sich dafür aussprechen, ihre Freizeit auszudehnen oder ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern, dann müssen sie die *sozialen* Kosten dieser Besserstellung selbst tragen. Der Rückkopplungsmechanismus, der diese „Zahlung an die Gesellschaft“ ohne unmittelbaren politischen Druck oder direkte Staatsinterventionen vermittelt, besteht in der Bewertung dieser Entscheidungen auf dem Markt: Hat nämlich die Unternehmung in der Ausgangssituation alle ihre Ressourcen voll genutzt, so wird sie eine Produktionseinschränkung – und damit eine Einkommenseinbuße – hinnehmen müssen, die sich aus der Verkürzung der Arbeitszeit oder der Verbesserung der Arbeitsbedingungen ergeben wird. Und selbst in denjenigen Fällen, in denen es keine derartige „Bestrafung“ oder „Bezahlung“ gibt, wenn etwa die Arbeiter infolge verkürzter Arbeitszeit oder verbesserter technischer Ausstattung mehr Freude an der Arbeit haben und dementsprechend die Produktivität steigt, dann ist auch dieses Fehlen einer „Zahlung an die Gesellschaft“ vollkommen unserer Theorie entsprechend. In diesem Falle haben nämlich die Arbeiter ihre Lebensbedingungen verbessert, ohne dafür letztendlich Ressourcen von der Gesellschaft in Anspruch zu nehmen.¹⁰

Ähnlich zu betrachten sind auch solche Fälle, in denen bestimmte Entscheidungen (z. B. Rationalisierungsinvestitionen) kurzfristig zu zusätzlichen Kosten führen, aber langfristig eine Produktivitätssteigerung bewirken. Die Belegschaft hat dann einfach eine „Anleihe“ von der Gesellschaft genommen, die sich in den direkten monetären Kosten der verbesserten Kapitalausstattung und einer möglichen Produktionseinbuße zu Beginn ausdrückt, wenn etwa Anpassungsprozesse an die veränderte Ausrüstung erforderlich sind; die „Rückzahlung“ erfolgt dann später in Form von quantitativ und/oder qualitativ gesteigerter Produktion. Diese Beschreibung ist natürlich nur ein bildlicher Ausdruck der Tatsache, daß die Arbeiter zunächst Einkommenseinbußen erleiden wer-

den, aber langfristig zusätzliches Einkommen verdienen werden. Gleichwohl ist diese Betrachtungsweise nützlich, da sie den Rückkopplungsmechanismus eines Marktsystems unter idealisierten Bedingungen betont. Diese Beispiele zeigen, daß die Marktkoordination nicht nur die Möglichkeit zu wirklich demokratischen Entscheidungen innerhalb des Unternehmens bietet, sondern daß sie darüber hinaus diese Entscheidungen mit den daraus resultierenden gesellschaftlichen Wirkungen verbindet. Ein weiterer damit zusammenhängender Vorteil des Marktmechanismus in einer Selbstverwaltungsökonomie ist darin zu sehen, daß er es jeder Unternehmensbelegschaft erlaubt, ihre eigene Kombination monetärer und nichtmonetärer Entlohnung selbst zu bestimmen, entsprechend den jeweils vorherrschenden Gruppenpräferenzen, solange nur bestimmte Mindestanforderungen, wie etwa die Zahlungsfähigkeit, erfüllt sind.¹¹ Der häufig geäußerte Einwand, daß Marktsysteme nur Gelderträge oder Profite bewerten und daher Arbeiterselbstverwaltung zerstören, übersieht schlichtweg dieses wichtige Merkmal einer Marktwirtschaft mit Arbeiterselbstverwaltung.

Auf der Grundlage dieser recht einfachen Wahllogik ist eine ziemlich konsistente Theorie der Arbeiterselbstverwaltung im ökonomischen Bereich, insbesondere von Jaroslav Vanek (1970), entwickelt worden. Auf dem Hintergrund unserer bisherigen Überlegungen ist es allerdings auch nicht überraschend, daß bisher keine ähnlich kohärente Theorie der Partizipation im öffentlichen Sektor entwickelt worden ist. Die Hauptursache dafür ist eben die mangelnde Anwendbarkeit des Marktmodells in der öffentlichen Verwaltung. Dieser Umstand hat nun verschiedene wichtige Konsequenzen. Zunächst können wir Montesquiueus berühmte Trennung der Staatsgewalt in drei unterschiedliche Teile – Legislative, Exekutive, Rechtswesen – unschwer mit dieser Tatsache in Verbindung bringen. Ein wichtiger Vorteil dieser Trennung ist nämlich die Möglichkeit, demokratische Verfahrensweisen auf den Gesetzgebungsprozeß zu beschränken; auf der anderen Seite ist die Verwaltung in diesem Demokratie-modell lediglich demokratisch kontrolliert, aber nicht selbst nach demokratischen Prinzipien aufgebaut und geregelt.

Nun kann man diese Beschränkung der Demokratie auf die Gesetzgebung und dort auch wieder auf Abstimmungsverfahren von verschiedenen Gesichtspunkten aus deuten und bewerten. Von einem marxistischen Standpunkt aus würde man dazu neigen, diese beschränkte politische Demokratie als eine bloße Form der Klassenherrschaft zu betrachten: Demokratie wird dann betrachtet als ein Mittel, die Herrschaft der Bourgeoisie durch nur „formale“ Demokratie aufrechtzuerhalten, welche die „reale“ Herrschaft der Kapitalisten über die Arbeiterklasse verschleiert, die von den Kapitalisten unmittelbar in der Produktionssphäre und über den Staat als einen „Ausschuß der herrschenden Klasse“ auch mittelbar im öffentlichen Bereich ausgeübt wird. Auch hier liefert unser „Rückkopplungsaspekt“ neue Einsichten über die klassischen marxistischen und nichtmarxistischen Betrachtungsweisen hinaus. Wir werden dies nach einer

kurzen Diskussion der traditionellen Betrachtungsweise von politischer Demokratie deutlich machen.

Im Gegensatz zu den Marxisten neigen die meisten traditionellen Politikwissenschaftler dazu, die klassische Trennung der Staatsgewalt und die daraus resultierende Beschränkung der Demokratie aus allgemeinen Funktionsnotwendigkeiten heraus zu begründen. Sie sehen ähnlich wie die Marxisten, aber natürlich mit ganz unterschiedlicher Bewertung, (politische) Demokratie als ein reines Mittel politischer Administration, und nicht als ein Ziel an sich. Diese instrumentelle Betrachtungsweise unterscheidet sich wesentlich von der klassischen partizipatorischen Theorie, wie sie von J. J. Rousseau und J. St. Mill entwickelt wurde.¹² Diese „moderne“ Betrachtungsweise ist besonders deutlich von J. A. Schumpeter in seinem Buch *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* (1946) ausgedrückt worden: „Die Demokratie ist eine politische *Methode*, das heißt: eine gewisse Art institutioneller Ordnung, um zu politischen – legislativen und administrativen – Entscheidungen zu gelangen, und daher unfähig, selbst ein Ziel zu sein, unabhängig davon, welche Entscheidungen sie unter gegebenen historischen Verhältnissen hervorbringt. Und dies muß der Ausgangspunkt für jeden Versuch einer Definition sein.“ (S. 384) Folgt man Schumpeter, so waren die sogenannten „klassischen Theorien“, die vom Gedanken direkter Partizipation und unmittelbarer Entscheidungsbeteiligung des „Volkes“ ausgingen¹³, auf empirisch unzutreffenden Annahmen aufgebaut. Seine Betrachtungsweise, die von den folgenden Autoren mehr oder weniger geteilt wurde, betont dagegen den instrumentellen Charakter politischer Demokratie.

Wir können Schumpeters Theorie miteinander konkurrierender Eliten leicht im Rahmen unseres Rückkopplungsmodells erklären. Seine Vorstellung von Demokratie als Wettbewerb zwischen qualifizierten Politikern und Experten um die Stimmen der Wähler betrachtet Wahlen und andere Formen politischer Einflußnahme seitens des Volkes als eine Art von *Surrogatmarkt*: Die Leistung von Politikern und politischen Parteien wird durch die jeweiligen Stimmzahlen bewertet, und die Möglichkeit, bei der nächsten Wahl abgewählt zu werden, dient als ein indirekter Kontrollmechanismus gegen den Mißbrauch politischer Macht, ganz ähnlich dem traditionellen Marktmodell, wo Konkurrenz als ein Mittel zur Vermeidung von Monopolmacht dient. Dementsprechend betrachtete Schumpeter die demokratische Methode als „diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnisse vermittels eines Konkurrenzkampfs um die Stimmen des Volkes erwerben“ (S. 428).

Es ist nun ganz interessant zu beobachten, wie nahe Schumpeters Konzept von politischer Demokratie dem traditionellen Modell des industriellen Unternehmens kommt. Wir haben auch in der kapitalistischen Marktwirtschaft einen Kampf der Unternehmer und ihrer Beauftragten um die „Stimmen“ der Käufer (also deren Geld für ihre Produkte) und ebenso einen Kampf um die „Stim-

men“ der Arbeiter – nämlich deren Bereitwilligkeit, falls erforderlich, Arbeit in ihren jeweiligen Unternehmen zu leisten. Stellt sich ein Arbeitgeber allzusehr gegen die Wünsche und Bedürfnisse der Belegschaft, so wird er möglicherweise nicht mehr von seinen Arbeitern „wiedergewählt“, da es diesen ja freisteht, den Unternehmer zu verlassen und sich nach besseren Arbeitsmöglichkeiten und Unternehmen umzusehen. Auch abgesehen von der Möglichkeit, den Unternehmer *tatsächlich* durch Verlassen der Firma „abzuwählen“, gibt es im Unternehmen denselben indirekten Kontrollmechanismus für die Ausübung der Unternehmergewalt, wie ihn Schumpeter für die Demokratie postuliert: Jede vom Unternehmer getroffene Entscheidung kann von seiner Befürchtung (und der objektiven Möglichkeit) beschränkt sein, daß die Arbeiter als Reaktion auf eine bestimmte Entscheidung die Firma verlassen oder daß zumindest das Arbeitsklima erheblich darunter leidet. Es würde aber schwerlich jemand dazu neigen, nur aus diesem Grunde die Unternehmung als eine nicht hierarchische und demokratische Institution zu betrachten.¹⁴ Tatsächlich ist es äußerst zweifelhaft, ob wir die Firma einfach als einen spezialisierten Markt für die Koordination von Produktionsaktivitäten betrachten können und dementsprechend die Beziehung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer als einen gewöhnlichen Vertrag, nur weil jeder Arbeiter seine Mitgliedschaft im Unternehmen einseitig beendigen kann, wie einige wenige Ökonomen tatsächlich anzunehmen scheinen.¹⁵ Weit aus überzeugender und mit der Alltagserfahrung übereinstimmend erscheint dagegen die Vorstellung des Unternehmers als einer wesentlich hierarchischen Institution, die zwar unter Marktbedingungen operiert, aber im Inneren entscheidend durch Unterordnung und Kontrolle organisiert ist, und nicht durch freie Marktverträge und demokratische Entscheidungsmechanismen.

Dieser Vergleich legt einige Zweifel an Schumpeters Demokratie-Modell nahe. Ganz offenkundig ist, daß seine Begriffsbestimmung Demokratie im Sinne unmittelbarer Partizipation zumindest implizit als eine Gefahr für seine instrumentelle Betrachtungsweise des demokratischen Prozesses betrachtet: Das Funktionieren der staatlichen Instanzen wird zweifellos durch das unmittelbare Eingreifen des Volkes in die zwar demokratisch legitimierten, aber selbständigen Institutionen gefährdet. Diese Feststellung ist *vom Standpunkt der staatlichen Verwaltung* zweifellos zutreffend. Praktisch heißt das aber, daß Schumpeter einen Aspekt der Demokratie – nämlich das routinemäßige Funktionieren der demokratischen Institutionen – bei der Bewertung der Leistungsfähigkeit der Demokratie so hoch veranschlagt, daß Partizipation nur als Störung oder Beeinträchtigung des reibungslosen Funktionierens der öffentlichen Verwaltung betrachtet werden kann und demzufolge am besten ganz vermieden werden sollte. Wie Carole Pateman zutreffend feststellt, ist es „ein hervorragendes Zeichen neuerer Demokratietheorien, daß so viel Gewicht auf die Gefahren gelegt wird, die in einer weitgehenden Beteiligung des Volkes an der Politik verbunden sind“ (1970, S. 1). Wir können also in erster grober Näherung

zwei konfligierende Betrachtungsweisen von Demokratie gegenüberstellen: das partizipatorische Modell, das auch unmittelbare Kontrolle der staatlichen Aktivitäten durch das Volk vorsieht, und das „arbeitsteilige Modell“, in dem das Volk die Experten wählt und dafür bezahlt, daß sie ihnen das politische Geschäft abnehmen. Was können wir aus diesen beiden Betrachtungsweisen für die Partizipation im öffentlichen Sektor ableiten? Dieser Frage wollen wir uns im nächsten Abschnitt zuwenden.

3. Gesellschaftliche Rückkopplungsmechanismen im öffentlichen Sektor

Berechtigterweise wurde Schumpeter dafür kritisiert, daß er wichtige Fragestellungen der demokratischen Theorie nicht adäquat behandelt hat und insbesondere, daß er einen romantischen „klassischen Mythos“ direkter Partizipation zurecht konstruiert hat.¹⁶ Sein wichtiger positiver Beitrag war jedoch die Betonung möglicher Rückkopplungsmechanismen, die man im Bereich staatlicher Aktivitäten anwenden könnte. Wir haben bereits die auffällige Analogie zwischen Schumpeters Konzept der öffentlichen Verwaltung und der industriellen Organisation im vorhergehenden Abschnitt betont. Bevor wir nun Schumpeters Begründung für seine spezielle Form sozialer Rückkopplung diskutieren, wollen wir zunächst einige andere Kontrollmöglichkeiten im staatlichen Sektor diskutieren.

Zunächst könnte man fragen: Warum sollte der Staat nicht nach den Prinzipien eines „realen“ Marktes aufgebaut werden, statt daß er bloßen *Marktsurrogaten* unterworfen wird? Es ist nicht von vornherein offenkundig, daß mehr oder weniger marktorientierte Organisationsformen, z. B. durch Einführung realer Preise, in der öffentlichen Verwaltung völlig unpraktikabel wären. Im Gegenteil: in nahezu allen Ländern gibt es weite Bereiche und zahlreiche Tätigkeiten in der öffentlichen Verwaltung, die in gewissem Grade nach Marktprinzipien organisiert sind. Sehr häufig wird ein wohldefiniertes Gut oder eine Dienstleistung vom Staat angeboten und vom Bürger als „Konsumenten“ bezahlt, etwa im Bereich der Kommunalverwaltung und der Rechtspflege. Wesentliche Unterschiede sind dort der weitgehend unfreiwillige Charakter vieler Staatsleistungen, der häufig auf einem staatlichen Monopol in der Produktion und/oder Verteilung solcher Dienste beruht, und die spezielle Form der Preisbestimmung unter derartig monopolistischen Bedingungen. Aber häufig genug sind staatliche Güter und Leistungen nicht wirklich „öffentlich“, sondern weitgehend „individuell“, und zwar in folgendem Sinne: Sie werden von genau bestimmbar Individuen konsumiert, die entsprechend der Inanspruchnahme zur Zahlung herangezogen werden können, falls es keine übergeordneten Kriterien gibt, die einer derartigen Rechnungstellung entgegenstehen, selbst wenn sie technisch möglich ist. Ein sehr bekanntes und aufschlußreiches Beispiel für den letzteren Fall ist das Bildungswesen, in dem es viele gute Gründe (die wir

nicht im einzelnen erörtern wollen) dafür gibt, sich nicht wesentlich auf den Marktmechanismus im Sinne eines strikten Austauschs von Ware gegen Geld zu stützen. Gleichwohl gibt es ein weites Spektrum marktorientierter Regulierungsmöglichkeiten, die nicht nur eine effizientere Allokation der Leistungen des Bildungswesens bewirken könnten, sondern auch eine gleichmäßigere Verteilung dieser Leistung.¹⁷ Die deutsche Nachkriegserfahrung legt beispielsweise die Vermutung nahe, daß sowohl Angebot als auch Qualität von Vorlesungen durch ein System von Kolleggeldern (oder anderen Anreiz- und Entlohnungssystemen¹⁸) gesteigert werden kann und daß das heute vorherrschende System fixierter Gehälter und vorgeschriebener Mindestzahl von Vorlesungsstunden eher leistungshemmend wirkt. Diese Tatsache hat wichtige Konsequenzen für den Inhalt von Partizipation im staatlichen Bereich, die wir im nächsten Abschnitt untersuchen wollen.

Bevor man nun zu allzu weitgehenden Schlußfolgerungen über die Anwendbarkeit marktmäßiger Kriterien im staatlichen Bereich kommt, sollte man jedoch die Grenzen für eine Ausdehnung marktwirtschaftlicher Regulierungsmechanismen betonen, die sich in der Praxis häufig aus völlig unzureichenden Wettbewerbsbedingungen ergeben können. Ein drastisches Beispiel dafür liefert etwa das westdeutsche Gesundheitssystem, in dem die Steuerungsfunktion der Preise durch die Macht der großen Verbände von Medizinern und pharmazeutischer Industrie, gepaart mit der Ohnmacht von Patienten, Politikern und sogar Versicherungen, weitgehend außer Kraft gesetzt und staatliches Eingreifen dringend geboten ist, um den Mängeln in der medizinischen Versorgung und insbesondere der „Kostenlawine“ im Gesundheitswesen wenigstens ansatzweise zu begegnen.¹⁹ Ähnlich lehrreich ist auch die jugoslawische Praxis der letzten zwanzig Jahre, die durch ein seltsames Schwanken zwischen dirigistischen Eingriffen und der vorschnellen Liberalisierung – etwa der Investitionsmittelzuteilung²⁰ – bei ungenügenden Wettbewerbsbedingungen gekennzeichnet ist, nach Meinung des zur „Praxis-Gruppe“ gehörigen Theoretikers Stojanović vor allem deshalb, um die Machtansprüche der staatlichen Bürokratie sicherzustellen.²¹

In der Tat ist gerade die Frage der Investitionsplanung und -finanzierung ganz zentral für jedes partizipatorische System. Dem berechtigten Interesse gerade des selbstverwalteten Betriebes an effektivem Entscheidungsspielraum steht ein nicht weniger einsichtiges Interesse der Geldgeber an Kreditsicherung und der Allgemeinheit an volkswirtschaftlich sinnvollen Investitionsprojekten gegenüber.²² Zwar läßt sich leicht zeigen, daß ein System *direkter* Investitionslenkung mit betrieblicher Demokratie in einen unvereinbaren Gegensatz geraten wird²³, jedoch sind positive Lösungsvorschläge – abgesehen von abstrakten Forderungen nach einem „vollkommenen Kapitalmarkt“ oder nach „bedürfnisgerechter demokratischer Planung“ – bisher erst ansatzweise geliefert worden.²⁴ Wohl in Kenntnis der zunächst ineffektiven bürokratischen Investitionsmittelzuteilung in Jugoslawien, die 1965 durch eine nicht weniger problematische

Mittelvergabe über wenige mehr oder weniger marktbeherrschende Banken abgelöst wurde, hat Jaroslav Vanek eine „National Labor Management Agency“ (NLMA) als öffentliche Institution vorgeschlagen; diese soll u. a. den Markteintritt neuer Firmen anregen und vorfinanzieren, anderen Firmen Kreditmittel zur Behauptung ihrer Position im Wettbewerb zur Verfügung stellen und, falls unvermeidlich, die Liquidation insolventer und ineffizienter Unternehmen abwickeln.²⁴ Eine derartige staatliche Monopolinstitution dürfte sicherlich nicht nach dem Prinzip der Maximierung des Pro-Kopf-Einkommens betrieben werden, so unentbehrlich dieses Prinzip – zusammen mit freiem Marktzugang – für Effizienz und Gleichgewicht einer selbstverwalteten Wirtschaft ansonsten wäre.²⁵ Man müßte also die NLMA nach den Grundsätzen der öffentlichen Verwaltung betreiben, um profitmotivierten Mißbrauch des staatlichen Monopols zu vermeiden. Sicherlich könnte man bis zu einem gewissen Grade durch demokratische Kontrolle die NLMA von anders motiviertem *Machtmißbrauch* – etwa über informelle Beziehungen – *abhalten*. Weitaus schwieriger wird es jedoch sein, diese Institution zu einem leistungsorientierten und reibungslosen *Gebrauch* ihrer Befugnisse *anzuhalten*.²⁶ Selbst wenn also, schwierig genug, die Kontrolle aktiven Mißbrauchs gelingen sollte, bleibt immer noch das Problem formalistischer, langwieriger und umständlicher Prozeduren, wie sie häufig genug in Bürokratien auftreten; allerdings wird man hier als Pluspunkt wirtschaftsdemokratischer Systeme betrachten können, daß durch eine allgemein partizipatorische Grundeinstellung der Bevölkerung und Formen direkter Demokratie relativ günstige Bedingungen für die Bekämpfung bürokratischer Verhaltensweisen gegeben sein werden.

Welche Folgerungen können wir aus dieser Wirkungsanalyse verschiedener Rückkopplungsmechanismen ziehen? Unsere Untersuchung legt die Vermutung nahe, daß immer dann, wenn aus technischen Gründen (z. B. bei öffentlichen Gütern) oder aus politischen Erwägungen heraus (z. B. aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit) eine Marktkoordination nicht anwendbar erscheint, die erforderliche Rückkopplung über den politischen Prozeß erfolgen muß. In diesem generellen Sinne stimmen wir auch mit Schumpeters Betrachtungsweise überein. Unsere Überlegungen machen aber auch deutlich, daß seine rein instrumentelle Demokratiekonzeption gerade zur Lösung dieses von ihm selbst gestellten Problems unzureichend ist. Wie bereits am Vergleich des Schumpeterschen Demokratiemodells mit der Konzeption des traditionellen Unternehmens illustriert, ist die soziale Kontrolle von Entscheidungsträgern durch Wahlmechanismen nur sehr indirekt wirksam; sie wird allenfalls Extremfälle ausschließen. Ergänzende Formen direkter Demokratie können diese soziale Rückkopplung verbessern und verstärken. In unserem Falle tritt noch ein weiteres Argument hinzu: Zu einem ökonomischen System, das auf der Partizipation der Arbeiter basiert, paßt ein „arbeitsteiliges“, dem hierarchischen Unternehmenskonzept nachempfundenes Demokratiemodell wohl schwerlich, da Strukturprinzipien und Wertssysteme beider Bereiche zu unterschiedlich wären.

So einleuchtend diese beiden Einwände gegen Schumpeters Demokratiemodell sein mögen, sind sie doch auch ein wenig tautologisch. Überspitzt formuliert, könnte man sagen, daß beide Begründungen letztendlich die Verwirklichung von Partizipation durch Partizipation fordern. Eine detaillierte Betrachtung des Problems soll uns nun helfen, diesem Tautologieverdacht zu begegnen.

4. Innerorganisatorische Partizipation in der öffentlichen Verwaltung

Gehen wir über zu einer Mikroperspektive des Staatssektors, nämlich zur Betrachtung einzelner Institutionen und Behörden innerhalb der öffentlichen Verwaltung; so erweist sich unser „Feedback“-Ansatz wiederum zur Analyse der Detailprobleme „demokratischer“ Entscheidungsfindung in solchen Organisationen als besonders nützlich. Wir können nämlich aus der *Abwesenheit* von Marktbeziehungen zumindest drei grundlegende Problemtypen ableiten, die in der traditionellen politikwissenschaftlichen Literatur weitgehend vernachlässigt oder übersehen werden.²⁷ In erster Annäherung können wir nämlich in der öffentlichen Verwaltung die folgenden drei miteinander verbundenen Problemkreise heraussondern, die zwar in allen Organisationsformen vorkommen können²⁸, aber im staatlichen Bereich, besonders aufgrund fehlender Marktkoordination, besonders wichtig und ausgeprägt sind:

1. die Frage nach den *Organisationsgrenzen*;
2. das Problem der *Heterogenität der Organisationsmitglieder*, und
3. die Abgrenzung zwischen *Wertentscheidungen und Sachentscheidungen*.

Wir charakterisieren nun kurz jeden dieser drei Problemkreise.

1. Bei Abwesenheit von Marktbeziehungen ist es meist wesentlich schwieriger, die Grenzen der Organisation, innerhalb deren Partizipation wirksam sein soll, zu bestimmen. Eine Dimension dieses Problems kennt man schon aus dem wirtschaftlichen Bereich: die Praktizierung von Arbeiterselbstverwaltung (in Jugoslawien) oder von Mitbestimmung (in der Bundesrepublik) in Großunternehmen. Was soll die zugrundeliegende „Entscheidungseinheit“ sein, und wie sollen sich die Entscheidungsgremien verschiedener Organisationsebenen zueinander verhalten? In Jugoslawien versucht man, dem Problem durch die Einführung überschaubarer und mehr oder weniger autonomer „Grundorganisationen der Vereinten Arbeit“ (GOVA) zu begegnen, die miteinander in Vertragsbeziehungen stehen, wobei nur Entscheidungen der Unternehmensebene (wie Investitionen oder technische Koordination der Betriebsteile) durch entsprechende übergeordnete Gremien getroffen werden.²⁹ Dieser Dezentralisierungsversuch *innerhalb* des Unternehmens läuft natürlich auf die Einführung marktähnlicher Koordinationselemente hinaus; ähnliche Entwicklungen beobachtet man auch in westlichen Großunternehmen, die Verrechnungspreise, „Profitzentren“ und ähnliche monetäre Lenkungssysteme innerhalb des Unternehmensbereichs einführen. Derartige marktorientierte Dezentralisierungsversuche, die innerhalb

der Organisation „die Vorteile kollektiver Aktion in Situationen, in denen das Preissystem versagt“ (Arrow, 1974, S. 33), mit monetären Anreizen zu kombinieren suchen, sind in weiten Bereichen der öffentlichen Verwaltung nicht anwendbar, und zwar schlicht deswegen, weil es überhaupt keinen Preismechanismus gibt. Daher wirft die Frage effektiver demokratischer Entscheidungsfindung in hinreichend überschaubaren Gruppen oder Teilen großer staatlicher Organisationen zusätzliche Probleme auf, da in vielen Fällen eine indirekte Koordination dieser Organisationsteile durch Kontrakte und/oder interne Verrechnungspreise nicht durchführbar sein wird. Im nächsten Abschnitt werden wir das am Beispiel der Universität illustrieren.

Wahrscheinlich noch gewichtiger ist eine zweite Problemdimension: Haben wir nämlich Marktcoordination zwischen den „Wirtschaftssubjekten“, wie Unternehmen und Haushalten, gleichviel, ob innerhalb dieser Entscheidungseinheiten „hierarchische“³⁰ oder partizipatorische Entscheidungsmechanismen herrschen, so läßt sich die Frage, wer zur Organisation gehört und wer nicht, zumindest *im Prinzip* beantworten. Natürlich gibt es in der Praxis zahlreiche Zuordnungsschwierigkeiten, aber die grundsätzliche Antwort lautet: Mitglieder eines Unternehmens sind die Arbeiter, einschließlich des Managements, da dieser Personenkreis ihre Arbeitsleistungen unmittelbar der Unternehmung zur Verfügung stellt und mit ihr durch Arbeitsverträge verbunden ist. Im allgemeinen werden wir dagegen nicht die Abnehmer der vom Unternehmen produzierten Güter dazurechnen und ebensowenig die Lieferanten oder die Kapitalgeber, da sie durch gewöhnliche marktmäßige Verträge mit der Unternehmung verbunden sind. Wie bereits gesagt, wird es in der Praxis viele Grenzfälle geben³¹, aber wir können präzise *theoretische* Abgrenzungen für die Organisation „Unternehmung“ und ihre Mitglieder geben.³² Bei vielen öffentlichen Institutionen ist das nicht so einfach, und zwar vor allem deswegen, weil es keine einfache Unterscheidung danach gibt, ob marktmäßig oder außermärklich koordiniert wird. Im nächsten Abschnitt werden wir dies an verschiedenen Beispielen (insbesondere dem der Universitäten) näher veranschaulichen. An dieser Stelle genügt es zu fragen, ob wir einen Studenten als ein (gleichberechtigtes?) Mitglied der Universität betrachten wollen oder als Konsument von Wissen, das von dieser Institution zur Verfügung gestellt wird, oder gar als Zubringer öffentlicher Legitimation für die außerhalb der Lehre gelegenen Aktivitäten der Professoren? Ähnlich könnte man die Frage stellen, ob ein Wehrpflichtiger als (gleichberechtigtes?) Mitglied einer (Berufs-)Armee betrachtet werden soll oder als ein (Zwangs-)Konsument der wesentlichen soldatischen Tugenden oder gar als (Zwangs-)Lieferant von Exerziermaterial für die Unteroffiziere? Auch weniger drastische Beispiele würden dieselbe Vermutung nahelegen, daß nämlich die Festlegung des Teilnehmerkreises an gemeinschaftlichen Entscheidungen schwierig ist, da es keine einfachen und allgemeingültigen Kriterien, sondern nur Zweckmäßigkeitserwägungen im Einzelfall für die Bestimmung der Mitgliedschaft in vielen öffentlichen Organisationen gibt.

2. Eng verbunden mit dieser Frage ist ein zweites Problem, nämlich das der *Heterogenität* der Mitglieder in staatlichen Organisationen. Ähnliche Probleme gibt es natürlich auch in Industrieunternehmen, und auch die jugoslawische Praxis belegt, daß es in selbstverwalteten Unternehmen auffällige Unterschiede im Partizipationsgrad verschiedener Gruppen von Arbeitern gibt.³³ Die Belegschaft eines jeden Unternehmens besteht aus Individuen mit unterschiedlichen Ansprüchen, Qualifikationen und Erwartungen.³⁴ Gleichwohl kann auch ein weniger qualifiziertes oder zeitlich weniger involviertes Unternehmensmitglied *im Prinzip* durch ständige Beteiligung an Entscheidungen, sozusagen durch „learning by doing“, langfristig tatsächlichen Einfluß auf diese Entscheidungen gewinnen. Diese Möglichkeit steht für Teile der öffentlichen Verwaltung, wie Finanzwesen, Justiz oder Polizei, *prinzipiell* auch offen, selbst wenn das bürokratische Klima und hierarchische Beförderungsprinzipien eine derart aktive Beteiligung nicht gerade fördern; für zahlreiche andere Organisationen, wie etwa Armee, Schulwesen, Hochschulen, Krankenhäuser, gilt dagegen, daß sie typischerweise für relativ kurzfristige Übergangsperioden konzipiert sind. Diese Tatsache trägt natürlich nicht zur Heranbildung langfristiger Erwartungsstrukturen und damit verbundener Identifikation mit der betreffenden Organisation bei. Ein gewisses Maß an Identifikation mit der Institution, zu der man gehört, ist jedoch für eine aktive und verantwortliche Beteiligung an den Entscheidungsprozessen unabdingbar.³⁵ Einige unserer Beispiele betreffen die auch in der Industrie und im Handwerk auftretende Ausbildungssituation potentieller Partizipanten; ein wichtiger Unterschied bleibt aber selbst da die unterschiedliche Wahrscheinlichkeit, *nach* der Ausbildung ein ständiges oder zumindest längerfristiges Organisationsmitglied zu werden: im wirtschaftlichen Bereich ist sie im allgemeinen hoch, im staatlichen dagegen meist niedrig, in einigen Fällen sogar gleich Null.

3. Auch für das partizipatorische Wirtschaftsunternehmen erforderlich und möglich ist die „Trennung des Bereichs der Wertvorstellungen und Interessen vom Bereich der fachlichen Qualifikation, der politischen von der Fachautorität, politischer Entscheidungen von administrativer Tätigkeit“, wie Horvat (1973, S. 252) richtig betont. Bereits in Industriebetrieben bereitet diese *theoretische Trennung zwischen Wertentscheidungen und Fachentscheidungen* erhebliche praktische Schwierigkeiten: Wie bereits erwähnt, ist der Beteiligungsgrad am Entscheidungsprozeß mit dem Qualifikationsgrad der Unternehmensmitglieder und ihrer Stellung im technischen Arbeitsprozeß positiv korreliert. Unternehmensmitglieder mit besseren Fertigkeiten und höherer Berufsqualifikation haben daher mehr fachliche Autorität und mehr Einfluß, und zwar aus mindestens zwei verschiedenen Gründen: 1. Ihre höhere Qualifikation und größere Verantwortlichkeit gibt ihnen im täglichen Arbeitsprozeß *per se* eine hervorgehobene, privilegierte Position, und 2. sie sind stärker in den Entscheidungsgremien vertreten und haben dort aufgrund ihres Fachwissens auch mehr Einfluß, so daß ihre Interessen auch in einem demokratisch

konzipierten Entscheidungsprozeß stärker zur Geltung kommen. Manager und Fachleute sind sogar bis zu einem gewissen Grade in der Lage zu *definieren*, was im konkreten Fall eine wertorientierte demokratische Entscheidung ist und was in den davon getrennten Bereich des Fachwissens und der sachlichen Zuständigkeit gehört. Und selbst im Bereich zweifelsfreier Wertentscheidungen haben die besser qualifizierten Organisationsmitglieder über die schon genannten Einflußchancen hinaus zusätzliche Einwirkungsmöglichkeiten bei der Auswahl und der Präsentation der zur Abstimmung stehenden Alternativen.

Wiederum läßt sich zeigen, daß diese Probleme in zahlreichen öffentlichen Institutionen noch schwerwiegender sind. Naheliegende Beispiele dafür sind Schulen und Universitäten. Die eher enttäuschenden Erfahrungen mit der deutschen Universitätsreform in den letzten zehn Jahren belegen die Bedeutung dieser Fragestellung. Trotz der Überfälligkeit von Veränderungen im Hochschulbereich und guter Absichten geriet die Reformbewegung etwas in Mißkredit, da manche ihrer Vertreter die erforderliche Trennung zwischen Sach- und Wertentscheidungen vernachlässigten, die gerade in diesem Bereich eine besondere Bedeutung hat. Freilich hatten die Initiatoren des Reformprozesses das Problem erkannt und deutlich darauf hingewiesen, „daß Entscheidungen; die Fachkompetenz verlangen, nicht dysfunktionalen Willensbildungsprozessen unterworfen werden“ (Denninger et al., 1968).

Die besondere Bedeutung dieser Abgrenzungsproblematik hängt natürlich eng mit den beiden zuvor diskutierten Fragestellungen (Organisationsgrenzen und Heterogenität der Organisationsmitglieder) zusammen; es ist jedoch sinnvoll, die Frage der fachlichen Kompetenz von dem generellen Problem der Abgrenzung von Organisationen gegenüber der Umwelt getrennt zu behandeln. Eine direkte Partizipation von Bürgern in zahlreichen öffentlichen Institutionen wird schon durch ihren Mangel an Fachwissen ernstlich behindert, wenn nicht unmöglich gemacht; selbst die besser qualifizierten Vertreter der Legislative haben nur sehr beschränkte Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten, da sie im allgemeinen nicht über ebensoviel Detailwissen verfügen wie die beruflich spezialisierten und weitaus besser ausgestatteten Mitglieder der Exekutive. Diese generelle Problematik wird nun wiederum durch das Fehlen von Wettbewerbsmechanismen verschärft, da dieses Fachwissen und die damit verbundene Macht zu einem großen Teil nur *innerhalb* der Verwaltung und der entsprechenden Funktionen erworben werden kann. Gerade aber im Bereich der öffentlichen Verwaltung erfolgt die Zuweisung von Stellen nach bürokratischen Kriterien (unter weitgehendem Ausschluß von Konkurrenz), und zwar vorzugsweise an Mitglieder der betreffenden Organisation selbst, die die Wertungen und Einstellungen der Organisation teilen.³⁶

Bevor wir im Schlußteil diese drei Grundprobleme der Partizipation in der öffentlichen Verwaltung an konkreten Beispielen weiter erläutern, wollen wir noch kurz die politikwissenschaftliche Diskussion dieser Problematik kommentieren.³⁷ Auffällig ist zunächst, daß es erhebliche Unterschiede in der Bewer-

tung von Partizipation im öffentlichen Sektor gibt, selbst wenn wir uns auf jene Autoren beschränken, die grundsätzlich dem Gedanken einer umfassenden Demokratisierung positiv gegenüberstehen. In seiner ausgezeichneten Studie *Und nach der Revolution?* unterstützt Robert Dahl (1975) die Beteiligung aller Unternehmensmitglieder an den Entscheidungen (Kap. 3.2), während er direkte Partizipation im öffentlichen Sektor, nicht zuletzt wegen der großen Anzahl der Beteiligten, für weitgehend undurchführbar hält (Kap. 3.3). Auf der anderen Seite vertritt W. N. Dunn (1975, S. 1 f.) die Auffassung, „die sich gegenwärtig in öffentlichen Organisationen vollziehenden Änderungen bilden den Stoßkeil einer umfassenden gesellschaftlichen Transformation, die in verschiedenen Formen der Selbstverwaltung kulminieren wird“. Eine etwa dazwischenliegende Position vertritt G. David Garson (1975), er sieht einerseits „die Zunahme von Expertenwissen, von zentralisierter Budgetierung und Programmierung, von computergesteuerten Management-Informationssystemen, ... das schlichte Wachstum des Umfangs der Bürokratie“. Andererseits hält er es für „gleichermaßen möglich, Beweise für neue, demokratischere Arbeitsbeziehungen zu finden, die auf das hindeuten, was der Titel von George Berkleys neuem Buch ist, nämlich eine *Administrative Revolution*“ (S. 2).

Ähnlich widersprüchliche Meinungen und Behauptungen kann man auch in der deutschen politikwissenschaftlichen Diskussion feststellen, bei der überdies nicht einmal klar zwischen Partizipation im industriellen und im staatlichen Bereich unterschieden wird. So argumentiert etwa Michael Zöller (1975, S. 35) gegen Vilmar (1974, 1975) sicherlich zu umfassende und zu wenig strukturierte Konzeption von „allgemeiner Demokratisierung“ oder von „Wirtschaftsdemokratie“ mit der apodiktischen Feststellung: „Die Definition von Gemeinwohl oder ‚volkswirtschaftlichen Gesamtinteressen‘ kann ... notwendigerweise nicht da stattfinden, wo (wie auf der Ebene des einzelnen Betriebes) nur spezifische Gruppeninteressen ihren Ausdruck finden.“ Zöller übersieht gerade den Grundgedanken marktwirtschaftlicher Arbeiterselbstverwaltung, nämlich die Koordination der spezifischen Interessen jeder Unternehmensbelegschaft über ein System funktionsfähiger Märkte. Freilich ist dieses Koordinationsmodell nicht vollständig, da externe Effekte, öffentliche Güter und ähnliche „praktische“ Probleme nicht hinreichend erfaßt werden; diesen möglichen Einwand sieht Zöller aber gar nicht. Statt dessen wählt er seine Beispiele für die Organisation egoistischer und unkontrollierter Gruppeninteressen zum Nachteil der Gesellschaft gerade nicht aus dem wirtschaftlichen Bereich, für den er die Behauptung aufstellt, sondern vielmehr aus öffentlichen Institutionen wie etwa Krankenhäusern, Hochschulen und politischen Parteien.

Wesentliche Fragen der politikwissenschaftlichen Partizipationsdebatte sowohl in der Bundesrepublik wie den Vereinigten Staaten waren eher technischer Art: das Problem großer Teilnehmerzahlen bei beschränkter Zeit (*large numbers problem*), Schwierigkeiten der Organisation bestimmter Interessen (etwa von Konsumenten oder alten Leuten) oder die Bildung von Präferenzen

und Verhaltensweisen in kleinen Gruppen. So wichtig diese Fragen auch sind, der logisch vorangehende Schritt muß in der Frage bestehen: Wie werden diese besonderen Gruppeninteressen und -aktivitäten aufeinander abgestimmt? Die Schlußfolgerung erscheint naheliegend, daß das breite Spektrum divergierender Behauptungen und Meinungen zur Partizipationsproblematik, das wir in der traditionellen Diskussion der Frage beobachten, wesentlich aus der generellen Vernachlässigung der verschiedenartigen Formen sozialer Koordination in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen resultiert. Die eher phänomenologischen Ansätze, die sich auf Einzelfälle stützen, müssen nahezu unvermeidlich zu unterschiedlichen Schlußfolgerungen führen, die allesamt am selben Mangel kranken: sie lassen sich nicht verallgemeinern. Auch unsere Überlegungen führten bisher nur zu eher negativen, wenn auch generellen Konklusionen. Wir wollen zum Abschluß anhand einiger empirischer Fälle einige positive Hinweise dafür geben, wie man zu einem funktionsfähigen und aufeinander abgestimmten Modell von Partizipation im öffentlichen Sektor gelangen kann.

5. Einige praktische Beispiele

Zur Veranschaulichung unserer generellen Überlegungen über Formen der Partizipation in öffentlichen Institutionen konzentrieren wir uns auf die Beispiele der Universitäten und der Krankenhäuser. Beide Organisationen sind durch eine Mischung oder ein Nebeneinander von marktmäßigen und außermarktmäßigen Beziehungen gekennzeichnet, durch Elemente freiwilliger Verträge und staatlichen Zwanges, und durch Eigenschaften privater und öffentlicher Güter. Außerdem treten in beiden Fällen erhebliche externe Effekte auf. Daher muß eine Sichtweise, die den einen Aspekt zu Lasten des anderen einseitig hervorhebt, unbefriedigend bleiben. Dies gilt etwa für Watrins (1976, S. 6) marktorientierte Beschreibung der deutschen Hochschulreformen als „institutionelle Veränderungen, die Verhaltensweisen und Positionen von *Nachfragern (Studenten)* und ihren *Anbietern (Professoren)* zu beeinflussen suchen und die gleichzeitig die Eigentumsrechte der *kollektiven Eigentümer* (d. h. der *Steuerzahler*) ernstlichen Beschränkungen unterwirft“ (Hervorhebung hinzugefügt). Diese Beschreibung ist ebenso einseitig, wie es eine in der Hochschulpolitik auch anzutreffende Auffassung ist, die auf einer formalen Übertragung der Grundsätze politischer Demokratie auf die Universitäten beruht. Als praktischen Kompromiß zwischen beiden Extrempositionen hat man in der Bundesrepublik das Konzept der *Gruppenuniversität* entwickelt, die als System abgestufter Verantwortlichkeit der verschiedenen betroffenen Gruppen (Hochschullehrer, „Mittelbau“, Studenten, „nichtwissenschaftliches Personal“) aufgefaßt werden kann, wobei jedoch im Konfliktfall die letzte Entscheidungsgewalt bei der Gruppe der Hochschullehrer liegt.³⁸ Eine derartige Anordnung der Gruppen nach ihrer tatsächlichen oder vermeint-

lichen akademischen Qualifikation ist jedoch sehr unvollständig. Verbindet man z. B. den Partizipationsgrad mit den Erwartungen der Teilnehmer hinsichtlich ihrer künftigen Mitgliedschaft, so gibt es weitaus mehr Gemeinsamkeit zwischen den Gruppen I und IV (Hochschullehrer und „nichtwissenschaftliches Personal“) einerseits und den Gruppen II und III („Mittelbau“ und Studenten) auf der anderen Seite. Letztere betrachten im Gegensatz zu den ersten beiden Gruppen ihren Status in der Universität als transitorisch. Eine andere Gliederung wird sich dagegen ergeben, wenn man das Kriterium der erwarteten künftigen Zugehörigkeit zu einer *anderen* Gruppe in *dieser oder einer anderen* Universität zugrunde legt, etwa die Aussichten, Assistent zu werden oder zum Hochschullehrer aufzusteigen.

Ohne dies Problem in seinen vielfältigen Aspekten erschöpfend behandeln zu können, läßt sich doch immerhin folgern, daß es keinen einfachen gesellschaftlichen Rückkopplungsmechanismus im Hochschulbereich gibt, der allein zu einer adäquaten Koordination zwischen den Interessen der einzelnen Gruppen und der Organisation insgesamt und insbesondere zwischen den Interessen der Universität und den Ansprüchen und Erwartungen der Gesellschaft führen würde. Es empfiehlt sich daher ein differenziertes Vorgehen, das verschiedenartige Koordinationselemente miteinander kombiniert. Wir können hier zwar keine ausgearbeitete Lösung dieses komplexen Partizipations- und Koordinationsproblems anbieten, aber doch einige Hinweise auf Strukturelemente eines möglichen Lösungsansatzes geben.

Zunächst schließt die zuvor geübte Kritik an der naiven Sicht von Hochschulen als Märkte für Wissenschaft keineswegs aus, daß man in stärkerem Maße ökonomische Kriterien im Hochschulbereich anwendet. Im Gegenteil, die (Wieder-)Einführung monetärer *und* nichtmonetärer Anreizsysteme wird mit hoher Wahrscheinlichkeit die Leistungsfähigkeit der Universitäten steigern. Wir haben als Indiz dafür bereits die Möglichkeit von Stipendien erwähnt, die über eine Besteuerung des durch Ausbildung später erhöhten Einkommens rückzahlbar sind. Ein anderes wichtiges Beispiel sind Gebühren für einzelne Vorlesungen und Seminare (Kollegelder), die unter bestimmten Bedingungen die Hochschullehrer dazu veranlassen können, quantitativ und qualitativ verbesserte Veranstaltungen anzubieten, und die andererseits die Studenten dazu bringen könnten, sorgfältiger zwischen verschiedenen Veranstaltungsangeboten auszuwählen. Solche monetären Lenkungssysteme sind natürlich nur begrenzt anwendbar, da Einkommensungleichheiten und unvollständige Information bei den Studenten sowie der Zwangscharakter vieler Kurse diese Rückkopplung verzerren werden. Aber nicht immer sind diese Hindernisse so bedeutend, daß sie die Anwendung solcher Anreizsysteme von vornherein verbieten.

Wichtiger ist aber die Möglichkeit, derartige Rückkopplungen auch über nichtmonetäre Lenkungssysteme vornehmen zu können. Selbst wenn der Zwangscharakter einer Veranstaltung beispielsweise eine Lenkung über Kollegelder als wenig sinnvoll erscheinen läßt, ist es immer noch möglich, den Studenten

eine nichtmonetäre Bewertung der Veranstaltung, insbesondere der diaktischen Leistung des betreffenden Hochschullehrers (etwa mit Hilfe standardisierter Fragebogen), zu gestatten. Solche Verfahren werden z. B. an verschiedenen amerikanischen Universitäten angewandt. Wird diese Bewertung Bestandteil der gesamten akademischen Leistungsbeurteilung eines Hochschullehrers (und übt sie daher auch einen Einfluß auf sein künftiges Einkommen und seine beruflichen Chancen an anderen Hochschulen aus), so ist eine Umverteilung seiner Arbeitszeit zugunsten der Lehrtätigkeit zu erwarten. Das gegenwärtig bestehende System in der Bundesrepublik gibt weder in monetärer noch in nichtmonetärer Hinsicht wesentliche Anreize, in „Lehrtätigkeiten zu investieren“ – jedenfalls nicht über das gesetzlich vorgeschriebene Minimum hinaus –, falls sich diese nicht gerade als Kuppelprodukt bei Veröffentlichungen ergeben.³⁹ Natürlich ist die Grundidee der öffentlichen Bewertung staatlicher Leistungen durch die betroffenen Bürger in einer Vielzahl von Institutionen praktikierbar, und sie wird auch zum Teil schon praktiziert. In vielen Fällen läßt sich so die Leistungsfähigkeit der staatlichen Organisation für die Gesellschaft verbessern.⁴⁰

Ein drittes, häufig vernachlässigtes Lösungselement betrifft die Rolle des professionellen Managements. Zahlreiche Routineentscheidungen belasten häufig das Zeitbudget demokratisch legitimierter Gremien. Selbst wirtschaftswissenschaftliche Abteilungen haben häufig genug einen umfangreichen Apparat von Gremien, Beiräten und Beauftragten – meist hochbezahlte und qualifizierte Wissenschaftler –, die sich im wesentlichen nur mit immer wiederkehrenden Problemen zu befassen haben, die man ohne große Schwierigkeiten an dafür geschulte „nichtwissenschaftliche“ Mitarbeiter delegieren könnte; die demokratischen Institutionen könnten sich in solchen Fällen auf allgemeine Kontrollaufgaben und auf die Schlichtung von Streitfällen (als Anrufungsinstanzen) beschränken. Aber selbst Ökonomeprofessoren verwenden einen Großteil ihrer Arbeitszeit für Verwaltungstätigkeiten, die besser und billiger von Verwaltungsangestellten verrichtet werden könnten, obwohl sie doch in ihren Einführungskursen so viel von den Gewinnen aus Arbeitsteilung und Handel sprechen. Natürlich gibt es dabei schwierige Probleme der Kontrolle, und bestimmte verantwortungsvolle Tätigkeiten im administrativen Bereich müssen dem wissenschaftlichen Personal vorbehalten bleiben (etwa Qualifikationsbeurteilungen bei Stipendien). Aber auch dort ist Spezialisierung möglich, indem man solche Aufgaben an einzelne Individuen (zumindest zur Entscheidungsvorbereitung) delegiert, so daß auch Assistenten und sogar fortgeschrittene Studenten einbezogen werden können; wichtig ist nur, daß solche Aufgabenzuweisungen zeitlich limitiert bleiben, um die entsprechenden Funktionsträger nicht zu sehr von der eigentlichen akademischen Arbeit zu entfremden. Derartige Delegationsverfahren würden dann die Zeit für eine gründliche Beratung der wenigen wirklich wichtigen Entscheidungen freimachen, die dann tatsächlich gemeinsam von allen Mitgliedern einer wissenschaftlichen Institution gemeinsam getroffen

werden müssen.⁴¹ Das gegenwärtige mit Routinefragen überlastete Gremiensystem führt im Endeffekt zu einer Schwächung der universitären und einer Stärkung der außeruniversitären Institutionen (etwa der Kultusministerien). Die fehlende Delegation schwächt also letztlich die Beteiligungsrechte der unmittelbaren Partizipanten.

Dieser zuletzt diskutierte Fall veranschaulicht das bereits erwähnte allgemeine Koordinationsproblem zwischen verschiedenen Ebenen der staatlichen Verwaltung. Demokratische Entscheidungsverfahren auf einer Ebene (etwa der Gemeinden oder der Universitäten) werden leicht außer Kraft gesetzt durch Subordinationsbeziehungen zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen. Da jede dieser Entscheidungsebenen ihre eigene demokratische Legitimation haben kann, kann man das Koordinationsproblem nicht durch einfachen Rekurs auf allgemeine Demokratieforderungen lösen. In demokratisch strukturierten Gesellschaften gibt es jedoch zahlreiche Hilfsmechanismen gegen den Machtmißbrauch höherer Instanzen, wie etwa die öffentliche Meinung, Massenmedien, politische Parteien und Interessenverbände, Bürgerinitiativen und andere Formen kollektiver Aktion. Dieser politische Prozeß wird in einer Gesellschaft, die durch partizipatorische Arbeitsbeziehungen gekennzeichnet ist, sicherlich wirksamer sein als in Schumpeters (1946) Welt, in der das politische System ähnlich organisiert ist wie die kapitalistische Produktion: dort haben wir zwei konkurrierende Gruppen von Eliten, nämlich die Unternehmer und die Politiker, und „Demokratie“ heißt für die Mehrzahl der Bevölkerung nichts anderes als die Wahl unter den Mitgliedern dieser beiden Eliten.

Viele unserer Schlußfolgerungen aus dem Hochschulbereich lassen sich auch auf die Krankenhäuser übertragen. Der wesentliche Unterschied besteht darin, daß der Patient eine passivere und (hoffentlich) kurzfristigere Rolle hat als etwa der Student an der Universität. Der Patient kann mit größerer Berechtigung als Konsument der Institution Krankenhaus betrachtet werden und daher nicht als Mitglied. Aber selbst in diesem Extremfall läßt sich unsere Grundvorstellung von Partizipation als ein System abgestufter Verantwortlichkeit anwenden. Wie zahlreiche Wissenschaftler überzeugend dargelegt haben, wird die medizinische Behandlung wesentlich erfolgreicher, in vielen Fällen überhaupt erst möglich werden, wenn man den Patienten nicht als bloßes Objekt ärztlicher Kunst, sondern als Teilnehmer in einem Prozeß der Genesung betrachtet (vgl. etwa Lüth, 1974). Die Gefahr romantischer Übertreibungen liegt hier nahe; gleichwohl scheint uns, daß jenseits des Bereichs von Expertentum und professioneller Spezialisierung auch im Gesundheitswesen Raum für und Bedarf an Partizipation ist.⁴² Zur detaillierten Ausarbeitung dieses dynamischen Partizipationskonzepts als Lern- und Kommunikationsprozeß sind natürlich weitergehende empirische und theoretische Untersuchungen erforderlich. Erste Schritte in diese Richtung hat insbesondere Jaroslav Vanek (1976) unternommen.

6. Abschließende Bemerkungen

Unsere Untersuchung der Partizipation im öffentlichen Sektor war etwas zugunsten der Selbstverwaltung im wirtschaftlichen Bereich verzerrt, da wir hier bewußt und einseitig die besonderen Probleme der öffentlichen Verwaltung zur Abwesenheit von Marktkoordination in Beziehung gesetzt haben; daher erscheint Partizipation in der staatlichen Verwaltung als problematischer. Mindestens läßt sich aber als Ergebnis festhalten, daß nur eine Kombination verschiedener Koordinationsmechanismen, wie Abstimmung, direkte Partizipation, monetäre und nichtmonetäre Bewertungsverfahren, zu ähnlich befriedigenden Rückkopplungen zwischen den verschiedenen Ebenen führen wird, wie dies im wirtschaftlichen Bereich ein ideal funktionierender Markt tun wird, ohne daß wesentliche zusätzliche Mechanismen erforderlich sind.

Sicher kann man gegen diese Betrachtungsweise einwenden, daß die Vorstellung eines „ideal funktionierenden Marktes“ keine vernünftige Bezugssituation liefert, da es in der Realität kaum solche Märkte gibt und da das wirtschaftliche System seinerseits ja gar nicht funktionieren kann ohne ein umfangreiches und entwickeltes System von staatlichen Institutionen und Aktivitäten. Selbstverständlich akzeptieren wir das Argument, daß Marktkoordination nicht möglich ist ohne weite Bereiche außermärklicher Entscheidungsabstimmung im staatlichen Bereich. Ebenso wenig würden wir der Feststellung widersprechen, daß eine nur ökonomische Rückkopplung, die auf extrinsischen, besonders monetären Anreizen basiert, auch die Verwirklichung von Partizipation gefährden kann, da wichtige Elemente von Wirtschaftsdemokratie, wie Solidarität, Altruismus und direkte Kommunikation zwischen den ökonomischen Einheiten, in einem System, das auf Gruppenegoismus zu basieren scheint, sich nur schwerlich entwickeln können.

So berechtigt derartige Argumente sind, so wenig treffen sie doch den Grundgedanken dieser Arbeit. Wir haben bereits darauf hingewiesen, daß marktwirtschaftliche Arbeiterselbstverwaltung keinesfalls rein monetäre Zielsetzungen impliziert, sondern innerhalb gewisser Grenzen auch andere Kriterien, wie Freizeit, Sozialkonsum oder „Arbeitsqualität“, je nach den betrieblichen Wertvorstellungen, zum Zuge kommen läßt. Und überdies können sich kurzsichtige und egoistische Interessen, wie auch die Erfahrung der staatssozialistischen Länder belegt, in staatlichen Planungsbürokratien mindestens ebenso leicht entwickeln. Die wesentliche Absicht dieser Arbeit war vielmehr, zu zeigen, daß wir zwar keine ausgearbeitete Theorie des „politischen Systems“ und demzufolge der dort anzutreffenden Partizipationsproblematik haben, daß wir aber durch den Vergleich mit der Selbstverwaltung im industriellen Bereich interessante Einsichten in die Spezifika dieser Problematik sozusagen *e negativo* gewinnen können. Natürlich ist ein derartiger Ansatz keineswegs erschöpfend, da wichtige Elemente, wie etwa die Sozialisation von Individuen in Gruppen und Organisationen, der Einfluß von Ausbildung oder außerökonomische Werthaltungen nicht systema-

tisch berücksichtigt wurden. Diese Betrachtungsweise könnte aber ein wichtiger erster Schritt zum Verständnis der Partizipationsproblematik im öffentlichen Sektor sein und darüber hinaus erklären helfen, warum die traditionelle Diskussion dieser Frage nicht zu wesentlichen Erkenntnissen geführt hat: sie übersah einen, wenn nicht den zentralen Punkt.

Das zweite Ergebnis unserer Überlegungen war die differenzierte Vorstellung, daß Partizipation im öffentlichen Sektor auf einer Vielzahl von Rückkopplungsmechanismen basieren muß und daß sie sich in einer Vielzahl konkreter Formen äußern wird. Nicht alle Formen werden mit der Idealvorstellung von „demokratischen Entscheidungen zwischen gleichberechtigten Mitgliedern“ übereinstimmen. Wir betrachten aber Partizipation nicht als abstraktes Ideal, sondern als praktischen Prozeß des Lernens und der Kommunikation in einem System abgestufter Verantwortlichkeit. Zweifellos trifft für diese vorläufigen Überlegungen zu, was der Autor einer interessanten Arbeit über Selbstverwaltung im Universitätsbereich abschließend über seine Studie meint:

„Dieser ... Beitrag hat vor allem Fragen aufgeworfen, und das war seine Absicht. Selbst die hier vorgeschlagenen ‚Antworten‘ waren nur grob skizziert und haben ihrerseits neue Fragen aufgeworfen. Im Glauben, daß Selbstverwaltung eine vielversprechende Idee ist, was immer an Hemmnissen und immanenten Schwierigkeiten auftreten mag, hoffen wir, daß diese Fragen einen Anreiz für weitergehende Überlegungen geben werden.“ (Durasoff, 1976, S. 7)

Anmerkungen

- 1 Allerdings sind alle Formen von „Marktsozialismus“ ausgeschlossen, die keine innerbetriebliche Partizipation der Arbeiter vorsehen, wie etwa die berühmt gewordenen Modelle von Lange (1938) und Lerner (1936) oder auch das gegenwärtige ungarische System mit partieller Marktkoordination zwischen hierarchisch geleiteten Unternehmen.
- 2 Die erste Möglichkeit hatte John Stuart Mill (vgl. Buch IV, Kap. VII, § 6 seiner *Principles* (1848)) im Auge, während die zweite Alternative von den tschechoslowakischen Reformern im „Prager Frühling“ von 1968 (vgl. dazu etwa Kosta (1976)) vorgesehen und zum Teil auch verwirklicht war: Diese versuchten, die von ihnen angenommene Überdezentralisierung des jugoslawischen Systems durch eine Mischung von Staats- und Assoziationssozialismus zu vermeiden. Eine dazwischen liegende Position, vielleicht etwas stärker an das liberale Modell angelehnt, ist vor allem von Jaroslav Vanek (1970), Teil IV, und Roger McCain (1975) entwickelt worden, die dem Staat in einem System marktwirtschaftlicher Arbeiter selbstverwaltung im wesentlichen die Aufgaben eines traditionellen Wohlfahrtsstaates (einschließlich *indikativer* Planung) zuweisen.
- 3 Es ist jedoch im einzelnen sehr schwierig, den Begriff der Demokratie präzise zu definieren, wie Robert Dahl in seinem Buch *Und nach der Revolution?* (1975) überzeugend dargelegt hat. Selbst dort gibt er nicht immer eine klare a-priori-Evidenz hinsichtlich der Frage, was man im einzelnen als „demokratisch“ bezeichnen soll und was nicht. Angesichts der zahlreichen und gewichtigen „praktischen“ Probleme demokratischer Entscheidungsfindung schlägt Dahl vor, zur Kennzeichnung realer demokratischer Systeme den Ausdruck „Polyarchie“ zu verwenden.

- 4 Zu einer Diskussion der internen Struktur der traditionellen (kapitalistischen) Unternehmung vgl. Nutzinger (1976a).
- 5 Vgl. dazu die Darstellungen bei Huber (1966) und Sinzheimer (1966).
- 6 Diese Frage ist nicht so hypothetisch, wie sie vielleicht erscheinen mag; jedenfalls legt dies die Erfahrung mit zwei Überbleibseln der deutschen Rätebewegung nach dem Ersten Weltkrieg nahe, nämlich dem *Reichskohlerat* und dem *Reichskalirat*, die sich in der Praxis ähnlich wie Syndikate für Kohle und Kali verhielten. – Unter diesem Gesichtspunkt müssen auch die gegenwärtigen Bestrebungen zu intensiverer Kooperation zwischen Unternehmen in Jugoslawien kritisch betrachtet werden, da sie zu ähnlichen Fehlentwicklungen führen könnten, wenn es keine wirksame Gegensteuerung durch die Wirtschaftspolitik gibt.
- 7 Lenins (1902) Konzept des „demokratischen Zentralismus“ basiert genau auf dieser Vorstellung. Die Praktizierung dieses Konzepts in den staatssozialistischen Ländern hat die theoretischen Bedenken mehr als bestätigt.
- 8 Ein derartiges System hatte Engels (1873) in seiner Kritik der italienischen Antiautoritärer im Auge.
- 9 Vielleicht kann man den chinesischen Versuch einer *außermarktmäßigen* Dezentralisierung mit halbautonomen und halbautarken Produktionseinheiten (Volkskommunen, kleine Unternehmungen) als eine alternative Möglichkeit zur Lösung des Partizipationsproblems betrachten. Ohne auf diese Frage im Detail eingehen zu können, mag hier der Hinweis genügen, daß in hoch entwickelten westlichen Volkswirtschaften mit einem hohen Grad von interindustrieller Verflechtung eine derartige Möglichkeit nicht gangbar ist.
- 10 In der Sprache der Ökonomen ausgedrückt: Die Arbeiter würden sich vom Inneren der Technologiemenge, welche die Produktionsmöglichkeiten des Betriebes bei gegebener Faktorausstattung beschreibt, an deren Rand hin bewegen. Betrachtet man die betriebliche Organisation als Datum, kann man auch alternativ sagen, die Arbeiter hätten den Rand ihrer Technologiemenge „nach außen“ verschoben.
- 11 Vgl. im einzelnen Nutzinger (1976b), besonders Teil II.
- 12 Einen ausgezeichneten Überblick über die klassische Demokratietheorie gibt Carole Pateman (1970), besonders Kap. II.
- 13 Nach Carole Pateman haben Schumpeter und seine Nachfolger die klassischen Theorien falsch dargestellt und so einen „klassischen Mythos“ als einen leicht zu demontierenden Strohmännchen aufgebaut.
- 14 Vgl. dazu im einzelnen Nutzinger (1976a).
- 15 Dies sind insbesondere die von Alchian und Demsetz (1972) vertretenen Positionen.
- 16 Vgl. dazu Pateman (1970), Kap. I und II.
- 17 In zahlreichen westlichen Ländern führt die soziale Zusammensetzung der Studentenschaft in der Realität zu einer „Umverteilung von den Armen zu den Reichen“, wenn die Studienfinanzierung durch nicht rückzahlbare Stipendien erfolgt. Die Rückzahlung solcher Stipendien, etwa durch ein Steuersystem (wie es von Weizsäcker (1971) vorgeschlagen hat), würde mit hoher Wahrscheinlichkeit sowohl Effizienz als auch Verteilungsgerechtigkeit von Stipendien verbessern.
- 18 Diese Anreiz- und Entlohnungssysteme brauchen, wie wir im nächsten Abschnitt zeigen werden, keineswegs ausschließlich monetärer Art zu sein.
- 19 Vgl. dazu Haarman (1978), der allerdings Möglichkeiten sieht, über ein differenziertes Krankenversicherungssystem die Marktsteuerung wiederherzustellen.
- 20 Bis heute ist keine befriedigende Lösung der Investitionsmittelvergabe in Jugoslawien gefunden worden, und dies gilt besonders im Hinblick auf Firmengründungen und die Finanzierung regional- und strukturpolitischer Maßnahmen. Vahcic (1976) schätzt die aus dem Fehlen eines funktionierenden Kapitalmarkts resultierenden Wachstumsverluste auf durchschnittlich - 3 % pro Jahr.

- 21 So in einem Vortrag über die Erfahrungen mit dem jugoslawischen Selbstverwaltungsmodell auf einer HDS-Tagung in Freudenberg vom 5. – 7. Mai 1978.
- 22 Vgl. z. B. Nutzinger (1974, Teil III) und, kritischer, v. Weizsäcker/Schlicht (1977).
- 23 Siehe etwa Nutzinger (1977b).
- 24 Siehe Vanek (1970, Kap. 15.4). – In Jugoslawien sind solche Firmenliquidationen eine rare Ausnahme, die man durch Fusionen gefährdeter mit leistungsfähigen Firmen und durch eine expansive (und damit inflationsfördernde) Geldpolitik zu vermeiden versucht – nicht notwendig zum Vorteil der jugoslawischen Volkswirtschaft.
- 25 Die Maximierung der Pro-Kopf-Einkommen führt bei vollkommener Konkurrenz und den üblichen Annahmen über Technologie und Nachfrageverhalten zu einem allgemeinen Gleichgewicht, das zugleich ein Paretooptimum darstellt (zum formalen Beweis siehe Drèze (1975) und die heuristischen Darstellungen bei Vanek (1970) und Nutzinger (1974, 1976a). Da dieses Gleichgewicht durch einen Ausgleich der Pro-Kopf-Einkommen zwischen Firmen und Branchen charakterisiert ist, ist der freie Marktzutritt und -austritt zur Erreichung dieses Ausgleichs von entscheidender Bedeutung. Dies wiederum erfordert eine Art von unternehmerischer Initiative auch in partizipatorischen Firmen (vgl. dazu FitzRoy (1975) und Nutzinger (1977a)).
- 26 Die Erfahrungen mit dem skandinavischen „Ombudsman“ legen diese Vermutung jedenfalls nahe: Ursprünglich eingerichtet, um die Bürger vor aktiven Übergriffen der Behörden zu schützen, hatte er tatsächlich weitaus mehr damit zu tun, administrative *Unterlassungen* zu bekämpfen.
- 27 Zur politikwissenschaftlichen Debatte siehe die Überlegungen und Literaturhinweise in der zweiten Hälfte dieses Abschnitts.
- 28 Einen guten Überblick über die generellen Probleme von Organisationen vom ökonomischen Standpunkt aus geben Arrow (1974) und Hirschman (1970).
- 29 Vgl. Horvat (1973) und Hagemann (1974) sowie die Kritik am praktischen Funktionieren bei Lemán (1976).
- 30 Williamson (1973) verwendet die Begriffe „außermarktmäßig“ und „hierarchisch“ weitgehend synonym – eine für empirische Zwecke relativ unproblematische Gleichsetzung. Aus theoretischen Gründen (vgl. Nutzinger, 1977) ist es jedoch besser, den Begriff „hierarchisch“ auf Fälle außermarktmäßiger *und* nichtdemokratischer Entscheidungskoordination zu beschränken.
- 31 Zum dahinterliegenden Unternehmenskonzept siehe Nutzinger (1976a, Abschnitte 2 und 3).
- 32 Diese Feststellung gilt auch, wenn man sich für eine andere Definition von Unternehmensmitgliedschaft (z. B. unter Einschluß der Kapitalgeber) entscheidet.
- 33 Vgl. die empirischen Untersuchungen von Obradović (1972) und Bertsch (1976) sowie die Übersicht bei Lemán (1976).
- 34 Zur Heterogenitätsproblematik im Wirtschaftsunternehmen siehe Nutzinger (1977a) mit weiterführenden Literaturhinweisen.
- 35 Als Indikator dafür kann man den geringen Organisations- und Repräsentationsgrad weiblicher, ausländischer und teilzeitbeschäftigter Arbeitnehmer im westdeutschen Mitbestimmungssystem betrachten.
- 36 Siehe dazu besonders Smith (1975). – Erfolgt die Zuweisung administrativer Positionen durch Wahlen, wie z. T. in der Schweiz oder den USA, dann spielt der Abstimmungsmechanismus die Rolle eines Surrogatmarktes, ganz im Sinne von Schumpeter (1946).
- 37 Unser Überblick über die politikwissenschaftliche Debatte ist keineswegs vollständig, sondern konzentriert sich auf das Problem gesellschaftlicher Rückkopplungsmechanismen. – Die deutsche Diskussion, auf die wir uns beziehen, wird (mit weiterführenden Literaturhinweisen) u. a. durch die Beiträge von Vilmar (1974, 1975), Adam (1974) und Zöller (1975) repräsentiert.

- 38 Zumindest, wenn diese Gruppe einstimmig handelt. Eine Analyse der Kosteninterdependenz bei Entscheidungen verschiedener Gruppen in Universitätsgremien gibt Faber (1976). – Als weitere „Gruppe“ könnte man noch den Staat als Repräsentanten der Gesellschaft betrachten.
- 39 Mueller (1975, Abschn. IIIB) untersucht die Bedeutung von Publikationen für die *feststellbare* Leistung von Professoren im Rahmen eines Knightschen Unsicherheitsansatzes. Leider enthält die publizierte Fassung dieser Arbeit (Mueller, 1976) diesen interessanten Abschnitt nicht mehr.
- 40 Auf dieser Einsicht beruhen z. B. Beiräte von staatlichen Institutionen wie Schulen oder Strafvollzugsanstalten. – Im übrigen gibt es in der öffentlichen Verwaltung generell bereits *negative* Sanktionsmechanismen, die ähnlich, aber weniger leistungsfördernd wirken wie die von uns vorgeschlagenen positiven Anreizsysteme: die Beförderungschancen in der öffentlichen Verwaltung werden erheblich verringert, wenn es zu viele Dienstaufsichtsbeschwerden gegen einzelne Beschäftigte gibt. Die Ausdehnung dieses Systems in positive Richtung bietet sich hier an.
- 41 Zu organisatorischen Möglichkeiten der Partizipation in Universitäten siehe Durasoff (1976).
- 42 Die praktischen Erfahrungen des auf diesem partizipatorischen Gedanken aufbauenden Gemeinschaftskrankenhauses in Herdecke (Sauerland) sind nach fünf Jahren Praxis und Experimentierens durchaus ermutigend und zukunftsweisend (vgl. etwa den „Spiegel“-Bericht vom 1. 5. 1978, Heft 18/78).

Literatur

- Adam, U. D. (1974): „Systemveränderung als Ideologie oder Vilmars Demokratisierungsstrategie“, *aus politik und zeitgeschichte* B 51-52/74, S. 17-30
- Alchian, A. A., und Demsetz, H. (1972): „Production, Information, Costs and Economic Organization“, *American Economic Review* 52, S. 777-795
- Arrow, K. J. (1974): *The Limits of Organization*. New York: Norton
- Berkley, G. (1971): *The Administrative Revolution*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall
- Bertsch, G. (1976): *Patterns of Influence in Participation*. Beitrag zum Seminar über „Participation, Workers' Control and Selfmanagement“, Dubrovnik, 12. 1. – 6. 2. 1976
- Dahl, R. A. (1975): *Und nach der Revolution? Herrschaft in einer Gesellschaft freier Menschen*. Frankfurt – New York: Campus. Engl. Original: Ders.: *After the Revolution: Authority in a Good Society*, London: Yale University Press
- Denninger, E., Habermas, J., und Wiethölter, R. (1968): „Reform der Universität von innen“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23. 7. 78, Nr. 168, S. 9
- Drèze, J. (1975): „The Pure Theory of Labour-Managed and Participatory Economies“, *CORE Discussion Paper*, No. 7122, Leuven
- Dunn, W. N. (1975): *Self-Management and the Crisis of Public Organizations in Advanced Industrial Society*. Beitrag zur Second International Conference on Self-Management, Ithaca, N.Y., 6. – 9. 6. 1975
- Durasoff, D. (1976): *Some Notes on the Concept of University Self-Management*. Beitrag zur Third International Conference on Self-Management, Washington, D.C., 10. – 13. 6. 1976
- Engels, F. (1873): *Von der Autorität*. In: Marx-Engels-Werke, Bd. 18, Berlin: Dietz, S. 305-316
- Engels, F. (1878): *Herrn Eugen Dührings Umwälzung der Wissenschaft*. In: Marx-Engels-Werke, Bd. 20, Berlin: Dietz, S. 1-303

- Faber, M. (1976): *Die Bedeutung der Entscheidungskosten in Universitätsgremien: Eine Anwendung des Konzeptes der Interdependenzkosten*. Vortrag für den Arbeitskreis „Spieltheoretische Modelle im Bereich der neuen Politischen Ökonomie“, Institut für Mathematische Wirtschaftsforschung, Universität Bielefeld, 25. – 27. 3. 1976
- FitzRoy, F. R. (1975): *A General Equilibrium Theory of Entrepreneurial Activity and Profit*. Unveröff. Manuskript, Heidelberg
- Furubotn, E., und Pejovich, S. (1972): „Property Rights and Economic Analysis: A Survey of Recent Literature“, *Journal of Economic Literature* 10, S. 1137-1162
- Furubotn, E., und Pejovich, S. (Hrsg.) (1974): *The Economics of Property Rights*. Cambridge, Mass.: Ballinger
- Garson, G. D. (1975): *Self-Management and the Public Sector*. Beitrag zur Second International Conference on Self-Management, Ithaca, N.Y., 6. – 9. 6. 1975
- Haarmann, M. (1978): *Steuerungsprobleme in der medizinischen Versorgung*. Meisenheim am Glan: Hain (rer. pol. diss. Heidelberg 1977)
- Hagemann, M. (1974): „Die jugoslawische Unternehmensverfassung und die Interessen der Beschäftigten“, in: H. Hamel (Hrsg.): *Arbeiter selbstverwaltung in Jugoslawien*. München: Beck, S. 41-62
- Hirschman, A. O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- Horvat, B. (1973): „Arbeiter selbstverwaltung im Betrieb“, in: P. Hennicke (Hrsg.): *Probleme des Sozialismus und der Übergangsgesellschaften*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 243-257
- Huber, E. R. (Hrsg.) (1966): *Dokumente der Novemberrevolution und der Weimarer Republik*. (Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 3). Stuttgart usw.: Kohlhammer, 2. Aufl.
- Kosta, J. (1976): *Werkstätigenräte im Prager Frühling 1968*. Beitrag zur Tagung „Partizipation in Betrieb und Gesellschaft“, Zentrum für interdisziplinäre Studien der Universität Bielefeld, 6. – 9. 5. 1976
- Lange, O., und Taylor, F. (1938): *On the Economic Theory of Socialism*. Minneapolis: University of Minnesota Press
- Lemán, G. (1976): *Das jugoslawische Modell. Wege zur Demokratisierung*. Köln – Frankfurt/M.: Europäische Verlagsanstalt
- Lenin, V. I. (1902): *Was tun?* In: *Lenin Werke*, Bd. 5, Berlin: Dietz, S. 355-551
- Lerner, A. P. (1936): „A Note on Socialist Economies“, *Review of Economic Studies*, Vol. III
- Lüth, P. (1974): *Sprechende und stumme Medizin. Über das Patienten-Arzt-Verhältnis*. Frankfurt – New York: Campus
- McCain, R. (1975): *Self-Management and Economic Planning*. Manuskript, New York: City College of the City University of New York
- Mill, J. St. (1848): *Principles of Political Economy*. Neudruck Harmondsworth: Penguin, 1970
- Mill, J. St. (1910): *Representative Government*. New York: Everyman Library
- Mueller, D. (1975): *A Theory of Profit and Control*. Unveröff. Manuskript. Berlin: Internationales Institut für Management und Verwaltung
- Mueller, D. (1976): „Information, Mobility and Profit“, *Kyklos* 29, S. 419-448
- Nutzinger, H. G. (1974): *Die Stellung des Betriebes in der sozialistischen Wirtschaft*. Frankfurt – New York: Herder & Herder
- Nutzinger, H. G. (1976a): „The Firm as a Social Institution: The Failure of the Contractarian Viewpoint“, *Economic Analysis and Workers' Management* 10, S. 217-237
- Nutzinger, H. G. (1976b): „Ökonomische Aspekte der Willensbildung im selbstverwalteten Betrieb“, in: H. Albach und D. Sadowski (Hrsg.): *Die Bedeutung gesellschaftlicher Veränderungen für die Willensbildung im Unternehmen*. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. 88). Berlin: Duncker & Humblot, S. 563-606

- Nutzinger, H. G. (1977a): *Unsicherheit, Hierarchie und vertikale Integration*. Beitrag zur Jahrestagung 1977 des Vereins für Socialpolitik in Münster. In: E. Helmstädter (Hrsg.), *Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften*. Berlin: Duncker & Humblot, 1978
- Nutzinger, H. G. (1977b): „Kontrolle durch den Staat? Investitionslenkung als Mittel der Wirtschaftspolitik“, in: *Evangelische Kommentare* 5/1977, S. 274-277
- Obradović, J. (1972): „Distribution of Participation in the Process of Decision-Making on Problems Related to the Economic Activity of the Company“, in: *Participation and Self-Management*, Proceedings of the First International Sociological Conference, Dubrovnik, Dezember 1972, Bd. 1, Zagreb, S. 137-169
- Pateman, C. (1970): *Participation and Democratic Theory*. Harmondsworth: Penguin
- Rousseau, J. J. (1968): *The Social Contract*. Harmondsworth: Penguin
- Schumpeter, J. A. (1946): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. Bern: Franke. Engl. Original: Ders.: *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allen & Unwin
- Sinzheimer, H. (1976): *Das Rätssystem*. Rede vor dem Parteikongreß der SPD 1919. Abgedruckt in: Ders., *Arbeitsrecht und Rechtssoziologie*. Gesammelte Aufsätze und Reden. Bd. 1. Frankfurt/M. – Köln: Europäische Verlagsanstalt, S. 325-350
- Smith, M. P. (1975): *Barriers to Organizational Democracy in Public Administration*. Beitrag zur Second International Conference on Self-Management, Ithaca, N.Y., 6. – 9. 6. 1975
- Vahčić, A. (1976): *An Econometric Analysis of Post War Performance of Yugoslav Economy*. Ph. D. Thesis, Cornell University, Ithaca, N.Y.
- Vanek, J. (1970): *The General Theory of Labor-Managed Market Economies*. Ithaca, N.Y. – London: Cornell University Press
- Vanek, J. (1976): „The Process of Decision-Making within a Firm with Worker Self-Determination“, in: H. Albach und D. Sadowski (Hrsg.): *Die Bedeutung gesellschaftlicher Veränderungen für die Willensbildung im Unternehmen*. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. 88). Berlin: Duncker & Humblot, S. 551-562
- Vilmar, F. (1974): „Systemtheorie als Ideologie contra Systemveränderung“, *aus politik und zeitgeschichte* B 51-52/74, S. 31-39
- Vilmar, F. (1975): „Wirtschaftsdemokratie. Theoretische und praktische Ansätze, entwickelt auf der Basis des DGB-Grundsatzprogramms“, *aus politik und zeitgeschichte* B 16/75, S. 3-33
- Watrin, Chr. (1976): *Students, Professors and Taxpayers*. Beitrag zum Third Interlaken Seminar on Analysis and Ideology, 7. – 12. 6. 1976
- Weizsäcker, C. C. v. (1971): „Lenkungsprobleme der Hochschulpolitik“, in: H. Arndt und D. Swatek (Hrsg.): *Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften*. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. 58). Berlin: Duncker & Humblot, S. 535-553
- Weizsäcker, C. C. v., und Schlicht, E. (1977): „Risk-Financing in Labour-Managed Economies: The Commitment Problem“, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, S. 53-66
- Williamson, O. E. (1973): „Markets and Hierarchies: Some Elementary Considerations“, *American Economic Review* 63, S. 316-325
- Zöller, M. (1975): „Erwiderung auf Fritz Vilmar's Demokratisierungskonzept“, *aus politik und zeitgeschichte* B 39/75, S. 27-38