

Intermediäre Organisationen an der Schnittstelle zwischen Staat, Wirtschaft und Bürgergesellschaft

Der AWW zum 75. Geburtstag

von Heinrich Reinermann

Arbeitsteilung bringt Schnittstellen mit sich. Deshalb ist wichtig, dafür zu sorgen, dass auf jeder Seite gute Voraussetzungen für eine wirksame Arbeitsteilung vorliegen.

Dass Intermediäre hilfreich sind, die sich der Pflege solcher Schnittstellen widmen, haben die Gründer der AWW (Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V.) schon vor fünfundsiebzig Jahren erkannt. In unserer Informations- und Netzwerkgesellschaft erhöhen sich Zahl und Art von Schnittstellen, mit denen es Staat und Verwaltung zu tun haben. Damit wächst auch die Bedeutung der Intermediäre für Netzwerkmoderation.

Die AWW heute

Die Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung (AWV) wurde am 2. Juli 1926 als Teil des damaligen Reichskuratoriums für Wirtschaftlichkeit (RKW) in Berlin gegründet. Seit nunmehr fünfundsiebzig Jahren befasst sich dieser eingetragene Verein mit der Effektivierung und Rationalisierung von Verwaltung – gemeint ist damit sowohl die Verwaltung in Behörden wie in privatwirtschaftlichen Unternehmungen und insbesondere die Nahtstelle zwischen diesen beiden Bereichen.

Heute hat die AWW zweihundertzwanzig Mitglieder in Form von Unternehmungen, öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Verbänden und Einzelpersonen. Ihr charakteristisches Merkmal ist wohl, dass in ihr mehr als fünfhundert ehrenamtlich Tätige

aus Behörden, Unternehmungen und Wissenschaft zusammenarbeiten. Dies geschieht in rund einhundert teils mehrtägigen Fachausschuss- und Arbeitskreissitzungen sowie in rund zwanzig Publikumsveranstaltungen, die jährlich von der AWW durchgeführt werden. Dieses unentgeltlich bereitgestellte Arbeitsvolumen entspricht finanziell schätzungsweise mindestens dem Fünffachen des Jahresetats, der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in Höhe von fast zwei Millionen Mark für die Arbeit der AWW-Geschäftsstelle in Eschborn mit ihren sechzehn Mitarbeitern zur Verfügung gestellt wird.

Die AWW: Gründung in der Industriegesellschaft

Heinrich Nicklisch war, wie Eugen Schmalenbach, Professor – und Mitbegründer – der Betriebswirtschaftslehre und seit Entstehung der AWW einer ihrer Fachausschussobmänner.¹ Mit dem Familienroman »Vater unser bestes Stück« – 1957 auch verfilmt – setzte ihm sein erst im März dieses Jahres in Berlin verstorbener Sohn Hans ein literarisches Denkmal. Es zeigt einen liebenswürdigen, dabei auf Ordnung achtenden, bisweilen peniblen pater familias, der auch zu Hause nach der Devise lebte »System ist alles« und der die »wis-

senschaftliche Betriebsführung«, das Bemühen »die Welt als mathematisch geordneten Zusammenhang zu sehen«, gelegentlich ebenfalls im Familienalltag durchzusetzen versuchte. *Nicklisch* verkörpert den Zeitgeist der Gründungsphase der AWW – Rationalisierung und Wirtschaftlichkeit.

Genau dies erforderte die Industriegesellschaft, die sich vor 75 Jahren in Deutschland bereits deutlich in ihrer Art zu produzieren, zu konsumieren, zu kommunizieren, zu wohnen, zu reisen, sich zu bilden oder zu verwalten von der vorherigen Agrargesellschaft abhob. Die auf technologischen Durchbrüchen in der Energieumformung beruhende Maschinisierung der Produktion rückte gegenüber Handwerk, Landwirtschaft und Handel in den Vordergrund. Moderne Großbetriebe und Verwaltungsapparate waren entstanden. Die Beherrschung ihres Aufbaus und ihrer Abläufe wurde von immer größerer Bedeutung. Hinzutreten war das Phänomen eines schärfer werdenden in- und ausländischen Wettbewerbs. Die Erwartungshaltungen der Menschen in der Industriegesellschaft waren durch Pflicht- und Akzeptanzwerte geprägt. Der Nationalstaat – »Vater Staat« – hatte für die Infrastruktura-



Univ.-Professor Dr. Heinrich Reinermann ist Inhaber des Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft und Verwaltungsinformatik an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

¹ In der Mitgliederliste des ersten Hauptausschusses der AWW findet sich übrigens neben so bekannten Namen wie Robert Bosch oder Peter Klöckner auch der des langjährigen Regierungspräsidenten von Stralsund und späteren Gründungsrektors der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Dr. Hermann Haußmann. [Vgl. Rudolf Morsey, 40 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (1947-1987), Heft 9 der Speyerer Vorträge, Speyer 1987, S. 16 ff., sowie Ulrich Naujokat, 75 Jahre Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V., in Vorbereitung]. Die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer wurde auch 1951 das erste institutionelle Mitglied der AWW nach deren Wiedererrichtung nach dem Zweiten Weltkrieg.

ren im Recht, im Arbeits- und Sozialwesen, im Städte- und Wohnungsbau, im Verkehrswesen, in der Bildung und so weiter zu sorgen. Der Nationalstaat hatte sich aber auch selbst zu reformieren. Wir befinden uns ja 1926 am Anfang der Weimarer Republik. Rationalität, Effizienz und Wirksamkeit sollten das Verwaltungshandeln begründen. An die Stelle von Arbeitsweisen, die stark personenabhängig, traditionsbegründet oder improvisiert waren, sollten planmäßig aus wissenschaftlichen Erkenntnissen abgeleitete, systematische Managementverfahren treten. *Frederick Taylor* für die Fertigung und *Henri Fayol* für die Verwaltung hießen die Vorbilder. *Max Weber* verdichtete die klassischen Organisationslehren idealtypisch zu seinem Bürokratiemodell. Erstmals wurde 1924 und 1926 für die Reichsministerien eine Gemeinsame Geschäftsordnung, die GGO, niedergeschrieben.²

Dieses Bemühen um wissenschaftliche Betriebs- und Verwaltungsführung zur Ablösung vorindustrieller Fertigungs- und vorbürokratischer Verwaltungsverfahren

»Die AWW ist ein Meta-Netzwerk, ein Abbild der realen Netzwerke, deren Scharniere es zu pflegen gilt.«

war auch bestimmend für die Einrichtung der AWW. Ihr Interesse galt dabei den Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft. Natürlich gab es auch damals darüber hinaus den Dritten Sektor, den wir heute Bürgergesellschaft nennen. Unter den Schnittstellen zwischen diesen drei Gesellschaftssektoren bemühte sich aber die AWW in erster Linie um die zwischen Staat und Wirtschaft.

Der Staat hat mit Blick auf die Wirtschaft zwei wesentliche Interessen: Er ist Förderer und Forderer. Der Staat *fördert* die Wirtschaft, weil sie Basis für die Versorgung der Bevölkerung, für Beschäftigung und für den Fiskus ist. Deshalb muss die Wirtschaft in der internationalen Standortkonkurrenz bestehen können, die institutionellen Rahmenbedingungen müssen stimmen – von der Arbeitsmarktordnung über das Besteuerungssystem bis zur Verfahrensmoderität und Beschäftigtenqualifikation. Die andere Seite der Medaille ist, dass der Staat von der Wirtschaft die Einhaltung der rechtlichen Vorschriften *fordert*, die er mit Blick auf die Gewährleistung des Gemeinwohls erlässt.

Auf beiden Feldern, der Förderungen wie der Forderungen, ist die Pflege der Schnittstelle (eigentlich besser Nahtstelle oder Scharnier) zwischen Staat und Wirtschaft von außerordentlicher Bedeutung. Wie kommen die ergriffenen Maßnahmen an? Wie erlebt sie der Adressat auf der anderen Seite der Schnittstelle tatsächlich? Erfüllen die Maßnahmen ihren Zweck? Wo drückt der Schuh bei der praktischen Umsetzung? Welche Verbesserungsmöglichkeiten gibt es? Welche belastenden Vorschriften sind unnötig, welche nützlichen Vorschriften fehlen? Für die Befassung mit diesen wichtigen Fragen bedarf es eines Intermediärs, wie ihn die AWW darstellt – freilich nicht allein, denn dafür ist die Aufgabe der Schnittstellenpflege zwischen Staat und Wirtschaft zu groß.

Der Intermediär wird dabei in zweifacher Weise tätig: zurückschauend durch Erfahrungsaustausch zwischen maßgeblichen Beteiligten aus Staat und Wirtschaft, also durch Rückkopplung und Maßnahmenevaluation, sowie vorausschauend durch vorgängige Beratung, also durch Vorkop-

pelung und Maßnahmensimulation. Dabei ist hervorzuheben, dass die AWW auch eine Plattform für Selbstorganisation im Vorfeld bietet, die staatliche Interventionen dann überflüssig macht.

Die 75jährige Geschichte der AWW liefert für ihre beiden wesentlichen Tätigkeitsfelder überzeugende Beispiele, wie am rationalen Zusammenspiel von Staat und Wirtschaft gearbeitet wird. Im Vordergrund der *Förderung* steht die Bewertung der Einsatzmöglichkeiten neuer Organisationskonzepte, Personalführungsansätze und Arbeitstechniken in den Verwaltungen der Wirtschaft und der Behörden. Problemlösungen mit Modellcharakter für viele werden erarbeitet, etwa um den kleinen und mittleren Unternehmungen in Verwaltungsfragen unter die Arme zu greifen. Zur Rationalisierung und Normierung im Bereich von Bürotechnik und Rechnungswesen arbeiten Staat und Wirtschaft in der AWW zusammen. Oder es werden, ein anderes Beispiel, Leitfäden zur Ausbildung von Fachpersonal erstellt.

Was die *Forderungen* des Staates an die Wirtschaft angeht, so nimmt die Anpas-

sung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften an neue Arbeitstechniken bei der AWW einen großen Raum ein. Aber auch rechnungstechnische und organisatorische Grundprobleme bei der Mehrwertsteuer-einführung, die Vereinheitlichung von Zoll- und weiteren Außenhandelsverfahren sowie die Mitwirkung der AWW am Bundesdatenschutzgesetz, am Umweltgesetzbuch oder an der Unternehmenssteuerreform sind typische Beispiele – bis hin zur Begleitung der Einführung von Euro oder elektronischen Signaturen heute.

Die AWW: Bedeutung in der Informationsgesellschaft

Das Modell einer intermediären Organisation nach Art der AWW, als neutrale, gemeinnützige Plattform zur Pflege der Schnittstelle zwischen Staat und Wirtschaft, vom Staat finanziell und personell ebenso unterstützt wie von der Wirtschaft, welche Fachleute für eine ehrenamtliche Mitwirkung freigestellt und darüber hinaus finanzielle Beiträge leistet, ist ein frühes Anzeichen für partnerschaftliche Zusammenarbeit in Netzwerken – und dies in einer Zeit, die noch durch hierarchische Kontrollstrukturen geprägt war, und zwar sowohl im Verhältnis Staat und Gesellschaft als auch jeweils innerhalb des öffentlichen und des privaten Sektors.

Dieses Modell ist heute wichtiger als je zuvor. Die Informationsgesellschaft löst die Industriegesellschaft ab. Wieder ist eine technologische Revolution, rund um die Mikroelektronik, eine der maßgeblichen Ursachen. Hinzu kommen weitere wie die Umweltbewegung, die kommunikativen Vorstellungen von mehr Selbstorganisation in der Bürgergesellschaft oder der Wertewandel mit seinem Schwerpunkt auf Selbstentfaltung. Zweifelhaft ist dabei, ob der Begriff »Informationsgesellschaft« wirklich das Kennzeichen unserer Ära trifft. Information ist wohl zu allen Zeiten unverzichtbar gewesen. In unserer Art zu produzieren, zu konsumieren, zu kommunizieren und so weiter unterscheiden wir uns von der Industriegesellschaft wohl deutlicher durch eine hochgradige und globale Arbeits- und Wissensteilung, zusammengehalten durch informationstechnische und soziale Netze.

² Hierzu Heinrich Reiner mann, Organisationsprobleme und Lösungsansätze zur papierlosen Bearbeitung der Geschäftsvorfälle – die GGO I im Lichte elektronischer Bürosysteme, in: Schriftenreihe Verwaltungsorganisation des Bundesministeriums des Innern, Band 15, Bonn 1992.

Deshalb erscheint der Begriff »Netzwerkgesellschaft« passender. Er deutet die zunehmende Zahl von Schnittstellen schon an. Netzwerke aus mehreren relativ autonomen Akteuren bilden – neben Hierarchie und Markt – eine dritte Form des gesellschaftlichen Entscheidens über die Allokation der Ressourcen. Virtuelle Unternehmungen sind einschlägige Beispiele. Aber auch der Nationalstaat verändert sein Gesicht durch Netzwerkbildung. Zwar stirbt er in der Informations- und Netzwerkgesellschaft keineswegs ab, wie bisweilen gemutmaßt wurde. Aber er teilt seine Aufgaben verstärkt mit anderen.

Im Gefolge von Globalisierung und Internationalisierung müssen die Nationalstaaten immer mehr Verantwortung mit überstaatlichen Einrichtungen, mit anderen Ländern, mit Organisationen des Dritten Sektors sowie mit multinationalen Unternehmungen teilen. Wirtschaftspolitik, Verteidigung, Verbrechensbekämpfung und Umweltschutz sind Beispiele für diese »Internationalisierung durch Globalisierung«. Damit entstehen neue Schnittstellen, die gepflegt sein wollen. Dasselbe gilt im Inland.

Im Gefolge von Strategien der Devolution, der Lokalisierung, der Dezentralisierung, der Regionalisierung, des Outsourcing und der Public Private Partnerships muss der Nationalstaat ebenfalls immer mehr Verantwortung mit anderen teilen, seien dies Verwaltungen auf den verschiedenen Ebenen, Organisationen des Dritten Sektors oder Unternehmungen. Beispiele für diese »Lokalisierung durch Devolution« sind vor allem in der Sozial-, Arbeits- oder Bildungspolitik zu finden.

Der Nationalstaat ist, wofür der Politikwissenschaftler *Daniel Bell* schon Ende der achtziger Jahre Anzeichen sah, für die großen Probleme zu klein und für die kleinen Probleme zu groß. Der Staat entwickelt sich – auch unter dem Eindruck, dass der sich alles zutrauende Wohlfahrtsstaat an die Grenzen der Machbarkeit und Finanzierbarkeit gestoßen ist – zum Gewährleistungsstaat (mit unterschiedlichen Begriffen und Nuancierungen wie »Aktivierender Staat« und »Schlanker Staat« in den beiden großen politischen Lagern). Das ist der ordnungspolitische Trend. Der Staat ermuntert und aktiviert den Zweiten und Dritten Sektor zur eigenverantwortlichen Übernahme bisheriger staatlicher Aufgaben, gewährleistet aber die Spielregeln und die Rahmenverantwortung. Aus »Vater Staat« wird »Partner Staat«. Die Wirtschaft ist daran mit Privatisierungen, Outsourcing und Public Private Partnerships beteiligt. Aber auch die Bürgergesellschaft kann und will einerseits einen Teil

traditionell staatlicher Aufgaben kommunalisch selbst übernehmen, wie sie andererseits Staats- und Wirtschaftsentscheidungen nicht mehr so leicht akzeptiert, sondern sich einmisch.

Vergrößert sich aber mit Informations- und Netzwerkgesellschaft und Gewährleistungsstaat die Zahl der Schnittstellen zwischen den gesellschaftlichen Bereichen, so wird deren Pflege durch intermediäre Organisationen, wie die AWV eine ist, wichtiger denn je. Der Zerfall interorganisatorischer Netze in zusammenhanglose Einzelteile muss und kann durch, oft informationstechnisch gestützte, Netzwerkmoderation verhindert werden. Reibungsverluste in der Zusammenarbeit an den Schnittstellen sind zu minimieren. »Bürokratie« ist abzubauen. Der »Workflow« muss als wirkliche »Wertschöpfungs«-Kette organisiert werden. Die Reihe von Verträgen (Kontrakte und Subkontrakte) in Public Private Partnerships muss stimmig gestaltet werden. Verwaltungserfahrungen sind auszutauschen und Anregungen für Verbesserungen weiterzugeben. Die Sicht der Endnutzer ist einzubringen, die ja nicht die Zwischenerzeugnisse, sondern allein das Endprodukt von Netzwerken interessiert. Privatisierungs- und Aktivierungsentscheidungen des Staates sind immer wieder aus Sicht des Gemeinwohls zu überprüfen. Die Erkenntnis, dass das Ganze mehr ist als die Summe seiner Teile, ist praktisch anzuwenden. Mit Blick auf die zu aktivierende Ehrenamtlichkeit heißt dies zum Beispiel, die möglichen Einsatzgebiete transparenter zu machen, die staatlichen Rahmenbedingungen von der sozialen Sicherung über die Haftpflicht bis zur Besteuerung ehrenamtlich Tätiger zu optimieren oder Verwaltungshilfe für gemeinnützige Projekte zur Verfügung zu stellen, wie dies beispielsweise die Wirtschaft mit ihrer Initiative »startsocial« als Hilfe für Helfer versucht. Die AWV ist dabei selbst ein Meta-Netzwerk, ein Abbild der realen Netzwerke, deren Schnittstellen oder Scharniere es zu pflegen und zu verbessern gilt.

Im übrigen fördern interorganisatorische Netzwerke mit ihren multiplen Zentren für Ideengenerierung und -umsetzung die Innovation. Dagegen werden durch eine vertikale hierarchische Kontrolle aller gesellschaftlichen Teilbereiche – etwa durch eine Einheitspartei wie in den nach 1989 untergegangenen sozialistischen Regimen – Innovation, Flexibilität und Reaktionsfähigkeit gerade behindert. Möge die AWV als Intermediär auch weiterhin mit ihrer Schnittstellenpflege einen wichtigen Beitrag zur Modernisierung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft leisten.