

Die Nachhaltigkeit von Institutionen: ein unsicherer Zustand

Institutionelle Nachhaltigkeit ist in der Literatur auf verschiedene Weise Gegenstand von Erörterungen. Das Aktionsprogramm der Vereinten Nationen Agenda 21 von 1993 betrachtet die institutionelle Nachhaltigkeit als Fähigkeit, Stabilität, Demokratie, Partizipation, Information, Ausbildung zu gewährleisten. Der Weltentwicklungsbericht 2003 der Weltbank hebt die mit dem politischen System verbundenen Aspekte hervor, die damit verbundenen politischen und Bürgerrechte, die Größe und Effizienz des Marktsystems, das System der Eigentumsrechte, die Qualität der Politik sowie der Behörden und der Methoden des Konfliktmanagements. Andere halten sie für das Element eines territorialen Programms, das auf die nachhaltigkeitsbezogenen Aktivitäten von Institutionen gerichtet ist, oder für die Fähigkeit einer Organisation, trotz abnehmender finanzieller Ressourcen wiederkehrende Kosten zu stemmen. Es handelt sich offenbar um einen Sammelbegriff, der verschiedene Aspekte beinhaltet, vom Respekt für die Umwelt zur Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen, von der Ergebnisorientierung zur ökologischen Nachhaltigkeit.

Abgesehen von diesen Differenzen verweisen Wissenschaftler noch auf das Modell der nachhaltigen Entwicklung. Insbesondere wird die institutionelle Nachhaltigkeit verstanden als Werkzeug zur Realisierung nachhaltiger Politik.

Forscher sehen die Verbindung zwischen den Begriffen der nachhaltigen Entwicklung und der institutionellen Nachhaltigkeit auf verschiedene Weise.

Einige Untersuchungen zur institutionellen Nachhaltigkeit glauben an eine kausale Verbindung zwischen institutioneller Kapazität und nachhaltiger Entwicklung: je höher der Grad der institutionellen Nachhaltigkeit, desto größer ist die nachhaltige Entwicklung. Die Betonung der institutionellen Nachhaltigkeit bezieht sich auf die technischen und administrativen Fähigkeiten, die erforderlich sind, um Ziele, Kriterien und Prinzipien des Neuen Public Management zu erreichen. Bemerkenswert ist die Bedeutung, die der finanziellen Fähigkeit sowie der Evaluation der Performance beigemessen wird, wobei fast ausschließlich ökonomische Aspekte verwendet werden, Kosten-Nutzen-Analysen und finanzielle Ressourcen werden als vorrangig angesehen. In jüngster Zeit hat sich dieser Forschungstrend auf die Formulierung von Strategien für organisatorischen Wandel konzentriert, wobei Lernprozesse in Bezug auf die Durchführung zunehmend komplexer und verästelter Entwicklungspolitiken unterstützt werden.

Trotz dieser Neuinterpretationen der institutionellen Nachhaltigkeit ist der Begriff nicht unangefochten. Die Tatsache, dass nachhaltige Entwicklung fähige und kompetente Institutionen erfordert, die fähig sind, ökonomische und soziale Prozesse zu lenken, bedeutet nicht, dass die beiden Begriffe – institutionelle Nachhaltigkeit und nachhaltige Entwicklung – eine untrennbare kausale Beziehung haben. Wenn es zutrifft, dass Institutionen zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen, ist es nicht gleichermaßen wahr, dass sie notwendigerweise dazu führen. Institutionelle Nachhaltigkeit kann ebenso zu einer nicht nachhaltigen oder gar keiner Entwicklung führen.

Andere Studien beschreiben die Beziehung zwischen institutioneller Nachhaltigkeit und nachhaltiger Entwicklung mit Begriffen von Komplementarität. Institutionelle Nachhaltigkeit führt zusammen mit anderen Faktoren, die wirtschaftliche, ökologische

und sozialen Aspekte berühren, zu nachhaltiger Entwicklung. In diesem Kontext sind operative Prinzipien und institutionelle Strategien von Bedeutung für nachhaltige Entwicklung und im Weiteren für Ziele wie gute Demokratie, im Besonderen auch für Garantien und den Schutz der Bürgerrechte. Institutionelle Nachhaltigkeit bezieht sich auf die Koordinierung und das Gleichgewicht der Interessen verschiedener Parteien durch bestimmte Formen der Bürgerbeteiligung und in Zusammenarbeit mit verschiedenen privaten und öffentlichen Akteuren. Institutionelle Nachhaltigkeit bezeichnet ein Regierungsmodell, das inklusive Entscheidungsfindungsprozesse hervorhebt.

Daher liegt der Fokus dieser zweiten Untersuchungslinie auf der Regierungsführung und dem vorausschauenden Verhalten der an der Politikimplementierung beteiligten Akteure. Die Betonung der Regierungsführung scheint den Blick auf die Regierung und die gegenseitige Abhängigkeit zwischen Regierungsführung und Regierung aus dem Blick zu verlieren. Als Konsequenz wird die Rolle der Institutionen als „Produktionskette“ (vom Staat zu den Gebietskörperschaften) mit Hierarchien von Befugnissen und Zuständigkeiten im Hinblick auf das öffentliche Interesse ignoriert. Das sind die Unterschiede zwischen den beiden Herangehensweisen.

Außer diesen beiden Denkschulen gibt es das Konzept der institutionellen Nachhaltigkeit der norwegischen Agentur für Entwicklungszusammenarbeit. In diesem Fall ist der wesentliche Aspekt die „Überlebensfähigkeit und Entwicklung von Institutionen, um Aufgaben dauerhaft zu erfüllen und gleichzeitig immer weniger externe Unterstützung in Anspruch zu nehmen.“ Der springende Punkt dieser Definition findet sich im letzten Teil „immer weniger externe Unterstützung“, der auf die ökonomischen Ressourcen verweist, ebenso wie auf die Gesamtheit der die Befugnisse und Zuständigkeiten regelnden Vorschriften, institutionelle und lokale Selbstverwaltung usw. Der entsprechende Bericht (NORAD 2000) betont die Notwendigkeit, die Stabilität der institutionellen Aufgaben und Funktionen durch Identifizierung von Risiken, Chancen und Zielen zu erhöhen. Jedoch enthält auch dieser Ansatz Schwächen, denn er ignoriert den Einfluss organisatorischen Drucks aufgrund externer Faktoren (soziale, kulturelle, politische, rechtliche Fragen), die ihre Fähigkeit beeinträchtigen, zu überleben und sich zu entwickeln.

Nachhaltigkeit und das Überleben von Institutionen

Einige Studien benutzen den Begriff der institutionellen Nachhaltigkeit in einem eher funktionalen Sinn für das Wachstum und die Wertschöpfung einer Organisation. Insbesondere sind diese Studien der Ansicht, dass die Nachhaltigkeit ein neues Modell einer Managementstrategie sein sollte, die es ermöglicht, auf Druck einer konkurrierenden und sich schnell wandelnden gesellschaftlichen und politisch-institutionellen Umwelt zu reagieren. Diese Thesen zielen darauf ab, gesellschaftliche und umweltbedingte Belange in Geschäftsabläufe und Interaktionen mit Interessenvertretern strategisch zu integrieren, und zwar unter Wahrung der sozialen Verantwortung. Ziel ist es, das Vertrauen seitens der externen Umwelt zu erhöhen, um dauerhafte Wettbewerbsvorteile zu erzielen, die speziell in einer Rezession für das Überleben einer Organisation entscheidend sind. Dieses strategische Management ist auch auf staatliche Institutionen als Hilfe für die Erreichung ihrer Ziele angewendet worden. Ziel ist es, kurz- und mittelfristige Probleme zu lösen, indem Entscheidungsfindung und Effizienz verbessert werden, im Einklang mit den Bedürfnissen der Beteiligten.

Es gibt auch Studien über gemeinnützige Organisationen und die Verwaltung, die anregen, die kurz- und mittelfristigen organisatorischen Erfordernisse in eine

generationenübergreifende Nachhaltigkeit zu integrieren, verstanden als Fähigkeit von Institutionen, sich zu behaupten und ihre Ziele langfristig zu verfolgen, indem künftige wie gegenwärtige Generationen beteiligt werden. Auf diese Weise umfasst der Begriff der institutionellen Nachhaltigkeit im Sinne eines strategischen Managements den Schutz der generationsübergreifenden Gleichheit. Das Hauptziel ist die langfristige Bewahrung des Auftrags und der Grundwerte, um für die gegenwärtige und künftige Gesellschaft Werte zu schaffen.

Institutionelle Nachhaltigkeit und Nachhaltigkeit von Institutionen

Das hier dargestellte Modell der institutionellen Nachhaltigkeit soll Studien ergänzen, die das Konzept der Nachhaltigkeit in einem funktionalen Sinn für Organisationen verwenden. Ziel ist die Stärkung der Rolle und Identität von Institutionen durch die Entwicklung einer geeigneten institutionellen Fähigkeit, selbst unter kritischen oder nachteiligen Bedingungen (Verringerung der Finanzen, Änderung des regulatorischen, ökonomischen oder sozialen Kontextes, schneller Politikwandel, wachsende soziale Konflikte usw.).

Diese institutionelle Fähigkeit bezweckt, die Aufgaben und Grundwerte für künftige Generationen zu entwickeln und zu bewahren, und zwar nicht nur durch die Berücksichtigung der Ressourcen, sondern auch durch institutionelle Legitimität. Dieses Erfordernis rechtfertigt die Rolle der Organisation in der Gesellschaft und hilft bei der Akquisition von Ressourcen und bei der dauerhaften Unterstützung durch die Beteiligten. Die Bedeutung der Legitimität ist so groß, dass wenn strategisches Verhalten sie nicht garantieren kann, die Organisation in die Krise gerät, selbst wenn sie gute Ergebnisse erzielt und ihre Ziele rational akzeptiert sind.

Die in Rede stehende institutionelle Nachhaltigkeit erfordert nicht nur Managementfähigkeiten, die den existierenden Zwängen und den vorhandenen Ressourcen entsprechen, sondern auch die Fähigkeit, einen gesellschaftlichen Konsens zu entwickeln, um die institutionelle Rolle zu stärken. Der letztere Aspekt berührt die Natur der Institution in einer überzeugenderen Art und Weise als man gegenwärtig in der Literatur über strategisches Management und generationenübergreifende Nachhaltigkeit finden kann. Öffentliche Einrichtungen sprechen und handeln für die Allgemeinheit, und private und gemeinnützige Institutionen tun das im Namen bestimmter Gruppen. Die Berücksichtigung der verschiedenen, ihr Handeln legitimierenden Prinzipien ist unerlässlich, um ein Bewusstsein ihrer Stärken und Schwächen zu entwickeln und zu verstehen.

Die institutionelle Nachhaltigkeit erlaubt uns, über die Performance hinauszugehen. Es geht darum zu verstehen, ob die Institutionen die Bedürfnisse der Bürger erfüllen und ob sie Probleme lösen. Bei der institutionellen Nachhaltigkeit geht es darum, ob die Institution die Fähigkeit besitzt, sich zu regenerieren und auf lange Sicht fortzubestehen, ohne ihre Rolle in der Gesellschaft zu verlieren.

Nachhaltigkeit und öffentliche Institutionen

Um die institutionelle Nachhaltigkeit zu untersuchen, muss man bei der institutionellen Rolle beginnen. Im Fall der öffentlichen Verwaltung bedeutet dies, einen Bereich zu betrachten, der gegenwärtig vom Einfluss des Marktes bestimmt wird und auf die Prinzipien der Deregulierung, Privatisierung und Liberalisierung hin orientiert ist. Öffentliche Einrichtungen, vor allem auf lokaler Ebene, verwalten nicht soviel wie früher und intervenieren weniger direkt, indem sie sich auf spezielle Regeln für die

verschiedenen Verwaltungsebenen stützen. Daher haben sich die Ziele, Strukturen, Prinzipien und Regeln des öffentlichen Dienstes grundlegend verändert, ohne dass öffentliche Institutionen in der Lage wären, diese Veränderungen zu managen und ungünstigen Verhältnissen und neuen Problemen zu begegnen.

Um dieser Schwächen Herr zu werden, bedarf es der Anwendung der Kriterien der Effizienz, der Effektivität und der Wirtschaftlichkeit mit den Zielen der Gerechtigkeit, Partizipation, Transparenz und Verantwortlichkeit, die das Endziel einer gesellschaftlich förderlichen Aktivität ausdrücken. Es gibt eine politische Dimension der institutionellen Funktionen und der Dienstleistungsfähigkeiten, die nicht immer das Gleichgewicht zwischen Kosten und Einnahmen berücksichtigen und die institutionelle Entwicklung, Festigung der Rolle und der Funktionen, um dem öffentlichen Interesse zu dienen. Das bedeutet, dass für Zwecke der Nachhaltigkeit die technisch-leitende Dimension bei der Analyse der öffentlichen Verwaltung unterstützt werden muss durch die politische Dimension und sich konzentrieren muss auf die Lösung gemeinsamer Probleme. In Bezug auf die technisch-leitende Dimension gehört – zusätzlich zu Effizienz, Effektivität und Wirtschaftlichkeit – die Fähigkeit, auf unvorhergesehene und vorhersehbare Probleme zu reagieren, ohne ökologische, soziale und ökonomische Ressourcen zu verbrauchen. Besonders von Bedeutung ist die Fähigkeit, Ziele zu setzen, Ressourcen zu akquirieren und interne Managementverfahren sowie organisatorisches Wissen neu auszurichten. Es handelt sich um komplexe Managementfähigkeiten, bei denen funktionale Autonomie von Bedeutung ist; sie drückt die Fähigkeit aus, Aktionen und Reaktionen entsprechend ihren Bedürfnissen und ohne auf externe Ressourcen zurückzugreifen zu verändern.

Soweit es um Politik geht, geht es um das institutionelle Handeln, das sich auf verlässliche Antworten für die Gemeinschaft und die Begründung einer legitimen sozialen Ordnung stützt. Das politische Handeln einer Institution besteht darin, gemeinsame Probleme zu lösen, nicht politische Macht zu erkämpfen.

Diese Sichtweise greift das Gemeinwohl und die Legitimität von Institutionen auf. Man kann nicht an Nachhaltigkeit der öffentlichen Verwaltung denken, ohne die grundlegenden Prinzipien und die von der Gemeinschaft als gültig und nützlich für das öffentliche Interesse anerkannten Regeln im Auge zu haben.

Soweit es um die Legitimität von Institutionen geht, muss man ermitteln, in welcher Weise die Verwaltung den Einzelnen dazu bringt, tätig zu werden und wie diese die Institutionen begreifen und ihre Bedeutung und ihren Wert verstehen. Die Literatur beruht auf zwei theoretischen Säulen: die eine nimmt einen strategischen Ansatz vor und betont die Art und Weise, in der die Organisationen Symbole benutzen, um gesellschaftliche Unterstützung zu erlangen. Die andere bewegt sich auf der Linie des Institutionalismus und betont den kulturellen Druck, dem die Organisation nicht ausweichen kann.

Von besonderem Interesse bei der institutionellen Nachhaltigkeit ist der Ursprung der Legitimität: wer oder was erkennt die Organisationen in ihrer institutionellen Rolle. Die unparteiische Anwendung von Regeln gewährleistet den repräsentativen Charakter des politischen Personals und damit die Rolle der Akteure bei der öffentlichen Entscheidungsfindung. Auf der anderen Seite stehen die Ergebnisse des Regierungshandelns und die Fähigkeit, den Bedürfnissen der Bürger zu entsprechen. Diese beiden Seiten des politischen Prozesses repräsentieren zwei verschiedene Legitimitätsprofile: das erste ist prozedural, das andere partizipatorisch.

Das erste Profil ist top-down und entspricht dem legal-rationalen weberianischen Modell der Legitimität und dem traditionellen Modell der öffentlichen Verwaltung, das die gebundene Machtausübung auf der Grundlage einer klaren Teilung zwischen Politik und Verwaltung, bei der die letztere der ersteren unterworfen ist. Die Legitimität dieser

Institution liegt in den Gesetzen und Verordnungen, die die Rolle, Aufgaben und Funktionen definieren und denen die Institution folgen muss.

Das zweite, partizipatorische Profil ist bottom-up. Es bezieht sich auf die aktive Rolle der Bürger bei der Politikgestaltung und beinhaltet die Nutzung eines neuen öffentlichen Dienstes. Entscheidend für die Legitimität der Institutionen ist hier nicht der Besitz von Ressourcen und die Fähigkeit, den Konsens der Politiker zu gewinnen, sondern die Beteiligung der gesellschaftlichen Akteure bei der Politikgestaltung.

Hinzuzufügen ist ein drittes inter-institutionelles Profil, das auf Netzwerken beruht. Legitimität kann auch von anderen öffentlichen Organisationen ausgehen, wie z.B. innerhalb organisationsübergreifender Beziehungen in Prozessen mehrstufiger Verwaltungsführung. Die Performance der einzelnen öffentlichen Verwaltung wird sichtbar in den Beziehungen zwischen den verschiedenen öffentlichen Verwaltungen, die am politischen Prozess teilnehmen, dergestalt dass die Legitimität von der Wahl der Instrumente beeinflusst wird (Kostenanalyse, Dezentralisierung des Aufgabenmanagements, Downsizing, Privatisierung), die in der effizientesten, effektivsten und sparsamsten Weise zur Zielerreichung führen. Es darf behauptet werden, dass sich die regulatorische Logik zur Vertragslogik, die das Regierungshandeln als Netzwerk von Transaktionen und Vereinbarungen begreift, hin entwickelt, das eine gegenseitige Verantwortlichkeit zwischen Politikern und Verwaltungsbeamten umfasst.

Typen der Nachhaltigkeit

Funktionelle Autonomie und Legitimität sind zwei institutionelle Fähigkeiten, die für die Nachhaltigkeit wesentlich sind. Man kann vier Arten von Nachhaltigkeit unterscheiden: proaktiv, technisch, werteorientiert und schwach. Diese geben einen Überblick über die möglichen Nachhaltigkeitsbedingungen öffentlicher Verwaltungen. Die erste Gruppe besteht aus Institutionen mit proaktiver Nachhaltigkeit. Diese weisen eine erhöhte organisatorische Autonomie und einen hohen Grad von Legitimität auf. Ihre Nachhaltigkeit ist gewährleistet durch die Fähigkeit, Ziele zu verfolgen und zu erreichen sowie die Verbindung eines ausgeglichenen Haushalts mit einem hohen Grad organisatorischer Performance. Zu dieser Fähigkeit gesellt sich der politische Einfluss auf die Bürger, ihre Erwartungen und Beurteilungen, ebenso wie der institutionelle politische Kontext. Das alles führt zum Erwerb, der Erhaltung und Entwicklung von Legitimität und stabilisiert die Institution, auch wenn ihre Entscheidungen und Aktionen mit ihrer Aufgabe nicht in Einklang stehen, und es verschafft ihr Stärke und Stabilität, die sie befähigen, Probleme vorzusehen und vorzeitig Veränderungen vorzunehmen.

Die zweite Gruppe besteht aus Institutionen, die gut funktionieren, aber deren Legitimität schwach ist. Die Nachhaltigkeit in diesem Fall ist „technisch“. Die Fähigkeit der Institution zum Selbsterhalt und zur Verstärkung ihrer Funktion rührt her von der technisch-managementbezogenen Dimension und solchen Elementen, die es ihr erlauben, selbst unter widrigen Umständen zu handeln. Die Institution ist jedoch nicht in der Lage, eine eigene Identität zu entwickeln, was zu Fehlschlägen führen kann. Diese Art von Nachhaltigkeit ist kurzlebig und erfordert energische Maßnahmen, um ihre Misserfolge und Defizite in Bezug auf die Legitimität zu kompensieren.

Im Kontrast dazu stehen Institutionen, die einen hohen Grad an Legitimität besitzen, aber eine schwache Performance aufweisen. Die Nachhaltigkeit gilt auf mittlere und längere Sicht, sollte aber durch Aktionen in Bezug auf die organisatorische Autonomie verbessert werden. Schließlich gibt es Institutionen, die gleichermaßen durch schwache organisatorische Autonomie und nur mittelmäßige Legitimität gekennzeichnet sind. Ihre

Nachhaltigkeit ist schwach entwickelt und sie sind - außer kurzfristig - nicht in der Lage, ihre Aufgaben, Rollen und Funktionen wahrzunehmen. Die Institutionen sind beständig operativen und funktionalen Anpassungen unterworfen, die ihre mögliche Umwandlung in neue Organisationsmodelle in Frage stellen. Diese vier Typen der institutionellen Nachhaltigkeit stehen für „Idealtypen“. Sie ermöglichen einen groben Begriff der Charakteristika öffentlicher Verwaltungen, die gestärkt oder verbessert werden sollten. Dafür muss das Konzept der institutionellen Nachhaltigkeit konkretisiert werden, um sie empirisch erfassen zu können.

Die gefundenen Indizes sollten in ihrem zeitlichen und geographischen Kontext verstanden werden, bei dem endogene und exogene Faktoren eng miteinander verflochten sind. Die Nachhaltigkeit ist in Raum und Zeit qualitativ und quantitativ variabel. Es bedarf daher anderer Konzepte (wie z.B. die Performance), um sie recht beurteilen zu können. Aus methodologischer Sicht bedeutet das, dass man nicht für jedes Kriterium einen Wert bestimmen kann, der von jeder Institution erreicht werden kann. Darüber hinaus ist es nicht einmal möglich, einzelnen institutionellen Faktoren ein verschiedenes Gewicht beizumessen. Institutionelle Eigenschaften sind alle gleichermaßen wichtig, weil die Nachhaltigkeit auf dem Gleichgewicht zwischen funktionaler Autonomie und Legitimität beruht und nicht auf der Überlegenheit der einen über die andere. Um die Nachhaltigkeit zu messen, wäre es hilfreich, synthetische Indizes zur funktionalen Autonomie und Legitimität zu errechnen, um vergleichen zu können. Dieser Vergleich würde es ermöglichen, die Existenz eines Gleichgewichts zwischen beiden Indizes festzustellen. Das bedeutet, dass wenn der synthetische Index der funktionalen Autonomie einen Wert nahe jenem der Legitimität feststellt, die Institution nachhaltig ist. Wenn man die Nachhaltigkeit quantifizieren will, wäre eine Lösung, die synthetischen Indizes der beiden Dimensionen mit jenen ähnlicher Institutionen zu vergleichen, die im selben geographischen Kontext tätig sind. Als Resümee bleibt festzuhalten, dass die empirische Forschung es möglich macht, die institutionelle Nachhaltigkeit zu definieren und zu quantifizieren.