

# Die Bedeutung von Evaluation für eine nachhaltige Entwicklung in Europa

Ruggero Schleicher-Tappeser, EURES-Institut Freiburg, [r.schleicher@eures.de](mailto:r.schleicher@eures.de)

Dezember 2001

Evaluation und der lange Weg zu neuen Formen von „governance“ .....	1
Europäische Integration: den Umgang mit Vielfalt lernen.....	2
Nachhaltige Entwicklung: Komplexe Zielsysteme .....	7
Operationalisieren einer „regulativen Idee“: Evaluieren im Sinne nachhaltiger Entwicklung .....	10
Laufende Anpassung an den Wandel: Quality Management .....	12
SQM – Sustainable Quality Management ® .....	13
Literatur .....	15

## Evaluation und der lange Weg zu neuen Formen von „governance“

In den Büros der EU-Generaldirektionen stapeln sich Hunderte von Evaluationsberichten. Die Begeisterung der frühen neunziger Jahre für das neu entdeckte Instrument ist vielfach der Ernüchterung gewichen: „wer soll das alles lesen?“ klagt ein hochrangiger Beamter, „ich habe nicht genügend Leute, um das alles wirklich zu verarbeiten“. Tatsächlich hat die Europäische Kommission es geschafft, dass in den vielen Amtsstuben zwischen dem Polarkreis und Gibraltar, die die wachsenden Milliardenbeträge der Europäischen Fonds zusammen mit ihren heimischen Programmen verwalten, ein frischer Luftzug durch das Fensterchen weht, das mit der Verpflichtung zur Evaluierung geöffnet wurde. Meist jedoch ist das Fensterchen noch so hoch oben angebracht, dass ohne hohe Leiter, spezieller Genehmigung und Ausdauer kaum mehr darüber zu erfahren ist, was drinnen vorgeht, als zuvor. Die methodisch und qualitativ sehr unterschiedlichen Evaluationsberichte werden für die Zentrale in Brüssel angefertigt, die sie nur oberflächlich wahrnehmen kann. In der lokalen Öffentlichkeit diskutiert man diese Berichte kaum, sie sind vielfach vertraulich, oder – was noch wirksamer ist – langweilig und schwer verständlich. Auf den dazwischenliegenden politischen und administrativen Ebenen werden sie oft als Pflichtübung, und noch kaum als Lern- und Steuerungsinstrument wahrgenommen.

Doch die Europäische Union hat keine andere Wahl, als auf Evaluierungen zu setzen: Wie anders könnte sie sonst ihre politischen Ziele bei der Verwendung der aus Brüssel stammenden Gelder zur Geltung bringen? Wie den Sinn und die Wirksamkeit ihrer Programme rechtfertigen? Denn anders als die alteingesessenen Nationalstaaten stehen die sich dynamisch entwickelnden EU-Institutionen mittelfristig unter einem erheblichen Druck, ihre Existenzberechtigung und den Sinn ihrer anhaltenden Kompetenzerweiterung nachzuweisen. Sie müssen zeigen, dass sie in bezug auf die Ziele, auf die man sich in mühsamen Abstimmungsprozessen zwischen verschiedenen Interessen und Kulturen geeinigt hat, auch tatsächlich etwas erreichen. Teilweise noch gefangen in der zentralistischen Tradition ihrer Gründungsphase, ist die EU damit zu einem der wichtigsten Promotoren neuer Formen politischer Steuerung, neuer governance-Konzepte geworden: Das Aushandeln von Zielen in äußerst komplexen Interessengeflechten und ihre effektive und effiziente Verfolgung mit Instrumenten, die immer wieder überprüft werden, wiegt auf EU-Ebene (zumindest nach außen) weit mehr als die persönliche Macht und Verfügungsgewalt Einzelner, oder das Festlegen und Durchsetzen von ehernen, allgemeingültigen Prinzipien. Die Europäische Kommission hat sich in weiten Bereichen einen flexiblen Management-Ansatz zu eigen gemacht – auch wenn gerade in letzter Zeit unter dem Eindruck von Finanzskandalen althergebrachte command-and-control-Bestrebungen mitunter wieder die Oberhand gewinnen.

Wie auch der Gipfel von Nizza wieder deutlich gezeigt hat, befinden wir uns in einem langwierigen Übergang zu neuen Formen der politischen Steuerung in Europa, in dem das Zusammenspiel der Verantwortungen auf verschiedenen Ebenen, die Teilnahmerechte der Bürger, die Transparenz der Aushandlungsprozesse neu definiert werden. Die Entwicklung immer komplexerer global vernetzter Strukturen und Zusammenhänge zwingt dazu, neue Ansätze zu entwickeln, die neue Möglichkeiten eröffnen. Das stellt alte Gewissheiten und auch Machtpositionen in Frage. Dringend werden neue Instrumente gesucht, die es erlauben, sich in der neuen Komplexität zu orientieren. Dabei spielen systematische Evaluationsverfahren und ihr öffentlicher Gebrauch eine ganz entscheidende Rolle.

## **Europäische Integration: den Umgang mit Vielfalt lernen**

Von Anfang an stand die Europäische Gemeinschaft vor der Aufgabe, Politiken zu formulieren, die verschiedenen Traditionen, Rahmenbedingungen und Kulturen gerecht werden. Die in der Hochzeit des Industrialismus gegründete Europäische Gemeinschaft setzte zunächst vor allem auf Standardisierung, Angleichung und zentrale Steuerung, womit sie sich insbesondere in der Agrar- und Umweltpolitik kaum überwindbare Schwierigkeiten einhandelte (Schleicher-Tappeser 1991) und eine Flut von Vorschriften erzeugte, die auf zunehmenden Widerstand stießen und sich in manchen Kulturen, insbesondere in weniger industrialisierten Regionen nur schwer durchsetzen ließen. Seit einigen Jahren versucht die europäische Politik in mehreren Bereichen den bisher bevorzugten „command and control“ - Ansatz durch flexiblere Politiken zu ersetzen, die nicht kohärent sind, sich aber manchmal ergänzen: in manchen Bereichen sind Ansätze zu einer regionalen Differenzierung zu erkennen (Agrarpolitik, Regionalpolitik), in anderen verlagert sich das Gewicht von materiellen Normen auf institutionelle Verfahren (Umweltpolitik), vorwiegend ist aber eine Tendenz zur Schaffung großräumiger Märkte, unter Rahmenbedingungen die große und großräumige Strukturen favorisieren (Industriepolitik, Technologiepolitik, Verkehrspolitik). Je mächtiger der Einfluss europäischer Politik wird und je weiter die europäische Integration in den verschiedensten Bereichen fortschreitet, desto größer wird andererseits die Notwendigkeit, auf regionale Besonderheiten Rücksicht zu nehmen. Mit der Osterweiterung hat die Herausforderung der Vielfalt endgültig eine Dimension angenommen, die in allen Bereichen dazu zwingt, von zentralistischen Phantasien Abschied zu nehmen. Das Prinzip der

Subsidiarität wird unter diesen Umständen zu einem Schlüsselkonzept – und entsprechend heftig ist der Streit um seine Interpretation.

### **Subsidiarität**

Die Notwendigkeit, nicht nur unterschiedliche objektive Bedingungen in den Regionen zu berücksichtigen, sondern auch unterschiedliche Wertvorstellungen und Zielsetzungen, steht einem europäischen technokratischen Zentralismus, wie er lange angestrebt bzw. bekämpft wurde, entgegen. Lange wurde Europa als Super-Nationalstaat gedacht. Auch in der föderal gegliederten Bundesrepublik geht man noch stark von der Vorstellung eines hoheitlichen Zentralstaats aus, in dem nach demokratischer Willensbildung Entscheidungen gefällt werden, die anschließend mit einem command-and-control-Ansatz umgesetzt, implementiert werden. Seit den siebziger Jahren wird zunehmend die Forderung nach einer starken Kompetenzverlagerung auf die regionale Ebene erhoben. Während in den achtziger und neunziger Jahren ein beschleunigter Trend zur Europäisierung und Globalisierung wirtschaftlicher und politischer Entscheidungen zu beobachten war, hat gleichzeitig – vor allem in Südeuropa – eine bemerkenswerte Dezentralisierung und Regionalisierung in den politisch-administrativen Strukturen, den kulturellen Identitäten und in der Strukturpolitik stattgefunden. Auf der nationalen Ebene, die an Bedeutung verloren hat, wird jedoch nach wie vor an der Idee einer hoheitlichen nationalen Politik festgehalten. Eine angemessene Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen politischen Ebenen in Europa zu finden, ist zu einer zentralen Herausforderung für die Politik in Europa geworden. Die Idee der Nachhaltigkeit und die Osterweiterung machen die Frage noch brisanter.

Die Nachhaltigkeitsdebatte der letzten Jahre hat gezeigt, dass ein betont regionalistischer Ansatz, der die Region anstatt des Nationalstaats in den Mittelpunkt stellt, ebenfalls nicht weiterführt. Eher als der Begriff der Regionalisierung scheint der Begriff der Subsidiarität für eine weiterführende Diskussion geeignet. Er betont dass immer eine möglichst niedrige Ebene bzw. kleine Dimension gewählt werden soll, stellt aber dabei nicht eine Ebene in den Mittelpunkt, sondern betont das Zusammenspiel verschiedener Niveaus und Größenordnungen.

Ein europäisches Forschungsprojekt zum Umgang von Umweltschutzinitiativen und –Projekten (proaktiv und reaktiv, top-down und bottom-up) mit verschiedenen politischen Ebenen hat gezeigt, dass die Fähigkeit auf allen politischen Ebenen aktiv und präsent zu sein ein ganz entscheidender Erfolgsfaktor war (Knoepfel / Larrue 1998). Initiativen, die nur von oben oder nur von unten agierten, waren weit weniger erfolgreich. Ähnlich argumentiert das Projekt LLASS (Buttimer 1995), das quer durch Europa die Entwicklung der räumlichen Reichweiten von ökonomischen Strukturen, ökologischen Auswirkungen, politischen Entscheidungen und sozialen Zusammenhängen untersucht hat, und weist auf das bedenkliche Auseinanderklaffen der verschiedenen Dimensionen hin.

Der Begriff der Subsidiarität wurde zunächst vor allem in der katholischen Soziallehre diskutiert. In den letzten Jahren hat er in der europapolitischen Diskussion eine wichtige Rolle gespielt. In der heute am meisten diskutierten Form besagt das Prinzip der Subsidiarität, dass Entscheidungskompetenzen auf einer möglichst niedrigen Ebene angesiedelt werden sollen und höhere Ebenen nur dann intervenieren sollten, wenn das unbedingt notwendig ist. Diese Einschränkung des Subsidiaritätsprinzips auf politisch-administrative Fragen greift aber zu kurz. Schon die Diskussion in der katholischen Soziallehre fasste den Begriff wesentlich weiter und bezog ihn insbesondere auch auf Fragen der sozialen Fürsorgepflicht. Das von Buttiner anschaulich illustrierte Auseinanderklaffen der Reichweiten verschiedener Bereiche weist darauf hin, dass der Begriff der Subsidiarität viel weiter gefasst und auch auf Wirtschaftsstrukturen, Stoffströme und technische Strukturen angewandt werden sollte, damit die politisch-administrative Subsidiarität ihren Sinn nicht verliert. (Schleicher-Tappeser et al. 1999)

Z.B. für das Stoffstrommanagement könnte der Begriff der Subsidiarität einen hilfreichen begrifflichen Rahmen bieten. Hier stellt sich ein ähnliches Problem wie in der Politik: in keinem Bereich ist es sinnvoll, ausschließlich eine Ebene zu betrachten. Und doch ist es wichtig, mit flexiblen Mechanismen möglichst dezentrale Strukturen und kleinräumige Stoffkreisläufe zu stärken, die im Rahmen einer Selbstbestimmung („self-governance“) überschaubarer Einheiten gestaltet werden können. Sicher ist es sinnvoll, z.B. in der Ernährung und im Bereich der Baustoffe vorwiegend auf lokale und regionale Produkte zurückzugreifen. Und doch wollen wir auf Spezialitäten und Innovationen aus anderen Regionen und Ländern nicht verzichten. Mit starren Regeln lässt sich dieses Problem offensichtlich nicht lösen. Vielmehr scheint es notwendig zu sein, ein ausgeprägtere Wertschätzung für die Produkte, die Eigenheiten und die Fähigkeit zur Selbstbestimmung der eigenen Region zu entwickeln, ohne deshalb Ergänzungen und Anregungen von anderswo auszuschließen. In den letzten Jahre hat sich gezeigt, dass auch internationale Unternehmen zunehmend darauf Rücksicht nehmen. Regionale Stoffkreisläufe sind unter Umständen durchaus mit internationalen Unternehmensstrukturen, die im wesentlichen dem Wissensmanagement dienen, vereinbar. „Glocalisation“ als Strategie der globalen Vernetzung lokaler Einheiten hat als Unternehmensstrategie an Attraktivität gewonnen. Denn die Eigenheiten regionaler Märkte bestimmen in vielen Branchen zunehmend die Investitionsstrategien der Unternehmen (Zündorf 1996).

### **Verhandlungssysteme mit mehreren Ebenen**

Subsidiarität ist eher eine „regulative Idee“ als eine konkrete Handlungsanleitung. Denn z.B. im politisch-administrativen Bereich lässt sich nicht durch einfache Regeln entscheiden, wann die Intervention einer höheren Ebene tatsächlich sinnvoll ist. In der praktischen Anwendung ist es bereits hilfreich, wenn höhere Ebenen (wie zum Beispiel die EU) im einzelnen jeweils rechtfertigen müssen, warum ihre Intervention notwendig ist. Lange wurde versucht, einzelnen Ebenen bestimmte Zuständigkeiten eindeutig zuzuschreiben, und hierfür haben sich in verschiedenen Ländern sehr unterschiedliche Lösungen herausgebildet. Zunehmend stößt jedoch die Vorstellung von eindeutigen Kompetenzen auf Schwierigkeiten: tatsächlich haben wir es in der Praxis immer mehr mit einer „multi-level-governance“, einem Mehrebenensystem zu tun, in dem verschiedene Ebenen bei der Lösung einer Frage eng in unterschiedlichen Rollen zusammenspielen. Hierarchische Strukturen, die auf der Grundlage von command-and-control, von Vorschrift oder Weisung und Befolgung funktionieren, weichen zunehmend komplexen Verhandlungssystemen. Begriffe wie „shared responsibility“ drücken in der europäischen Politik ein neues Verständnis von Subsidiarität aus, das für viele erschreckend unscharf und verwirrend erscheint.

Europäische Politik stand von Anfang an vor der Aufgabe, verschiedene Rechts- und Verwaltungssysteme und verschiedene Politikstile integrieren zu müssen. Sowohl beim Festlegen der großen Linien als auch im Detail erforderte dies flexible Lösungen, Dialogfähigkeit und Kompromissbereitschaft, denn eine vollständige systematische Kohärenz mit den unterschiedlichen nationalen Systemen und Traditionen der Mitgliedsstaaten war nicht möglich. Mit dem Aushandeln von Kompromissen kamen nicht alle nationalen Kulturen gleich gut zurecht: während etwa Großbritannien sich mit seinem pragmatischen dialogorientierten Politikstil sehr schnell in Brüssel zurecht fand, ist für Deutschland mit seiner ausgeprägten Vorliebe für abgegrenzte Zuständigkeiten und systematisches Vorgehen die europäische Politik bis heute sehr fremd geblieben (Hey / Brendle 1994). Auch den mediterranen Kulturen ist ein verhandlungsorientierter Politikstil durchaus vertraut, auch wenn sie teilweise sehr formelle zentralstaatliche Strukturen entwickelt haben.

Die Übersichtlichkeit obrigkeitlicher Strukturen wird sich jedoch kaum wiederherstellen lassen. Nicht nur hat sich die Bedeutung und die Funktion der politisch-administrativen Ebenen verän-

dert, auch das Verhältnis von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ist anders geworden: Ein Landrat muss sich heute in einem ungleich komplexeren Beziehungsgeflecht zurechtfinden, als noch vor dreißig Jahren. Er muss mit Landesministerien, Kleinunternehmen und multinationalen Konzernen verhandeln können, europäische Förderprogramme kennen und Gelegenheitskontakte in Brüssel warm halten, Verbindung zu Bundestagsabgeordneten pflegen, mit Bürgerinitiativen und den neuen Unternehmen im Gesundheitsbereich klarkommen und die Chancen einschätzen, die sich aus dem Kontakt mit der französischen Partnerregion ergeben. Das erfordert neue Fähigkeiten zum Dialog und im Verhandeln, einen ungleich weiteren Horizont, die Kompetenz, eigene Standpunkte und Visionen zu formulieren und das wohlverstandene Interesse des eigenen Territoriums nicht aus dem Auge zu verlieren.

Zwischen den politisch-administrativen Ebenen haben sich nicht nur die Gewichte verlagert, die Beziehungen sind auch komplexer geworden. Jede Ebene hat nicht mehr nur mit der unmittelbar darüber oder darunter liegenden zu tun, in vielen Bereichen gibt es inzwischen konkurrierende Förderprogramme oder Gesetzgebungen. So hat etwa die EU-Kommission mit verschiedenen Instrumenten zunehmend direkte Kontakte mit den Regionen geknüpft, was den Nationalstaaten nicht immer gefallen, aber in vielen Fällen zu einer Aufweichung erstarrter Strukturen und einer positiven wirtschaftlichen und sozialen Dynamik geführt hat. Dass streng hierarchische Strukturen, in denen jede Instanz nur über eine Hierarchiestufe kommunizieren kann, zum Klientelismus verleiten, ist vielfältig belegt – die Verteilung von europäischen Fördermitteln liefert hierfür vielfältige Beispiele. Netzwerkartige Beziehungsmuster verringern Abhängigkeiten. Dafür erfordern sie auf der anderen Seite ein ungleich höheres Maß an Eigenverantwortung, wesentlich stärkere Fähigkeiten sich zu orientieren und Ziele zu setzen, sowie einen höheren Aufwand an Kommunikation.

### **Subsidiarität erfordert Transparenz**

Zunehmend werden Befürchtungen laut, dass in einem solchen, sich verdichtenden Geflecht von Verhandlungen die Politik zum Markt verkommt, demokratische Willensbildung und Kontrolle verloren gehen, schlagkräftige Einzelinteressen sich geschickt durchsetzen können. Subsidiarität kann als handlungsleitendes Prinzip in diesem weiten Zusammenhang allen Akteuren eine Orientierung geben. Die Idee der Subsidiarität bezieht sich zunächst einmal auf räumliche Größenordnungen. Die wichtigste Kategorie für die Integration verschiedener Entwicklungsdimensionen war immer schon der Raum, als solche gewinnt sie mit der Diskussion um nachhaltige Entwicklung verstärkt Bedeutung. Raumplanung und Regionalentwicklung, die sich explizit mit dem Raum befassen, haben sich während Jahrzehnten am intensivsten um das gekümmert, was wir heute nachhaltige Entwicklung nennen, doch ihr politisches Gewicht war gering. Eine Rückbesinnung auf die Kategorie des Raumes kann auch helfen zu klären, was die besondere Rolle der Politik in dem soeben beschriebenen zunehmend unübersichtlichen Verhandlungssystem ist. Seit unsere nomadischen Vorfahren sesshaft wurden, haben sich Gesellschaften zunehmend territorial organisiert. Politische Instanzen auf allen Ebenen repräsentieren im wesentlichen den politischen Willen der Bevölkerung eines Territoriums. Damit unterscheiden sie sich grundsätzlich von anderen Partnern wie etwa international agierenden Unternehmen oder NGOs – nicht nur durch ihre demokratische Legitimation, sondern auch durch ihre territoriale Verantwortung und Zuständigkeit.

Diese besondere Rolle der politischen Institutionen in einem ansonsten immer schwerer zu durchschauenden Verhandlungsgeflecht erfordert besondere Anstrengungen, um das Zusammenspiel zwischen verschiedenen politischen Ebenen transparent und demokratisch kontrollierbar zu machen. Subsidiarität erfordert nicht unbedingt scharf abgegrenzte Zuständigkeiten, dafür aber auf jeder Ebene klar formulierte und regelmäßig diskutierte Ziele, transparente Aus-

handlungsprozesse, Begründungen für die Intervention höherer Ebenen, systematische Evaluation in bezug auf die gesetzten Ziele.

Damit zeichnet sich ein neues Modell politischer Steuerung ab, das dem Konzept des „management by objectives“ entspricht, das sich in der Wirtschaft in den letzten Jahren zunehmend durchgesetzt hat. An die Stelle hierarchischer Machtpositionen mit klar abgegrenzten statischen Kompetenzen tritt die Verpflichtung auf ein hierarchisches System von Zielen, die immer wieder gemeinsam überprüft werden: Der einzelne Entscheidungsträger hat nicht mehr vor allem eine Machtposition inne, sondern er ist für die Verfolgung von Zielen verantwortlich, die in Aushandlungsprozessen festgelegt wurden. Dabei werden die Ziele auf jeder Ebene von oben nach unten (z.B. von der europäischen bis auf die Gemeindeebene) immer konkreter und detaillierter. Um ein solches Zielsystem zu entwickeln, weiterzuentwickeln, die Zielerreichung zu überprüfen und zu verbessern, sind eine gemeinsame Sprache, der Wille zu Transparenz und Offenheit und geeignete Methoden erforderlich. Besonders wichtig ist jedoch die Bereitschaft, sich trotz aller machtbesetzten politischen Auseinandersetzungen um Prioritäten und Ziele auf einen gemeinsamen Lernprozess einzulassen.

Obwohl in den letzten Jahren gerade auch die EU viele Bemühungen in dieser Richtung unternommen hat, sind wir heute noch weit entfernt davon. Gerade bei den milliardenschweren Europäischen Strukturfonds stellt sich das Problem, dass die Endnutzer dieser Gelder häufig nichts über die Ziele und Prioritäten dieser Programme wissen. Eine Formulierung der Ziele findet häufig nur pro Forma statt und Evaluationen bleiben mangels klarer Ziele, intransparenter Entscheidungsmechanismen, Desinteresse und mangelnder Öffentlichkeit oft unwirksam gegenüber einer etablierten Klientelwirtschaft. Und wenn die Evaluierten sich mangels gemeinsamer Ziele nicht selber als ein Teil einer gemeinsamen Bestrebung verstehen, an der sie motiviert mitarbeiten, riecht Evaluation für sie schnell nach Kontrolle, nach Rechnungshof, nach Einschränkung.

### **Evaluation als Kommunikationsinstrument**

Im Rahmen einer europäischen Politik, die sich dem Prinzip der Subsidiarität verpflichtet fühlt, kommt Evaluationen und den ihnen zugrundeliegenden Zielsystemen eine äußerst wichtige Kommunikationsfunktion zu: Erstens sollen sie die vertikale Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den verschiedenen politisch-administrativen Ebenen gewährleisten. Zweitens sollten sie auch einen horizontalen Erfahrungsaustausch zwischen verschiedenen Ländern, Regionen, Institutionen, Projekten ermöglichen, der sowohl nur zur Bereicherung der Partner beiträgt als auch das Aushandeln gemeinsamer Ziele erleichtert. Bei der Kommunikation zwischen verschiedenen Kulturen stellen sich hier in Einzelnen schwierige Verständigungsprobleme. Geeignete Formen der Evaluation können hier jedoch sehr anregende Lernprozesse einleiten.

Interessante Erfahrungen in diesem Zusammenhang hat das EURES-Institut (zusammen mit französischen und schweizerischen Partnern) bei der grenzüberschreitenden Evaluation der INTERREG-Projekte am Oberrhein gemacht (Schleicher-Tappeser / Denny / Thierstein 1999; Schleicher-Tappeser / Schröder 1998; EURES Institute for Regional Studies in Europe / POPLAR / Prof. Leuenberger 1996). Aufbauend auf einer aufwendigen Reformulierung des Zielsystems des Programms wurde im Wesentlichen mit einer gesteuerten Selbstevaluierung der Programmbeteiligten mithilfe von Fragebögen, (zweisprachigen) Workshops und einer Datenbank gearbeitet. Schon dies förderte für viele Beteiligte neue Sichtweisen und Ideen zutage. Die eigentlich interessanten Aussagen der Evaluation kamen durch eine Konfrontation der Sichtweisen der verschiedenen Gruppen von Beteiligten und der verschiedenen Programmebenen zustande. Da es sich um eine Zwischenevaluation handelte, war die Lernbereitschaft bei allen Beteiligten relativ hoch. Leider wurde der eigentliche Evaluationsbericht jedoch nie veröffentlicht.

## Nachhaltige Entwicklung: Komplexe Zielsysteme

Evaluation kann mit systematischen Methoden helfen, komplexe Instrumente, Handlungsprogramme und ihre Ergebnisse in vergleichbarer Form unter verschiedenen Gesichtspunkten zu beurteilen. Systematische Evaluationsverfahren sind dort sinnvoll, wo eine einfache persönliche Beurteilung oder eine einzelne Messgröße nicht mehr ausreichen, weil der zu beurteilende Zusammenhang zu komplex, die Vielfalt der Beurteilungsdimensionen zu groß, oder die Anforderung an eine Verständigung zwischen verschiedenen Akteuren und Kontexten zu schwierig ist.

Als Antwort auf die Herausforderung eines zunehmend komplexeren internationalen Beziehungsgeflechts hat Europa seit gut vierzig Jahren die europäische Integration vorangetrieben. Wie haben gesehen, dass das sich herausbildende neue politische Steuerungssystem der Europäischen Union in viel größerem Ausmaß als bisher Evaluationen und kohärente, transparente Zielsysteme braucht, um eine ausreichende Kommunikation zwischen verschiedenen Ebenen und Kulturen zu gewährleisten.

Noch schwieriger wird die Situation nun dadurch, dass die herkömmlichen, spezialisierten Beurteilungen nach wirtschaftlichen, buchhalterischen, sozialen oder ökologischen Aspekten als zu eindimensional angesehen werden. Die Forderung nach einer nachhaltigen Entwicklung, die verschiedene Dimensionen gleichzeitig berücksichtigt, bringt komplexe Zielsysteme mit sich, die einerseits erst recht systematische Beurteilungsmethoden erfordern, und die andererseits die Verständigungsschwierigkeiten zwischen verschiedenen Kulturen verschärfen.

Seit der Rio-Konferenz 1992 ist Sustainable Development bzw. Nachhaltige Entwicklung auf vielen Politikebenen zu einem wichtigen Thema geworden. Während auf der globalen Ebene die Verhandlungen nur schleppend vorankommen, hat in den letzten Jahren die Diskussion auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene beachtliche Fortschritte gemacht. Dabei ist einerseits deutlicher geworden, was das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung bedeuten kann, andererseits fand die Forderung nach „Sustainable Development“ auf allen Ebenen und in vielen Themenfeldern Eingang in die politische Programmatik. Von beachtlicher Tragweite ist die im Amsterdamer Vertrag von 1997 festgehaltene generelle Forderung, dass alle Politiken und Programme der Europäischen Union die Erfordernisse einer nachhaltigen Entwicklung berücksichtigen müssen. Konkretisiert wurde dies in der „Agenda 2000“ und in den darauf aufbauenden Reglements für die Strukturfonds 2000-2006. In allen Regionen Europas stehen diejenigen, die für die Programmierung der Europäischen Fonds zuständig sind, nun vor der Aufgabe, eine „nachhaltige Entwicklung“ zu gewährleisten. Doch was das heißt und wie das nun geschehen soll, ist weitgehend offen.

Die Verwaltungen auf allen Ebenen suchen nach Möglichkeiten, wie diese allgemeine Zielvorgabe konkretisiert und umgesetzt werden kann, ohne bestehende Strukturen und Abläufe allzu sehr in Frage zu stellen. Die Diskussionen und Initiativen der letzten Jahre haben jedoch immer deutlicher gezeigt, dass das Konzept der Nachhaltigkeit nicht mit standardisierten Rezepten umzusetzen und mit einfachen Checklisten abzuhaken ist. Seit Rio hat sich gezeigt, dass die regionale Ebene für die Umsetzung dieses Konzepts eine weit wichtigere Rolle spielen wird, als in der internationalen Diskussion zunächst angenommen. Die Interpretation und die konkreten Anforderungen an Nachhaltigkeit variieren jedoch beträchtlich, wenn man verschiedene Regionen Europas vergleicht. Zudem sind unüberwindliche Schwierigkeiten beim Versuch aufgetreten, Nachhaltigkeit als Zustand zu definieren, der endgültig erreicht werden kann, Nachhaltigkeit kann offenbar nur als nachhaltige Entwicklung, als dynamischer Prozess erklärt werden .

Nachhaltigkeit ist deshalb wohl am ehesten als „regulative Idee“ im Sinne Kants zu verstehen, wie etwa „Freiheit“, oder „Gesundheit“ (Homann 1996) – als allgemeine Idee, die in jeder konkreten Situation neu interpretiert werden muss. Das Rechtssystem oder die Medizin zeigen,

dass die Konkretisierung und Operationalisierung „regulativer Ideen“ durchaus möglich ist: sie bieten Verfahren an, um den Einzelfall im Hinblick auf ‚Freiheit‘, ‚Gerechtigkeit‘ oder ‚Gesundheit‘ zu beurteilen. Die Geschichte der Herausbildung verschiedener Rechtssysteme in Europa oder verschiedener medizinischer Lehren mit unterschiedlichen Diagnosemethoden zeigt einerseits, dass die Konkretisierung der Idee der Sustainability eine langfristige Aufgabe ist und andererseits, dass es durchaus nicht nur einen einzigen Weg, sondern verschiedene Interpretationen der gleichen Idee geben wird.

Die Idee der Nachhaltigkeit wird sich nicht auf eine Handvoll eindeutiger Handlungsanweisungen reduzieren lassen. Doch rufen viele derjenigen, die nun die politische Forderung nach nachhaltiger Entwicklung praktisch umsetzen sollen, nach konkreten Kriterien und Definitionen, die im Verwaltungsalltag im Rahmen herkömmlicher Prozeduren handhabbar sind. Damit stellt sich die drängende Frage: wie lässt sich die Idee der Nachhaltigen Entwicklung heute in Europa für die praktische Umsetzung konkretisieren?

### **Defensiver und konstruktiver Ansatz**

Aus der Vielfalt verschiedener Definitionen, Interpretationen und Schwerpunktsetzungen schälen sich in der europäischen Diskussion zur Nachhaltigen Entwicklung zwei übergreifende Herausforderungen heraus:

- Verschiedene Entwicklungsdimensionen integrieren !
  - negative wechselseitige Auswirkungen vermeiden
  - win-win Lösungen suchen
- Zukunftsoffenheit gewährleisten !
  - Potentiale und Ressourcen erhalten
  - Lernfähigkeit verbessern, Innovationen anregen

Beide Herausforderungen können sowohl defensiv als auch konstruktiv interpretiert werden.

Bereits die Diskussion um die Integration der Umweltdimension in andere Politiken hat gezeigt, dass verschiedene Integrationsansätze möglich sind, die vom nachgeordneten defensiven Abprüfen möglicher negativer Auswirkungen bis zur frühzeitigen positiven Integration umweltpolitischer Zielsetzungen in die Zielformulierung anderer Politikbereiche reicht (siehe z.B. (Hey 1998; EURES Institute for Regional Studies in Europe et al. 1996). Dazu findet sich eine Entsprechung in der Unterscheidung verschiedener Entwicklungsstufen in der Umweltpolitik, die vom nachsorgenden über den integrierten bis zum strukturellen Umweltschutz reichen (Prittitz 1993). Defensive Integration verschiedener Entwicklungsdimensionen beschränkt sich auf das Vermeiden wechselseitiger negativer Auswirkungen, konstruktive Integration dagegen bemüht sich darum, win-win-Lösungen zu finden, z.B. Politiken und Projekte die gleichzeitig positive Effekte in ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht bringen. Weil das defensive Abprüfen auf negative Effekte herkömmlichen Verwaltungsverfahren entspricht, ist es leicht zu erklären und durchzuführen. Doch bringt es kaum sichtbare Vorteile für den Nutzer und wird als zusätzliche, lästige Auflage empfunden. Die konstruktive Integration hingegen erfordert ein Zusammendenken der Zielsetzungen in einem frühen Stadium der Politikformulierung, erfordert engere Kooperation und Kreativität.

Auch Zukunftsoffenheit hat zwei Seiten. Einerseits erfordert sie zunächst ein defensives Erhalten der Ressourcen und Potentiale, alle Schutzbewegungen betonen diesen Aspekt. Andererseits erfordert sie aber auch eine Bereitschaft zum Lernen und die kreative Fähigkeit zur Innovation.

Besonders diejenigen, die nach verlässlichen Verfahren und Vorschriften suchen, betonen die Notwendigkeit eines defensiven Ansatzes. Defensive Nachhaltigkeit ist sicher eine Voraussetzung für konstruktives Vorwärtsdenken. Doch die Forderung nach defensiver Nachhaltigkeit ist nicht neu: z.B. die ganze Umwelt- und Sozialgesetzgebung dient diesem Zweck. Eine Politik der Nachhaltigkeit kann sich offensichtlich nicht darauf beschränken, die hier vorhandenen und sich immer wieder neu auftuenden Lücken zu schließen: Die Idee der Nachhaltigkeit ist gerade aus der zunehmenden Unzulänglichkeit dieses Ansatzes entstanden, eine zukunftsfähige Entwicklung zu gewährleisten. Aktive Integration verschiedener Entwicklungsdimensionen und die Suche nach innovativen Lösungen sind somit wesentliche Elemente einer Politik der Nachhaltigkeit. Das bedeutet, dass sich Nachhaltigkeit grundsätzlich nicht mit einfachen Prüfverfahren gewährleisten lässt. Herkömmliche Verwaltungen, die auf solchen Verfahren beruhen, tun sich deshalb mit dem innovativen Ansatz der Nachhaltigkeit schwer (Schleicher-Tappeser / Elsässer 1999). Das zeigt insbesondere auch ein interkultureller Vergleich.

Evaluation im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung muss daher nicht nur eine Vielzahl von Dimensionen berücksichtigen, sondern auch von Ansatz her offen sein für Innovationen. Es kann also nicht nur darum gehen, verschiedene Dimensionen nebeneinander zu stellen, auch ihr Zusammenwirken und das Potential für konstruktive neue Lösungsansätze müssen in die Beurteilung einbezogen werden.

### **Sustainable Development als neues Paradigma**

Verfolgt man im Detail die verschiedenen Denktraditionen, die zur Entwicklung der Idee der Nachhaltigen Entwicklung geführt haben, so wird deutlich dass es sich hier um einen Perspektivwechsel von historischer Bedeutung handelt. Die alles systematisch in Einzelprobleme zerlegende Weltsicht, die seit gut dreihundert Jahren der technischen, industriellen und sozialen Entwicklung der westlichen Gesellschaft zu Grunde lag, ist in der Industrie, in der Wissenschaft und in der Politik an Grenzen gestoßen: die beeindruckenden Erfolge und Effizienzgewinne in einzelnen Bereichen drohen sich gegenseitig zunichte zu machen. Überall wird die Notwendigkeit einer integrierenden Perspektive deutlich: zwischen verschiedenen Entwicklungsdimensionen und fachlichen Disziplinen, zwischen unterschiedlichen Zeithorizonten, zwischen räumlichen Größendimensionen, zwischen verschiedenen Managementebenen. Sustainable Development wird damit zu einer neuen Art, die Welt zu sehen, zu einem neuen Paradigma, das erst in Ansätzen erkennbar ist. Eine neue Art zu sehen, verändert auch die Prioritäten und damit die Ziele. Vieldimensionale Evaluationen im Sinne der Nachhaltigkeit werden damit nicht nur neue Techniken und Verfahren einführen, sie werden grundlegender die Art und Weise ändern, wie wir Handlungen beurteilen und zu einer beschleunigten Veränderung der Zielsysteme führen.

Eine Review der wichtigsten Forschungsprojekte der Europäischen Kommission zum Thema Sustainable Regional Development im Auftrag der Generaldirektion Forschung (XII) hat gezeigt, dass in den letzten Jahren bedeutende Fortschritte im Hinblick auf einen gemeinsames Verständnis des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung und seiner Bedeutung gemacht wurden (Schleicher-Tappeser / Strati 1999a). Insbesondere setzt sich die Vorstellung durch, dass Nachhaltige Entwicklung eine allgemeine Idee ist, die mit geeigneten Prozeduren im jeweils spezifischen Kontext konkretisiert werden muss. Dazu hat nicht unwesentlich die enge Zusammenarbeit und Konfrontation von Forschergruppen aus verschiedenen Kulturen und die Beschäftigung mit einer Vielzahl von Fallstudien in ganz Europa beigetragen.

## Operationalisieren einer „regulativen Idee“: Evaluieren im Sinne nachhaltiger Entwicklung

Als Antwort auf die Forderung nach der Berücksichtigung der Erfordernisse einer nachhaltigen Entwicklung in allen Politikbereichen wurden zunächst Evaluationsmethoden vorgeschlagen, die mit einem weiter oben als „defensiv“ charakterisierten Ansatz Nachhaltigkeit im Rahmen einer thematischen Zusatzevaluation abzurufen suchten. Zu dieser Kategorie ist beispielsweise das von ECOTEC vorgeschlagene System für die Prüfung der Nachhaltigkeit von Ziel-2-Programmen in den Strukturfonds (ECOTEC Research and Consulting 1997) zu rechnen. Eine Übersicht über die verschiedenen Ansätze soll hier nicht gegeben werden. Auf Europäischer Ebene hat Strati 1999 einen kurzen Abriss gegeben (Strati 1999). Anstatt dessen soll hier näher auf eigene Erfahrungen eingegangen werden.

### Eine gemeinsame Sprache entwickeln

Ausgehend von der drängenden Frage, wie sich die Idee der nachhaltigen Entwicklung auf der regionalen Ebene konkretisieren ließe, hat sich das europäische Forschungsprojekt INSURED (1996-1998) zunächst zum Ziel gesetzt, aus den verschiedensten Ansätzen in der Nachhaltigkeitsdiskussion eine Reihe von gemeinsamen Begriffen, eine gemeinsame Sprache, zu entwickeln, in der europaweit über gemeinsame Zielsetzungen und unterschiedliche Interpretationen diskutiert werden kann (Schleicher-Tappeser et al. 1997; Schleicher-Tappeser et al. 1999). Das ursprünglich in fünf europäischen Ländern entwickelte Begriffsraster ist mit seinen zehn Orientatoren für eine nachhaltige Entwicklung ist einerseits weit genug, um unterschiedliche Interpretationen und Prioritätensetzungen ausdrücken zu können, andererseits stellt es ungewohnte Fragen, die zu einer dynamischen Verfeinerung des Fragerasters und der Lösungsansätze anregen. Im Laufe einer Reihe von Folgeprojekten wurde es zum System ‚SQM – Sustainable Quality Management‘ weiterentwickelt, das in variabler Geometrie für verschiedenartige Evaluationen und Managementaufgaben im Rahmen nachhaltiger Entwicklungsprozesse eingesetzt wird. Als besonders hilfreich hat es sich erwiesen, dass die Analyse ausgehend von sehr einfachen Fragen Schritt für Schritt verfeinert und konkretisiert werden kann, so dass die Ergebnisse mit vertretbarem Aufwand einer administrativen Bearbeitung zugänglich sind.

<b>Sustainable Quality Management: Zehn Dimensionen für die ORIENTIERUNG in Richtung auf eine Nachhaltige Entwicklung</b>		
WAS ? Entwicklungsdimensionen	WARUM ? Dimensionen der Chancengleichheit	WIE ? Systemische Prinzipien
Umwelt	zwischen Individuen (soziale Lage, Geschlecht)	Diversität
Wirtschaft	zwischen Regionen	Subsidiarität
Sozio-Kultur	zwischen Generationen	Netzwerke / Partnerschaft Partizipation

Insbesondere die Systemischen Prinzipien stellen gegenüber anderen Systemen eine wesentliche Innovation dar. Sie haben sich in der konkreten Arbeit als äußerst fruchtbare Kategorien erwiesen, die zu einer neuen Sicht der Dinge anregen.

Wie wichtig eine solche gemeinsamen Sprache ist, konnte bald sehr anschaulich in einem Dialogprojekt zwischen Vertretern der Umweltverwaltung von sieben europäischen Regionen über Erfahrungen mit Modellprojekten für nachhaltige Entwicklung beobachtet werden. Nachdem es

zunächst große Verständigungsschwierigkeiten gegeben hatte, erlaubte die Einführung einer frühen Version des SQM-Begriffsrahmens eine Klärung der unterschiedlichen Standpunkte und regionalen Kontexte, die gemeinsame Evaluierung von best-practice-Beispielen, das Erarbeiten von Konsequenzen, die für die Teilnehmer damals teilweise durchaus neu waren, sowie die Einigung auf eine Reihe von Empfehlungen für die Politik auf regionaler Ebene (ARPE / Schleicher-Tappeser / Faerber 1997).

### **Unterschiedliche Sichtweisen als produktiven Anstoß für neue Ansätze nutzen**

Bei allen deutlich zunehmenden europäischen Gemeinsamkeiten stößt man auf die Schwierigkeit, dass nicht nur die geographischen, ökologischen, politisch-administrativen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen sich offensichtlich unterscheiden, sondern auch die kulturellen Traditionen und damit die Beschreibungen und Bewertungen der jeweiligen Situation. Die europäische Vielfalt besteht nicht nur in eindeutig beschreibbaren objektiven Bedingungen, sondern auch in unterschiedlichen subjektiven Wahrnehmungen und Zielsetzungen. Das gilt nicht nur für kulturelle, politische und soziale Themen, oder die Gewichtung verschiedener Entwicklungsdimensionen. Auch im Umweltbereich selbst stößt man auf Fragen, die kulturell bedingt unterschiedlich beurteilt werden, wie etwa die Lärmbelastigung (man denke an Kopenhagen und Neapel) oder die Beurteilung von Kulturlandschaften.

Wie schwer es uns fällt, mit dieser doppelten Vielfalt produktiv umzugehen, zeigt sich nicht nur in der Politik, sondern z.B. in besonderer Weise auch in partnerschaftlichen europäischen Forschungsprojekten. Im Gegensatz zu vielen internationalen Vergleichsstudien, die unter der Leitung eines Wissenschaftlers mit einem kohärenten durchgängigen Ansatz durchgeführt werden, haben viele von der Europäischen Kommission geförderten Projekte die Besonderheit, dass mehrere Forschergruppen aus verschiedenen Ländern fast gleichberechtigt daran beteiligt sind. Insbesondere dann, wenn diese dann gemeinsam Fallstudien in den Ländern untersuchen, in denen sie selber involviert sind, treffen unterschiedliche Interpretationen und Traditionen aufeinander, die in allgemein theoretischen Diskussionen gerne übertüncht werden. Die oben erwähnte Evaluierung von europäischen Forschungsprojekten zur nachhaltigen Regionalentwicklung hat gezeigt, dass diese Schwierigkeiten in den schriftlichen Schlussberichten kaum explizit genannt werden, dass sie aber im Projektverlauf eine außerordentlich wichtige Rolle spielten und auch immer wieder unterschätzte Ressourcen erforderten. Im Gespräch ergab sich, dass fast alle Forschungsteams der Ansicht waren, dass die Infragestellung bisher unhinterfragter Annahmen und Bewertungen, das Aushandeln von Begriffen, das Unterscheiden verschiedener Standpunkte und die Schwierigkeiten des Zurückvermittels der gemeinsamen Ergebnisse in die politische und wissenschaftliche Landschaft im eigenen Land, ganz wesentlich zu neuen Erkenntnissen beigetragen haben. Nach wie vor fällt es schwer über derartige Lernprozesse zu sprechen. Das hat auch die oben angeführte INTERREG-Evaluierung gezeigt. Sowohl der Aufwand für die gegenseitige interkulturelle Verständigung als auch der kurzfristige und langfristige Gewinn werden im allgemeinen unterschätzt. Die beteiligten Fachleute haben vor allem die Sachprobleme im Auge, geeignete Hilfestellungen und Methoden für die interkulturelle Zusammenarbeit fehlen weitgehend. Die Beurteilungsmaßstäbe und die Darstellung müssten erweitert werden: fachlich zunächst enttäuschende Projekte bilden mitunter eine unentbehrliche Grundlage für eine spätere ungewöhnlich fruchtbare Zusammenarbeit.

### **Den Kontext berücksichtigen**

Im INSURED-Projekt zeigte sich, dass ein direkter Vergleich beispielhafter Politiken und Projekte für eine nachhaltige Entwicklung kaum möglich ist. Immer drängender stellte sich das Problem, wie der komplexe Kontext ohne dessen Kenntnis viele wesentliche Erfahrungen unverständlich blieben, so beschrieben werden kann, dass andere daraus lernen können. Dabei er-

wies sich, dass auch eine herkömmliche Analyse der sozio-ökonomischen und politisch-administrativen Rahmenbedingungen nicht ausreichend war. Als wichtigste Rahmenbedingung wurden schließlich die Interaktionsmuster der lokalen und regionalen Akteure herausgearbeitet. Nur mit ihrer Hilfe schien es möglich, die Entstehungsbedingungen erfolgreicher Projekte nachvollziehbar darzustellen. Während in der Toscana uralte Kommunikationsmuster und Verhandlungstraditionen, die bis auf die Republiken der Renaissance zurückgehen und den jungen Zentralstaat und die Phase der Industrialisierung überdauert haben, wesentlich für die erfolgreichsten Projekte waren, spielte in Irland die Wiederbelebung und Stärkung lokaler Gemeinschaften eine Rolle, die unter der jahrhundertelangen englischen Herrschaft keine eigenen Institutionen bilden durften. In Hessen scheinen erfolgreiche integrierte Projekte vor allem dann möglich gewesen zu sein, wenn sich neben der ausdifferenzierten, spezialisierten und vielfach erstarrten Verwaltung neue, flexiblere Institutionen mit anderen Steuerungsmechanismen etablieren konnten, in der Nordost-Schweiz hingegen mit ihren flexibleren, demokratischeren Strukturen war der Aufbau von Parallelinstitutionen offenbar weniger wichtig (Schleicher-Tappeser et al. 1999). In der gesamten Forschung zur nachhaltigen regionalen Entwicklung ist ein zunehmendes Interesse an derartigen Interaktionsmustern festzustellen. Bisher fehlte jedoch ein in der Evaluationspraxis anwendbares gemeinsames Begriffsraster, das eine vergleichende Beschreibung verschiedener Kontexte in einer Weise erlaubt, dass die Übertragbarkeit von Erfahrungen besser abschätzbar wird. Aufbauend auf den Schlussfolgerungen des INSURED-Projektes verwendet das SQM-System heute 16 Aspekte des „Sozialen Potentials“ für die Evaluierung regionaler Kontexte. In einer Reihe von Projekten in Italien, Frankreich und Deutschland erwiesen sich diese Kategorien als sehr nützlich, auch wenn bei lokalen Akteuren mitunter zunächst große Hemmungen anzutreffen sind, diese Themen offen anzusprechen.

### **Evaluierbare Programme entwickeln**

Nachhaltige Entwicklung ist ein sehr umfassendes Konzept, das alle Entwicklungsdimensionen umfasst. Nachhaltigkeit ist daher kein spezielles Charakteristikum von Programmen oder Projekten, kein zusätzliches Kriterium, das sich in separaten thematischen Evaluationen (wie z.B. die Evaluation der Umweltauswirkungen) abprüfen lässt. Nachhaltige Entwicklung ist ein allgemeine Orientierung, die ein Programm oder Projekt mehr oder weniger gut berücksichtigen bzw. unterstützen kann. Bereits das gesamte Zielsystem von Programmen und Projekten sollte daher im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung konstruiert sein. Das führt uns zur Notwendigkeit, den vollständigen Programmzyklus von der Programmkonzeption bis zur Endevaluation in seiner Gesamtheit zu betrachten.

### **Laufende Anpassung an den Wandel: Quality Management**

Mit aufwendigen Modellen versucht man heute, die Entwicklung der gefährdeten Ökosysteme von denen wir abhängen, vorausszusagen. Doch der Einfluss der Menschen auf diese Systeme ist so stark geworden, dass das menschliche Verhalten in vielen Fällen der entscheidende Einflussfaktor geworden ist. Gerne hätten die Politiker von den Wissenschaftlern langfristige Voraussagen und sichere, einfach zu kontrollierende Grenzwerte, doch das wird immer schwieriger: Anthony Giddens hat mit dem Begriff der Selbst-Reflexivität anschaulich beschrieben, warum sich unsere Gesellschaften immer schneller ändern und warum diese Veränderungen sich nicht in einfachen Modellen voraussagen lassen (Giddens 1985; Giddens 1995; Beck 1998). Immer schneller ist eine große Zahl von Menschen in der Lage, neue Informationen über voraussichtliche Entwicklungen in ihr Kalkül einzubeziehen und ihr Verhalten darauf auszurichten – nicht nur an der Börse, auch im Autoverkehr, im Siedlungsverhalten, im Tourismus. Die Beobachter sind endgültig Teil des Systems geworden, Transparenz und Partizipation haben zu ei-

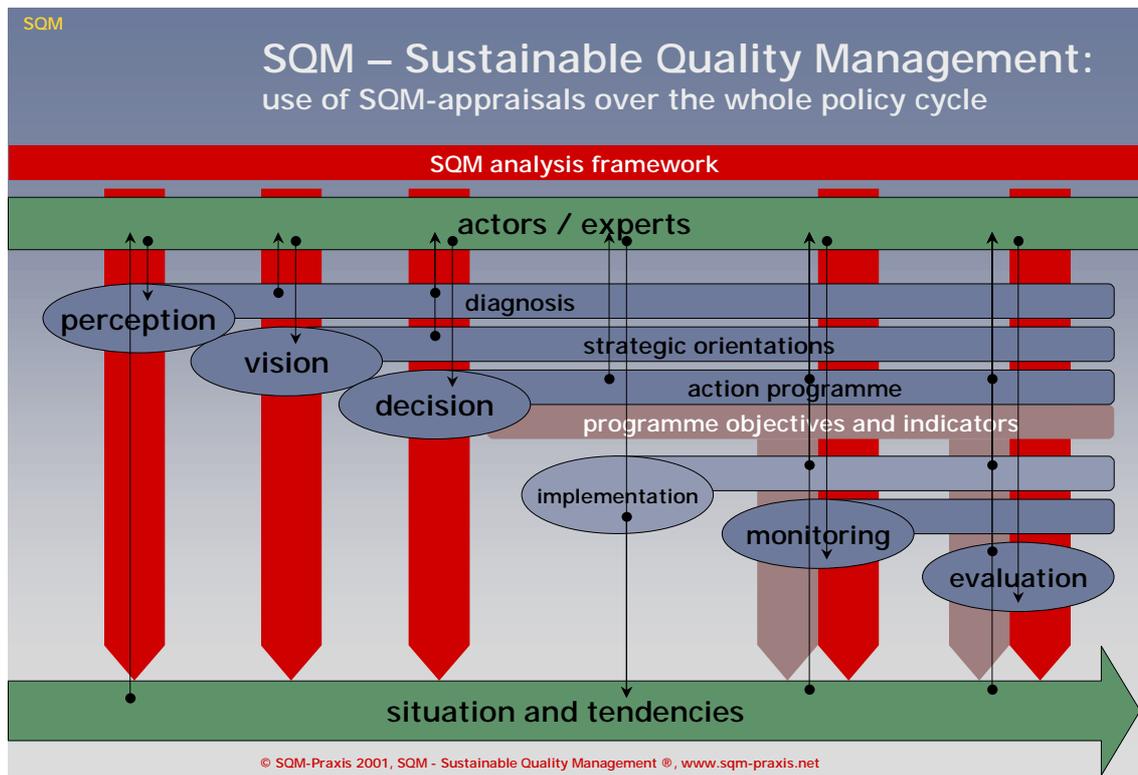
ner Beschleunigung dieser Entwicklungen geführt. Klassische Modelle werden damit weitgehend unbrauchbar.

Nachhaltige Entwicklung wird damit zur dauerhaften Managementaufgabe. Endgültige Normen, Vorschriften und Grenzwerte entpuppen sich als Illusion. Ein Zyklus von Zielsetzung, flexibler Zielverfolgung mit Hilfe von Rückkopplungen durch Evaluation und erneuter Zielüberprüfung bleibt die einzige Möglichkeit. In Umrissen zeichnet sich ab, dass das neue Paradigma der nachhaltigen Entwicklung auf diese Weise eine erkenntnistheoretische Brücke zwischen Natur- und Sozialwissenschaften schlagen könnte. Den Beobachter als handelnden Teil des Systems zu akzeptieren – die Konsequenz aus Heisenbergs Quantenphysik, die bis heute auf Unbehagen wenn nicht Unverständnis bei den Naturwissenschaftlern stößt – das erweist sich heute zunehmend als der einzig mögliche Ansatz im Ökosystem-Management (Schleicher-Tappeser / Strati 1999b). Hilfreich ist dabei, dass der Begriff des Quality Management seit vielen Jahren in der Industrie im Grunde von dem gleichen Gedanken ausgeht: Auch die „regulative Idee“ der Qualität muss immer wieder neu definiert werden. In der Umweltpolitik stellt die Ergänzung von Emissionsnormen durch Umweltmanagementsysteme mit Umweltqualitätszielen einen Quantensprung dar, der noch nicht von allen Beteiligten wirklich nachvollzogen ist. Ein ähnlicher Schritt steht in der Diskussion um nachhaltige Entwicklung ja um die europäische Politik insgesamt an.

Systematische Evaluationen im Rahmen von kohärenten immer wieder überprüften Zielsystemen werden in Zukunft eine immer wichtige Rolle spielen. Das bedeutet keine Technokratie: Der Politik kommt die Rolle zu, auf der Basis von öffentlich zugänglichen Evaluationen in durchaus kontroversen Auseinandersetzungen die Ziele und Prioritäten jeweils wieder neu zu bestimmen. Die Entwicklung geeigneter Systeme und Verfahren, die uns eine Orientierung in immer komplexeren Zusammenhängen ermöglichen, wird damit zu einer Aufgabe, die für die Selbststeuerungsfähigkeit unserer Gesellschaften von zunehmender Bedeutung ist. Der viel beklagte Verlust an politischen Gestaltungsspielräumen entpuppt sich bei näherem Hinsehen als Unfähigkeit, die neuen Möglichkeiten des immer komplexeren Zusammenspiels verschiedener Entwicklungsdimensionen und verschiedener Steuerungsebenen zu erkennen und zu nutzen (Schleicher-Tappeser / Hey 1997; Hey / Schleicher-Tappeser 1998)

## **SQM – Sustainable Quality Management ®**

Das schon erwähnte SQM-System basiert auf diesen Überlegungen. Aufbauend auf den Ergebnissen des INSURED-Projekts wurde im Laufe mehrerer Jahre und einer ganzen Reihe von Projekten in verschiedenen europäischen Ländern ein vielseitiges, modulares System für das Management von nachhaltigen Entwicklungsprozessen entwickelt. Konzepte, Verfahren, Methoden und Werkzeuge stehen heute für unterschiedliche Aufgaben und Zielgruppen zur Verfügung. Ein Schwerpunkt wurde auf die Europäischen Strukturfonds gelegt. Besonders attraktiv sind internet-basierte Software-Werkzeuge, die die Konzeption, das Management und die Evaluation von Programmen auch in großen Arbeitsteams erleichtern ([www.sqm-praxis.net](http://www.sqm-praxis.net)).



Das System SQM-Sustainable Quality Management ® setzt auf ein umfassendes zyklisches Management von Entwicklungsprozessen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung von der Analyse der Ausgangssituation und der vorangegangenen Interventionen über die Programm-entwicklung und die Auswahl von Projekten und Aktionen bis hin zur Programmbegleitung und Schlussevaluation. Grundlage des Managementsystems sind immer wieder ähnliche Beurteilungsverfahren für Situationen, Programme und Projekte ausgehend vom SQM-Analyseraster (32 Aspekte) in Kombination mit qualitativen SWOT-Analysen.

Insbesondere für die Programmentwicklung wurden partizipative Methoden entwickelt, die mit einer Kombination aus qualitativen Elementen, quantitativen Gewichtungen, Fragebogen und moderierten Diskussionsprozessen sowohl strategische Orientierungen und in der Folge ein kohärentes Zielsystem, als auch eine kreative Vielzahl von Aktionsvorschlägen hervorbringen.

1999 hat die EU-Generaldirektion Regio 12 parallele Pilotprojekte für die Integration der Nachhaltigen Entwicklung in die Programmdokumente der Strukturfonds-Programme durchführen lassen. In dieser Rahmen wurde in der Région Midi-Pyrénées das SQM-System für die partizipative Entwicklung von zwei lokalen Förderprogrammen verwendet (ARPE / Schleicher-Tappeser 1999). In der Evaluation der 12 Pilotprojekte wurde SQM sehr positiv und als das am weitesten fortgeschrittene System für diese Zwecke bewertet (Moss et al. 2000). Inzwischen wurde SQM in verschiedenen Ländern für die Programmentwicklung eingesetzt.

Als erste Stufe eines umfassenderen Management- und Evaluationssystems wird gegenwärtig für die Strukturfonds-Programmverwaltung in Midi-Pyrénées SQM.guide implementiert, ein Internet-basierter Führer durch das komplexe Programm, der es Antragstellern ermöglicht, ihre Projektvorschläge vor dem Einreichen zunächst selber im Hinblick auf die Programmziele und auf die Dimensionen der Nachhaltigkeit zu evaluieren.

## Literatur

In diesem Übersichtsartikel wurde weitgehend darauf verzichtet, die Originalliteratur anderer Autoren zu zitieren, die in den aufgeführten eigenen Arbeiten verwendet wurden.

Auf der Website [www.sgm-praxis.net](http://www.sgm-praxis.net) steht ein großer Teil der zitierten Literatur zum Herunterladen bereit.

ARPE, Agence Régionale pour l'environnement de Midi Pyrénées/ Schleicher-Tappeser, Ruggero (1999): D2MiP: Développement Durable en Midi-Pyrénées - programmation pilote des Fonds Structurels. Rapport Final. Toulouse: ARPE.

ARPE, Agence Régionale pour l'environnement de Midi Pyrénées/ Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Faerber, Johanna (1997): Towards Sustainable Development. Experiences and Recommendations of seven European Regions. Toulouse: ARPE.

Beck, Ulrich (Ed.)(1998): Politik der Globalisierung. (= Edition Zweite Moderne). Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Buttimer, Anne (1995): Landscape and Life. Appropriate Scales for Sustainable Development (LLASS). Final Report on the Project. Dublin: University College.

ECOTEC Research and Consulting (1997): Die Förderung der dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung durch die Ziel-2-Programme: Leitlinien für die Programm-Manager. Abschlussbericht.

EURES Institute for Regional Studies in Europe/ CE, Stichting Centrum voor energiebesparing en schone technologie/ SRS, Studio Recherche Sociali/ IEEP, Institute for European Environmental Policy/ INFRAS, Institute for Environmental Economics and Policies/ AKF, Institute of Local Government Studies (1996): The Incorporation of the Environmental Dimension into Freight Transport Policies. (= EURES-Report Rep-5). Freiburg.

EURES Institute for Regional Studies in Europe/ POPLAR, S. A./ Prof.Leuenberger, Hochschule St. Gallen (Ed.)(1996): Preconditions for successful cross-border cooperation on environmental issues.Final report. (= EURES Report Rep-4). Freiburg

Giddens, Anthony (1985): Time, Space and Regionalisation. (= Derek, Gregory and John Urry (Hg.): Social Relations and Spatial Structures. London: Macmillan.

Giddens, Anthony (1995): Konsequenzen der Moderne. 1. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Hey, Christian (1998): Nachhaltige Mobilität in Europa. Akteure, Institutionen und politische Strategien. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Hey, Christian/ Brendle, Uwe (1994): Umweltverbände und EG. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Hey, Christian/ Schleicher-Tappeser, Ruggero (1998): Nachhaltigkeit trotz Globalisierung. Handlungsspielräume auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene. (= Konzept Nachhaltigkeit Studienprogramm. Heidelberg / Berlin / New York: Springer Verlag.

Homann, Karl (1996): Sustainability: Politikvorgabe oder regulative Idee? In: Gerken, L.: Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit p. 33-47. Baden-Baden: Nomos.

Knoepfel, Peter/ Larrue, Corinne (1998): Environmental Protection, Subsidiarity Principle and Spatial Related Policies. Summary of the Final Report. Créteil Cedex: OEIL - Observatoire de l'Économie et des Institutions Locales.

- Moss, Timothy/ Fichter, Heidi/ Glimm, Daniela/ Kraemer, Claudia (2000): Regional Pathways to Sustainability. Experiences of Promoting Sustainable Development in Structural Funds Programmes in 12 Pilot Regions. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Prittowitz, Volker von (Ed.)(1993): Umweltpolitik als Modernisierungsprozess. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik. Opladen: Leske + Budrich.
- Schleicher-Tappeser, Ruggero (1991): Europa der Regionen. In: Politische Ökologie, Sonderheft 3, p. 43-48.
- Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Denny, Evelyne/ Thierstein, Alain (1999): Zwischenevaluation INTERREG II am Oberrhein. In: Casteigts, M., Drewello, H., and Eisenberg, E.: Evaluierung grenzüberschreitender und interregionaler Vorhaben in Europa. Herausforderungen - Methoden - praktische Erfahrungen (= Schriften des EURO-Instituts Kehl/Strasbourg, 8). p. 53-64. Baden-Baden: Nomos.
- Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Elsässer, Ralf (1999): Entwicklung von Verfahren zur Berücksichtigung von Kriterien nachhaltiger Entwicklung bei der Vergabe der Strukturfondsfördermittel. Schlußbericht. (= EURES-Report, 11). Freiburg.
- Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Hey, Christian (1997): Regionalisierung, Europäisierung, Globalisierung - Welcher Trend setzt den Handlungsrahmen für die Nachhaltigkeitspolitik? In: Rennings, K. and Hohmeyer, O.: Nachhaltigkeit. Nachhaltigkeit und ökologische Ökonomie, Nachhaltigkeit und ökonomische Globalisierung, Nachhaltigkeit und Innovationen (= ZEW-Wirtschaftsanalysen Bd. 8, p. 73-108. Baden-Baden: Nomos.
- Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Lukesch, Robert/ Strati, Filippo/ Sweeney, Gerry/ Thierstein, Alain (1999): Instrumente für eine nachhaltige Regionalentwicklung. Das INSURED-Projekt - Schlußbericht. (= EURES-Reports, REP-10. Freiburg.
- Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Schröder, Conrad (1998): Participating intermediate of INTERREG Programmes on the Upper Rhine. European Conference on Evaluation Practice in the Field of Structural Policies, Sevilla 16-17 March 1998.
- Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Strati, Filippo (1999a): Progress towards Sustainable Regional Development. A review of results from the EU Research Programme on Human Dimensions of Environmental Change. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Strati, Filippo (1999b): Sustainability - A New Paradigm for Research? In: Catizzone, M.: From Ecosystem Research to Sustainable Development. Towards a New Paradigm for Ecosystem Research (= Ecosystem Research Reports N° 26, p. 45-58. Luxembourg: European Commission.
- Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Strati, Filippo/ Thierstein, Alain/ Walser, Manfred (1997): Sustainable Regional Development. A comprehensive approach. (= discussion paper, 60). Freiburg.
- Strati, Filippo (1999): Sviluppo regionale sostenibile. Un approccio integrato. (= Quaderni della programmazione, 2). Firenze: Edizioni Regione Toscana.
- Zündorf, Lutz (1996): Wirtschaftliche Schwerpunktbildungen in Europa. Eine langzeitliche und sozialräumliche Erklärungsskizze. In: Lange, E. and Voelzkow, H.: Räumliche Arbeitsteilung im Wandel p. 215-248. Marburg: Metropolis.