

Zukunftswerkstatt unter der Lupe

Mit dem Projekt «Zukunftsfähiges Zürich» hat die Stadt Massnahmen zur nachhaltigen Entwicklung in Angriff genommen, wie sie an der Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio formuliert wurden. Die Sozialforschungsstelle der Universität Zürich evaluiert momentan ein Teilprojekt in Zürich-Schwamendingen. Ein Unterfangen nicht ohne Schwierigkeiten, da ein allgemein anerkanntes Indikatorensystem zur Beurteilung von Nachhaltigkeit immer noch fehlt.

VON HEINZ GUTSCHER
UND JÜRG ARTHO

Schwamendingen ist ein Stadtquartier, das sich in einem intensiven gesellschaftlichen und baulichen Umbruch befindet. Es leidet unter der Verkehrsbelastung; der Anteil von Kindern und Jugendlichen sowie von älteren Menschen ist deutlich über dem städtischen Durchschnitt, und die Zunahme der ausländischen Wohnbevölkerung birgt Konfliktstoff. Dennoch ist es auch ein Quartier, dessen Bewohnerinnen und Bewohner sich zunehmend dagegen wehren, abgetan zu werden als «dumpftrübtassige, nichthochschulabschlussbesitzende Spiesser und Alte-Ausländer-Ausgesteuerte-Arbeitslose-Alleinerziehende-verachtende Harry Haslers» (Euses Schwamendinge Nr. 7, 14. September 1999).

Es gibt in Schwamendingen beispielsweise einen sehr aktiven Quartierverein, der ein Quartierleitbild erarbeitet hat. Die Zürcher Fachstelle für Stadtentwick-

lung lancierte in diesem Quartier zudem ein Projekt mit verschiedenen Massnahmen zur Gebietsaufwertung. So nahmen im November 1999 112 Personen an den drei Foren «Arbeiten und Einkaufen», «Wohnen» und «Zusammenleben» aktiv teil. In diesen Foren wurden realisierbare Projekte entwickelt wie zum Beispiel ein Frischwarenmarkt, eine Last-Minute-Stellenbörse oder eine Kulturbeiz.

Umsetzung verbessern

Die Sozialforschungsstelle der Universität Zürich bearbeitet zurzeit einen Evaluationsauftrag, der sich darauf bezieht, Wahrnehmungen und Erwartungen der verschiedenen Projektbeteiligten und der Bevölkerung hinsichtlich der abgelaufenen Prozesse zu analysieren. Aus der Gegenüberstellung der in Dokumenten festgehaltenen und von Projektverantwortlichen geäusserten Projekterwartungen mit den wahrgenommenen «Projektwirklichkeiten» verschiedenster Beteiligter werden Hinweise für die Verbesserung der Umsetzung der Prozesse nachhaltiger Entwicklung erwartet. Ergebnisse werden im Folgenden jedoch keine vorgestellt: Die Untersuchung, um die es geht, befindet sich noch in der Phase der Datenerhebung. Ziel ist vielmehr, den inhaltlichen Bezugsrahmen und die Vorgehensweise im Rahmen einer kleinen sozialwissenschaftlichen Evaluationsstudie im Umweltbereich zu zeigen.

Der von der Zürcher Fachstelle für Stadtentwicklung gestartete Prozess der Gebietsaufwertung in Zürich-Nord und die dort durchgeführten konkreten Projekte sind auf dem Hintergrund weltweiter Bemühungen von Städten zu sehen, an der Zukunftsfähigkeit urbaner Lebensräume im Sinne nachhaltiger Entwicklung zu arbeiten. Im Folgenden sollen deshalb auch die

Bezüge zwischen globaler Ausgangslage und lokalem Handeln thematisiert werden.

Globale Hintergründe

Wie kommt es also dazu, dass als Folge einer UN-Konferenz 1992 in Brasilien Jahre später in Zürich-Schwamendingen intensiv über nachhaltigen Konsum und über ein regionales Frischwarenangebot diskutiert wird? Grundlegend für die weltweite Diskussion war der 1987 veröffentlichte Bericht der UN-Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, der, nach der damaligen Präsidentin der Kommission Brundtland-Bericht genannt, berühmt wurde. Dieser Bericht definiert nachhaltige Entwicklung als Entwicklung, die ge-

Sozialforschungsstelle

Die Sozialforschungsstelle der Universität Zürich (SFS) ist eine Einheit der Abteilung Sozialpsychologie, die sich aus Forschungsaufträgen selbst finanziert. Die Forschungsstelle akquiriert sozialwissenschaftliche Projekte aus sehr unterschiedlichen Themenfeldern und arbeitet mit dem gesamten Spektrum sozialwissenschaftlicher Erhebungs- und Analysemethoden. Sie unterhält Kontakte zu einem internationalen Forschungsnetzwerk zur Evaluation von Interventionen im Bereich Umwelt und Nachhaltigkeit. Die Forschungsstelle ist eine Ausbildungs- und Qualifizierungsplattform für Mitarbeitende und Studierende. Das vorliegende Projekt wird bearbeitet von Jürg Artho (Leiter), Carlo Fabian (methodische Beratung) und Dorothea Schaffner (studentische Mitarbeiterin). Es wird diesen Mai abgeschlossen.

Adresse:
Sozialforschungsstelle der
Universität Zürich
Plattenstrasse 14
8032 Zürich
Telefon 01 634 21 23 /
634 21 10 / 634 21 13,
Fax 01 634 49 31

Dr. Heinz Gutscher ist Ordentlicher Professor für Sozialpsychologie an der Universität Zürich, lic. phil. Jürg Artho ist Projektmitarbeiter an der dortigen Abteilung Sozialpsychologie I.

währleistet, dass die Bedürfnisse der heutigen Generation befriedigt werden, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse zu beeinträchtigen.

Der Gang der Entwicklung wird damit einerseits klar auf die Bedürfnisse von Menschen ausgerichtet, andererseits durch die Forderung, auch Bedürfnisse künftiger Generationen zu berücksichtigen, begrenzt. Dieses Prinzip der intergenerationellen Gerechtigkeit wurde weithin akzeptiert. Die sich daraus ergebende Schwierigkeit, ökologische, ökonomische und soziale Ziele integrieren zu müssen, führte allerdings zu einer bis heute nicht abgeschlossenen, vielschichtigen wissenschaftlichen Debatte. An der Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 wurden verschiedene umsetzungsorientierte Dokumente verabschiedet, unter anderem die so genannte Agenda 21. Sie wurde von 178 Ländern unterzeichnet, auch von der Schweiz.

Nachhaltige Massnahmen

Die Agenda 21 enthält in vierzig Kapiteln Vorschläge für Massnahmen in den Bereichen wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Bewirtschaftung und Erhaltung der natürlichen Ressourcen, Stärkung der Solidarität und anderes mehr. Die unterzeichnenden Staaten verpflichteten sich, bis 1996 mit allen Gruppierungen ihrer Bürgerschaft in einen Konsultationsprozess einzutreten. Dies mit der Absicht einer Konsensfindung zur lokalen Umsetzung der Ziele der Agenda. 1997, im Bilanzjahr «Rio + 5», musste trotz breiter Bemühungen ein drastisches Umsetzungsdefizit konstatiert werden.

Immerhin fand im selben Jahr im Rahmen des so genannten Amsterdamer Vertrags der Grundsatz der Nachhaltigkeit innerhalb der EU Aufnahme in die Präambel und Ziele des EU-Vertrags – gleichrangig mit wirtschaftlichem Wachstum und sozialem Zusammen-

halt. Nachhaltigkeit erreichte damit den Rang einer Verfassungsbestimmung. Auch der Bundesrat konkretisierte 1997 seine diesbezüglichen Bestrebungen in einem Dokument zur Strategie zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung. Die 1999 in einer Volksabstimmung angenommene Bundesverfassung sieht vor, dass der Bund die nachhaltige Entwicklung fördert.

bar gemacht werden. In der Agenda 21 wird in diesem Zusammenhang sowohl die Führungsrolle der kommunalen Verwaltungen als auch die Mitbeteiligung der Bürger betont; der Schwerpunkt der «Policy»-Instrumente liegt bei kommunikativen Vorgehensweisen, die auf Konsultation, Dialog, Konsens und Freiwilligkeit bauen. Ziel dabei ist es, das Selbsthilfe- und Entwicklungspotenzial der Bevölkerung dazu zu nutzen,



Foto: Keystone

Ein Schlüsselthema der Agenda 21 sind die Städte. Auf ihre Rolle wird insbesondere im Kapitel 28 ausführlich eingegangen. Die Städte und Ballungsagglomerationen sind die Orte, in denen die Probleme der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Krisen der Gegenwart und Zukunft gelöst werden müssen. Heutige Städte sind mit einer bis dato nicht gekannten und ökologisch nicht verkraftbaren Zunahme an Energie-, Material-, Wasser-, Boden- und Landschaftsverbrauch belastet; in ihnen verschärfen sich die Widersprüche ökologischer, sozialer und ökonomischer Entwicklungen.

Zur Überwindung der Probleme soll die Innovationskraft der Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner mobilisiert und nutz-

Die hohe Verkehrsbelastung ist eines der Probleme der Bevölkerung in Zürich-Schwamendingen. Im Wohngebiet entlang der Autobahn Richtung St. Gallen und Kloten übersteigt der Lärm die gesetzlichen Emissionsgrenzwerte bei weitem.

lokale Lebensqualität zu erhalten und weiterzuentwickeln. Das Entscheiden und Handeln auf der lokalen Ebene soll in dem Sinne nachhaltig werden, als es möglichst gleichzeitig zu einer funktionierenden Wirtschaft, einer solidarischen Gesellschaft und einer intakten natürlichen Umwelt beiträgt.

Schwieriger Nachweis

Bei konkreten Massnahmen die Balance zwischen diesen teilweise auseinanderstrebenden Zielvektoren zu finden, ist allerdings ein

sehr schwierig zu lösendes Problem. Zur Beurteilung konkreter Massnahmen fehlt nämlich ein allgemein anerkanntes, wissenschaftlich begründbares und international vergleichbares Indikatorensystem, welches es erlauben würde zu entscheiden, wie viel eine Massnahme etwa zur ökologischen oder sozialen oder ökonomischen Nachhaltigkeit beiträgt.

Für Variantenentscheidungen ergibt sich zusätzlich das Problem der Integration von Daten unterschiedlicher Masseinheiten. Ein solches international koordiniertes, aussagekräftiges Indikatorensystem zu entwickeln, ist eine im Kapitel vierzig der Agenda 21 erwähnte Aufgabe der Unterzeichnerstaaten; eine Lösung ist zurzeit aber erst in Ansätzen sichtbar. Damit wird die Aufgabe nicht nur für die lokalen Umsetzungsverantwortlichen, welche über Massnahmen entscheiden müssen, sondern auch für die wissenschaftliche Evaluation erschwert. Die Planung, Verwirklichung und Evaluation von Schritten in Richtung Nachhaltigkeit stellt sich somit als ein wenig exploriertes, riesiges Lern- und Experimentierfeld dar. Entsprechend gilt es, auf der Grundlage der besten verfügbaren Information einerseits das Handeln zu wagen, andererseits aber auch stets die Effekte (und Nebeneffekte) des Handelns im Auge zu behalten. Das ist – verkürzt – die Aufgabe der Evaluationsforschung (siehe Kasten Evaluation).

«Zukunftsfähiges Zürich»

Doch kehren wir zurück zu den konkreten Massnahmen: Die Stadt Zürich hat mit dem Projekt «Zukunftsfähiges Zürich» die Umsetzung der Agenda 21 auf lokaler Ebene in Angriff genommen. Ziel der lokalen Agenda 21 (LA21) ist es, lokales Handeln nach bestimmten Kriterien zu propagieren, um global ein Stück Zukunftssicherheit zu schaffen. Das Projekt «Zukunftsfähiges Zürich» steht unter der Leitung

der Fachstelle für Stadtentwicklung und des Gesundheits- und Umweltdepartements. Begleitet wird es von einer Gruppe von Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft sowie von Vertreterinnen und Vertretern der Bevölkerung, sozialer Institutionen und der Umweltverbände, die zusammen den Rat für nachhaltige Entwicklung bilden.

«Zukunftsfähiges Zürich» besteht aus drei konkreten Umsetzungsprojekten in den Bereichen Verkehr, Gebietsaufwertung und Verwaltung. Das Teilprojekt, welches Gegenstand unserer Evaluation ist, hat zum Ziel, das Quartier Schwamendingen unter aktiver Beteiligung lokaler Bevölkerungsgruppen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung aufzuwerten. Zentrale Partizipationsgefässe sind die erwähnten Schwamendinger Foren.

Wissenschaftliche Bestandaufnahme

Der Evaluationsauftrag wurde eingeschränkt auf eine Bestandaufnahme der wahrgenommenen Prozesse, Strukturen, Mittel und Ergebnisse der «Gebietsaufwertung Schwamendingen», und auf einen Vergleich dieser Bestandaufnahme mit den vor Projektbeginn schriftlich formulierten Erwartungen der Projektleitung «Zukunftsfähiges Zürich», der Leitung von «Gebietsaufwertung Schwamendingen» und der Projektkoordinatorinnen. Zudem ist eine Gegenüberstellung dieser Bestandaufnahmen mit Expertenerwartungen an einen LA21-Prozess geplant. Für die Evaluation der Arbeit des Rates für nachhaltige Entwicklung wird ein Vergleich von in den Projektdokumentationen definierten Erwartungen mit den Erwartungen und Wahrnehmungen der Prozessbeteiligten angestrebt.

Damit erfüllt diese Evaluation im Wesentlichen die Funktionen einer Konsistenzprüfung. Eine Zielerreichungsmessung ist im Rahmen dieses Projektes nur so weit vorgesehen, als in den

Stichwort «Evaluation»

Angesichts der vielfältigen Unwägbarkeiten bei den Vorgehensweisen zur Umsetzung von Nachhaltigkeitsprozessen stellt Evaluation ein anspruchsvolles und wichtiges interdisziplinäres Forschungsgebiet dar. Damit eröffnet sich auch ein zukunftssträchtiges Berufsfeld für in sozialwissenschaftlicher Methodik professionell ausgebildete Absolventinnen und Absolventen der Universität.

Welches sind wichtige Funktionen von Evaluationen im Umweltbereich?

1. Konsistenzprüfung: Evaluationen können vor, während und nach der Implementierung umweltpolitischer Massnahmen eingesetzt werden, um die Konsistenz der Umsetzungsaktivitäten mit den vorgegebenen Zielen zu überprüfen. Sie dienen damit der Koordination der beteiligten Akteure und bieten ihnen eine Feedback-Schleife.

2. Schwachstellen-Analyse: Evaluationen können Anregungen zur Verbesserung von Programmkonzepten und deren Umsetzung liefern, Schwachstellen aufzeigen und die Effektivität und Effizienz der Programme deutlich erhöhen.

3. Zielerreichungsmessung: Als Teil eines umweltpolitischen Implementierungsprozesses bieten Evaluationen eine Erfolgsmessung und -kontrolle. Daraus abgeleitet dienen sie häufig der Legitimation bei der Verwendung öffentlicher Mittel sowie der Kontrolle der Mittelvergabe.

4. Moderationsfunktion: Aufgrund ihrer neutralen Stellung fassen Evaluationen die Einzelperspektiven der beteiligten Akteure in einem Gesamtbild zusammen und tragen zu einem Austausch der Sichtweisen bei.

5. Organisiertes Lernen: Evaluationen können einen organisierten Lernprozess aller an einem Programm Beteiligten einleiten und zur Steigerung der Motivation beitragen.

6. Verbreitungsfunktion: Durch eine Veröffentlichung der Evaluationsergebnisse kann eine Weiterverwertung der Erfahrungen in der Programmkonzeption und Umsetzung und damit ein überregionaler Erfahrungsaustausch zur Steigerung der Effektivität und Effizienz umweltpolitischer Interventionen initiiert werden.

(Nach Meyer & Martinuzzi, 2000)



Erwartungen auch konkrete Ziele festgehalten sind. Die Messung und Beurteilung von ökologischen oder ökonomischen Indikatoren ist dagegen nicht Gegenstand des Projektauftrages. Im weiteren deckt diese Evaluation gewisse Aspekte einer Moderationsfunktion (siehe Kasten Evaluation) ab.

Erwartungen analysieren

Die Ergebnisse werden Angaben darüber liefern, welche Erwartungen an eine LA21 tendenziell erfüllt beziehungsweise enttäuscht wurden. Trotz eingeschränkter Repräsentativität sind brauchbare Hinweise hinsichtlich des Ausmasses der Partizipation und der Durchdringung der Bevölkerung mit den Anliegen der Projektbetreiber zu erwarten. Durch die differenzierte Befragung von einzelnen Personengruppen können Hinweise für die Konzeption von thematisch und methodisch verwandten Projekten gewonnen werden. So ist beispielsweise zu erwarten, dass Personen, welche in unterschiedli-

chem Masse und durch unterschiedliche Medien informiert wurden, sich bezüglich der Wahrnehmung und der Beurteilung des Projektes unterscheiden. Solche Ergebnisse lassen sich zur Optimierung der Kommunikations- und Diffusionsprozesse nutzen.

Da aus finanziellen Gründen auf ein quasi-experimentelles Vorgehen mit vergleichbaren quantitativen Vorher- und Nachhermessungen und Vergleichsgruppen verzichtet werden musste, stellt die schliesslich realisierte Vorgehensweise einen (schmerzlichen) Kompromiss dar, der nicht am State-of-the-Art evaluationsmethodischer Vorgehensweisen gemessen werden darf. Durch die sorgfältige Erwartungsanalyse wird aber für die Konzeption und Gewichtung insbesondere von Indikatoren der sozialen Nachhaltigkeit nötige Grundlagenarbeit geleistet. Die Spannung, welche in diesem Projekt zwischen wissenschaftlich Wünschenswertem, theoretisch Möglichem und tatsächlich Machbarem besteht, wirkt auch stimulierend: So stellt

die Lösung der Aufgabe, in diesem minimal finanzierten Projekt durch pragmatisches Vorgehen und Kompromissbereitschaft ein Maximum an brauchbaren Ergebnissen herauszuholen, nicht nur ein Ausbildungsziel dar, sondern auch eine lehrreiche Herausforderung für alle universitären und studentischen Projektbeteiligten.

LITERATUR

- Hahn, E., La Fond, M.: Lokale Agenda 21 und Ökologischer Stadtumbau, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Berlin 1996
- Kaufmann-Hayoz, R., Gutscher, H. (Hg.): Changing things – moving people. Strategies for promoting sustainable development at the local level, Basel (im Druck)
- Meyer, W., Martinuzzi, A.: Evaluationen im Umweltbereich – Ein Beitrag zum Nachhaltigen Wirtschaften, Vierteljahresschriften des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, November 2000
- Rossi, P. H., Freeman, H. E., Lipsey, M. W.: Evaluation: A systematic approach (6th edition), CA: Sage Publications 1999