

Vortrag am Jahrestreffen der Europäischen Kommission mit den Verwaltungsbehörden in Deutschland
Bruxelles, 13. November 2003

Sustainable Quality Management für die Strukturfonds – Erfahrungen in Midi-Pyrénées / Frankreich

Ruggero Schleicher-Tappeser, EURES-Institut, Freiburg i.Br., r.schleicher@eures.de

1 Zur Einleitung: Governance und Nachhaltigkeit

Nicht erst seit die Europäische Kommission 2001 das Weißbuch „Europäisches Regieren“ mit seinen „Grundsätzen des guten Regierens“ veröffentlicht hat, ist klar, dass ganz besonders im zusammenwachsenden Europa neue Formen von „Governance“ gefunden werden müssen, die es erlauben, zunehmende Koordinationsprobleme zwischen verschiedenen Fachpolitiken, verschiedenen Ebenen und verschiedenen Zeithorizonten überzeugender und effizienter anzugehen. Immer deutlicher hat sich in den von immer schnelleren Veränderungen gekennzeichneten letzten zwanzig Jahren gezeigt, dass die Festlegung von Zuständigkeiten nicht mehr ausreicht, um aufkommende Konflikte zu lösen, sondern dass die Erarbeitung und Verfolgung gemeinsamer Orientierungen und Ziele immer wichtiger wird. Die europäischen Strukturfonds haben in vielen Ländern einen wichtigen Beitrag zur Einführung zielorientierter Managementsysteme in der Verwaltung geleistet. Von einer transparenten inhaltlichen Zielsetzung, Begleitung und Evaluation bei der Verwendung öffentlicher Gelder ist man aber vielerorts noch weit entfernt – nicht nur wegen politischer Widerstände, sondern auch weil die entsprechenden Instrumente fehlen.

Eine der intensivsten und fruchtbarsten Debatten über diese Fragen hat unter der Überschrift „Nachhaltige Entwicklung“ stattgefunden. Gerade in Deutschland haben viele unter „nachhaltiger“ Entwicklung vor allem „umweltgerechte“ Entwicklung verstanden und finden das heute in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit nicht mehr so wichtig. Dabei lässt sich gerade heute aus diesem Konzept viel mehr herausholen. SQM – Sustainable Quality Management – ein System, das im Laufe einer Reihe von europäischen Forschungs- und Pilotprojek-

ten entwickelt wurde – hat unter anderem im Zusammenhang mit den Strukturfonds in Midi-Pyrénées / Frankreich gezeigt, dass mit einem zielorientierten, multidimensionalen Management-Ansatz Wachstumsimpulse und auch Effizienzgewinne in der Verwaltung möglich sind. Das SQM-System besteht aus Konzepten, Methoden und Instrumenten für das Management öffentlicher Förderprogramme über den gesamten policy-Zyklus (www.sqm-praxis.net).

2 Midi-Pyrénées / Frankreich

Die Region Midi-Pyrénées

Midi-Pyrénées ist die größte Region Frankreichs – größer als Belgien. Sie erstreckt sich im Südwesten vom Massif Central bis zum Kamm der Pyrenäen. Mit 2,5 Millionen Einwohnern ist Midi-Pyrénées im Verhältnis zu seiner Größe nicht sehr bevölkerungsreich. Manche Gegenden, vor allem in den Bergen, sind sehr dünn besiedelt. Ein Viertel der Bevölkerung lebt in der schnell wachsenden Agglomeration der regionalen Hauptstadt Toulouse.

Dort spielt der Dienstleistungssektor seit jeher eine wichtige Rolle. Toulouse ist die zweitgrößte Universitätsstadt Frankreichs. Mit Airbus ist die traditionsreiche Flugindustrie einer der wichtigsten Wachstumsmotoren, der auch allgemein die Feinmechanik und Elektronik vorantreibt. Die einst wichtige Textilindustrie ist seit langem im Niedergang, Chemie und Pharmazie sind nicht unbedeutend. Die Nahrungsmittelindustrie kann sich auf eine vielfältige Landwirtschaft und hervorragende kulinarische Tradition mit vielen regionalen Spezialitäten stützen (Roquefort und andere Käse, Gänse- und Entenprodukte, Weine...). In vielen Gegenden spielt der Tourismus eine wichtige Rolle.

Komplexität und Dynamik der französischen Institutionen

Die Regionen sind in Frankreich eine relativ junge Einrichtung: sie wurden erst 1982 als Gebietskörperschaften eingerichtet. Dem gewählten Regionalrat, der relativ wenig Kompetenzen hat, steht die Vertretung des Zentralstaates mit dem Regionalpräfekten (Préfet de Région) gegenüber. Nach wie vor stark sind die traditionellen Départements (in Midi-Pyrénées: Ariège, Aveyron, Haute-Garonne, Gers, Lot, Hautes-Pyrénées, Tarn, Tarn-et-Garonne) die einen gewählten Regionalrat und als Vertreter des Zentralstaates einen Präfekten haben. In Ermangelung von Kompetenzen haben die Regionalräte und ihre Verwaltungsstellen einen eher dialog- und konsensorientierten orientierten Politikstil entwickelt, während die zentralstaatliche Verwaltung nach wie vor durch die Tradition von command-and-control geprägt ist. Zwischen der Ebene der de facto recht eigenständigen Gemeinden und der Ebene der départements wird jetzt eine weitere Zwischenebene eingezogen: die sogenannten pays. Die départements fürchten, nicht zu Unrecht, dass sie auf die Dauer verschwinden sollen.

In dieser Vielfalt von Institutionen gibt es viele überlappende Zuständigkeiten und komplizierte Abstimmungsprozesse. Aber auch eine Dynamik des Wandels, die neue Möglichkeiten eröffnet: Die französische Verwaltungsstruktur befindet sich insgesamt in einer tiefgreifenden Umstrukturierung, die durch drei Begriffe gekennzeichnet werden kann:

- Dezentralisierung (Verlagerung von Aufgaben von Zentralstaat an die Regionen, Schaffung von neuen, kleineren Gebietskörperschaften, den pays)
- Dekonzentration (Verlegung von Teilen der staatlichen Verwaltung in die Provinz, bürgernähere Einheiten)
- Konzertation (gemeinsame Erarbeitung von Zielen, Abstimmung, Partizipation)

Reformen für good Governance und nachhaltige Entwicklung

Diesen Grundsätzen folgend sind in den letzten Jahren eine Reihe wichtiger Reformen eingeleitet worden. Sie betrafen vor allem die Raumordnung, die Stadtentwicklung sowie die Neuordnung der lokalen Gebietskörperschaften und Verwaltungen. Sie waren alle gekennzeichnet durch eine besondere Betonung der folgenden Prinzipien:

- integrierte Entwicklung Wirtschaft / Umwelt / Soziales / Kultur

- Partizipation und Transparenz
- Erarbeitung von konsistenten Entwicklungszielen
- Aushandlungsprozesse
- Hoher Stellenwert des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung

Wie gut dies gelingt, ist von Region zu Region sehr unterschiedlich. Denn all die Umstrukturierungen führen auch zu Verunsicherung, was mitunter die Bereitschaft zur Kooperation beeinträchtigt. Das Festlegen gemeinsamer Ziele und das Aushandeln haben eine lange Tradition, was sich auch darin zeigt, dass Raumordnungs- oder Entwicklungspläne im französischen Rechtssystem grundsätzlich Verträge sind, die mitunter zwischen sehr unterschiedlichen Partnern ausgehandelt werden. All diese Reformen, die eine bessere Steuerung der regionalen Entwicklung zum Ziel haben, zeigen, dass nachhaltige Entwicklung im Wesentlichen eine Frage der Governance ist. Die Diskussion über nachhaltige Entwicklung begann in Frankreich später als in Deutschland, die Dynamik der Entwicklung ist heute jedoch vor allem auf der lokalen Ebene beachtlich: in den nächsten Jahren müssen auf der lokalen Ebene viele hundert Entwicklungspläne nach den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung erarbeitet werden, überall wird darüber diskutiert.

3 Das PACTE-Projekt

Die Umweltagentur setzt auf nachhaltige Entwicklung

In Midi-Pyrénées fand 1990 der erste regionale Umweltkongress statt, er führte zur Erarbeitung eines „grünen Plans“ für die Region und zur Gründung der regionalen Umweltagentur ARPE. Die erste Pyrenäen-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung 1992 markierte bereits eine Ausweitung des Umweltthemas in Richtung nachhaltige Entwicklung, die für ARPE kennzeichnend wird. 1997 organisierte ARPE das europäische Forum der NGOs zur nachhaltigen Entwicklung in den Bergregionen und beschloss, sich ausdrücklicher mit dem Thema nachhaltige Entwicklung auseinander zu setzen. Faktisch spielte das Thema bereits eine wichtige Rolle, z.B. beim Aufbau der drei regionalen Naturparks – die „parcs naturels régionaux“ haben in Frankreich einen starken Entwicklungsauftrag und können mit ihrem integrierten Ansatz in Europa als vorbildlich gelten.

Versuch einer Verständigung zwischen europäischen Regionen

Vor diesem Hintergrund initiierte Monique Dejean-Servières von der Umweltagentur ARPE 1997 ein Dialogprojekt mit sieben europäischen Regionen (Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Emilia-Romagna, Vorarlberg, Baden-Württemberg, Provinz Göteborg, Wallonie), das über das PACTE-Programm der DG Regio finanziert wurde (ARPE 1997). Ausgehend von rund zwanzig best-practice-Projekten in den sieben Regionen versuchten Vertreter der regionalen Umweltverwaltungen ein gemeinsames Verständnis und gemeinsame Schlussfolgerungen für nachhaltige Entwicklung auf regionaler Ebene zu erarbeiten. Das ging zunächst schief. Die Unterschiede in der Interpretation des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung und in den regionalen Handlungsmöglichkeiten waren viel größer als angenommen: während die schwedischen und deutschen Teilnehmer besonders den Umweltaspekt betonten, bestanden ihre Kollegen aus Frankreich und Italien darauf, dass wirtschaftliche und soziale Aspekte ebenfalls sehr wichtig seien. Um die Blockade zu lösen, bat man dann das EURES-Institut, die Diskussion zu strukturieren und zu moderieren.

Erfolg mit der Einführung des SQM-Ansatzes

Das vom EURES-Institut koordinierte EU-Forschungsprojekt INSURED (Instruments for Sustainable Regional Development) befand sich damals gerade in der Schlussphase (Schleicher-Tappeser et al. 1998). Ausgehend von einer Aufarbeitung der internationalen und europäischen Diskussionen über regionale Entwicklung und nachhaltige Entwicklung, und ausgehend von rund fünfzig Projekten in fünf anderen europäischen Regionen hatten wir einen methodischen Ansatz und ein Begriffsraster erarbeitet, die dann später zum SQM-System weiterentwickelt wurden. Mit diesem Ansatz gelang es, dem PACTE-Projekt eine positive Wendung zu geben und in einem sehr intensiven und fruchtbaren Diskussionsprozess einen gemeinsamen Bericht zu schreiben, der einige Beachtung fand. Ein wesentlicher Aspekt des neuen Ansatzes war es, einen Begriffsrahmen, eine „Sprache“ zur Verfügung zu stellen, in der unterschiedliche Interpretationen, Prioritätensetzungen und auch Rahmenbedingungen zunächst einmal formuliert und verglichen werden konnten. Die Gegenüberstellung der unterschiedlichen Sichtweisen und Bedingungen führte zu einem gemeinsamen Verständigungs- und Lernprozess, zu einer Infragestellung von Gewissheiten und neuen Ideen, und schließlich zu gemeinsamen Schlussfolgerungen, die folgende Punkte betonten:

- Nachhaltige Entwicklung muss selber als ein Lernprozess verstanden werden
- Wir brauchen Orientierung für Innovationen, die verschiedene Entwicklungsdimensionen gleichzeitig voranbringen.
- Soziale Innovationen und Fragen der Governance sollten explizit angesprochen werden
- Der regionale Kontext ist wichtig, es gibt unterschiedliche Interpretationen und Schwerpunkte
- Es ist wichtig, Diskussionen mit einem konsensfähigen, breiten, qualitativen Analyserahmen zu strukturieren

Die Teilnehmer wollten die Methode in einem Folgeprojekt für das Management von Strukturfonds fruchtbar machen, ein direktes Anschlussprojekt mit den gleichen Partnern kam jedoch nicht zustande.

Die zehn Orientierungen für nachhaltige Entwicklung

Kurz sollen hier zehn Orientierungen in Richtung auf eine nachhaltige Entwicklung vorgestellt werden, die als Beurteilungsaspekte im PACTE-Projekt verwendet wurden und die auch heute noch den Kern des SQM-Ansatzes darstellen. Das Orientierungssystem geht von drei grundlegenden Fragestellungen aus:

- **WAS:** Was wollen wir erhalten und entwickeln?
- **WARUM:** Welche Interessenkonflikte treiben die Debatte an?
- **WIE:** Welche Prinzipien können uns dabei helfen, das alles zusammenzubringen?

Die Antwort auf die erste Frage sind die drei wohlbekannten **Entwicklungsdimensionen:**

- die ökologische Dimension (Umwelt)
- die ökonomische Dimension (Wirtschaft, Effizienz)
- die sozio-kulturelle Dimension (Kultur und Soziales)

Diese drei sind aus der öffentlichen Diskussion um nachhaltige Entwicklung in den letzten Jahren wohlbekannt. Für den Einstieg in die Diskussion sind sie auch ausreichend, jeder kann sich etwas darunter vorstellen. Diese drei Dimensionen, die heute allzu oft auseinander klaffen, wieder zusammenzubringen, ist eine der zentralen Herausforderung der nachhaltigen Entwicklung. Dabei können die weiteren Aspekte der Orientierung helfen.

Die zweite Frage nach den Konflikten und Auseinandersetzungen, die diese Debatte antreiben, beleuchtet das Problem von einer anderen Seite und gibt Hinwei-

se auf Kräfte der Veränderung. Die Antwort darauf sind die drei **Dimensionen der Chancengleichheit**:

- Chancengleichheit zwischen Individuen (die alte soziale Frage, Frauen/Männer..., von Anfang an die großen Themen der modernen Demokratien)
- Chancengleichheit zwischen Regionen (Entwicklungspolitik, Regionalpolitik, ausdrücklich erst seit dem zweiten Weltkrieg auf der politischen Agenda)
- Chancengleichheit zwischen Generationen (das in den Siebzigern neu aufgeworfene Problem, das zur Diskussion um nachhaltige Entwicklung führte)

Die dritte Frage nach grundlegenden Prinzipien, die uns helfen können, die Ziele, die durch die ersten sechs Dimensionen aufgespannt werden, als Ganzes und nicht nur einzeln zu verfolgen, ist in den letzten beiden Jahrzehnten intensiv diskutiert worden. Dabei

haben unter anderem systemtheoretische Betrachtungen, Erkenntnisse aus der Ökologie oder Erfahrungen mit neuen Managementansätzen in der Wirtschaft eine wichtige Rolle gespielt. Die oft nur scheinbar unterschiedlichen Systematisierungen können fast alle auf die folgenden vier **systemischen Prinzipien** zurückgeführt werden:

- Diversität
- Subsidiarität
- Netzwerke / Partnerschaft
- Partizipation

Diese zehn Orientierungen für eine nachhaltige Entwicklung decken nicht nur die 21 Prinzipien von Rio ab, sondern umfassen auch alle grundlegenden Ziele und transversalen Prinzipien der Politik der Europäischen Union.

Der SQM-Analyserahmen

Die zehn Elemente der ORIENTIERUNG in Richtung nachhaltige Entwicklung

WAS

Was wollen wir erhalten und entwickeln?

Die Entwicklungsdimensionen

1. Umwelt
2. Wirtschaft
3. Sozio-Kultur



WARUM

Welche Interessenkonflikte treiben die Debatte an?

Die Dimensionen der Chancengleichheit

4. Chancengleichheit zwischen Individuen
5. Chancengleichheit zwischen Regionen
6. Chancengleichheit zwischen Generationen

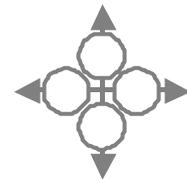


WIE

Welche Prinzipien können uns dabei helfen, das alles zusammenzubringen?

Die systemischen Prinzipien

7. Diversität
8. Subsidiarität
9. Netzwerke / Partnerschaft
10. Partizipation



Das allgemein gehaltene SQM-Analyseraster muss in spezifischen Situationen konkretisiert und interpretiert werden. Es stellt einen begrifflichen Rahmen dar, in dem unterschiedliche Positionen und Interpretationen formuliert und diskutiert werden können. Im PACTE-Projekt hat es sich außerordentlich nützlich erwiesen, um unterschiedliche Herangehensweisen in verschiedenen europäischen Regionen gegenseitig verständlich zu machen. In gleicher Weise eignet es sich für die Verständigung zwischen verschiedenen Disziplinen.

Neben diesen zehn ORIENTIERUNGEN gibt es im SQM-Analyserahmen noch zwei weitere Gruppen

von Aspekten, die jedoch im PACTE-Projekt nicht angewendet wurden: die 16 Faktoren des SOZIALEN POTENTIALS und die 6 Transformationshebel der VERÄNDERUNGSDYNAMIK.

4 Der nächste Schritt: D2MiP

Das Projekt

Aufgrund des positiven Echos auf das PACTE-Projekt, gelang es ARPE, den SQM-Ansatz in einem größeren Projekt weiter zu testen, als die DG Regio zwölf Pilotprojekte für eine bessere Berücksichtigung der nachhaltigen Entwicklung in den Strukturfondsprogrammen aus-

schrieb. In zwei Kleinregionen wurden 1999 in einem intensiven partizipativen Prozess modellhaft Programme entwickelt, die konsequent auf nachhaltige Entwicklung ausgerichtet waren (ARPE 1999).

Obwohl die Programmverwaltung bei der staatlichen Préfecture de Region liegt, wurde dieses Projekt von der zum Regionalrat gehörigen Umweltagentur ARPE koordiniert. Die methodische Leitung übernahm wieder das EURES-Institut. In zwei Arbeitsgruppen lokaler Akteure, die von EURES mit dort ungewohnten Methoden moderiert wurden, fanden intensive Lernprozesse statt. Intern wurde vom Projektteam zur Bearbeitung der umfangreichen Beurteilungen anhand des SQM-Untersuchungsrasters die erste Version der SQM software verwendet.

Die Reaktionen der lokalen Akteure waren sehr positiv, zwei Regionalräte setzten sich in der Folge intensiv für die weitere Verwendung des SQM-Ansatzes ein. Die Meta-Evaluation der zwölf Pilotprojekte der DG Regio beurteilte SQM als „das am weitesten fortgeschrittene System“ (Moss et al. 2000). Die staatlichen Verwaltungen blieben auf der regionalen Ebene zunächst sehr zurückhaltend. Nach dem sehr positiven feedback der Unterpräfekten auf der lokalen Ebene interessierten sie sich schließlich aber sehr für diesen Ansatz.

Die Projektorganisation

Die beiden Fallstudien von D2MiP wurden in zwei Städtepaaren mit starken internen Konflikten durchgeführt:

- In Castres und Mazamet waren verschiedene Stufen der Textilindustrie beheimatet, die inzwischen weitgehend verschwunden sind. Die unterschiedlichen Rollen der Städte, unterschiedliche Konfessionen und alte Rivalitäten haben eine Zusammenarbeit lange behindert. In der Programmentwicklung gelang es, mithilfe ungewöhnlicher Fragestellungen alte Fronten aufzuweichen, heikle Fragen zur Sprache zu bringen, die Zukunftschancen der verschiedenen Branchen gemeinsam einzuschätzen, und neue Perspektiven zu entdecken, die beide Städte und das Umland gemeinsam entwickeln können.
- In Figeac und Decazeville gab es einerseits eine schmucke mittelalterliche Kleinstadt mit sich schleppend entwickelnden kleineren Industriebetrieben, u.a. aus der Feinmechanik, und andererseits einen Industrieort mit einem niedergehenden kleinen Kohlebecken, einem Kraftwerk, Stahlindustrie und sehr gravierenden Umwelt-

schäden. Hier gelang es, Vertreter der kulturell ganz unterschiedlichen Zwillingsstädte teilweise überhaupt zum ersten Mal an einen Tisch zu bringen, Anknüpfungspunkte für eine Kooperation zu erarbeiten, und vor allem zu entdecken, dass die beiden recht entlegenen Kleinzentren angesichts der großräumigen Entwicklung nur dann eine Chance haben, wenn sie zusammenspannen.

Um den heiklen Prozess politisch abzusichern, war ein aufwändige Steuerungsstruktur notwendig. Eine Steuerungsgruppe des Gesamtprojektes, in jeder Region ein eigenes Steuerungskomitee und eine Arbeitsgruppe aus lokalen Akteuren, in der die eigentliche Arbeit, der wesentliche Lernprozess stattfand. Ganz entscheidend war die sorgfältige Auswahl der Mitglieder dieser Arbeitsgruppen. Bei ihrer Zusammensetzung wurde von den folgenden Grundsätzen ausgegangen:

- Die Arbeitsgruppe setzt sich zusammen aus Personen, die die lokalen Interessen und Triebkräfte reflektieren – es ist keine Gruppe aus offiziellen Repräsentanten.
- Die Mitglieder der Gruppe sollten bereit sein, einen gemeinsamen Lernprozess durchzumachen. Sie sollen in der Lage sein, die Ergebnisse in ihrer Region weiterzutragen.
- Wichtigste Aufgabe der Gruppe ist es, ein gemeinsames Verständnis der regionalen Zusammenhänge zu erarbeiten, sowie eine darauf aufbauende gemeinsame Vision
- Die Zusammenarbeit innerhalb der Arbeitsgruppe erfordert zeitliches Engagement – ca. 7 Arbeitstage.
- Die Arbeitsgruppe lokaler Akteure ist eine kreative Gruppe – es existieren keine Hierarchien
- Formelle Entscheidungen werden später in dazu legitimierten Institutionen gefällt.

In fünf langen Sitzungen erarbeiteten die Arbeitsgruppen ein Entwicklungsprogramm für ihre Region. Die Ausarbeitung eines detaillierten Förderprogramms war nicht vorgesehen. Das Ergebnis dieser „experimentellen“ Programmentwicklung wurde nicht direkt in das neue Ziel-2-Programm übernommen, doch hatte es später indirekte Auswirkungen.

Außerdem wurden für jede Region zwei Pilotprojekte für eine prioritäre Förderung ausgewählt. Sie wurden mit Hilfe eines SQM-Fragebogens beurteilt und dabei auch wesentlich weiterentwickelt.

Das Vorgehen

Die Abfolge der Arbeitsschritte entsprach dem üblichen Vorgehen: Diagnose, Analyse bisheriger Interventionen, Formulierung einer Strategie, Formulierung des Programms. Das besondere war, dass dabei immer wieder SQM-basierte Beurteilungen in zehn bis zwanzig Dimensionen verwendet wurden, die einerseits durch ungewohnte Fragestellungen neue Perspektiven eröffneten und andererseits durch eine einheitliche Methodik eine Kohärenz zwischen den verschiedenen Schritten und nach einer Einarbeitungszeit auch eine hohe Effizienz und Konzentration in den Diskussionen und der Kommunikation zwischen allen Beteiligten ermöglichte.

In der Diagnose wurde zunächst eine gemeinsame Wahrnehmung der Ausgangslage erarbeitet: Ausgangspunkt war die gemeinsame Einschätzung von Situation und die Trends: die ausführliche SQM-Analyse wurde in Workshops und einem ergänzenden Fragebogen erarbeitet. Ergänzend wurden dann gemeinsam die übergeordneten Zielsetzungen der Strukturfonds durchgesprochen, was für viele Beteiligte völlig neu war. Abschließend wurde eine Liste von Herausforderungen herausgearbeitet, auf die Strategie und Programm Antworten geben müssen. In beiden Programmregionen fand ein echter Lernprozess statt, in dessen Verlauf sich die Wahrnehmung der einzelnen Teilnehmer veränderte und in dem es gelang, von zuvor recht unterschiedliche Perspektiven zu einer von allen mitgetragenen gemeinsamen Interpretation der Ausgangslage zu kommen.

Sehr lehrreich war sodann die SQM-Analyse der bisherigen Interventionen in den Programmgebieten und der Vergleich mit der Analyse der Ausgangslage: es zeigte sich deutlich, wo die bisherigen Programme große Lücken aufwiesen.

Die anschließende Entwicklung von Entwicklungsprioritäten und strategischen Orientierungen war der Schritt, bei dem es am stärksten auf die Kreativität der Teilnehmer und eine erfahrene Moderation ankam. Eine möglichst kleine Anzahl von Schlüsselstrategien zu finden, die Antworten auf möglichst alle Herausforderungen geben, ist eine kreative Aufgabe, die sich nicht einfach durch Prozeduren lösen lässt. Es zeigte sich, dass die qualitative SQM-Beurteilung der Ausgangssituation, die viele Ideen enthielt (siehe unten), für die Entwicklung der strategischen Orientierungen eine wichtige Hilfe war. Die Entwicklung einer aussagekräftigen und motivierenden gemeinsamen Vision in dieser Phase wäre nicht möglich

gewesen, ohne dass die Arbeitsgruppen zuvor eine gemeinsame Wahrnehmung der Ausgangssituation und der darin enthaltenen Chancen erarbeitet hätten.

Die Erstellung des eigentlichen Programms war dann eher eine handwerkliche Arbeit, das befriedigende Einfahren der Ernte der vorangegangenen Mühen: die Ausformulierung von Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen, das Abprüfen von Konsistenz, Vollständigkeit und Konkretheit, wiederum mit Hilfe des SQM-Rasters und der anfangs erarbeiteten Liste der Hausaufgaben. Evaluations-Indikatoren wurden in D2MiP nur beispielhaft für einzelne Maßnahmen erarbeitet.

Die Darstellung von Zwischenergebnissen, das Ausarbeiten und die Auswertung von Fragebögen und die Präsentation des Schlussberichts wurden wesentlich durch die zweite Generation der SQM-Software erleichtert, die parallel zu D2MiP entwickelt wurde.

Sustainable Quality Management

Wie schon eingangs angedeutet, brauchen wir für eine nachhaltige Entwicklung offensichtlich neue Organisationsformen und Verfahren:

- für die gleichzeitige Berücksichtigung mehrerer Dimensionen
- für die Kooperation unterschiedlicher Akteure
- um flexibel auf Veränderungen reagieren zu können

Bewertungen mit einem starren Set von Indikatoren ergeben immer wieder eine statische, sektorale Sichtweise. Deshalb ist ein neuer Ansatz für Bewertungen notwendig. Um ähnliche Probleme in sehr unterschiedlichen Bereichen anzugehen, wurden in den letzten dreißig Jahren verschiedene Begriffe und Konzepte entwickelt, wie zum Beispiel Change-Management, Selbst-Reflexivität, Wechselseitiges Lernen, Qualität, zielorientiertes Management etc.

Ein im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung besonders hilfreiches Konzept ist offenbar „Quality Management“. Nach großen Erfolgen in der privaten Wirtschaft hält es langsam auch in der öffentlichen Verwaltung Einzug. Es zeichnet sich vor allem durch folgende Merkmale aus:

- Qualität ist immer relativ, sie kann nie endgültig erreicht werden
- Das Hauptaugenmerk gilt der Organisation eines ständigen Verbesserungsprozesses
- Qualitätsziele werden ausdrücklich formuliert und regelmäßig überprüft

- Auf Qualität muss bei in jedem Schritt der Produktion geachtet werden, nicht erst bei der Schlusskontrolle
- Alle am Produktionsprozess Beteiligten müssen in das Bemühen um Qualität einbezogen werden, sie tragen eine gemeinsame Verantwortung
- Es kommt auf die Verfahren an, die helfen, alles im Hinblick auf die Ziele zu überprüfen
- Quality Management ist ein permanenter Lernprozess
- Kommunikation über Schwierigkeiten und Erfolge ist wesentlich. Transparenz der Ziele, Monitoring und Evaluation sind unerlässlich

Die Betrachtungsweise ist prozessorientiert, nicht statisch. Mitverantwortung aller ersetzt starre Regeln und einseitige Kontrolle von oben. Nicht alles muss im Detail geregelt werden, die verantwortungsvolle Orientierung an gemeinsamen Zielen lässt kreative Spielräume. Dadurch ist Qualitätsmanagement sehr anpassungsfähig. Das ist insbesondere bei komplexen Zusammenhängen und schnellen Veränderungen wichtig. Tatsächlich hat zum Beispiel Environmental Quality Management zu einem Quantensprung im industriellen Umweltschutz geführt. Die Einführung von Qualitätsmanagement-Systemen

nach ISO 9000 und von Umweltqualitätsmanagementsystemen nach ISO 14000 oder EMAS hat allerdings auch gezeigt, dass diese ein grundlegendes Umdenken erfordern: die sture Einhaltung neuer Regeln hilft wenig, Mitdenken und Mitverantwortung sind gefordert. Evaluation muss als Gelegenheit zum Lernen verstanden werden, nicht als lästige Kontrolle.

Ausgehend von einer langjährigen Erfahrung in der Konzeption und Moderation regionaler Entwicklungsprozesse, von Forschungsarbeiten über interdisziplinäre und interkulturelle Kommunikationsprozesse und von der internationalen Diskussion um nachhaltige Entwicklung wurde in diesem Sinne das System „SQM - Sustainable Quality Management ®“ entwickelt. Es ist heute ein umfassendes System zur Bewertung von nachhaltiger Entwicklung. Da Projekte in vielen europäischen Ländern zu seiner Entwicklung beigetragen haben, ist es auch ein Werkzeug für die Kommunikation zwischen verschiedenen Regionen, Kulturen und Disziplinen. Und schließlich ist SQM ein Instrument für das Management von Transformations- und Lernprozessen.

Die SQM-Beurteilung

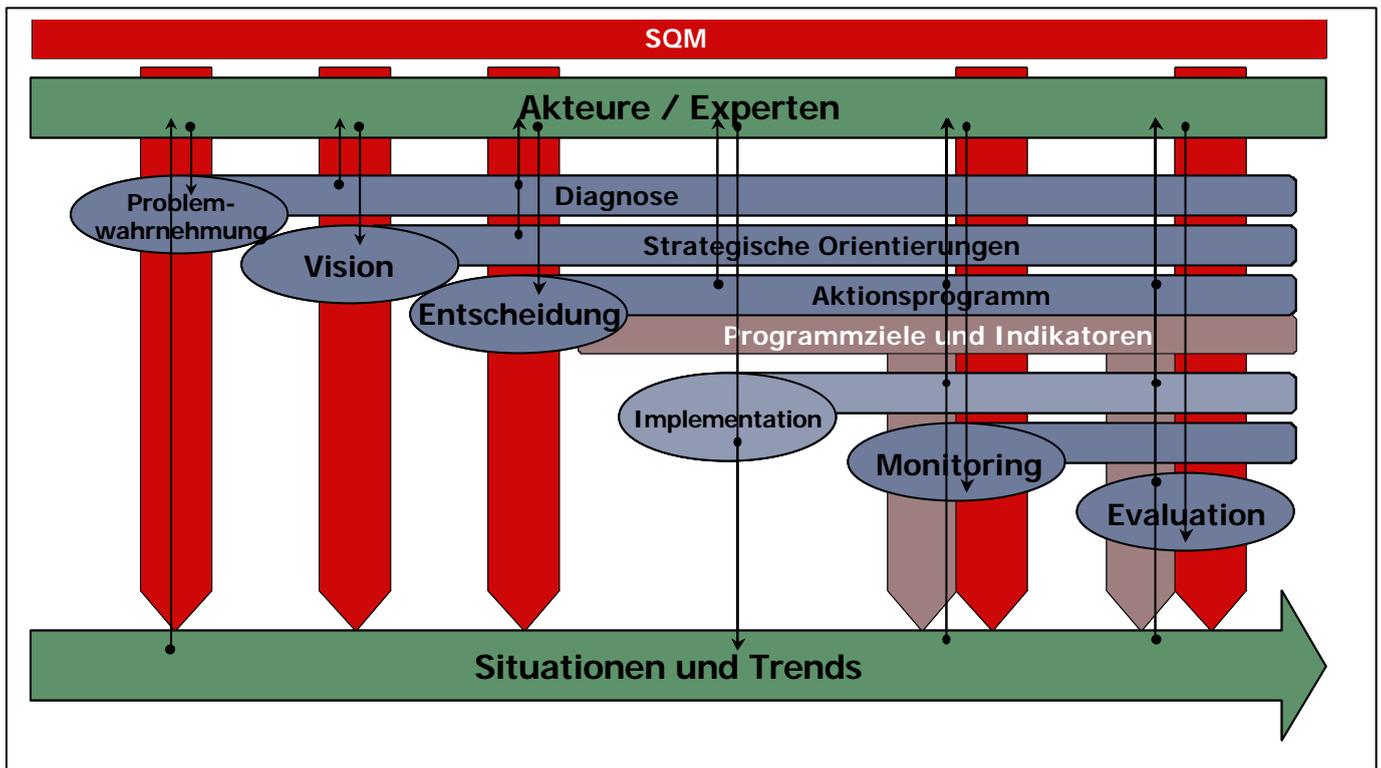
Die auch im D2MiP-Projekt verwendete SQM-Beurteilung ist ein wesentliches Element des SQM-Systems und bildet auch den Kern der Online-Instrumente (Schleicher-Tappeser 2002).

Beispiel für ein Bewertungsprofil:

ORIENTIERUNG		S	W	O	T
OR.01	Umwelt	●●●●	●●●	●●	●●
OR.02	Wirtschaft	●●●	●●●●●	●●●●	●●●●
OR.03	Sozio-Kultur	●●●	●●	●●●	●
OR.04	Chancengleichheit zwischen Individuen	●●●	●●●	●●●	●●
OR.05	Chancengleichheit zwischen Regionen	●●●●	●●●●	●●	●●●
OR.06	Chancengleichheit zwischen Generationen	●●●	●●	●●●●	●●●
OR.07	Diversität	●●●	●●●●	●●●●●	●
OR.08	Subsidiarität	●●●●	●●	●●●	●●
OR.09	Netzwerke / Partnerschaft	●	●●●●●	●●●	●●●
OR.10	Partizipation	●●	●●●	●●●●	●●●●

In der Analyse der Ausgangslage, in der Evaluation der vorangegangenen Interventionen, in der Überprüfung der strategischen Orientierungen und in der Beurteilung der Pilotprojekte wurde in D2MiP immer die gleiche Beurteilungsmethode verwendet. Ein Subjekt (die lokale Arbeitsgruppe in einem workshop,

ein Experte, ein einzelner lokaler Akteur...) beurteilt ein Objekt (die Programmregion, ein Projekt...) anhand einer Leitfrage unter verschiedenen Aspekten des SQM-Analyserasters. Im Normalfall geschieht dies Aspekt für Aspekt mit einer modifizierten SWOT-Analyse (Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats): Es werden einzelne



Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren aufgelistet und mit Punkten bewertet. Dieses Vorgehen erlaubt eine dynamische Betrachtungsweise aus verschiedenen Blickwinkeln und regt zur Erkundung neuer Handlungsmöglichkeiten an. Nachdem in den D2MiP-Arbeitsgruppen der Umgang mit dem SWOT-Schema und den teilweise ungewohnten Aspekten geübt worden war, lieferten die von den einzelnen Akteuren ausgefüllten Beurteilungsbögen eine Vielzahl von neuen Ideen. Parallel zu diesen qualitativen Aussagen wurde die vergebenen Punkte zu einem quantitativen Profil zusammengefasst, das auf einen Blick erkennen lässt, wo Handlungsbedarf oder besonders interessante Entwicklungspotentiale vorhanden sind. Die SQM-Beurteilung ist kein starres Schema: je nach Fragestellung und verfügbarer Zeit kann die Zahl der Aspekte und die Ausführlichkeit der Fragen geändert werden.

SQM Unterstützung für jede Stufe des Policy – Cycle

Derartige Beurteilungen können an jeder Stelle des Lebenszyklus von Politiken, Programmen und Projekten eingesetzt werden. Die Verwendung eines einheitlichen Analyserasters mit jeweils unterschiedlichen Fragestellungen, von der Analyse der Ausgangslage bis zur Schlussevaluation, bringt erhebliche Effizienzgewinne und erleichtert die Kommunikation. Das unterstehende Schema zeigt alle Phasen des Zyklus. In D2MiP wurden nur die drei ersten Schritte durchlaufen

SQM wird zur Methode für strategische Projekte der Region

Zwei lokal stark verankerte Regionalrätinnen setzten sich in der Folge von D2MiP stark für die weitere Verwendung des Ansatzes ein. Zunächst wurden damit zwei Entwicklungsprogramme für Wassereinzugsgebiete erarbeitet. Dann versuchte man – mit methodischer Unterstützung des EURES-Instituts – die Programme für die drei regionalen Naturparks mit diesem Ansatz zu erarbeiten. Angesichts knapper Ressourcen und starker lokaler Interessen gelang dies allerdings nur teilweise. Diese Erfahrung zeigte, dass Transparenz und klar formulierte Ziele durchaus nicht immer willkommen sind. Bei der Einführung neuer Formen von Governance leisten quasi feudale oder korporatistische Strukturen mitunter heftigen Widerstand. Gegenwärtig in Bearbeitung sind der regionale Plan für die Jagd und zwei Pilotprojekte für die neuerdings erforderlichen „lokalen Urbanistikpläne“. Außerdem wurde ARPE kürzlich beauftragt, die Erarbeitung von rund zwanzig lokalen Agenden methodisch zu begleiten.

5 SQM.guide – Online-Orientierung für Antragsteller

Die Einführung von SQM.guide für das Ziel-2-Programm in Midi-Pyrénées

Nach dem Erfolg von D2MiP wollte die staatliche Programmverwaltung des Ziel-2-Programms in Midi-Pyrénées den SQM-Ansatz für die Animation und die Projektauswahl einsetzen. Zuallererst wurde EURES

beauftragt, einen Vorschlag für die Umsetzung der neuen Programme in der Perioden 2000-2006 zu erarbeiten. Die wesentliche Empfehlung, die Entscheidungsmechanismen sehr stark zu dezentralisieren, wurde jedoch nicht umgesetzt.

Anschließend wurden EURES und die inzwischen gegründete Firma SQM-praxis beauftragt, als Vorstufe zu einem öffentliche zugänglichen Beurteilungsinstrument für Projektvorschläge, zunächst einen Online-Führer durch das sehr komplexe Förderprogramm (rund 80 Unter-Maßnahmen) zu erstellen. In der zweiten Phase wurde dann darauf aufbauend ein Online-Instrument eingerichtet, das es den Antragstellern erlaubt, ihren Projektvorschlag im Hinblick auf die Ziele einer ausgewählten Untermaßnahme und im Hinblick auf nachhaltige Entwicklung zu beurteilen. Der resultierende Beurteilungsbericht soll nach und nach fester Bestandteil der Förderanträge werden. Seit August 2003 ist SQM.guide für das Ziel-2-Programm in Midi-Pyrénées voll funktionsfähig (<http://www.sqm-praxis.net/instruments/guide>). Die SQM-praxis GmbH hat das auf einer zentralen Datenbank laufende System entwickelt und vergibt Nutzungslizenzen. Das EURES-Institut hat das Förderprogramm von Midi-Pyrénées auf dem System eingerichtet. SQM.guide soll ein wichtiges Instrument für alle Berater in der regionalen Entwicklung werden.

SQM.guide: Ziele und Funktionen

Das Online-Instrument SQM.guide soll:

- die Transparenz des Förderprogramms erhöhen
- den Zugang zum Programm vereinfachen
- die Orientierung der Projektanträge in Richtung nachhaltige Entwicklung verstärken
- die Orientierung der Projektanträge an den Programmzielen verstärken
- die Projektantragstellung verbessern und vereinfachen
- Berater wirksam unterstützen
- die Programmverwaltung entlasten

Zu diesem Zweck erlaubt es SQM.guide, zunächst die für ein Vorhaben geeignete Untermaßnahme zu identifizieren. Einerseits wird das Programm in seiner Baumstruktur und mit den Details der einzelnen Aktionen, Maßnahmen und Untermaßnahmen übersichtlich dargestellt. Das reicht bei komplexen Programmen für Laien aber oft nicht aus. Deshalb wurde ein Suchmechanismus entwickelt, der es erlaubt, aufgrund von einfachen Angaben zum Projektträger, zum Projektort, zum Wirtschaftssektor und zur Art der Intervention die in Frage kommenden Untermaß-

nahmen zu identifizieren. Alternativ kann auch die offizielle Klassifikation der Interventionsbereiche der EU-Kommission verwendet werden.

Hat der Antragsteller eine in Frage kommende Maßnahme gefunden, kann er sich im System anmelden und einen Online-Fragebogen erstellen lassen, der auf die spezielle Maßnahme und die Größe seines Projekts zugeschnitten ist. Schritt für Schritt wird er durch die Beurteilung im Hinblick auf die Ziele der Maßnahme, die Beurteilung im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung und die Präzisierung seiner eigenen Ziele geführt. Zur besseren Übersicht kann er einen zusammenfassenden Bericht ausdrucken. Seine Daten werden vertraulich abgespeichert, beliebig oft kann er seine Antworten und damit auch sein Projekt verändern, Personen seines Vertrauens kann er online Einblick gewähren oder auch Veränderungen erlauben. Je nach Umfang des Projekts ist der Fragebogen mehr oder weniger ausführlich. Das Ausfüllen braucht zwischen einer halben Stunde und einem Tag. Das muss nicht als lästige Auflage verstanden werden, sondern vielmehr als hilfreiche Unterstützung bei der Ausarbeitung eines Antrags. In vielen Fällen hat die Selbstbeurteilung zur Veränderung und wesentlichen Verbesserung eines scheinbar schon fertigen Projektvorschlags geführt.

SQM.guide als Plattform für die breite Verwendung von SQM

In Midi-Pyrénées soll SQM nun als Plattform für die breite Anwendung von SQM in der regionalen Entwicklung verwendet werden. Die Umweltagentur ARPE hat begonnen, private Berater in der Region zu schulen. Die Regionalverwaltung lässt Kurse für ihre Dienststellen durchführen. Von besonderer Bedeutung ist ein größerer Auftrag der Programmverwaltung an ARPE im Rahmen der technischen Hilfe: zur verstärkten Orientierung in Richtung auf eine nachhaltige Entwicklung soll ein einheitlicher Ansatz (SQM) durch Schulungen, Beratungen und die Durchführung von Ausschreibungen für Teile des Programms konsequent gefördert werden

6 SQM – nicht nur für Midi-Pyrénées

Entwicklungen in vielen Regionen und Anwendungsgebieten

Das SQM-System basiert auf Forschungs- und Pilotprojekten in vielen europäischen Regionen. In Deutschland wurde bereits 1998 in einer Studie für das Wirtschaftsministerium Sachsen die Verwendung des SQM-Ansatzes bei der Projektauswahl für die Strukturfonds untersucht. In Italien wird SQM insbesondere für die Arbeitsmarktpolitik verwendet: kürzlich wurde ein attraktiv gestaltetes

Handbuch zur lokalen Arbeitsmarktpolitik an alle damit befassten lokalen Stellen verteilt (Strati 2003). Im Auftrag der EU-Generaldirektion Forschung läuft gegenwärtig ein Projekt zur Anwendung des SQM Konzepts auf lokale und regionale Logistik-Kooperationen (Sustainable District Logistics), dafür werden Methoden und Instrumente in Italien, Dänemark, Spanien, Holland, Deutschland und Luxemburg erprobt.

Ein modulares System für den gesamten Policy-Zyklus

In der Folge von SQM.guide wird nun eine ganze Reihe weiterer Online-Instrumente fertiggestellt, die das Management von Förderprogrammen in den verschiedenen Phasen von der Programmkonzeption bis zur Schluss-evaluation unterstützen. Alle Instrumente sind mehrsprachig.

SQM wird damit zu einem sehr flexibel einsetzbaren modularen System. Das folgende Schema gibt eine Übersicht. Weitere ausführliche Informationen finden sich auf der Website www.sqm-praxis.net.

<p>SQM – Sustainable Quality Management ein modulares System für das Management nachhaltiger Entwicklungsprozesse</p>		
<p>Konzepte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nachhaltige Entwicklung als regulative Idee und dynamischer Prozess... • Quality Management von Entwicklungsprozessen, Evaluation ... • Subsidiarität als zentrales Konzept von Governance ... 		
<p>Analyseraster Das SQM Analyseraster</p> <ul style="list-style-type: none"> • ORIENTIERUNG: 10 Aspekte von Nachhaltigkeit • SOZIALES POTENTIAL: 16 Schlüsselfaktoren • TRANSFORMATIONS-DYNAMIK: 6 Transformationshebel 	<p>Methoden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strategie- und Programmentwicklung • Monitoring und Evaluation von Programmen und Projekten • SQM-Bewertungen mit qualitativen und quantitativen Analysen • Partizipative Moderation • Synthese und Visualisierung • Training 	<p>Online-Instrumente</p> <ul style="list-style-type: none"> • SQM.guide: Online-Guide für Förderprogramme • SQM.prog: Programmentwicklung • SQM.progman: Förderprogramm-Management • SQM.project: Projektmanagement • SQM.eval: Evaluationen • SQM.flex: Experten-Tool für SQM-basierte Projekte • SQM.experience: Erfahrungsaustausch

Die Firma SQM-praxis GmbH (Freiburg/Firenze) hält alle Rechte an SQM. Sie vergibt Lizenzen für die Nutzung der Online-Instrumente und führt Schulungen durch. Die Einrichtung der Instrumente für einzelne Kunden übernehmen zertifizierte Berater. Zur Zeit wird über die Gründung einer gemeinnützigen Stiftung zur breiten Förderung des SQM-Ansatzes nachgedacht.

7 Erfahrungen

Die wichtigsten Erfahrungen aus den beschriebenen Projekten in Midi-Pyrénées lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Ein integrierter Ansatz kann auch lokale Akteure überzeugen, die nie etwas von nachhaltiger Entwicklung gehört haben
- Strukturierte qualitative Beurteilungen sind wichtig für die Strategie-Entwicklung und dort wo quantitative Daten fehlen
- Bemühungen zur Verbesserung der Transparenz sind nicht immer willkommen
- Die partizipative Entwicklung von Programmen ist möglich und kann die lokalen Akteure motivieren und stärken
- SQM erleichtert die Verständigung zwischen Laien und Experten, zwischen verschiedenen Kulturen, zwischen verschiedenen Disziplinen

- Ein kohärentes Beurteilungssystem für den gesamten Politik-Zyklus lässt erhebliche Effizienzgewinne erwarten
- Mit der Einführung dieses Ansatzes kann man überall anfangen

8 Literatur

Fast alle hier angegebenen Quellen sind als Downloads auf der website www.sgm-praxis.net erhältlich.

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.

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. (auch in englisch erhältlich)

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.

Schleicher-Tappeser, Ruggero/ Lukesch, Robert/ Strati, Filippo/ Sweeney, Gerry/ Thierstein, Alain, (1998): Instruments for Sustainable Regional Development. The INSURED Project - Final Report. (= EURES-Reports, REP-9). Freiburg: EURES-Service.

Schleicher-Tappeser, Ruggero (2002): Assessing Sustainable Development in the EU - The SQM approach in the context of structural funds. Greener Management International, Issue 36.

Strati, Filippo (2003): I Servizi pubblici per l'impiego e lo Sviluppo occupazionale, Italia Lavoro, Roma

Ruggero Schleicher-Tappeser ist Leiter des EURES-Instituts und co-director der SQM-praxis GmbH. Er war Koordinator des EU-Projekts INSURED, in dem 1996-98 die Grundlagen für SQM erarbeitet wurden, und hat seit 1998 in Midi-Pyrénées zusammen mit der Regionalverwaltung und der staatlichen Programmverwaltung die genannten und weitere Projekte durchgeführt.