

Scandinavian Journal of Development Alternatives

Stockholm, Sweden

This is a journal with an interdisciplinary focus in the social sciences. It is both theoretical and practical nature, and seeks to confront and deal with every aspect of human development, covering all the socio-economic systems of the world. It has interest in such issues as basic social needs, fulfillment of human rights, avoidance of both class and other structural violence, the search for disarmament and peace, the maintenance of ecological balance, the removal of poverty and unemployment, improvement in North-South relations, and the finding of an international framework to deal equitably with trade, industrialization, migration, technology transfer, and general socio-economic disparities of a regional or a global kind.

Some Recently Published Articles

- John W. Mogab: An Instrumentalist/Rights Model For Comparative Economic Systems
 A. Saif: The Continuing Commitment: An Analysis of Kerala's land Reform Experience with Special Reference to the Kerala Land Reforms (Amendment) Bill 1989
 Damien Ejigiri: Deteriorating Economic Trends in Developing/African Countries
 D. Mabirizi: Development in Uganda: Some Experiences from the Industrial Sector
 F. C. Okoli: The Education System in Borno State of Nigeria: A Study in Policy Implementation Lag
 Amalendu Guha: Development Problems and Prospects of the 21st Century: Economy-based or Ecology-based?
 Siamak Khatami: Ethnic Nationalism and Political Conflict: A Comparative Study of the Basque Country and Eritrea
 Amon O. Okpala: Nigerian Population Growth and Its Implications for Economic Development
 Franklin Vivekananda and Ibrahim James: Militarism and the Crisis of Democracy in Africa 1980 - 85.
 Kailash S. Aggarwal: American Bilingual Education Revisited
 Bayo Ninalowo: On the Structures and Praxis of Domination, Democratic Culture and Social Change: with Inference from Africa.
 Donald H. Bishop: The Israeli-Palestinian Conflict, Past, Present, and Future
 Norman G. Finkelstein: Zionist Orientations
 Robert E. Looney: Demographic Change in the Arab Gulf States: Recent Trends and Implications for the Future.
 Yair Levi: Relating the Cooperative and the Community: A New Classificatory Approach
 Jehan Perera: Sri Lanka: History of Ethnic Relations, Formation of the Tamil National Identity and the Demand for a Separate State.
 Dillip K Dutta: Nehru: The Architect of Indian State and Planning

Write to **S. J. D. A.** Box 7444, 103 91 Stockholm, Sweden.

Andreas Obser

PLANUNGSPROBLEME IN ENTWICKLUNGSAGENTUREN Entscheidungsorientiertes Management als Vorbedingung für ein kritisches Planen

Abstract

The classification of donor countries into the two opposed communities of 'hard-liner' and 'like-minded' countries with regard to the contents of their development cooperation policy is still customary. Germany is clearly seen as part of the former and Sweden as part of the latter. However, recent comparative studies have indicated an approximation of development policy approaches of donor countries regardless whether they belong to the one or other community. In this article the point of attachment to analyse the processes of approximation are the planning and control systems within the respective development administrations of Germany and Sweden. The planning and control systems are seen as filter and key elements between the input (political decisions) and the output (factual impact) of development cooperation policy.

In a first step the most important planning approaches are described. They are based on the categories of abstract theoretical planning paradigms, but enlarged with aspects of practical development cooperation. Subsequently, single strategies of the different approaches are worked out since processes of approximation are not revealed through the change of the entire planning approach, rather through the change of particular strategies within the given approach. Therefore, the identified strategies can serve as indicators of approximation. All planning approaches and pertinent strategies are grouped around the distinction between 'decision-oriented' and 'critical' planning type.

In a second step the study focuses on an important German and Swedish development agency which are in charge of the implementation of development programmes respectively. The 'Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit' (GTZ) and the 'Swedish International Development Authority' (SIDA) stand out in their national development policy systems. An important factor for the determination of a particular planning approach had been in both cases the position of the agencies in the national development policy network at the initial stage of the establishment of the agencies. SIDA received far more autonomy against the responsible ministry than the GTZ which had been to a certain extent outside the German policy network and received, unlike SIDA, directions from the superior ministry. With the lapse of time, however, there had been contrary political processes in Germany and Sweden through which the GTZ could increasingly make itself independent and pursue more development-related goals. SIDA on the other hand forfeited its quasi monopoly and was urged to consider more economic goals. At both agencies the processes lead to a modification of the initial planning approaches. The

GTZ still adheres to its 'goal approach' but attempts to consolidate this decision-oriented approach through the integration of strategies of the learning theory. On the contrary SIDA intends to modify its critical planning approach with some decision-oriented strategies.

The planning and control systems of GTZ and SIDA assimilate with respect to their structures and functions. The political inputs in Germany and Sweden might still be classified into two opposed donor communities. The factual impact of the development cooperation, however, can hardly be differentiated because of the filters of GTZ's and SIDA's modified planning and control systems.

A) Einführung und Ausgangsfragestellung

Seit Mitte der 70er Jahre ist die Kritik an den Auswirkungen westlicher Entwicklungspolitik immer stärker akzentuiert vorgetragen worden. Diese Kritik wurde von linken (vgl. die in der BRD ausbrechende Diskussion bei ERLER 1985) und eher modernisierungstheoretischen Autoren (vgl. die Arbeiten von BAUER), gleichzeitig vorgebracht. Die Entwicklungszusammenarbeit muß in ihren Strukturen somit ähnlich aufgebaut sein. Dabei fußt die Kritik nicht allein auf dem Argument, daß die Entwicklungszusammenarbeit die sozioökonomischen Kontextfaktoren nicht ausreichend in einen Entwicklungsprozeß steuern könnte, sondern auch, daß die Projekte selbst in ihren Planungsmethoden gleichsam die selben Fehler zur Folge haben. Die quasi einheitliche Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit weist somit auch auf die Einheitlichkeit der Planungsmethoden hin, die bei Projekten mit modernisierungstheoretischen, wie auch kritischen Entwicklungsansätzen nahezu gleich sein müssen.

Ein Vergleich zwischen der Entwicklungszusammenarbeit von Schweden und der Bundesrepublik Deutschland bietet eine gute Möglichkeit, die These zu überprüfen, ob sich Entwicklungsprojekte deshalb gleichen, weil sie in bestimmten Zeitphasen den gleichen Planungsmethoden unterliegen. Beide Länder galten zu Beginn der 70er Jahre als Vertreter konkurrierender Gebergemeinden. Die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik galt als primär von Eigeninteressen gesteuert, während Schweden stärker altruistische Ziele unterstellt wurden. Der 'hardliner' Bundesrepublik steht in seiner Entwicklungszusammenarbeit dem 'likeminded country' Schweden gegenüber.

Die Anfang der 70er Jahre vorherrschenden Planungsmethoden spiegeln diese entwicklungspolitische Unterscheidung der Gebergemeinden wieder. Während Schweden in seinen Projekten auf einen 'kritischen Lernansatz' zurückgreift, ist die Projektplanung der bundesrepublikanischen Entwicklungszusammenarbeit von einem 'entscheidungsorientierten Zielansatz' bestimmt.

Seit Mitte der 80er Jahre wird in der Literatur ein Annähern der entwicklungspolitischen Projektansätze beschrieben. Ländervergleichende Studien (STOKKE 1984, HOLTHUS 1986, OECD 1986) zeigen, daß sich die Inhalte der Entwicklungspolitik etwa zwischen Schweden und der Bundesrepublik de facto immer mehr berühren, auch wenn sich die zugrundeliegenden Ideologien bzw. theoretischen Konzepte noch deutlich voneinander unterscheiden. Es wäre deshalb zu fragen, ob die diesen Projekten unterliegenden Planungsmethoden auf das ideologisch unterschiedliche

Politikumfeld quasi wie ein vereinheitlichender Filter gewirkt haben. Es wäre dann weiter zu fragen, wie diese Tendenz zur Annäherung der Planungsmethoden zustande kam und, ob eventuell eine in allen westlichen Gesellschaften ähnliche Umorientierung der Planungstheorie zur Annäherung der Planungsmethoden und somit zu einer stärkeren strukturellen Gleichheit der geplanten Projekte geführt hat.

B) Planungstheoretische Besonderheiten im Policy-Netz der Entwicklungszusammenarbeit

Zentraler Ansatzpunkt zur Dimensionierung der für Planungssysteme relevanten Problembereiche bildet die Abgrenzung des politischen Systems (Staat) zum gesellschaftlichen System. Eine Untersuchung des gesellschaftlichen Systems, innerhalb dessen NASCHOLD (1972) unterscheidet zwischen dem ökonomischen System mit seinen Entwicklungsgesetzmäßigkeiten und dem sozialen System mit seinen spezifischen Konflikts- und Konsensstrukturen, wird in den folgenden Ausführungen nur sekundär durchgeführt. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich bei der Analyse der Planungssysteme primär auf die Betrachtung des politischen Systems und hier insbesondere auf das Regierungssystem, bei dem zwischen Regierung und Verwaltung unterschieden wird.

Als Fallbeispiel wird das Policy-Netz der Entwicklungszusammenarbeit herangezogen, das durch zwei Besonderheiten gekennzeichnet ist. Zum einen kann dieses Policy-Netz aufgrund seines relativ späten Entstehens im Vergleich zu anderen Policy-Netzen, selbst in den 60er und 70er Jahren, eine nur geringe Planungspraxis aufweisen. Während der wissenschaftliche Entwicklungsstand der theoretisch-empirischen Planungsforschung zu dieser Zeit bereits weit fortgeschritten war und durch Erfahrungen anderer Policy-Netze, wie beispielsweise der Kommunal- und Regionalpolitik (vgl. Journal of American Planners Association und American Institute of Planners) maßgeblich beeinflusst wurde, waren zu diesem Zeitpunkt gewissermaßen keine entwicklungspolitischen Planungserfahrungen vorhanden. Man mußte daher auf die damals noch auf dem 'Markt' befindlichen allgemeinen Planungsansätze zurückgreifen und versuchen, sie der entwicklungspolitischen Problematik entsprechend zu modifizieren. Dominant waren zu diesem Zeitpunkt vor allem 'rationale' Ansätze, die die Planungssysteme der meisten entwicklungspolitischen Institutionen bis heute prägen.

Kennzeichnend für das Policy-Netz der Entwicklungszusammenarbeit ist zum anderen, daß in den letzten Jahren eine Funktionsverlagerung innerhalb des politischen Systems, d.h. zwischen Entwicklungsministerium und Entwicklungsagentur festzustellen ist, die im allgemeinen mit einer Politisierung der Entwicklungsagenturen oder, betrachtet man es von der anderen Seite, mit einer Pragmatisierung der Entwicklungszusammenarbeit umschrieben werden kann. Der Einfluß 'kritischer Ansätze', die gegenüber den 'rationalen Ansätzen' einem unterschiedlichen erkenntnisleitenden Interesse unterliegen, wird sich in den meisten Entwicklungsagenturen zunehmend bemerkbar machen. Beide Ansätze stehen in starker Konkurrenz, wenn nicht sogar in Widerspruch zueinander. Der anfängliche Planungsrückstand in diesem Policy-Netz wurde in Relation zu anderen Policy-Netzen rasant aufgeholt.

Entwicklungsagenturen können heute nicht nur auf bestimmte Planungsansätze verweisen, sondern auf umfangreiche und hochentwickelte Planungssysteme, die es ihnen ermöglichen, sowohl 'rationale' als auch 'kritische' Strategien zu verfolgen und deren gegenseitigen Widerspruch zu kompensieren.

Im folgenden werden die unterschiedlichen Dimensionen moderner entwicklungspolitischer Planungssysteme betrachtet. Bei den gegenwärtigen Planungssystemen liegen i.d.R. besonders enge, wenn auch unterschiedlich ausgestaltete Wechselbeziehungen zur Planungstheorie vor. Eine gesonderte Analyse bleibt ausgeklammert, weil davon ausgegangen werden kann, daß die Reproduktion neuer Entwicklungstheorien automatisch mit in den Wandel der Planungstheorien einfließt. Planungstheorien, wie sie hier verstanden werden, werden als offene Systeme gesehen und können sich deshalb nicht außerhalb eines gesellschaftlichen Rahmens entwickeln. Sie reflektieren in ihrer Form jeweils den zuvor stattgefundenen gesellschaftlichen Diskussionsprozeß und sind somit - entgegen den Ansätzen - nicht ideologienneutral. Sie werden auch in ihrer Aussagekraft nicht nach ihrer Objektivität gemessen, mit der sie die Realität abbilden bzw. (quasi neutral) planerisch gestalten, sondern nach ihrer Fähigkeit, die vorgegebenen Planungsziele möglichst effizient zu erfüllen, wobei die Planungsziele durchaus gesellschaftlichen Prozessen unterliegen.

Kern unseres Arguments wird sein, daß die praktischen Planungsschritte den theoretischen Modellansätzen zur Entwicklungshilfe vorausseilen. Wir werden abschätzen, inwiefern dann kontingenztheoretische Planungsschritte wirklich Wurzeln einer neuen Planungstheorie sind, oder ob sie lediglich Bausteine einer Entwicklungszusammenarbeit sind, die eher additiv Aspekte von Lern- und Zielansatz verbinden, die sich gegenseitig kaum durchdringen.

C) Entwicklungsplanung

Aufgrund veränderter politischer Prozesse haben sich Veränderungen in den entwicklungspolitischen Planungssystemen ergeben, die mit den allgemeinen Planungstheorien nicht erfaßt werden können. Um diese veränderte Akzentuierung der Planungssysteme zu verdeutlichen, werden im folgenden eine Reihe von Planungsansätzen aufgezeigt, die auf den allgemeinen theoretischen Paradigmen (vgl. HUDSON 1979) basieren, jedoch um Aspekte der praktischen Entwicklungszusammenarbeit erweitert werden (vgl. die entwicklungspolitischen Planungstypologien bei PAUL 1982, HAGE/FINSTERBUSCH 1987 und besonders detailliert, daher aber auch wenig trennscharf bei WHITE 1987). Dieses Kapitel zeigt deshalb 'Strategien' der verschiedenen Planungsansätze auf, die als Indikatoren für die veränderte Akzentuierung in der Projektplanung dienen können. Diese Strategien sind um die beiden Ausprägungen des 'entscheidungsorientierten Planungstyps' und des 'kritischen Planungstyps' gruppiert.

1. Entscheidungsorientierter Planungstyp und die Managementtendenz der Entwicklungsagenturen

1.1 'Zielansatz', die neue Metatheorie des entscheidungsorientierten Planungstyps

Der Zielansatz hat seine Wurzeln im synoptischen Planungsparadigma. Im Vordergrund stehen analytische Expertise und Professionalismus. Die wichtigste Aufgabe ist, Entscheidungen und Analysetechniken so rational wie möglich zu gestalten. Vor allem Forderungen nach mehr Kontrolle und Effektivität drängten die Entwicklungsagenturen zur Einführung von - aus der Wirtschaft entlehnten - Führungs- und Steuerungskonzepten. Im Mittelpunkt steht hier die Anwendung von entwicklungspolitisch modifizierten "management by objectives"-Ansätzen (WILD 1973). Management by objectives (im folgenden Zielansatz) ist ein handlungs- und entscheidungstheoretisch ausgerichteter Typ der Planungstheorie.

1.1.2 Strategien moderner Zielansätze

Die in den Entwicklungsagenturen angewandten Zielansätze setzen sich aus mehreren Strategien zusammen. Dabei richtet sich die jeweilige Kombination sowie die Betonung einzelner Strategien nach den vorgegebenen Präferenzen einer Agentur bzw. der Organisationsphilosophie.

'Ausdifferenzierung' und 'Integration' sind die Grundstrategien jedes Zielansatzes. Beide Strategien resultieren aus der systemanalytischen Vorgehensweise und leisten den größten Beitrag zur Rationalitätssteigerung. Die Berücksichtigung weiterer Strategien, wie 'Zielkonkretisierung', 'Learning of Lessons', 'Learning by Doing', 'Adaptives Planen' und 'Strategische Planung' sind auf die Kritik am rationalen Vorgehen des Zielansatzes zurückzuführen.

a) Ausdifferenzierung

Von der Annahme ausgehend, je kleiner die Einheiten, desto besser die Kontrolle, wird die Ausdifferenzierungsstrategie von den Entwicklungsagenturen auf verschiedenen Ebenen angewandt. Wichtig sind hier die drei Ebenen der Vergabepolitik, des Projektmanagements sowie der Entscheidungsebenen.

Die Entscheidung, die Vergabepolitik, d.h. die Bewilligung oder Ablehnung von Entwicklungshilfe auf Projekte und Programme zu konkretisieren war ein erster Schritt zur Ausdifferenzierung der Entwicklungszusammenarbeit. Das Prinzip, die Hilfe soweit wie möglich projektgebunden zu vergeben, schien die sinnvolle Verwendung der Mittel am besten zu gewährleisten (ERHARD 1961:822). Der Projektansatz wiederum bietet die Möglichkeit zu einer zeitlichen Differenzierung der Projekteinheit in kleinere Einheiten der Projektphasen. Grob betrachtet, besteht ein Projekt aus den Phasen Planung, Implementierung, Evaluierung und Neuplanung, wobei die verschiedenen Phasen nicht zwangsläufig in der vorgegebenen Reihenfolge ablaufen.

Die weitere Ausdifferenzierung in mehrere Entscheidungsebenen führt zu einer politischen, einer strategischen, einer funktionalen und einer operationalen Entscheidungsebene. Aufgrund verstärkter Partizipationsbestrebungen in den Entwicklungsagenturen, fand insbesondere auf der operationalen Entscheidungsebene eine wei-

tere Ausdifferenzierung in (Geber-) Personal, Projektbetroffene sowie Zielgruppe statt.

b) Integration

Die adäquate Vermaschung der ausdifferenzierten Einheiten zu einem dynamischen System bildet die zweite - zeitlich zwar nachgelagerte, derzeit jedoch im Vordergrund stehende - Grundstrategie des Zielansatzes. Die Integrationsstrategie führte zu einer stärkeren Betonung des Programmansatzes gegenüber dem Projektansatz und damit zu einer Abkehr von der punktuellen Intervention, hin zu der angestrebten multiplizierenden und nachhaltigen Intervention (KORTEN 1980). Kern der Integrationsstrategie ist die Verknüpfung der durch die Ausdifferenzierung entstandenen einzelnen Phasen zu einem systematischen Prozeßzusammenhang - einem Managementzyklus oder Projektzyklus - indem beispielsweise Evaluierungsergebnisse in die Planungsphase zukünftiger Vorhaben einfließen. Die vertikale Integration der ausdifferenzierten Entscheidungsebenen zu einem lernfähigen und selbststeuernden System (vgl. Literatur zur 'Theorie der Organisationsentwicklung' und 'Integriertes Management') bildet einen weiteren Aspekt der Integrationsstrategie und wird am Beispiel der Zielkonkretisierung im nächsten Unterpunkt dargestellt. Ausdifferenzierung und Integration können somit unendlich und bis in die kleinsten Unterebenen weitergeführt werden; kritisiert wird daher der Komplexitätsüberfluß im Planungssystem selbst, der zu massiven Steuerungs- und Koordinationsproblemen führt, jedoch von der Logik und Plausibilität der so entstandenen Diagnosen meist überdeckt wird.

c) Zielkonkretisierung

Die Zielkonkretisierung beinhaltet ein sukzessives Ableiten der in ihrem Abstraktionsgehalt unterschiedlichen Gruppen von Zielen aus der jeweils übergeordneten Entscheidungsebene. Man spricht hier von einer Top-Down-Planung oder retrograden Planung. So ist der obersten politischen Entscheidungsebene eine 'Wertanalyse' (BÖHRET 1970:84-90) vorgelagert, innerhalb der eine Ermittlung der gesellschaftlich am dringendsten empfundenen Ziele stattfindet. Die Wertanalyse ist Grundlage für die eigentliche Zielanalyse, mit der die politischen 'Oberziele' (BODEMER 1979:175) ermittelt werden. Die Oberziele sind langfristige Ziele, die zusammen mit den Strategien zur Zielerreichung in Gesamt- oder Rahmenplänen den unteren hierarchischen Ebenen vorgegeben werden. Um die konkreten Angaben über die Leistung des Systems auf die politischen Ziele beziehen zu können und somit eine bessere Kontrolle über Agentur und Mitarbeiter zu haben, ist es erforderlich, die obersten Zielvorstellungen in meßbare 'operationale Ziele' zu transformieren (REICHARD 1989:175). Diese konkretisierten Ziele können dann als Handlungsanweisung für das mittlere Management, als Prüfungsgerüst für eine Evaluierung oder als Richtlinien zur Steuerung der Implementation vor Ort dienen.

Obwohl die Vorteile der Zielkonkretisierung offensichtlich sind, werden im Zusammenhang mit dem Erfolg von Nichtregierungsorganisationen zunehmend die Vorzüge von breiten funktionalen Zielen hervorgehoben. "Research shows that in cases where members have strong commitments to program goals, the program will be much more effective than those where such commitments do not exist...When goals

are meant to serve as motivators, there may be advantages in retaining some broad definitions of the goals rather than narrower operational objectives." (WHITE 1987:64).

Die Antithese zur Top-Down-Planung ist die Bottom-Up-Planung, auch progressive Planung genannt. Diese Form der Planungsorganisation steigert die Motivation zur Planrealisierung und begegnet der Zentralisierungstendenz und den Koordinations-schwierigkeiten der Top-Down Planung, indem die Planerstellung an den realisierten Plänen der vorangegangenen Periode orientiert wird. Problematisch erweist sich die Vergangenheitsorientierung dieser inkrementalen Vorgehensweise, anstatt der gewünschten zukunftsorientierten Planung.

Beide Planungsansätze unterliegen den Implikationen des 'logischen Zirkelproblems' (WILD 1974:195), daß man über untergeordnete Ziele nicht ohne Kenntnis der übergeordneten Ziele entscheiden kann und umgekehrt. Zur Lösung dieses Problems wird in modernen Zielansätzen eine Synthese beider Strategien, gemäß dem 'Mixed-Scanning' von ETZIONI (1967) vorgenommen. Hiernach versuchen die Mitarbeiter, die für die Realisierung der Pläne einer Ebene in der Hierarchie verantwortlich sind, diese Pläne sowohl zu erstellen, als auch in die übergeordnete Planungsebene zu integrieren und besitzen hierdurch einen Einfluß auf die Steuerung dieser Ebene. Diese 'Gegenstrom-Planung' besteht aus einem Top-Down-Verlauf und einem Bottom-Up Rücklauf.

d) Mitarbeiter- und Zielgruppenpartizipation

Mit der Strategie der Zielkonkretisierung ist auch die Strategie der Mitarbeiterpartizipation verbunden, indem versucht wird, eine Verbindung zwischen der Handlungsanleitung für den Mitarbeiter und seinem komplexen organisatorischen Umfeld herzustellen. Das Streben nach angemessenen und problemadäquaten Analyseverfahren kann als ein Indiz für den Versuch einer zunehmenden Einbeziehung der Projektbetroffenen und der Zielgruppe in die Planung eines Vorhabens gesehen werden (vgl. REICHARD (1989:175) mit Anforderungen an einen 'guten' Indikator zur Zielrealisierung sowie BOLAY (1988:351ff) mit dem Hinweis auf Punktbewertungsverfahren (Scoring-Modelle) und 'Proxi-Indikatoren' ('rapid appraisals' oder 'quick and dirty'-Einschätzungen)).

e) Evaluierungsstrategie 'learning of lessons'

Das Kontrollinteresse in der Entwicklungszusammenarbeit artikulierte sich insbesondere mit den Forderungen nach einer Erfolgskontrolle. Dabei wurde versucht, die Begriffe Erfolgskontrolle und Evaluierung inhaltlich zu differenzieren. IMBODEN (1978:23f) differenziert zwischen Monitoring, Prozeßevaluierung und ex-post Evaluierung. Monitoring liefert lediglich Informationen über den jeweiligen Ist-Zustand der Implementation und schließt eine Untersuchung der Ursachen aus. Prozeßevaluierung, auch build-in oder mid-term evaluation genannt, untersucht Ursache-Wirkung Zusammenhänge, um während der Implementation nötige Plankorrekturen zu ermöglichen. Prozeßevaluierung wird i.d.R. nur eingesetzt, wenn das Monitoring ein starkes Abweichen der Ist-Werte von den Soll-Werten aufzeigt. Ex-post Evaluierungen wiederum dienen der Rückkopplung von 'lessons learned' in die (Neu-) Planungsphase. In jüngerer Zeit treten Forderungen auf, die ex-post Evaluierung zur

reinen Ermittlung von Projektwirkungen umzufunktionalisieren, um Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit der EZ-Maßnahmen zu erhalten (OECD 1988).

f) Implementationsstrategie 'learning by doing'

In Entwicklungsagenturen werden seit geraumer Zeit Monitoring&Evaluation-Systeme (M&E) aufgebaut, um zu einem Lernerfolg während der Implementation zu gelangen. Es erweist sich jedoch als problematisch, daß in bisherigen M&E-Systemen das Monitoring Element (Erhebung von Kosten und Aktivitäten) - aufgrund der höheren Erhebungsbilligkeit dieser Daten - weitaus stärker berücksichtigt wird, als das Evaluierungselement (Erhebung von Ergebnissen, Projekt- und Oberzielwirkungen), welches auch eine bestimmte Fähigkeit zur Selbstkritik an das Projektpersonal stellt. Die Implementationsstrategie bietet die Möglichkeit, Projekte als Instrumente zu nutzen, indem die Durchführungsphase als Teil eines Suchprozesses konzipiert wird (RONDINELLI 1979). Es wird erwartet, daß die Reduzierung von Unsicherheit und soziales Lernen besser erreicht werden kann sobald Projekte als Policy-Experimente perzipiert werden.

g) Adaptives Planen

Aus der Erkenntnis, daß Entwicklungsprojekte unter Unsicherheitsbedingungen ablaufen, bei denen die Gültigkeit des Modells der zweckrationalen Entscheidung bestritten wird, wird in der Literatur die Konsequenz gezogen, "... den Planungs- und Entscheidungsprozeß bis zum Beginn der Projektdurchführung in Richtung auf ein adaptives Planen mit iterativer Problemstrukturierung und -lösung umzuorganisieren" (LEMBKE 1984:34). Das lineare Planungsablaufmodell [a) Projektevaluierung, b) Projektbewertung, c) Projektentscheidung] wird daher i.G. zum iterativen Modell [a) (Re)Formulierung der Probleme, b) Ziel- und Kriterienformulierung, c) Alternativenausarbeitung und Bewertung, d) Wiederinfragestellen der Alternativen und Ziele] als realitätsfern eingestuft. Das adaptive Planen erfordert ein mehrfaches Durchlaufen des iterativen Modells, hat jedoch, da es auf einer Konsensbildung und auf Teamwork basiert, eine selbständige Tendenz eher inkrementale Veränderungen zu betonen, als radikale Veränderungen.

h) Strategische Planung

Die Intention der strategischen Planung ist die gleiche, die der langfristigen Planung zugrundeliegt, wobei jedoch versucht wird, deren Schwächen auszugleichen. Vor allem in Ländern der Dritten Welt werden mehrjährige, zentral formulierte Entwicklungspläne erstellt, die meist an den Implikationen rational umfassender Planungsmodelle, sogenannter 'blueprints', scheitern. Strategisch orientierte Planungstechniken versuchen daher sowohl partizipative und anwendungsorientierte Ansätze in die langfristige Planung zu integrieren, als auch Möglichkeiten institutionellen Lernens zu berücksichtigen.

Die hier dargestellten Strategien des Zielansatzes stellen nur die wichtigsten Hauptkomponenten des Strategiespektrums dar, das moderne (synoptische) Zielansätze absorbieren können. Würden wir noch die Vielzahl von Unterstrategien berücksichtigen, die der Zielansatz von anderen Ansätzen integrieren kann, dann ist die

Entstehung einer 'Neuen Metatheorie' (ALEXANDER 1984:62) des entscheidungsorientierten Planungstyps nicht mehr zu übersehen.

1.2 Anarchieansatz: Die organisierte Anarchie und die Relativierung des Zielansatzes

Der Anarchieansatz stellt eine wesentliche Relativierung der Allgemeingültigkeit moderner Zielansätze dar und trägt zum besseren Verständnis von komplexen Zielsetzungsprozessen in Entwicklungsagenturen, sprich 'organisierten Anarchien' bei, indem er die Schwächen eines idealtypischen rationalen Planungsprozesses aufzeigt. Der Zielansatz stößt, diesem Ansatz zufolge, aufgrund der reduzierten Aufnahmefähigkeit, an die kognitiven Grenzen menschlichen Handelns (SIMON 1957), wodurch keine optimalen Entscheidungen getroffen werden können sondern die Bedürfnisse nur im Rahmen des Möglichen und mit Hilfe sukzessiver Annäherung befriedigt werden können.

Der Einfluß des Ansatzes verdeutlicht sich am ehesten in der Implementationsforschung (vgl. Literaturübersicht bei HARMON/MAYER (1986) zu Ansätzen der (Entscheidungs-) Anarchie und Revisionstheorie) sowie der Implementationsstrategie des Zielansatzes. PFEFFER (1981:30) und WHITE (1987:87) weisen jedoch ausdrücklich auf die Eigenständigkeit des Modells gegenüber dem Zielansatz hin.

Agenturen handeln nach dem 'garbage can' Modell (MARCH/SIMON 1958), in dem Entscheidungen auf dreierlei Weise zustande kommen. Erstens, indem Entscheidungen sofort getroffen werden und damit Probleme übersehen werden, die mit der Entscheidung verbunden sind. Zweitens, indem Entscheidungen aufgeschoben werden, bis sie sich von selbst lösen oder sich eine bessere Entscheidungsgelegenheit bietet. Drittens, Entscheidungen werden im Anschluß an eine intensive Problembearbeitung und -lösung getroffen (COHEN/MARCH/OLSEN 1972).

a) Symbolik

In einer ungewissen Ausgangssituation erscheinen symbolische Handlungen oft als wirksame Lösungsstrategie (BOLMAN/DEAL 1984:150). Symbolische Antworten oder Entscheidungen, die nach dem 'garbage can' Modell zustandekommen, sind insbesondere für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit typisch, wo Komplexität und Ungewißheit besonders hoch sind. Die Agenturstruktur reflektiert so die Mythen der stark institutionalisierten Umwelt mit ihrem statischen Wertesystem. Den Agenturen erscheint eine Imagepflege unter den vorherrschenden Bedingungen rationaler, als die Orientierung an Effizienzkriterien. Zusätzlich versuchen sie interne und externe Kontrollen zu minimieren. Beide Aspekte rücken das Instrument der Evaluierung in ein anderes Licht. Im Zielansatz besitzt sie eine Koordinations- und Lernfunktion, während sie im Anarchieansatz der Legitimation von Agenturhandeln dient.

b) Inkrementale Flexibilität

Die Flexibilitätsstrategie konzentriert sich auf die Implementationsprozesse und erfordert eine Abwägung zwischen rationalen Kontrollaspekten und experimentellen

Lernaspekten, da davon ausgegangen werden kann, daß viele Prozeduren und Entscheidungen, die aus einer rationalen Betrachtungsweise zwecklos erscheinen, eine nicht bedachte Funktion erfüllen können und so zu einer gewissen Stabilität beitragen. Projekte und Programme werden als 'Hypothesen' verstanden, die ständig umdefiniert werden müssen. Im Gegensatz zu den Routineverfahren des Zielansatzes, müssen daher Prozeduren entwickelt werden, die es ermöglichen noch unbekannte Alternativen erkennen und untersuchen zu können. Eine wichtige Rolle spielt hierbei das Lernen. Ein 'richtiges' Lernen gibt es innerhalb dieser Strategie nicht, da man gewöhnlich lernen kann, was man lernen möchte. Bedeutender ist es, einen hohen Partizipationsgrad und Informationsfluß zu erlangen (HIRSCHMAN 1984). Um dies zu erreichen, wird insbesondere in der ersten Phase eines Planungsprozesses auf unterschiedliche heuristische Planungsverfahren, wie das 'Brainstorming Verfahren', 'Delphi-Verfahren' oder die 'Morphologische Methode' zum Auffinden von Zielen und Alternativen zurückgegriffen (DAMKOWSKI 1975:211ff).

2. Kritischer Planungstyp und die Politisierungstendenz von Entwicklungsagenturen

2.1 Ansatz des sozialen Lernens

Das Modell des 'sozialen Lernens' unterstreicht die Grenzen rationaler Planung am Konflikt zwischen 'bounded rationality' und 'Mehrbedarf an Informationen'. Die Agenturen sind einerseits in ihrer Informationsverarbeitungskapazität eingeschränkt, müssen andererseits jedoch zusätzliche Informationen - beispielsweise zu den Projektbetroffenen oder der Zielgruppe - berücksichtigen, da diese i.d.R. unterschiedliche Wertauffassungen besitzen. Das advozierende Planungsparadigma empfiehlt ein Advozieren bzw. Anpassen der Entscheidungsträger an die Bedürfnisse der Betroffenen, indem die 'Klienten' konsultiert werden. Der Ansatz des sozialen Lernens geht hier einen Schritt weiter. Die wichtigste Aufgabe der Agentur ist die direkte Integration der Betroffenen in die Projektformulierung und -implementation, um Werte und Auffassungsvermögen der Betroffenen, aber auch der Agentur zu transformieren, mit dem Ziel die Leistungsfähigkeit zu einem effektiven Handeln zu erhöhen. Dieser Ansatz setzt sich aus Ideen der 'Community Development Theory' und Konzepten zur 'Selbsthilfe' zusammen. Reformbemühungen, die auf diesen Konzepten aufbauten, führten jedoch zu der Erfahrung, daß keine nachhaltigen Erfolge erreicht werden konnten, da Interessenkonflikte innerhalb der lokalen Gruppen nicht berücksichtigt wurden (JESSEN/NEBELUNG 1987, KORTEN 1980).

a) Interaktion

Soziales Lernen wird auch in diesem Ansatz nicht als individuelles Lernen sondern als institutioneller Wandel aufgefaßt und erfordert hierfür sowohl veränderte Verfahren, als auch veränderte Organisationsstrukturen. Notwendig ist eine 'strategische Organisation' (KORTEN 1980), die in ihrer gesamten Struktur zum Lernen anhält. Arbeitsgruppen, die sich aus Vertretern der Agentur und Vertretern der Gruppengemeinschaft (stakeholders) zusammensetzen, geben einer Agentur die Möglichkeit,

für neue Ideen und Aspekte offen zu sein, wie auch Autorität zu teilen. Hier kommt die Hoffnung zum Ausdruck, daß die intensive Zusammenarbeit auch zu einem veränderten Entwicklungsverständnis der Agentur führen wird.

b) Langfristigkeit

Unbefristete und flexible Programme werden gegenüber Projekten bevorzugt, um eine anhaltende Zusammenarbeit zwischen Agentur und organisierten Gruppen zu ermöglichen, die zu einer erhöhten Nachhaltigkeit der Maßnahmen führen soll.

c) Experimentationsstrategie 'learning from error'

Drittes Element ist der Mut aus Fehlern zu lernen. Fehlschläge sollen die Möglichkeit bieten, alternative Strategien zu entwickeln. Während die Flexibilitätsstrategie des Anarchieansatzes 'kleine' Fehlschläge toleriert, um inkrementale Veränderungen zu erreichen, verdeutlicht das 'learning from error' den Versuch, wesentliche Veränderungen als Teil eines Prozesses herbeizuführen, indem die Möglichkeit besteht, Veränderungen zu untersuchen und zu reflektieren.

2.2 Polit-ökonomischer Planungsansatz

Im polit-ökonomischen Ansatz wird davon ausgegangen, daß Projekte und Programme das Ergebnis von Wechselbeziehungen verschiedenster Interessen sind, die innerhalb und außerhalb der Agentur existieren. Wichtiger als die Zielsetzung, sind die Entscheidungsprozesse und insbesondere Interessen, die diesen Prozessen zugrundeliegen. Die Interessen bestimmen letztendlich den Inhalt der Ziele und den Erfolg der Implementation. Das Erkennen von Vertretern der verschiedenen Interessengruppen, das richtige Einschätzen ihrer Machtposition und die Analyse ihrer gegenseitigen Beeinflussung sind wesentlicher Bestandteil dieses Ansatzes (vgl. ELSENHANS 1984:24). Das komplexe politische Umfeld eines Projektes wird mit in die Betrachtung eingeschlossen, indem dieses Interessennetz und dessen Vermaschung mit der Zielgruppe berücksichtigt wird. Der polit-ökonomische Ansatz berücksichtigt daher insbesondere die Bedeutung von Ressourcen, sowohl finanzieller, als auch politischer Art und sucht Wege, wie die Agenturen zusätzliche Ressourcen entwickeln können. Knappe Ressourcen werden identifiziert, Ressourcen, die ein Projekt fördern können, werden unterstützt. Die Stärke des Ansatzes ist in erster Linie, daß auch Entscheidungen berücksichtigt werden können, die zwar aus ökonomischer Sichtweise irrational erscheinen, aus der politischen Sichtweise der Betroffenen jedoch rational sind.

a) Konzeptionalisierung des Policy-Netzes und der Politikarena

Der Begriff des Policy-Netzes bezieht sich auf die Akteure und institutionalisierten Beziehungen zwischen den Akteuren im Politikfeld (WINDHOFF-HERITIER 1987), sprich der Projektumwelt, in der es unterschiedliche Konflikt- und Kooperationsmuster zwischen den beteiligten Gruppen und Institutionen gibt. Es wird analysiert, wo Spielräume zu Veränderungen bestehen, wer potentieller Verbündeter oder Gegner ist und wo unterstützende Koalitionen gebildet werden können. Als sehr viel schwie-

riger erweisen sich die analytischen Probleme, die mit dem Konzept der Politikarena verbunden sind, da dynamische Konflikt- und Konsensusprobleme eingeschlossen werden und insbesondere die Projektwirkungen beobachtet werden. Dem Arenabegriff liegt die These zugrunde, daß Projektmaßnahmen aufgrund ihrer antizipierten Wirkung bei den Betroffenen bestimmte Reaktionen und Erwartungen auslösen, die letztendlich den Durchführungsprozeß prägen.

b) Politische Steuerung

Die Agenturen konzentrieren sich auf die Akteure, die die letzten Entscheidungen treffen und auf Akteure, von denen man annimmt, daß sie einen großen Einfluß auf die tatsächlichen Entscheidungsträger ausüben. Diesen Akteuren mit den offensichtlich größten Machtressourcen wird versucht, den potentiellen Nutzen, den das Projekt für sie hat, zu verdeutlichen (SMITH 1986).

c) Aktiver politischer Einfluß

Die Agenturen üben einen konkreten Einfluß auf die Betroffenen aus. Einfluß basiert hierbei auf den beiden Aspekten der Partizipation sowie der Nutzung eigener Werte und Vorstellungen zur Überzeugung und Ermutigung der Betroffenen. Agenturvertreter treten maßgeblich als politische Akteure auf, mit einem eigenen Recht politische Debatten und Aktivitäten zu beeinflussen und mit dem Ziel die Betroffenen zu organisieren und sie aktiv und angemessen in die Politikarena zu integrieren (LEONARD 1984:17).

Die bisherige Leitthese war, daß die Entwicklung der Planungs- und Steuerungsinstrumente in den Entwicklungsagenturen nicht unabhängig von den Veränderungen gesehen werden kann, die auf der Ebene der Planungstheorie stattfinden. Diese These wird im weiteren fortgeführt: Die Planungspraxis ist nicht eine unvermittelte und technokratisch zu verstehende Anwendung der auf der methodischen Ebene entwickelten Ansätze sondern ein im wesentlichen von politischen Faktoren bestimmter Ablauf. Um den Bedingungsrahmen für die Ausprägung von Planungssystemen grob darzustellen sollen im folgenden die Veränderungen des Zielfeldes und der politisch administrativen Strukturen deutscher und schwedischer Entwicklungspolitik skizziert werden. Der Fokus wird auf die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und die Swedish International Development Authority (SIDA) gerichtet.

D) Entwicklungsplanung der Entwicklungsagenturen GTZ und SIDA

Unter Entwicklungsagenturen verstehen wir die Durchführungsorganisationen in einem Policy-Netz, die in der institutionellen Hierarchie dem policy-making Prozeß der Ministerien untergeordnet sind und deren Planungsprozesse auch eher auf der Durchführungsebene relevant werden. Wir haben die Agenturen in den Mittelpunkt unserer Untersuchung gerückt, da sie sowohl in der Bundesrepublik als auch in Schweden, aufgrund ihrer planungsbedingten höheren Professionalität mittlerweile in der Projektgestaltung eine größere Rolle spielen als die finanziell und ideell

übergeordneten Ministerialeinheiten. Die Agenturen sind somit auch zu einem wichtigen policy-making Akteur geworden. Wobei ein Vergleich zwischen Schweden und Deutschland zeigt, daß die 'Entmachtung' der Ministerien über das planerische know-how der Agenturen durchaus gegenläufige Auswirkungen haben kann.

In der heutigen Projektplanung der Entwicklungsagenturen sind entscheidungsorientierter- und kritischer Planungsansatz nicht mehr deutlich voneinander zu unterscheiden und haben gegenseitige Teilstrukturen des jeweils anderen in den eigenen Entscheidungsablauf eingebaut. Die jetzige Entwicklung läßt sich somit als ein Kontingenzsystem bezeichnen, in dem beide Ansätze sich einander annähern. Diese Entwicklung liegt in dem der Entwicklungszusammenarbeit abgeforderten Zielparadox begründet, sowohl langfristige entwicklungspolitische Strukturveränderungen zu bewirken, als auch mit dem gleichen Organisationsbau und den selben Planungstechniken kurzfristige Projekterfolge vorweisen zu müssen. Kurzfristige Erfolgsnachweise können besser mit Methoden des entscheidungsorientierten Planungstyps erbracht werden, während langfristige eher mit Methoden des kritischen Planungstyps erbracht werden können. Die Fallbeispiele SIDA und GTZ zeigen, daß aufgrund dieses Paradoxons von den Agenturen ein Kontingenzansatz bevorzugt werden muß. Dabei ist zu fragen, ob die hinzugefügten Elemente die entwicklungspolitische Grundrichtung um aufgesetzte Ideologien bzw. Techniken erweitern oder, ob die Integration von unterschiedlichen Planungsansätzen in eine qualitativ neue Form der Entwicklungspolitik mündet.

3. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)

3.1 Politisch-administrative Strukturen: Zunehmende Verselbständigung und Professionalisierung der GTZ

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) konnte sich bis Ende der 60er Jahre zu einem vollwertigen Resort entwickeln, muß sich die Zuständigkeit auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik aber bis heute mit den Ministerien für Wirtschaft, Finanzen sowie dem Auswärtigen Amt teilen. Vor dem Hintergrund von nichtressortspezifischen Interessen und Kriterien in den 60er Jahren - d.h. dem Einsatz von Entwicklungspolitik als Instrument sicherheitspolitischer, deutschlandpolitischer und außenwirtschaftspolitischer Ziele (vgl. LEMBKE 1984:41) - sowie einem personellen Entwicklungsengpaß bei gleichzeitig rasant ansteigendem Aufgabenvolumen, war es rational, die Aufgaben an eine zweite Ebene zu delegieren. Durch die Bildung neuer Organisationen, wie zum Beispiel der GTZ oder dem deutschen Entwicklungsdienst sowie der Funktionserweiterung der Kreditanstalt für Wiederaufbau entstand ein Organisationsgeflecht in dessen Mittelpunkt das BMZ als Steuerungszentrale steht. Der Generalvertrag zwischen GTZ und BMZ regelt die Aufgabenverteilung und verhilft der GTZ zu einer Quasimonopolstellung für die Abwicklung der technischen Zusammenarbeit (TZ). GLAGOW/SCHIMANK (1985) stellen fest, daß das BMZ der ihm zukommenden Rolle als konzeptionelles politisches Steuerungszentrum zu keinem Zeitpunkt gerecht geworden ist und, daß das Fehlen einer Gesamtkonzeption immer zu einem erheblichen Grad an Verselbstän-

digung, vor allem der größeren Durchführungsorganisationen, wie der GTZ geführt hat. Die Verselbständigungstendenz der GTZ wird von STOCKMANN (1988:33ff) unter anderem auf folgende Aufgabenverlagerungen zurückgeführt. So nimmt die GTZ inzwischen die Aufgabe der Projektfindung in den Partnerländern aufgrund beschränkter Ressourcen des BMZ wahr. Durch fachliche Ressourcen, Kapazitäten und Qualifikationen gewinnt die GTZ zunehmend Einfluß auf die Länderkonzepte des BMZ. Anschließend wird auch die 'Projektbeschreibung', die als Grundlage für den Prüf- und späteren Durchführungsauftrag des BMZ dient, von der GTZ entworfen und meist komplett vom BMZ übernommen. Dies gilt auch für die umfassende, kontinuierliche Entwicklung strategischer Programme und aufeinander abgestimmter und miteinander verknüpfter Vorhaben.

3.2 Das Planungs- und Steuerungssystem im Zeichen der politischen Prozesse: GTZs rationaler Zielansatz und dessen lerntheoretische Modifikation

Bereits in der Gründungsphase der GTZ (1974) wurde vom BMZ die Ergänzung des Auftragsverfahrens durch ein Planungs- und Managementinstrument gefordert, um den ermittelten Schwachstellen in der TZ - unzureichende Zielvorgaben und schlechte Planung - abzuwehren. Hierfür bot sich der 'logical framework approach' (LFA) an. Nach einer positiv verlaufenden Testphase wurde der LFA auf Wunsch des BMZ in der GTZ geprüft und zur 'Zielorientierten Projektplanung' (ZOPP) weiterentwickelt. Seit 1985 ist ZOPP als verbindlicher Teil des standardisierten Auftragsverfahrens zwischen BMZ und GTZ festgelegt. ZOPP stellt in dieser Form ein zweckrationales Instrument dar, dessen Einführung nach Meinung von KEBSCHELL (in KIEVELITZ/TILMES 1987:131) - unter den Gesichtspunkten einer Qualitätsverbesserung bei der Planung von Projekten sowie einer eindeutigeren Beurteilung des relativen Erfolges oder Mißerfolges - zumindest zu einer Rationalitätserhöhung in der deutschen Entwicklungspolitik geführt hat. Die verbindliche Einführung von ZOPP muß auch vor dem Hintergrund gesehen werden, daß das BMZ aufgrund einer auftretenden 'konzeptionellen Desillusionierung' (LEMBKE 1984:57) und der desintegrativen Verselbständigung seiner Durchführungsorganisationen auf bürokratische Kontrollen zurückgreift. Innerhalb ihrer Domänen gelang es der GTZ in den folgenden Jahren das in seiner Grundstruktur kontroll- und entscheidungsorientierte ZOPP Verfahren weiter zu modifizieren. Methodisch relativ ausgefeilt, d.h. mit relativ hohem Anspruch an Nachvollziehbarkeit, Genauigkeit und Systematik wird ZOPP in der Folge um Planungsstrategien ergänzt, die im Planungsspektrum dem kritischen Planungstyp zuzuordnen sind (vgl. bei BOLAY 1985:12ff). Die abnehmenden Steuerungsmöglichkeiten des BMZ erlauben es der GTZ, unter dem Schutz des rationalen ZOPP weiter in Richtung auf ein gestaltendes und nicht nur regelgerechtes Verwaltungshandeln zu professionalisieren.

a) *Adaptives Planen der GTZ*

Die Modifikation von ZOPP zu einem Instrument adaptiven Planens, um damit Planung als Lernprozeß zu gestalten, zeigt sich in den Versuchen den Grad der Zielkonkretisierung zu Beginn möglichst gering zu halten. Die Zielkonkretisierung

nimmt in dem Maße zu, wie Informationen zuverlässiger und reichhaltiger werden. Die Operationalisierung der Ziele wird i.d.R. sukzessiv durch vier nacheinander folgende ZOPPs erfolgen. Der 'Vor-ZOPP' zur Vorbereitung der Entscheidung über die Projektprüfung, der 'Prüf-ZOPP' zur Vorbereitung der Projektprüfung, der 'Partner ZOPP' zur Vorbereitung des Prüfungsberichts und der 'Start-ZOPP' zur Vorbereitung der Operationsplanung.

b) *Interaktion der GTZ*

Die GTZ versucht in zunehmendem Maße die ausländischen Counterparts in ZOPP-Aktivitäten zu integrieren, indem die ZOPPs von der GTZ-Zentrale in die Projekte selbst verlagert werden. Theoretisch noch wenig diskutiert, in der Praxis jedoch immer offensichtlicher, werden die interkulturellen Probleme, die mit dem 'Transfer von Managementwissen' auftreten. Dieser Export von Methoden birgt nach KIEVELITZ/TILMES (1987) die Gefahr des impliziten Mißbrauchs von Wissen insofern, daß die Spielregeln von ZOPP von denjenigen genutzt werden, die sie kennen, zuungunsten derjenigen, die sie nicht kennen. Unter diesen Gesichtspunkten ist es derzeit noch fraglich, inwieweit die Partizipation in ZOPP tatsächlich der Interaktionsstrategie zugeordnet werden kann (vgl. GTZ 1989:44-45) oder, ob es sich nicht letztendlich um die Weiterentwicklung eines advozierenden Ansatzes vor Ort handelt, der dem Zielansatz immanent ist.

c) *Instrumentelle Flexibilität der GTZ*

Das Schlüsselkonzept von ZOPP, zur stärkeren Ausgestaltung der Planung als Lernprozeß, ist die Trennung und Verknüpfung von Ursache und Wirkung sowie von Mitteln und Zielen, das vorallem das Denken in vorgefertigten Lösungen zurückdrängen soll (BOLAY 1985:14). Da dieser Ansatz dennoch auf Konsensbildung und Teamwork basiert, hat er eine selbständige Tendenz, inkrementale Veränderungen hervorzubringen (vgl. ENGELHARDT/LÜDERS 1987:9). Problematisch erweist es sich zusätzlich, daß es bisher in der deutschen TZ zwar den Begriff, jedoch nicht das Instrument des Pilotprojektes gibt und daher auch keine Kategorien hierfür gebildet werden können.

d) *'Learning by doing' der GTZ*

Der Aufbau eines umfassenden M&E-Systems in der GTZ ist auf die Bemühungen zurückzuführen das Lernen während der Implementationsphase zu unterstützen. Das allgemeine Problem der Überbetonung des kontrollorientierten Monitoring-Elements gegenüber dem Evaluation-Element, das eine kritische Selbstreflexion während der Projektarbeit erfordert, trifft auch auf die GTZ zu. Als zusätzliches GTZ-typisches Lerninstrument hat sich der 'Projekt-ZOPP' herausgebildet, der zur Plananpassung und -fortschreibung zunehmend mit guter Resonanz durchgeführt wird (BOLAY 1985:9).

e) *'Learning of lessons' der GTZ*

Die Abnahme entwicklungspolitischer Steuerungsansprüche des BMZ verdeutlicht sich auch durch das 1988 eingeführte, GTZ-eigene Evaluierungsinstrument der Projektfortschrittskontrolle (PFK). Das Evaluierungsinstrumentarium weist derzeit

drei Elemente auf: die Evaluierungen und Inspektionen durch das BMZ und die PFKs durch die GTZ. Die PFKs dienen der häufigeren und regelmäßigeren Überprüfung von TZ-Projekten, bei denen aber wiederum nach einem einheitlichen Schema vorgegangen wird, um eine Vergleichbarkeit zu erhalten, die es der GTZ auch ermöglicht Projektbilanzen vorzulegen. Im Vordergrund für die GTZ steht hier weniger der Kontrollaspekt, in Form von Projektbilanzen gegenüber dem BMZ, als vielmehr die Möglichkeit, den eigenen Lernansatz zu stärken (vgl. GTZ 1987:2). Ein Vorteil der PFK kann darin gesehen werden, daß mit ihr eher Wirkungsanalysen verbunden werden können, als mit einem M&E-System. Wirkungsanalysen sind zentraler Bestandteil der Langfristigkeitsstrategie im Lernansatz.

4. Swedish International Development Authority (SIDA)

4.1 Politisch-administratives Umfeld: Abnehmende Autonomie und nationale Konkurrenz für SIDA

Die Abteilung für Entwicklungszusammenarbeit im schwedischen Außenministerium besteht lediglich aus einem Personal von ca. 45 Personen. Die Ministerien in Schweden sind im allgemeinen sehr klein, da annähernd die gesamten administrativen Routinevorgänge in sogenannten spezialisierten Regierungsagenturen durchgeführt werden, wie beispielsweise der SIDA für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Der Vorstand der SIDA setzt sich aus Vertretern der politischen Parteien im Parlament und Vertretern der wichtigsten NGOs zusammen. Die wichtigsten Konzepte der schwedischen Entwicklungspolitik sind die 1% Vorgabe in Relation zum Bruttosozialprodukt, die Integration von finanzieller und technischer Zusammenarbeit und die Länderprogrammierung. Aufgrund SIDA's Vollmachten hat das Ministerium keinen Einfluß auf die Durchführung der Länderprogrammierung, Projektauswahl, Projektbewertung oder Projektsteuerung. Wichtigstes und nahezu einziges effektives Steuerungsinstrument des Ministeriums ist das 'utredning', eine meist mehrjährige Untersuchung durch Experten, deren Ergebnisse anschließend veröffentlicht werden. Das altruistische Modell der Trennung von Entwicklungspolitik und wirtschaftlichen Eigeninteressen bekam in der zweiten Hälfte der 70er Jahre mit einer zunehmenden wirtschaftlichen Krise und abnehmenden Exporten in Schweden seine ersten Risse (vgl. RUDEBECK 1984:53). Mit der offiziellen Begründung, eine Bürokratisierung der Entwicklungsadministration zu vermeiden (ANDERSON/HJELMÄKER 1987:289) wurden zusätzliche Institutionen geschaffen, die die 'neuen Funktionen' wahrnehmen sollten. Nach dieser Reorganisation verwaltete SIDA lediglich noch 50%, anstatt der ursprünglichen 70% der Entwicklungshilfsmittel.

4.2 Das Planungs- und Steuerungssystem im Zeichen des politischen Prozesses: SIDA's Lernansatz und dessen entscheidungsorientierte Modifikation

Anfang der 70er Jahre wurde bei der SIDA ein Strategiewechsel vollzogen, mit dem die Länderprogrammierung eingeführt wurde. Diese sollte in der Folge dieselbe

zentrale Rolle für die SIDA spielen, wie das ZOPP-Verfahren für die GTZ. Dem gesamten administrativen Verfahren der schwedischen Entwicklungszusammenarbeit liegt ein System rollender Pläne zugrunde, bei dem man sich auf eine begrenzte Anzahl ausgesuchter Programmländer konzentriert (FORSS 1985:209). Projektvorschläge müssen gewöhnlich aus dem nationalen Entwicklungsprogramm der Partnerländer abgeleitet werden, um die schwedischen Beiträge in die nationale Ressourcengrundlage zu integrieren. Mit der Betonung der Souveränität des Partners und des Dialogs zwischen den Beteiligten verdeutlicht sich die Bevorzugung eines kritischen Planungstyps. Die SIDA konnte ihren Planungsansatz in der Folge ebenfalls methodisch weiterentwickeln, mußte aufgrund des Funktionswandels Ende der 70er Jahre diesen Ansatz allerdings 'entscheidungsorientierter' modifizieren. Das aufgrund der Länderorientierung stark dezentralisierte Planungssystem mußte reorganisiert werden, um den von außen herangetragenen Effektivitäts- und Kontrollanforderungen gerecht zu werden (vgl. UTRIKESDEPARTEMENTET 1984). In einer Untersuchung des Rechnungshofes wird betont, daß die SIDA grundsätzlich am Planungsansatz des 'sozialen Lernens' - gemäß dem 'double-loop learning' Modell von ARGYRIS/SCHÖN (1978) - festhalten und ihn weiterentwickeln sollte, dabei jedoch einen stärkeren Einsatz der Steuerungsfunktion des Zielansatzes berücksichtigen sollte (RIKSREVISIONSVERKET 1988:52f und 144).

a) Langfristigkeit der SIDA

SIDA's Länderprogramme gehen aus den Plänen und Prioritäten der Partnerländer hervor und werden laufend erweitert, indem das schwedische Parlament jährlich die Programme für das anliegende Jahr genehmigt und gleichzeitig einen Voranschlag für die folgenden zwei Jahre erläßt.

b) Interaktion der SIDA

Die Länderprogrammierung basiert auf dem Prinzip der Achtung der Souveränität des Partnerlandes. Damit verbunden ist ein hoher Grad an Partizipation des Partners, der die schwedische Seite in den ersten Jahren in eine eher passive Rolle versetzte (EDGREN 1986:50). Dieser Partizipationsanspruch wurde 1973 durch organisatorische Dezentalisierungsmaßnahmen flankiert, indem in den schwedischen Botschaften der Partnerländer eigenständige Büros (Biståndskontors) für die Entwicklungszusammenarbeit eingerichtet wurden. Mit der aufkommenden politischen Debatte bezüglich der mangelnden Effektivität entwicklungspolitischer Maßnahmen, die letztendlich auf SIDA's unzureichend interventionären Projektbewertungsmethoden zurückgeführt wurden, wurde auch das Souveränitätsprinzip in Frage gestellt. Es fand eine Verlagerung zu einer 'concerned participation' statt, die mit einer Aufwertung der technischen Abteilungen verbunden war. Diese setzten die Verknüpfung der Länderprogrammierung mit einem Prinzip der 'Sektorprogrammierung' durch, die die Zusammenarbeit auf eine begrenzte Anzahl von Sektoren und Subsektoren in den Programmländern einschränkte. Die damit verbundenen Vorgaben, Prozeduren und Vertragsklauseln wurden von einigen Partnerländern als externe Kontrollen empfunden, die die eigene Souveränität erheblich beeinträchtigten. In Relation zu vielen anderen Entwicklungsagenturen kann die SIDA dennoch einen hohen Partizipationsgrad aufweisen, der nicht zuletzt auch auf die Länderbüros zurückzuführen ist.

c) Experimentation der SIDA

Die Länderprogrammierung und das Souveränitätsprinzip ermöglichten es den Programmländern, die schwedischen Mittel von einem Projekt auf das andere zu verlagern. Diese Möglichkeit, die Experimentationsstrategie anzuwenden, wurde durch die Einführung der Sektorprogrammierung erheblich eingeschränkt und läßt es fraglich erscheinen, inwieweit der neue Lernansatz der SIDA wesentliche Veränderungen in die Projektplanung einbringen kann oder, ob er nur zu inkrementalen Verbesserungen neigt. Das RIKSREVISIONSVERK (1988:141) bestätigte SIDA in einer Untersuchung jedenfalls 'genuine' Lernerfolge.

d) 'Learning of lessons' der SIDA

SIDAS Reorganisation 1986 hat u.a. zu einer personellen Aufstockung der Planungs- und Evaluierungsabteilung geführt und ist als Reaktion auf die politischen Debatten weitaus systematischer und zentraler ausgerichtet worden. Das Evaluierungssystem beinhaltet heute vier miteinander verbundene Elemente. Vierteljährlich, dezentral durchgeführte Evaluierungen (Monitoring) durch die Länderbüros, jährliche, zentrale Sektorevaluierungen, Zwischenberichte (mid-term evaluations), die in Zusammenarbeit von Zentrale und Länderbüros durchgeführt werden sowie vierjährig stattfindende, zentrale Länderevaluierungen. Außerhalb dieses Systems werden unregelmäßig auch ex-post Evaluierungen und Wirkungsanalysen dezentral durchgeführt. Deutlich wird die koordinierende Funktion der Evaluierungsabteilung i.G. zu der ursprünglich nur ratgebenden Funktion.

e) Symbolik der SIDA

Die Bestrebungen SIDAS Planungssystem stärker an einen systematischen Zielansatz anzulehnen - im wesentlichen mit einer qualitativen und quantitativen Intensivierung der Evaluierungstätigkeiten - waren darauf ausgerichtet, die von der Öffentlichkeit geforderte substantielle Legitimierung der SIDA zu stärken. Das RIKSREVISIONSVERK (1988:146) kommt in seiner Studie jedoch zu der Auffassung, daß die SIDA trotz dieser Bemühungen weiterhin eine Tendenz zur symbolischen Legitimierung hat, die zum einen auf nicht-problemorientierte Studien und zum anderen auf ein unzureichendes M&E-System zurückgeführt werden.

E) Vergleiche und Fazit aus den Fallstudien

Die Einordnung der Gebernationen in die inhaltlich bestimmten und international konfligierenden Gemeinden der 'hard-liner countries' und 'like-minded countries' ist immer noch üblich. Dabei wird die Bundesrepublik eindeutig der ersten und Schweden der letzteren Gemeinde zugeordnet. Ländervergleichende Studien der letzten Jahre (STOKKE 1984, HOLTHUS 1985, OECD 1986) haben jedoch gezeigt, daß sich die Entwicklungspolitik der konfligierenden Industrieländer inhaltlich angenähert hat, was auch auf die deutsche und schwedische Entwicklungspolitik zutrifft.

Ansatzpunkt zur Untersuchung dieses Annäherungsprozesses waren in der vorliegenden Arbeit die Planungs- und Steuerungssysteme der jeweiligen Entwicklungsadministrationen in der Bundesrepublik und Schweden. Es wird davon ausgegangen,

daß die Planungs- und Steuerungssysteme Schlüsselement und Filter zwischen dem Input (politische Vorgaben) und dem Output (Ergebnisse) der Entwicklungspolitik sind und damit auch weitgehend den tatsächlichen Inhalt - gegenüber den intendierten, politisch vorgegebenen Zielen - der Entwicklungspolitik bestimmen.

Der Untersuchungsbereich wurde zusätzlich eingegrenzt, indem der Fokus jeweils auf eine 'bedeutende' Entwicklungsagentur der deutschen und der schwedischen Entwicklungsadministration gerichtet wurde. GTZ und SIDA nehmen in ihrem nationalen entwicklungspolitischen Netzwerk jeweils eine herausragende Stellung ein und bestimmen mit ihren Planungs- und Steuerungssystemen maßgeblich die Filterwirkungen.

Die Planungs- und Steuerungssysteme von GTZ und SIDA konstituieren sich in ihrer heutigen Ausprägung erstens aus dem allgemeinen methodischen Rahmen, der durch die planungstheoretische Diskussion vorgegeben wird und zweitens aus einer Methodenselektion innerhalb dieses Rahmens. Die Methodenselektion stellt wiederum einen politisch bestimmten Prozeß dar.

Eine wichtige Rolle für die Festlegung des grundsätzlichen Planungsansatzes spielte in beiden Fällen die Position, die die Agenturen im jeweiligen Policy-Netz, in der Anfangsphase ihres Bestehens besetzten. SIDA hatte eine weitaus größere Autonomie gegenüber dem Außenministerium, als beispielsweise die GTZ, die quasi außerhalb der Hierarchie des Policy-Netzes stand und lediglich die Handlungsanweisungen zu empfangen hatte.

In der betrachteten Zeiteinheit können bei GTZ und SIDA gegenläufige politische Prozesse festgestellt werden. Die GTZ konnte sich organisatorisch zunehmend verselbständigen und entwicklungspolitische Zielsetzungen stärker verfolgen. SIDA mußte dagegen ihre Quasi-Monopolstellung einbüßen und zunehmend wirtschaftspolitische Zielsetzungen berücksichtigen. Diese Prozesse führten bei beiden Agenturen zu einer Modifikation der grundsätzlichen Planungsansätze, nicht aber zu einem Wechsel. Die GTZ hält an ihrem Zielansatz fest und versucht gleichzeitig den entscheidungsorientierten Planungstyp um lerntheoretische Strategien zu erweitern. Im Gegensatz dazu beabsichtigt SIDA, ihren Lernansatz eines kritischen Planungstyps um entscheidungstheoretische Strategien zu modifizieren. Die Planungs- und Steuerungssysteme von GTZ und SIDA haben sich in ihrer Struktur und Funktion gegenseitig angenähert. Mögen die politischen Vorgaben der deutschen und schwedischen Regierungen weiterhin den international konfligierenden Gebergemeinden zugeordnet werden, so können doch aufgrund der Filter von GTZ und SIDA die tatsächlichen Inhalte der deutschen und schwedischen Entwicklungszusammenarbeit kaum noch differenziert werden.

BIBLIOGRAPHIE

- Alexander, E.R. (1984): After Rationality, What? A Review of Responses to Paradigm Breakdown, in: *Journal of American Planners Association* (Winter), pp.62-69.
Andersson, G.-B./Hjelmåker, L. (1987): Svensk Biståndsadministration, in: *Nordisk Administrativ Tidskrift* 4/1987, pp.285-290.
Argyris, Ch./Schön, D.A. (1978): *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*, Addison Werley.

- Bodemer, Klaus (1979): *Erfolgskontrolle der deutschen Entwicklungshilfe - improvisiert oder systematisch*, Transfines, Bd. 3, Meisenheim: Verlag Anton Hain.
- Bolay, F.W. (1985): *Projektplanung als Managementaufgabe*, Eschborn: GTZ.
- Bolay, F.W. (1988): *Entwicklungsstand und Entwicklungsmöglichkeiten von Projektevaluierungen in der Technischen Zusammenarbeit*, Dissertation, Speyer.
- Bolman, L./Deal, T. (1984): *Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass
- Böhret, C. (1970): *Entscheidungshilfen für die Regierung. Modelle, Instrumente, Probleme*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Cohen, M.D./March, J.G./Olsen, J.P. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice, in: *Administrative Science Quarterly*, pp.1-25.
- Damkowski, W. (1975): Managementkonzepte und Managementtechniken - Ihre Anwendung und Eignung in der öffentlichen Verwaltung, in: *Zeitschrift für Organisation*, 1. Teil, Heft 3, 1975, p.153ff, 2. Teil, Heft 4, p.212ff.
- Edgren, G. (1986): Changing Terms - Procedures and Relationships in Swedish Development Assistance, in: Frühling, P. (ed.) (1986): *Swedish Development Aid in Perspective - Policies, Problems and Results Since 1952*, Stockholm.
- Ellul, J. (1954): *The Technological Society*, New York: Vintage Books.
- Eisenhans, H. (1984): *Nord-Süd Beziehungen*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Engelhardt, T./Lüders, H.-W. (1987): *Die Töne an der Klagemauer sind identisch*, Eschborn:GTZ.
- Erhard, L. (1961): Grundsätze und Methoden der Entwicklungshilfe, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, N° 86 (9.5.1961), pp.821-825.
- Erl, Brigitte (1985): *Tödliche Hilfe - Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe*, Freiburg:Dreisam-Verlag.
- Etzioni, A. (1973): Mixed-Scanning: A 'third' Approach to Decision-making, in: Faludi, A. (ed.) (1973), *A Reader in Planning Theory*, Oxford: Pergamon Presse, pp.217-242.
- Forss, K. (1985): *Planning and Evaluation in Aid Organizations*, Stockholm, IIB, EFI.
- Glagow, M./Schimank, U. (1985): Politisch-administrative Strukturen deutscher Entwicklungspolitik, in: *Politische Vierteljahresschrift-Sonderheft*, N°26, "Dritte Welt Forschung", Opladen.
- GTZ (1987): *Arbeitsgruppe Projektfortschrittskontrolle (1987): Leitfaden für die PFK in der GTZ (Vorläufige Fassung für den Testlauf 1987)*, Eschborn.
- GTZ (1989): *Management der Projektdurchführung im Partnerland - Ein Leitfaden*, Eschborn.
- Hage, J./Finsterbusch, K. (1987): *Organizational Change as a Development Strategy*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Harmon, M.M./Mayer, R.T. (1986): *Organization Theory for Public Administration*, Boston: Little Brown.
- Hirschmann, A.O. (1984): *Getting Things Done Collectively*, New York: Pergamon.
- Holthus, M./Kebisch, D. (Hrsg.) (1985): *Die Entwicklungspolitik wichtiger OECD-Länder*, Hamburg: HWWA, Band 1 u. 2.
- Hudson, B.M. (1979): Comparison of Current Planning Theories: Counterparts and Contradictions, in: *Journal of American Planning Association*, 45, (4).
- Imboden, N. (1978): *A Management Approach to Project Appraisal and Evaluation*, Paris: OECD.
- Jessen, Brigitte/Nebelung, Michael (1987): *Hilfe muß nicht tödlich sein*, Berlin: Express Edition.
- Kievelitz, M./Tilmes, G. (1987): Zielorientierte Projektplanung: Ein Entwicklungspolitisches Planungsinstrument und seine interkulturelle Problematik, in: *FES-Vierteljahresbericht*, N°108, Juni 1987, pp.289-301.

- Korten, D.C. (1981): Management of Social Transformation, in: *Public Administration Review*, XLI (November/December 1981), pp.609-618.
- Lembke, H.H. (1984): *Projektbewertungsmethoden zwischen konzeptionellem Anspruch und praktischem Entscheidungsvorbereitungsbedarf*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Berlin.
- Lembke, H.H. (1986): *Sweden's Development Cooperation Policy*, German Development Institute (GDI), Berlin. p.140.
- Leonard, T. (1986): *The Political Realities of African Management*. Aid Evaluation Study, N°33, Washington D.C.: Agency for International Development.
- Ljunggren, B. (1986): Swedish Goals and Priorities, in: Frühling, P. (Hrsg.) (1986): *Swedish Development Aid in Perspective*, Stockholm.
- March, J.G./Simon, H. (1958): *Organizations*, New York: Wiley.
- Naschold, F. (1972): Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen, in: Fehl G. et al. (ed.) (1972): *Planung und Information*, Berlin: Bertelsmann, pp.69-120.
- OECD (1986a): *Methods and Procedures in Aid Evaluation*, Paris.
- OECD (1986b): *Press Release: New Amphasis on Aid for Improved Development Policies and Programmes and on Strengthened Aid Co-Ordination: DAC High-Level Meeting Draws the Conclusions of Recent DAC Work*, Paris, 2nd December 1986, p.8.
- OECD (1988): *Development Co-operation - Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*, Paris, OECD (Report 1987).
- Paul, S. (1982): *Managing Development Programs: The Lessons of Success*, Boulder: Westview.
- Pfeffer, J. (1982): *Organizations and Organization Theory*, Boston: Pittman.
- Reichard, Ch. (1989): *Möglichkeiten und Grenzen von Indikatoren zur Analyse von Verwaltungs-institutionen*, Vortrag bei der Tagung des Bergstrasser-Instituts Freiburg zu "Verwaltung und Entwicklung" am 25./26. Mai 1989.
- Riskrevisionsverket (1988): *Lär sig SIDA? En granskning av SIDA's förmåga att lära sig av erfarenheterna*, Revisionsrapport, 11.09.1988.
- Rondinelli, D.A. (1979): Designing International Development Projects for Implementation, in: Honadle/Klauss (eds), *International Development Administration - Implementation Analysis for Development Projects*, New York.
- Rudebeck, Lars (1984): Swedish Development Aid in Times of Economic Realities, in: *Scandinavian Review*, Bd.72, H4, pp.49-57.
- Simon, H.A. (1957): *Models of Man, Social and Rational*, New York: Wiley.
- Smith, W.E. (1986): *Power in the Design, Management and Evaluation of Organizations*, Washington, D.C.: World Bank Mimeo.
- Stockmann, R. (1988): *Administrative Probleme staatlicher Entwicklungszusammenarbeit, Entwicklungsempässe im Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit?*, Paper zur Tagung der Sektion "Entwicklungshilfetheorie und Entwicklungspolitik" im Rahmen des Kongresses der deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaften zum Thema: Deutsche und internationale Entwicklungspolitik: Zur Rolle staatlicher, supranationaler und nichtregierungsabhängiger Organisationen im Entwicklungsprozeß der Dritten Welt, Darmstadt, 5.-16. September 1988.
- Stokke, O. (1984): European Aid Policies: Some Emerging Trends, in: Stokke, O. (ed.) (1984): *European Development Assistance, Policies and Performance*, Norwegian Institute of International Affairs, EADI-Book Series 4, Tilbury, Vol. 1, pp.9-64.
- Utrikesdepartementet (1984): *Effektiva Biståndsanslag Beträffande av Biståndsanslagens utredningen*, DsUD 1, Stockholm, p. 318.
- White, L.G. (1987): *Creating Opportunities for Change: Approaches to Managing Development Programmes*, London: Studies in Development Management, Lynne Rienner Publishers.

Linguistics & Language Behavior Abstracts

LLBA

Now entering our 24th year (135,000 abstracts to date) of service to linguists and language researchers worldwide. LLBA is available in print and also on-line from BRS and Dialog.

Linguistics & Language Behavior Abstracts

P.O. Box 22206
San Diego, CA 92192-0206
Phone (619) 695-8803 FAX (619) 695-0416

Fast, economical document delivery available.

Joachim Nemella

HÖHLT STETER TROPFEN EINEN HEISSEN STEIN?

Ländliche Dorfentwicklung in Kenia

Abstract

This statement deals with a rural development project maintained by the ÖED (= Austrian Development Service) in the Western Province of Kenya. The main problem of this part of Kenya is the rapidly growing population entailing many other problems like shortage of land, shortage of jobs (especially outside the agricultural sector), shortage of money etc. Schools seem to burst at the seams and every year they produce a vast number of school leavers facing an uncertain future.

In 1982, when an Austrian volunteer was working in the region, he suggested the setting-up of an integrated rural development project by the ÖED keyed to the principles of self-reliance. The project was started the same year with the intention to improve the quality of the population's standards of living by e.g. pointing out the lacks of traditional agricultural cultivation, by showing a way to set up jobs outside the agricultural sector by establishing craftsman's workgroups etc. Up to 4 Austrian volunteers were working simultaneously at this project.

In 1988 the author of this statement had the opportunity to visit the project's region to look for answers to questions like: Which were the efforts of what parts of the project to what parts of the population? The statement is an effort to answer these questions — at least to some extent.

Seit nunmehr fast drei Jahren läuft am Institut für Soziologie der Universität Linz ein vom Forschungsförderungsfond unterstütztes Projekt, das sich mit der Theorie und Praxis österreichischer Entwicklungshilfe auseinandersetzt (Leitung: R. HÖR-BURGER/F. HEMEDINGER). Ein Teil dieses Vorhabens besteht in Feldstudien, die das Team bei ausgewählten Projekten des Österreichischen Entwicklungsdienstes (ÖED) in Afrika unternahm. Dabei sollten die Probleme, denen sich die Entwicklungshilfearbeit vor Ort gegenübersteht, analysiert und gegebenenfalls Anregungen zur Verbesserung gegeben werden. Die folgenden Ausführungen sollen anhand eines nicht untypischen Fallbeispiels konkret zeigen, wie Entwicklungsprojekte vielfach initiiert werden, auf welche Probleme sie stoßen, wie man diesen zu begegnen versucht und was dabei herauskommt. Es handelt sich dabei um ein ländliches Dorfentwicklungsprojekt des ÖED im westlichen Kenia, das seit mittlerweile acht Jahren läuft und dem anspruchsvollen Prinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“ verpflichtet ist.