

Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit

Eine organisationssoziologische Betrachtung von
Entwicklungskooperationen im Südkaukasus

Diplomarbeit von:
Miriam Rosin
Von-Einem-Str. 18
45130 Essen
Matrikelnummer 1667215

Gutachterinnen:
Prof. Dr. Veronika Tacke
Dr. des. Margit Fauser

EINLEITUNG	1
1 ENTWICKLUNG UND PROJEKT: EINE DEFINITORISCHE BESTIMMUNG.....	5
1.1 ENTWICKLUNG ALS POLITISCHE KATEGORIE.....	5
1.2 DIE FÖRDERUNG VON ENTWICKLUNG ALS ORGANISATIONSZWECK	7
1.3 DAS PROJEKT ALS STRUKTURFORM DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT	10
2 PROJEKTE ALS ORGANISATIONSFORM	15
2.1 ORGANISATIONSTHEORETISCHE GRUNDLAGEN.....	15
2.1.1 <i>Die Organisation als autopoietisches System</i>	15
2.1.2 <i>Entscheidungen</i>	16
2.1.3 <i>Entscheidungsprämissen</i>	17
2.1.4 <i>Unentscheidbare Entscheidungsprämissen</i>	18
2.2 DAS PROJEKT ALS ENTSCHEIDUNG	18
2.3 DAS PROJEKT ALS ENTSCHEIDUNGSPRÄMISSE	21
2.3.1 <i>Entscheidungsprogramme</i>	22
2.3.2 <i>Personal</i>	25
2.3.3 <i>Kommunikationswege</i>	28
3 EXPERTENINTERVIEWS IN ENTWICKLUNGSPROJEKTEN.....	30
3.1 UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND	30
3.2 DATENERHEBUNG	33
3.3 DATENAUSWERTUNG	34
4 ENTWICKLUNGSPROJEKTE IM SÜDKAUKASUS	36
4.1 DAS ENTWICKLUNGSPROJEKT ALS ORGANISATORISCHE ENTSCHEIDUNG.....	36
4.1.1 <i>Zeitdimension: Bestimmung der Projektlaufzeiten</i>	36
4.1.2 <i>Sachdimension: Bestimmung der Ziele und Mittel</i>	38
4.1.3 <i>Sozialdimension: Bestimmung der personellen Ressourcen</i>	43
4.2 FAKTOREN DER ENTSCHEIDUNGSFINDUNG.....	43
4.2.1 <i>Zeit</i>	43
4.2.2 <i>Messbarkeit</i>	44
4.2.3 <i>Personal</i>	46
4.2.4 <i>Organisationsprogrammatik</i>	46
4.2.5 <i>Organisationskultur</i>	47
4.2.6 <i>Ausschreibungen und Programme</i>	48
4.2.7 <i>Lokale Umwelt</i>	49
4.2.8 <i>Profilbildung</i>	50

4.3	ENTSCHEIDUNGSPRÄMISSEN IN ENTWICKLUNGSPROJEKTEN	50
4.3.1	<i>Programme: Zwischen Wertformulierung und Zwecksetzung</i>	50
4.3.1.1	Projekt als Zweckprogramm	51
4.3.1.2	Entscheidungsprogrammierung durch Planung	52
4.3.1.3	Flexibilität	56
4.3.1.4	Nachhaltigkeit	59
4.3.1.5	Capacity Development	60
4.3.1.6	Ownership und Partizipation	62
4.3.1.7	Partnerschaftsprinzip	64
4.3.1.8	Geberkoordinierung	72
4.3.1.9	Die Vereinheitlichung von Projekten zu Entwicklungsprogrammen	76
4.3.2	<i>Personal</i>	79
4.3.2.1	Projektteams	79
4.3.2.1.1	Rekrutierung von Projektpersonal	81
4.3.2.1.2	Der Einsatz von Lokalkräften als strategische und finanzielle Entscheidung	83
4.3.2.1.3	Entsandte und Integrierte Fachkräfte	85
4.3.2.1.4	Das Anforderungsprofil des Entwicklungsexperten	87
4.3.2.2	Die Personenabhängigkeit von Projekten	89
4.3.3	<i>Kommunikationswege</i>	95
4.3.3.1	Die Verbindung des Projekts mit übergreifenden Organisationsstrukturen	95
4.3.3.1.1	Dezentralisierung und Bürokratisierung	95
4.3.3.1.2	Aktenförmigkeit und informeller Austausch	100
4.3.3.2	Die projektinterne Struktur des Teams	102
4.3.3.3	Berichtspflichten gegenüber Finanzierungseinrichtungen	103
4.3.4	<i>Nicht entschiedene Entscheidungsprämissen</i>	105
4.3.4.1	Die Funktion kultureller Zuschreibungen	105
4.3.4.2	Der Umgang mit Korruption und Klientelismus	108
	SCHLUSSBETRACHTUNGEN	112
	LITERATUR	118
	ANHANG	124

Einleitung

Seit Bestehen der Entwicklungspolitik wechseln die Modelle und Paradigmen, nach deren Handlungsentwürfen *Entwicklung* gefördert werden soll. Angesichts ausbleibender Erfolge und wachsendem Legitimationsdruck sieht sich die Entwicklungspolitik zu einer permanenten Erneuerung ihrer Herangehensweisen gedrängt¹ und bereits seit den Anfängen entwicklungspolitischer Intervention wird eine, teilweise erbitterte, Diskussion um den Nutzen und die operativen Schwachstellen ihrer jeweiligen Methoden geführt.² Ein ebenso umstrittenes wie verbreitetes Instrument ist das von den Entwicklungsorganisationen gemanagte und kontrollierte *Projekt*. Projekte sollen „eine Politik der Entwicklungszusammenarbeit in konkrete Handlungsprogramme [...] übersetzen“³, indem sie es den so genannten Geberorganisationen ermöglichen, bestimmte Entwicklungsvorhaben als inhaltlich und zeitlich klar abgegrenzte Einheiten zu bearbeiten und ihre Gelder kontrolliert in die Empfängerländer abfließen zu lassen.

Seit langem schon steht die Projektbasiertheit der Entwicklungszusammenarbeit in der Kritik und wird die Projektierbarkeit von *Entwicklung* in Frage gestellt.⁴ Die anhaltenden Debatten über das Scheitern von Entwicklungsprojekten, über deren Umsetzungsdefizite, mangelnde Breitenwirksamkeit und ausbleibende Nachhaltigkeit haben vor einigen Jahren auch Eingang gefunden in die offizielle Programmatik der bundesdeutschen Entwicklungspolitik. Diese versteht sich mittlerweile als globale Strukturpolitik.⁵ Als solche fühlt sie sich vor allem der Schaffung internationaler Ordnungsstrukturen verpflichtet und hat, so Kaiser, „eine Kehrtwende weg von der viel beklagten Orientierung auf individuelle Projekte in den Entwicklungs- und Transformationsländern hin zur Änderung der internationalen Rahmenbedingungen für Entwicklung vollzogen“⁶. In diesem Zusammenhang gilt das konkrete Projekt vor Ort als ein „Schlagwort der *vergangenen Zeit*“⁷, das im Rahmen der programmatischen Neubestimmung einen zunehmenden Bedeutungsverlust im offiziellen Entwicklungsdiskurs erfährt. Projektförmig organisierte Maßnahmen sollen

¹ Musto (1987: 466) stellt fest, dass die Entwicklungspolitik wie kaum ein anderes Politikfeld dem Wandel von Leitbildern unterworfen ist.

² vgl. Nuscheler 2006: 472

³ Kühl 1998: 53

⁴ So kommt 1988 eine Studie, die im Auftrag der US Agency for International Development durchgeführt wurde, zu folgendem Fazit: „Many donor-supported projects are based on the assumption that the efforts initiated will take on a momentum of their own, or at least that the host government will continue to support them. In fact, the development landscape is littered with the remains of projects that died when the donor funding ended. Although these efforts were intended to foster a process of self-sustaining development, they provided little more than a temporary infusion of assets, personnel, and services.“ (Gow and Morss 1988 zit. nach Rottenburg 2002:129). Die Vielzahl von separaten Einzelprojekten wird von Entwicklungstheoretikern kritisiert, da sie einen „kaum fühlbaren Beitrag zur Strukturbildung“ leiste und zudem eine kontraproduktive Wirkung zeitigen könne, indem die „Handlungs- und Strategiefähigkeit nationaler Akteure durch eine internationale Zusammenarbeit überlagert wird, die durch mangelnde Koordination gekennzeichnet ist. Die Folge ist: Die Vielzahl der Entwicklungsprojekte wird zu einem Entwicklungsproblem“ (Nuscheler 2006: 473).

⁵ Mit dem Einleitungssatz der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Grüne vom 20. Oktober 1998 „Entwicklungspolitik ist heute globale Strukturpolitik [...]. Sie orientiert sich u.a. an dem Leitbild der global nachhaltigen Entwicklung“ wurde der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu Folge „ein neues Denken in der deutschen Entwicklungspolitik“ eingeleitet (BMZ 2002).

⁶ Kaiser 2003: 11

⁷ Kaiser/Evers 2003: 79

zunehmend in sektorale und übersektorale Programme überführt werden, welche die Einzelprojekte „in ein Bündel von Zielen“⁸ einordnen. Man setzt verstärkt auf eine Kooperation mit den verantwortlichen staatlichen Akteuren⁹ und zunehmend gewinnen alternative Instrumentarien der Intervention wie Politikberatung und, in Übereinstimmung mit den Kernprinzipien der Pariser Erklärung, vor allem projektunabhängige Finanztransfers an Bedeutung.¹⁰

Dennoch ist an dieser Stelle zu differenzieren zwischen den grundsätzlichen entwicklungspolitischen Richtungsentscheidungen und der operativen Ebene der Entwicklungszusammenarbeit, die maßgeblich von „parastaatlichen Organisationen mit einem privatrechtlichen Status“¹¹ sowie durch nichtstaatliche Organisationen gestaltet wird. Auf der Durchführungsebene stellt das Projekt nach wie vor ein verbreitetes Instrument der Organisation und Finanzierung entwicklungspolitischer Intervention dar¹² und auch die derzeitige Tendenz in Entwicklungsorganisationen, ihre Maßnahmen unter übergreifende Programme zu subsumieren, impliziert, so zeigt sich, nicht die Auflösung der Projektform. Zudem, so Kaiser und Evers, „bedeutet die neue Ausrichtung keineswegs einen vollständigen Rückzug des Ministeriums aus der Projektarbeit. Die Verbindung dazu bleibt wichtig, schließlich zählt die strikte Projektorientierung zu den markantesten Eigenarten der deutschen EZ und kann dadurch neue Anregungen in die internationale Zusammenarbeit einbringen.“¹³

⁸ Nuscheler 2006: 473

⁹ Dass die entwicklungspolitische Debatte in dieser Frage jedoch noch nicht abgeschlossen ist, zeigt der so genannte *Bonner Aufruf* vom September 2008 (bzw. Bonner Aufruf Plus, März 2009), der wieder für eine Vielzahl von Akteuren und Projekten und eine Entwicklungspolitik „wo immer möglich, weg von staatlichen Partnern und hin zu gesellschaftlichen Gruppen, die sich selbst organisieren und verwalten“ plädiert, <http://www.bonner-aufruf.eu/>

¹⁰ „Evaluierungen haben gezeigt, dass die rein projektbezogene Zusammenarbeit den gestiegenen Ansprüchen an die Wirksamkeit nicht mehr gerecht wird. Aus diesen Gründen wurde die entwicklungspolitische Zusammenarbeit in den letzten Jahren zunehmend von einzelnen Projektmaßnahmen hin zu Programmen und sektorweiten Ansätzen umgestaltet. Die Pariser Erklärung zur Steigerung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit (2005) und die darauf aufbauende Accra Agenda for Action (2008), zu deren Umsetzung sich die internationale Gebergemeinschaft einschließlich Deutschlands verpflichtet hat, fordern ausdrücklich den Ausbau von programm-basierten Ansätzen (PBA), zu denen unter anderem die Budgethilfe gehört. Deutschland betrachtet die Prinzipien der Paris und Accra Erklärungen als einen verbindlichen Orientierungsrahmen zur zukünftigen Ausrichtung der bilateralen Zusammenarbeit. Dazu gehören die Stärkung der Eigenverantwortung der Partnerländer durch die Vereinbarung von gemeinsamen Zielen und Pflichten; die Stärkung der nationalen Strukturen und Institutionen durch die Anwendung nationaler Verfahren (Partnerausrichtung); die Harmonisierung der Geberzusammenarbeit durch die Nutzung gemeinsamer Verfahren (zum Beispiel im Rahmen programm-basierter Ansätze); die Ausrichtung der Zusammenarbeit auf Ergebnisse und Wirkungen durch die Vereinbarung von verbindlichen Leistungsindikatoren und deren Überprüfung sowie die gemeinschaftliche Evaluierung von Programmen; die gemeinsame und gegenseitige Rechenschaftspflicht vor der Öffentlichkeit und dem Parlament des Partnerlandes und der Geber“ (BMZ 2008: 2f.). Im Haushalt des BMZ nimmt daher die so genannte *Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung* (PGF) eine immer wichtigere Rolle ein. Im Rahmen der *Paris Declaration* hat sich das BMZ verpflichtet, bis zum Jahr 2010 66 Prozent seiner Entwicklungshilfe in Form von PGF zu vergeben. Instrumente, die hierzu eingesetzt werden, sind z.B. *Budget- oder Korbfinanzierungen* (vgl. BMZ 2008c). Solche Finanzierungsformen stellen gewissermaßen einen Vertrauensbeweis der Gebergemeinschaft dar und sollen die *Eigenverantwortung* der Nehmerländer steigern. Kritiker bemängeln aber auch hier die mangelnde Gewährleistung von *Effektivität* und *Effizienz* und der Bundesrechnungshof sieht in PGF einen Eingriff in den Kernbereich parlamentarischer Finanzkontrolle (vgl. Terre des Hommes 2008).

¹¹ Nuscheler 2006: 453

¹² Auch in den „Entsendeorganisationen“ hat Nuscheler (2006: 470) zu Folge „das Nachdenken über den Sinn des Helfens im alten Stil längst begonnen. Allerdings wird dieses Nachdenken durch das Selbsterhaltungsinteresse blockiert“.

¹³ Kaiser/Evers 2003: 88

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll das Projekt als basale Struktur der internationalen Entwicklungszusammenarbeit einer *organisationssoziologischen Analyse* unterzogen werden. Interessanterweise hat die Entwicklungszusammenarbeit und die jahrzehntelange Debatte um die Erfolge und Misserfolge ihrer Maßnahmen, die sowohl von Theoretikern als auch von Praktikern der Entwicklungshilfe geführt wird, bislang vergleichsweise wenig Interesse innerhalb der Organisationssoziologie gefunden.¹⁴ Dies verwundert insofern, als man es hierbei primär mit einem *organisierten Prozess*¹⁵ zu tun hat. Zum einen ist Entwicklungszusammenarbeit eingebunden in ein weltumspannendes Netzwerk formaler Organisationen, die den Vorgang der Entwicklung und Transformation finanzieren und vorantreiben sollen. Zum anderen braucht es auf Seiten der Zielländer formale Organisationen, die als Träger der Entwicklungsmaßnahmen fungieren und deren Leistungen kanalisieren. „Sobald eine Unterstützung in Gang kommt, müssen Organisationsstrukturen und geeignete Verfahren aufgebaut werden, die den Transfer von Geld, Ideen, Modellen und Artefakten ermöglichen.“¹⁶ An dieser Stelle dient die Projektstruktur als Form der Kopplung.

Die vorliegende Arbeit will dem organisationalen Aspekt der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung tragen, indem sie das Projekt, jenseits der klassischen Fragestellungen der Entwicklungssoziologie, aus einer dezidiert organisationssoziologischen Perspektive untersucht. Auf der Basis eigener empirischer Forschungsergebnisse, die im Rahmen von Experteninterviews im Südkaukasus gewonnen wurden, sowie der bereits vorhandenen Forschungsliteratur soll reflektiert werden, welche Implikationen mit einer projektförmigen Arbeitsweise einhergehen und welche potentiellen Rückschlüsse sich daraus auf die Projektierbarkeit von Entwicklung ziehen lassen. Wie sind Entwicklungsprojekte strukturell konzipiert? Welche Prämissen liegen ihnen zu Grunde und welchen Spannungsfeldern sind sie ausgesetzt? Wo liegen ihre spezifischen Risiken? Mit anderen Worten: Welche Funktionen erfüllt das Projekt als Organisationsstruktur der Entwicklungszusammenarbeit und wo liegen seine Grenzen?

Indem sie dieser forschungsleitenden Frage nachgeht, zielt die Arbeit auf eine möglichst detaillierte Strukturbeschreibung sowie eine theoriegeleitete Analyse ab. Hierzu bedient sie sich des *systemtheoretischen Instrumentariums* Niklas Luhmanns. Zudem hat Cristina Besio auf der Basis des Luhmannschen Entscheidungsprämissenkonzepts einen umfangreichen projektsoziologischen Rahmen erarbeitet, den sich diese Arbeit im Folgenden zu Nutze macht. Zentrale Überlegungen Besios, die sie aus einer Analyse

¹⁴ Zu den wenigen Arbeiten, die sich der Entwicklungszusammenarbeit unter dem Aspekt ihrer *Organisation* widmen, zählen die Studien von Stefan Kühl zu partizipatorischen Ansätzen in Projekten (1998), organisatorische Moden (2004) sowie ökonomische Kennziffern (2007) in der EZ. Einschlägig ist zudem die Studie Richard Rottenburgs (2002), die sich aus ethnologischer Perspektive der Organisiertheit der Entwicklungszusammenarbeit widmet. Die entwicklungssoziologischen Untersuchungen von Markus Kaiser und Hans-Dieter Evers (2003) sowie Evers et al. (2003) beschäftigen sich mit dem Wandel des Wissensmanagements in Entwicklungsorganisationen und der Rolle von Entwicklungsexperten. Stefanie Hanke (1996) untersucht in einer Studie zur Weltbank aus systemtheoretischer Perspektive den organisationalen Umgang mit Unsicherheit in Entwicklungsorganisationen. Dabei verstehen sich lediglich die Arbeiten Hankses und Kühls als originär organisationssoziologische Studien.

¹⁵ vgl. Rottenburg 2002

¹⁶ Rottenburg 2002:5

wissenschaftlicher Projekte entwickelt hat, sollen hier fruchtbar gemacht werden für die Untersuchung von Entwicklungsprojekten.¹⁷ Für die Erhebung eigener Daten wurde das *Experteninterview* als methodische Herangehensweise gewählt.

Im Folgenden ist zunächst der Forschungsgegenstand Entwicklungsprojekt einer begrifflichen Klärung zu unterziehen (Kap. 1). Anschließend werden der theoretische Rahmen (Kap. 2) sowie die Fallbeispiele und die angewandte Methode (Kap. 3) beschrieben, bevor schließlich die Darstellung der empirischen Ergebnisse erfolgt (Kap. 4).

¹⁷ So geht bereits der Aufbau des Theorieteils mit der Beschreibung des Projekts als Entscheidung und Entscheidungsprämisse (Kap. 2) auf eine Unterscheidung Besios (2006) zurück.

1 Entwicklung und Projekt: Eine definitonische Bestimmung

1.1 Entwicklung als politische Kategorie

Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, vor dem Hintergrund von Entkolonialisierung und beginnendem Ost-West-Konflikt, setzt ein politischer Diskurs ein, der darin mündet, dass zwei zentrale Kategorien der westlichen Moderne – Fortschritt und Emanzipation – in einem weltumspannenden politischen Programm so genannter *Entwicklung* organisiert werden.¹⁸ Sowohl die in den Anfängen der Entwicklungspolitik so populäre Idee der Modernisierung als auch der Begriff der ökonomischen Entwicklung haben weit reichende historische Vorläufer.¹⁹ Im Sinne der heute assoziierten Bedeutungsgehalte ist der Entwicklungsbegriff jedoch ein vergleichsweise junges Konstrukt. Sowohl kolonial-theoretische als auch marxistische Wurzeln des Begriffs unterscheiden sich in qualitativer Hinsicht von der entwicklungspolitischen Semantik. Erst das so genannte Entwicklungszeitalter bezieht den Terminus in seinem transitiven Sinne auf die willentlich vorangetriebene Entwicklung von Ökonomien zum Zweck des gesellschaftlichen Wohlstandes und der Erhöhung des Lebensstandards.²⁰ Mit Escobar lässt sich von „invention of development“²¹ sprechen. Innerhalb kürzester Zeit avanciert der Gedanke einer Deutung der Welt in Termini von Entwicklungsunterschieden zum Masterframe und (wirtschaftliche) Entwicklung wird als globaler Imperativ inthronisiert. In einem Vergleich ko-existierender strukturell unterschiedlicher Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen attestiert man nun rund zwei Dritteln der Weltbevölkerung, in einem Zustand des Mangels zu leben.²² Der Entwicklungsbegriff bezieht sich von jetzt an auf all das, was die so genannte Dritte Welt von den Industrienationen unterscheidet.²³ Sowohl Kapitalismus als auch Sozialismus erkennen die betreffenden Länder als „unterentwickelt“ und ihre Entwicklung wird nunmehr zur strategischen Vision.²⁴ Der Entwicklungsgedanke fließt in ein globales

¹⁸ vgl. Rottenburg 2002

¹⁹ Vorstellungen von Modernisierung liegen, wenn auch unter anderer Bezeichnung, bereits den historisch argumentierenden Soziologien Webers und Durkheims zugrunde, erst in den 40er Jahren aber wird die Modernisierungsidee systematisch auf nicht-westliche Gegenwartsgesellschaften angewandt (vgl. Greve/Heintz 2005). Ähnliches gilt für den Begriff der ökonomischen Entwicklung. Für einen Überblick über die soziologischen und wirtschaftswissenschaftlichen Vorläufer der Entwicklungstheorie vgl. Menzel 1995. Zur Geschichte der Übertragung der Entwicklungsmetapher biologischer Theorien auf soziale Phänomene vgl. auch Esteva 1993 und Sachs 1995.

²⁰ Und damit im Unterschied sowohl zum Marxschen historisch-teleologischen Gebrauch als auch zur kolonialistischen Vorstellung einer reinen Entwicklung von Ressourcen vgl. Arndt: 1981 und Sachs 1993.

²¹ Escobar 1999

²² „Das Ungeheuerliche an dieser Klassifikation ist die Tatsache, dass sie universal angenommen wurde, oft auch von denen, die selbst gemeint sind. [...] Wer etwas werden will, kann dies nur über eine nachgeholte Sozialisation in den dafür aufwendig eingerichteten Bildungsanstalten der Entwicklungsländer versuchen. Was man hier lernt, zeichnet sich vor allen Dingen dadurch aus, dass es mit der unmittelbaren sozialen, kulturellen und raum-zeitlichen Umgebung so gut wie nichts zu tun hat, denn diese Welt ist allenfalls ein Hindernis, das man hinter sich lassen möchte. In den Bildungsanstalten der Dritten Welt lernt man stattdessen das Modell kennen. Dieser Sachverhalt bleibt für die Orientierung der Eliten nicht folgenlos“, so Rottenburg (2002: 2).

²³ vgl. Musto 1987: 500

²⁴ Die erstmalige Verwendung des Begriffs der „unterentwickelten Gebieten“ in diesem Nachkriegssinne schreibt man einem Mitglied des ILO-Sekretariats, Wilfred Benson, zu (vgl. Arndt 1981). Mit der Amtsantrittsrede des amerikanischen Präsidenten Harry S. Truman im Jahre 1949 geht der Terminus schließlich in den breiten öffentlichen Diskurs ein und erhält seine spezifisch politische Prägung. Trotz der endogenen Konzeption von Unterentwicklung wurde dieses Label jedoch nicht nur einseitig oktroyiert, sondern auch von den post-kolonialen Eliten der betreffenden Länder aufgegriffen.

politisches Programm ein, das sich der „nachholenden Entwicklung“²⁵ der betreffenden Gebiete verschrieben hat – die erste Dekade so genannter *Entwicklungshilfe* wird ins Leben gerufen.

Zeitgleich findet die politische Idee der Entwicklung und die Ausdifferenzierung eines eigenständigen Politikfeldes ihre Entsprechung auf wissenschaftlicher Ebene. Innerhalb einer parallel einsetzenden Diskussion in den Sozialwissenschaften geht mit der Etablierung der Entwicklungstheorie ein akademisches Fach hervor, aus dem die neue Entwicklungspolitik ihre theoretischen Einsichten zu beziehen vermag.²⁶

Die Vorstellung einer adäquaten Entwicklungsförderung hat seither sowohl im wissenschaftlichen Diskurs als auch in der politischen Richtungsbildung und auf der praktischen Ebene der Entwicklungshilfe verschiedene Paradigmen durchlaufen.²⁷ Zunehmend werden Souveränität, Eigenverantwortlichkeit und Selbststeuerungsfähigkeiten der Zielländer in den Mittelpunkt der Konzepte gestellt und in den Neunziger Jahren wird der Begriff der *Entwicklungshilfe* schließlich durch den der

²⁵ Rostow 1967

²⁶ Die Soziologie liefert hier mit den Arbeiten von Talcott Parsons eine maßgebliche Grundlage für das erste entwicklungstheoretische Paradigma: die *Modernisierungstheorie*. Diese Theorie weitet die Modernisierungsfrage erstmals systematisch auf nicht-westliche Gegenwartsgesellschaften aus und setzt sie in Beziehung zur neu entdeckten Entwicklungsproblematik. In Abgrenzung zum Gegenbegriff, der Tradition, wird Modernisierung mit Industrialisierung, Urbanisierung, Bildung und Demokratisierung gleichgesetzt. Die klassische Modernisierungstheorie geht von einem linearen Phasenmodell aus, welches jede Gesellschaft in gleicher Reihenfolge durchläuft und dessen Konsequenz in einer Konvergenz und Homogenisierung der kulturellen Leitbilder und Institutionen besteht (vgl. Greve/ Heintz 2005). Die Begriffe Modernisierung und Entwicklung werden nun praktisch synonym verwendet. Schon nach einer kurzen Blütezeit gerät die Modernisierungstheorie unter massive Kritik und wird Mitte der 1960er Jahre durch die *Dependenztheorie* abgelöst. Diese Denkschule der entsteht, im Gegensatz zur vorwiegend US-amerikanischen Modernisierungstheorie, in Lateinamerika. Die Dependenztheorie versteht sich zwar als Gegenprogramm zur Modernisierungstheorie und der daraus abgeleiteten Politik, stellt jedoch den Entwicklungsbegriff selbst dabei nicht in Frage. Kritisiert werden vielmehr die Wege zum Erreichen von Entwicklung. Damit bleibt letztlich auch die Dependenztheorie einem modernisierungstheoretischen Rahmen verhaftet (vgl. ebenda). Bereits Ende der 1970er Jahre werden schließlich beide „Großen Theorien“ von der entwicklungspolitischen Realität eingeholt und die Suche nach Patentrezepten wird aufgegeben zugunsten einer Beschäftigung mit verschiedenen Teilaspekten von Entwicklung wie „Kultur“, „Gender“, „Informeller Sektor“, „NGOs“ etc. Diese Themen erfahren aber schließlich im Zuge der Globalisierungsdiskussion eine neuerliche Verdrängung (vgl. Kaiser 2004: 1). Für einen Überblick über die wechselnden Paradigmen in der akademischen Bemühung um einen angemessenen Entwicklungsbegriff vgl. Menzel 1995. Heute ist auf konzeptioneller Ebene *Global Governance* das dominierende Topos. Kern des Bemühens um eine anti-hegemoniale Ordnungspolitik ist die Frage, wie der Zunahme globaler Problemlagen (vom Klimawandel bis zum internationalen Terrorismus) durch eine globale Handlungsfähigkeit begegnet werden kann. Für einen Überblick vgl. Commission on Global Governance 1995 und Messner/ Nuscheler 2003. Übersetzt als *Globale Strukturpolitik* wurde die Global-Governance-Diskussion der Entwicklungstheorie auch in der politischen Praxis dankbar aufgegriffen.

Von Beginn an ist die Genese der akademischen Entwicklungstheorie keine reine Ideengeschichte, sondern wird immer auch vermittelt durch realgeschichtliche, weltpolitisch oder weltwirtschaftlich relevante Ereignisse und Phasen. Neben der analytischen Dimension der Disziplin, d.h. einer angestrebten wissenschaftlichen Erklärung des Phänomens Unterentwicklung, werden ihre Erkenntnisse immer auch zur Gestaltung konkreten politischen Handelns, also einer Überwindung des Phänomens, herangezogen. Somit ist der Begriff der Entwicklung, als zielgerichteter Prozess, von Anbeginn auch ein normativer und wird als solcher insbesondere von Theoretikern, die eine radikale Kapitalismuskritik vertreten, grundsätzlich in Frage gestellt. Hierzu exemplarisch Sachs (Hg.) 1993.

Zu einer kurzen Periode inniger Verbindung akademischer Soziologie mit der frühen entwicklungspolitischen Praxis vgl. Greve/ Heintz 2005. Für einen Überblick zum Einfluss aktuellerer entwicklungstheoretischer Debatten auf die gegenwärtige entwicklungspolitische Praxis vgl. Kaiser 2004.

²⁷ Auf die verschiedenen Dekaden der Entwicklungszusammenarbeit, ihre wechselnden Leitbilder und Schwerpunkte kann im Rahmen dieser, primär organisationssoziologischen, Arbeit nicht angemessen eingegangen werden. Für einen Überblick vgl. Menzel 1995 sowie Nohlen/Nuscheler 1992.

Entwicklungszusammenarbeit abgelöst. Dabei werden jedoch, so Rottenburg, im Kern dieselben Ziele verfolgt: „Mit Entwicklungszusammenarbeit – im internationalen Jargon: ‚development cooperation‘ – ist gemeint, dass die eine Partei, die mehr hat und schon weiter ist, der anderen Partei, die weniger hat und noch nicht so weit ist, eine Transferleistung zukommen lässt. Damit soll erreicht werden, dass die minderbemittelte Partei irgendwann nicht mehr auf diese Hilfe angewiesen ist, da sie die Differenz aufgeholt hat. Dies ist die einfache Quintessenz des Vorgangs.“²⁸

Seit dem Ende des Systemwettstreits wird Entwicklung nun weitgehend übereinstimmend als globale Strukturangleichung nach westlichem Vorbild verstanden. Das marktorientierte Wirtschaftssystem und eine Gesellschaftsordnung, die auf breiter Teilhabe am politischen Prozess basiert, gelten nun weithin als Parameter für eine menschengerechte Entwicklung.²⁹ Zu den Zielländern der internationalen Entwicklungshilfe zählen seither auch die postsozialistischen Transformationsländer³⁰ und als solche auch die in dieser Arbeit untersuchte Projektregion im südlichen Kaukasus. Die internationale Entwicklungspolitik hat es sich zur Aufgabe gemacht, in den postsowjetischen Nachfolgestaaten die Etablierung und Konsolidierung marktwirtschaftlicher und demokratischer Strukturen im Rahmen eines umfassenden Ordnungsmodelltransfers zu unterstützen und voranzutreiben. Im Zuge dessen sollen, sowohl auf Beratungs- als auch auf Projektbasis, idealtypische Modelle wie „Markt“ und „rationale Bürokratie“, aber auch Leitbilder wie „Zivilgesellschaft“ in diesen Ländern verankert werden.

1.2 Die Förderung von Entwicklung als Organisationszweck

Der Gegenstand der entwicklungspolitischen Bemühungen erweist sich als unbestimmt und vielseitig auslegbar. Der Entwicklungsbegriff ist, um es mit Musto auszudrücken, „ein schillerndes, vieldeutiges, kaum operationalisierbares, abstraktes Konstrukt“³¹, dessen Bedeutungsgehalt sich aus dem jeweiligen Kontext erschließt.³² Mit Rottenburg lässt sich

²⁸ Rottenburg 2002: 2

²⁹ Die deutsche Entwicklungsagentur GTZ (2003: 4) schreibt: „Vor allem Investitionen in die Menschen und der Aufbau von Institutionen sind für die GTZ wertorientiert, denn sie gehen einher mit der Vermittlung von Grundwerten und tragenden Prinzipien des Staatsaufbaus in Deutschland und Kontinentaleuropa: nämlich ordnungspolitischen Konzeptionen des demokratischen Rechtsstaats und der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft sowie Kriterien für gute Regierungsführung („Transparency“, „Accountability“, „Partizipation“, „Korruptionsfreiheit“ etc.).“

³⁰ „Als Transformationsländer werden Staaten bezeichnet, die sich in einem Übergangsstadium von einer auf zentraler Planung beruhenden Wirtschaftsform in eine marktwirtschaftlich organisierte Gesellschaftsordnung befinden. Hierzu gehören die mittel- und osteuropäischen Länder (MOE), die Gruppe der Neuen Unabhängigen Staaten (NUS) auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion sowie die südostasiatischen Länder Vietnam, Laos und Kambodscha. Die Bundesregierung unterstützt seit Beginn der 1990er Jahre die politischen und wirtschaftlichen Reformen in den MOE/NUS-Staaten. Es ist das Ziel dieser Förderung, den schwierigen Prozess der Transformation zu erleichtern und es diesen Ländern zu ermöglichen, ihren Platz in der Gemeinschaft demokratischer, marktwirtschaftlich orientierter Nationen einzunehmen.“ http://www.gtz.de/de/publikationen/begriffswelt-gtz/de/include.asp?lang=D&file=1_33.inc (24.06.2009)

³¹ Musto 1987: 499

³² Dementsprechend unterliegen die Operationalisierungen von Unterentwicklung sowie die Programme ihrer Behebung einem stetigen Wandel. Für die Kategorie Entwicklungsland existiert bis heute keine einheitliche Definition und es gibt keine verbindliche Liste dieser Länder. Als ein zentrales Kriterium wird noch immer das Pro-Kopf-Einkommen herangezogen. Da DAC (Development Assistance Committee; der Entwicklungsausschuss der OECD) und Vereinte Nationen dieses und andere Kriterien jedoch unterschiedlich bewerten, werden zum Beispiel die osteuropäischen Länder jeweils in unterschiedliche Gruppen eingestuft. (Vgl. http://www.gtz.de/de/publikationen/begriffswelt-gtz/de/include.asp?lang=D&file=1_27.inc [24.5.2009].)

jedoch ein einheitliches Muster der Entwicklungsdynamik beschreiben: „Was man Entwicklung nennt, ist kein einheitlicher Prozess. Während man nach Phasen, Kontinenten und Ländern unterschiedliche Entwicklungsdynamiken feststellen muss, kann man dennoch idealtypisch ein einheitliches Handlungs- und Deutungsmuster erkennen. Zu diesem Muster gehören: eine *Gesellschaft*, die sich das Etikett ‚unterentwickelt‘ anheftet und folglich gemäß Definition die anvisierte Entwicklung aus sich heraus – als unwillkürlichen sozialen Wandel – nicht zuwege bringt; eine *Elite*, die sich dazu berufen fühlt, ihre Herkunftsgesellschaft zu modernisieren; ein *Modell*, das die Unterentwicklung zu überwinden verspricht; internationale *Experten*, die der lokalen Elite dabei helfen, das Modell zu realisieren; ein weltumspannendes Netzwerk formaler Organisationen, in dem der Vorgang Entwicklung betrieben und finanziert wird. Die Organisationen unterscheiden sich nach Gebern und Nehmern, nach national und multinational, vor allem aber bevölkern sie das, was man ein *Organisationsfeld* nennt.“³³

Dieses globale Organisationsfeld lässt sich zunächst entlang der Unterscheidung so genannter *Geber- und Nehmerorganisationen* beschreiben. Auf *Geberseite* treten vor allem Organisationen der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit wie *Weltbank*, *IWF*, *WHO* oder die *UN* und deren Sonderorganisationen, als zentrale Geldgeber und Lieferanten der entwicklungspolitischen Leitbilder und Konzepte auf.³⁴ Sie sind es, „die die Parameter der Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik bestimmen“³⁵. Auch die Entwicklungszusammenarbeit auf bilateraler Ebene ist mit diesen internationalen Organisationen zu koordinieren.³⁶ Als das wichtigste Gremium der bilateralen Geber gilt das *Development Assistance Committee (DAC) der OECD*. Die staatlichen Geber sowie auch die EU sind hier organisiert und legen alle drei Jahre einen Bericht über ihre *Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA)* vor. Auf der operativen Ebene stellen hier staatliche und halbstaatliche *Durchführungsorganisationen*, aber auch zahlreiche Nichtregierungsorganisationen die zentralen Akteure dar.

Auch auf der so genannten *Nehmerseite* spielen formal organisierte Systeme eine entscheidende Rolle. Die Projekte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verstehen sich als „Beitrag zu den Projekten und Programmen der Partner. Sie setzen bestehende oder zu gründende Organisationen und Einrichtungen bei den Partnern voraus und ergänzen deren Eigenleistungen.“³⁷ In der so genannten *Partnerschaftlichen Zusammenarbeit* ist zu unterscheiden zwischen den offiziellen *Counterparts* auf Regierungsebene und den *lokalen Projektträgern*, die der konkreten Umsetzung der

Nohlen und Nuscheler (1992) schlagen einen synthetisierten Entwicklungsbegriff vor, den sie als „magisches Fünfeck“ aus den Begriffen Wachstum, Arbeit, Gleichheit/Gerechtigkeit, Partizipation und Unabhängigkeit bilden.

³³ Rottenburg 2002: 2 (Herv. im Original).

³⁴ Mit dem neoinstitutionalistischen Legitimationsbegriff lassen sich Organisationen wie Weltbank und IWF als Vorreiter und Ideengeber für die „richtige Entwicklungszusammenarbeit“ (Kühl 2004: 234) betrachten. Wechselnde Konzepte der vergangenen Jahrzehnte bündeln sich im derzeit aktuellen Konzept des *Capacity Development*.

³⁵ Meyer et al. 1997: 159 f. zit. n. Wobbe 2000: 35

³⁶ Zur internationalen Einbettung auch der bilateralen EZ vgl. Evers/Kaiser 2003.

³⁷ BMZ 2008/2009: 69

einzelnen Vorhaben dienen und in der Regel die Empfänger der bereitgestellten Fördergelder und Beratung darstellen. Letztere fungieren als *Intermediäre* zwischen den verschiedenen Programmen der *Donor agencies* und deren jeweiligen *Zielgruppe*³⁸ und werden, sofern noch nicht vorhanden, von den Geberorganisationen eigens gegründet.³⁹ Lokale Organisationen werden somit sowohl aus programmatischen als auch aus pragmatischen Gründen als Partner und Projektträger herangezogen.

Da die vorliegende Arbeit maßgeblich auf einer Untersuchung deutscher Organisationen basiert, soll an dieser Stelle kurz die bundesdeutsche EZ fokussiert werden. Das *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)* verfügt selbst über keinen eigenen behördlichen Unterbau, sondern bedient sich stattdessen für die Vorbereitung und Durchführung seiner Projektpolitik einer Reihe halbstaatlicher Verwaltungseinheiten mit verschiedenen Rechtsformen. Der größte Teil der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit wird dabei über die *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)* und die *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)* abgewickelt.⁴⁰ Diese Organisationen sind den entwicklungspolitischen Richtlinien unterworfen und finanzieren ihre Tätigkeiten vorwiegend aus dem BMZ-Etat, verfügen aber über einen privatrechtlichen Status. Organisationstypologisch sind sie entsprechend schwer einzuordnen. Zwar werden diese Entwicklungsagenturen als *Durchführungsorganisationen* bezeichnet, tatsächlich aber verfügen sie inzwischen über ein beträchtliches Eigengewicht in der Gestaltung der Projektpolitik.⁴¹ Neben dieser staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, die im unmittelbaren Auftrag des BMZ geleistet wird, weist die deutsche EZ auch eine umfassende Projektarbeit auf *nichtstaatlicher Ebene* auf. Diese wird durchgeführt von privaten Trägern wie z.B. politischen Stiftungen, die aber ebenfalls durch staatliche Zuschüsse gefördert werden. Nuscheler zu Folge ist der Pluralismus von staatlichen und nichtstaatlichen Entwicklungsorganisationen als ein besonderes Merkmal der deutschen Entwicklungspolitik zu betrachten.⁴²

Eine übliche Differenzierung ist zudem jene zwischen *Technischer Zusammenarbeit* und *Finanzieller Zusammenarbeit*. Während Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) darauf abzielt, das Produktionskapital der Zielländer durch Bereitstellung von Kapital und Modernisierung bestehender Infrastrukturen besser nutzbar zu machen, geht es der Technischen Zusammenarbeit (TZ) darum, „die Fähigkeiten von Menschen, Organisationen und Gesellschaften in den Partnerländern zu erhöhen (Capacity Development) und sie in die Lage zu versetzen, durch effektiven, effizienten und nachhaltigen Einsatz von Ressourcen ihre Lebensbedingungen aus eigener Kraft zu verbessern und eigene Ziele zu

³⁸ Beides kann natürlich auch zusammenfallen, so dass die Ministerien selbst „Zielgruppe“ und direkte „Nutznießer“ der Entwicklungsmaßnahme sind. In den untersuchten Projekten war dies teilweise der Fall.

³⁹ Während viele „klassische Entwicklungsländer“ mittlerweile eine sehr lebhaftes NGO-Szene aufweisen, werden als geeignet erachtete Mittlerorganisationen in den postsowjetischen Transformationsländern oftmals von den Gebern selbst initiiert.

⁴⁰ Weitere Träger der deutschen bilateralen EZ sind z.B. der Deutsche Entwicklungsdienst (DED), die Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWent), das Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM), das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE), um hier nur einige zu nennen.

⁴¹ vgl. Nuscheler 2006: 461 ff.

⁴² ebenda: 453

verwirklichen. Im Rahmen der TZ werden technische, wirtschaftliche und organisatorische Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt⁴³, so das BMZ. Die Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit umfassen die Finanzierung von Beratungsleistungen, die Bereitstellung von Ausrüstung und Material für die geförderten Einrichtungen, die Erstellung von Studien und Gutachten etc. Vor allem aber basiert die TZ auf der Entsendung und Vermittlung von Fachkräften.⁴⁴ Diese leiten u. a. die Projekte der jeweiligen Entwicklungsorganisationen.

1.3 Das Projekt als Strukturform der Entwicklungszusammenarbeit

Die oben beschriebenen sowie zahlreiche andere Organisationen, die sich die Entwicklungsförderung in der einen oder anderen Weise zum Zweck gemacht haben, tragen, angesichts der Uneindeutigkeit des Phänomens, nicht unerheblich zur Bestimmung des Entwicklungsbegriffs bei. Musto zu Folge stellen gar die Entwicklungsorganisationen „überspitzt formuliert, das einzig reale in der Entwicklungspolitik dar. Wenn Intelligenz das ist, was die Intelligenztests messen, dann ist ‚Entwicklung‘ nichts anderes als das, was die zuständigen Institutionen fördern.“⁴⁵ Entwicklungspolitik ist für ihn „nichts anderes als das historische Muster der Strukturen und Funktionen der entwicklungspolitischen Institutionen“⁴⁶. Als eine entscheidende Form der Organisation setzt sich hier schon früh das Entwicklungsprojekt durch.

Nachdem den Anfängen der Entwicklungspolitik zunächst noch eine einseitige Wachstumsstrategie sowie die Annahme eines trickle-down-Effekts zugrunde liegen, werden bereits gegen Ende der ersten Entwicklungsdekade Forderungen nach einer besser gesteuerten sozialen Umverteilung laut. Eine Diskussion um verschiedene *Zielgruppen* wird entfacht und das Ergebnis dieser ersten Neuorientierung ist u. a. das Bemühen um eine *gezieltere Verausgabung der Mittel*. In diesem Zusammenhang wird das Projekt zur bevorzugten Organisationsform der Entwicklungszusammenarbeit.⁴⁷

Die Anschlussfähigkeit der Projektform wird zudem plausibel, sobald man sich die strukturelle Nähe des Entwicklungsbegriffs zu einer anderen historischen Semantik verdeutlicht: der Idee der *Planung*. Escobar beschreibt die Geschichte der Entwicklungspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg als „die Geschichte der immer weiter ausgreifenden Anwendung von Planungsverfahren und der Etablierung entsprechender

⁴³ Unterschieden wird hier weiterhin zwischen *TZ im engeren Sinne*: „Sie hat vor allem die Aufgabe, die Leistungsfähigkeit von Menschen und Organisationen in Partnerländern zu fördern.“ Und *TZ im weiteren Sinne*: „Hierzu gehören die Ausbildung von Fach- und Führungskräften aus Entwicklungsländern, die Förderung ihrer beruflichen Eingliederung (insbesondere bei der Existenzgründung), die Vermittlung von integrierten Fachkräften und der Einsatz von Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfern“ (BMZ 2008b).

⁴⁴ Die meisten der so genannten Entwicklungsexperten der TZ unterscheiden sich von den „klassischen“ Entwicklungshelfern durch eine Erwerbsabsicht. Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfer leisten dagegen „Dienst ohne Erwerbsabsicht“, ihre soziale Sicherung ist in Deutschland im Entwicklungshelfer-Gesetz festgeschrieben und sie können nur von insgesamt sieben anerkannten Organisationen entsandt werden (vgl. BMZ 2008a: 78).

⁴⁵ Musto 1987: 426

⁴⁶ ebenda

⁴⁷ vgl. von Braunmühl 2000: 257

Institutionen“⁴⁸. Im Denkmodell der Planung werden politische und ökonomische Systeme zwar nicht als zielgerichtet, aber im Hinblick auf gesetzte Ziele als, zumindest bedingt, steuerbar betrachtet.⁴⁹ Vorstellungen von Steuerbarkeit und rationaler Planung sind auch im Projektbegriff verankert, im lat. Wortsinn von *projectum* („das nach vorne Geworfene“) ist das Projekt auf die Bestimmung künftiger Ereignisse gerichtet.⁵⁰ Entsprechend zielen organisierte Aktivitätskomplexe, die als Projekt beschrieben werden, grundsätzlich auf einen angestrebten Zustand oder die Behebung eines lokalisierten Problems ab.⁵¹ Ein zentrales Prinzip des Projekts, so Besio, ist „die Unterscheidung von Idee und Verwirklichung“⁵². Sie stellt fest: „Analog zur Planung geschieht die Vorausbestimmung in Form einer Festlegung der erwünschten Ziele und der Mittel, um diese Ziele zu erreichen. Darin unterscheiden sich Projektierung und Planung von anderen Formen der Reduktion von Zukunftskontingenz, wie das Ritual oder die Regel.“⁵³

Für eine Bestimmung des *entwicklungspolitischen Projektbegriffs* sei an dieser Stelle Kühl zitiert, mit einer Definition die zum einen auf die strukturellen Implikationen von Entwicklungsprojekten, und zum anderen auf den damit verbundenen Vorstellungskomplex rekurriert: „Bei einem Entwicklungshilfeprojekt handelt es sich um ein geschlossenes, technisch, zeitlich und wirtschaftlich klar abgrenzbares Vorhaben. Es ist ein gegenständlich, regional und zeitlich abgegrenztes Bündel von Aktivitäten, um eine Reihe von Ergebnissen im Hinblick auf ein vereinbartes Ziel zu erreichen. Die Form des Projektes soll gerade in Ländern mit ausgeprägter Korruption und problematischen politischen Entscheidungsinstitutionen sicherstellen, dass Gelder aus den Geberländern in einer sinnvollen und kontrollierbaren Art und Weise in das Land abfließen. Zugrunde liegt der Projektkonzeption die Vorstellung, daß über diese Organisationsform ein bestimmtes Ziel effizient, schnell und kontrollierbar erreicht werden kann. Der Grad der Zielerreichung soll hoch sein (Effektivität), ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis bestehen (Effizienz) und eine beobachtbare und relevante wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wirkung erzielt werden (Signifikanz) (vgl. Klemp 1988: 18).“⁵⁴

Dieser Definition entsprechend ist zu den Grundzügen eines Entwicklungsprojekts eine klare Grenzziehung auf *sachlicher*, *zeitlicher* und *räumlicher* Ebene zu zählen. Zudem ist

⁴⁸ Escobar (1993: 283). Escobar legt hier eine Herleitung des Planungsgedankens aus der westlichen Moderne des 18. Jahrhunderts als Sozialtechnologie im Foucaultschen Sinne dar.

⁴⁹ vgl. Musto 1987: 460

⁵⁰ vgl. Besio 2006: 14 f.

⁵¹ Luhmann (2006: 150) stellt fest: „Im Normalbetrieb von Organisationen findet man zwei verschiedene Schemata, mit denen die Paradoxie des Entscheidens unsichtbar gemacht wird: das Schema der Probleme und das Schema der Interessen.“ Projekte beziehen sich im Regelfall auf das erste Schema, obwohl auf der Selbstdarstellungsebene der EZ zunehmend auf den Problembegriff verzichtet wird, da eine defizitäre Problemorientierung als lähmend empfunden wird, lieber spricht man heute von „Potentialen und Visionen“ vgl. GTZ 1997. Mit Kühl (1998: 54) ist jedoch festzustellen: „Am Anfang eines jeden Projektes steht die Feststellung eines Problems, denn ohne Problem und ohne Mangel gäbe es keine Berechtigung, mit einem Projekt in einem Land zu intervenieren. Die Abhängigkeit eines Projektes von einem Mangel, einem Problem, einer Unzulänglichkeit führt dazu, daß am Beginn eines jeden Projektes erst einmal eine negative Zuschreibung steht. Das festgestellte ‚Defizit‘ ist die Basis eines jeden Projektes.“

⁵² Besio 2006: 14. Besio orientiert sich in ihrer Untersuchung wissenschaftlicher Forschungsprojekte an einem Projektbegriff, der vor allem durch drei Komponenten gekennzeichnet ist: durch die Unterscheidung von Idee und Verwirklichung, durch Neuheit und Komplexität sowie durch die Festlegung einer Zeitspanne.

⁵³ ebenda:15

⁵⁴ Kühl 1998: 53

ein Entwicklungsprojekt „wirtschaftlich klar abgrenzbar“, d.h. die verfügbaren *Finanzmittel* sind festgeschrieben, und es strebt ein festgelegtes *Ziel* an.⁵⁵ Nicht zuletzt ist mit der Projektform ein bestimmter Erwartungszusammenhang verbunden, nämlich Annahmen von *Wirtschaftlichkeit*, *Messbarkeit* und *kontrollierbarer Einflussnahme*.⁵⁶

Entwicklungszusammenarbeit versteht sich heute nicht mehr als einseitige Intervention, sondern als partizipatorische Vermittlung von Kompetenzen und Selbststeuerungsfähigkeit (*Capacity*) und Mustos Kurzdiagnose „Man entdeckt einen sogenannten Engpaß, einen Bedarf oder ein Problem; man setzt Mittel ein, um es zu beseitigen“⁵⁷ würde von heutigen Entwicklungsfachleuten und Planern vermutlich als verkürzt und nicht zeitgemäß zurückgewiesen.⁵⁸ Zunehmend haben Einsichten in die Grenzen von Planbarkeit und den Stellenwert von Rahmenbedingungen ihre Verbreitung gefunden und „Bescheidenheit und Chaoskompetenz“ sind nun „wichtige Eigenschaften für Planer“, wie man bei der GTZ liest.⁵⁹ Eine Konsequenz, die man aus diesen Einsichten zieht, ist die Forderung nach einer adäquaten Berücksichtigung und Reflexion *aller* relevanten Einflussfaktoren und sozialen Zusammenhänge. Und man versucht, der Komplexität des Interventionsbereichs Rechnung zu tragen, indem man beispielsweise auf so genannte systemische Beratung setzt.⁶⁰ Am Grundgedanken der Planung und Steuerung wird jedoch notwendigerweise

⁵⁵ „Die GTZ versteht unter Projekt ein abgrenzbares Maßnahmenbündel, das von Partnerorganisationen durchgeführt wird, um ein vorherbestimmtes Ziel zu erreichen“ (GTZ: 1997: 6).

⁵⁶ Das BMZ erklärt z.B. zur Mittelverwendungsprüfung bei Zuwendungsempfängern des Ministeriums wie z.B. dem DED, InWent, politischen Stiftungen oder Nichtregierungsorganisationen: „Ziel ist es, neben projektbezogenen Erfolgskontrollen, durch Prüfungen und ergänzende Beratungen sicherzustellen, dass Fördermittel wirtschaftlich, effektiv und zweckentsprechend verwendet werden und dass der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht wird“ (BMZ 2008a: 102).

⁵⁷ Musto 1987: 453

⁵⁸ Die frühe, vor allem wirtschaftswissenschaftlich ausgerichtete, Fachliteratur zu Entwicklungsprojekten bezieht sich in ihren Definitionsbemühungen vor allem auf den Terminus der Investition. Hierzu exemplarisch Gaspary (1980: 3): „Die zur Verfügung stehenden knappen Mittel müssen so eingesetzt werden, damit mit ihnen ein maximales Ausmaß an Zielerreichung herbeigeführt werden kann. [...] Häufig stellt ein Projekt den ersten Abschnitt eines größeren, meistens weniger detaillierten Investitionsprogramms dar. [...] So gehören zu einem Projekt alle Aktivitäten, die in der Erwartung gemacht werden, daß im Zeitverlauf Erträge anfallen. Für jedes Projekt müssen weiterhin der Beginn und die Lebensdauer der Investition sowie die ihr zugrunde liegende Zielsetzung angegeben werden können.“ Auch Musto (1972: 2) stellt fest, dass die einschlägige Literatur im Bereich Entwicklungszusammenarbeit das Projekt zumeist „als die kleinste operative Einheit im kombinierten Einsatz von Medien [beschreibt]. Diese Einheit wird in der Regel als eine Investitionseinheit spezifiziert.“ Ergänzend erläutert er: „Wenn unter Investition der Einsatz knapper Mittel in Erwartung eines längerfristig anfallenden Nutzens verstanden wird, dann müssen die Begriffe ‚knappe Mittel‘ und ‚Nutzen‘ in ihrem weitesten Sinn aufgefaßt werden. Die Investition im engen Sinne [...] impliziert nämlich besondere, in der Regel industrielle oder zumindest an monetären Erträgen orientierte Projekte. Es gibt jedoch Vorhaben, die einen anderen als monetären Nutzen anstreben, und es sind sogar Projekte denkbar, die lediglich bestimmte konzeptionelle und organisatorische Leistungen, aber keinen direkten finanziellen Aufwand erfordern. Die Begriffe ‚knappe Mittel‘ und ‚Nutzen‘ schließen also auch solche Faktoren ein, die keinen direkten monetären Charakter haben. Die Investition impliziert die Transformation der eingesetzten Faktoren in bestimmte Effekte. Der Einsatz von finanziellen Mitteln, Arbeitskraft und Organisation dient der Herbeiführung erwünschter, mehr oder weniger präzise definierter Ergebnisse. In diesem dynamischen Sinn ist das Projekt nicht der einmalige Akt eines Mitteleinsatzes, sondern ein Prozeß, an dessen Anfang der Mitteleinsatz und an dessen Ende, bzw. in verschiedenen Stadien seines Verlaufes, bestimmte Ergebnisse stehen“ (ebenda). In charakteristischer Weise wird auch hier Bezug genommen auf erwünschte Effekte sowie (knappe) Mittel.

⁵⁹ GTZ 1997: 9

⁶⁰ So hat die GTZ beispielsweise ihre Projektplanungsleitfäden in den 1990er Jahren dahingehend überarbeitet, dass Planungen nun „dezentralisierter“ und „flexibilisierter“ stattfinden sollen und legt nun u.a. einen „methodischen Instrumentenkasten mit 12 Schritten zum besseren Verständnis systemischer Zusammenhänge und zur Entwicklung von Handlungsstrategien in komplexen Systemen“ vor (vgl. ebenda:33). Als ein exemplarisches Planungsinstrumentarium wird hier z.B. SINFONIE („Systemische

weiterhin festgehalten, nur dass sie nun eben *systemisch*, *flexibel* und *realistischer* sein soll. Das traditionelle Schema der Zweck-Mittel-Kausalität scheint somit im entwicklungspolitischen Vorstellungsrahmen nach wie vor eine wichtige Rolle zu spielen.

Luhmann schlägt vor, bei einer Betrachtung von Projekten als Organisationsstruktur⁶¹ zunächst zu unterscheiden zwischen Großprojekten, in die eine Vielzahl von Organisationen eingebunden ist, und einer Unterteilung der Arbeit einer einzelnen Organisation in Projektsequenzen.⁶² Projekte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit verbinden gewissermaßen beide Aspekte. Zum einen sequenzieren sie die Arbeit der Entwicklungsorganisationen, zum anderen fungieren sie in der Regel als Verbindungselement zwischen mehreren Organisationen. An Entwicklungsprojekten ist, neben einem nationalen oder transnationalen Financier, zumeist mindestens eine so genannte projektdurchführende Organisation beteiligt, die mit der Projektkonzeption und der Implementierung im Zielland betraut wird. Diese führt das Projekt in der Regel in Zusammenarbeit mit lokalen Partnern durch. Hierzu werden entweder bereits bestehende Strukturen genutzt oder es werden formale Organisationen durch die ausländischen donor agencies als Projektträger eigens gegründet.⁶³ Oftmals werden zusätzlich lokale oder internationale Consultingorganisationen hinzugezogen, die wiederum im Auftrag der nationalen Durchführungsorganisation arbeiten. Bei einem Entwicklungsprojekt handelt es sich also gewissermaßen um eine interorganisationale Strukturform.

Vor dem Hintergrund eines sehr uneindeutigen Entwicklungsbegriffs ist es evident, dass die Natur der in den Projekten zu bearbeitenden Probleme sehr vielfältig ist. Musto gibt als Minimaldefinition für Entwicklungsprojekte „die einheitlich organisierte Transformation eines Inputs in einen erwünschten Output, in einem oder einzelnen Teilbereichen eines Wirtschafts- bzw. Gesellschaftssystems“⁶⁴ an. Mit dieser extrem knapp gehaltenen Formel will er den kleinsten gemeinsamen Nenner jener zahllosen unterschiedlichen Aktivitätskomplexe angeben, die sich selbst als Projekte beschreiben. Es existieren viele Kriterien nach denen diese Eingriffe üblicherweise klassifiziert werden. Zunächst wird nach der Art der Entwicklungshilfeleistung unterschieden, so gibt es Projekte der Kapitalhilfe, der Technischen Hilfe, der Personellen Hilfe usw. Oft wird von Sektorprojekten gesprochen, d.h. das Unterscheidungskriterium ist hier der jeweilige gesellschaftliche Bereich, auf den

Interpretation für Organisationen und Netzwerke in Entwicklungsprozessen“) angegeben. Zum Systembegriff der entwicklungspolitischen Planung vgl. auch Kühl 2004: 247.

⁶¹ Neben einer Beschreibung von Organisationsstrukturen wird der Projektbegriff auch zu einer Betrachtung gesamtgesellschaftlicher Phänomene herangezogen. Sowohl in den Philosophien Sartres und Heideggers als auch in der Soziologie von Schütz und Luckmann findet der Projektbegriff Anwendung als Kategorie einer grundlegenden Beschreibung des menschlichen Daseins. Menschliches Handeln und Sein wird hier begriffen als Ausführung eines rationalen, durch Vernunft und Wille bestimmten Entwurfs. In Ähnlicher Weise, als die progressive Verwirklichung eines Plans, wird der Projektbegriff von Marcuse (Gesellschaft als historisches Projekt) und Habermas (Projekt der Moderne) auch auf die Entwicklung von Gesellschaft angewandt (vgl. Besio 2006:9 ff.). Boltanski/ Chiapello (2003) beschreiben die Gesellschaft an der Schwelle des Zwanzigsten zum Einundzwanzigsten Jahrhundert als eine netzwerkartige, die sich zur Rechtfertigung ihrer kapitalistischen Organisation einer projektbasierten Polis bedient. Das dem Managementdiskurs der 80er Jahre entnommene Konzept der „projektbasierten Organisation“ wird hier übertragen auf das übergreifende gesellschaftliche Wertesystem.

⁶² vgl. Luhmann 2006: 272 f.

⁶³ vgl. Zimmer 2003

⁶⁴ Musto 1972:1

das Projekt abzielt: Landwirtschaft oder Industrie, Gesundheit oder Bildung usw.. Auch die regionale Ausrichtung oder der Träger des Projekts können als Kriterium dienen, wird es durch die öffentliche Hand oder durch eine gemeinnützige Organisation finanziert usw., um hier nur einige geläufige Unterscheidungsmerkmale zu nennen. In der Praxis erfolgt die Abgrenzung eines Projektes oftmals nach rein pragmatischen Gesichtspunkten. So liest man in Handbüchern zum Projektmanagement: „Häufig ist es einfach eine mehr oder weniger starke konzeptionelle Verbindung von Einzelmaßnahmen, die es schließlich aus praktischen Gründen sinnvoll erscheinen läßt zu sagen: ‚Dies ist ein Projekt‘“⁶⁵. Es existiert innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit keine allgemein angewendete Projekt-Typologie. Auch im Rahmen der vorliegenden Arbeit erscheint eine Auseinandersetzung mit Typologien wenig hilfreich, da es hier um die allgemeinen Strukturprinzipien der Projektform geht.

Diese Strukturen des Entwicklungsprojekts sowie die oben skizzierten Erwartungen, die damit einhergehen, sollen nun unter Zuhilfenahme des organisationssoziologischen Instrumentariums analysiert werden. Um der empirischen Vielfalt der Strukturform gerecht zu werden, operiert die vorliegende Arbeit mit einem weit gefassten Projektbegriff, knüpft dabei aber an die oben beschriebenen Kriterien an.

⁶⁵ Gaspary 1980: 3

2 Projekte als Organisationsform

Die vorliegende Arbeit basiert auf der Organisationstheorie von Niklas Luhmann, dessen Verständnis von Organisationen als operativ geschlossene soziale Systeme es erlaubt, von den Rationalitätsprämissen der klassischen Organisationstheorie zu abstrahieren. Der systemtheoretische Zugriff eröffnet, indem er auf Grundannahmen von Handlungsrationalität und Zielerreichung verzichtet, die Möglichkeit, eine Neuinterpretation der Kategorien Zweck und Mittel - als zentrale Komponenten der Selbstbeschreibung von Projekten - vorzunehmen. Innerhalb dieser theoretischen Rahmung gibt das Konzept der Entscheidungsprämissen ein Instrumentarium an die Hand, um Funktionen und Grenzen der Projektform am Beispiel konkreter Entwicklungsvorhaben zu reflektieren und daraus Rückschlüsse auf eine Projektierbarkeit von Entwicklung abzuleiten. Zudem bieten Luhmanns Überlegungen zu nicht entschiedenen Entscheidungsprämissen einen Ansatz zur Analyse des organisationsinternen Komplexes informeller Kommunikation, der nicht in den formalen Strukturen festgeschrieben, als so genannte Organisationskultur für eine Analyse von Projekten aber dennoch relevant ist.

Im Folgenden wird zunächst das systemtheoretische Organisationsverständnis skizziert (Kap. 2.1). Anschließend werden die zentralen Theoriekomponenten *Entscheidung* (Kap. 2.2) und *Entscheidungsprämisse* (Kap. 2.3) auf die organisationale Strukturform des Projekts angewandt. Dabei lässt sich die Wahl der Projektform zunächst als eine organisatorische Entscheidung beschreiben. Da die Entscheidung für die Einführung eines Projekts jedoch weitere Organisationsentscheidungen vorstrukturiert, fungiert sie in der Folge auch als Entscheidungsprämisse und ermöglicht der projektförmig arbeitenden Organisation somit verschiedene Komplexitätsreduktionen auf sachlicher, zeitlicher und sozialer Ebene.

2.1 Organisationstheoretische Grundlagen

2.1.1 Die Organisation als autopoietisches System

Die Luhmannsche Systemtheorie unterscheidet drei Arten sozialer Systeme: Interaktion, Organisation und Gesellschaft. Diese Systeme bestehen aus Kommunikationen, die sie jeweils selbst produzieren. Luhmann bezeichnet diese Selbstproduktion von Systemen als *Autopoiesis*: „Autopoietische Systeme sind Systeme, die nicht nur ihre Strukturen, sondern auch die Elemente, aus denen sie bestehen, im Netzwerk eben dieser Elemente selbst erzeugen.“⁶⁶ Im Fall von Organisationen nimmt die basale Operation der Kommunikation die Form von *Entscheidungen* an. Organisationen sind also als soziale Systeme konzipiert, die sich über das kommunikative Ereignis der Entscheidung konstituieren, indem sie Entscheidungen über Entscheidungen verknüpfen. Mittels dieser rekursiven Verknüpfung kommunizierter Entscheidungen wird das Organisationssystem operativ geschlossen.⁶⁷ Entscheidend ist dabei, dass die Autopoiesis von Organisationen

⁶⁶ Luhmann 1997: 65

⁶⁷ vgl. Luhmann 2006: 63

auf der Grundlage kommunikativer Operationen „nicht als Produktion einer bestimmten ‚Gestalt‘ zu begreifen“⁶⁸ ist, sondern durch die fortlaufende Zurechnung von Entscheidungen auf sich selbst eine Differenz von System und Umwelt erzeugt. Selbstreferenz und operative Geschlossenheit von Organisationen sind nicht als Umweltresistenz zu verstehen und schließen Umweltkontakte keinesfalls aus. Ihre Eigenproduktion ist vielmehr „nur in einer Umwelt und auf der Grundlage von Materialien, Reizen und Störungen von seiten der Umwelt möglich“⁶⁹. Dennoch „regeln die eigenen Strukturen der Organisation, durch welche Informationen man sich irritieren und zu eigener Informationsverarbeitung anregen lässt“⁷⁰. Umwelterwartungen werden insofern selektiv aufgenommen und verarbeitet. Im Unterschied zur klassischen Organisationstheorie fokussiert die Systemtheorie auf *Unsicherheitsreduktion anstelle von Zielerreichung*. Dabei liegt eine Unterscheidung von System und Umwelt zugrunde, der das klassische Zweck/Mittel - Schema nachgeordnet wird. Umwelt wird nicht als etwas unabhängig von der Organisation Gegebenes verstanden, dem sich die Organisation bestmöglich „anpassen“ muss. Von einem konstruktivistischen Grundverständnis ausgehend wird die Differenz von System und Umwelt im System selbst produziert.⁷¹

2.1.2 Entscheidungen

Entscheidungen sind die Letztelemente von Organisationen und in der systemtheoretischen Begrifflichkeit nicht als individuelle Wahlakte, sondern als Kommunikationen zu verstehen. Auch Entscheidungskommunikationen sind zunächst Beobachtungen, die als solche eine Seite einer Unterscheidung bezeichnen. Von anderen Kommunikationen unterscheidet sich die Operation der Entscheidung dadurch, dass sie sich an der Wahl von Alternativen orientiert und zugleich, und das ist entscheidend, den zwangsläufigen Verzicht auf andere Wahlmöglichkeiten sichtbar macht.⁷² Nur wenn mitkommuniziert wird, was abgelehnt wurde, kann man von einer Entscheidung sprechen bzw. ist diese überhaupt als solche erkennbar.⁷³ Dies hat zur Folge, dass jede Entscheidung durch den Ausschluss von Möglichkeiten zwar einerseits Komplexität reduziert und Unsicherheit absorbiert.⁷⁴ Dadurch aber, dass sie das jeweils nicht Gewählte, die abgelehnte Möglichkeit, stets mit sich führt, erzeugt sie mit dem einhergehenden Zweifel an der Richtigkeit des Ausgewählten wiederum eine neue Form der Unsicherheit. Organisationen können also Unsicherheiten lediglich transformieren⁷⁵, nicht beseitigen oder gar vermeiden. Durch die strukturelle Unbestimmtheit, die der Form der Entscheidung selbst inhärent ist, wird Unsicherheit fortwährend reproduziert.⁷⁶ Sie ist somit keine dysfunktionale Nebenfolge, sondern die Voraussetzung des Entscheidens. Würde vollständiges Wissen vorliegen oder wären alle Operationen determiniert, müsste nicht entschieden werden: „Die Last der fehlenden Information ist die Voraussetzung für

⁶⁸ Luhmann 1997: 66

⁶⁹ Luhmann 1988: 166

⁷⁰ Luhmann 2006: 52

⁷¹ vgl. Luhmann 2006: 34 ff.

⁷² vgl. ebenda: 126 ff.

⁷³ vgl. ebenda: 64

⁷⁴ vgl. Luhmann 1997: 83

⁷⁵ vgl. Luhmann 2006: 64

⁷⁶ vgl. ebenda: 188

die Lust am Entscheiden.“⁷⁷ Unsicherheit und Kontingenz sind somit für das Entscheidungssystem Organisation konstitutiv.

Die Unumkehrbarkeit und Exklusivität einmal getroffener Entscheidungen lassen in Entscheidungsprozessen Forderungen nach Rationalität der Wahl laut werden. Solche Rationalitätsforderungen scheitern jedoch an der Paradoxie der Operation des Entscheidens selbst. Denn entschieden werden kann nur, was im Prinzip unentscheidbar ist.⁷⁸ „Rationalität ist durch die Alternativität als Option gerade ausgeschlossen [...] Also ein Paradox!“⁷⁹ Diese Paradoxie verdecken Organisationen, indem sie Entscheidungen auf die Person eines Entscheiders zurechnen. Um aber überhaupt bestimmen zu können, welche Entscheidungen innerhalb der Organisation und als Entscheidungen *der* Organisation getroffen werden, bedarf es einer Erkennungsregel.⁸⁰ Die Festlegung der Systemgrenze verläuft im Fall von Organisationen über die Anerkennung von *Mitgliedschaft*. Mitgliedschaftsrollen legen die Zugehörigkeit zum System fest und weisen eine Entscheidung als systeminterne Operation aus.⁸¹ Die Mitgliedschaftsregel ist zum einen selbst eine Entscheidung, zum anderen können an die Entscheidung über Mitgliedschaft eine Vielzahl weiterer Entscheidungen anschließen. Mitgliedschaft ist insofern „die Prämisse für die Entscheidung über Prämissen von Entscheidungen“⁸².

2.1.3 Entscheidungsprämissen

Entscheidungsprämissen sind Entscheidungen, die andere Entscheidungen vorstrukturieren. Einzelne Entscheidungen sind zeitpunktgebundene Ereignisse und damit vergänglich und irreversibel.⁸³ In Form von *Entscheidungsprämissen* können sie jedoch zu änderbaren Strukturen kondensieren, die als Grundlage künftiger Entscheidungen dienen.⁸⁴

Als komplexe Systeme können Organisationen nicht jede Entscheidung mit jeder anderen Entscheidung verknüpfen, sondern müssen selektiv vorgehen. Diese notwendige Selektivität wird durch das *Gedächtnis* der Organisation handhabbar gemacht.⁸⁵ Das Organisationsgedächtnis hält fest, was für spätere Entscheidungen als Entscheidungsprämissen erinnert wird. Diese Prämissen werden selbst als Einzelentscheidung hervorgebracht, sind aber dazu vorgesehen „als Regel für eine unbestimmte Vielzahl von weiteren Entscheidungen“⁸⁶ zu fungieren. Auf diese Weise bilden die Entscheidungsprämissen die *Strukturen* des Organisationssystems. Organisationsstrukturen sind somit das Resultat von Entscheidungen: „Die Organisation kennt Strukturen nur als

⁷⁷ Luhmann 1997: 830

⁷⁸ „Only those questions that are in principle undecidable, we can decide.“ Heinz von Foerster 1992: 14 zitiert nach Luhmann 2006: 132.

⁷⁹ Luhmann 1997: 832

⁸⁰ vgl. Luhmann 1988: 171

⁸¹ vgl. Luhmann 1997: 829

⁸² ebenda: 830

⁸³ vgl. Luhmann 1988: 168

⁸⁴ vgl. ebenda: 169

⁸⁵ vgl. Luhmann 2006: 192 f.

⁸⁶ ebenda: 195

Entscheidungsprämissen, über die sie selber entschieden hat“.⁸⁷ Durch das Erinnern von Prämissen als Strukturen und Orientierungspunkt nachfolgender Entscheidungen wird Unsicherheitsabsorption erreicht. Das systemtheoretische Organisationsverständnis kann somit dank des allgemeineren Begriffs der Entscheidungsprämisse auf den klassischen Zweckbegriff verzichten.⁸⁸ Zweckorientierung wird, in Abgrenzung zur klassischen Theorie des rationalen Entscheidens, durch den Begriff der *Unsicherheitsabsorption* ersetzt.⁸⁹

Entscheidungsprämissen werden von Luhmann unterteilt in *Personal* (Rekrutierung und Personaleinsatz), *Programme* (Bedingungen des richtigen Entscheidens in Form von Zweck- und Konditionalprogrammen) und *Kommunikationswege*. Verknüpft werden diese Strukturen über das Konstrukt der *Stelle*. Stellen in Organisationen kombinieren jeweils programmatische, netzwerkartige und personale Entscheidungsprämissen und schränken diese zugleich wechselseitig ein.⁹⁰ Die Entscheidungsprämissen können dabei als wechselseitige funktionale Äquivalente betrachtet werden, so dass die Strukturgewinnung von Organisationen durch Entscheidung über Entscheidungsprämissen prinzipiell auf verschiedene Art und Weise möglich ist.

2.1.4 Unentscheidbare Entscheidungsprämissen

Neben expliziten Organisationsentscheidungen können zudem auch *nicht intendierte Strukturen* eine Rolle spielen als Elemente der Entscheidungsfindung. Luhmann bezeichnet diesen Komplex von eingespielten Gewohnheiten, Präferenzen und Selbstverständlichkeiten mit Dario Rodriguez Mansilla als „unentscheidbare Entscheidungsprämissen“⁹¹ und ersetzt dadurch den unscharfen Begriff der Organisationskultur. Auch Strukturen, die gemeinhin als Organisationskultur beschrieben werden, werden durch Entscheidungen produziert. Allerdings lassen sie sich nicht eindeutig auf bestimmte Entscheidungen zurechnen, sondern entstehen „wie von selbst“ und gelten „weil sie schon immer gegolten haben“.⁹² Solche eingespielten Strukturen beruhen oftmals auf Klatsch o. ä. und werden sozusagen als Nebenprodukt explizit kommunizierter Entscheidungen generiert. Sie können die Organisation entlasten, wo Probleme nicht durch formale Anweisungen zu lösen sind.⁹³

2.2 Das Projekt als Entscheidung

Im Folgenden wird zunächst dargestellt, welche grundlegenden Elemente mit der Organisationsentscheidung, ein Projekt durchzuführen, zumeist festgelegt werden. Anschließend wird aufgeführt, an welchen Faktoren sich die Entscheidungsfindung zu Beginn eines Projekts orientieren kann.

⁸⁷ Luhmann 1997: 833 f.

⁸⁸ vgl. Luhmann 1981: 342

⁸⁹ vgl. Luhmann 2006: 184

⁹⁰ vgl. ebenda: 233

⁹¹ Luhmann 2006: 240

⁹² ebenda: 242

⁹³ vgl. Luhmann 2006: 241

Die Gründung eines Projektes ist zunächst eine Entscheidung für eine bestimmte *Zeitform*. Projekte bilden zeitlimitierende Ordnungen innerhalb von Organisationen, die deren Präferenz für temporale Gliederung entgegenkommen.⁹⁴ Die Einheit Projekt wird grundsätzlich bestimmt durch einen Anfang und ein Ende: „Die Organisation gibt eine Rahmensicherheit für immer neue Projekte. Sie gliedert sich damit in Perioden. Man muß immer wieder Neues anfangen können; was aber anfangen kann, muß auch aufhören können. Die Projekte werden auf Zeit gebildet.“⁹⁵ Dadurch bestimmt sich zugleich das Verhältnis von Projekten zu weiteren, stabileren Organisationsstrukturen. Denn zwar bilden Projekte Einheiten, die vom Rest der Organisation relativ getrennt operieren, andererseits sind sie jedoch auf übergeordnete und weiterexistierende Organisationen angewiesen, die ihr Ende beobachten und weitere Projekte initiieren können.⁹⁶ Dennoch kommt es vor, dass Organisationen selbst als Projekte entstehen, in diesem Fall ist die Projektentscheidung zugleich eine Organisationsgründung. Besio beschreibt dies folgendermaßen: „In diesem Fall fallen Projekt und Organisation zusammen, so dass mit dem Ende des Projekts auch die Organisation zum Erliegen kommt. Allerdings wird das Überdauern der Organisation über das Projekt hinaus als Problem gefasst und ihre Konvertierbarkeit in andere Aktivitäten, etwa in eine Anzahl weiterer Projekte, die das entwickelte Know-how nutzen können, erscheint als erstrebenswertes Ziel (Weinberg 1967: 126-140).“⁹⁷

Neben der zeitlichen Ordnungsform sind Projekte in der *Sachdimension* durch eine enge thematische Eingrenzung bestimmt. Die Themen, welche die Kommunikationsstruktur des Projekts sachlich strukturieren, sind in der Regel als zu bearbeitendes Problem definiert. Da das Beobachtungsschema *Problem* immer die Erwartung einer Lösung impliziert⁹⁸, liegt ein wichtiger Bestandteil des Projekts in der Bestimmung „geeigneter“ Mittel. Projekte kombinieren also zeitliche Limitierungen mit ausgewählten Problembearbeitungen: „Im Zeitschnitt gesehen bildet die Organisation Perioden. Genau dies kann aber gut mit Ausschnitten aus Problem/Problemlösungszusammenhängen erreicht werden. Im Organisationsjargon heißt ein solcher Ausschnitt ‚Projekt‘. Projekte werden identifiziert durch Angabe eines Problems [...]. Das Projekt wird dann ‚beantragt‘ und ‚bewilligt‘ oder nicht bewilligt als Komplex von Operationen, der zur Lösung des Problems beitragen soll.“⁹⁹ Zeitlimitierung und inhaltliche Begrenzung der Projekte sind in gewisser Weise miteinander gekoppelt, denn: „Ihre Ziele werden so definiert, daß man zu gegebener Zeit feststellen kann, ob sie erreicht worden sind oder nicht, und beides (also eigentlich: die Zeit) beendet das Projekt.“¹⁰⁰ Diese Verknüpfung verdeutlicht zugleich die Selektivität der Projektform bezüglich der bearbeiteten Problemzusammenhänge.

⁹⁴ vgl. Luhmann 1990: 338

⁹⁵ ebenda: 613

⁹⁶ vgl. Luhmann 1990: 674 f.

⁹⁷ Besio 2006: 190 f.

⁹⁸ „Ein Problem enthält die Erwartung, dass es gelöst werden kann (wenn man nur wüsste: wie).“ Luhmann 2006: 434.

⁹⁹ Luhmann 1990: 427

¹⁰⁰ ebenda: 613

Projekte sind immer auch *Personalentscheidungen*. Innerhalb der *Sozialdimension* des Projekts wird zunächst festgelegt, wie viele Personen daran teilnehmen werden. Diese Aggregation von Personen wird für den Zeitraum der Projektdauer von der restlichen Organisation relativ freigestellt und ihre fachliche Zusammensetzung wird dabei situationsspezifisch festgelegt, in Abhängigkeit der jeweiligen projektspezifischen Kompetenzerfordernisse. Als Mindestkomponente wird zu Projektbeginn festgelegt, wie viele so genannte Mann-Monate zur Ausführung der geplanten Tätigkeiten erforderlich sind, ohne dabei notwendigerweise schon auf die Qualifikationen der Stellenbewerber einzugehen. Die Frage der angemessenen Qualifikationen wird dabei auf einen späteren Zeitpunkt vertagt.¹⁰¹ Die anschließende Rekrutierung der Projektteilnehmer kann teilweise innerhalb der eigenen Organisation erfolgen. In diesem Fall werden Organisationsmitgliedern, die auch schon zuvor in anderen Bereichen gearbeitet haben, Projektaufgaben übertragen. Häufig werden aber auch Personen eigens für das jeweilige Projekt angestellt. In der Folge fungiert die Struktur des Personals ihrerseits als Entscheidungsprämisse (vgl. Kap. 2.3.2).

Es ist charakteristisch für Projekte, diese Anfangsentscheidungen in die Form eines *Plans* zu bringen.¹⁰² Im Rahmen dieser ersten Planungsentscheidung, die in der Regel in die Form eines Projektantrags gebracht wird, wird über die basalen Komponenten des Projekts entschieden: das zu lösende Problem wird als Ziel formuliert, die Mittel zur Zielerreichung sowie Zeitrahmen und zur Verfügung stehende Ressourcen werden festgelegt. Planungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie verschiedene Strukturen miteinander koordinieren, sie sind eine „Entscheidung über Entscheidungsprämissen.“¹⁰³

Es lassen sich verschiedene Faktoren benennen, die bei den Entscheidungsfindungen zu Beginn eines Projekts relevant sein können. Diese sind zum Teil in den internen Strukturen, zum Teil in der äußeren Umwelt der Organisation zu verorten. In keinem Fall sind diese Einflussfaktoren jedoch als deterministisch zu betrachten. Wie in Kap. 2.1 beschrieben, handelt es sich auch bei der Verarbeitung von Irritationen durch die Umwelt immer um organisationsinterne Entscheidungen.

Zunächst ist auch hier der Faktor *Zeit* zu nennen. Zeitliche Limitierung spielt schon zu Beginn, in der Konzeptionsphase eines Projekts, eine wichtige Rolle. Beantragungsfristen von Finanzierungseinrichtungen stecken einen zeitlichen Rahmen ab, innerhalb dessen die Projektidee samt ihrer Durchführungsplanung formuliert werden muss. Zeitdruck und Fristen begleiten die Organisationsform des Projekts in charakteristischer Weise während ihrer gesamten Bestandsdauer. Besio weist bezüglich der Projektplanung auf die Wirkung von Fristen, „den kürzesten Weg zu begünstigen“¹⁰⁴ hin.

¹⁰¹ vgl. Besio 2006: 178 ff.

¹⁰² vgl. ebenda: 138

¹⁰³ Luhmann 2006: 230

¹⁰⁴ Besio 2006: 141

Zur Formulierung des Projektziels trägt naturgemäß auch die *Programmatik* der jeweiligen projektförmig arbeitenden Organisation bei. Ihre *mission* bzw. ihr selbstgesetzter Zweck sowie die Existenz etwaiger Programme schränkt die Wahl möglicher Projektthemen ein.

Ebenso können *Programmrichtlinien* oder auch *explizite Ausschreibungen* von Finanzierungseinrichtungen eine Rolle spielen. Aber auch hier sind die Projektziele in der Regel mit der eigenen Programmatik abzustimmen. Projektziel und Selbstbeschreibung der projektdurchführenden Organisation sollten kongruent sein.

Denkbar ist auch, dass die Verfügbarkeit sowie die Interessen und Kompetenzen des entsprechenden *Personals* sich auf den Entwurf von Projekten auswirken.¹⁰⁵ Das Projekt fungiert zwar einerseits als Prämisse in Form einer Personalentscheidung, die festlegt, wer und wie viele Personen beteiligt werden, andererseits kann aber auch die Projektplanung selbst davon abhängen, „dass man Personen ‚hat‘ und für sie Aufgaben sucht.“¹⁰⁶

Neben expliziten Organisationsentscheidungen können zudem auch *nicht intendierte Strukturen*, im Sinne der oben beschriebenen „unentscheidbaren Prämissen“, in Projekten eine Rolle spielen.¹⁰⁷ Auch bestimmte *Typisierungen*, die jedem sozialen System für einen gewissen Teil von Situationen oder Operationen zur Verfügung stehen,¹⁰⁸ können zur Entscheidungsfindung beitragen. Luhmann betont, „dass Typen dieser Art zunächst keine offiziell eingeführten Entscheidungsprämissen sind, aber durchaus als solche vorgeschrieben werden können“¹⁰⁹. Projektförmig arbeitenden Organisationen wird zum Beispiel durch routiniertes Wissen über entsprechende Finanzierungseinrichtungen der Umweltbezug erleichtert: „Man kann dann einfach voraussetzen, dass die Post funktioniert und die Sprache, in der der Projektantrag verfasst wurde, verstanden wird.“¹¹⁰ Weitere Situationstypisierungen für Projekte können z.B. in Fristen, Ausschreibungen und auszufüllenden Formularen bestehen.¹¹¹

2.3 Das Projekt als Entscheidungsprämisse

Hat sich eine Organisation für die Projektform entschieden, so schränkt dies in der Folge die allgemeine Kontingenz von Entscheidungen ein, denn Sach-, Zeit- und Sozialdimension werden durch die Projektentscheidung in spezifischer Weise vorstrukturiert. Diese Sequenzialität des Entscheidungsprozesses erzeugt innerhalb der Organisation die Reduktion von Komplexität und eine sicherheitsgenerierende „illusion of control“.¹¹² Mit anderen Worten: sind Ziele und Mittel, Zeitrahmen, beteiligtes Personal und entsprechende Kommunikationswege des Projekts erst einmal bestimmt worden und in

¹⁰⁵ vgl. Besio 2006: 142

¹⁰⁶ Luhmann 2006: 234

¹⁰⁷ vgl. Besio 2006: 142 f.

¹⁰⁸ vgl. Luhmann 2006: 195

¹⁰⁹ ebenda: 197

¹¹⁰ Besio 2006: 144

¹¹¹ vgl. ebenda: 143

¹¹² Luhmann 2006: 188

das „Gedächtnis“¹¹³ der Organisation eingegangen, „weiß“ diese, was sie zu tun hat. Das Projekt wirkt nun im oben erläuterten Sinne als *Entscheidungsprämisse*. Auch hier handelt es sich jedoch nicht um ein deterministisches Verhältnis. Prämissen und Folgeentscheidungen sind im Sinne Karl Weicks (1995) nur *lose gekoppelt*: „Die Implementation eines Projekts impliziert nicht, dass all das, was geplant wurde, Punkt für Punkt verwirklicht wird, weil die Verwirklichung selbst einen Entscheidungsprozeß darstellt, der im Status der Unsicherheit geschieht und in jedem Moment eine Veränderung im System bewirkt.“¹¹⁴ Zunächst einmal setzt die Entscheidung für einen bestimmten Projektentwurf jedoch voraus „dass man sich daran halten will“¹¹⁵. Organisationsinterne Mechanismen, die dafür Sorge tragen, dass die Entscheidungsprämissen erinnert und eingehalten werden, sind zum Beispiel Termine und Fristen¹¹⁶ oder die Schriftlichkeit des Projektentwurfs¹¹⁷. Anhand dessen können Abweichungen und Inkonsistenzen innerhalb des Projekts beobachtet werden.¹¹⁸

2.3.1 Entscheidungsprogramme

In der Luhmannschen Terminologie beschreibt der Begriff der *Entscheidungsprogramme* jene Prämissen, die in der Selbstbeschreibung von Organisationen häufig als deren Aufgaben, Zwecke oder Ziele bezeichnet werden. „Entscheidungsprogramme definieren Bedingungen der sachlichen Richtigkeit von Entscheidungen.“¹¹⁹ Man unterscheidet hierbei zwischen *Zweckprogrammen* und *Konditionalprogrammen*. Konditionalprogramme sind primär input-orientiert und weisen die Form des „wenn – dann“ auf. Sie können sequenziell aufeinander folgen und dabei auch unterschiedliche Entscheidungsebenen der Organisation einbeziehen. Die auslösende Bedingung des Programms kann eindeutig festgelegt werden und liegt grundsätzlich in der Vergangenheit der ausgelösten Operation.¹²⁰ Dennoch sind Konditionalprogramme keine Automatismen, sondern können sowohl in der Wenn- als auch in der Dann-Komponente Unbestimmtheiten aufweisen. Demgegenüber folgen Zweckprogramme einer output-orientierten Steuerungslogik und sind „reine Zukunftsprogramme“¹²¹. Sie legen Zwecke der Organisation fest und halten die Wahl der Mittel zur Erreichung dieser Zwecke, im Vergleich dazu, weitgehend variabel.¹²² Beide Programmtypen verfügen über Elastizität und erlauben keine Ableitung von Entscheidungen im Sinne logischer Deduktion.¹²³ Die Organisationspraxis kombiniert zumeist beide Arten der Programmierung, so können zum Beispiel Zweckprogramme vor allem im Bereich ihrer Mittel mit Konditionalisierungen durchmischt sein.¹²⁴ Die Voraussetzung beider Typen von Entscheidungsprogrammen ist, dass „erkennbar ist, ob

¹¹³ Luhmann 2006: 192

¹¹⁴ Besio 2006: 153

¹¹⁵ ebenda

¹¹⁶ vgl. Luhmann 2006: 174

¹¹⁷ vgl. ebenda: 159

¹¹⁸ vgl. Besio 2006: 153

¹¹⁹ Luhmann 2006: 257

¹²⁰ vgl. ebenda: 263

¹²¹ ebenda: 266

¹²² Jedoch nicht uneingeschränkt: „Typisch werden auch an sich geeignete Mittel ausgeschlossen, wenn sie zum Beispiel rechtswidrig sind.“ Luhmann 2006: 269. Vgl. hierzu Kap. 4.3.4.

¹²³ vgl. Luhmann 2006: 257

¹²⁴ vgl. ebenda: 265

sie befolgt oder nicht befolgt werden“¹²⁵. Üblicherweise denkt man bei dem Begriff des Entscheidungsprogramms an „Regeln, die ohne Zeitbeschränkung auf mehr als einen Fall angewandt werden können“¹²⁶. Projekte aber sind hochkomplexe Programme, genauer: Zweckprogramme, die für eine nur einmalige Ausführung vorgesehen sind.¹²⁷

Ein Projekt wird als Zweckprogramm konzipiert, indem ein erwünschter Zustand als zu erreichender Zweck des Projekts in die Zukunft projiziert wird.¹²⁸ Zwecke sind Differenzen „zwischen dem, was durch die Entscheidung erreicht werden soll, und dem, was ohne sie der Fall sein würde“¹²⁹. Dem jeweiligen Zweck werden entsprechende *Mittel* zu seiner Erreichung zugeordnet. Obwohl Zwecke und Mittel prinzipiell nur lose gekoppelt sind – ein und derselbe Zweck kann mit verschiedenen Mitteln erreicht werden – werden diese bei Projektplanungen vergleichsweise eindeutig expliziert und stark miteinander verknüpft.¹³⁰ Durch das Setzen von Zwecken wird auf sachlicher Ebene ein Verweisungshorizont abgesteckt, der unterschiedliche Operationen des Projekts koordiniert und synchronisiert. Zwecke bieten in Projekten Orientierung, indem sie die Perspektive der Projektteilnehmer binden. Sie erlauben es, sowohl von den Motiven der einzelnen Teilnehmer, als auch von der Bedeutung von Alltagslogiken abzusehen und immunisieren das Projekt bis zu einem gewissen Grad gegen interne und externe Irritationen. Auf diese Weise ermöglichen sie es, Themen über einen bestimmten Zeitraum konstant zu halten.¹³¹ Dabei ist zu beachten, dass nicht nur die Wahl der Mittel, sondern auch die Zwecksetzungen selbst organisationsinterne Entscheidungen sind. Zwecke sind weder ontologisch vorgegeben, noch richtet sich eine Organisation - oder ein Projekt – auf einen einzigen entscheidungsleitenden Gesamtzweck aus.¹³²

Da sowohl Zwecke als auch Mittel Zukunftskonzepte sind, über die zunächst entschieden werden muss, ist es der projektdurchführenden Organisation möglich, Zweck/Mittel-Verschiebungen vorzunehmen. Das heißt, die strukturelle Ähnlichkeit beider erlaubt es, die Mittel selbst als Zwecke zu behandeln und ihnen ihrerseits geeignete Mittel zuzuordnen. Hierdurch entstehen Zweck/Mittel-Ketten, die es ermöglichen, Zwecke „so stark zu generalisieren, dass das Erreichen des Zwecks jeden Bezug zu Zeitpunkten verliert und weder positiv noch als Unerreichbarkeit negativ festgestellt werden kann“¹³³. Es ist zudem möglich „Noch-nicht-Realisiertes von Noch-nicht-Realisiertem abhängig zu machen“¹³⁴. Diese Verschiebungen auf Mittel und Unterzwecke erlaubt es Projekten, die ein abstraktes Ziel verfolgen, dennoch prinzipiell erreichbare und eindeutig explizierbare Unterzwecke zu formulieren und zu bearbeiten. In diesem Fall verwischt die

¹²⁵ Luhmann 2006: 258

¹²⁶ ebenda: 271

¹²⁷ vgl. ebenda: 272

¹²⁸ vgl. Besio 2006: 154 ff.

¹²⁹ Luhmann 2006: 162

¹³⁰ vgl. Besio 2006: 155 f.

¹³¹ vgl. Besio 2006: 157

¹³² vgl. Luhmann 2006: 270

¹³³ ebenda: 270

¹³⁴ ebenda: 271

Unterscheidung zwischen Zwecken und „den Werten, die zur Begründung der angestrebten Differenz dienen“¹³⁵.

Die Struktur der Planung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Zwecke immer Erwartungen an eine ungewisse Zukunft richten.¹³⁶ In der „Unbekanntheit und der Unerreichbarkeit aller Zukunft“¹³⁷ gründet die allgemeine Problematik jeglicher Zweckprogrammierung und auch Pläne – im Sinne klar explizierter Intentionen und vergleichsweise fester Zweck/Mittel-Kopplungen – können den Verlauf eines Projekts nicht determinieren. „Bei Planung denkt man üblicherweise an eine vorgreifende Gestaltung der Zukunft. Aber die Zukunft ist und bleibt, auch wenn verplant, unbekannt. In der Komplexität der Planungen sucht man eine Art Sicherheit, die die Zukunft nicht bieten kann.“¹³⁸ Projektplanungen und das Vorhandensein von Zwecken, Subzwecken und Meilensteinen bedeutet also nicht, dass sich das Projekt in die vorgesehene Richtung entwickeln wird. Dennoch transformieren Zwecksetzungen generalisierte Unsicherheit in eine für die Organisation handhabbare Komplexität. Sie begrenzen die Pluralität von Ursachen und Wirkungen von Entscheidungen auf eine bestimmte Sequenz.¹³⁹ Als Zweckprogramme können Projekte in ihren einzelnen Komponenten unterschiedlich detailliert ausgearbeitet werden. Während eine präzise Festlegung die Kausalabläufe einerseits „gegen externe Interferenzen“¹⁴⁰ schützt, erlauben ungenauere Programmierungen ein kontextabhängigeres/situationsangemesseneres Entscheiden und können dadurch den Erfolg der Zweckerreichung erhöhen.¹⁴¹ Besio sieht einen Vorzug von Projekten darin, dass sie durch die Einbeziehung von Alternativen intern auch weniger feste Kopplungen einbauen können. Zudem werden „in manchen Projekten [...] Pufferzonen einprogrammiert, indem man einplant, Entscheidungen auf einen späteren Zeitpunkt zu vertagen oder keinen Plan zu entwerfen“¹⁴². Zweckprogramme, als kausale Zuordnungen von Zwecken und Mitteln, bieten der Organisation darüber hinaus ein Schema der Selbstbeobachtung, denn sie verfügen über „Antennen für Unerwartetes“¹⁴³ und schließen eine „Mitbeobachtung ihres Mislingens“¹⁴⁴ ein. Durch das Einbauen von Reflexionsschleifen können Organisationen auf unbeabsichtigte Entwicklungen mit Modifikationen ihrer Programme reagieren.¹⁴⁵

Jede Art von Programmierung hat mit Zeitproblemen zu rechnen.¹⁴⁶ Vor allem Projekte sind nicht nur zweckorientiert, sondern auch zeitlich programmiert. Sie stecken den Rahmen eines Vorhabens nicht nur thematisch, sondern auch zeitlich ab, indem sie der Zweckerreichung einen Anfang, ein Ende und eine zeitliche Sequenz aufzwingen. Das

¹³⁵ Luhmann 2006: 270

¹³⁶ vgl. Besio 2006: 156

¹³⁷ Luhmann 2006: 267

¹³⁸ ebenda: 231

¹³⁹ vgl. Besio 2006: 159

¹⁴⁰ Luhmann 2006: 269

¹⁴¹ vgl. Besio 2006: 167

¹⁴² ebenda: 168

¹⁴³ Luhmann 2006: 268

¹⁴⁴ ebenda: 268

¹⁴⁵ vgl. ebenda: 274

¹⁴⁶ vgl. Luhmann 2006: 274

Einführen von Fristen ermöglicht die Koordination verschiedener Projektaktivitäten, vor allem wenn mehrere Organisationen beteiligt sind, und dank solcher Elemente wie Abschlussberichte kann die projektförmig arbeitende Organisation das Ende von Projekten beobachten. Zudem verhindern zeitliche Limitierungen, dass die Organisation zu lange an bestimmte Themen gebunden bleibt, stattdessen ist die Bearbeitung unterschiedlicher Probleme möglich. Von dieser flexiblen Einsatzmöglichkeit der Projektform verspricht man sich ein schnelles und situationsadäquates Reagieren der projektförmig arbeitenden Organisation.¹⁴⁷ Wie Besio jedoch anmerkt, beinhaltet Variabilität nicht immer zugleich Problemangemessenheit.¹⁴⁸ Projekte grenzen sich nicht nur voneinander ab, sondern bilden auch interne Grenzen durch Phasenbildung aus. „Entscheidungen werden so in der Zeitdimension modalisiert.“¹⁴⁹ Dies wirkt innerhalb des Projekts ambivalent: einerseits ist die zeitliche Befristung von Zwecken und Unterzwecken unter Gesichtspunkten des Systemgedächtnisses von Vorteil. Interne *Deadlines* sind zudem entlastend, da sie auf Projektentscheidungen selegierenden Druck ausüben und zur Vernachlässigung bestimmter Probleme zwingen, ganz einfach weil zu ihrer Lösung nicht genügend Zeit verfügbar ist. Bestimmte Tätigkeiten müssen innerhalb festgesetzter Fristen beendet werden, unabhängig davon, ob die Arbeit in den Augen der Beteiligten abgeschlossen ist oder nicht. Und umgekehrt können sachliche Ungewissheiten durch Zeit kompensiert werden, indem man Zeitreserven oder Verzögerungen einplant.¹⁵⁰ Andererseits ist jedoch das Einberechnen von Fristen unter der Bedingung einer ungewissen Zukunft selbst problematisch, da es in die paradoxe Situation versetzt, zugleich Zeit einsparen und Zeitpuffer bilden zu müssen.¹⁵¹ Darüber hinaus kann sich die Temporalisierung aller Operationen inhaltlich negativ auswirken, wenn das Einhalten der Zeit höher bewertet wird als sachliche Resultate. Durch dieses „Überformen“ der Sachdimension durch die Zeitdimension lassen sich Besio zu Folge viele „Dysfunktionalitäten“ von Projekten erklären. Auch hinsichtlich von Fristen verfügt ein Projekt zwar zumeist über die Möglichkeit von Kursänderungen, aber auch Geldgeber, die bereit sind, Fristen zu verlängern, stellen üblicherweise nicht zugleich mehr Mittel zur Verfügung. Für die Organisation ist Zeit also zum einen „eine Größe, die sich gut beobachten und vergleichen lässt“¹⁵² und Projekte ermöglichen eine Temporalisierung von Komplexität. Die charakteristische Form des Zeitbezugs von Projekten konfrontiert sie jedoch auch mit spezifischen Problemen.

2.3.2 Personal

„Mit Personalentscheidungen wird über Stellenbesetzungen und damit über Entscheidungsprämissen entschieden.“¹⁵³ Personalentscheidungen beziehen sich entweder auf die Mitgliedschaft (Rekrutierungsentscheidungen und Entlassungen) oder aber auf Versetzungen innerhalb der Organisation.¹⁵⁴ Der Entscheidung über

¹⁴⁷ vgl. Besio 2006: 168 ff.

¹⁴⁸ vgl. ebenda: 172

¹⁴⁹ ebenda: 173

¹⁵⁰ vgl. ebenda: 174

¹⁵¹ vgl. Luhmann 2006: 272

¹⁵² Besio 2006: 170

¹⁵³ Luhmann 2006: 288

¹⁵⁴ vgl. ebenda: 287

Personalfragen liegt dabei die grundsätzliche Annahme zugrunde, dass unterschiedliche Personen künftig auch unterschiedlich entscheiden werden, andernfalls müsste man über die Besetzung von Stellen gar nicht entscheiden.¹⁵⁵ Unter dieser Voraussetzung fungiert in Organisationen auch die Form *Person* als Prämisse. Diese stellt der Organisation „Körper und Geist, Reputation und persönliche Kontakte“¹⁵⁶ zur Verfügung und kann dadurch „teils ausweiten, teils einschränken, was entschieden werden kann“¹⁵⁷. Der Begriff der Person bezieht sich dabei nicht auf die Vollinklusion eines Individuums, sondern auf „besondere Formen der Beobachtung des Zusammenhangs von Situationen, also Ordnungsmuster mit hochselektiven Eigenschaften“¹⁵⁸. Personen sind „Konstruktionen der Kommunikation für Zwecke der Kommunikation“¹⁵⁹. Für die Organisation bergen personale Entscheidungsprämissen den Vorteil einer Invisibilisierung der Entscheidungsparadoxie (vgl. Kap. 2.1.2), indem Entscheidungen immer auch auf Personen zugerechnet werden können.¹⁶⁰ Andererseits sind Personen, im Unterschied zu Programmen, kaum veränderbar.¹⁶¹ Variabilität in der Sozialdimension ist daher fast nur durch Bewegungsvorgänge, d.h. Selektion von Personen für Stellen und Positionsveränderungen im System möglich.¹⁶²

Da Personen „Ordnungsmuster mit hochselektiven Eigenschaften“¹⁶³ sind, entscheidet die Festlegung der Personalstruktur nicht unerheblich über den Verlauf des Projekts. Denn: „unabhängig davon, wie präzise eine Aufgabe definiert worden ist, werden Projekte von unterschiedlichen Personen auf unterschiedliche Weise vorangetrieben.“¹⁶⁴ Besio schreibt in Bezug auf Projekte in der Wissenschaft: „Wenn im Rahmen wissenschaftlicher Forschungsprojekte von Freiraum gesprochen wird, verlässt man sich in der Regel auf eine andere Struktur: auf die Forscher. Sie sind diejenigen, die in der Lage sind, die Dinge wieder in Ordnung zu bringen, falls etwas schief gehen sollte.“¹⁶⁵ Den relativen Freiraum, welcher der Form *Person* in Projekten – im Unterschied zur vergleichsweise durchstrukturierten Sach- und Zeitdimension – zugestanden wird, erklärt sie unter Rückgriff auf Luhmann (2000) mit der Notwendigkeit einer Kombination fester und loser Kopplungen in Organisationen.¹⁶⁶ Auch wenn Projektarbeit oftmals in Form von Teams organisiert ist (vgl. Kap. 2.3.3), wird dadurch die Bedeutung von Personen als Entscheidungsprämisse nicht unterminiert: „Im Vergleich zu anderen Strukturen wird in Teams die Bedeutung der einzelnen Person sogar begünstigt und intensiviert (Luhmann 2000: 279-285) und die Qualität des Teams wird von der Person der Teammitglieder abhängig gemacht.“¹⁶⁷

¹⁵⁵ vgl. Luhmann 2006: 289

¹⁵⁶ Luhmann 1988: 177

¹⁵⁷ ebenda

¹⁵⁸ Luhmann 2006: 285

¹⁵⁹ ebenda: 90 f.

¹⁶⁰ vgl. Luhmann 2006: 285

¹⁶¹ vgl. Luhmann 1988: 178

¹⁶² vgl. Luhmann 2006: 291 f.

¹⁶³ ebenda: 285

¹⁶⁴ Besio 2006: 188

¹⁶⁵ ebenda: 168

¹⁶⁶ vgl. Besio 2006: 180

¹⁶⁷ ebenda: 182

Die Besetzung von Projektstellen kann sowohl organisationsintern als auch über externe Rekrutierung erfolgen. Üblicherweise wird die Selektion von Mitgliedschaft in Organisationen in eine Vielzahl von Entscheidungen vervielfältigt. Ein Zusammenspiel verschiedener Prüfvorgänge und Erfahrungswerte soll dabei klären, inwieweit die Erwartungen der Organisation (in Form der Stelle) mit den Fähigkeiten und Einstellungen einer Person übereinstimmen.¹⁶⁸ Hierzu werden verschiedene Instrumente wie Vorstellungsgespräche, Eignungsprüfungen, Zeugnisse, Lebensläufe, Empfehlungen etc. herangezogen.¹⁶⁹ Aufgrund der hohen Komplexität der als Personen bezeichneten Individuen, der Unzuverlässigkeit und Subjektivität von Beurteilungen sowie der Unbestimmtheit künftiger Anforderungen¹⁷⁰, ist die Angemessenheit der Wahl allerdings kaum prognostizierbar. Vor allem vor dem Hintergrund, dass in Organisationen und insbesondere in Projekten, die auf die Flexibilität der Struktur bauen, das „Erkennen von Gelegenheiten“¹⁷¹ als Kernkompetenz von Personal erforderlich wäre. „Besseres Entscheiden“ jedoch lässt sich nicht rekrutieren.¹⁷² Folglich „liegt ein erhebliches Gewicht aller Personalentscheidungen auf späteren Korrekturmöglichkeiten“¹⁷³. Dem kommt die naturgemäße Befristung einer projektabhängigen Einstellung entgegen, denn diese kann eventuelle „Fehlbesetzungen“ abmildern. Ein Vorteil von Projekten, die nicht unbedingt immer höhere Kompetenzen bündeln, liegt daher in ihrer begrenzten Dauer und erhöhten Variabilität. Andererseits ist damit aber auch das Risiko einer gewissen Unverbindlichkeit auf Kosten des Vertrauensverhältnisses verbunden, da sich befristet angestellte Personen eher nach außen, mit Blick auf potentielle Anschlussverträge, profilieren, als sich an die Organisation zu binden.¹⁷⁴ Grundsätzlich besteht das Personaldilemma projektförmig arbeitender Organisationen darin, dass diese entweder das Problem haben, stets über genügend Personal verfügen zu müssen, um Projekte durchführen zu können, oder aber umgekehrt genügend Projekte am Laufen halten müssen, um das eigene Personal zu beschäftigen.¹⁷⁵

In der Form der Person kondensiert gewissermaßen die Unbekanntheit und Unsicherheit aller Zukunft. Personen zeichnen sich durch ein komplexes Zusammenspiel von Selbst- und Fremderwartungen aus und es lässt sich zum Zeitpunkt einer Stellenbesetzung nie sicher prognostizieren, wie die betreffende Person als Entscheider auftreten wird.¹⁷⁶ Für die Organisation liegt in dieser Unberechenbarkeit zugleich eine Stärke dieser Entscheidungsprämisse: „Das Unbekanntsein der Zukunft ist die wichtigste und die bleibende, ständig erneuerte Ressource der Entscheidungsprozesse. Personen dienen deshalb als *greifbare Symbole für das Unbekanntsein der Zukunft*“.¹⁷⁷

¹⁶⁸ vgl. Luhmann 2006: 287

¹⁶⁹ vgl. ebenda: 290

¹⁷⁰ vgl. ebenda: 287 ff.

¹⁷¹ ebenda: 282

¹⁷² vgl. ebenda: 284

¹⁷³ ebenda: 287

¹⁷⁴ vgl. Besio 2006: 187 f.

¹⁷⁵ vgl. Luhmann 2006: 273

¹⁷⁶ vgl. ebenda: 280

¹⁷⁷ ebenda: 284 (Herv. i. Original)

2.3.3 Kommunikationswege

Ungeachtet aller relativen Spielräume existieren auch in der Sozialdimension von Projekten formale Regelungen. Diese manifestieren sich in der Festlegung von Aufgabenbereichen und der Zuweisung von Verantwortlichkeiten.¹⁷⁸ Dies kann auch als Verteilung von *Kompetenzen* bezeichnet werden. Der Begriff der Kompetenz hat dabei eine doppelte Bedeutung: zum einen bezieht er sich auf ein fachliches *Können*, zum anderen auf die hierarchische Entscheidungs- und Weisungsbefugnis eines Organisationsmitglieds.¹⁷⁹ Im letzteren, hierarchischen, Sinne erfüllt die Kompetenz die Funktion einer *Adresse* im System.¹⁸⁰ Die Zuordnung von unterstellten motivationalen und kognitiven Fähigkeiten einer Person zu bestimmten Aufgabenbereichen und Verantwortlichkeiten - m. a. W. die Ausstattung von Adressen mit Können und umgekehrt¹⁸¹ - erfolgt im organisationalen System über die Konstruktion der *Stelle*. Stellen sind adressierbar und inhaltlich beschreibbar, sie ermöglichen eine Entscheidung darüber, „welche Stellen an welchen Vorgängen zu beteiligen sind“¹⁸². Über die Vernetzung von Stellen werden somit, als dritte Entscheidungsprämisse, *Kommunikationswege* eingerichtet.

Die Entscheidungsprämisse der Kommunikationswege strukturiert die „Organisation der Organisation“, indem sie Weisungsbefugnisse definiert und bindend festlegt, auf welchen Wegen Informationen innerhalb des Systems zirkulieren. Die Festschreibung von Kommunikationswegen ist ein Planungsinstrument, das der organisatorischen Koordination dient und die Komplexität eines Systems „wenn nicht rational kontrollierbar, so doch beobachtbar und beschreibbar“¹⁸³ macht. Darüber hinaus organisieren Kommunikationswege das *Systemgedächtnis der Organisation*¹⁸⁴, indem sie regulieren, was erinnert und was vergessen wird. So werden Vergangenheit und Zukunft in selektiver Weise miteinander verknüpft.¹⁸⁵ Im Zusammenhang mit Projekten denke man zum Beispiel an festgeschriebene Berichtspflichten.

Typischerweise verbindet man die interne Kontrolle von Kommunikation in Organisationen mit der Errichtung von Hierarchien.¹⁸⁶ Das Prinzip der Hierarchie soll die Einheit des Systems mittels strikter Weisungsbindungen von oben nach unten gewährleisten.¹⁸⁷ Prinzipiell sind jedoch Informationsverarbeitung und „Transport von Kompetenz“¹⁸⁸ auf verschiedene Weise möglich.¹⁸⁹ Wie die jeweilige Gestaltung der Kommunikationswege und Gewichtsverteilung von Kompetenzen im Einzelfall gelöst wird, ist eine empirische Frage. Projektförmige Organisation wird zumeist mit der Struktur einer hierarchieflachen Teamarbeit assoziiert. So schreibt Besio: „Beim Projekt ist das Team und nicht die

¹⁷⁸ vgl. Besio 2006: 178

¹⁷⁹ vgl. Luhmann 2006: 320

¹⁸⁰ vgl. ebenda

¹⁸¹ vgl. ebenda: 321

¹⁸² ebenda: 316

¹⁸³ ebenda: 306

¹⁸⁴ vgl. ebenda: 319

¹⁸⁵ vgl. ebenda: 317

¹⁸⁶ vgl. Luhmann 1988: 177

¹⁸⁷ vgl. Luhmann 2006: 302

¹⁸⁸ ebenda: 319

¹⁸⁹ vgl. ebenda: 313

Hierarchie die Form der Lenkung von Kommunikationswegen¹⁹⁰ und geht dabei vom „Fehlen einer formalen Festlegung teaminterner Beziehungen“¹⁹¹ aus. Trotz aller Teilautonomie bleiben aber auch Projektteams in eine übergeordnete Organisation eingebunden und auch innerhalb der Teams wird üblicherweise nicht vollständig auf eine Ebenendifferenzierung von hierarchischen Kompetenzen verzichtet. Wenn Luhmann darauf hinweist, dass „auch für Episodenbildungen, für den Abschluss von Angelegenheiten und das Freigeben von Kapazität für Neuanfänge [...] eine hierarchische Differenzierung unerlässlich sein [dürfte]“¹⁹², so gilt dies erst recht für eine sequenziell angelegte Projektorganisation. Auch Besio räumt ein: „Manche Projekte [...] können intern durch eine detaillierte Zerlegung der Arbeitsaufgaben, eine serielle Aufgabenordnung mit funktionaler Arbeitsteilung und durch eine strikte Hierarchie und eine Vielzahl von Zwischenhierarchien organisiert sein.“¹⁹³ Sie weist darauf hin, dass auch in wissenschaftlichen Forscherteams zu Beginn mindestens eine Koordinationsstelle geschaffen werde und das Vorhandensein eines Leiters impliziere, „dass dieser darüber entscheiden wird, welche Art von Beziehungen im Team vorherrschen werden ob er seine Autorität walten lassen oder den Mitarbeitern einen Entscheidungsspielraum belassen wird“¹⁹⁴. In einer solchen Führungsstruktur bleibt Luhmann zu Folge die Differenz der Kompetenzen „als Element der wechselseitigen Kalkulation erhalten. Aber sie wird nicht ausgespielt, solange es nicht nötig ist.“¹⁹⁵ Werden dem Projektteam seitens des Leiters und der projektplanenden Instanzen gewisse Freiräume zur Eigenstrukturierung eingeräumt, so können eigene Planungsfähigkeiten entlastet und „Spielräume für die Formierung zusätzlicher Strukturen geschaffen [werden], an denen sich Entscheidungsprozesse orientieren können“¹⁹⁶. Dies ermöglicht der Projektstruktur, auch Unvorhergesehenes wahrzunehmen und eventuelle Planungsrevisionen vorzunehmen. Projekte können einen Mangel in der Festschreibung von Kommunikationsmodalitäten bis zu einem gewissen Grade zulassen, indem sie diesen durch sachliche und zeitliche Planungen ausgleichen. Entscheidungsprogrammierung kann somit als funktionales Äquivalent für die Einrichtung bindender Kommunikationswege betrachtet werden.¹⁹⁷

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Strukturform des Projekts innerhalb von Organisationen zu einer Umgestaltung von Stellen – im Sinne eines Konglomerats von Personen, Aufgaben und Positionen – dienen kann. Dadurch wird sowohl eine relative Freistellung des Projekts – sozusagen als Suborganisation – von den langfristigen Strukturen der Organisation ermöglicht, als auch eine Entlastung der projektdurchführenden Organisation von gewissen Teilen des operativen Geschehens. Mit den Worten Besios wird „durch Projekte [...] auf der strukturellen Ebene eine lose Kopplung zwischen den Elementen der Organisation festgelegt.“¹⁹⁸.

¹⁹⁰ Besio 2006: 179

¹⁹¹ ebenda: 182

¹⁹² Luhmann 2006: 322

¹⁹³ Besio 2006: 183

¹⁹⁴ ebenda: 184

¹⁹⁵ Luhmann 2006: 323

¹⁹⁶ Besio 2006: 185

¹⁹⁷ vgl. Luhmann 1988: 177

¹⁹⁸ Besio 2006: 189

3 Experteninterviews in Entwicklungsprojekten

Die empirischen Ergebnisse der vorliegenden Arbeit basieren vorwiegend auf qualitativen Interviews, die im April 2008 in der Südkaukasusregion¹⁹⁹ mit Vertreterinnen und Vertretern deutscher und internationaler Entwicklungshilfeorganisationen durchgeführt wurden (Kap. 3.1). Ergänzend zum Interviewmaterial wurden öffentliche (Selbstdarstellungsbroschüren, Internetauftritt) und nichtöffentliche Dokumente (Projektfortschrittskontrollen, organisationsinterne Projektkurzbeschreibungen) der untersuchten Projekte sowie Veröffentlichungen zentraler deutscher Entwicklungsorganisationen (BMZ, GTZ) herangezogen.²⁰⁰ Die Datenerhebung wurde anhand von weitgehend offenen, problemzentrierten Interviews durchgeführt (Kap. 3.2). Die Datenauswertung erfolgte anhand einer von Meuser und Nagel (1991) vorgeschlagenen Methode zur Auswertung von Experteninterviews (Kap. 3.3).

3.1 Untersuchungsgegenstand

Da es sich bei Entwicklungsprojekten um eine interorganisationale Struktur handelt, war es zunächst angedacht, mehrere Organisationen zu befragen, die an ein und demselben Projekt beteiligt sind. Durch eine solche Organisationsfallsstudie sollte eine möglichst große Annäherung an die Projektpraxis aus verschiedenen Blickwinkeln gewährleistet werden. Das ursprüngliche Forschungsinteresse richtete sich dabei vor allem auf die Frage, wie lokale Partnerorganisationen in Projekten der bi- und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit mit ihrer Zwischenstellung zwischen Gebererwartungen einerseits und lokalen Voraussetzungen andererseits umgehen. Dementsprechend sollte der Schwerpunkt der Untersuchung auf der Rolle von lokalen Projektträgern liegen. Die bi- und multilateralen Geberorganisationen vor Ort stellten dabei eine erste Anlaufstelle dar, sollten aber lediglich als ein Teilaspekt der „Projektwirklichkeit“ untersucht werden. Anhand von Internetrecherchen erfolgte eine erste Auswahl zentraler Organisationen, die in der Region tätig sind und als erste Anlaufstelle wurde das *European House* der EU in Baku kontaktiert. Der Zugang zu den Geberorganisationen erwies sich als vergleichsweise einfach, die lokale Partnerstruktur gestaltete sich hingegen anders als erwartet. So stellte sich im Verlaufe des Feldaufenthalts die ursprünglich anvisierte Fragestellung in forschungspragmatischer Hinsicht als unpraktikabel oder doch zumindest schwer realisierbar heraus.²⁰¹ Das verfügbare Datenmaterial erstreckt sich daher in erster Linie auf Interviews mit Vertretern der Geberorganisationen. Da sich eine rein gebervermittelte Datenbasis jedoch nicht eignet, die Perspektive lokaler Projektträger zu

¹⁹⁹ Bei den südkaukasischen Staaten handelt es sich um sehr heterogene Gebilde, deren politischen, religiösen und kulturellen Unterschiede jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit sein sollen. In der Beschreibung der Projekte wird daher aus Gründen der Anonymisierung auf eine gesonderte Zuordnung zu den einzelnen Ländern verzichtet. Hierdurch soll zudem unterstrichen werden, dass es um eine Beschreibung allgemeiner Strukturprinzipien geht, die nur bedingt auf Länder- oder Regionalspezifika zurückzuführen sind.

²⁰⁰ Da es sich hierbei um öffentlich zugängliche Dokumente handelt, wurde in diesem Fall auf eine Anonymisierung der Organisationen verzichtet.

²⁰¹ Im Schwerpunktland der Studie existieren die klassischen EZ - Partnerstrukturen in der erwarteten und üblichen Form kaum, die wenigen „befragbaren“ Organisationen befanden sich in Landesteilen, die aufgrund der zeitlichen und finanziellen Restriktionen des Feldaufenthalts sowie konfligierender Terminvorschläge möglicher Gesprächspartner nicht aufgesucht werden konnten. Somit zeichnete sich am Beispiel „Diplomprojekt“ bereits schnell ein erster Einblick in die planerischen Fallstricke von Projekten ab.

rekonstruieren, wurde die Fragestellung dahingehend modifiziert, dass die Gesamtstruktur des Entwicklungsprojekts zum Analysegegenstand erhoben wurde. Es wurde insofern eine Schwerpunktverschiebung der Untersuchung vorgenommen, als die Frage der Kooperationen zwischen verschiedenen Organisationen nunmehr nur noch einen Teilaspekt der Arbeit darstellt. Die lokale Partnerstruktur, die Kommunikation mit Finanzierungseinrichtungen und anderen Projektbeteiligten sowie die Verbindung zur jeweiligen Zentrale werden aus der jeweiligen Sicht des entsprechenden Auslandsprojekts dargestellt. Ebenso wenig sinnvoll und unvollständig erschien vor diesem Hintergrund auch eine einzelne organisatorische Fallstudie. Stattdessen wurden nun Experteninterviews in verschiedenen Organisationen durchgeführt. Insgesamt liegen 10 Tonbandmitschnitte und 3 Gedächtnisprotokolle vor. Die Interviews wurden in englischer und deutscher Sprache durchgeführt und ihre Dauer betrug jeweils 60 bis 90 Minuten. Da es angesichts der Materialfülle galt, eine Einschränkung vorzunehmen, wurden 9 Projekte der deutschen staatlichen, halbstaatlichen und öffentlich geförderten Entwicklungszusammenarbeit ausgewählt, die einer eingehenden methodischen Auswertung unterzogen wurden.²⁰² Die Gespräche mit den Vertretern anderer Geberländer (USA) und multinationaler Geberorganisationen (EU, OECD) wurden als wichtige Hintergrundinformation herangezogen, die das Bild der internationalen Projektarbeit ergänzen und zudem als Vergleichsfolie fungieren. An dieser Stelle ist es jedoch wichtig zu betonen, dass es nicht um die Darstellung einer spezifisch deutschen Projektlandschaft geht. Ebenso wenig zielt die Arbeit auf eine Länderstudie oder eine Darstellung von spezifischen Entwicklungsproblemen bestimmter Regionen ab. Es geht nicht um die Spezifika lokaler Kontexte, sondern um die Bedeutung allgemeiner Strukturprinzipien. Wenngleich der Unterschied zwischen „klassischen“ Entwicklungsländern und so genannten Transformationsländern nicht geleugnet werden soll und „*Georgien nicht Afrika ist*“, wie ein Gesprächspartner betont, wird hier die These vertreten, dass die im Folgenden beschriebenen Phänomene tendenziell weltweit die gleichen sind und nicht oder nur sehr bedingt durch Länderspezifika erklärt werden können. Da es an dieser Stelle nicht um bestimmte entwicklungspolitische Fragestellungen geht, werden zudem Projekte mit verschiedenen thematischen Schwerpunktsetzungen herangezogen. Die untersuchten Projekte intervenieren in verschiedene gesellschaftliche Bereiche, lassen sich im weitesten Sinne jedoch unter den in der Entwicklungspraxis gebräuchlichen Überschriften *Wirtschaftsförderung* und *Demokratieförderung* subsumieren.

Da im Rahmen der vorliegenden Untersuchung die allgemeinen Funktionen und Grenzen von Entwicklungsprojekten herausgearbeitet werden sollen und nicht einzelne Projekte in ihren jeweiligen Besonderheiten im Vordergrund stehen, werden diese im Folgenden jeweils nur knapp skizziert. Durch die reduzierte Form der Darstellung sollen zudem Rückschlüsse auf die Identität der Befragten vermieden werden. Sämtliche Organisationen und Personen wurden anonymisiert, die Bezeichnungen der Projekte sind fiktional und orientieren sich an deren Kernzielsetzungen.

²⁰² Die Auswahl erfolgte dabei nicht nach dem Zufallsprinzip, sondern unter Gesichtspunkten der Angemessenheit und Vergleichbarkeit.

Projekt Weinsektor

Das Projekt wird durch eine halbstaatliche Entwicklungshilfeorganisation durchgeführt. Es ist im Bereich der Privatwirtschaftsförderung angesiedelt und zielt auf Existenzgründung, Exportförderung, KMU-Förderung und den Public-Private-Dialog im Bereich Tourismus und Weinwirtschaft ab. Hierzu werden vor allem so genannte regionale und sektorale Kompetenzzentren initiiert und unterstützt. Aufgabe dieser Förderorganisationen ist es, Dienstleistungen für kleine und mittelständische Unternehmen sowie Existenzgründer anzubieten und diese „nach marktwirtschaftlichen Prinzipien“ zu beraten. Lokale Partnerstrukturen bestehen auf öffentlicher und privater Ebene. Für das Projekt wurde eine vierjährige Laufzeit veranschlagt, zum Zeitpunkt der Befragung befindet es sich im letzten Jahr des Förderzeitraums. Gesprächspartner WS ist als entsandte Fachkraft Leiter des Projekts.

Projekt Tourismussektor

Das Projekt wird in Kooperation einer staatlichen und einer halbstaatlichen Entwicklungshilfeorganisation durchgeführt. Es existiert seit 2005 und zielt auf die Entwicklung des Tourismussektors als Wirtschaftsmotor ab. Die lokale Partnerstruktur setzt sich zusammen aus verschiedenen privatwirtschaftlichen Verbänden sowie dem zuständigen Ministerium. Gesprächspartner TS ist als integrierte Fachkraft im Projekt tätig.

Projekt Demokratieförderung

Das Projekt wird durch eine nichtstaatliche, aber durch öffentliche Mittel finanzierte Organisation durchgeführt. Das Projekt ist grenzüberschreitend angelegt und seine Zielsetzung besteht im Aufbau und in der Festigung demokratischer Strukturen in der Zielregion. Es existiert seit Anfang 2008 und befand sich demnach zum Zeitpunkt der Befragung in seiner Startphase. Die lokalen Partnerstrukturen waren noch im Aufbau befindlich, geplant war aber vor allem die Zusammenarbeit mit lokalen NGOs und Parteien. Gesprächspartnerin DF ist als entsandte Fachkraft Leiterin des Projekts.

Projekt Konflikttransformation

Das Projekt wird durch eine nichtstaatliche, aber durch öffentliche Mittel finanzierte Organisation durchgeführt. Es zielt, neben der Durchsetzung allgemeiner demokratischer und menschenrechtlicher Prinzipien, vor allem auf die Transformation von ethnischen und territorialen Konflikten in der Region ab. Als Regionalbüro ist es grenzüberschreitend tätig. Das Projekt existiert seit 2003 und Gesprächspartnerin KT ist als lokale Fachkraft Programmkoordinatorin des Projekts.

Projekt Parteienförderung

Das Projekt wird durch eine nichtstaatliche, aber durch öffentliche Mittel finanzierte Organisation durchgeführt. Es existiert seit 2002 und zielt auf die Durchsetzung marktwirtschaftlicher und rechtsstaatlicher Prinzipien in der Zielregion sowie die Stärkung

der Kooperation südkaukasischer Staaten mit euro-atlantischen Strukturen ab. Auch hier zeichnet sich die Projektkonzeption durch einen länderübergreifenden Ansatz aus. Es wird eine intensive Zusammenarbeit mit lokalen Projektträgern betrieben und Gesprächspartner PF tritt, als entsandte Fachkraft und einziger fest angestellter Projektmitarbeiter, in erster Linie als Koordinator auf. Lokale Partner sind vor allem politische Parteien.

Projekt Wirtschaftsförderverein

Das Projekt strebt die Förderung der Privatwirtschaft sowie die Förderung des Engagements deutscher Unternehmen im Partnerland an. Aufgaben sind die Beratung von Unternehmen, Lobbying sowie die Unterstützung von Erfahrungsaustausch und interkultureller Vermittlung zwischen Unternehmen. Es wird von einer staatlichen Entwicklungsorganisation sowie von der deutschen IHK finanziell und personell unterstützt. Gesprächspartner WF ist seit 2006 als Integrierte Fachkraft im Projekt tätig.

Programm Wirtschaftsförderung

Das Programm wird von einer halbstaatlichen Entwicklungshilfeorganisation durchgeführt und besteht seit 2005. Als Programm fasst es vier ehemals separate Projekte zusammen, die alle dem Bereich Privatwirtschaftsförderung entstammen. Das Programm zielt vor allem auf eine Diversifizierung der Wirtschaftszweige im Partnerland ab. Partnerorganisation ist, neben vereinzelt Assoziationen, vor allem das Wirtschaftsministerium. Zum Zeitpunkt der Befragung war zudem der Aufbau eines staatlichen Think Tanks als Projektträger geplant. Gesprächspartner WF ist entsandter Programmleiter.

Projekt Teewirtschaft

Das Projekt wird durch eine halbstaatliche Entwicklungshilfeorganisation durchgeführt und ist im Bereich Privatwirtschaftsförderung angesiedelt. Es zielt auf die Förderung des Wirtschaftszweiges Teeanbau ab und Partnerorganisationen sind Teebauernverbände und Teeverarbeitungsfirmen. Gesprächspartner TW ist als ausländischer Senior-Experte im Projekt tätig.

Projekt Kommunikationsberatung

Gesprächspartner KB ist als Integrierte Fachkraft in einem Ministerium tätig. Seine Aufgabe besteht vor allem in der Entwicklung eines Corporate Designs und allgemeiner Medien- und Kommunikationsberatung.

3.2 Datenerhebung

Da im Vorfeld der Untersuchung bereits eine Fragestellung und ein bestimmtes theoretisches Konzept vorlagen, wurde das *problemzentrierte Interview* als Erhebungsmethode ausgewählt.²⁰³ Dabei wurde auf einen ausgearbeiteten Leitfaden

²⁰³ vgl. Lamnek 1989: 74 ff.

verzichtet, um trotz theoretischem Vorverständnis eine größtmögliche Offenheit zu bewahren. Anstelle eines detaillierten und chronologischen Leitfadens wurden einige erzählgenerierende Fragenkomplexe erarbeitet, die den interessierenden Problembereich grob eingrenzen und die Gesprächspartner zur Narration auffordern sollten. Anhand dieser semistrukturierten Vorgehensweise sollte zum einen Offenheit für nicht antizipierte Aspekte gewahrt, zum anderen gewährleistet werden, dass bestimmte Themenkomplexe nicht unberücksichtigt bleiben. Aufgrund der beschriebenen Fokusverschiebung der Fragestellung wurden die Orientierungsfragen im Zuge der Erhebungsphase entsprechend modifiziert. Die Daten wurden zumeist per Tonbandmitschnitt protokolliert und anschließend transkribiert.²⁰⁴

3.3 Datenauswertung

Wenngleich die gewählte Erhebungsmethode das Erzählprinzip in den Vordergrund stellt, ist hier nicht, wie etwa beim *biografischen Interview*, die jeweilige Gesamtperson samt ihrer Motive und Intentionen Gegenstand der Analyse. Die Untersuchung fokussiert ausschließlich auf Kommunikationsstrukturen und die Äußerungen der Gesprächspartner sind nur als Expertenwissen im Organisationszusammenhang von Relevanz. Ein aufwendiges Notationssystem erschien daher verzichtbar. Gemäß der Prämisse größtmöglicher Offenheit wurde zudem kein inhaltsanalytisches Schema mit festgelegten Analysekrterien vorab entwickelt. Stattdessen wurde für eine induktive Analyse eine Auswertungsmethode von Meuser und Nagel herangezogen.²⁰⁵ Diese interpretative Auswertungsstrategie umfasst sechs Schritte: nach der Transkription der Interviews erfolgt zunächst eine Paraphrase des Gesagten. Dabei werden die Äußerungen der Interviewpartner, der Chronologie des Gesprächsverlaufs folgend, textgetreu und in eigenen Worten wiedergegeben. Die Paraphrasierung ist ein erstes Verdichten des Textmaterials und dient der Reduktion von Komplexität. Der dritte Schritt besteht darin, die paraphrasierten Passagen mit Überschriften zu versehen, wobei die Terminologie der Interviewten aufgegriffen wird. Einzelnen Passagen werden dabei, je nach Themeninhalt, eine oder mehrere Überschriften zugeteilt. Die Sequenzialität des Interviewtextes kann an dieser Stelle aufgebrochen werden, um einzelne Passagen, nach Themen geordnet, unter Hauptüberschriften zu subsumieren. Meuser und Nagel stellen fest, dass „mit der Behandlung jedes weiteren Interviews einerseits die Reduktion der Terminologie - im Verhältnis der Masse der Teilparaphrasen -, andererseits die Komplexität der Inhalte zunimmt“²⁰⁶. Dies erfordert, als vierten Schritt, ein interviewübergreifendes Ordnen des Materials. Unter vereinheitlichten Überschriften werden nun Passagen aus verschiedenen Interviews zusammengestellt. Auch hier wird noch eine textnahe Kategoriebildung beibehalten und auf soziologische Terminologie verzichtet, sofern sie nicht von den Interviewten selbst eingeführt wird.²⁰⁷ Stattdessen bieten sich vor allem metaphorische

²⁰⁴ Gesprächspartner PF lehnte einen Tonbandmitschnitt ab, in drei anderen Gesprächen erschien ein Mitschnitt aufgrund der Hintergrundgeräusche und des *settings* als ungeeignet. In diesen Fällen liegen Gesprächsprotokolle vor.

²⁰⁵ vgl. Meuser/Nagel 1991

²⁰⁶ ebenda: 459

²⁰⁷ In diesem Fall sind die verwendeten Begriffe auf ihren soziologischen Bedeutungsgehalt hin kritisch zu überprüfen.

Wendungen aus dem Text zur Verdichtung an. Es findet nun ein thematischer Vergleich statt: Gemeinsamkeiten der Beobachtungen, Interpretationen, Verfahrensregeln und Handlungsmaximen der Befragten (im Rahmen ihrer organisationalen Position) werden festgehalten. Ebenso werden Unterschiede, Abweichungen und Widersprüche herausgearbeitet. Danach erst, im fünften Schritt, erfolgt eine Ablösung von der Terminologie der Interviewten und deren Übersetzung in soziologische Kategorien. Noch immer bleiben die Aussagen über die Strukturen des Expertenwissens auf das vorliegende empirische Material beschränkt. Erst im sechsten und letzten Schritt des Auswertungsverfahrens können die Sinnzusammenhänge zu Typologien verknüpft und „aus der erweiterten Perspektive der soziologischen Begrifflichkeit eine Interpretation der empirisch generalisierten ‚Tatbestände‘“²⁰⁸ formuliert werden.

²⁰⁸ Meuser/Nagel 1991: 463 f.

4 Entwicklungsprojekte im Südkaukasus

4.1 Das Entwicklungsprojekt als organisatorische Entscheidung

Bevor in Kapitel 4.3 die Funktionsweise von Entscheidungsprämissen in Entwicklungsprojekten beschrieben wird, werden im Folgenden zunächst jene Entscheidungen skizziert, die im Vorfeld der Projektimplementierung getroffen werden müssen (Kap. 4.1), sowie mögliche Einflussfaktoren der Entscheidungsfindung dargestellt (Kap. 4.2)

4.1.1 Zeitdimension: Bestimmung der Projektlaufzeiten

Ein entscheidendes Charakteristikum organisierter Projekte ist die exakte Festlegung von Anfangs- und Endpunkt. In der Regel setzen projektförmig arbeitende Organisationen dazu eine durchschnittliche Dauer für bestimmte Aktivitätskomplexe fest. So wird auch in der Entwicklungszusammenarbeit die Laufzeit eines Projekts nicht einzelfallabhängig bestimmt, sondern es werden übergreifende Förderzeiträume veranschlagt. Diese können auch für Projekte ähnlicher Zielsetzung, je nach Finanzier, erheblich variieren:

Das ist von Land zu Land unterschiedlich. Also, früher war TACIS²⁰⁹ 18 Monate, dann zwei Jahre. Also, sehr schwer zu sagen, aber so generell laufen die Projekte bei den Amerikanern so um die zwei Jahre, zwei bis maximal drei Jahre. Wir Deutschen planen normalerweise unsere Projekte zwischen sechs und acht Jahre [...]. Das ist aber von Geber zu Geber unterschiedlich, insbesondere die multilateralen Geber, Weltbank und dergleichen, haben so Laufzeiten bis zu zwei Jahren. Das ist relativ kurz. (Gesprächspartner WF)

Auch Projekte, die auf eine längere Laufzeit ausgerichtet sind, werden üblicherweise zunächst auf einen überschaubaren Zeitraum begrenzt. Nach anschließenden Evaluationen werden entsprechende Verlängerungen beantragt. Die projektdurchführenden Organisationen verfahren in ihren Planungen und Aktivitäten interessanterweise jedoch so, als stünde eine weitere Finanzierung bereits fest:

Wir planen normalerweise unsere Projekte zwischen sechs und acht Jahre, haben aber dann immer nur die Finanzierung von Regierungsverhandlung zu Regierungsverhandlung, also alle zwei Jahre wird dann wieder das Geld zugesagt. Aber in unserer Planung gehen wir schon von einer langen Laufzeit eigentlich aus. (Gesprächspartner WF)

Aufgrund ihrer zeitlichen Befristung und sequentiellen Untergliederung kommt die Projektform einer allgemeinen organisatorischen Tendenz entgegen, Rationalisierungen auf die Ebene von Zeitproblemen zu verschieben.²¹⁰ Für die Organisation bietet dies zum einen Variabilität im Aktivitätsspektrum, zum anderen Planungssicherheit in Bezug auf finanzielle und personelle Ressourcen, d.h. das Projekt mindert das Risiko, ein sprichwörtliches Fass ohne Boden zu öffnen. Die enge Kopplung der Veranschlagung von Laufzeiten an die Finanzplanung des Projekts bedeutet aber auch eine paradoxe Verknüpfung: „Kennzeichnend für diese Einmalprojekte sind zeitliche Limitationen und

²⁰⁹ TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) war ein Finanzierungsinstrument der EU, das den Übergang zu Marktwirtschaft und Demokratisierung in den neuen Staaten Osteuropas und Zentralasiens fördern sollte. 2007 wurde das Programm in das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument ENPI überführt.

²¹⁰ vgl. Luhmann 2006: 311

daraus folgende Zeitplanungen, bei denen dafür gesorgt werden muss, dass aus Kostengründen kein Segment zu früh oder zu spät abgeschlossen wird und gleichwohl Zeitreserven vorliegen, sodass schwer zu vermeidende Verspätungen in Einzelabschnitten aufgefangen werden können. Die Paradoxie ist hier also: Zeit einzusparen und zugleich Zeitpuffer zu bilden, und all dies unter der Bedingung, dass nicht vorausgesehen werden kann, wo und wann es zu Verzögerungen kommt. Der Außeneindruck ist dann typisch: es wird später fertig als geplant und teurer als veranschlagt.²¹¹ Zudem sind zeitliche Limitierungen aus Sicht des Projekts oftmals wenig plausibel, da diese auf Basis der verfügbaren Ressourcen, also nach Maßgabe des Finanziers, und nicht nach internen sachlichen Kriterien der Zielerreichung erfolgen. Gesprächspartnerin DF erklärt: *„Entwicklungszusammenarbeit beruht auf Vertrauensverhältnissen, auch wirklich auf Langfristigkeit, man muss lange Jahre auf was hinarbeiten.“* So wird davon ausgegangen, dass die Voraussetzungen für Erfolg oder Misserfolg von Entwicklungsprojekten maßgeblich bereits in der Planungsphase geschaffen werden. Zu kurze Laufzeiten sind dementsprechend ein häufig vorgebrachter Kritikpunkt, der zur Erklärung „gescheiterter“ Projekte angeführt wird:

Na ja, das ist erst mal lange Zeit da sein, auch viel über eigene Kommunikationskanäle eben rauskriegen ... also müssen Projekte *hier* langfristig angelegt sein. Damals zu Beginn von TACIS, das waren die EU-Projekte, die waren mit 18 Monaten angelegt und das hat nie was gebracht, weil sie erst gar nicht zu dem Verständnis kommen: wie funktioniert der Staat und die Gesellschaft in dem Land. Das ist auch nicht offen, so dass Sie irgendjemanden um die Ecke fragen können oder dass ein Handbuch gibt ‚Die Gesellschaft in Aserbaidschan‘ oder so, das ist ja alles nicht ... auch nicht unbedingt immer legal. (Gesprächspartner WF)

Angesichts komplexer gesellschaftlicher Strukturen verweisen die Gesprächspartner häufig auf den Stellenwert von Erfahrungswerten, die wiederum an den Faktor Zeit rückgebunden werden. Eine lange Präsenz im Zielland wird sowohl für eine realistische Einschätzung der Projektpartner vor Ort als auch hinsichtlich der Entscheidungen über die jeweilige Einbindung der lokalen Organisationen in das Projekt als erforderlich beschrieben: *„Erst auf einer Zeitschiene kann klar identifiziert werden, wer ist Zielgruppe, wer ist Mittler“*, so Gesprächspartner WS.

Nicht nur für die Durchführung eines Projekts, sondern auch für die vorangehende Beantragungs- und Planungsphase ist Zeit eine entscheidende Größe. Und auch hier gibt es Standardisierungen, die organisationsabhängig variieren. Auf die Frage, wie viel Zeit in der Regel zwischen Projektidee bzw. Antragsphase und Realisierung vergehe, entgegnet Gesprächspartner WF:

Das ist ganz unterschiedlich, jedes Land oder jede Organisation hat andere Regularien. Bei uns ist es so: die Idee wird in den Regierungskonsultationen ... also wir haben in einem Jahr Regierungskonsultationen, die bereiten die Regierungsverhandlungen vor, wo dann Zusagen gemacht werden von deutscher Seite. Das heißt also, im Jahr 01 wird eine Idee in die Konsultationen eingebracht, wird im Jahr 02 dann zugesagt, dann muss daraus ein Angebot usw. erstellt werden, und es kann dann unter Umständen im Jahr 03 beginnen [...] D.h. so ein Zyklus kann durchaus drei Jahre sein von der Idee bis es tatsächlich umgesetzt wird. Das kann auch mal kürzer sein, kann auch mal ein Jahr sein, aber so zwischen ein und drei Jahre.

²¹¹ Luhmann 2006: 272

Es zeigt sich, dass oftmals erhebliche Zeiträume verstreichen, bevor es zur Implementierung kommt. Im Allgemeinen, so Besio, "werden Projekte als flexible Formen betrachtet, die eine situationsspezifische Anpassungsfähigkeit ermöglichen sollen. Entsprechend sollen sie auch schnelle und kompetente, an die jeweilige Situation angepasste Reaktionen möglich machen (Gibbons et al. 1994)"²¹². Vor allem staatlich finanzierte Organisationen sind jedoch stark an die Einhaltung verwaltungsbürokratischer Verfahrensvorschriften gebunden. Diese Anforderungen können es erheblich erschweren, den Flexibilitätserwartungen nachzukommen. Es gilt daher oftmals, den Widerspruch zwischen der geforderten Verfahrenstreue, die dem oben stehenden Zitat entsprechend sehr zeitaufwendig sein kann, und der zeitnahen, „flexiblen“ Reaktionsfähigkeit, die als allgemeine Stärke von Projekten gilt, auszubalancieren.²¹³ Eine mögliche Umgehung des Problems besteht darin, während der Planungsphase die Projektinhalte so abstrakt und das genaue Vorgehen so offen wie möglich zu halten:

Das ist ja auch nur die Idee, da ist ja noch nichts geschrieben. Also, es wird eine Idee, die wird sehr global formuliert, beispielsweise: ‚Wir wollen Privatwirtschaftsförderung betreiben‘ - das ist die Idee. Dann sagt der Partner auch, sprich die aserbaidische Regierung: ‚Ja, wir wollen das machen‘. Das geht in's Gespräch rein. Dann wird unterschrieben: ‚Ok, wir stellen Mittel für Privatwirtschaftsförderung zur Verfügung‘. Und dann arbeiten wir erst aus, was wir machen wollen genau. Und das ist sehr zeitnah. [...] aber die Grundidee, die ist sehr viel früher. (Gesprächspartner WF)

Eine entgegengesetzte Zeitproblematik liegt vor, wenn die Projektkonzeption in Reaktion auf eine aktuelle externe Ausschreibung erfolgt. Hier handelt es sich beim Projektentwurf um eine „dringliche Entscheidung, die durch die von den Finanzierungseinrichtungen gesetzten Fristen unter Zeitdruck getroffen werden muss“²¹⁴.

Es lässt sich festhalten, dass im Rahmen der Anfangsentscheidung für ein Projekt verschiedene zeitliche Aspekte berücksichtigt und zum Teil gegeneinander ausgespielt werden müssen. Entwicklungsprojekte bewegen sich in einem Spannungsfeld zwischen der Forderung nach *nachhaltiger* Wirksamkeit und ökonomischer Berechenbarkeit. Langwierige und formalisierte Vorbereitungsphasen sind mit der Anforderung flexibler Anpassung und spontaner Reaktionsfähigkeit in Einklang zu bringen. Zudem wird die zeitliche Limitierung von Projekten häufig dafür verantwortlich gemacht, dass oftmals keine systematische Nutzbarmachung des generierten Projektwissens für weitere Projekte erfolgt. Als Lösungsansatz betrachtet man daher die Formierung übergreifender Programme, die verschiedene Einzelprojekte unter einem gemeinsamen Dach integrieren und deren Synergien die Einzelaufzeiten überdauern (vgl. Kap. 4.3.1.9).

4.1.2 Sachdimension: Bestimmung der Ziele und Mittel

Eine wichtige Funktion von Systemen ist die Ausgrenzung von Sinngefügen aus einer überkomplexen Umwelt. Projekte bilden Sinnstrukturen zunächst anhand einer Definition von Zielen und Mitteln.

²¹² Besio 2006: 172

²¹³ Rottenburg (2002: 95) verweist auf das allgemeine Dilemma der Inkonsistenz einer gleichrangigen Befriedigung zwischen Effektivitäts- und Legitimitätsanforderungen, dem vor allem öffentlich finanzierte Organisationen ausgesetzt sind.

²¹⁴ Besio 2006: 141

In der Antrags- und Planungsphase eines Projekts wird zunächst nur der übergreifende Rahmen in Form von so genannten Oberzielen ausgehandelt.²¹⁵ Gemäß dem Gebot der Partnerschaft werden diese, im Falle der staatlichen EZ, im Rahmen von Regierungsverhandlungen mit den Vertretern der Partnerländer abgestimmt.²¹⁶ Die Wünsche der Counterparts, offiziell die Auftraggeber und Kunden der „Entwicklungsdienstleistung“ (GTZ), finden dabei in unterschiedlich großem Maße ihre Durchsetzung:

Das hängt natürlich immer daran, wie stark ist der Partner. Es gibt ja Partner, die haben überhaupt keine Vorstellung darüber, was sie wollen sollen. Also die sitzen dann da, das ist dann z.B. der Wirtschaftsminister und der weiß gar nicht, was er eigentlich machen soll. Gut, das wird der nie so öffentlich sagen, aber das ist nicht nur einmal, in einem Land so der Fall. Oder die denken, sie wissen es, was zum Beispiel noch viel schlimmer ist, und sagen meinetwegen: ‚wir müssen jetzt alles sofort privatisieren, scheißegal wie‘. Dann sagen sie halt der deutschen Regierung: ‚wir brauchen da Unterstützung‘. Aber du weißt eigentlich ganz genau, dass das gar nicht deren Problem ist, sondern was ganz anderes ein Problem ist und der will das nur machen, weil er sich davon irgendeinen Vorteil erhofft. Also das sind alles hoch komplizierte Konstellationen. (Gesprächspartner WV)

Über die Mittel, im Sinne konkreter Einzelmaßnahmen, wird erst später entschieden. So kann zum Beispiel im Zielland „*die große Überschrift ‚Nachhaltige Wirtschaft‘*“ (Gesprächspartner WV) lauten und innerhalb dieses Projektrahmens werden dann einzelne Maßnahmen, wie beispielsweise die Gründung von Teebauernverbänden oder Tourismusassoziationen, konzipiert. Diese einzelnen Maßnahmen, zumeist als *Aktivitäten* bezeichnet, werden in der Planungsphase nur grob vorgezeichnet.

Normalerweise, in den meisten Ländern ist das nicht so, dass wir extra quasi um Erlaubnis fragen müssten [für die Planung einzelner Maßnahmen, M.R.]. In Aserbaidschan hätte man das am liebsten, weil man der Meinung ist, möglichst alles Geld, was ausgegeben wird, soll dann dem Ministerium zu Gute kommen. Aber das ist nicht üblich, also normalerweise legen wir den Rahmen fest mit unseren Counterparts und darin *arbeiten* wir dann auch, d.h. wir arbeiten dann auch eben mit der Privatwirtschaft, sprechen dann nicht mit dem Ministerium ab, wenn wir ne Beratung in Unternehmen in irgendeinem Bereich vornehmen. (Gesprächspartner WF)

Ein so allgemein gehaltener Rahmen gewährleistet zwar eine gewisse Flexibilität, andererseits sind aber auch in der Folge immer wieder grundlegende Entscheidungen erforderlich, die die Entwicklung eines Projekts kaum prognostizierbar machen. Denn mag man sich mit Projektpartnern auf abstrakte Zielformulierungen noch vergleichsweise leicht einigen können, wird dies bei der Eingrenzung konkreter Interventionsbereiche und

²¹⁵ In Entwicklungsprojekten unterscheidet man dabei üblicherweise zwischen folgenden Zielkategorien: entwicklungspolitische Ziele, Oberziele, Entwicklungsziele und Projektziele. Entwicklungspolitische Ziele beschreiben die nationalen, sektoralen oder regionalen Ziele der Entwicklungspolitik von BMZ und Partnerländern und Oberziele die gemeinsamen Ziele, auf die sich die beteiligten Regierungen im Politikdialog geeinigt haben. In den Oberzielen konkretisiert sich die strategische Ausrichtung der Zusammenarbeit, sie liefern die Kriterien dafür, welche Projekte in Frage kommen und auch Vorgaben für die konzeptionelle Gestaltung der Projekte. Dabei können einem Projekt auch mehrere Oberziele zugeordnet werden. In der Formulierung einzelner Projektziele stellt sich dann die Frage, wo genau man ansetzen soll, damit der angestrebte Entwicklungsprozess möglichst wirkungsvoll unterstützt wird. Projektziele liefern dabei den Bezugsrahmen „für alle Aktivitäten und Alternativen“ (GTZ 1997: 12 f.) und stellen laut GTZ einen „Meilenstein auf dem Weg zum Entwicklungsziel“ (ebenda) dar.

²¹⁶ „Die Vorhaben konzentrieren sich auf die Bereiche und Regionen, die in den Länderkonzepten als Schwerpunkte der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) mit dem Partnerland festgelegt worden sind. [...] Die deutschen Leistungen sind ein Beitrag zu den Projekten und Programmen der Partner. Sie setzen bestehende oder zu gründende Organisationen und Einrichtungen bei den Partnern voraus und ergänzen deren Eigenleistungen.“ (BMZ 2008: 69 f.)

Maßnahmenplanungen schon schwieriger. Einen idealen Ablauf der Projektverhandlungen erklärt Gesprächspartner WV folgendermaßen:

Na ja, manche Regierungen stehen halt unter Druck und wollen eben Fortschritte im Bereich Gesundheit oder soziale Sicherungssysteme vorzeigen oder erreichen. Und dann eine Methode ist eben zu sagen: ‚Ok, die Deutschen hier sollen uns mal helfen, das fit zu machen‘. Und dann sagen die Deutschen eben: ‚Ok, um das zu tun, müssen wir die und die Institutionen gründen und das und das‘ und dann sagt die Gegenseite: ‚Ok, we trust you, ja los macht mal!‘

Da Entwicklungsprojekte aber immer Eingriffe in komplexe Machtgefüge darstellen, dürfte solche Harmonie eher die Ausnahme als die Regel sein. Oftmals liegen disparate Problemkonstruktionen vor und eine gemeinsame Definition von Zielen und Mitteln erweist sich als langwieriger und schwer planbarer Prozess. Um mit Kühl zu sprechen, ist „ein Entwicklungshilfeprojekt [...] wie jede andere Organisation auch die Arena für das Aushandeln zwischen Akteuren mit teilweise extrem unterschiedlichen Interessen. Der normale Verlauf eines Projektes ist nicht harmonisch, konsensuell und regelhaft, sondern Interessenskonflikte dominieren in fast allen Phasen eines Projektes (vgl. Bierschenk 1988).“²¹⁷ Auch politische Rahmenabkommen lassen hinreichend Interpretationsspielraum, um auf operativer Ebene verschiedene Auslegungen zu offenbaren. Offizielle Regierungserklärungen über Sektorpolitik und Entwicklungsziele stimmen nicht unbedingt mit dem tatsächlich Gewünschten überein bzw. werden bezüglich der Umsetzung unterschiedlich interpretiert. Kooperationsprobleme sind nicht selten. Dies kann z.B. bedeuten, dass Maßnahmen wie die erwähnten Verbandsgründungen in der Folge nicht die erforderliche lokale Unterstützung erfahren oder gar boykottiert werden. Es werden verschiedene Projekte angeführt, die daran gescheitert sind, dass z.B. Registrierungen verweigert wurden. Denn entgegen offizieller Absprachen gibt es im Projektland oftmals *„eine Situation, wo es vielleicht auch nicht im Interesse der Regierung ist, starke Institutionen, also Nichtregierungsinstitutionen zu schaffen, die Kompetenzen haben, Kapazitäten haben usw.“*; so Gesprächspartner WF.

Der Beachtung von Intentionen und Zielen aller Beteiligten und Betroffenen komme in Entwicklungsprojekten eine besondere Bedeutung zu, liest man in der einschlägigen Projektmanagementliteratur. Nur so könne eine „hinreichende Identifikation mit den Projektzielen und dem Projekt insgesamt“²¹⁸ geschaffen werden. In die konzeptionelle Planung von Entwicklungsprojekten ist jedoch mittlerweile eine zunehmende Anzahl von Steuerungsinstanzen involviert. Nicht nur entlang der „Geber-Nehmer-Achse“ sind komplizierte Abstimmungsprozesse erforderlich, sondern bereits auf „Geberseite“ spielen zahlreiche Organisationen in die sachliche Entscheidungsfindung mit hinein. Zumindest in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit fließen, neben globalen Abkommen und ministeriumsinternen Aushandlungen zwischen Referaten ²¹⁹, zum Teil auch interministerielle Abstimmungsprozesse mit ein:

²¹⁷ Kühl 1998: 65

²¹⁸ vgl. Möller 2000: [http://www.con-thor.de/Projektmanagement in der Entwicklungszusammenarbeit.pdf](http://www.con-thor.de/Projektmanagement%20in%20der%20Entwicklungszusammenarbeit.pdf) (10.07.09).

²¹⁹ „Für die Projektbewilligung ist die Mitzeichnung einer Vielzahl von Referaten, insbesondere der Querschnittsreferate wie Frauenförderung, Krisenprävention, Armut etc. notwendig.“ (Kaiser/Evers 2003: 89)

Also, ich meine mit unseren Institutionen ist das ja so, also mit den deutschen, wenn du das Thema Außenwirtschaft nimmst, dann hast du eigentlich das BMZ, das AA, das BMWI, so. Und die kratzen irgendwie alle am Thema, aber keiner ist allein zuständig. Das AA hat eine Botschaft, in der Botschaft eine Wirtschaftsabteilung und die Wirtschaftsabteilung beobachtet sowohl die deutsche Wirtschaft im Lande als auch die partnerländische. Und das BMZ hat vielleicht Privatwirtschaftsförderprogramme, die auf die Förderung der Aserbaidschanischen Wirtschaft abzielen, der KMU oder der Beratung des Wirtschaftsministers für Sektorpolitiken, für den Aufbau vom Nichtölsektor. Und das BMWI guckt jetzt wiederum aus mehr deutscher wirtschaftlicher Perspektive: wie können wir die Exporte ins Land verbessern. Oder bei Energie wird es auch deutlicher, dass die beiden irgendwie die Energieversorgung verbessern wollen. Natürlich ist auch immer einen Streit zwischen den Institutionen, um Themen, um Länder, um Kompetenzen da. (Gesprächspartner WV)

Die Fülle von Entscheidungsträgern im Vorfeld bedeutet, dass sich „das ehemals ‚klassische‘, vor allem technisch orientierte, Entwicklungsprojekt zu einem komplexen Handlungsfeld entwickelte“, so Evers et al.²²⁰

Hier muss jedoch einschränkend festgehalten werden, dass zwar die politischen Ziele und Vergabekriterien letztlich durch das entsprechende Ministerium vorgegeben werden. Aufgrund des Bedeutungsverlusts, den die Projektebene in der deutschen Entwicklungspolitik derzeit erfährt, obliegen die konkreten Verhandlungen jedoch vor allem den Durchführungsorganisationen, die ursprünglich für die reine Implementierung der Projekte vorgesehen waren.²²¹ Diese übernehmen zunehmend auch Aufgaben der Politikgestaltung und entwerfen nicht nur den technischen, sondern auch den sachlichen Rahmen ihrer Projekte selbst:

Zum Beispiel [Organisation X, M.R.] ist ja ne Durchführungsorganisation, d.h. die kriegt einen Auftrag vom Ministerium, irgendein Projekt, irgendein Problem zu lösen, ein Projekt durchzuführen. Und prekärerweise oder pikanterweise stellt jedoch oder formuliert sie meist auch die Projekte selber, die sie ... also weil das BMZ hier ja nicht vor Ort ist. (Gesprächspartner WV)

Das heißt, ungeachtet aller Zielkonflikte, Befindlichkeiten und Machtkonstellationen auf politischer Ebene erfolgt die Durchführung von Projekten letztlich durch formale Organisationen. Ein übergeordnetes politisches Ziel, wie KMU-Entwicklung, Förderung des Nichtölsektors o. ä., muss grundsätzlich durch die Entwicklungshilfeorganisationen in ein technisches Projektziel übersetzt werden.²²² Somit sind letztlich auch organisationale, konkret: projektlogische, Erwägungen entscheidungsleitend, mit anderen Worten: was auf operativer Ebene als konkretes Problem betrachtet und in welcher Form dieses bearbeitet wird, wird zur organisationsinternen Entscheidung. Als solche kann man die Festlegung von Projekthinhalten nicht als rationales Kalkül verstehen. Vielmehr gehen eine Vielzahl organisationsinterner Faktoren (wie die jeweils verfügbare Expertise, die Selbstbeschreibung der Organisation, das Budget etc.) in die Projektentwürfe ein. Da kein übergeordneter, objektivierbarer Bezugsrahmen existiert, auf den sich solche Entwürfe berufen könnten, erfolgen Projektentscheidungen grundsätzlich in einer organisationalen

²²⁰ vgl. Evers/Kaiser/Müller 2003: 45

²²¹ vgl. hierzu Evers et al. 2003. Folgende politische Ziele sind der bilateralen Zusammenarbeit jedoch durch das BMZ vorgegeben: Armutsminderung, Umwelt- und Ressourcenschutz, Grundbildung und berufliche Ausbildung, Frauenförderung und Förderung privater Initiative und ökonomischer Reformen. Diese sind in Sektor- und sektorübergreifenden Konzepten festgehalten. Zudem existieren fünf Kriterien für die Zusammenarbeit: Beachtung der Menschenrechte, marktwirtschaftliche Orientierung, Rechtssicherheit, Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen und Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns.

²²² vgl. hierzu auch Rottenburg 2002.

Situation der Unsicherheit und sind ihrem Prinzip nach unentscheidbar.²²³ Es überrascht daher nicht, dass die Angaben über vorrangige Problemstellungen in den befragten Entwicklungsorganisationen variieren und man nicht von einer einheitlichen Vorstellung dessen sprechen kann, was die „Entwicklung“ eines Projektlandes ausmacht und worin die konkreten Ziele – jenseits pauschaler Forderungen nach „Demokratie“, „Friedenssicherung“ oder „nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung“, die an sich nicht handlungsleitend sein können – bestehen sollen. Folgender Seitenhieb von Gesprächspartner WV auf die konkurrierende Entwicklungshilfe amerikanischer Provenienz verdeutlicht (am Beispiel der Frage nach dem lokalen Nutzen von NGO-Förderung) die Relativität und Diskussionswürdigkeit von Projektzielsetzungen:

Ich weiß aber nicht, [...] ob es nicht nur Fassade von Zivilgesellschaft ist. Das einzige was da induziert ist, ist, dass da eben Hunderte von Millionen Dollar durch die amerikanische Regierung rein geflossen sind, die eben gesagt haben ‚Ok, im project proposal steht halt: Baut Zivilgesellschaft auf‘, ja? ... Und streicht die Fassaden lila....

Abschließend wirft derselbe Gesprächspartner die selbstkritische Frage auf: *„Warum braucht eigentlich ein Ölland deutsche Entwicklungshilfe? Hat mir hier noch keiner so richtig erklären können.“* Von Projekten wird verlangt, „einen plausiblen und Erfolg versprechenden Weg zur Lösung eines gut definierten Problems anzugeben – in den meisten Fällen liegt aber kein gut definiertes Problem vor, das nur gelöst zu werden braucht“²²⁴, ist an dieser Stelle mit Besio festzuhalten. Bereits die Bestimmung relevanter Projektziele und die Auswahl adäquater Vorgehensweisen sind Entscheidungsprozesse, über deren Komplexität einschlägige Planungsinstrumente leicht hinwegtäuschen können. So liest man in einem Handbuch zur Planung von Entwicklungsprojekten, dass „generell alle Wertungen den Politikern überlassen bleiben [sollen], die letztlich für die Entscheidung verantwortlich sind“²²⁵. Projektanalysen hingegen sollen „den politischen Entscheidungsprozeß rational machen“²²⁶. Hier aber ist zu fragen, worauf sich die geforderte Rationalität bei der Bestimmung relevanter Problemzusammenhänge oder geeigneter Mittel stützt. Musto ist zuzustimmen, wenn er schreibt: „Entwicklungspolitische Rationalität ist die Rationalität der sie betreibenden Institutionen; eine höhergeordnete Rationalität im Hintergrund ist nicht erkennbar.“²²⁷

Es lässt sich resümieren, dass die inhaltliche Konzeption von Entwicklungsprojekten, im Sinne einer Bestimmung ihrer Ziele und Mittel, als ein Konglomerat aus zahlreichen politischen und organisatorischen Strukturen erscheint. Indem Organisationen im Rahmen von Projekten externe Komplexität in interne Probleme transformieren, entscheidungsleitende Zwecke definieren und daran ausgerichtet (vermeintlich nachgeordnete) Mittel programmieren, können sie Komplexität absorbieren und Systemrationalität erreichen; absolute Kriterien der Richtigkeit und Rationalität des Handelns können diesem Verständnis nach jedoch nicht existieren.²²⁸ Die Zwecksetzungen und

²²³ Zur prinzipiellen Unentscheidbarkeit von Projektentscheidungen vgl. Besio 2006: 138f.

²²⁴ Besio 2006: 140

²²⁵ Gasparly 1980: 6

²²⁶ ebenda

²²⁷ Musto 1987: 421

²²⁸ vgl. Luhmann 2007: 74

Mittelbestimmungen in Projekten sind insofern als Entscheidungen unter anderen zu betrachten.

4.1.3 Sozialdimension: Bestimmung der personellen Ressourcen

Hinsichtlich der personellen Zusammensetzung von Entwicklungsprojekten wird zunächst über die Stelle des Projektleiters entschieden, dessen Vorhandensein eine organisatorische Grundanforderung an ein Projekt darstellt.²²⁹ Generell ist bei Einstellungsentscheidungen die Annahme ausschlaggebend, dass die Fähigkeiten und Einstellungen einer Person zu den über die Stelle definierten Erwartungen der Organisation passen. Solche Erwartungen des Zueinanderpassens ergeben sich entweder aus Prüfverfahren wie Vorstellungsgesprächen oder aber als „Kondensat aus Erfahrungen im Umgang mit der Person.“²³⁰ Es ist daher nicht unüblich, die entsprechenden Projektleiterstellen mit Bewerbern innerhalb der eigenen Organisation zu besetzen. Vor allem im Falle parteinaher Stiftungen, in denen das Profil der zu besetzenden Stelle nicht nur fachlich, sondern auch weltanschaulich definiert ist, und insofern der Aspekt „Einstellungen“ mindestens so wichtig ist wie der Aspekt „Fähigkeiten“, rekrutiert man gerne innerhalb der eigenen Organisation. Hierdurch kann man zum einen auf die genannten Erfahrungen zurückgreifen, zum anderen schränkt die Kombination fachlicher Kompetenzen mit entsprechender Auslandserfahrung und willkommener „Gesinnung“ bzw. gesellschaftspolitischem Engagement den Bewerberpool entsprechend ein. Kompetenzen wie Landessprachkenntnisse scheinen für die Leitungsebene überraschenderweise hingegen eher zweitrangig behandelt zu werden, wie in den Interviews deutlich wird.

Das Zusammenbringen der weiteren projektspezifischen Kompetenzen obliegt in der Regel dem Projektleiter, der in der Folge für die weiteren Stellenbesetzungen verantwortlich und insofern stark strukturprägend ist.

4.2 Faktoren der Entscheidungsfindung

Im Folgenden werden wichtige Faktoren skizziert, die sich unter Projektgesichtspunkten als entscheidungsleitend erweisen können.

4.2.1 Zeit

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass sich vor allem die spezielle Zeitform eines Projekts selektierend auf die Themenwahl auswirkt. Da Projekte zeitlimitierte Einheiten sind, müssen auch die zu bearbeitenden Themen entsprechend eingegrenzt werden: „Ziele sollen realistisch sein, d.h. mit den vorhandenen Ressourcen und angesichts der Rahmenbedingungen erreichbar.“²³¹ Projektinhalte müssen also den geberinduzierten Laufzeiten angepasst werden. Im Rahmen der anfänglichen Projektentscheidung wird daher zumeist eine Differenzierung zwischen Oberzielen und untergeordneten

²²⁹ vgl. Boos/Heitger 1991

²³⁰ Luhmann 2006: 287

²³¹ GTZ 1997: 10

Zielsetzungen vorgenommen. Dies soll eine Bearbeitung auch unter der Bedingung begrenzter zeitlicher Ressourcen ermöglichen.

Zum Beispiel, wenn wir mal diesen Pfeiler ‚Parteienzusammenarbeit und politischer Dialog‘ nehmen [...] - das kann man nicht innerhalb der drei Jahre erreichen. Egal wie viel wir arbeiten, wir werden es nicht schaffen, dass innerhalb von drei Jahren Georgien eine musterhafte pluralistische Parteiendemokratie ist. Sondern das sind Ziele, die sind so auf einen schon längerfristigen Horizont, vielleicht fünfzehn Jahre, hin ausgerichtet. Und deswegen haben wir zu einem Oberziel immer Ziele, und diese Ziele sollen dann konkret zu dem Oberziel beitragen und zwar innerhalb der drei Jahre. (Gesprächspartnerin DF)

Als ein Unterziel zur Förderung des politischen Dialogs benennt dieselbe Gesprächspartnerin beispielsweise die Unterstützung der lokalen Parteien in der *„Stärkung ihrer Programmatik“*. Das heißt, dem westlichen Demokratieverständnis entsprechend sollen sich Parteien unabhängig von konkreten Politikerpersonen zu Programmparteien entwickeln. Sie erklärt: *„Da werden wir ganz massiv jetzt dran arbeiten in den nächsten drei Jahren. Weil ich auch sehe, das ist Zeit und man kann es anfangen – jetzt!“* Entscheidungsleitend ist also die Möglichkeit zeitlicher Sequenzierungen und zumindest so genannte Unterziele müssen also so konzipiert werden, dass sie innerhalb des bewilligten Projektzeitraums realistischerweise als erreichbar gelten können.

4.2.2 Messbarkeit

Projektziele müssen so gewählt werden, dass ihr Erreichen oder Nichterreichen zu einem gegebenen Zeitpunkt in irgendeiner Form feststellbar ist. Eng gekoppelt an die Voraussetzung der Durchführbarkeit von Projekten ist daher die Forderung nach Messbarkeit ihrer Erfolge. Das heißt, im Rahmen von Evaluationen muss nachvollziehbar sein, inwieweit man den vereinbarten Zielen nachkommt:

Und dafür sind dann eben diese ganzen Indikatoren wichtig, dass man nicht nur einfach schreibt: ‚Ja, wir haben die Demokratie gefördert und das ist total super gelaufen‘. Sondern, man muss es halt versuchen, zu belegen. Und das ist dann natürlich schwierig, weil wie belegt man, dass ... ne dass irgendwie die Demokratie zugenommen hat. Und dafür braucht man dann konkrete Ziele, und die muss man dann möglichst genau belegen können. (Gesprächspartnerin DF)

Solche Indikatoren können sich laut GTZ *„auf physische Outputs (z.B. Ernteerträge) oder Veränderungen in der Organisation (z.B. Partner plant besser) beziehen“*²³². Für ein Beispiel aus der Wirtschaftsförderung sei Gesprächspartner WF zitiert:

Dass wir ein Ziel definieren und der Indikator dafür, dass wir das Ziel erreicht haben, heißt dann meinerwegen: ‚Zwei Verbände sind gegründet und können sich selbst finanzieren‘ das kann ein Indikator sein für ein Ziel. Weil, wir müssen ja irgendwie festlegen, ob wir dann auch was machen und ob wir ein Ziel erreichen. Also wird erst ein Ziel definiert vom BMZ und dazu dann Indikatoren.

Die Wahl geeigneter Indikatoren ist in der Entwicklungspraxis jedoch nicht unumstritten. So lautet die Kritik einer Projektfortschrittskontrolle von Projekt WS: *“The indicators are partly difficult to measure, and sometimes unspecific or, redundant.”* Es zeigen sich in den befragten Projekten grundlegende Unterschiede in der Festlegung von Kriterien. Während man in einer Organisation vor einigen Jahren eine Umstellung auf quantitative Indikatoren vorgenommen hat – *“Früher war die Evaluierung eher qualitativ orientiert, aber jetzt*

²³² GTZ 1997:19

versucht man eben mit diesem quantifizierbaren Zielen, also Ziele, für die es dann quantifizierbare Indikatoren gibt, zu arbeiten.“ (Gesprächspartner WV) – beschreibt man in Projekt *Demokratieförderung* das Ringen um eine qualitative Messbarkeit:

Beispielsweise, wenn man was macht mit Breitenwirkung, wo man sagt: ‚die Bevölkerung soll über das Wahlgesetz aufgeklärt werden‘. Dann wäre zum Beispiel ein Indikator, wie viele Leute teilgenommen haben, weil das ja interessant ist mengenmäßig. Also kann man dann bei den Seminaren einfach die Teilnehmer zählen. Das ist nett, aber nicht immer aussagefähig. Weil, es ist ja nicht gesagt, ob die da zuhören oder irgendwas verstanden haben. Und deswegen, am meisten kämpfen wir im Moment damit, qualitative Indikatoren zu entwickeln. Das ist ein Prozess, das ist wirklich schwierig. Weil, wie gesagt, manche Indikatoren sind sinnvoll, aber die sind unglaublich schwer zu belegen [...] Wenn's um diese Programmatik geht, kann man mal überlegen...was wäre da ein guter Indikator ... also, dass beispielsweise die Parteien, bevor sie ein neues Programm verabschieden, dass da ne Beratung stattfindet. Jetzt sind das aber Sachen, die halt idealtypisch auch nicht immer passieren. Also, die man dann auch nicht immer belegen kann. Und das ist relativ schwierig, das zu erlernen und aufzustellen und da arbeitet im Moment eigentlich die ganze Organisation dran. Das ist ein Lernprozess und wir sind eigentlich schon ganz weit und es wird eigentlich auch jedes Jahr besser. (Gesprächspartnerin DF)

Solche Uneinigkeiten verweisen auf eine allgemeine Problematik der Messbarkeit von Entwicklungsmaßnahmen.²³³ Insbesondere solche Interventionen, die auf längerfristige gesellschaftliche und politische Veränderungen abzielen und sich abstrakt formulierten Zielsetzungen wie Demokratieförderung oder Armutsminderung verschrieben haben, sind schwierig zu evaluieren.²³⁴ Ein grundsätzliches Problem besteht zum einen darin, dass solche Maßnahmen, ihren eigenen Angaben zu folge, nur langfristig eine feststellbare Wirksamkeit entfalten. Dies ist jedoch vor allem vor dem Hintergrund der Fremdalimentierung und Verwendung öffentlicher Steuergelder prekär: „Es wird als ein zentrales Paradox der Entwicklungszusammenarbeit angesehen, dass die Geberstaaten relativ kurzfristige Nachweise für die Wirksamkeit ihrer Investitionen verlangen, die Orientierung am Capacity Development diese kurzfristigen Wirksamkeitsnachweise aber nicht sinnvoll erscheinen lässt. [...] So wird in vielen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit ein Spagat zwischen einem Nachweis kurz- oder mittelfristiger Effekte und dem Bemühen, ein nur langfristig wirksames (und bewertbares) Konzept zu vertreten, versucht.“²³⁵ Zum anderen handelt es sich bei den Zielsetzungen in Entwicklungsprojekten zumeist um Wertformulierungen (vgl. Kap. 4.3), deren Evaluierung per se schwer fällt.²³⁶ Auch in den befragten Projekten wird auf das Problem einer Zurechnung von Effekten auf bestimmte Maßnahmen hingewiesen:

Es ist später sowieso die Frage, ob wir die Veränderung herbeigeführt haben oder die Gesellschaft allgemein oder die Amerikaner oder was war es denn? (Gesprächspartner WF)

Inwiefern es unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten sinnvoll ist, Erfolgsbestimmungen von Einzeleingriffen her zu bemessen und inwiefern Projektevaluationen als Momentaufnahmen überhaupt Prognosewerte liefern können, soll im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht weiter diskutiert werden. Festzuhalten ist jedoch, dass Evaluationen, so problematisch sie auch sein mögen, in Entwicklungs-

²³³ Kühl (2007: 287) stellt fest, dass der Erfolg von Entwicklungshilfe heute maßgeblich anhand von quantitativen, häufig monetären, Indikatoren bemessen wird: „Es spricht vieles dafür, dass Zahlen die ‚Lingua Franca‘ sind, mit denen sich in der Entwicklungshilfe verständigt wird.“

²³⁴ vgl. auch Eberlei 2002

²³⁵ Kühl 2004: 239 f.

²³⁶ vgl. ebenda

projekten immer wieder unmittelbar entscheidungswirksam werden: „Sie regen die Entscheidungsträger zu Handlungen an: Projekte werden gestartet oder gestoppt, verbessert oder eingemottet, weiterbetrieben oder umstrukturiert. Jede neue Entscheidung schafft neue Realitäten; viele Projekte wurden letztlich durch permanente ‚Verbesserungen‘ und ‚Korrekturen‘ zum Exitus befördert.“²³⁷ Ungeachtet der Kritikwürdigkeit einzelner Methoden²³⁸ und der beschriebenen grundsätzlichen Problematiken geht die Bedingung der Messbarkeit in unterschiedlicher Weise von Beginn an in die Projektplanung ein. Durch die Angabe nachvollziehbarer Kriterien werden Projektentscheidungen rationalisiert und die Paradoxie der Rationalitätsforderung invisibilisiert.²³⁹

4.2.3 Personal

Während vor allem in kleineren Organisationen auch Projekte kreiert werden können, die auf die Kompetenzen und Interessen des bereits vorhandenen Personals zugeschnitten sind²⁴⁰ werden in den Projektplanungen großer und stark formalisierter Entwicklungsorganisationen in der Regel zunächst die zu besetzenden Stellen definiert und erst später entsprechend besetzt:

Die Projektziele wurden mir schon vorgegeben und zwar mit dem Antrag. Das heißt, das Projekt hat 2008 jetzt eigentlich angefangen, d.h. da wird dann der Antrag im Laufe des Jahres 2007 geschrieben und der wird in der Zentrale geschrieben, da war ich noch gar nicht vorgesehen. Da war das also noch gar nicht klar, dass ich als Person auf diese Stelle komme. Den hat also mein Länderreferent zusammen mit dem Teamleiter geschrieben und mit der Abteilungsleitung abgestimmt. Und das ist dann der Antrag, auf dem jetzt meine Arbeit beruht in den nächsten drei Jahren. (Gesprächspartnerin DF)

Die Form Person wird aber in der Folge der Projektimplementierung stark entscheidungswirksam, wie in Kapitel 4.3.2 beschrieben wird.

4.2.4 Organisationsprogrammatisierung

Der Referenzrahmen möglicher Projektinhalte wird natürlich nicht unerheblich mitbestimmt durch den Arbeitsschwerpunkt und die Programmatisierung der jeweiligen Entwicklungshilfeorganisation. So kann die Konzeption von Projekten zum Beispiel, wie im Fall von Projekt *Demokratieförderung*, dahingehend eingeschränkt sein, dass ein

²³⁷ Musto 1987: 449

²³⁸ Umstritten ist zum Beispiel die in der EZ verbreitete Methode der Selbstevaluation. So lassen viele Organisationen ihre Projekte durch eigene Mitarbeiter bewerten. Üblich sind auch Evaluationen durch externe Consultants. Da sich diese aber in einem Auftragsverhältnis befinden, ist zu vermuten, dass sich auch deren „Unabhängigkeit“ in entsprechenden Grenzen hält. Externe Evaluationen sind oftmals auch nicht zwingend. In Projekt *Konflikttransformation* beispielsweise fanden Wirksamkeitsüberprüfungen bislang ausschließlich durch die Organisation selbst statt.

²³⁹ „Rationalität ist durch die Alternativität als Option gerade ausgeschlossen [...] Also ein Paradox! Das läßt uns vermuten, daß die Rationalitätsunterstellung der Entfaltung dieser Paradoxie dient: ihrer Invisibilisierung durch Mystifikation und ihrer Auflösung durch Angabe von Kriterien oder Regeln, die dann ihrerseits sozial validiert werden können.“ Luhmann 1997: 832

²⁴⁰ Luhmann (2006: 273) beschreibt die Möglichkeit, dass „die vorhandenen Mitarbeiter an der Initiierung und Entscheidung über neue Projekte beteiligt [werden], sodass, auf Kosten der Breite der Projektpalette, Gewohnheiten und Erfahrungen gleichsam personalisiert (und nicht: programmformig) die Annahme bzw. Ablehnung von Projekten selbigen“. Dies ist sicherlich auch in der Entwicklungszusammenarbeit denkbar, in den Fallbeispielen wurde jedoch in erster Linie die hohe Entscheidungswirksamkeit der Prämisse Personal im späteren Projektverlauf deutlich (vgl. Kapitel 4.3.2).

politischer Bezug ersichtlich sein muss. Man legt hier Wert darauf, dass die Projektmaßnahmen nicht etwa der reinen Armutsbekämpfung o. ä. dienen:

Wir sind ja nicht eine Entwicklungshilfeorganisation wie viele andere, sondern wir suchen immer spezifisch eben diese Verlinkung zur Politik. Wir machen zwar manchmal konkrete Maßnahmen, die relativ ähnlich sind wie andere Maßnahmen, die andere Akteure der Entwicklungszusammenarbeit auch machen, aber die sind bei uns immer ergänzt um diesen politischen Ansatz, d.h. das muss in die politischen Strukturen rein. Also es reicht nicht, dass man sagt, wir machen so ne Schulung mit fünf Apfelstandbesitzern, sondern es ist ganz wichtig, dass die Kommune begreift, dass es ihre Aufgabe ist, diese Schulungen anzubieten. Weil die Kommune ein höheres Budget hat, wenn ihre Mitglieder, also die Bürger der Kommune, ein höheres Einkommen erwirtschaften. Und diese Prozesse transparent zu machen und in die Politik rein zu bringen, das sehe ich als unsere Aufgabe dabei an.

Auch bei Projekten ähnlicher Organisationen, die sich beispielsweise alle der „Demokratieförderung“ verpflichtet sehen, können sich einzelne Projektschwerpunkte erheblich unterscheiden. Das heißt, über eine erste gemeinsame Einschränkung hinaus werden auf Basis der organisationalen Selbstbeschreibung die möglichen Projektthemen weiter spezifiziert. „Wenn die Einrichtung eine bestimmte *mission* verfolgt, wird die Wahl möglicher Themen eingeschränkt. [...] Der Zweck oder die Aufgabe eines Instituts kann in die Form von Programmen gebracht werden. Bei dem Zweck und den Programmen von Instituten handelt es sich um interne Strukturen, die jedoch auch die Antwort auf Anforderungen sein können, die sich aus der Beobachtung der Umwelt ergeben (van der Meulen/Rip 1994: 33). Zudem kann die Strategie explizit sein und auf der Leitungsebene entschieden werden, sie kann sich aber auch implizit als Ergebnis einer Reihe von Projekten einstellen (Mintzberg/McHugh 1985).“²⁴¹ Gesprächspartnerin KT erklärt zum Beispiel, dass es „*ein brand*“ ihrer Organisation sei, sich mit Umweltthemen zu befassen:

Wir haben aber vielleicht hier keine echten ökologischen Projekte durchgeführt. Das war auch unser Ansatz, erst mal tatsächlich schwerpunktmäßig demokratische politische Kultur zu fördern, dann die Konflikttransformation zu fördern. Das ist der Ansatz gewesen, aber es gab auch immer wieder Druck von der Zentrale. Und dieser Druck steigt jetzt gerade wieder auch mit dem Klimawandelthema usw., dass wir uns da auch mehr anschließen sollten.

Die Selbstbeschreibung der jeweiligen Entwicklungsorganisationen und die allgemeine Forderung nach Kongruenz lenkt die Projektthemenwahl somit in bestimmte Bahnen.

4.2.5 Organisationskultur

Neben der offiziellen Organisationsprogrammatik können bei der Initiierung eines Projekts auch nicht explizierte (organisations-)kulturelle Einflüsse eine Rolle spielen. Beispielsweise wird die Tatsache, dass die meisten internationalen Organisationen, die im südlichen Kaukasus aktiv sind, ihre Projektbüros in Tbilisi eröffnen, in der Regel mit pragmatischen Erwägungen erklärt:

Sonst gerät man ja in diese Konfliktkonstellation mit hinein. Also, es ist an sich... die meisten internationalen Organisationen machen's hier genauso. [...] Weil es sich als unpraktikabel erwiesen hat, das Hauptbüro in Armenien oder Aserbaidschan zu haben, was lange Zeit dann ja dann auch Visaprobleme gab. (Gesprächspartnerin DF)

Gesprächspartner WV, der diese lokale Schwerpunktsetzung als „*strategischen Fehler*“ bezeichnet, gibt jedoch zu Bedenken:

²⁴¹ Besio 2006: 142

Ach, da mögen auch so Erwägungen eine Rolle spielen, dass die Leute Tiflis auf den ersten Blick attraktiver finden und sich sagen: ‚da würde ich lieber wohnen‘. Solche Dinge darf man auch nicht unterschätzen, die spielen manchmal ne Rolle. [...] ‚Ok, die drei Kaukasusländer sind klein, wir haben nur Geld für ein Büro, also setzen wir das Büro nach Tiflis‘. Das hat aber zur Folge, dass in Aserbaidschan nix ankommt und dass die Aserbaidschaner, die eigentlich, zumindest wirtschaftlich, der Motor des Ganzen sind [...], sich verarscht fühlen oder nicht wahrgenommen fühlen. Und sich dann halt auch sagen: ‚Gut, wir sind von allen dreien halt die Muslime, ist ja klar, dass das immer in ein christliches Land geht‘.

Es empfiehlt sich, bei Projektplanungen eine offizielle Identifikation der Motive mit den Entscheidungsprogrammen und jeweiligen Zwecksetzungen der Organisation zu kommunizieren.²⁴² Die Begründung von Projektentscheidungen verlangt eine Sachargumentation, die von den persönlichen Präferenzen der Projektmitglieder absieht. Dennoch, so wird deutlich, mögen hier auch Motive Eingang finden, die nicht offen gelegt werden können.

4.2.6 Ausschreibungen und Programme

Bei der Entscheidung für ein Projekt können auch konkrete Ausschreibungen und Programme ausschlaggebend sein. „Da der erste Projektentwurf oftmals von einer anderen Instanz genehmigt werden muss, versucht man deren Selektionskriterien zu antizipieren. Eine Möglichkeit dafür besteht in der Orientierung an Ausschreibungen. Verglichen mit einzelnen Projekten können Ausschreibungen als [...] Metaentscheidungen auf der sachlichen Ebene angesehen werden. Dabei kann es sich um von [...] Förderorganisationen ausgearbeitete Rahmenprogramme handeln, die ihrerseits auf eine politisch gestellte Aufgabenstellung verweisen. Auf diese Weise ist das Projekt in eine Reihe von Entscheidungen einbezogen.“²⁴³ Für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit spielen hier vor allem Programme der EU eine wichtige Rolle. Da die EU selbst über keine Durchführungsstrukturen auf Projektebene verfügt, werden Projekte über einen internationalen Ausschreibungsmodus vergeben. Auch einige der befragten Organisationen beteiligten sich an solchen Ausschreibungen:

Wir können uns auch zum Beispiel um EU-Gelder bewerben. Jetzt gerade sind wir dabei, einen Antrag auszuarbeiten für ein Projekt. Das ist aber ... wie gesagt, das kann man vorher nicht vorhersehen, ob der genehmigt wird oder nicht. Aber das ist auch eine mögliche Finanzierungsquelle, die die Organisation generell weltweit immer mehr nutzt. (Gesprächspartnerin DF)

Zudem werden Projekte in der Region durch die übergreifende *Kaukasusinitiative* des deutschen BMZ ins Leben gerufen. Auch Organisationen, die hier zuvor noch nicht vertreten waren, haben im Zuge dieses Programms eigene Projekte gegründet:

Mit dieser Ausrufung der Kaukasusinitiative wurde dann ein richtiger Antrag mit konkreten Programmen aufgestellt und das wurde dann eben mit den konkreten Richtlinien zur Büroeröffnung und Büroplanung dann auch vollzogen. (Gesprächspartnerin KT)

Auch im Falle externer Ausschreibungen sollten die Projektziele mit der eigenen Programmatik abgestimmt sein. Innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit wird jedoch extensiv die so genannte „Geberorientierung“ vieler projekttragender Organisationen beklagt. Kritisiert wird hier, dass Organisationen ihre Projekte allein entlang den

²⁴² vgl. Luhmann 2006: 96

²⁴³ Besio 2006: 143

(erwarteten) Erwartungen der Finanzierungseinrichtungen konzipieren. Auch im Südkaukasus werde oftmals *„nur das gemacht, wofür es grants gibt. Und es wird nicht aus Belangen der Gesellschaft irgendwas auf die Beine gestellt, sondern eben das was donor ausschreiben und danach wird es angepasst“*, so Gesprächspartnerin KT.

Ungeachtet der Frage, ob solche Projekte sinnvoll sind bzw. ob *„jetzt irgendein Bedarf da wäre“* (Gesprächspartner WF) oder nicht, bieten Ausschreibungen und Programme sowohl den deutschen Entwicklungsorganisationen als auch ihren lokalen Partnern einen Selektionsrahmen, der die Entscheidungen über Projektkonzeptionen vorstrukturieren kann.

4.2.7 Lokale Umwelt

Auch die von der Organisation wahrgenommene lokale Umwelt beeinflusst die Entscheidung darüber, welche Projekte als durchführbar betrachtet werden. Anhand so genannter Umfeld- oder Situationsanalysen - *„Da gibt es auch so tools: also „Länderanalyse“, glaub ich oder „Länderstrategiepapier“ oder „Sektorstrategiepapier“, so was gibt es alles.“* (Gesprächspartner WV) - wird im Rahmen der Projektplanung das Projektumfeld ermittelt. *„Aus der Umfeldanalyse ergeben sich Einsichten in wichtige Bedingungen für den Projektverlauf. Dazu gehören die politischen Vorgaben des Partnerlandes und des BMZ oder anderer Auftraggeber, die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die Aktivitäten anderer Geberorganisationen, Technologien, fachliche Konzepte, natürliche und geographische Gegebenheiten“*, so die GTZ. Auch die Identifikation von lokalen Partnern und Zielgruppen gehört zur Analyse der Projektumwelt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass so genannte Zielgruppen nicht homogen sind: *„Zum Beispiel bei einem Projekt zur Förderung von Selbsthilfeorganisationen der Wirtschaft stellt sich heraus, daß die Verbände der Industrie und des Handels unterschiedliche Interessen haben.“*²⁴⁴ Projekte müssen sich laut GTZ *„am Wollen, Können und Dürfen der Zielgruppen“* orientieren. Konkret heißt das, dass sich zum Beispiel das gesellschaftliche Umfeld im Projektland dahingehend auswirkt, *„dass Sie gewisse Organisationformen gar nicht versuchen würden, ins Leben zu rufen, das ist hier einfach ein No Go, das macht man nicht“* (Gesprächspartner WF). Während die politischen Voraussetzungen in einem Land Projekte erfordern, die auf der unmittelbaren Zusammenarbeit mit den Ministerien basieren, fokussiert das entwicklungspolitische Vorgehen in anderen Projektländern vornehmlich auf privatwirtschaftliche Organisationen. Denn dort erschwert wiederum die Instabilität der politischen Institutionen und ihrer personalen Träger eine beständige Zusammenarbeit und zugleich sind die politischen Strukturen hinreichend liberal, eine Zusammenarbeit mit privaten Organisationen zu ermöglichen. Auf die Frage, auf welcher Basis man sich in der Praxis letztlich für eine bestimmte *„lokalspezifische“* Vorgehensweise entscheide, antwortet Gesprächspartner WV jedoch:

Auf diese Frage gibt es keine wirkliche Antwort. Denn das ist ein Prozess [...] und der ist auch nicht zu rekonstruieren... Man probiert Dinge aus, man macht sicherlich auch ein bisschen teilnehmende

²⁴⁴ GTZ 1997: 12

Beobachtung, indem man hier lebt und schaut, wie funktioniert hier das Land, die Verwaltung, die Menschen. Und dann versuchst du eben Strategien zu entwickeln.

Hier zeigt sich, dass sich trotz standardisierter *tools* zur Berücksichtigung von Lokalspezifika im Vorfeld der Projektplanung, ein gewisses exploratives Vorgehen vonnöten ist, das sich nur schwer formalisieren lässt.

4.2.8 Profilbildung

Die Umwelt von Entwicklungsprojekten besteht nicht nur aus kulturellen, rechtlichen oder politischen Rahmenbedingungen, aus Partnerorganisationen und Zielgruppen, sondern auch aus zahlreichen anderen Entwicklungsprojekten. Konkurrenz um Projektgelder und Legitimation erfordert daher öffentlichkeitswirksame Projekte und Profilbildung. Entscheidungen über Projekte werden somit nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Frage getroffen: „*Was machen die anderen, [...] Was ist sozusagen unsere strategische Lücke?*“ (Gesprächspartnerin DF). Durch die zunehmende Abhängigkeit von öffentlichen Ausschreibungen als Finanzierungsquelle erhöht sich der Wettbewerbsdruck und für halbstaatliche Durchführungsorganisationen verschärft sich hierdurch „das ohnehin schon bestehende Dilemma, als marktorientiertes Unternehmen und gleichzeitig als gemeinnützige Organisation agieren zu müssen“²⁴⁵.

Bis hier her lässt sich zusammenfassen, dass die Anfangsentscheidung, ob und wie ein Entwicklungsprojekt durchgeführt wird, durch viele unterschiedliche Parameter beeinflusst werden kann. Eine der zentralen Stärken, die man der Projektform zuschreibt, ist ihre Variabilität. Vor dem Hintergrund der vielfältigen Faktoren, auf deren Basis organisationale Entscheidungen getroffen werden, ist jedoch zu Bedenken zu geben, dass Variabilität nicht immer auch Problemangemessenheit bedeutet.²⁴⁶

4.3 Entscheidungsprämissen in Entwicklungsprojekten

In den folgenden Kapiteln wird dargestellt, in welcher Weise die organisationalen Entscheidungsprämissen Programme (Kap. 4.3.1), Personal (Kap. 4.3.2) und Kommunikationswege (Kap. 4.3.3) in Entwicklungsprojekten zum Tragen kommen.

4.3.1 Programme: Zwischen Wertformulierung und Zwecksetzung

Programme geben in Organisationen jene Kriterien an, nach denen entschieden werden muss. Oftmals sind sie als Regeln oder Vorgaben schriftlich niedergelegt, in Projekten z.B. in Form von *manuals*, Projektplanungsleitfäden, *policies* oder *Zielvereinbarungen*, teilweise werden sie aber auch lediglich verbal vermittelt. Während eine Besonderheit moderner Gesellschaften darin besteht, zwischen Zwecken und Werten zu unterscheiden²⁴⁷, liegt eine Besonderheit von Organisationen vor allem darin, dass sie in

²⁴⁵ Kaiser/Evers 2003: 99

²⁴⁶ vgl. Besio 2006

²⁴⁷ „Von Zwecken wird gesprochen, wenn das Handeln an das Erreichen spezifizierter Ziele ausgerichtet wird und Verantwortliche mit Sanktionen zu rechnen haben, wenn der Zweck nicht erreicht wurde. Zwecke richten den Fokus der Betroffenen auf die Frage, mit welchen Mitteln ein Zweck am besten zu erreichen ist. Werte sind im Vergleich zu Zwecken wesentlich abstrakter formuliert. Zwar liefern auch Werte Präferenzgesichtspunkte für Handlungen, aber sie lassen offen, welche Handlung gegenüber einer

ihren Entscheidungsfindungen beide Referenzebenen kombinieren können. Im Folgenden soll diese Kombination von instruktiven Zweckprogrammierungen und deutungsflexiblen Leitbildern und Wertformulierungen in Entwicklungsprojekten dargestellt werden.

4.3.1.1 Projekt als Zweckprogramm

Entwicklungsprojekte sind als Zukunftsprogramme auf das Erreichen bestimmter Zwecke angelegt und verfügen, abgesehen von der Anwendung hoch standardisierter Antrags- und Berichtssysteme, kaum über Konditionalisierungen.²⁴⁸ Auch Zweckprogramme lassen sich mit dem Ordnungsschema des Input/Outputmodells beschreiben: ein erwarteter Output des Systems wird als Zweck und der dazu notwendige Input als Mittel programmiert. Im Unterschied zu Konditionalprogrammen, welche die Lösung eines definierten Problems sozusagen zugleich mitliefern, geben Zweckprogramme aber lediglich eine Problemstellung vor. Bei der Anwendung von Zweckprogrammen in Organisationen besteht die Entscheidungsleistung also in der Lösung eines Problems, das im Programm definiert ist.²⁴⁹ Oder, um es in der Sprache von Entwicklungsprojekten auszudrücken, in der Verwirklichung eines Ziels: „*Alle Maßnahmen, die wir machen, leisten einen konkreten Beitrag zu der Erreichung dieser formulierten Ziele*“, erklärt Gesprächspartnerin DF.²⁵⁰ Wie wir in Kapitel 4.1 gesehen haben, werden im Rahmen der anfänglichen Projektentscheidung zunächst übergeordnete *Entwicklungsziele* (Demokratieförderung) auf mehr oder minder abstrakte *Projekt- und Programmziele* (Förderung freier und verantwortungsbewusster Medien) herunter gebrochen, die im Rahmen der Projektverwirklichung wiederum in konkrete *Aktivitäten* (öffentliche Podiumsdiskussionsreihen, Journalistenseminare) übersetzt werden müssen. Zwecksetzungen strukturieren die Zukunft, indem sie den Entscheidungsprozessen im Projekt besondere Kriterien der Selektion liefern.²⁵¹ Sie binden die Aufmerksamkeit der Projektteilnehmer, bündeln Interaktionen und erlauben somit die kontinuierlich sichernde Koordination von Kommunikationen. Gesprächspartnerin DF erläutert die entscheidungsleitende Funktion von Zwecken in ihrem Projekt:

Aber wir machen jetzt nicht so Entwicklungshilfe im Sinne von Brunnenbohren und Infrastruktur, sondern, das ist mir halt ganz wichtig, dass alles was wir machen wirklich auf die politische Ebene zielt. Also, das ist manchmal schwierig [...], also ich hab das schon öfter erlebt, dass manche da immer so ein bisschen vom Kurs abkommen, weil es immer so viele interessante Projekte gibt, wo man sich dann verleiten lässt, da irgendwie mit einem tollen Partner wo einzusteigen und dann manchmal die Begründung so ein bisschen politisch dünn ist. Aber ich finde das sehr sehr wichtig, dass wir wirklich immer diesen politischen Aspekt berücksichtigen.

anderen zu favorisieren ist. Werte geben einen groben Orientierungsrahmen und können anders als Zwecke nicht als Hilfe in konkreten Entscheidungsproblemen dienen (vgl. Luhmann 1968e: 68f.).“ (Kühl 2004: 236)

²⁴⁸ Um den Nachweis einer „effizienten Mittelverwendung“ zu erbringen, verfügen Entwicklungsorganisationen über ausgefeilte Evaluationsprogramme, deren detaillierte Analyse im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht geleistet werden. Die Problematik von Evaluationsprogrammen wurde in Kapitel 4.2.2 jedoch bereits angedeutet.

²⁴⁹ vgl. Luhmann 2007: 72

²⁵⁰ Zwecke werden in Entwicklungsprojekten als Ziele formuliert, ein Programmziel kann zum Beispiel lauten: „Ein an Rechtsstaat, Demokratie und Marktwirtschaft orientiertes Zivil-, Wirtschafts- und Verwaltungsrecht wird angewendet“ (unveröffentlichtes Projektpapier). Luhmann (2000: 163) schlägt vor, generell unter Zweck ein zukunftsbezogenes Differenzprogramm zu verstehen und von Ziel nur zu sprechen „wenn es auf die Unterscheidung Treffen/Verfehlen ankommt. Ein Zweck kann danach sehr wohl auch ein Ziel sein, wenn es darauf ankommt, ihn zu erreichen und nicht zu verfehlen“.

²⁵¹ vgl. Besio 2006: 156ff.

Hier wird deutlich, wie Zwecksetzungen koordinierend wirken, indem sie ein „Verlieren“ in der Pluralität von Themenfeldern vermeiden. Als beschlossene Entscheidungsprämissen isolieren sie bestimmte Operationsmengen, d.h. sie grenzen ein, womit sich das Projekt beschäftigen kann und womit nicht. Dennoch können Zwecke ein Entwicklungsprojekt nicht vollständig determinieren. Die beteiligten Organisationen müssen selbst austarieren, an welchen Punkten der Gesellschaft das Projekt konkret ansetzen soll und welche Vorgehensweisen dazu geeignet erscheinen. Der in der Entwicklungspolitik gebräuchliche Begriff der Durchführungsorganisation impliziert, dass politisch vorgegebene und eindeutige Ziele und Zwecke nur noch adäquat umgesetzt werden müssen. Die Implementierung von Entwicklungsprojekten ist jedoch ein fortdauernder Entscheidungszusammenhang und auch Zwecke und Mittel sind aus systemtheoretischer Perspektive programmatische Festlegungen von Entscheidungsprämissen, über die im System entschieden wird und die, solange sie gelten, Entscheidungsprozesse strukturieren. Managementratgeber für Entwicklungsprojekte fordern von Projektplanungen eine „sachliche und objektive Auswahl der Vorgehensweise“²⁵². Welche Maßnahmen jedoch für angemessen befunden werden, hängt von den Beobachtungen des jeweiligen Projekts ab und kann zwar zweckgeleitet, nicht jedoch objektiv sein. Zwecke können in Entwicklungsprojekten, wie wir gesehen haben, koordinierend und synchronisierend wirken, indem sie bestimmte Verweisungshorizonte abstecken, sie können aber das Projekt nicht in seiner Gänze vorherbestimmen.²⁵³ Wichtig ist zudem, dass die Zwecksetzung eines Entwicklungsprojekts selbst eine komplexe Entscheidung und die Zweck-Mittel-Beziehung unter Gesichtspunkten der Systemrationalität nur als ein Entscheidungszusammenhang unter anderen zu betrachten ist. Um es mit Kühl auszudrücken: „Es kann als eine zentrale Erkenntnis der postweberianischen Organisationsforschung angesehen werden, dass sich Organisationen nicht auf einen Oberzweck hin durchrationalisieren lassen, sondern die Umweltkomplexität in Form widersprüchlicher Anforderungen in die Organisation hineingetragen wird. Die widersprüchlichen Anforderungen können auf einer Sach-, Sozial- oder Zeitdimension bearbeitet werden.“²⁵⁴ Projektentscheidungen gehen demnach nicht in kausalen Zweck-Mittel-Erwägungen auf, wie es manche Planungsinstrumente suggerieren. Somit kann auch in der Folge nicht allein die Relevanz der Ziele und die Angemessenheit der Mittel als entscheidungswirksam betrachtet werden. Andere Entscheidungszusammenhänge können innerhalb des Projekts wichtiger werden, so dass durch diese Perspektivverschiebung auch das Problem der Rationalität in Entwicklungsprojekten in einem anderen Licht erscheint.

4.3.1.2 Entscheidungsprogrammierung durch Planung

Wie wir bereits gesehen haben, basieren Projekte auf einer Vielzahl von Vorentscheidungen. Projektmanagementleitfäden der Entwicklungszusammenarbeit unterscheiden dementsprechend zwischen der eigentlichen Projektimplementierung und

²⁵² Thor Möller 2000: [http://www.con-thor.de/Projektmanagement in der Entwicklungszusammenarbeit.pdf](http://www.con-thor.de/Projektmanagement%20in%20der%20Entwicklungszusammenarbeit.pdf) (10.07.09)

²⁵³ vgl. Besio 2006: 156 ff.

²⁵⁴ Kühl 2004: 245

einer vorausgehenden Planungsphase. An dieser Stelle sollen mit dem Begriff der Planung alle Programmierungen von Entscheidungsprozessen bezeichnet werden, die das Entwicklungsprojekt vorstrukturieren. Luhmann zu Folge ist Planung „die Definition eines Entscheidungsproblems und der Bedingungen seiner Lösung“²⁵⁵. Sie stellt in Organisationen somit die dritte Art von Entscheidungsprämissen, neben Personen und Kommunikationswegen, dar und ist von alltäglichen Verhaltensüberlegungen abzugrenzen: „Planen tut noch nicht, wer sich sein künftiges Verhalten überlegt [...] Sondern Planen ist die Festlegung von *Entscheidungsprämissen* für künftige Entscheidungen, oder kürzer formuliert: Planen heißt über Entscheidungen entscheiden.“²⁵⁶ Der Planungsbegriff bezieht sich somit auf die vorgegreifende Gestaltung der Zukunft und das Projekt lässt sich in diesem Sinne mit Besio als „die Einheit der Unterscheidung von Plan und Verwirklichung“²⁵⁷ bezeichnen. Stellvertretend für den Planungsbegriff der Entwicklungshilfe sei hier die GTZ zitiert:

Planung ist ein Klärungs- und Vereinbarungsprozess zwischen den Beteiligten einer Entwicklungsmaßnahme, die gemeinsam etwas verändern wollen. Pläne sind in die Zukunft reichende Entwürfe, in denen der zu diesem Zeitpunkt als bestmöglich erscheinende Weg für das Erreichen eines Zieles festgehalten wird. Sie dienen den Beteiligten als dokumentierte Vereinbarung über zielgerichtetes gemeinsames Handeln und ermöglichen den geordneten Umgang mit knappen Ressourcen. [...] Man unterscheidet zwei Arten von Planung: Bei der strategischen Planung werden Ziele vereinbart und Entwicklungshypothesen (angenommene Leistungs- und Wirkungsketten) zur Erreichung der Ziele formuliert, während bei der operativen Planung konkrete Maßnahmen und der Einsatz von Ressourcen zwischen den Beteiligten vereinbart werden.²⁵⁸

Nachdem im Rahmen der Zielsetzung ein für wünschenswert erachteter Zustand definiert wurde, soll die Planung unter Abwägung aller Alternativen „den besten Weg herausfinden“²⁵⁹. Abgesehen davon, dass verschiedene Kooperationspartner sehr unterschiedliche Kriterien zur Bewertung von Vor- und Nachteilen anlegen können – auch entwicklungspolitische Grundorientierungen bieten bekanntermaßen Interpretationsspielraum –, ist es per se unmöglich, Einblick in nicht verwirklichte Alternativen zu erlangen. Insgesamt besteht der Planungsprozess aus einem komplexen Netz von Entscheidungen zur Anfertigung von Entscheidungen, d.h. es handelt sich nicht um einen linearen Prozess der eindeutigen Ableitung von Mitteln aus Zwecken. Vielmehr liegt die Vermutung nahe, dass auch Ziele den jeweils verfügbaren Mitteln angepasst werden. Für diese Annahme spricht nicht nur die Konzeption so genannter „Entwicklungsprodukte“ (vgl. Kap. 4.3.1.8), sondern auch die Anwendung standardisierter Planungsverfahren. Die Projektmanagementliteratur der Entwicklungszusammenarbeit verweist einerseits auf die jeweilige Neuartigkeit der Situation und den „hohen innovativen Charakter“²⁶⁰ eines Projekts. Andererseits versucht man, zahlreiche Entwicklungsprojekte, die sich auf gleiche oder ähnliche Problemstellungen und/oder Zielregionen richten, anhand von Planungsinstrumenten zu standardisieren: „Projekte sollten möglichst nach einem festen Grundmuster verlaufen. [...] Der generelle Ablauf in der Projektplanung und -umsetzung

²⁵⁵ Luhmann 2007: 76

²⁵⁶ Luhmann 2007: 67 (Herv. i. Original)

²⁵⁷ Besio 2006: 15

²⁵⁸ vgl. http://www.gtz.de/de/publikationen/begriffswelt-gtz/de/include.asp?lang=D&file=8_31.inc (10.07.09)

²⁵⁹ GTZ 1997: 18

²⁶⁰ Thor Möller 2000: [http://www.con-thor.de/Projektmanagement in der Entwicklungszusammenarbeit.pdf](http://www.con-thor.de/Projektmanagement%20in%20der%20Entwicklungszusammenarbeit.pdf) (10.07.09)

sollte möglichst sequentiell abgearbeitet werden.“²⁶¹ Über die Form des Entwicklungsprojekts wird also unter der Zuhilfenahme organisationseigener Programme richtigen Entscheidens entschieden; und zugleich werden im Rahmen der Planungsentscheidung Prämissen festgelegt, die das Projekt selbst vorstrukturieren. Die Programmierung von Projektentscheidungen kann dabei mehr oder weniger detailliert ausfallen. In den Interviews wurde angegeben, man gehe nun in der Projektplanung „zielorientierter“ vor als früher, da dies „generell ein Trend in der Entwicklungszusammenarbeit“ sei (Gesprächspartnerin DF). In der Auslegung dieses Vorgehens aber ließen sich gegenläufige Tendenzen ausmachen. In manchen Organisationen werden die einzelnen Projektbausteine nun zunehmend durchdekliniert, Gesprächspartnerin DF verweist auf eine neuerdings „sehr ausgefeilte hierarchische Struktur mit Oberzielen, Zielen, Maßnahmen, Indikatoren“.²⁶² Andere Interviewpartner geben hingegen an, weitgehend selbständig auf der Basis von Ergebnisvereinbarungen zu arbeiten: „Also, mir fällt jetzt aus meinem Bereich gar kein Beispiel ein, was ich tun müsste, um die Ergebnisvereinbarung zu verletzen“ (Gesprächspartner TS).²⁶³ In jedem Fall aber liefern Pläne dem Projekt ein Schema der Selbstbeobachtung. Entlang der Unterscheidungen, die hierdurch angelegt werden, können Entscheidungen auf deren Verwirklichungen und Abweichungen hin beobachtet werden. Diese Funktionalität von Plänen in der Projektpraxis beschreibt auch Gesprächspartnerin DF:

Dann haben wir so einmal im Monat ein größeres Planungsmeeting, das machen die Teamassistentin und die zwei Projektreferenten und ich, wo wir uns hinsetzen und dann gucken wir uns unsere vier Ziele an - also die vier Oberziele und Ziele, die darunter geordnet sind - und sagen dann: 'was steht jetzt im nächsten Quartal oder in den nächsten Wochen zu diesem Ziel an? Welche Maßnahmen haben wir geplant, wie schaut das jetzt konkret aus in der politischen Situation? Können wir die noch umsetzen? Wollen wir die noch umsetzen? Fällt uns vielleicht was Besseres ein, haben wir eine andere Idee?' Und dann machen wir das quasi immer für das nächste Quartal so vorausschauend, dass wir so die Maßnahmen dann planen. Und das funktioniert eigentlich ganz gut.

Pläne verhelfen dem Projekt somit zur Verdeckung der paradoxen Unentscheidbarkeit von Entscheidungen und zur Kompensation seiner genuinen Ungewissheit. Das Problem der Unsicherheit wird durch Pläne und Programme zwar nicht aufgelöst, aber in eine für die Organisation handhabbare Komplexität überführt.²⁶⁴ Zugleich zeigt sich aber auch, dass die Unterscheidung zwischen Planung und Implementierung - und somit auch jene zwischen dem Projekt als Entscheidung und Entscheidungsprämisse - eine analytische ist. Planungen fallen nicht nur im Vorfeld eines Entwicklungsprojekts an, sondern auch immer wieder im späteren Verlauf. Für die Planung einzelner Projektaktivitäten bedeutet dies, dass zunächst nur grobe Schätzungen vorgenommen werden können, die im weiteren Projektverlauf verfeinert und präzisiert werden. Insofern bedeutet Planung nicht die Vorwegnahme aller Entscheidungen, sondern die Programmierung „richtigen“ Entscheidens.

²⁶¹ Thor Möller 2000

²⁶² In ähnlicher Weise besteht auch das Planungsinstrumentarium von Projekt *Konflikttransformation* in der Festlegung von „Programmzielen, Indikatoren, Leitfragen, Zielgruppen“.

²⁶³ Auch andere Interviewpartner beschrieben eine Entwicklung einer vormals deutlichen Formalisierung der Projektkonzeption hin zu einer offeneren Vorgehensweise.

²⁶⁴ vgl. Besio 2006: 158 ff.

Eine wichtige Funktion von verschriftlichten Plänen besteht zudem darin, dass sie den Planungsprozess gegenüber den politisch verantwortlichen Stellen und Geldgebern dokumentieren und transparent machen. Das Programmierungsverfahren einer Planung anhand ausgefeilter Instrumente soll die Einhaltung der zentralen Prämisse einer *effizienten* Verwendung öffentlicher Steuergelder sichern.²⁶⁵ Hierin liegt aber zugleich auch ein Dilemma von Planungen. Durch die organisatorische Notwendigkeit, Ressourcen vorab festzulegen, können Entwicklungsprojekte unter Umständen in Konflikt zu den eigenen Zwecksetzungen geraten. Denn durch Planungen werden Entwicklungsprojekte dem Druck ausgesetzt, die festgesetzte Anzahl an Personen auch einzustellen, die bereitgestellten Mittel zu verausgaben etc., selbst wenn sich dies im Projektverlauf als nicht sinnvoll erweist. Zudem setzen sich Projekte durch die Entscheidung für bestimmte Mittel einem Rechtfertigungsdruck aus, wenn die angestrebten Ziele durch diese Mittel nicht erreicht wurden.²⁶⁶ Neuere Planungsmethoden versuchen, dem durch größere „Offenheit“ und „Flexibilität“ entgegenzuwirken, unter verfahrensbürokratischen Gesichtspunkten, gerade in steuerfinanzierten Organisationen, sind dem jedoch recht enge Grenzen gesetzt. Entwicklungsprojekte bewegen sich somit in einem Spannungsfeld zwischen Effektivitätsansprüchen einerseits und Transparenzforderungen andererseits.²⁶⁷ Die Rechtfertigungszwänge, die mit Planungen verbunden sind, verweisen darüber hinaus auf ein zweites Problem: Entwicklungsprojekte zeichnen sich generell dadurch aus, dass man erst nach langer Zeit, wenn überhaupt, eine Rückmeldung über die Folgen der Intervention erhält. Solche Situationen aber bieten Dörner zu Folge den Nährboden für einen „Methodismus“, der die spezifische Komplexität der jeweiligen Situation unberücksichtigt lässt.²⁶⁸ So wirft man beispielsweise Projekt *Weinsektor* im Rahmen seiner Evaluation eine unangemessene Anwendung bereits bewährter Konzepte vor: *“Key weaknesses include [...] a tendency towards implanting concepts and instruments that have worked elsewhere.”* An anderer Stelle kritisiert man wiederum: *“The project [...] assumed a trial & error approach, which naturally led to outputs of a very mixed quality.”* Denn ein eher intuitives Vorgehen verträgt sich wiederum nur bedingt mit der Planungsideologie von Entwicklungsorganisationen. Es gilt also, sowohl ein allzu exploratives „*trial and error*“-Verfahren als auch die routinierte Anwendung probater Verfahren zu vermeiden. Entwicklungsorganisationen sehen sich somit vor der

²⁶⁵ Die Planungsabteilungen größerer Entwicklungsorganisationen bieten interne Workshops zur Projektkonzeption und Formulierung von Anträgen an und in fast allen Entwicklungsorganisationen verwendet man mittlerweile ausgefeilte Instrumente und Projektplanungsübersichten, die die Beziehungen einzelner Planungselemente zueinander in einer Matrix aus Oberzielen, Entwicklungsziel, Projektziel, Ergebnisse, Aktivitäten, Indikatoren, Annahme über externe Faktoren etc. abbilden. Exemplarisch zu nennen ist hier das von der GTZ entwickelte Instrument *ZOPP (Ziel Orientierte Projekt Planung)*. Dieses, in der EZ anfänglich kontrovers diskutierte, Planungsinstrument versteht sich als eine Weiterentwicklung des USAID Planungsverfahren *Logical Framework*, welches wiederum auf dem Konzept *Management by Objectives* basiert. Nach seiner Entwicklung in den 80er Jahren war die Verwendung bei GTZ Projekten beispielsweise obligatorisch (vgl. Kohnert et al. 1992: 5). Unter Flexibilitätsanforderungen und im Zuge der organisationsinternen Umstrukturierung wurde diese Forderung jedoch aufgegeben. Das ursprünglich höchst standardisierte Verfahren wurde mittlerweile dahingehend reformiert, dass es *„nicht mehr eine bestimmte Abfolge von verbindlich festgelegten Schritten und vorgeschriebenen Methoden“* bezeichnet, sondern *„vielmehr als das Planungsverständnis der GTZ begriffen werden“* (GTZ 1997: 27) soll. Dieses Planungsverständnis beruft sich auf „Offenheit“ und den Verzicht auf *„starre Regeln und schematisches Vorgehen“* (ebenda).

²⁶⁶ vgl. Kühl 1998

²⁶⁷ vgl. Rottenburg 2002

²⁶⁸ vgl. Dörner 1989: 258 f.

Herausforderung einer reflexiven Entscheidungsplanung, die eine Balance zwischen Strukturgebung durch Programmierung einerseits und flexibler Anpassungsfähigkeit andererseits erlaubt.

4.3.1.3 Flexibilität

Es wurde dargestellt, dass Pläne auf operativer Ebene durchhaus richtungsgebend sein können. Zugleich aber stößt die Planbarkeit von Entwicklungsprojekten, unter Aspekten der Zweckerfüllung, schnell an ihre Grenzen, denn „die historischen Daten, auf die jeder Plan gestützt werden muß, sind so rasch überholt, daß schon viel erreicht ist, wenn die Planung diesen Aktualitätsverlust teils bestätigen, teils ausgleichen kann.“²⁶⁹ Im Hinblick auf das Beispiel der Kaukasusregion hat die Vorläufigkeit aller historischen Daten mit den militärischen Auseinandersetzungen zwischen Georgien und Russland, unmittelbar nach Durchführung der Interviews, traurige Aktualität gewonnen. Einige der untersuchten Organisationen mussten ihre Arbeit vorübergehend einstellen und nicht nur jene Projekte, die sich schwerpunktmäßig mit Konflikttransformation beschäftigten, wurden zu einer teilweisen Neuordnung ihrer Prioritäten gezwungen. Aber auch zuvor gab es immer wieder Beispiele für erforderliche Richtungsänderungen in den Projekten, wie zum Beispiel Gesprächspartner PF erklärt.

Zum Beispiel jetzt in Armenien, da muss eventuell die ganze Strategie verändert werden, wenn wir da weiter arbeiten wollen. Man muss sich immer den aktuellen Entwicklungen anpassen. [...] In Armenien ist die Arbeit seit dem 1. März gar nicht mehr möglich, viele Partner sind verhaftet oder auf der Flucht.

Aber auch in weniger dramatischen Ausmaßen schlagen sich immer wieder Unplanbarkeiten als Kehrseite der Programmierung nieder, wie im Evaluationsbericht von Projekt *Weinsektor* deutlich wird: *„As concerns wine export promotion, the in general well designed and efficiently implemented intervention strategy failed to achieve the outcome and impact it deserved, due to unexpected changes in the project environment (Russian wine embargo).“* Neben solchen Veränderungen von politischen Rahmenbedingungen der Projekte sind auch projektinterne unvorhergesehene Entwicklungen, die eine Neuausrichtung des Projekts erfordern, nicht unüblich. Gesprächspartner WS beschreibt zum Beispiel einen ungeplanten Wechsel in der Partnerstruktur:

Wir sind jetzt fixiert auf die georgischen Wirtschaftssektoren Wein und Tourismus, haben ursprünglich aber auch einen Ansatz fahren sollen, der sich mit dem Agro-Processing beschäftigt hat. Insofern hat das Projekt auch einige, ich sag mal, *ups and downs* erlebt. Insofern, als es ja immer darum geht, mit den Partnern zusammen zu arbeiten. Und der georgische Partner ist im Herbst 2006 vom Wirtschaftsministerium gewechselt in das Landwirtschaftsministerium, was natürlich dem Gesamten auch einen ganz anderen ... wie soll sagen... *approach*, wie man so schön sagt, also einen ganz anderen Ansatz verschafft hat. [...] Wenn Sie erst mit dem Wirtschaftsministerium zusammen arbeiten wollen, haben Sie ganz andere Themenbereiche möglicherweise und ganz andere Interessenlagen, als wenn Sie nachher im Landwirtschaftsministerium landen. Noch dazu als Wirtschaftsfördervorhaben. Aber so war halt der Wunsch der georgischen Regierung. [...] Und insofern ist unser Schwerpunkt dann ab Ende 2006 eben in Richtung Weinvermarktung, Wein und Tourismus, was ja auch wieder mit Direktvermarktung zu tun hat, gerutscht.

Musto stellt fest: „Der Zufall ist das zuverlässigste, stets anwesende Element in der Anamnese jedes Entwicklungsprojektes. [...] Dies erfordert an Stelle einer rigiden, alles

²⁶⁹ Luhmann 1981:368

vorausschauenden Planung Lernfähigkeit, Flexibilität, Adaptionfähigkeit.“²⁷⁰ Angesichts der angeführten Beispiele nimmt es nicht wunder, dass auch in allen Interviews auf die Notwendigkeit hinreichender Flexibilität in den Projektentscheidungsfindungen hingewiesen wurde²⁷¹:

Wir arbeiten natürlich in so einem Bereich, eben Förderung der politischen demokratischen Kultur, und dass gewisse Ziele, die vor drei Jahren ... [...] Auch wegen dieser ganzen politischen Dynamik, die es hier, auch leider, gibt, lässt sich vieles nicht so genau in Planung mit rein nehmen. Aber dieser ganze Planungsrahmen hat auch eine gewisse Flexibilität natürlich. Und man kann auch während der Projektphase diesen Wandel auch dokumentieren, wir haben auch zum Beispiel so eine Maßnahmendokumentationsrahmen, wo auch Zwischenberichte auch gemeldet werden. [...] Also wir melden gewisse... also wenn es ungewollte Abweichungen gibt, schon. (Gesprächspartnerin KT)

Vor dem Hintergrund diverser Unwägbarkeiten nimmt die Forderung nach Flexibilität und Innovationsfähigkeit eine zentrale Stellung im Anforderungsprofil von Entwicklungsprojekten ein. Denn, um es mit den Worten Luhmanns auszudrücken, „in der Zeitdimension wird die Gegenwart auf eine Zukunft bezogen, die nur noch im Modus des Wahrscheinlichen bzw. des Unwahrscheinlichen gegeben ist. [...] Dieser Bruch zwischen der gegenwärtigen Zukunft und den künftigen Gegenwarten schließt Prognosen nicht unbedingt aus. Aber deren Wert liegt dann nur noch in der Schnelligkeit, mit der sie korrigiert werden können, und darin, daß man weiß, worauf es in diesem Zusammenhang ankommt. Es gibt also nur ‚provisorische‘ Voraussicht, und ihr Wert liegt nicht in der Sicherheit, die sie gewährt, sondern in der raschen und spezifischen Anpassung an eine Realität, die anders ausfällt, als man erwartet hatte.“²⁷² Systemtheoretisch betrachtet, sind Projekte potentiell selbstreflexive Maschinen, die verschiedene Arten von Abweichungen ermöglichen. Unberücksichtigte Aspekte oder Fehlentscheidungen der Planung können so in gewissem Rahmen korrigiert werden. Pläne erfüllen insofern vor allem die Funktion, „die Memoiren des Systems zu schreiben und umzuschreiben [...] oder: die Selbstsimplifikation des Systems unter sich ändernden Bedingungen aus seinen Produkten zu reproduzieren“²⁷³. Zugleich besteht jedoch in Organisationen ein gewisser Widerwille gegen Veränderungen und die Tendenz zur Konservativität. Abweichungen in Projekten sind mit Zeitaufwand und Kosten verbunden, zudem bringen sie erneute Abstimmungserfordernisse mit sich. Es besteht die Rechtfertigungspflicht gegenüber dem Geldgeber, sobald es sich „um eine Veränderung der Ziele, des Kostenrahmens oder wesentlicher Teile der Konzeption handelt.“²⁷⁴ Und vor allem müssen entscheidende Richtungsänderungen „auch dem Partner klar gemacht werden“ (WF). Prinzipiell kann es zwar überall Änderungen geben, dennoch sind nicht alle Planungsaspekte gleichermaßen flexibel. Einen eher rigiden Planungsrahmen gibt zum Beispiel das verfügbare Budget vor. Hier sind Änderungen kaum bis gar nicht möglich: „Na ja, Sie haben halt ein Budget und durch dieses Budget natürlich haben Sie schon eine Planung. Natürlich besteht eine gewisse Flexibilität, das ist schon so, aber ich kann jetzt nicht große Umschichtungen machen“, erklärt Gesprächspartner WF. Üblicherweise bekommt das Projekt ein Budget

²⁷⁰ Musto 1987: 459 ff.

²⁷¹ Heute fehlt auch in keiner Planungsdefinition von Entwicklungsorganisationen mehr der Hinweis auf den Prozesscharakter von Projekten und die Grenzen des Planbaren.

²⁷² Luhmann 2006: 140

²⁷³ Luhmann 1981: 368

²⁷⁴ GTZ 1997: 18

zugewiesen „und verteilt das dann so, dass man eben die Ziele erreicht mit dem Geld.“ (DF). Es wird von vereinzelt Abweichungen berichtet, bei denen das Finanzvolumen kurzfristig erhöht wurde (KT), dies seien aber Ausnahmen. Zudem lassen sich die Zwecke von Projekten, als tragendes Programm, nur sehr schwer ändern. Vergleichsweise einfacher sind Änderungen auf Seiten der Mittel. Gesprächspartner WV erklärt: *„Das Ziel ist sehr unflexibel, das steht fest. Aber der Weg dahin, der ist flexibel. Also wenn du so willst, ist das eine Art von zielorientierter Führung oder Steuerung.“* Diese Form einer asymmetrischen Behandlung von Zwecken und Mitteln stellt in Organisationen eine übliche Technik zur Situationsvereinfachung durch Ausschluss unendlicher anderer Möglichkeiten dar, die einen „oft überlebenswichtigen Gewinn an Zeit und Autonomie“²⁷⁵ ermöglicht. Da aber auch Zwecke nur Entscheidungsprämissen darstellen, lassen sie sich in gewissem Rahmen variabel halten. Das heißt, es ist prinzipiell auch möglich, Projektziele selbst zu ändern, „wenn der Sinn der Zielanpassung klar ist und der Nutzen die Kosten wettmacht“²⁷⁶. Entscheidend ist hierbei aber offenbar, dass sich die Gründe für Zielinversionen als *„Rahmenbedingungen“* externalisieren lassen.

Wenn sich die Rahmenbedingungen ändern, dann fixiert man das schriftlich, man sagt: „die Rahmenbedingungen haben sich so und so geändert, deswegen ist es nicht mehr möglich, dieses Ziel zu verfolgen, das Ziel muss so und so modifiziert werden. Und dann arbeitet man daran ab. Ja, das kann man machen. [...] also es wird dann wieder mit dem BMZ kommuniziert und dann genehmigt. [...] Das ist auch notwendig. Weil sonst ... das wäre so starr und da würde man sich so fesseln, das würde einfach nicht der Realität entsprechen, sondern das wäre dann ... tja, zwar irgendwie eine schöne Vorstellung von einem Projektmanager, aber das ist einfach nicht die Realität, die draußen stattfindet. Und es kann, also gerade in diesen Länder, in denen wir arbeiten, in den Transformationsländern, da kann das schnell gehen. Also, ja das passiert dann einfach mal schnell, dass sich ein Land, wo man stabil arbeiten konnte, wo man Partner hat, sich die Rahmenbedingungen sehr schnell ändern können.“ (Gesprächspartnerin DF)

Dadurch aber, dass Abweichungen vom vorgesehenen Ablaufschema in der Regel auf singuläre und nicht-reproduzierbare Faktoren zurückgeführt werden, die erst retrospektiv sichtbar werden, lassen sie sich kaum planerisch verwerten.²⁷⁷

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass durch eine zunehmend outputorientierte Planung die Anpassungsfähigkeit von Entwicklungsprojekten zu erhöhen versucht wird. Durch das Zugeständnis gewisser Freiheitsgrade in den Programmierungen versucht man, jener unauflösbaren Paradoxie des Projektierens zu begegnen, dass einerseits durch Planungen der Fortgang und die Ergebnisse der Projektarbeit möglichst genau vorherbestimmt werden sollen, andererseits aber „die Idee des Projekts selbst den Verdacht in sich birgt, dass etwas verändert werden kann“²⁷⁸. „Blaupausen sind nicht mehr gefragt“, zugleich aber soll „nicht der Beliebigkeit Tür und Tor geöffnet“²⁷⁹ werden. Daher sind die zugestandenen Änderungen genauestens zu dokumentieren und bleiben auf bestimmte Projektaspekte beschränkt. Neben diesen Abstimmungserfordernissen und den Kosten, die jede Änderung mit sich bringt, liegt das entscheidende organisatorische Dilemma vor

²⁷⁵ Luhmann 2007: 69

²⁷⁶ GTZ 1997: 10

²⁷⁷ vgl. Musto 1987 zu Fehleranalysen in Entwicklungsprojekten.

²⁷⁸ Besio 2006: 15 f.

²⁷⁹ GTZ 1997: 7 f.

allem aber darin, dass sich Flexibilität und Innovationsfähigkeit von Projekten nicht programmieren lassen.

4.3.1.4 Nachhaltigkeit

Für Organisationen ist das Ende von Projekten wesentlich, unbegrenzte Projekte hält man für unmöglich.²⁸⁰ Entwicklungsprojekte zielen jedoch zugleich auf Dauerhaftigkeit ab, das heißt ihre Wirkungen sollen über ihr eigenes Ende hinaus Bestand haben. So kann ein Projekt beispielsweise in der Gründung einer eigenständigen Organisation bestehen, deren Fortexistenz auch nach Projektbeendigung und Fremdalimentierung möglichst gesichert sein sollte. Gesprächspartner WS beschreibt das Prinzip folgendermaßen: *„Ich ziehe mich raus aus dem Geschäft als Vorhaben, als Donor, und habe alles auf stabile Füße einigermaßen gestellt. Und die müssen sich selbst miteinander um die Entwicklung kümmern.“* Nicht selten aber, so ein anderer Gesprächspartner (WF), erweist es sich unter Nachfragegesichtspunkten als *„eine falsche Entscheidung, diese Organisationsform zu machen [...] das muss ich vorher abklären, und das ist halt häufig ein Problem“*²⁸¹. Oftmals werden daher die von außen initiierten Organisationen in ein ganzes Netz von Projekten eingebunden und nach Projektbeendigungen lediglich weitergereicht:²⁸²

Nachhaltigkeit in dieser Richtung ist auch wichtig, damit man die Leute, die man am Anfang unterstützt, dann nicht gleich allein lässt, sondern versucht, die tatsächlich weiter aufzubauen oder zumindest die weiterzugeben an größere *Donor*-Organisationen. (Gesprächspartnerin KT)

Auch Gesprächspartner WF beschreibt die *„Übernahme“* gescheiterter Projekte durch andere Geberorganisationen:

Das waren UNDP-Business-Zentren. Da saßen also Leute drin, die hat UNDP bezahlt und die Ausstattung gemacht, alles gemacht und irgendwann war das Projekt vorbei - und dann waren die alle wieder da. [...] Die USAID hat dann denselben Fehler wieder gemacht, da war wieder mehr oder weniger alles tot, jetzt versucht aber die OSCE da irgendwas zu übernehmen und weiter zu machen.

Das Ideal der Nachhaltigkeit ist jedoch der zentrale Imperativ in Entwicklungsprojekten, an dem sowohl Fragen des Personal- und Ressourceneinsatzes als auch die Wahl geeigneter Projektträger bemessen werden soll. Gesprächspartner WF beschreibt vor diesem Hintergrund die unterschiedlichen zeitlichen und finanziellen Ressourcenplanungen von Projekten:

Wenn ich eine Programm- oder Projektlaufzeit, ich sag mal, von vier Jahren habe, dann plane ich die Entwicklung dieser Institution auf zwei Jahre. D.h. ich würde mich nach zwei Jahren wieder zurück ziehen und habe immer noch zwei Jahre, in denen ich da bin und gegebenenfalls, wenn Not ist, unterstützen kann, aber auch selber sehen kann, ob's nachhaltig ist oder nicht. Das geht unter Umständen nicht immer, weil in den ersten zwei Jahren am Markt einfach die Situation nicht gegeben ist, dass so ne Institution überhaupt gefördert und entwickelt werden kann. Dann wird's natürlich schwierig, wenn's zum Ende hin zugeht. ... Ist halt wieder eine Managementfrage... manche machen dann halt in den ersten Jahren was anderes und dann entlassen die quasi in die Unabhängigkeit raus zu dem Zeitpunkt, zu dem sie dann das Land verlassen.

²⁸⁰ vgl. Baecker 1999: 186

²⁸¹ Auch in einem vorliegenden Evaluationsbericht kritisiert man „a lack of information on MSME needs and demand. [...] Sustainability of the MSME support institutions, which were initiated or supported by the project, is still at considerable risk, and requires further provision of international expertise, as well as a review of funding mechanisms.“

²⁸² vgl. hierzu auch Kühl 1998: 60

Er kritisiert in diesem Zusammenhang die Vorgehensweise von Organisationen, die „klotzen nach typischer Geber-Manier“:

Aber ich vermeide, das ist so eine alte Weisheit, selbst als [entsendende Organisation, M.R.] etwas zu machen. Das wird nicht nachhaltig. [...] Und das ist so ein Ansatz, also den versuche ich, möglichst zu umgehen. Nicht hinzugehen und als Organisation etwas ins Leben zu rufen mit unseren hohen Standards, d.h. hohe Gehälter, Ausstattung ... die können nie überleben. Das gleiche gilt auch für eine Assoziation. Ich würde keine Assoziation gründen, die mit [entsandten] Leuten quasi besetzen, hoch zu bezahlen... da haben Sie zwar ne Qualität, aber die überlebt nicht. Stattdessen versuchen wir, lokale Leute dafür zu gewinnen [...] Und dann können wir in der Anfangsphase noch eine finanzielle Unterstützung geben bis die Finanzierung selber nachhaltig steht. Dass wir sagen, Ok, wann immer sie als Verband beginnen, haben sie mehr Kosten als Einnahmen, da unterstützen wir dann. Aber das ist schon sehr lokal ausgerichtet. [...] *Normalerweise* darf für einen Verband, wenn er klein anfängt, die Finanzierung kein Problem sein. Wenn man natürlich klotzt... so nach typischer Geber-Manier: wir gehen in ein tolles Gebäude rein, wir setzen da drei oder vier Mann rein, aber die besten, die wir kriegen können, bezahlen denen die höchsten Gehälter, die es gibt, die ganze Technologie, die dann sehr teuer ist, setzt man mit rein – dann wird's schwierig natürlich! Weil dann eben die Projekte in der Regel auch zeitlich nicht lang genug sind, um *so viel* Einnahmen zu generieren, dass die sich dann auch selber weiter finanzieren können.

Deutlich wird hier zweierlei: Zum einen gilt es, mit einer Diskrepanz umzugehen zwischen der angestrebten projektunabhängigen Eigenständigkeit der initiierten Maßnahmen und der limitierten Projektstruktur. Zum anderen, so zeigt sich, dass die Entscheidung über die jeweilige Vorgehensweise organisationsabhängig oder auch Projektleiterabhängig variiert, denn „Institutionelle und finanzielle Nachhaltigkeit“ (BMZ) lässt sich nicht organisatorisch programmieren. Solche Leitbilder können in Projekten zur Legitimierung von Entscheidungen herangezogen werden, sie weisen jedoch keine Operationalität als Programmbegriffe auf. Vielmehr, so Gesprächspartner TS, sei „*nachhaltige*“ Projektarbeit „*immer auch ein Stückweit Ausprobieren*“. Er erklärt, dass es zwar wichtig sei „*eine Struktur [zu] entwickeln, aber das muss auch so sein, dass es irgendwie ein Stückweit organisch wächst*“. Auch die GTZ weist in einer Reflexion der eigenen Wirkmächtigkeit darauf hin, dass man bei Projektplanungen unterscheiden müsse, zwischen den „Leistungen“, die bereitgestellt werden sollen, und den „Wirkungen“, die aus den Leistungen hervorgehen sollen: „Das Projekt kann Leistungen ‚garantieren‘, Wirkungen letztlich nicht.“²⁸³ Erst recht kann ein Projekt nicht für die Aufrechterhaltung möglicher „Wirkungen“ im Zeitverlauf verbürgen. Nachhaltigkeit erweist sich somit als ebenso wenig programmierbar wie Flexibilität.

4.3.1.5 Capacity Development

Seit den Anfängen der Entwicklungshilfe werden immer wieder neue Konzepte aufgelegt, die dem oben formulierten Anspruch auf Nachhaltigkeit Genüge tun sollen.²⁸⁴ Der ständige Wechsel der jeweiligen Labels geht nicht zuletzt auf den hohen Abstraktionsgrad der Ziele und die bereits beschriebenen Probleme der Wirkungsmessung zurück (vgl. Kap. 4.2.2). „Bei Unternehmen kann die Erreichung von Zielen in den Bilanzen abgelesen werden und der Erfolg kann häufig kausal zugerechnet werden. Bei Entwicklungshilfeorganisationen sind die Ziele wie ‚Armutsminderung‘ oder ‚Demokratieförderung‘ abstrakt formuliert und Erfolge und Misserfolge können häufig nicht kausal zugerechnet werden. [...] Entwicklungshilfeorganisationen sind aufgrund ihres

²⁸³ GTZ 1997: 12 f.

²⁸⁴ Für einen Überblick über die organisatorischen Moden in der Entwicklungszusammenarbeit vgl. Kühl 2004.

hohen Legitimationsbedarfs gegenüber dem Staatsapparat als ihren Geldgebern, gegenüber kritischen Massenmedien und gegenüber der wachsenden Anzahl von Lobby Organisationen genötigt, ihre Herangehensweise immer wieder neu zu gestalten.²⁸⁵ In ähnlicher Weise wird dies auch von den Gesprächspartnern beschrieben: *“Also in der Entwicklungszusammenarbeit [...] versucht man ständig, Sachen neu zu erfinden, neu zu definieren, weil man muss ja immer modern sein!”* (WF). Das derzeit dominante Leitbild, das in allen Interviews angeführt wurde²⁸⁶, heißt Capacity Development²⁸⁷. In diesem Konzept, das zurückgeht auf die Rede des Vizepräsidenten der Weltbank für Afrika Edward V.K. Jaycox Anfang der neunziger Jahre, bündeln sich sämtliche Ansätze zur ‚nachhaltigen Entwicklung‘. Der Definition des BMZ zu Folge bezeichnet Capacity Development „die Aufgabe, die Fähigkeiten von Menschen, Organisationen und Gesellschaften in den Partnerländern zu erhöhen und sie in die Lage zu versetzen, durch effektiven, effizienten und nachhaltigen Einsatz von Ressourcen ihre Lebensbedingungen aus eigener Kraft zu verbessern und eigene Ziele zu verwirklichen“²⁸⁸. Der Vorteil, so argumentiert man, bestehe in der *Integriertheit* und *Ganzheitlichkeit* des Ansatzes, der sich zugleich auf Individuen, Organisationen und gesellschaftliche Rahmenbedingungen bezieht.²⁸⁹ In der Praxis bedeutet dies, dass unter dem Begriff sowohl konkrete Fertigkeiten wie technisches Wissen und handwerkliches Können, als auch „Schlüsselkompetenzen“ wie die Fähigkeit Probleme zu analysieren, Netzwerke zu knüpfen etc. subsumiert werden.²⁹⁰ In den Interviews wird deutlich, dass der Begriff als „umbrella concept“²⁹¹ zur Beschreibung und Legitimation nahezu aller Maßnahmen dienen und organisationsabhängig ausgelegt werden kann. Auch Gesprächspartner KB räumt ein: *„viele ist auch einfach [Organisations-]Jargon und letztlich die Interpretation der lokalen Counterparts. Ich meine, 10, 15 Jahre war alles ‚Community Development‘ – und keiner wusste, was ‚Community‘ und was ‚Development‘ ist....Was ich mache ist eben: vormachen und überzeugen, also vorarbeiten und zeigen, wie man etwas macht und vor allem zeigen, wie man strategisch organisiert.“* Im Projekt *Wirtschaftsförderung* hingegen wird das Konzept speziell in Ausbildungsmaßnahmen übersetzt:

Na ja, also bei Capacity Building geht es eigentlich nicht um einen Organisationsansatz, weil das ist Institution Building. Capacity Building ist Ausbildung von Fachpersonal beim Counterpart in der Organisation. Da geht’s wirklich darum, fachliche Defizite durch Trainingsmaßnahmen oder durch Kooperationen mit anderen Institutionen auszugleichen. [...] Also, es ist in der Regel auf rein fachlich abgezielt, das mit diesen soft skills ist so eine Sache. Das hat dann wieder was mit Gesellschaftsformen zu tun, da kommen wir dann häufig auch an Grenzen wieder ran. Beispielsweise machen wir Trainings für Marketing und da werden dann die so genannten Marketingmanager von Unternehmen hingeschickt.

²⁸⁵ Kühl 2004: 259

²⁸⁶ Capacity Development wird inzwischen von nahezu allen Entwicklungsorganisationen als Leitbild vertreten, da der Charakter des Konzepts als Wertformulierung es gegen grundsätzliche Kritik abschirmt, Entwicklungshilfe wird zunehmend mit Capacity Development gleichgesetzt (vgl. ebenda).

²⁸⁷ Wahlweise auch *Capacity Building*. Beide Begriffe wurden lange synonym verwendet, Capacity Development setzte sich mit der Zeit jedoch durch, da die Betonung hier auf dem Aspekt des Weiterentwickelns von bereits vorhandenen Fähigkeiten liegt, während Capacity Building das Neuaufbauen von Fähigkeiten impliziert. Insofern stellt Capacity Development den „politisch korrekteren“ Nachfolgebegriff dar (vgl. ebenda).

²⁸⁸ BMZ 2008: 69

²⁸⁹ Kühl (2004: 247) kritisiert an diesem Ideal einer holistischen Vorgehensweise, dass hierdurch alte Steuerungsansprüche, von denen man sich, auch dank der Systemtheorie, bereits verabschiedet hatte, nun „durch die Hintertür“ wieder Eingang finden in die Entwicklungszusammenarbeit.

²⁹⁰ vgl. ebenda: 232

²⁹¹ Morgan 1998

Das sind junge Mädels, die sind frisch von der Universität gekommen aus Usbekistan. In Usbekistan haben Frauen auch relativ wenig zu sagen. Die kommen zu uns in' s Training rein, da hätte ich genauso gut auch mit dem Hund vom Nachbarn das Training machen können. Wenn die später in den Betrieb rausgehen, haben die weder ein Marketingbudget noch haben sie Einfluss auf irgendeine Managemententscheidung, die können noch nicht mal richtig mit ihrem Boss reden. Das sind zwar Marketingmanager, aber eigentlich bessere Tee-Sekretärinnen, ja? Der Boss sagt, was er will und... ich sag das mal übertrieben. Also das ist sehr schwierig dann auch mit soft skills zu arbeiten. Also wir beschränken uns, nicht immer, aber häufig eben, auf die fachliche Ausbildung der Leute, um fachliche Defizite dann auszugleichen. Das ist Capacity Building.

Durch seinen Charakter als abstrakte Wertformulierung, so zeigt sich, kann das Konzept kontextabhängig ausgelegt und in jeweils „passende“ Projektmaßnahmen übersetzt werden, insofern ist es in seiner Diffusität für Projekte durchaus funktional. Andererseits liefert es den Entwicklungsprojekten keine neuen *tools*, die nicht ohnehin schon in der Entwicklungszusammenarbeit angewandt werden. Auch hier handelt es sich also um keine unmittelbar handlungsleitende Zwecksetzung.²⁹²

4.3.1.6 Ownership und Partizipation

In der entwicklungspolitischen Kontroverse um die „richtige“ Entwicklungshilfe setzte sich früh die Überzeugung durch, dass Entwicklung nur als endogener, selbst getragener Transformationsprozess zu verstehen sei. Dementsprechend soll die Verantwortung für die Projekte in die Hände derjenigen gelegt werden, „die ihre Verhältnisse entwickeln wollen“²⁹³. Die zentrale Annahme dabei ist, dass „Veränderungsprozesse um so erfolgreicher [verlaufen], je aktiver die Zielgruppen an der Entscheidung über Ziele und Maßnahmen partizipieren und je entschiedener sie selbst *Ownership* für die angestrebten Veränderungen übernehmen, also je entschiedener ihre Identifikation mit den Maßnahmen und ihre Bereitschaft ist, diese eigenverantwortlich weiterzuführen“²⁹⁴. Mit dem Schlagwort *project ownership*, das vor allem unter Federführung der Weltbank durchgesetzt wurde²⁹⁵, wurde also der Überzeugung Ausdruck verliehen, dass die Entwicklungsländer als Sachhalter des Prozesses diesen eigenverantwortlich zu tragen hätten. In diesem Zusammenhang lässt sich auch die terminologische Umstellung von *Entwicklungshilfe* auf *Zusammenarbeit* verorten. Eigenverantwortung wird als wesentliche Vorbedingung für Effektivität und Nachhaltigkeit betrachtet²⁹⁶, und das Scheitern von Projekten vor allem einer mangelnden Identifizierung der lokalen Akteure mit den zu behebenden Problemen und einer ausbleibenden *Aneignung* der Maßnahmen zugeschrieben. Auch in den untersuchten Projekten wird *Ownership* immer wieder als Maßstab des Gelingens angeführt:

Es hat so einen kleinen Schritt in Richtung Verständnis von kollektiver Aktion gegeben. Und das ist ein ganz spannender Schritt gewesen. Und das war auch von meinem Gefühl her ein Stück weit n *break* in der Organisationsentwicklung, wo man gemerkt hat: ‚Aha, jetzt passiert also was, also es gibt ein Stückweit *ownership* bei den Mitgliedern‘. Ich hab also jetzt teilweise gesehen, dass auf den Webseiten das Logo freiwillig irgendwie angebracht wurde und auf den Visitenkarten steht dann manchmal auch [der Name der Assoziation, M.R.] und so was drauf. (Gesprächspartner TS)

²⁹² Zum Wertcharakter des Konzepts vgl. Morgan 1998.

²⁹³ Rottenburg 2002: 136

²⁹⁴ GTZ 2003: 7

²⁹⁵ vgl. Rottenburg 2002: 213

²⁹⁶ vgl. GTZ 2003: 7

Im Umkehrschluss stellt mangelnde Ownership die nachhaltige Wirksamkeit von Projekten in Frage, „weil man nicht demjenigen helfen kann, der das nicht möchte oder nicht auf diese Art und Weise“, so Gesprächspartnerin KT. Sie erklärt:

Gerade am Beispiel von diesen Regionen, wo es vielleicht gewisse Eliten gegeben hat, die immer wieder von oben diese Gesellschaft transformieren wollten, aber das eben nicht gelungen ist, weil man kein Verständnis dafür aufbringen konnte und von unten nicht auf diese Basis sich stützen konnte. [...] Das wurde sehr oft in diesem ganzen Transformationsgedränge übersehen, weil sehr oft verschiedene Politologen oder diese Think Tank-Sterne, die bestimmte Theorien auch gebaut haben, immer wieder in diesen Transformationsgesellschaften anwenden wollten und eben die Entwicklung zeigt, also weswegen ich auch sage, es ist nicht Europa... [...] Und also das ist unser Ansatz, zu sagen, dass man eben behutsam Menschen bildet, denen nicht einfach demokratische westliche Konzepte überstülpt, sondern, dass es erst mal denen klar wird, dass sie selber ownership dafür entwickeln, was deren Belange sind.

Ownership bedeutet im Sinne der Pariser Erklärung, dass den Gebern in den Entscheidungs- und Steuerungsprozessen der Entwicklungszusammenarbeit „eine unterstützende, aber keine führende Rolle mehr zukommt“²⁹⁷. Problematisch wird diese Forderung jedoch, sobald sie von der Ebene der Regierungsverhandlungen auf die Projektebene übertragen werden soll: „Die ‚Ownership‘ in den Partnerländern soll sich nicht nur auf die Wahrnehmung der Eigenverantwortung für Entwicklungsprozesse durch den Staat und seine Vertreter beziehen, sondern umfasst auch die Zielgruppen und ihre Organisationen sowie wichtige Akteure/Gruppen aus den verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen. Ownership wird als veränderliche Größe betrachtet und muss, wo noch nicht ausreichend vorhanden, im Verlauf einer Entwicklungsmaßnahme gefördert werden“, so die GTZ.²⁹⁸ Hier stellt sich jedoch die Frage, wie die Identifikation der beteiligten Akteure mit den vereinbarten Zielen von außen zu „fördern“ ist. Es handelt sich bei dieser Forderung um die Paradoxie eines „top down organisierten bottom up Prozesses“²⁹⁹. Auch Gesprächspartner WV verdeutlicht das strukturelle Dilemma, dass dem Gedanken einer verordneten oder erkaufte „Eigenverantwortung“ inhärent ist:

Was [Projekt *Teewirtschaft*, M.R.] zum Beispiel macht... also das ist thematisch sicher richtig, aber ich weiß gar nicht, ich bin halt ein bisschen skeptisch, selbstkritisch-skeptisch [...] Ich bin mir halt nicht sicher, inwiefern dieser Ansatz, das eben regierungsmäßig zu machen, wirklich was bringt. Weil, sobald du so Leute bezahlst oder eben eine Regierung einfach so was macht, ist nicht sichergestellt, dass die Gegenseite das wirklich will, wirklich wertschätzt, weil wenn sie es wertschätzen würde, würde sie es im Zweifel selber organisieren, zumindest ganz eng begleiten oder sich verantwortlich fühlen.

Wie in der oben zitierten Erklärung der GTZ deutlich wird, wird ein Weg, Loyalität und Identifikation zu fördern, in der möglichst breiten Partizipation der „Zielgruppen“ gesehen. Der Partizipationsanspruch aber ist zum einen mit einer ganzen Reihe pragmatisch-technischer Probleme behaftet, zum anderen ist er nur sehr bedingt mit der organisatorischen Logik des Projekts vereinbar. Erstens verbleiben viele Entscheidungsbefugnisse schon allein deshalb bei den Auslandsvertretungen der Entwicklungsorganisationen, weil diese für die Bereitstellung und Verwaltung der Gebermittel verantwortlich sind. Zweitens liegt das Spezifische eines Projektes, wie bereits beschrieben wurde, darin, dass es über ein vorab definiertes Ziel verfügen muss.

²⁹⁷ http://www.gtz.de/de/publikationen/begriffswelt-gtz/de/include.asp?lang=D&file=1_15.inc (10.07.09)

²⁹⁸ ebenda

²⁹⁹ Kühl (1998: 56, Herv. i. Original) benutzt diese Wendung zur Beschreibung von partizipatorischen Ansätzen.

Durch diese Zielbestimmung wird aber zugleich auch die Beteiligung der Akteure organisatorisch und projektabhängig vorstrukturiert: „Bei den einzelnen Planungsschritten hängt es von der jeweiligen Fragestellung ab, wer in welcher Weise beteiligt sein sollte.“³⁰⁰ So wird durch die Integration partizipativer Ansätze in die Form des Projektes ein Widerstreit zwischen unterschiedlichen Funktionslogiken auslöst, in dem sich letztlich die organisatorische Logik ‚Projekt‘ gegenüber der ‚Partizipation‘ durchsetzt.³⁰¹

4.3.1.7 Partnerschaftsprinzip

Ein zentrales Gebot der staatlichen Entwicklungshilfe ist die Zusammenarbeit mit lokalen Partnerorganisationen: „Entwicklungspartnerschaft und Eigenverantwortung der Partner sind die durchgängigen Gestaltungsprinzipien der Entwicklungspolitik. Sie sucht auf allen Ebenen die systematische Kooperation mit allen relevanten Akteuren, mit internationalen und staatlichen ebenso wie mit Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft.“³⁰² Auch in nichtstaatlichen Projekten hat man sich die Zusammenarbeit mit lokalen Partnern zum Prinzip gemacht:

Weil wir eben sagen, diese Arbeit mit Partnern ist ein ganz wichtiger Beitrag dazu, dass die NGOs sich verstetigen, dass sie sehr viel stärker eigenverantwortlich arbeiten und auch... also dieser Ownership-Gedanke, ne, dass der sehr viel stärker rauskommt. (Gesprächspartnerin DF)

Bei Entwicklungsprojekten handelt es sich also grundsätzlich um organisationsübergreifende Strukturen. Die beteiligten lokalen Organisationen können dabei in ihrer Beschaffenheit sehr unterschiedlich sein: staatlich oder nichtstaatlich, gemeinnützig oder privatwirtschaftlich, Behörden, Banken, Verbände etc.³⁰³ Prinzipiell unterscheidet man dabei zwischen Partnern und Zielgruppen: „Unter ‚Partnern‘ verstehen wir diejenigen Organisationen oder Arbeitseinheiten, mit denen wir direkt zusammenarbeiten. Sie sind die Kunden unserer Beratung, die Empfänger unserer Leistungen. Meist arbeiten wir in einem Projekt mit mehreren solcher Partner zusammen. Unter ‚Zielgruppen‘ verstehen wir die Leistungsempfänger unserer Partner.“³⁰⁴ Lokale Partnerorganisationen werden insofern als *Mittler* betrachtet, die die unterschiedlichen Geberleistungen kanalisieren und den jeweiligen Zielgruppen zugänglich machen sollen. Oder, um es mit den Worten von Gesprächspartner WV auszudrücken: „*die Frage ist ja immer, wie kriegst du das Wissen in die Bauern rein?*“

Gesprächspartner WF erläutert die Funktionalität der Multiplikatorenrolle:

Es kommt einfach schlichtweg aus der Arbeit heraus, dass wir zum einen sagen, ein Verband ist wichtig zur Entwicklung eines Sektors, zum anderen, dass wir nicht auf der Mikroebene arbeiten können. Also, wenn ich die Beratung von Einzelunternehmen übernehme, ist das sehr teuer und nicht nachhaltig. Sondern, wenn nachhaltige Förderung eines Sektors stattfinden soll, dann muss das über einen

³⁰⁰ GTZ 1997: 22

³⁰¹ vgl. Kühl 1998

³⁰² BMZ 2002: 4. Das BMZ, als Hauptfinanzier der deutschen Entwicklungshilfe, gibt eine ganze Reihe von Evaluationskriterien vor wie *Relevanz des Projektziels, Effektivität, Effizienz, Nachhaltigkeit* usw. Die Zusammenarbeit mit lokalen Partnerorganisationen ist jedoch eines der wenigen, das als konkretes Entscheidungsprogramm herangezogen werden kann.

³⁰³ In den untersuchten Projekten waren Regierungsorganisationen als auch privatwirtschaftliche Assoziationen und Wirtschaftsförderungszentren oder regionale Kleinstverbände von Teebauern usw. als Projektträger involviert.

³⁰⁴ GTZ: 1997: 4

Multiplikator gehen. Und der Multiplikator ist üblicherweise ein Verband, der später die Dienstleistungen dann seinen Mitgliedern anbieten kann.

Ein anderer Gesprächspartner beschreibt dieses Vorgehen als „*multiplen Mehrebenenansatz*“:

Der übergeordnete Ansatz war und ist, nicht auf der Mikroebene zu arbeiten, sondern auf der Meso- und Makroebene zu arbeiten. Meso-Ebene, steigen wir da ein, heißt natürlich: Sie brauchen erst mal Mesoebenen-Partner, um eine Zielgruppe zu haben. So. Damit diese Meso-Ebene dann wiederum auf die Zielgruppenebene – Mikro! - überhaupt ausstrahlen kann. So. Damit sind wir am theoretischen Bogen. Nun ist das in Georgien ein bisschen kompliziert, deshalb haben wir uns gerade auf der Meso-Ebene in unserem Ansatz darauf konzentriert, Institutionen und Strukturen zu schaffen oder zu befördern oder mit ihnen gemeinsam überhaupt erst einmal ein Umfeld zu schaffen, in dem sie agieren können und in Zukunft dann auch nachhaltig durch eigene Erwirtschaftung von Mitteln mit der Zielgruppe (!) Weinbauer, Weinfirma, Distributoren und so weiter, arbeiten zu können. Aus der Zielgruppe, die wir jetzt in der Meso-Ebene haben, wird nachher der Mittler, um dann wiederum andere Zielgruppen zu erreichen. Und in der Meso-Ebene sind unsere Partner auch wieder sehr schwierig zu identifizieren, weil es ein multipler Ansatz ist. [...] Ich kann zwar einerseits klar definieren, wer Zielgruppen und wer Mittler ist und gleichzeitig ist durch diesen multiplen Mehrebenenansatz es eben *nicht* klar. Oder kann erst auf einer Zeitschiene klar identifiziert werden, wer ist Zielgruppe, wer ist Mittler. Und manchmal gibt's auch die Vermischung zwischen Zielgruppe und Mittler. [...] Also, es sind immer Schritte ... Deswegen: ich muss erst einen Mittler ermutigen und motivieren, ja? Und diese Motivation kommt nicht von... einfach mal so innen heraus. (Gesprächspartner WS)

Es gilt also, Partner und Zielgruppen zu „*motivieren*“, denn aus organisationssoziologischer Sicht sind es nicht die Zielgruppen, die ein Projekt benötigen, sondern Projekte brauchen Zielgruppen und Ansprechpartner, um überhaupt existieren zu können.³⁰⁵ Die Festlegung von Zielgruppen ist aus Projektperspektive eine Form der Reduktion von Komplexität, indem eine bestimmte Art von Leistungen auf eine bestimmte Gruppe von Personen eingegrenzt wird. Und durch die Beschränkung der Kooperation auf einige wenige Partnerorganisationen wird ein komplexer Interventionsbereich auf einige wenige Organisationen eingegrenzt, die für die Geber beobachtbar und adressierbar sind. Oftmals kreieren sich Entwicklungsprojekte auch ihre lokalen Projektträger selbst. Neben den bereits beschriebenen Verantwortlichkeiten und Problemen, die mit der Bestandssicherung neu geschaffener Strukturen einhergehen, kann diese Konstellation auch zu projektinternen Unsicherheiten und Unklarheiten führen:

Da gibt's schon Probleme. Es gibt oder gab auch schon Fragen: ‚Sag mal, wieso kommt jetzt schon wieder einer und sagt, dass Euer Vorhaben jetzt zu Ende geht? Und wie geht's denn dann weiter?‘ Sozusagen: ‚Sind wir dann allein?‘ (Gesprächspartner WS)

Gesprächspartner WF erklärt daher: *“Wir sind sehr vorsichtig, irgendwelche neuen Organisationen zu gründen. Wir versuchen, bestehende zu nutzen.”*

Werden bestehende Organisationen als Projektträger herangezogen, wird die Auswahl „geeigneter“ Partner durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst. Zunächst müssen natürlich verfügbare Organisationen überhaupt bekannt sein, was zunächst banal klingt, aber in einem neuen Zielgebiet nicht selbstverständlich ist: *“Also zum Beispiel in Lateinamerika oder in Asien, wo wir teilweise schon Jahrzehnte in bestimmten Ländern arbeiten, da gibt es ganz fest etablierte Partner. Das ist aber hier noch nicht so“* (DF). Auch Gesprächspartner WF erklärt:

³⁰⁵ vgl. Kühl 1998: 55

In Aserbaidschan ist es schwierig, denn Sie müssen, bevor Sie anfangen, erst mal die Strukturen kennen. Die werden Ihnen ja nicht kommuniziert als Ausländer. Es ist ja nicht so, als würde man, wenn Sie rein kommen... Ihr Counterpart, z.B. das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung, würde Ihnen sagen: ‚Passen Sie mal auf, also wir sind so strukturiert, der und der hat Macht und da wollen wir erst gar nicht hingehen, weil wir wollen dem nicht auf die Füße treten‘. Das machen die ja nicht!

Zudem müssen diejenigen Organisationen, die zur Zusammenarbeit bereit sind, auch über hinreichende Handlungsfähigkeit verfügen. Unter diesem Aspekt spielen sowohl offizielle Gesetzeslagen (deren Anpassungen selbst zur Zielsetzung vieler Projekte und Programme wird) als auch inoffizielle gesellschaftliche Kräfteverhältnisse eine Rolle:

Ich bin ja nun nicht das erste Jahr in Georgien, also insofern vertrauen Sie einfach dem Bauch und der Nase. Man braucht natürlich ein gutes Team, was das sozusagen aus georgischem Gefühl heraus auch bewerten kann. So, und dann müssen Sie natürlich schauen, wo sind Altstrukturen, die mit Jungstrukturen nicht arbeiten können. In der Regel, wenn kommunistische Altstrukturen mit Jungstrukturen nicht arbeiten können, dann ist an den Jungstrukturen was dran. Weil die eben den Platzhirschen was streitig machen und Konkurrenz belebt das Geschäft. (Gesprächspartner WS)

Im Projektpapier *Tourismussektor* liest man: „Die verstärkte Fokussierung auf den Privatsektor ist dabei auch als Reaktion auf die schwierigen Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Sektor zu verstehen“ und Gesprächspartner TS erklärt:

Die Ansprechpartner selber wissen nicht, ob sie in einem Monat noch da sind und es gibt ja, also gerade in dem öffentlichen Sektor, gibt es ja eine massive Rotation. Und das ist eben auch noch mal eine interessante Überlegung, dass daher ja auch ein Stückweit ne Fokussierung auf privatwirtschaftliche Zusammenschlüsse passiert ist, entwicklungspolitisch gesprochen jetzt. Weil man gemerkt hat, dass die Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Sektor, wenn man tatsächlich auch ganz konkret auf unterer Ebene zusammen arbeiten will, nicht nur in finanzieller Zusammenarbeit, dass die nicht ganz unproblematisch ist. Und das sieht man auch jetzt beim Tourism Department, wo Strukturen einfach viel schwieriger zu händeln sind, als das in der Privatwirtschaft der Fall ist. Das sind andere Leute, das sind andere Strukturen.... Dadurch, dass es sehr viel politischer und das andere einfach wirtschaftlicher ist, funktionieren manche Dinge dort einfacher.

In einem anderen Projektland hingegen heißt es:

Man ist in der Wirtschaftsförderung fast ausschließlich auf Partner aus der Regierung angewiesen. Und auf eine ‚Zivilgesellschaft‘, die so regierungsnah ist, dass sie sich zum Teil sogar damit brüstet. Also, die Zivilgesellschaft, soweit vorhanden, ist sehr staatsnah. Eigentlich gibt es hier recht viele Civil Society Organizations oder NGOs, darunter aber sehr wenige, die wirklich mit Geberorganisationen konstruktiv zusammen arbeiten. Nur wenige sind ‚professionell‘ im Sinne von verantwortlich, organisiert und professionell gemanagt. Das heißt, die Geldgeber haben hier nicht das Gefühl, dass diese Organisationen unbedingt Legitimität besitzen. (Gesprächspartner KB)

Nicht zuletzt ist auch die jeweilige Organisationsprogrammatische und Selbstbeschreibung der Geberorganisation für die Partnerauswahl maßgeblich.³⁰⁶ So kann eine Zusammenarbeit mit nicht anerkannten Entitäten zum Beispiel in der einen Organisation das Kernstück ihres programmatischen Selbstverständnisses (Projekt *Konflikttransformation*), nach den Richtlinien einer anderen Organisation hingegen eine illegitime politische Kooperation mit Separatisten (Projekt *Parteienförderung*) darstellen. Während manche Projekte bevorzugen, mit etablierten Parteien oder jungen Akademikern zusammenzu-

³⁰⁶ So kann eine Zusammenarbeit mit nicht anerkannten Entitäten zum Beispiel in der einen Organisation das Kernstück ihres programmatischen Selbstverständnisses (Projekt *Konflikttransformation*), nach den Richtlinien einer anderen Organisation hingegen eine illegitime politische Kooperation mit Separatisten (Projekt *Parteienförderung*) darstellen. Während manche Projekte bevorzugen, mit etablierten Parteien oder jungen Akademikern zusammenzuarbeiten, konzentrieren sich andere auf Menschenrechtsorganisationen oder nicht registrierte NGOs usw.

arbeiten, konzentrieren sich andere auf Menschenrechtsorganisationen oder nicht registrierte NGOs usw.

Also, dadurch ursprünglich, dass wir auch gezielt als Projektpartner, im Unterschied sogar zu anderen deutschen auch oder amerikanischen großen Donor-Organisationen, immer im zivilgesellschaftlichen Milieu gesucht haben und eben manchmal auch nicht registrierte NGOs, weil unser Ansatz ist eben, nicht die etablierten NGOs, die es in Georgien vor allem gibt, die werden auch mit ziemlich großen Geldvolumen von größeren Stiftungen auch gefördert, sondern eben neue Initiativen zu entdecken, damit also dieses Milieu nicht verkrustet. (Gesprächspartnerin KT)

Besio weist darauf hin, dass der Auswahl von Projektpartnern „nicht immer eine rationale Entscheidung, die eine Analyse der auf den Markt verfügbaren Kompetenzen voraussetzt, zugrunde [liegt], sondern sie basiert häufig eher auf zufälligen Gelegenheiten, auf persönlichen Beziehungen und auf sekundären Aspekten wie der Einfachheit des Zugangs zu den Ressourcen des Partners“³⁰⁷. Auch Gesprächspartner WS verweist auf den Zufall beim Zustandekommen von Projektpartnerschaften:

Hach ja.. . entweder durch Zufall oder indem Sie sie identifizieren, indem Sie also Leute vor Ort identifizieren, abwägen, Partnerschaften überprüfen, indem Sie Leute auch erstmal auf Herz und Nieren abklopfen.

Typisch sind in Entwicklungsprojekten auch relativ starke selbstselektive Tendenzen in der Rekrutierung von Projektpartnern:

Also, praktisch ist es eigentlich so [...], dass eigentlich wöchentlich irgendjemand hier vorbeikommt von irgendeiner NGO mit einem Projektvorschlag, für den er gerne Geld hätte. [...] Ja, es ist fast immer so. Also, sie kommen zu uns, stellen eine Projektidee vor, dann schauen wir uns das an, gucken: ‚Passt die in unsere Zielsystematik rein? Passt das also nicht nur formell da rein, sondern vor allem auch von der Intention, von der Idee her? Ist das auch ne NGO, die zu uns passt?‘ Also, einfach.. ne, weil wir ja als [Organisation, M.R.] auch ganz bestimmte Werte vertreten, da gucken wir auch, dass das mit rein passt. Und wenn das alles gut ausschaut, also sowohl Ziele, als auch eben dieses Inhaltliche, dann vereinbaren wir zum Beispiel: ‚Ja, lasst uns doch mal gemeinsam diese und jene Maßnahme durchführen‘. (Gesprächspartnerin DF)

Viele Interviewpartner verweisen in diesem Zusammenhang auf ein gegenseitiges Auspielen verschiedener Projekte durch potentielle Projektpartner:

Wir haben zwar ein großes Büro, wir versuchen aber tatsächlich sehr finanzminimalistisch zu arbeiten. Das ist jetzt nicht eigene Lobhudelei, sondern tatsächlich ein sehr konkreter Ansatz, dass wir jetzt keine typischen Riesenkonzferenzen in schönen Erholungsgebieten zum Beispiel durchführen, was durchaus beliebt ist und leider inzwischen auch regionale Partner oder lokale Partner oft also dieses conference-hopping auch so betrieben wird, je nachdem wo das stattfindet, welches Hotel, ja welches Catering es gibt, wird bevorzugt. Wir haben von Anfang an darauf verzichtet und gesagt, diejenigen die für unsere Arbeit sich interessieren, werden auch jetzt nicht wegen des guten Essens kommen, obwohl natürlich eine gute Arbeitsatmosphäre sehr wichtig ist, aber nicht das Wichtigste. Damit die Inhalte nicht sozusagen damit überstülpt werden. (Gesprächspartnerin KT)

Auch Gesprächspartner WF berichtet:

Das ist das, was ich am meisten auch verurteile, wenn man heute bei Counterparts [...], gerade bei kleineren, ein Projekt initiiert. Also, hier gibt es, so an Universitäten oder so, solche ‚Research Instituts‘ und die kreieren sich selbst Projekte, laufen damit bei den Gebern rum, versuchen die zu verkaufen und die Finanzierung dafür zu kriegen. Und das ist eine reine Geldmaschine, um die eigenen Kosten zu decken. Nicht weil jetzt irgendein Bedarf da wäre. Die suchen sich aus: ‚Was könnte so ein Geber interessieren?‘ Kreieren dann eine Idee, ein Projekt und laufen damit rum.

³⁰⁷ Besio 2006: 260

Und Gesprächspartner WV spricht in diesem Zusammenhang von der Gefahr eines „*position buildings*“ durch Projekte:

Du willst ja Institutionen aufbauen, die wirklich einer Rationalität folgen. Du willst ja keine Institutionen aufbauen, wie jetzt bei dem Beispiel mit [Projekt X, M.R.], wo dann da so ein Typ sitzt, der von Tuten und Blasen keine Ahnung hat, aber sein Laptop, sein Auto, sein Büro, seine Sekretärin hat, ja? Dann hast du, würde ich sagen, eine *position* gebaut und keine *institution*!

Bei der Verpflichtung auf eine Projektpartnerschaft stellen daher „Vertrauen“ und „Bewährung“ zentrale Mechanismen dar. Sofern vorhanden, greift man gerne auf einen *pool* bekannter, bewährter und als vertrauenswürdig erachteter Organisationen als Träger der geplanten Maßnahmen zurück:

Also, wir arbeiten normalerweise mit den Unternehmen über viele Jahre schon zusammen in Sektoren. Wir haben viele Jahre im Textilsektor gearbeitet und in der Obst- und Gemüseverarbeitung, daraus ist die Sache mit dem Fruchtsaft entstanden. Und mit denen hat man 5,6,7, 8 Jahre bereits gearbeitet, kennt die Betriebe, hat ein Vertrauen mittlerweile zueinander und daraus entsteht das. (Gesprächspartner WF)

Auch Gesprächspartnerin DF beschreibt die Partnerrekrutierung als Bewährungsprobe:

Und da ist es so, dass wir es eigentlich so machen: wenn sich so was bewährt, also über ein Jahr, über zwei Jahre, dass man sieht, ‚Also wir arbeiten immer wieder mit dem Partner im Rahmen solcher Maßnahmen zusammen und es läuft sehr gut‘, dann überlegen wir, ob wir die auch zu Projektpartnern machen und ihnen eben so auch einen Teil des Budgets geben zur eigenen Verantwortung, die dann uns gegenüber Rechenschaft ablegen. Das ist natürlich auch ein Teil Organisationsförderung, weil man da ja auch ganz anderes Know-How dann aufbauen muss, auch was Abrechnung angeht usw. Das machen wir aber erst, wenn sich das bewährt hat [...] Wobei das halt so ist, dass wir das auch nicht laufen lassen. Sondern es ist schon so, dass meine Projektkoordinatoren da so eine Controllingfunktion übernehmen, die fragen dann immer wieder nach, um auch unsere Standards zu wahren: ‚Legt uns bitte das Programm vor, bitte aktualisiert den Kostenplan, habt ihr schon den Referenten angefragt, haben wir da schon ne Rückmeldung?‘ Also das findet schon viel statt.

Hier wird zugleich deutlich, dass die Stabilität, die durch Vertrauensverhältnisse geschaffen wird, für organisationale Kooperationen in der Regel nicht ausreicht. Zusätzlich müssen auch hier formale Strukturen geschaffen werden, die die Partnerorganisationen über Rechenschaftspflichten und Verträge an das Projekt binden. Ein grundsätzliches Problem der Umsetzung des Partnerschaftsprinzips liegt in der Verteilung von Verantwortlichkeiten. Die GTZ reflektiert diesen Rollenkonflikt folgendermaßen: „Soll das GTZ-Team ‚beraten‘ oder ‚machen‘? Diese Rollenklärung ist schwieriger, als es im ersten Moment aussieht, wenn man bedenkt, daß die GTZ-Berater als Manager des deutschen Projektbeitrags die Kontrolle über die GTZ-Mittel haben. Wie verteilt sich die Verantwortung für Managementfunktionen wie Projektplanung, Operationsplanung, Monitoring und Evaluierung, Berichterstattung, Projektfortschrittskontrolle auf das GTZ-Team und die Partner? Wie ist die Zusammenarbeit mit anderen Vorhaben? Wem ‚gehört‘ der Plan? Wer versagt, wenn das Projekt scheitert? [...] Wer bezahlt was? Wer bekommt was? [...] Ein wirkliches lebendiges Einvernehmen ist aber wichtiger als ein schriftlicher Formelkompromiß. [...] Rollen entwickeln und verändern sich. Sie müssen immer wieder neu geklärt werden.“³⁰⁸ Da ein „wirklich lebendiges Einvernehmen“ aber nun mal nicht programmiert werden kann, spielen formale Strukturen

³⁰⁸ GTZ 1997: 20

und organisationale Kontrollinstanzen, die ihrerseits Ressourcen binden, eine wichtige Rolle in Entwicklungsprojekten.

Letztlich liegt es auch in der Entscheidungsgewalt der Geberorganisationen, lokale Kooperation aufzukündigen und den Ressourcenzufluss zu beenden: *“Wir haben natürlich in manchen Bereichen Exit-Szenarien, die hat man dann schon, wenn es überhaupt nicht klappt mit irgendwem“*, erklärt zum Beispiel Gesprächspartner WF. Auch andere Gesprächspartner berichten:

Es gibt auch langjährige Partner oder Partnerverbindungen, von denen wir uns verabschiedet haben, weil uns das eben doch nicht nachhaltig erschien... oder es war zwar nachhaltig, aber nicht zielorientiert, wie sich gezeigt hat. Das ist auch nicht so, dass wir uns da festklemmen und sagen: ‚Wir haben jetzt mit dem schon Jahre lang kooperiert, das muss man jetzt weiter betreiben‘. Sondern das wird tatsächlich nach unseren Zielvorgaben bewertet und wenn es sich zeigt, dass irgendwas da nicht stimmt, dann hat es solches Beispiel auch gegeben. (Gesprächspartnerin KT)

Zum Beispiel mit der Kammer hab ich einen Vertrag und den haben sie mehr schlecht als recht erfüllt, mal mit Nachtreten, einer meiner Mitarbeiter hat fast jeden Tag telefonieren müssen, weil man ja nun nicht andauernd [vor Ort, M.R.] ist. Und dann haben sie mir beim nächsten Besuch, wo ich ein bisschen so mal gekratzt hab unter der Oberfläche: ‚Was ist denn hier los? Warum läuft das nicht?‘ und so weiter, da kam dann zur Antwort: ‚Ja, weil die Amerikaner hier waren und die haben uns das Zehnfache des Geldes geboten‘. Da haben wir natürlich gesagt: ‚Ok, das will ich nicht mehr, wir finalisieren, wir hören auf miteinander‘. Das haben sie dann zwar nicht so richtig verstanden, aber das war mir auch egal. Das ist ja jetzt, sozusagen in der Außenwahrnehmung sieht es so aus, als wenn wir uns zurückgezogen hätten. Aber deswegen muss man so was immer erklären, ja? (Gesprächspartner WS)

In der Evaluierung von Projekten werden solche Instabilitäten in der Zusammenarbeit als kritisch für den Projekterfolg betrachtet: *„Initial lack of a political counterpart, the 2006 re-allocation from the [...] Ministry of Economic Development to the Ministry of Agriculture, and donor competition for implementation partners, added to the erraticism.“*

Gesprächspartner WV beschreibt gescheiterte Projektpartnerschaften, die eine grundlegende Umkonzeptionierung des Projekts zur Folge hatten:

Also, der Teeverbandstyp der war also ein ganz grausamer Kerl, der wollte halt einfach nur ein Laptop, ein Auto, ein Büro haben, ganz grausam. Als ich hörte, dass es einen Teeverband gibt, haben wir natürlich gesagt: ‚Super, toll‘ und den haben wir gleich eingeladen. Und dann haben wir die erste Teekonferenz organisiert [...] Danach sind wir ihn also besuchen gefahren und das war also wie im Film! Zuerst sagte er uns: ‚Na ja, was ihr macht, ist alles scheiße, das braucht hier keiner, ihr macht ja nur Gerede‘ [...] Also wurde erst mal deutlich, dass der Typ, obwohl er sich Prof. Dr. ... nannte und sich als der Teeexperte mit 30 Jahren Erfahrung präsentierte, einfach echt überhaupt keinen blassen Schimmer hatte und uns aber erzählen wollte ... [...] Der war wirklich so... kontra. Und als ich ihn dann fragte: ‚Was sollen wir denn deiner Meinung nach tun?‘ da holte er aus der Schublade so ein proposal raus, wo eben dann drin stand: ja also ... Büro in Baku, Auto, Laptop, Sekretärin... 100000 Dollar. Also man hätte es sich nicht besser ausdenken können! [...] Und dann gab es noch das Tea-Research-Institut [...] Na ja, jedenfalls den Direktor mussten wir auch dazu prügeln, dass wir in seinem Garten da was machen durften und der hat sich auch überhaupt nicht gekümmert. Wir haben ihm dort so Testblocks angelegt und ihn gebeten, die zu gießen und zu jäten und dann sind wir wieder gekommen und der Typ hatte nicht einen Handschlag gerührt, hat irgendwie auch 15, 20 Angestellte da und die Ausrede war eben: ‚Na ja, unser Gehalt hier ist zu wenig‘ Der Typ hatte eben, jedes mal wenn wir kamen, eine derartige Wodka-Fahne, dass du halb umkipptest. Also mit dem Material, sag ich mal, oder halt Human Resources, da konntest du wirklich nur ...[...] Wir haben dann gesagt: ‚Wir arbeiten mit den Unternehmen stärker zusammen und lassen das Tea Research Institut einfach links liegen‘. Also im Prinzip hätte man das sehr gut nehmen können als Stützpunkt, um die Kleinbauern zu organisieren oder zu versammeln. Aber letztlich ist es, glaube ich, schlauer, das über die Fabriken zu machen.

Für das *„Finalisieren“* in Projekten werden die unterschiedlichsten Gründe angeführt. Neben Geberkonkurrenz und Unzuverlässigkeiten auf Seiten der *„Human Resources“*,

können auch politische Dynamiken, auf die das Projekt selbst keinen Einfluss hat, Änderungen in den Kooperationsstrukturen zur Folge haben: *„To combat corruption, but also for other political reasons, the [...] government has frequently replaced senior officials. The changes resulted in a loss of institutional memory, and of competence that had been built up by the project. [...] Key risks relate to continued replacement of senior officials [...] and the re-emergence of traditional development concepts”* (Evaluationsbericht).

Wenngleich eine vorzeitige Beendigung in der Regel als „Scheitern“ verbucht wird, werden Exit-Optionen bereits bei der Planung eingebaut: „Ein gutes Projekt beruht immer auf einem Konsens: Man einigt sich darauf, für eine begrenzte Zeit in Richtung auf ein gemeinsames Ziel zu arbeiten. [...] Unterschiedliche Interessen und Weltansichten bleiben bestehen. Es ist besser ‚to agree not to agree‘ und einen Projektansatz zu begraben oder völlig zu verändern, anstatt ihn gegen das massive Interesse wichtiger Beteiligter durchzuziehen.“³⁰⁹ Entwicklungszusammenarbeit ist nicht zuletzt deshalb auf Organisationen angewiesen, weil diese als Sonderfall sozialer Systeme über Funktionsgrenzen hinweg miteinander kommunizieren können.³¹⁰ Sie ermöglichen so eine strukturelle Kopplung des Politiksystems mit anderen Systemen wie dem Recht oder der Wirtschaft.³¹¹ Projekte bieten hier insofern eine ideale Schnittstelle, als ein und dasselbe Projekt gleichzeitig als Entscheidungsprämisse für mehrere Organisationen fungieren kann.³¹² Zugleich bedeutet dies aber auch, dass es erforderlich ist, auch Organisationen zusammenzubringen, die sich üblicherweise durch sehr unterschiedliche Orientierungen auszeichnen, so dass Konflikte gleichsam vorprogrammiert sind. Gesprächspartner WF berichtet von Projekten, die an mangelnder Kooperationsbereitschaft staatlicher Behörden gescheitert sind:

Na ja, Aserbaidshans ist höchst korrupt, zum einen. Zum zweiten, wollte der Staat nicht unbedingt Vereinigungen fördern, jeglicher Art. Da war immer noch die Angst, wer zusammenkommt könnte ja irgendwie einen Putsch oder sonst was oder zu viel Macht übernehmen. [...] Man hat vier Jahre lang versucht in einem Projekt von USAID, so einen Milchverband zu gründen und das hat das Justizministerium nicht gemacht, haben sie einfach nicht registriert.

Aber auch projektbezogene Zusammenschlüsse von Organisationen mit ähnlichen Zielsetzungen, beispielsweise durch die Gründung von Assoziationen, erweisen sich als nicht immer einfach. Eines der untersuchten Projekte wurde beispielsweise zunächst bewusst auf ein Jahr begrenzt, *„weil noch nicht ganz klar war, wie sich die Partnerstruktur entwickeln würde. Es gab da zu Anfang [...] dann auch ein paar Konflikte [...] weil halt die unterschiedlichen Tourismusanbieter, die halt miteinander in der Konkurrenz stehen, mehr oder weniger gut zusammen arbeiten können“*. Gesprächspartner TS spricht in diesem Zusammenhang von *„einer Herausforderung der Organisationsentwicklung“* und führt die

³⁰⁹ GTZ 1997: 7

³¹⁰ vgl. Luhmann 1997: 607

³¹¹ Wenngleich die organisationale Kommunikation, die sich an einer klaren Trennung z.B. von Politik und Wirtschaft orientiert, in Transformationsländern oftmals schnell an ihre Grenzen stößt, da die einzelnen Funktionssysteme teilweise erst vergleichsweise schwach ausdifferenziert sind.

³¹² vgl. Besio 2006: 232

Kooperationsprobleme auf kulturelle Faktoren und die mangelnde historische Tradition bestimmter Organisationsformen im Zielland zurück:

Tatsächlich ist es so, dass, meiner Erfahrung nach, solche Zusammenschlüsse oder solche Kooperationsbeziehungen unheimlich schwierig sind. Das liegt an unterschiedlichen Faktoren, sicherlich auch am sozialistischen oder kommunistischen Erbe. [...] Und das muss man eben verstehen und damit dementsprechend behutsam umgehen.

Auch Gesprächspartner WV erklärt: „Also, der postsowjetische Mensch hat natürlich eine gewisse Abscheu gegen Kollektivierung. Und so ein Verband ist natürlich eine Art von Re-Kollektivierung, so wird es zumindest gesehen.“ Auch „grundsätzliche“ Verständigungsprobleme zwischen der kommunistisch geprägten Bürokraten- und marktwirtschaftlich orientierten Unternehmergenerationen werden angeführt:

Und wenn diese Organisationen mit den Altstrukturen, den altstaatlich, kommunistisch und wie auch immer im Denken verfassten Leuten nicht zusammen arbeiten können, dann gibt's also wahrscheinlich entweder ein privates personelles Problem; es könnte aber auch vom Grundsatz herrühren, dass man nicht die gleiche Sprache spricht und nicht die gleichen Vorstellungen von den Aufgaben und Rollen und Funktionen hat. Und dann müssen Sie das mal ausloten. (Gesprächspartner WS)

Sieht man von solchen Beschreibungen in Begriffen kultureller Zuschreibungen ab, ist das Zusammenbringen unterschiedlicher Organisationen im Rahmen von Projekten auch ein generelles organisationsstrukturelles Problem: „Die Eigenschaften des Projekts steigern die Kombinationsmöglichkeiten der Organisationen. Das gelingt aber nicht ohne Schwierigkeiten – die Annäherung an andere Organisationen ist nie einfach (Cummings/Kiesler 2005). In Organisationen werden lokales Wissen, Routinen und Gewohnheiten erzeugt. Diese spezifischen Deutungsmuster können die Kommunikation mit anderen Organisationen erschweren. Wenn Organisationsmitglieder strukturell gezwungen werden, miteinander zu kommunizieren, Informationen auszutauschen und Aufgaben zu teilen, wie dies in Projekten der Fall ist, entstehen oft zunächst Konflikte (Vaughan 1999: 920-924). Status-, Ausbildungs- und Kompetenzunterschiede können auch Machtkämpfe verursachen (Hagstrom 1965: 148-149).“³¹³

Zusätzliches Konfliktpotential birgt das „Geber“ – „Nehmer“ – Verhältnis, wie es sich beispielsweise in folgendem Zitat widerspiegelt:

Wir arbeiten hier zum Beispiel am Aufbau eines Think Tanks, also einer Einheit, die Geist und Wissen in die Politik bringen soll. [...] Es ist natürlich schwierig, diesen ganzen Transformationsprozess dann auch mit Wissen zu belegen. [...] Als ich hierher kam vor fünf Jahren, da waren meine Counterparts von der Mentalität her wie Bauern. Die waren lieb, waren nett, sehr beschränktes Wissen gehabt, ja? Aber waren auch interessiert, was so in der Welt passiert, haben kaum über den Tellerrand hinaus gesehen. Also, ich war vorher in Usbekistan: ‚Ach Mensch, wie hat denn das Usbekistan gemacht? Ganz toll und ganz groß!‘ Genau dieselben Leute sind nun fünf Jahre später nicht unbedingt also schlauer geworden, aber sind plötzlich in einem ganz anderem System drin. Und das ist natürlich dann schwierig. Also die persönliche Entwicklung kann in fünf Jahren natürlich gar nicht so schnell gehen, wie die Transformation hier im Land voran geht. (Gesprächspartner WF)

Mit den Prämissen der Gleichheit, Emanzipation und Selbstbestimmung einerseits, und der Forderung nach wirtschaftlichem, technisch-wissenschaftlichem und politischem „Fortschritt“ sowie dessen Fernkontrolle durch die Geber andererseits, treffen in den Entwicklungsprojekten zwei Programmatiken aufeinander, die grundsätzlich konfliktieren.

³¹³ Besio 2006: 258

„Um den Erfolg der Förderung berechenbar kontrollieren zu können, werden zusammen mit den Mitteln unvermeidbar Zwecke, Verfahren und Modelle transferiert, die in einen unauflösbaren Widerspruch zum politischen Ziel eigenverantwortlicher Entwicklung geraten.“³¹⁴ Auch wenn es gelingt, diesen Konflikt auf programmatischer Ebene auszubalancieren – wie wir gesehen haben, ist es durchaus möglich, sich zu unterschiedlichen Werten zu bekennen – so bleibt der länderbezogene Transfer von Wissen, zumindest auf informeller Ebene, ein sensibles und potentiell konfliktträchtiges Thema.³¹⁵ Die Bemühungen von Entwicklungsorganisationen, die strukturelle Asymmetrie ihres Know-How-Transfers latent zu halten, indem sie diese in ein semantisches Geflecht aus „Entwicklungspartnerschaft“, „Interkulturellem Lernen“ (BMZ), „Kundenorientierung“ (GTZ) usw. einbetten, verweisen auf die Zweischneidigkeit des Konzepts.³¹⁶

Es lässt sich festhalten, dass die Qualität des Projekts als intersystemische Verbindungsstelle einerseits eine Stärke der Strukturform darstellt. Ein Vorteil der zeitlich und sachlich begrenzten Struktur von Projekten liegt auch darin, dass sie es unter Umständen erleichtern kann, divergierende Orientierungen für einen bestimmten Zeitraum und unter einer bestimmten Zielsetzung „auf einen kleinen und vorläufig gemeinsamen Nenner“³¹⁷ zu bringen. Zugleich handelt es sich jedoch oftmals um diffizile und spannungsreiche Konstellationen, in denen „unterschiedliche Projektsichten [...] zu Mißverständnissen über Rollen und Verantwortlichkeiten führen“³¹⁸ können. Die Projektdurchführung unter der Prämisse der Partnerschaftlichkeit erweist sich insofern als ein permanentes Aushandeln zwischen Geberorganisationen, Partnerorganisationen, Zielgruppen und ggf. externen Beratern. Zudem zeigt sich gerade auf der Ebene des Partnerschaftsprinzips die Kehrseite der Programmierung in Form von zahlreichen Unplanbarkeiten.

4.3.1.8 Geberkoordinierung

Eine immer wiederkehrende Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit lautet, dass die Effizienz, Effektivität, Signifikanz und Nachhaltigkeit von Entwicklungsprojekten unter einer zu großen Zahl an Gebern, Zielsetzungen und Umsetzungssystemen leide. Zunehmend konzentriert man sich daher auf projektunabhängige Ansätze, die durch eine

³¹⁴ Aus dem Klappentext von Rottenburg 2002.

³¹⁵ So beschreibt Zimmer (2003: 154) in ihrer Untersuchung zu ukrainischen Entwicklungsprojekten, dass Angehörige der lokalen Partnerorganisationen es als „Affront“ empfunden haben, durch ausländische Berater „weitergebildet“ zu werden. Weiterhin stellt sie fest: „Unter scheinbar gleichen Begriffen verstehen ukrainische und westliche Akteure etwas anderes. So bestehen unterschiedliche Vorstellungen darüber, was ‚Hilfe‘ bedeutet. Für westliche Berater und Geberorganisationen sind es vor allem technische Hilfe, wie Beratung und Kredite, während die Empfänger unter Hilfe vor allem Geld und Investitionen verstehen. Ein entsprechender Dialog zwischen den ausländischen und ukrainischen Akteuren findet nicht statt“ (2003: 157). Zur unterschiedlichen Auffassung von Leistungen der internationalen „Hilfe“ vgl. auch Rottenburg 2002.

³¹⁶ Rottenburg führt in seiner ethnographischen Analyse eines Entwicklungsprojekts im subsaharischen Afrika die Unterscheidung zwischen Offiziellem (O-) Skript und Inoffiziellem (I-) Skript ein. Die beteiligten Akteure wechseln so die These, innerhalb eines Projektes ständig zwischen zwei Skripten hin und her, um solche strukturell angelegten Dilemmata zu umgehen (vgl. ebenda).

³¹⁷ Besio 2006: 256

³¹⁸ GTZ 1997: 7. Die Konfliktbehaftheit von Projekten wird oftmals dadurch erhöht, dass zusätzlich noch externe Consultants durch die Geberorganisationen beauftragt werden. Rottenburg (2002) beschreibt die Kommunikations- und Verantwortlichkeitsprobleme, die in der internen Umwelt von Projekten aus dieser komplizierten Dreieckskonstellation resultieren.

verbesserte Koordinierung von Geberleistungen die Finanzadministration für die Nehmerländer vereinfachen und deren Eigenverantwortlichkeit fördern sollen.³¹⁹ Aber auch im Rahmen der „klassischen“ Projektarbeit ist die gegenseitige Abstimmung mittlerweile ein zentrales Gebot. So stellt sich in den untersuchten Projekten die Einordnung von Maßnahmen in die internationale Geberlandschaft als ein Entscheidungsprogramm dar, dessen Umsetzung im Rahmen von Evaluationen überprüft wird. *“The project is adequately positioned in the donor landscape to avoid duplication of efforts, has been very active in promoting donor cooperation, and withdrawn in time if there was overlap with other donors”*, attestiert man beispielsweise Projekt *Weinsektor*. Die Koordination und Kohärenz von Projekten soll zudem von den Auslandsvertretungen der verantwortlichen entwicklungspolitischen Organisationen sichergestellt werden:

Zum Beispiel gibt es bei der Botschaft einen EZ-Referenten, also der ist für Entwicklungszusammenarbeit zuständig und [...] alle zwei Monate haben wir hier eine EZ-Runde, wo alle Deutschen dabei sind [...], damit also das Wissen zirkuliert und man weiß, was die anderen machen [...]. Da informiert man und dann informiert man auch immer noch, in dem Fall ist es der Referent für Kultur und Politik, dass der eben auch einfach weiß, was so läuft. (Gesprächspartnerin DF)

Für die Projekte geht mit der Forderung nach Geberkoordinierung einerseits ein erhöhter Abstimmungsaufwand einher, andererseits bedeutet die zunehmende Konzentration der zu behandelnden Themen auch eine Reduktion von Komplexität. Durch das Zusammenfassen von Sektorkompetenzen und spezifischem Länderwissen, das vor allem durch eine zunehmende Dezentralisierung gefördert wird (vgl. Kap. 4.3.3), findet eine zunehmende Spezialisierung statt.³²⁰ Gesprächspartner WS erklärt zum Beispiel:

Wir haben uns platziert hier in der Donor-Landschaft als, ich sag mal, Schwerpunkt-Dienstleister in Bezug auf Beratung und Pilotprojekte im Rahmen von Weintourismus, Weinvermarktung im europäischen Raum.

Gerade im Zusammenhang mit der Forderung nach einer Vermeidung von Maßnahmendopplungen, wird aber auch deutlich, dass es in der Entwicklungszusammenarbeit nicht zuletzt um Selbsterhaltungsinteressen von Organisationen geht. Projektkonzeptionen sind somit immer auch mit dem Anspruch auf Profilbildung verbunden. In den Interviews werden vor diesem Hintergrund immer wieder Abgrenzungen zu Konkurrenzprojekten *„der Amerikaner“* oder dem *„Vorgehen großer Geber wie UNDP“* deutlich. Letzteren sagt man zum einen nach, unter Einsatz eines sehr großen Finanzvolumens vergleichsweise wenig nachhaltige Strukturen zu schaffen, zum anderen attestiert man ihnen mangelnde diplomatische Sensibilität:

³¹⁹ Schlagworte, die in diesem Zusammenhang intensiv diskutiert werden, sind Geberharmonisierung, Gemeinschafts- und Budgetfinanzierung etc. Dabei bleibt die Verwendung dieser Begrifflichkeiten jedoch oftmals unscharf. Während beispielsweise Programmansätze (*sector wide approaches*) auf einheitlichen Zielsystemen basieren und Gemeinschaftsfinanzierung auf die Verwendung gemeinsamer Instrumente wie z.B. *Basket Funding* abzielt, beschreibt der Begriff der *Geberkoordinierung* zunächst lediglich ein abgestimmtes Vorgehen. Vor allem die nicht projektgebundenen Finanzierungsansätze wie Budgethilfe und Korbfinanzierung sind stark umstritten, da sie mit einem erheblichen Kontrollverlust der Geber verbunden sind. Auf Basis der Empfehlungen des Bundesrechnungshofs, der sich 2007 für ein Nebeneinander von Projekt- und Budgethilfe aussprach, entschied der Haushaltsausschuss des deutschen Bundestags, dass alle Zusagen für Budgethilfe künftig von ihm bewilligt werden müssen. Die Förderpolitik des BMZ richtet sich dennoch auf eine verstärkte Nutzung dieser Instrumente aus (vgl. Deutsche Welthungerhilfe 2008).

³²⁰ vgl. Kaiser/Evers 2003: 86 f.

Man mag die Amerikaner hier nicht besonders. Das kommt natürlich dazu, wie die Amerikaner dann eben vorgehen. [...] Bei den Amerikanern besteht halt immer das Risiko, dass die [Projekte, M.R.] benutzt werden, um gegen den Staat vorzugehen. Bei uns Deutschen besteht da weniger ein Problem. Und wir involvieren staatliche Institutionen zumindest insofern, dass wir sie um Unterstützung bitten bei der Registrierung und sie informieren, dass sie wissen, wofür das überhaupt gedacht ist und so. Das hat ein bisschen was mit der Vorgehensweise zu tun. (Gesprächspartner WF)

In der entwicklungspolitischen Debatte gilt die Verminderung von Geberkonkurrenz als eine Stärke der Harmonisierung und Koordinierung der Geberleistungen. Für die Entwicklungsorganisationen bedeutet die starke Präsenz internationaler Organisationen im Partnerland zunächst jedoch eine Einschränkung in der Eigenständigkeit ihrer Projektplanung.³²¹ Zudem stellt die Hinwendung zu nicht projektgebundenen Instrumenten eine zunehmende Bedrohung für die projektförmig arbeitenden Entwicklungsorganisationen dar.³²²

Ein Trend, der ebenfalls dem zunehmenden Druck geschuldet ist, sich im Konkurrenzkampf um Effizienz und Legitimation immer wieder „neu zu erfinden“, ist die Konzeption von Projekten als „Entwicklungsprodukte“. Selbstkritisch hierzu Gesprächspartner WF:

Mmh, wir können uns jetzt auch über *Clustering* unterhalten und solche Sachen, aber das ist... verstehen Sie, ich weiß nicht was ich davon halten soll. Das ist die Tendenz auch in [dieser Organisation, M.R.] wie überall, Entwicklungsprodukte zu entwickeln. Das heißt ... da besteht eine Ideologie: ich versuche, ein Produkt zu entwickeln, dass ich in jedem Land einsetzen kann und dort halt ein bisschen adaptiere, dann muss ich's Rad nicht jedes Mal neu erfinden. Die Idee ist ja prima und ist ja gut, nur: es gibt keine Produkte mit Menschen, mit Gesellschaften, das geht nicht! Und dieser Ansatz, den gibt es immer wieder. Vor allen Dingen, wenn man versucht, Dinge zu verwissenschaftlichen, die gar keine sind. [...] Man versucht, einfach Themen zu finden, in der Diskussion zu bleiben, Produkte zu entwickeln - „enabling environment“, ja? Schön! Ja? Zumal diese Dinge häufig in einem Umfeld sind, auf das Sie gar keinen Einfluss haben. Wir müssen ja auch realistisch bleiben. Also, wir verändern nichts! Es ist später sowieso die Frage, ob wir die Veränderung herbeigeführt haben oder die Gesellschaft allgemein oder die Amerikaner oder was war es denn?

Im Rahmen von Profilbildung lassen sich auch Kooperationen von assoziierten Organisationen beobachten.³²³ Zwei der untersuchten Projekte versuchen zum Beispiel, die Projektlogik halbstaatlicher Durchführungsorganisationen mit der Unabhängigkeit integrierter Fachkräfte (vgl. Kap. 4.3.2) zu verbinden. Im Projektpapier von Projekt *Tourismussektor* liest man: „*Die Netzwerkarbeit [...] gewinnt an Breitenwirksamkeit und Effizienz bei gleichzeitiger Ressourcenschonung und Nutzung von Synergien. Die deutsche TZ kann sich außerdem durch eine verbesserte Sichtbarkeit und Transparenz profilieren und entsprechend positionieren.*“ Hierbei geht es, neben der „verbesserten Sichtbarkeit“ auch um den Austausch von Wissen sowie um technische und materielle Unterstützung:

Also, wir werden dann gefragt, ob wir für ein Interview mit der Projektfortschrittskommission zur Verfügung stehen oder einer Ortsbesichtigung oder vielleicht auch einer Kurzzeitstudie. Und gleichzeitig fragen wir halt [das Projekt *Weinsektor*], wenn es irgendwie einen Workshop zu organisieren gibt oder

³²¹ vgl. Kaiser/Evers 2003

³²² Kühl (2004: 256 f.) zu Folge können die Organisationen der Technischen Zusammenarbeit angesichts eines solchen Paradigmenwechsels „als ‚Dinosaurier‘ der Entwicklungshilfe erscheinen, die ‚noch richtige Menschen vor Ort schicken‘“.

³²³ Die Organisationen sind mehr oder weniger in staatlicher Hand und die erste Organisation kann gewissermaßen als Suborganisation der zweiten betrachtet werden.

einen Flyer oder so was zu erstellen gibt. Da fragen wir, ob da Ressourcen aus anderen Projekten zur Verfügung stehen. (Gesprächspartner TS)

Evers et al. zu Folge drängt nicht zuletzt der Finanzierungsdruck in der Entwicklungshilfe die Projekte zu informellem Austausch und Netzwerkbildung.³²⁴

Vereinzelt kann es auch zu organisationsübergreifenden Kooperationen auf der Basis von Auftrags(weiter)vergaben kommen:

Und dann haben wir hier noch eine Sondersituation: ein Teil unserer Mittel stammt aus der *Kaukasusinitiative* des BMZ und da setzen wir ein Projekt teils für [eine andere Entwicklungsorganisation, M.R.] um. Ja, das heißt, wir sind sozusagen ein Subunternehmer in dem Fall, weil diese Organisation vor einigen Jahren ein so großes Volumen vom BMZ genehmigt bekommen hat, dass sie es nicht alleine umgesetzt haben, sondern zusammen mit anderen und da sind wir auch noch mit drin. (Gesprächspartnerin DF)

Von solchen Ausnahmen abgesehen, gebe es jedoch kaum offizielle gemeinsame Projekte, „*weil das dann ja so eine Mitteldopplung wäre*“ und „*weil es jeder eigentlich genauso gut alleine umsetzen kann*“, erklärt Gesprächspartnerin DF. Nur „*in Einzelfällen*“ arbeite man mit anderen deutschen Entwicklungsorganisationen zusammen, „*allerdings sind dann die Motivationen ganz unterschiedlich*“:

Also, zum Beispiel jetzt haben wir ein gemeinsames Projekt zur Beamtenfortbildung [...] Wir arbeiten da mit einem Projektteil [einer anderen Entwicklungsorganisation, M.R.] zusammen. Das ist Rechtsstaatsförderung und die sitzen im Justizministerium und beraten das Justizministerium. Und aus dieser Perspektive heraus [...] sind die interessiert an der Fortbildung von Beamten und Angestellten im Öffentlichen Dienst zum allgemeinen Verwaltungsrecht. Wir sind auch an dem Thema interessiert, aber mit einem anderen Blickwinkel, weil wir sagen: Für uns ist wichtig, dass wir hier mehr Transparenz in den Staat kriegen, um also in Richtung Good Governance zu kommen. Und für den Bürger ist der erste Ansprechpartner im Staat ja immer ein Beamter, mit dem er zu tun hat, egal worum es geht, um die Heiratsurkunde, um den Bauantrag, um dieses und jenes. Und wenn man sich darum kümmert, dass hier der Bürger ein neues Verhältnis zu einem demokratischen Staat entwickelt, dann ist es sehr wichtig, wie ihm der Staat in Form seiner Beamten entgegentritt. Und das ist dann unser Interesse daran. Das geht wesentlich mehr in Richtung Transparenz, Demokratieentwicklung, Good Governance. Und so kann es schon sein, dass wir mal an einem gemeinsamen Projekt arbeiten, aber u. U. eben mit unterschiedlichen Intentionen. Und mir ist immer wichtig, dass wir nicht diese politische Intention aus dem Blick verlieren.

Gerade in der projektübergreifenden Zusammenarbeit ist es für die Entwicklungsorganisationen somit wichtig, die „Identitätskriterien der eigenen Entscheidungen auszuflaggen, die zweifelsfrei erkennbar machen, wo die eine Organisation aufhört und die andere anfängt.“³²⁵ Insgesamt, so wird deutlich, stellt auch im Rahmen von Geberkooperationen die organisationale Profilbildung einen wichtigen Orientierungsrahmen für Projekte dar und man setzt eher auf Schwerpunktbildung und Spezialisierung, als auf projektbezogene Zusammenschlüsse unterschiedlicher Organisationen.

³²⁴ Evers/Kaiser/Müller 2003: 65 f. Hierzu ist anzumerken, dass nach jahrelang sinkenden Haushalten der Haushaltstitel für EZ (Einzelplan 23) inzwischen wieder massiv gestiegen und einer der zur Zeit am stärksten wachsenden Einzelpläne des Bundeshaushalts ist. Dabei ist jedoch differenziert zu betrachten, welche Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit und welche Organisationen von den Zuwächsen profitieren. So sinkt der Gesamtanteil der bilateralen zugunsten der multilateralen EZ und die für 2009 veranschlagten Mehrausgaben sollen vor allem der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ), und hier insbesondere Einrichtungen der Weltbank, zu Gute kommen. Zudem ist die Projektarbeit insgesamt rückgängig, da die staatliche EZ zunehmend auch projektunabhängige Finanzierungsprogramme umfasst.

³²⁵ Baecker 1999: 191

Es ist festzuhalten, dass sich Entwicklungsprojekte einerseits um gegenseitige Abstimmung bemühen sollen, um Dopplungen zu vermeiden und die entwicklungspolitische Gesamteffizienz zu erhöhen. Hierbei handelt es sich in erster Linie um ein politisches, und damit externes, Programm, dessen Berücksichtigung aus Projektsicht vor allem der Legitimationssicherung dient. Zugleich können informelle oder halbformelle projektübergreifende Kooperationen aber auch der Ressourcenbündelung und Überbrückung von Budgetengpässen dienen. Andererseits sind Entwicklungsprojekte aber auch innerhalb dieser Koordinierungsprozesse zu Profilschärfe und Aufrechterhaltung der eigenen Systemgrenzen angehalten. Vor dem Hintergrund politischer Forderungen sowie steigendem finanziellen Druck gilt es somit, zwei gegenläufige Tendenzen, Kooperation und Abgrenzung, auszubalancieren.

4.3.1.9 Die Vereinheitlichung von Projekten zu Entwicklungsprogrammen

Ein aktueller Trend der Entwicklungszusammenarbeit, der ebenfalls in engem Zusammenhang mit der erwähnten Kritik an der klassischen Projektpolitik und der Forderung nach Koordinierung steht, ist die Bündelung von Projekten zu *Programmen*. Zu unterscheiden ist an dieser Stelle zwischen dem entwicklungspolitischen Programmbegriff, der sich auf die abgestimmte Zusammenarbeit verschiedener bi- und multilateraler Geber und Ansätze wie Gemeinschaftsfinanzierung bezieht, und der Vereinheitlichung von Maßnahmen und administrativen Bündelung von Einzelvorhaben *innerhalb* einzelner Organisationen: "Programme sind Entwicklungsmaßnahmen, die i. d. R. aus mehreren Komponenten bestehen und auf verschiedenen Interventionsebenen agieren und denen ein einheitliches Konzept zugrunde liegt."³²⁶ Im letzteren Sinne wird der Programmbegriff auch innerhalb der Projektarbeit von sowohl staatlichen als auch nichtstaatlichen Organisationen gebraucht. Man wendet hier die Projektform auf sich selbst an, indem man größere Projekte formiert, die sich aus verschiedenen Teilvorhaben zusammensetzen. Da man im Laufe der Jahre zu der Auffassung gelangt ist, dass sich eine Summe kleinteiliger Projekte - die viel gerügte Projektitis - nicht in Entwicklung übersetzen lasse und die zeitliche Limitierung von Projekten einer breiten und nachhaltigen Einflussnahme entgegenstehe, beziehen sich Entwicklungsplanungen nun zunehmend auf das Zusammenspiel von Einzelvorhaben, d.h. auf sektorale oder regionale Verbundstrukturen. Programme sollen Transaktionskosten verringern, Synergieeffekte zeitigen und die politische Hebelwirkung verstärken. Gesprächspartner WV erläutert die Vorteile der Programmbildung folgendermaßen:

Man hat irgendwann gesagt, wenn ein Land anfängt, dann fängt man an mit einem Projekt, z.B. zum Thema Recht, und dann fängt man an mit vielleicht noch einem Projekt zum Thema Wirtschaft, und dann macht man noch ein Projekt, vielleicht ein bisschen später, zur Privatisierung, was auch irgendwie Wirtschaft ist, und dann macht man noch ein Projekt zum Thema... meinetwegen Tee. Und dann kommt noch eins dazu und dann irgendwann hat man so vier Projekte, die so nebeneinander stehen, aber eigentlich alle im Bereich Privatwirtschaftsförderung agieren und dann sagt man sich: 'Hey, also lasst uns diese vier Projekte zu einem Programm bündeln'. Und man verspricht sich davon eben Synergieeffekte. Und zwar Synergieeffekte einmal durchaus fachlich, durchaus auch administrativ und aber auch durchaus in Bezug auf die Sichtbarkeit und Koordination der Aktivitäten und vielleicht auch des Gewichtes des Ganzen. Also: fachlich, administrativ, Sichtbarkeit, Koordination und vielleicht 'Gewicht' oder Durchschlagskraft oder Reformpower oder Verhandlungsmasse... Natürlich, das sind jetzt nicht so klar getrennte Kategorien, weil die fließen ineinander über, aber so würde ich es mal als

³²⁶ http://www.gtz.de/de/publikationen/begriffswelt-gtz/de/include.asp?lang=D&file=8_26.inc (10.07.09)

Parameter beschreiben. So ne Programmbildung – so nennt sich das – ist auch in Aserbaidschan passiert und zwar ich glaube 2005.

Der Vorzug von vereinheitlichten Programmen gegenüber Einzelprojekten bestehe vor allem in der Verbesserung von Abstimmung und der Erhöhung von Kohärenz innerhalb der einzelnen Organisationen, erklärt Gesprächspartner WF:

Also ein Projekt ist das, was Sie klassisch kennen. Was Sie sich so vorstellen, das ist ein Projekt. Sie haben da ein Thema, über das Sie arbeiten, ganz klar definiert. Ein Programm ist eigentlich die Zusammenführung von mehreren Projekten. Also ein Programm kann entweder regional arbeiten oder überregional. D.h. ein Programm im Südkaukasus, das arbeitet dann in drei Ländern beispielsweise oder ein nationales Programm, so wie wir das hier haben, das Privatwirtschaftsprogramm, das arbeitet in unterschiedlichen Bereichen. Wir hatten früher mal vier Projekte gehabt, das war ein Landwirtschaftsprojekt, das war ein Privatwirtschaftsprojekt, das war das Projekt Regionalentwicklung der Südregion und ... was war das letzte? Mmmh, dann hatten wir noch ein Projekt. Das wurde dann zu einem Programm zusammengeschlossen. Weil Projekte können zwar in der Theorie... können die Projektleiter miteinander diskutieren und man kann versuchen, Schnittstellen zu finden, aber häufig klappt das halt dann doch nicht so, weil die Leute isoliert, alleine, durch eigene Evaluierungsleute definiert, dann kommt ein neues dazu und es gibt kaum Schnittstellen zueinander, obwohl es die gleiche Organisation ist. Aber es gibt eben nur begrenzt wirklich Überschneidungen. In einem Programm hat man die miteinander vernetzt. Es gibt ein Programmmanagement und damit ist auch mehr sicher gestellt, dass diese einzelnen Projekte nicht nebeneinander herlaufen, sondern sich ergänzen, zusammenlaufen. Und das ist auch mehr der Ansatz, dass man nicht versucht, viele kleine Maßnahmen zu machen, die nebeneinander her laufen, sondern sich ein Thema nimmt und versucht, sich miteinander zu vernetzen und das die alle an einer Thematik arbeiten. Wir haben hier das Privatwirtschaftsprogramm und dann vier bzw. dann bald fünf Komponenten dazu.

Programmbildungsverfahren, vor allem wenn sie sich auf Umstrukturierungen bereits bestehender Projekte beziehen, erfordern jedoch auch erhöhte Koordinierungen von Zielen und Verpflichtungen. Die Kaukasusländer sind hinsichtlich der allgemeinen Programmbildungs-Policy derzeit noch „ein bisschen Nachzügler“, wie Gesprächspartner WS erklärt. Da sich die Formierung übergreifender Programme in der Region derzeit noch in ihrer Anfangsphase befindet, zeigen sich die Probleme, die mit der Überführung von Einzelvorhaben einhergehen können, hier besonders deutlich:

Also, der Trend geht auch hier im Kaukasus dahin, aus Vorhaben Programme zu machen. Wobei wir eine Besonderheit hier im Kaukasus haben, dass wir a) eine *Kaukasusinitiative* haben, die eh schon die drei Länder umfasst und dort Programme natürlich auch sozusagen das Dach für drei Länder darstellen; währenddessen wir *in* den Ländern selber relativ wenig bislang in Programmen gearbeitet haben. Weil man, ich sag mal, auch ein bisschen getrennt hat eben: ein Programm Süd-Kaukasus ist einfach zu verstehen. Ein Programm *im* Land oder in einem Land nur ist ein bisschen schwierig aufzustellen, weil man eben so eine Riesenbrücke schlagen muss. Also, jetzt zum Beispiel, die Projekte, die jetzt da vorgesehen waren, kommen ursprünglich, könnten wir jetzt sagen, vom Apfel zum Tourismus. Also, ein Vorhaben beschäftigt sich jetzt mit Äpfeln und Rindfleisch in zwei Regionen, ein anderes Vorhaben hat ein Labor aufgebaut, ein drittes Vorhaben hat sich mit der beruflichen Weiterbildung in der Landwirtschaft beschäftigt und wir im Wein und im Tourismus, also Weinvermarktung und Tourismus. So, jetzt könnten wir sagen, jetzt geht ein Programmansatz - wenn man ihn ja nicht neu definieren und damit ja viele Veränderungen auch bei den Partnern und Irritationen möglicherweise erzeugen will, ist aber logisch! – vom Apfel zum Tourismus. Das ist ein Riesenbogen und den müssen Sie erstmal schlagen, ja? Und dafür muss auch erstmal Bereitschaft da sein, so was zu finanzieren. Wir arbeiten ja finanziert vom BMZ. Und wenn das BMZ das noch nicht gefordert hat in der Vergangenheit der letzten, ich sag mal, zwei Jahre, sondern jetzt erst dieses auch hier für diese Region auftritt, dann hatte man eben Vorhaben kreiert, gemeinsam mit dem Partner. (Gesprächspartner WS)

Auch in Programm *Wirtschaftsförderung*, das zum Zeitpunkt der Befragung seit drei Jahren besteht, berichtet man, dass die Neuformierung zunächst „auch dem Partner klar gemacht werden“ musste:

Also zwei Jahre lang waren es quasi erst mal Einzelprojekte, die mussten dann erst mal zusammengeführt werden, das ist so eine Übergangsphase. Es muss ja auch dem Partner klar gemacht werden,

sie haben jetzt nicht mehr mehrere individuelle. Und es musste neu ausgerichtet werden. Quasi seit einem Jahr arbeiten wir unter der neuen Ausrichtung. Wir haben auch dann das Angebot geändert, andere Ziele vereinbart. Also es wurde dann auch umstrukturiert. Und so arbeiten wir jetzt quasi seit einem Jahr.

Es zeigt sich, dass bei der Umstrukturierung von Projekten, neben administrativem Aufwand, vor allem auch Vermittlungsprobleme auftreten:

Jetzt wird zum Beispiel aus einem Projekt, also aus unserem Projekt und drei anderen, die auch alle in der Wirtschaftsentwicklung tätig, aber ganz anders aufgestellt sind, wird zum Beispiel ein Programm ab nächstem Jahr. Na ja, also das versteht erst mal noch gar keiner. ‚Wieso? Ihr habt doch viel gemacht, wieso muss denn das jetzt noch irgendwie *noch* anders werden?‘ Das sind Fragen, die also gerade die Zeit angehen, also wo sind die Beschränktheiten? Und jetzt ist es natürlich wichtig, dass wir auch das wiederum leben und sagen: ‚Leute, wir gehen auch! Wenn wir heute über Anfang reden, müssen wir auch über Ende reden. Also, wir sind nicht ewig hier. Jetzt abstrahiert wieder, dass es ein Vorher gab und auch ein Nachher geben wird!‘ Das ist schwierig in dem Kontext! (Gesprächspartner WS)

Programmbildungen beziehen sich also zum einen auf sektorbezogene Bündelungen von Projekten, zum anderen auf regionale Vereinheitlichungen. Das heißt, im Rahmen von Programmen werden verschiedene Länder zu einer „Region“ integriert.³²⁷ Vor allem im Fallbeispiel der „Südkaucasusregion“, die sich eher durch Heterogenität und Konflikt auszeichnet, stößt das Konzept oft an seine Grenzen, wie Gesprächspartner KB zu Bedenken gibt:

Ich halte auch grenzüberschreitende Projekte nicht immer für sinnvoll. Die Leute werden dadurch gezwungen, mit ihren verhassten Nachbarn zusammen zu arbeiten. Es existiert zwar eine friedensfördernde Komponente in der *Kaukasusinitiative*, die wird aber nicht in einzelne Projekte umgesetzt.

Unter organisationsstrukturellen Gesichtspunkten stellen Programme lediglich eine Anwendung der Projektform auf sich selbst dar. Auch in den Interviews werden beide Strukturen terminologisch nicht klar voneinander abgegrenzt, dieselbe Maßnahme wird mal als Projekt mal als Programm bezeichnet. Und auch in der Planungsliteratur liest man: „Dieser Text unterscheidet nicht zwischen Projekt und Programm, weil die planerischen Anforderungen ähnlich und die Grenzen fließend sind.“³²⁸ Gesprächspartner WS bringt es auf folgende Formel: „*die Projekte, das sind kleinere, Programme sind groß.*“ Ungeachtet aller Optimierungshoffnungen, die mit der Programmbildung verbunden werden, weist Besio darauf hin, dass in der kritisierten zeitlichen Beschränkung von Projekten auch die Stärke ihrer Variabilität liegt und zudem nicht alle Schwächen durch die zeitliche Ausdehnung der Projekte zu Großprojekten gelöst werden können. Auf sachlicher Ebene mag man dem Partikularismus von additiven Einzelprojekten durch eine verstärkte innerorganisatorische Abstimmung zwar in gewissem Rahmen entgegenwirken, aber auch hier wird deutlich, dass diese Vereinheitlichung ihrerseits Probleme eigener Art mit sich bringen kann.

Entwicklungsprojekte, so lässt sich resümieren, sind in erster Linie Zweckprogramme. Dank der Möglichkeit, Verschiebungen auf Mittel und Unterzwecke vorzunehmen, ist es

³²⁷ Dass solche Regionalisierungen relativ willkürlich sind, zeigt sich auch anhand der unterschiedlichen Zuordnungen der Projekte und Programme zu den jeweils verantwortlichen Länderreferaten in den unterschiedlichen Organisationen.

³²⁸ GTZ 1997: 7

auch Entwicklungsprojekten, die ein abstraktes Ziel wie *Konsolidierung der Demokratie* oder *Förderung der Marktwirtschaft* verfolgen, prinzipiell möglich, erreichbare und eindeutig explizierbare Ziele zu formulieren und zu bearbeiten. Neben konkreten Zwecken und, teilweise externen, Programmierungen, finden sich in Entwicklungsprojekten zudem eine ganze Reihe diffuser Leitbilder und Wertformulierungen vor. Die Abstraktheit solcher Leitbilder ist dabei für die Projekte jedoch keineswegs von Nachteil, sondern erfüllt eine wichtige Funktion. Während Zwecke insofern instruktiv sind, als sie die Auswahl einzelner Maßnahmen, wie die Organisation von Fortbildungsseminaren für Journalisten oder die Suche und Gründung geeigneter Projektträger, konkret anzuleiten vermögen, eignen sich Werte nicht als eindeutiges Selektionskriterium für Entscheidungssituationen. Ein Bekennen zu abstrakten Werten wie Nachhaltigkeit oder Capacity Development kann Projekte jedoch gegen Kritik abschirmen und Legitimation sichern, ohne sie auf bestimmte Maßnahmen festzulegen. Zudem können widersprüchliche Werte, wie effiziente Mittelverwendung und die an Langfristigkeit ausgerichtete Orientierung der Nachhaltigkeit, gleichermaßen proklamiert werden, ohne in Konflikt zu geraten, solange sie nicht gleichzeitig in konkrete Handlungsprogramme umgesetzt werden.³²⁹

4.3.2 Personal

Der personalen Entscheidungsprämisse kommt in Organisationen grundsätzlich eine zweifache Bedeutung zu: zum einen wird anhand von Personalentscheidungen wie Einstellungen, Versetzungen und Entlassungen über die Mitgliedschaft und die Stellenbesetzungen im System entschieden, zum anderen werden einzelne Stellen durch verschiedene Personen in unterschiedlicher Weise ausgestaltet.³³⁰ Im Folgenden wird zunächst die Personalstruktur von Entwicklungsprojekten beschrieben (Kap. 4.3.2.1), anschließend wird dargestellt, welche Bedeutung der Person als Entscheider zukommt und welche Chancen und Risiken die Personengebundenheit von Entwicklungsprojekten in sich birgt (Kap. 4.3.2.2).

4.3.2.1 Projektteams

Der Personaleinsatz erfolgt in Entwicklungsprojekten üblicherweise durch die Integration verschiedener Kompetenzen in der Arbeitsform des Teams. Solche Projektteams können sich, je nach Größe und Finanzkraft sowie regionaler Schwerpunktsetzung der entsprechenden Organisation, in ihrem Personalumfang erheblich unterscheiden.³³¹ Während manche Projekte über eine umfangreiche Personalausstattung verfügen, gibt es auch Auslandsbüros, die lediglich mit einem Mitarbeiter besetzt sind (Projekt *Parteienförderung*). Viele Entwicklungsorganisationen tendieren dazu, den Schwerpunkt ihrer Südkaukasusarbeit und die Koordination der dortigen Projekte in Georgien anzusiedeln,

³²⁹ vgl. Kühl. 2004

³³⁰ vgl. Luhmann 2006: 285 ff.

³³¹ Nicht alle Entwicklungsorganisationen konzentrieren sich in ihrer Projektarbeit gleichermaßen auf die Südkaukasusländer. Die Region wird oftmals unter ein allgemeines „Zentralasien“ - oder auch „Osteuropa“ - Programm subsumiert. So befindet sich beispielsweise das zuständige „Regionalbüro“ von Projekt *Parteienförderung* in Sofia, was auf einen weit gefassten Regionenbegriff schließen lässt. Vor allem die politischen Stiftungen unterscheiden sich, sicherlich auch vor dem Hintergrund der individuellen Profilbildung, in den regionalen Schwerpunktsetzungen ihres Engagements.

während man in Aserbaidschan und Armenien nur einzelne (zumeist lokale) Ortskräfte einsetzt:

Die Organisation ist an sich schon länger, seit 2002/2003, hier im Südkaukasus aktiv, wurde da allerdings nur als Ortskraftbüro hier geführt und wurde von unserem Büro in Usbekistan mitbetreut. Das ist natürlich eine schwierige Konstellation. Da hatten wir hier eine Ortskraft und eben der zuständige deutsche Kollege im anderen Büro in Usbekistan. Und dann wurde da immer hin und hergereist, um das mitzubetreuen. Das ist aber natürlich schwierig gewesen und da konnten wir natürlich unser Maßnahmenspektrum noch nicht in der ganzen Breite entfalten. Und jetzt, seit dem ersten November, haben wir hier in Tiflis ein komplettes Büro aufgebaut mit einem entsandten Mitarbeiter und fünf lokalen Mitarbeitern. Es kommen jetzt ab Sommer 2008 noch mal zwei in Armenien dazu und zwei in Aserbaidschan. Das heißt, wir haben hier das Regionalbüro mit dem deutschen Gesandten und dann in Jerewan und Baku Ortskraftbüros. Und ich werde dann immer zwischen den drei Büros hin und her reisen. (Gesprächspartnerin DF)

Die hier beschriebene Praxis des Personaleinsatzes, mitsamt ihren Koordinations-schwierigkeiten, ist exemplarisch. Einige der im Südkaukasus tätigen Entwicklungsorganisationen stellen aus finanziellen Gründen auch in Armenien und Aserbaidschan gar keine eigenen Ortskräfte an, sondern verlassen sich in ihren Informationen und Interventionsmöglichkeiten auf Kooperationen mit dortigen Organisationen oder Einzelpersonen:

Wir könnten uns leider keine richtigen Ortskräfte [in Armenien und Aserbaidschan, M.R.] leisten, es ist aber so geregelt, dass wir eine partnerschaftliche Beziehung zu einer Institution in Armenien pflegen [...], wo eben alle unsere Treffen und auch verschiedene Maßnahmen organisiert werden. Aber das hat eben so einen konsultativen Charakter. Und in Aserbaidschan hatten wir einen langjährigen Partner aus einem Karabach-Projekt, der als Berater sozusagen bereit stand. Inzwischen ist es eine Stipendiatin, eine Alumna, aus unserem regionalen Stipendienprogramm und sie ist als Halbzzeitkraft, aber ohne Büro, bei uns angestellt und ist dazu verpflichtet, zum Beispiel politische Berichte, schriftliche Berichte regelmäßig an uns auch abzulegen. Damit wir, also da wir eben nicht vor Ort sind, da das Geschehen etwas näher verfolgen können. Und außerdem ist sie auch dafür zuständig, wenn wir in Baku sind oder Maßnahmen dort auch organisiert werden, dass sie das auch für uns organisiert stellvertretend. Aber sie ist also keine direkte Mitarbeiterin. (Gesprächspartnerin KT)

In Tbilisi, der heimlichen Hauptstadt der im Kaukasus vertretenen *international community*, verfügen jedoch die meisten Organisationen über eigene Büros und Projektteams. Diese Teams zeichnen sich in der Regel durch eine internationale Zusammensetzung aus. Neben entsandten Projektleitern arbeiten hier zumeist lokale Programmkoordinatoren - „*was man so wissenschaftliche Mitarbeiter nennt*“ (DF) – Officemanagementpersonal, technische Assistenten sowie allgemeine Projektassistenten. Zudem werden in den lokalen Partnerorganisationen oftmals internationale Fachkräfte als Berater und Organisationsentwickler eingesetzt. Hierbei handelt es sich um *Integrierte Fachkräfte* (vgl. Kap. 4.3.2.1.3) oder um *private Consultants*, deren Fachwissen von den Entwicklungsorganisationen eingekauft wird.³³² Eine exemplarische Personalkonstellation beschreibt Gesprächspartner WF:

Also, im Aufbau einer Assoziation haben wir normalerweise einen internationalen Experten, der das auch mit unterstützt und begleitet. So dass man auch mal Beispiele aus anderen Ländern zeigen kann, das muss ja nicht Deutschland sein. [...] Wir haben uns Modelle jetzt angeschaut aus Singapur, aus den Emiraten, Irland, Tschechische Republik beispielsweise. Dann vergleicht man das, geht da auch mal hin, guckt sich das an, aber da muss dann jemand mit dabei sein, der dann dort auch die Kontakte hat, spricht von [der entsendenden Organisation, M.R.] oder ein internationaler Berater, der dann die Kontakte herstellt und dann so ein bisschen auch, na ja erklären kann [...] Dann sind im weiteren lokale Mitarbeiter drin. Wir versuchen, möglichst nicht zu viele [entsandte] Leute dort einzusetzen. Es gibt

³³² Private Consultants werden oftmals von den Entwicklungsagenturen mit der Durchführung eines Projekts (direkt oder indirekt) beauftragt, um dem legitimatorischen Dilemma zwischen Selbstbestimmung und Fremdüberwachung der Partnerorganisation zu entgehen (vgl. Rottenburg 2002).

immer jemanden, der dort zuständig ist bei uns, klar, dass man eine fachliche Betreuung geben kann. Aber ich vermeide... das ist so' ne alte Weisheit... selbst als [entsendende Organisation] etwas zu ...machen. Das wird nicht nachhaltig.

4.3.2.1.1 Rekrutierung von Projektpersonal

Grundsätzlich muss eine Organisation „die dreifache Aufgabe erfüllen, Mitglieder zu gewinnen, sie zum Bleiben zu veranlassen und dafür zu sorgen, daß sie ihre Rollen spielen“³³³. Im Falle von Entwicklungsprojekten obliegt diese Aufgabe in der Regel dem entsandten Büroleiter. Dieser versucht anhand von formalisierten Verfahren wie Vorstellungsgesprächen, Eignungsprüfungen, Zeugnissen und Lebensläufen etc., die Fähigkeiten und Einstellungen der Bewerber zu prüfen, um geeignete Kompetenzen für die jeweiligen Arbeitsgruppen zusammenzustellen. Die Stellenanforderungen sind vielschichtig, wobei in den einzelnen Projekten unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden. Evers et al. sprechen von einem „hybridisierten Wissen“, das heute von den lokalen Mitarbeitern gefordert werde. Dieser Wissenskomplex, der über das so genannte lokale Wissen hinausgehe, verbindet ein „allgemein gültiges Alltagswissen“³³⁴ mit dem zusätzlichen „Wissen in Bezug auf die Bürokratie einer Entwicklungsorganisation, über strategisches Wissen sowie über Kenntnisse der internationalen Diskurse.“³³⁵ Auch in den Stellenprofilen der untersuchten Projekte tritt diese Anforderung zu Tage. Die lokalen Mitarbeiter sollen, so Gesprächspartnerin KT, neben einem einschlägigen Studienabschluss, über bestimmtes Organisationswissen, vor allem im Bereich Nichtregierungsorganen, sowie über „*gewisses politisches Gedankengut*“ verfügen. Zudem sei die Projektarbeit eine „*hohe Belastung*“, wie sie erklärt: „*man braucht verschiedene Fähigkeiten, weil wir eben auch sehr unterschiedliche Programme bearbeiten, sehr viele unterschiedliche Projekte, dadurch auch unterschiedliche Arbeitskultur. Wir arbeiten auch mit Konfliktregionen und dafür braucht man eine gewisse Sensibilität.*“ Gesprächspartnerin KT betont vor allem auch die Relevanz einschlägiger Sprachkenntnisse:

Unsere Anforderungen sind ziemlich hoch. [...] Da wir ein südkaukasisches Büro sind, aber wiederum in Tbilisi, also in Georgien, arbeiten, ist, angefangen bei den Sprachkenntnissen, also Georgisch auf jeden Fall notwendig, Russischkenntnisse, da leider immer noch im Kaukasus Lingua Franca Russisch ist, außerdem Deutsch, Englisch auf jeden Fall, weil wir auch mit anderen Partnerorganisationen kommunizieren müssen und die Hauptsprache unter den Donor-Organisationen ist natürlich Englisch. Und Deutsch, also bei meiner Stelle war das eine Voraussetzung auch. Bei den anderen Kollegen ist das unterschiedlich, aber zumindest zwei Fremdsprachen sind auf jeden Fall notwendig. [...] Wir arbeiten im Prinzip in vier Sprachen. Also Georgisch auf jeden Fall vor Ort und mit den Partnern in Aserbaidschan, Armenien beziehungsweise auch Berg-Karabach und Abchasien reden wir grundsätzlich russisch. Vieles läuft eben Englisch und mit der Zentrale ist die Kommunikation natürlich auf Deutsch bzw. mit anderen deutschen Organisationen vor Ort.

In anderen Projekten wird hingegen Deutsch als ausschließliche Projektsprache angegeben. Stattdessen wird hier die Analysefähigkeit der Bewerber in den Vordergrund gestellt:

Also, wir haben einmal so Analysefähigkeiten getestet, weil das sehr wichtig ist für diesen Projektkoordinatorjob. [...] Wir haben uns jetzt nicht eine abstrakte Fragestellung überlegt, sondern haben schon Sachen genommen, mit denen unsere Projektkoordinatoren täglich konfrontiert sind und

³³³ Mayntz 1963: 112

³³⁴ Evers, Kaiser, Müller 2003: 67

³³⁵ ebenda: 65

haben dann auch so ein bisschen gefragt: ‚Stellen Sie sich vor, wir machen die und die Maßnahme und Sie haben die Aufgabe, das Programm zu entwickeln - wie würden Sie das angehen?‘ Und wir haben uns das dann ein bisschen erklären lassen und dann danach auch bewertet. (Gesprächspartnerin DF)

In den meisten Interviews wird die Personalsuche als eher schwierig beschrieben.³³⁶ Einerseits gebe es in den Projektländern zwar hohe Arbeitslosenquoten und die beitragsmotivierenden Anreize der Projektarbeit - vergleichsweise gutes Einkommen, abwechslungsreiches Tätigkeitsfeld, employability, sichere Arbeitsverträge bei „sozial bewussten Arbeitgebern“ und „transparente Kommunikationskultur“ (DF) etc. - werden insgesamt als hoch beschrieben, so dass kein Mangel an Bewerbern bestehe. Andererseits entsprächen die Bewerber jedoch häufig nicht den Projektanforderungen. Gesprächspartner KB berichtet:

Der Personalmangel ist hier ein echtes Problem. Wir haben hier ein mieses Bildungssystem und die wenigen qualifizierten Leute gehen in die Privatwirtschaft. Es ist daher äußerst schwierig qualifiziertes Personal für diesen Bereich zu finden. Vor allem herrschte in den Ministerien früher keine Transparenz, die Leute konnten also auch nichts lernen. Dann gibt es auch wenige gut ausgebildete technische Fachkräfte, man muss dann auch ständig sagen: ‚Das musst Du jetzt auch in dem und dem Format machen‘, zum Beispiel. Klar, Leute mit künstlerischem Talent gibt es natürlich, aber die technische Ausbildung fehlt dann einfach.

Während man in einem Projektland den Personalmangel mit einem *braindrain* in die Privatwirtschaft erklärt, führt man ihn in einem anderen Projektland, genau umgekehrt, auf die Abwanderung der qualifizierten Kräfte in die staatlichen Organisationen zurück:

Das hat sich besonders nach der Rosenrevolution gezeigt, als eben danach viele Mitarbeiter der NGOs in die Regierung gewechselt haben und dann plötzlich in der so genannten Zivilgesellschaft jetzt so ein Vakuum entstanden ist, das immer noch nicht zu beheben ist. (Gesprächspartnerin KT)

Länderübergreifend wird das Bildungssystem beklagt:

Diese [Projektangestellten, M.R.] waren jetzt ausnahmsweise zum Teil in Amerika, zum Teil sind sie, wie gesagt, auch aus Deutschland zurückgekommen. Aber nicht zwingend. Je weiter Sie ins Land reinkommen, desto mehr werden Sie auf Absolventen aus anderen Hochschulen stoßen, die haben eher einen georgischen Abschluss. Und wenn Sie das Hochschulsystem verstehen, dann wissen Sie auch, dass das einfach nur ein Abschluss ist, den jemand gemacht hat, der mit 17 auf die Uni gegangen ist. (Gesprächspartner WS)

Es ist jedoch zu unterscheiden zwischen den Rekrutierungsbedingungen für die Projektbüros der Geberorganisationen einerseits, und für lokale Projektträgerorganisationen andererseits:

OK, die internationalen Geber bezahlen natürlich gute Gehälter. Vielleicht nicht so viel jetzt wie die Ölbranche, aber wir sind schon einer, der gut bezahlt. Das heißt, für unsere Leute, die bei uns im Büro sitzen, glaube ich, ist es aufgrund des Gehalts attraktiv und die Arbeit ist interessant. Und die Arbeit bietet hinterher bessere Beschäftigungschancen. Also, wenn Sie bei einer internationalen Organisation gearbeitet haben, dann ist es für sie ganz leicht, später wieder einen Job irgendwo zu finden. Also, wir haben da kein Problem. Allerdings, wenn es darum geht jetzt, bei den Counterparts Leute zu finden... na ja, das ist der normale Arbeitsmarkt dann. Und da definiert sich dann, wenn für einen Verband irgendeiner gesucht wird, wenn die sich irgendeinen Verbandsleiter suchen, dann gibt's eben ein Budget, wie viel man hat. [...] Das definiert sich in der Regel übers Einkommen. [...] Also es sind alle am Markt davon betroffen. Entweder ist es dann die Ölbranche, da gehen die Guten hin und wenn sie in der Nichtölbranche sind, dann haben alle Betriebe die gleichen Arbeitsmarktvoraussetzungen, die rekrutieren aus dem gleichen Portfolio. (Gesprächspartner WF)

³³⁶ Eine Ausnahme bildet Gesprächspartnerin DF, der zu Folge die Personalrekrutierung „überhaupt kein Problem“ darstellte.

Generell kommt es bei der Selektion von Personen für Stellen auf ein *matching* von Stellenbeschreibungen und Personalbeurteilungen an. Da es „*ziemlich schwierig [ist], eine Auswahl zu treffen*“, versucht man auch in Entwicklungsprojekten, den Entscheidungsprozess zu programmieren, in dem man „*ganz genaue Kriterien auflegt*“ (DF):

Also wir haben uns Fragen überlegt, die dann jeder zu beantworten hatte und haben dann Punkte vergeben. Und auch nicht nur ich, sondern auch meine zweite lokale Mitarbeiterin hier, die schon da war. So, dass man auch so die Subjektivität ein bisschen raus nimmt. Und wir haben dann auch aufgrund von so einem Punkteverfahren eine Entscheidung getroffen.

Luhmann weist auf die Gefahr hin, im Rahmen eines solchen kriteriengesteuerten Selektionsprozesses, die immanenten Probleme der Stellenbesetzung zu unterschätzen, denn die Willkür und Paradoxie des Entscheidens werde auf diese Weise letztlich nur „umgelagert und restrukturiert“.³³⁷ Dies ist ein generelles Problem der Personalselektion von Organisationen, das im Rahmen von Projekten insofern abgemildert wird, als es sich in der Regel um befristete Verträge handelt. Einem der untersuchten Projekte rät man im Rahmen seiner Zwischenevaluierung: *“Recruitment policies for local STEs [short-term experts, d. V.] need to be reviewed, as experts have been varying widely in quality, and frequent delivery problems were encountered. International STE have been used selectively, and were of good quality, but there is need to mobilise additional international expertise for designing new MSME [micro, small and medium enterprises, d. V.] services.”*

Ein Erschwernis der Personalsuche im Rahmen von Auslandsprojekten liegt im Allgemeinen auch darin, dass der entscheidende Projektleiter sich zwar vor Ort befindet, seine lokalen Einblicke aber gerade zu Anfang des Projekts, also während der Einstellungsphase, oftmals noch begrenzt sind. Gesprächspartnerin DF berichtet in diesem Zusammenhang davon, dass sie es als sehr hilfreich empfunden habe, bereits eine lokale Mitarbeiterin in der Teambildungsphase zur Seite gehabt zu haben.³³⁸

4.3.2.1.2 Der Einsatz von Lokalkräften als strategische und finanzielle Entscheidung

Wie bereits deutlich wurde, stellt man in Entwicklungsprojekten mittlerweile vor allem lokales Personal ein. Diese Entscheidung wird in der Regel projektstrategisch begründet und fügt sich so in die Leitbilder Capacity Building und Nachhaltigkeit ein. Zudem findet diese Personalstrategie ihre Institutionalisierung in einem sektorübergreifenden Fachkonzept des BMZ, dem *Einsatz lokaler Fachkräfte in der Entwicklungszusammenarbeit*.³³⁹ Evers et al. beschreiben den Einsatz lokalen Personals auch als Teil einer „neuen Kultur“ im Wissensmanagement der Durchführungsorganisationen: „Lokale Experten verfügen mittlerweile innerhalb der Länder- und Projektarbeit über den Status einer relativ eigenständigen Gruppe. [...] Ihre Bedeutung wird insbesondere in der Konstellation und in Aushandlungsprozessen zwischen dem Projekt und den lokalen Regierungsvertretern gesehen. In dieser Vermittlungsposition kann kulturelles und politisches Hintergrundwissen sowie Alltagswissen mit in den Projekt- und

³³⁷ Luhmann 2006: 292 ff.

³³⁸ Die jetzige Projektmitarbeiterin war bereits vor der eigentlichen Projektgründung als einzelne Ortskraft für die Organisation tätig und wurde bei der Projektgründung sozusagen übernommen.

³³⁹ vgl. BMZ 2008: 78

Programmablauf einbezogen werden. Damit können auch die dem ausländischen Experten oft im Dunkeln bleibenden Bereiche wie ‚real decisions are somewhere in the corner‘, ‚informal channels‘, ‚personal contacts‘ (Illi 2001: 99) über eine Brückenfunktion erreicht werden.³⁴⁰ Auf eine solche „Brückenfunktion“ verweist auch Gesprächspartner WS: *“Man braucht natürlich ein gutes Team, was das sozusagen aus georgischem Gefühl heraus auch bewerten kann.“* Eine besondere Rolle spielen in diesem Zusammenhang die so genannten Rückkehrer. Ähnlich dem entwicklungspolitischen Instrument der Integrierten Fachkräfte, gibt es auch ein Bundesprogramm für *Rückkehrende Fachkräfte*. Gesprächspartner WS berichtet von einem Projekt, das sich durch eine besonders günstige Projektkonstellation auszeichne:

In diesem Projekt arbeiten zur Zeit fünf Georgier plus ein Deutscher [...], das ist ein integrierter Experte, um den haben die sich beworben. Das ist ein typisches Instrument der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Und die haben jetzt zum Beispiel auch einen Juristen, einen jungen Georgier, bekommen, der aus Deutschland von der Ausbildung zurückkommt nach Hause. Da gibt es auch eine Institution in Deutschland, Arbeitsgemeinschaft für die Rückführung von Migranten oder so was, und damit kriegt man einen Arbeitsplatzzuschuss zum Beispiel. Aber das ist legitim, sich um so was zu bemühen! Andere Consultings bewerben sich bei der EU um so was, ja? Also, die haben einen Stab, der lokal ist und sie haben internationale und sie haben Rückkehrer mit drin. Mehr kann man nicht wollen!

Das Rückkehrermodell, das in Deutschland ausgebildete Fachkräfte in Projekte ihrer Heimatländer vermittelt, soll unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten eine Synthese aus „westlichem“ Know-How und lokalen Hintergrundwissen und kommunikativen Zugängen bilden. Gesprächspartner TS erklärt die jeweiligen strategischen Vorteile für das Projekt:

Demnächst kommt noch ein Rückkehrer ins Projekt, mit dem ich dann hier zusammen arbeiten werde. Der hat zu mir gesagt: ‚Dein größter Vorteil ist, dass du Ausländer bist und ausländisches Know-How mitbringst und mein größter Vorteil ist, dass ich Georgier bin. Dem ausländischen Experten glauben die Leute immer mehr, aber andererseits soll er natürlich auch nicht zu tiefen Einblick bekommen‘.

Neben einer „Brückenfunktion“, schreibt man dem Einsatz lokaler Mitarbeiter zudem die Funktion eines „*institutionellen Gedächtnisses*“ zu:

Also generell ist es so, dass also die Auslandsmitarbeiter [...] wir haben eben unsere Verträge und die können verlängert werden oder man geht zurück in die Zentrale oder ein anderes Land, dann würde ein anderer Mitarbeiter der [entsendenden Organisation] kommen. [...] Aber so ein Büro besteht ja auch immer aus mehr Leuten als dem Auslandsmitarbeiter. Also auch die lokalen Kräfte haben einen ganz großen Teil der Kontakte und sind auch das institutionelle Gedächtnis eines Büros. Die sind insofern auch sehr wichtig. (Gesprächspartnerin DF)

Da oftmals aber auch die Verträge der lokalen Mitarbeiter an den begrenzten Vertrag des entsandten Auslandsmitarbeiters gebunden sind, ist diese Bewahrungsfunktion von Wissen und Kontakten nicht zwangsläufig gewährleistet.³⁴¹ Eine weitere Begründung für ein einheimisches Projektteam ist das bereits angesprochene Argument der Nachhaltigkeit. Die Weltbank wendete sich im Rahmen der Einführung ihres Capacity Building Konzepts selbstkritisch gegen den massiven Einsatz ausländischer Fachkräfte in Entwicklungsprojekten. Mit dem eigenen Verhalten habe man die Entwicklung von

³⁴⁰ Evers, Kaiser, Müller 2003: 65

³⁴¹ Dieselbe Interviewpartnerin erklärt, dass alle Verträge, die sie als Projektleiterin abschließt auch nur bis zu ihrem Vertragsende gelten. Damit, *„falls aus irgendwelchen Gründen das [Projekt] eingestellt wird, nicht die ganzen Verträge so weiter laufen.“*

Kapazitäten in den Entwicklungsländern unterlaufen, Probleme nicht gelöst bekommen und zudem Projektmaßnahmen verordnet, die vor Ort keine entsprechende Nachfrage gefunden hätten.³⁴² Auch in den Interviews wird der verstärkte Einsatz von Auslandsmitarbeitern in den Organisationen der Projektpartner als „*nicht nachhaltig*“ betrachtet, da dieser „*Standard*“ mit Beendigung der Förderung in der Regel nicht mehr aufrecht zu erhalten sei (vgl. Kap. 4.3.1.4). Aber nicht nur für die Partnerorganisationen, sondern auch für die Projektbüros selbst ist es bedeutend kostengünstiger, auf hoch bezahlte internationale Fachkräfte zu verzichten und statt dessen auf einheimisches Personal „*zu lokalen Konditionen*“ (KT) zurückzugreifen. Unter diesem Gesichtspunkt ist der zunehmende Einsatz von Lokalkräften vermutlich nicht nur der kritischen Debatte um die Rolle von *Expatriates* und den beschriebenen projektstrategischen Vorteilen geschuldet, sondern auch den erheblichen Rückgängen in der öffentlichen Auftragslage. Die Verringerung des vergleichsweise teuren Einsatzes von entsandten zugunsten einheimischer Projektmitarbeiter, findet ihre Entsprechung im Personalabbau in deutschen Organisationszentralen.³⁴³

4.3.2.1.3 Entsandte und Integrierte Fachkräfte

Im Rahmen des projekt- und programm-basierten Wissenstransfers wird zwischen *entsandten* und *integrierten Fachkräften* unterschieden. Entsandte Fachkräfte sind die Mitarbeiter der (halb-)staatlichen Durchführungsorganisationen und deren internationale Auftragnehmer sowie Mitarbeiter von nichtstaatlichen Entwicklungsorganisationen, beispielsweise politische Stiftungen. Während sich die Mitgliedschaft der Entsandten eindeutig auf Seiten der deutschen Organisationen festmachen lässt, ist dies bei den so genannten Integrierten Fachkräften weniger eindeutig. Die Integrierten Fachkräfte treten im Partnerland in ein Arbeitsverhältnis mit den jeweiligen öffentlichen oder privaten Einrichtungen, bei denen sie eingesetzt werden, und erhalten von diesen ein ortsübliches Gehalt. Zugleich aber werden sie durch deutsche Organisationen auf dem deutschen Arbeitsmarkt angeworben und finanziell gefördert:

Das ist eine integrierte Fachkraft, die mindestens für zwei Jahre bei einer ausländischen Organisation arbeitet. Die bekommen einen finanziellen Zuschuss zum Gehalt. Die haben ein lokales Gehalt, sind eingestellt von der lokalen Organisation, haben einen lokalen Arbeitsvertrag, aber für das Geld würde keiner kommen, also bekommen die quasi ein *Topping Up* bezahlt von der deutschen Seite. (Gesprächspartner WF)

Laut Gesprächspartner WS, der innerhalb seines Projekts mit Integrierten Experten arbeitet³⁴⁴, handelt es sich hierbei um ein eindeutiges „lokales“ Arbeitsverhältnis:

Eine Differenz zu dem üblichen Gehalt, was dieser Experte in Deutschland bekommen würde zum Beispiel, wird ausgeglichen. Das ist die Förderung sozusagen. Aber der unterschreibt einen Arbeitsvertrag, der ist lokal, der muss ihn fragen, wenn er Urlaub will, er muss ihn fragen, wenn er Dienstreise machen will. Er kriegt sozusagen nur per Rahmenvertrag einen Gehaltsausgleich auf sein Konto. Aber das ist legitim.

³⁴² vgl. Kühl 2004: 253

³⁴³ vgl. Nuscheler 2006: 464

³⁴⁴ Der deutsche Projektleiter kann die Integrierten Experten nicht selbst einsetzen oder den Partnerorganisationen vermitteln, sondern diese müssen sich selbst „bewerben“. Da man das deutsche Instrument aber in der Regel gar nicht kennt, braucht es eine (inoffizielle) Vermittlung durch bereits bestehende Projekte bzw. deutsche Entwicklungsexperten vor Ort: „*Natürlich habe ich denen das erzählt, weil das kennt nicht jeder*“ (WS)

Dass sich diese Konstellation in der Praxis jedoch etwas komplizierter gestaltet, wird im Gespräch mit Interviewpartner TS deutlich, der selbst als Integrierte Fachkraft angestellt ist. Zum einen muss sich der jeweilige Arbeitgeber um den Experten „bewerben“, wozu u. a. eine Stellungnahme der deutschen Botschaft erforderlich ist. Zum anderen schließt der oben genannte Rahmenvertrag auch bestimmte entwicklungspolitische Zielsetzungen und damit entsprechende Rechenschaftspflichten gegenüber der deutschen Organisation ein:

Zwischen mir und der deutschen Organisation gibt es ein mehr oder weniger enges Kommunikationsverhältnis. Institutionalisiert ist das über eine Ergebnisvereinbarung nach sechs Monaten und den jeweiligen Jahresbericht. [...] Bis jetzt ist das so, dass es Berichtspflichten gibt einmal im Jahr und eine Ergebnisvereinbarung geschlossen wird zu Anfang. Und daran soll der Einsatz entlang laufen, also das ist eben die Leitlinie dafür.

Gesprächspartner TS gibt an, relativ freie Hand in seiner Tätigkeit zu haben, verdeutlicht aber auch seine Zwischenstellung:

Also, so lange ich nicht ganz grob von dem Rahmen der Ergebnisvereinbarung abweiche, mir fällt jetzt aus meinem Bereich gar kein Beispiel ein, was ich tun müsste, um die Ergebnisvereinbarung zu verletzen. Aber das geht natürlich. Dann würde es wahrscheinlich im Jahresbericht schon zu Problemen kommen. Da gibt es auch so bestimmte Klauseln im Vertrag. Und ansonsten bin ich aber hier in einem Arbeitsverhältnis mit einem lokalen Arbeitgeber, d.h. wenn mir der Arbeitgeber sagt: ‚Tu das‘, dann kann ich zwar versuchen, irgendwie mich dagegen zur Wehr zu setzen, weil das nicht den entwicklungspolitischen Leitlinien der [Entwicklungsorganisation, M.R.] oder so entspricht. Aber im Wesentlichen bin ich weisungsgebunden an den Arbeitgeber. Also so lange es da nicht zu ganz groben Konflikten kommt...

Auf die Frage, ob diese Konstellation für die lokalen Mitarbeiter immer verständlich sei, antwortet er:

Ne! Ich meine, die wissen schon, dass ich von irgendwoher [...] noch Geld kriege. Weil sonst könnte ich ja mit dem Gehalt von zweihundert Dollar nicht überleben. Dass also zumindest die *living expenses* bezahlt werden. Das ist auch die normale Sprachregelung, zu der man dann angehalten ist.

Der Hinweis auf eine inoffizielle „*Sprachregelung*“ lässt vermuten, dass das doppelte Mitgliedschaftsverhältnis oftmals projektintern nicht ganz unproblematisch ist. Auch unter Nachhaltigkeits-Gesichtspunkten ist der Einsatz von Integrierten Fachkräften nicht unumstritten, wie Gesprächspartner WF verdeutlicht:

Das ist aber natürlich auch immer die Frage, inwieweit das nachhaltig ist auf Dauer. Man kann nicht überall einfach einen Integrierten Experten reinsetzen, weil sie bekommen dann einen internationalen Experten, womöglich einen, der normalerweise in einer Führungsposition mit einem sehr hohen Gehalt... sie bezahlen ihm ja kein hohes Gehalt, sie bezahlen ihm vielleicht zwei, drei hundert Dollar, bekommen aber die Leistung von einem, der zehntausend kostet. Wenn der dann geht, dann ist das auch nicht immer nachhaltig. Das heißt, man muss auch vorsichtig sein, es ist nicht immer und überall ein gutes Instrument. Das kann es zur Aufbau-Phase sein, aber das wird häufig auch falsch verstanden. Es heißt dann: ‚Oh ja, wir kriegen jetzt billig einen tollen Experten‘. Wenn man ein bestimmtes Problem hat und man braucht dafür, für einen beschränkten Zeitraum, einen Experten, dann ist das OK. Aber nachhaltig ist es eben nicht unbedingt immer.

Neben langfristig integrierten Experten, werden in Entwicklungsprojekten auch so genannte *Kurzzeitexperten* eingesetzt. Diese sind „*entweder Consultants aus der deutschen oder internationalen Consultingwirtschaft, das können auch Kollegen sein aus der Zentrale [...] oder aus anderen Vorhaben in der Welt [...], das kann ne lokale Consulting unter Umständen auch sein*“, wie Gesprächspartner WF erklärt. Auf die Frage, ob ein vergleichsweise kurzer Einsatz aus Projektsicht schwieriger sei, als die Arbeit mit *Langzeitexperten*, entgegnet er:

Na ja, jeder ist einmal zum ersten Mal im Land. Aber natürlich, das ist immer ein Problem [...]. Daher soll man Kurzzeitexperten eben nur zu rein fachlichen Themen einsetzen, die man klar definieren kann.

Um die Frage nach Sinn und Nutzen der Entsendung von Fachkräften rankt sich seit Jahren eine kontroverse Debatte, die auch innerhalb der EZ viele selbstkritische Stimmen laut werden lassen. Die Kritik besagt vor allem, dass ein „westliches Expertenwissen“ keine adäquaten Problemlösungen für eine angestrebte Stärkung der Selbsthilfekräfte vermitteln könne und zudem durch ausländische Experten und Helfer die Hilflosigkeit der Gastgesellschaften personifiziert werde. Nuscheler bezeichnet die personelle Hilfe daher als den „sensibelsten Bereich der Entwicklungszusammenarbeit“.³⁴⁵ Vor allem die Personalstrategie, Projektleiterstellen üblicherweise mit entsandten Mitarbeitern zu besetzen, kann dabei leicht in legitimatorischen Konflikt geraten zu einer anderen zentralen Prämisse der entwicklungspolitischen Projektarbeit, dem Prinzip der *Partnerschaftlichkeit*. Auch, dass sich im Wissensmanagement von Entwicklungsorganisationen, der rhetorischen Absage an einen einseitigen modernisierungstheoretischen Wissenstransfer zum Trotz, nach wie vor eine Dominanz von „westlichem“ Expertenwissen gegenüber „lokalem“ Wissen beobachten lässt, wie Evers et al. feststellen³⁴⁶, erscheint vor diesem Hintergrund strukturell bedingt. Aus Projektsicht handelt es sich dabei weniger um ein beklagenswertes Rudiment postkolonialer Reflexe der Entwicklungshilfe, als um ein potentielles Hemmnis der geforderten Effektivität und Nachhaltigkeit.³⁴⁷

4.3.2.1.4 Das Anforderungsprofil des Entwicklungsexperten

Je mehr sich Technische Zusammenarbeit am Leitbild des Capacity buildings und der Bildung von „Humankapital“ orientiert, desto größere Bedeutung kommt der Bereitstellung von Beratungskompetenz zu.³⁴⁸ In diesem Zusammenhang hat seit einigen Jahren die Rolle des *Experten* Konjunktur. *Entwicklungsexperte* erweist sich dabei als wenig spezifizierter Sammelbegriff für sämtliche Berater und Projektmitarbeiter, die den Organisationen der Entwicklungs- und Transformationsländer ihr Fach- oder Managementwissen zur Verfügung stellen. In den postsozialistischen Transformationsländern sehen die Entwicklungsexperten ihre Aufgabe vor allem in der Vermittlung von Wissen im Umgang mit demokratischen und marktwirtschaftlichen Institutionen:

Eines der Hauptprobleme in diesen jungen Transformationsländern ist, dass, was Marktwirtschaft angeht, Veränderungsprozesse angeht, keiner Erfahrung hat. Das Ministerium besorgt sich zwar mittlerweile junge Leute, die im Ausland studiert haben, aber ein 23, 24 Jähriger kann nicht eine Politik schreiben. Also insofern stimmt das schon, dass wir natürlich gewisse Formen versuchen ... nicht zu exportieren, sondern die werden auch nachgefragt. (Gesprächspartner WF)

³⁴⁵ Nuscheler 2006: 469

³⁴⁶ vgl. Evers, Kaiser, Müller 2003: 67 ff.

³⁴⁷ Wobei zu überlegen wäre, inwiefern, vor dem Hintergrund einer Technischen Zusammenarbeit, die eben nicht auf Kapitalhilfe, sondern auf Wissenstransfer und Personaleinsatz basiert, eine solche Wissenshierarchisierung nicht ein integraler Bestandteil von „Hilfe“ ist, - auch wenn diese nun als „Zusammenarbeit“ deklariert wird. Dies aber führt zu der grundsätzlichen Frage nach der Definition von „Entwicklung“ und der ethischen Verortung von Entwicklungshilfe und damit über den Rahmen der vorliegenden Arbeit hinaus. Zur Debatte um eine Grundsatzkritik an Entwicklungshilfe vgl. Sachs 1993 und 1995.

³⁴⁸ vgl. Nuscheler 2006: 464

Da es in der Entwicklungszusammenarbeit keine Professionalisierung im engeren Sinne gibt, sind die Ausbildungsgänge sehr heterogen, Kühl spricht in dem Zusammenhang von einer ‚Professionalität ohne Profession‘, in der jeder Experte mehr oder minder seine Qualitätsstandards formulieren kann³⁴⁹. In den untersuchten Projekten dominierten wirtschaftswissenschaftliche Studienabschlüsse, aber auch Abschlüsse in Rechtswissenschaft, Ethnologie usw. waren vertreten, nur einer der Befragten gab an, einen speziellen Aufbaustudiengang „Entwicklungszusammenarbeit“ absolviert zu haben. Als „globale Wissensarbeiter“ bilden die Fachkräfte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit eine ‚epistemische Gemeinschaft‘, die Evers et al. zu Folge maßgeblich für die Selektion, Weitergabe und Implementierung eines globalen Entwicklungswissens verantwortlich ist. Dabei stellen die Autoren auch auf Seiten der Experten einen „wandelnden Wissensbedarf“ fest: „Fachwissen gekoppelt mit eigenem Erfahrungswissen und Kontextwissen stellt das nachgefragte und für die Handlungskompetenz entscheidende Wissen dar.“³⁵⁰ Dieser Dreiteilung der Kompetenzerfordernisse kommt man auf gesamtorganisatorischer Ebene oftmals durch eine Aufteilung in länderbezogene, planerische und fachlich-sektorale Abteilungen nach. Auf der operationalen Ebene einzelner Projekte jedoch bündeln sich diese Anforderungen in der Stelle des Projektleiters, so dass dieser, als Generalist idealerweise über das gesamte Spektrum an Kompetenzen verfügen sollte. Die Gesprächspartner gaben, neben Managementkompetenz und Fachwissen, vor allem „Geduld“ und „Flexibilität“ als erforderliche Kernkompetenzen an. Aber auch auf länderspezifisches *Kontextwissen* nimmt man Bezug:

Also, ich würde eigentlich jedem empfehlen, wenn er sich um so was bewirbt oder wenn er für so was engagiert wird, dass er eine ganz klare Position hat zu diesen Historien. Ohne diese Position kann man nur falsche Schlussfolgerungen für seine Arbeit ziehen. Ist jetzt vielleicht sehr einseitig meine Sicht. Sie müssen kein Russisch zwingend können, also das ist vielleicht... wie soll ich sagen, so eine Art Klischee. Aber Sie sollten wissen, wo sie hingehen! (Gesprächspartner WS)

Gesprächspartner KB ist der Auffassung, „dass Ostdeutsche hier vielleicht besser klar kommen, weil vieles eben sehr stark postsowjetisch, und noch mehr russisch geprägt ist.“ Und Gesprächspartnerin DF sieht die besondere Herausforderung ihrer Arbeit in einem Transformationsland im „*Demokratieverständnis der Leute, das hier anders [ist] als zum Beispiel in Afrika*“. Auffällig ist der vergleichsweise geringe Stellenwert, der den Sprachkenntnissen der ausländischen Entwicklungsexperten beigemessen wird. So beherrschten einige der befragten Projektleiter weder die Landessprache noch die russische Sprache. Wenngleich Gesprächspartner TS zu Bedenken gibt: „*Die Sprache zu beherrschen ist auch wichtig, zur intellektuellen Elite habe ich so keinen Zugang*“, sind in vielen Projekten Landessprachkenntnisse keine obligatorische Voraussetzung:

Ne, das funktioniert schon, nur Sie müssen Ihre Arbeit anders aufbauen. Sie müssen halt dann wahrscheinlich eher ihre Partner nur im englischsprachigen Bereich identifizieren. Oder Sie müssen halt immer eine Dolmetscherin mitschleppen oder so was. Das ist natürlich, hat dann praktische Auswirkungen. (Gesprächspartner WS)

³⁴⁹ Kühl 2004: 251

³⁵⁰ Kaiser/Evers 2003: 90

Kaiser und Evers weisen darauf hin, dass sich die eigentlichen Anforderungen an das Profil des heutigen Entwicklungsexperten nicht mehr „nur eindimensional durch Hochschulabschlüsse“³⁵¹ nachweisen lassen. Und Musto führt den Erfolg und Niedergang von Entwicklungsprojekten in höchstem Maße auf „nicht-reproduzierbare personelle Eigenschaften“ zurück: „Solche Eigenschaften sind nie genau definierbar, weil sie flexibel sind und sich erst im Bedarfsfall manifestieren, sie sind daher auch nicht durch formale Qualifikationen ersetzbar.“³⁵² Formale Qualifikationen, wie sektorspezifische Fachkenntnisse, sind jedoch das, worauf die einstellenden Organisationen unmittelbar Zugriff haben. Die viel diskutierte *interkulturelle Kompetenz* ist ungleich schwerer zu überprüfen, und der Nachweis von *Erfahrungswissen* ist lediglich über vorangegangene Projekte zu erbringen. Die Stellenbesetzungen stellen für die Entwicklungsorganisationen daher eine Abwägung und risikobehaftete Entscheidung dar, die man oftmals dadurch abzufedern versucht, indem man Personen einstellt, die sich bereits zuvor in anderen Projekten der Organisation bewährt haben. Da diese Mitarbeiter aber oftmals Projekterfahrungen im gleichen Sektor, aber unter möglicherweise ganz anderen Rahmenbedingungen gesammelt haben, lässt sich das bewährte Können nicht zwangsläufig auf neue Projekte übertragen.³⁵³

4.3.2.2 Die Personenabhängigkeit von Projekten

Mit der Einsetzung individueller Persönlichkeiten in Ämter verfügen Organisationen über ein funktionales Äquivalent zur Programmierung von Entscheidungen.³⁵⁴ Personen sind eine Voraussetzung planerischer Maßnahmen und ersetzen zugleich eine vollständige Durchprogrammierung aller Entscheidungen: „Durch Auswahl individueller Persönlichkeiten, die eine bestimmte Gesinnung und Ausbildung, also bestimmte Selektionsprinzipien, gewährleisten, kann man sich eine allzu eingehende Planung ersparen, so wie umgekehrt die Informationsverarbeitung bei stark durchgezeichneter Planung weitgehend indifferent dagegen werden kann, wer entscheidet.“³⁵⁵ Das heißt, einerseits nehmen Projektstellen, je nach Person, einen anderen Charakter an, andererseits wird die Variabilität der individuellen Ausgestaltung, wie oben bereits dargestellt, durch die Selektionsprinzipien der Einstellung in gewissem Rahmen eingeschränkt. Musto ist daher zuzustimmen, wenn er feststellt, dass Personen eine entscheidende Voraussetzung des Gelingens von Entwicklungsprojekten darstellen. Zu relativieren ist jedoch seine Beschreibung der Person als typische „unplanbare Variable“³⁵⁶, denn auch anhand der personellen Prämisse wird eine Form der Erwartungssicherheit geschaffen. Auch bei einer Betrachtung von Entwicklungsprojekten als entscheidungsbasierten Systemen, fällt die Person des Experten als strukturierende Prämisse jedoch besonders ins Auge. Wenngleich Projektkonzeptionen zunächst personenunabhängig erfolgen, erweist sich die personale Entscheidungsprämisse in der Folge

³⁵¹ vgl. Kaiser/Evers 2003: 102 f.

³⁵² Musto 1987: 461 f.

³⁵³ vgl. Luhmann (2006: 292) zur Bewährung von Bewerbern auf früheren Stellen.

³⁵⁴ „Persönlichkeit hier verstanden als Selbstprogrammierung eines menschlichen Organismus“ Luhmann 2007: 76

³⁵⁵ Luhmann 2007: 76 f.

³⁵⁶ vgl. Musto 1987: 461 f.

als stark formgebend. Als maßgeblicher Entscheider vor Ort bündelt die Person des Projektleiters dabei zugleich die Chance einer Kompensation von Unplanbarkeiten, aber auch die Risiken einer starken Personenabhängigkeit von Projekten. Beide Seiten sollen im Folgenden dargestellt werden.

Es wurde bereits dargestellt, dass die Planung von Entwicklungsprojekten mit zahlreichen Unwägbarkeiten verbunden ist. Dies liegt zum einen in der allgemeinen Beschaffenheit des Projekts als Zukunftsentwurf (Zeitdimension) begründet, zum anderem müssen in Entwicklungsprojekten erhebliche räumliche und kulturelle Distanzen überbrückt werden (Sachdimension). In der Sozialdimension eröffnet sich mit dem Entwicklungsexperten jedoch die Möglichkeit, Entscheidungen auf Personen zuzurechnen und damit die Paradoxie des Entscheidens latent zu halten: „Gegenwärtig kann man [...] immer nur im Blick auf Wahrscheinliches/Unwahrscheinliches entscheiden [...] In die Sozialdimension zurückübersetzt heißt dies, daß man bei allen Versuchen, sich zu verständigen, von der Unsicherheit des anderen ausgehen kann. [...] Verhandlungen haben dann den Sinn, die Unsicherheit aller so zu vergrößern, so daß man sich nur noch verständigen kann. Dem entspricht der moderne Typus des Experten, das heißt des Fachmanns, dem man Fragen stellen kann, die er nicht beantworten kann, und den man dann ebenfalls auf den Modus der Unsicherheit zurückführen kann.“³⁵⁷ Die Einsicht in die Unplanbarkeiten von Entwicklungsprojekten spiegelt sich in einer verstärkten Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen (vgl. Kap. 4.3.3) und einer „flexiblen“ und zweckprogrammierten (bzw. im Organisationsjargon: *zielorientierten*) Planung (vgl. Kap. 4.3.1) wieder. Diese Prämissen stehen in einem engen Zusammenhang mit dem Bedeutungszuwachs der Person des lokalen Entscheiders.

Gesprächspartner WF verdeutlicht seine weit reichenden Entscheidungsbefugnisse, indem er auf sein „persönliches Vorgehen“ in der Projektplanung verweist: *„Ich persönlich - das ist meine Vorgehensweise - wenn ich ein Programm- oder Projektlaufzeit, ich sag mal von vier Jahren habe, dann plane ich die Entwicklung dieser Institution auf zwei Jahre. [...] ist halt wieder ne Managementfrage... manche machen dann halt in den ersten Jahren was anderes.“* Und Gesprächspartnerin KT erklärt: *„Es gibt natürlich Organisationsoberziele, Tendenzen usw., aber in solchen kleinen Büros bestimmen natürlich die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen welche Schwerpunkte gesetzt werden.“* Die hochselektive Eigenschaft der entscheidenden Personen wird dabei vor allem in folgendem Zitat deutlich:

Die Frage ist ja auch: wer handelt? Also, hast du auf deutscher Seite eher einen Bürokraten oder mehr so einen freiheitlich denkenden ‚Künstler‘-Typ? Da können bei gleicher Zielsetzung völlig unterschiedliche Wege und Projekte bei rumkommen. (Gesprächspartner WV)

In den Interviews wurde deutlich, dass selbst solche Projektbereiche, die in der Regel vergleichsweise durchprogrammiert sind, wie Evaluationen, stark an das verfügbare Personal gekoppelt sein können. Gesprächspartnerin KT berichtet zum Beispiel:

³⁵⁷ Luhmann 2006:141

Ursprünglich war das eben gedacht, dass nach dieser fünfjährigen Gründungs- und Stabilisierungsphase eine externe Evaluation stattfindet. Es hat leider aus tatsächlich verschiedenen persönlichen Gründen nicht stattgefunden. Weil die Kollegin, die das hätte machen müssen und die auch gewisse Expertise mitbringen müsste - davon gibt es nicht so viele, leider, also man muss auch Sprachkenntnisse haben vor Ort, damit man auch mit den Partnerorganisationen sprechen kann, also die gesamte Region auch bereisen kann, das ist ein ziemlich großer Zeitaufwand und man braucht also konkrete Expertise dazu – also diese Personen, die das hätten machen müssen, die sind zweimal abgesprungen und da war uns das zu kurzfristig. Dann haben wir eine interne Evaluation durchgeführt.

Eine allgemeine Stärke der personalen Entscheidungsprämisse liegt in der Möglichkeit von losen Kopplungen und Freiheitsgraden. Verfügt der Projektleiter über hinreichenden Entscheidungsspielraum, kann das Projekt den lokalen Gegebenheiten flexibler „angepasst“ und zeitnaher auf Veränderungen reagiert werden:

Weil wir ja hier vor Ort am nächsten dran sind. Wir kennen die Leute, wir wissen ganz genau... also gerade in der politischen Zusammenarbeit gibt es ja immer so ein Momentum, wo man merkt: ‚wenn wir genau da jetzt...‘ Da tut sich so ein *window of opportunity*, wie es so schön heißt, da tut sich ne Möglichkeit auf und da springt man dann rein. Und dann muss man auch manchmal ziemlich schnell sein. (Gesprächspartnerin DF)

Die entsandten Entwicklungsexperten agieren insofern „auf dieser institutionellen Zwischenebene von Lokalem und Globalen [...] als *broker* und *Wissensvermittler* zwischen Planung und Realität“, um es mit den Worten von Evers et al. auszudrücken.³⁵⁸

Alle Gesprächspartner wiesen auf stark interaktional geprägte Sozialstrukturen im Projektland hin. Gesprächspartner WV erklärt: „*selbst per Telefon ist manchmal schwierig, weil die Leute, wenn sie dich nicht kennen, existierst du nicht*“. Und Gesprächspartnerin KT:

Also im Süden. würde ich jetzt sagen, nicht nur im Kaukasus, sondern auch europäischer Süden, also in den Kulturen die mir bekannter sind, denke ich, haben diese interpersonellen Beziehungen sehr viel Wert. Und ich glaube schon, dass das einiges ausmacht. [...] Also, die Kultur, die wir mit dem Büroleiter [...] auch vertreten haben, hat ein großes Vertrauen tatsächlich [...] Ich wurde von vielen verschiedenen Kreisen immer wieder angefragt: ‚Jetzt findet also ein Wechsel statt und wer wird dann kommen?‘ Also, dass die Leute daran interessiert sind, ob unsere Arbeit hier auch weiter so geführt wird, hab ich daran gemerkt.

Die Besonderheiten der lokalen Organisationskultur erfordern eine Anpassung der Projekte an diese Spielregeln:

Ja, also hier ist alles wirklich sehr persönlich. Du bist, wen Du kennst! Dieses Land ist ja schon auch pyramidal organisiert und es kommt halt darauf an, auf welcher Ebene, in welchem Bereich du dich verortest, und zu wem du welche Beziehungen hast. Und das entscheidet auch, wie viel und was du realisieren kannst im Land. Also was deine Position ist, wenn man das mal so abstrakt formulieren darf, ist insofern schon personenbezogen. Also, es ist nicht Max Weber, sicher nicht! (Gesprächspartner WV)

Gesprächspartner WS beschreibt, als Form „soziokultureller Anpassung“, eine Personalisierungsstrategie, die den Projektleiter zur personalen Verkörperung des Projekts umdeutet:

Ich meine, in so einer Region ist da nicht so viel, wir reden ja hier von der Landesgröße von Bayern, vier Millionen, hier kennt sich fast jeder und ist miteinander verwandt! Ich meine, zum Schluss ist es auch relativ einfach, wenn Sie sich verstehen als – das hören meine Vorgesetzten nicht so gerne! – aber ich versteh mich auch als Nukleus, in der Person. [...] Schauen Sie: wir sind hier in einer patriarchalischen Gesellschaftsform, sehr traditionell ausgerichtet. Und es ist sehr einfach, Leute zusammenzubringen in

³⁵⁸ Evers, Kaiser, Müller 2003: 45 (Herv. i. Original)

ein Netzwerk, wenn Sie sich als Nukleus verstehen für dieses Netzwerk, als Spinne im Netz. Und leider ist es nicht möglich, in einer solchen kulturellen Struktur oder in solchen Netzwerken hier, sich einfach nur als Wort oder als Name eines Vorhabens zu platzieren. Sondern Sie müssen ein Gesicht platzieren! Deswegen ist es ein wenig ungewöhnlich, aber eben aus meiner Sicht und aus Sicht meines Teams absolut erforderlich, ein Gesicht als Spinne im Netz zu platzieren. Und dann ist dieses Netzwerk auch für die im Netzwerk Seienden viel einfacher, weil sie können sagen: ‚Über [Vorname des Projektleiters] dahin‘. Und der sagt wieder: ‚Über den dahin‘!

Auch wenn seine „Vorgesetzten das nicht so gerne hören“, hält Gesprächspartner WS einen zu starken Rückzug auf formale Rollen, wie er dem westlichen Organisationsverständnis entspräche, somit für nicht zweckmäßig. Er beschreibt den Stellenwert persönlicher Anwesenheit in den verschiedenen Einsatzregionen des Projekts:

„Leute, wir gehen auch! Wenn wir heute über Anfang reden, müssen wir auch über Ende reden. Also, wir sind nicht ewig hier. Jetzt abstrahiert wieder, dass es ein Vorher und auch ein Nachher geben wird!‘ *Das ist schwierig in dem Kontext! Und je tiefer man drin ist, je weiter basiert man ist sozusagen auch in den Regionen, und nicht nur hier in Tiflis sagt: ‚Ach, wir haben ein Büro, warten wir mal, dass einer vorbei kommt‘ oder so, umso schwieriger ist das natürlich. Je mehr Sie draußen ein Bild verkörpern. [...] Also, das ist ne ganz andere Kiste hier! Das ist nicht einfach: Hinkommen und wieder Wegfahren. Das ist: Hinfahren und dort auch bleiben müssen!*

Luhmann zu Folge beruht die Funktion der Mitgliedschaftsrolle in Organisationen „auf einer eindeutigen Grenzdefinition: darauf, daß sich feststellen läßt, welche Erwartungen formalisiert und in die Mitgliedschaftsrolle aufgenommen sind, daß sichtbar ist, wo das Handeln vom Dienstlichen ins Persönliche oder vom Persönlichen ins Dienstliche umschlägt, welches Handeln – mit anderen Worten – die Mitgliedschaftsfrage involviert“³⁵⁹. In Entwicklungsprojekten gerät die Webersche Rollentrennung von „persönlich“ und „dienstlich“ jedoch oftmals zum Balanceakt. Es gilt daher, durch sorgfältiges Austarieren, die offizielle Projektleiterrolle nicht zu unterlaufen, so dass „die Mitgliedschaftsrolle ganz verschiedenartiges Verhalten als konsistent und zusammengehörig, als Ausdruck einer einheitlichen Linie ausweisen“³⁶⁰ kann. Gesprächspartner WS beschreibt dies folgendermaßen:

Ja, nicht ambivalent sein. Sondern auch schon klar, ich sag mal, ein Level auf der Kommunikation haben. Und eines, was meine Aufgabe widerspiegelt. Also, ich bin nicht direkt Peter³⁶¹ vor dem Projekt, sondern ich bin der Peter *des* Projekts. Ich bin ja nicht erst seit dem Projekt hier im Land, das ist ein Job für mich, den ich erst seit 2004 mache. Es gibt ein Leben davor, und da war ich auch schon mit Georgien verbunden. Also insofern, es gibt einen ‚Peter Projekt‘. Und das Projekt ist dann aber auch Peter. Das ist wieder Netzwerk –Spinne! Jetzt kommt genau der Punkt: ich hab eine Rolle als Projekt-Mensch, als Projektleiter.

Die Personengebundenheit von Projekten, die hier beschrieben wird, ist jedoch mit einer Reihe von Risiken verbunden, wenn man bedenkt, dass die initiierten Strukturen auch jenseits der begrenzten Projektform Bestand haben sollen:

Dazu gibt es Beispiele aus allen Ländern, wo etwas sehr Personenabhängiges in der Nachhaltigkeit dann keine guten Werte erzielt. Das ist, glaub ich, ein universelles Prinzip. Aber man muss halt aufpassen, dass eben die Personenabhängigkeit nicht allzu groß wird, obwohl der persönliche Kontakt natürlich wichtig ist. Aber ich zieh mich da auch bewusst aus speziellen Sachen raus, dass ich zum Beispiel sage: ‚Ihr habt Kontakt zu den Leuten und dann nehmt Eure Probleme da selber in die Hand. Ihr habt [in anderen Projekten, M.R.] genug Leute, die Ihr fragen könnt, die auch relativ stabile Strukturen voraussetzen oder bieten können‘. Wenn man jetzt sagt, [die integrierte Beratung, M.R.] ist nur so eine relativ kurze Stelle. (Gesprächspartner TS)

³⁵⁹ Luhmann 1964: 43

³⁶⁰ ebenda: 48

³⁶¹ Vorname geändert.

Gesprächspartner WS verteidigt sein Vorgehen gegenüber solchen Vorbehalten, räumt aber auch die Besorgnis seiner lokalen Partner ein:

Das ist zwar... da würde mir jeder aus der [Organisationszentrale, M.R.] sagen: ‚Aber was ist, wenn Du nicht mehr da bist?‘ Ja, völlig richtig! Aber dann habe ich eine andere Situation und dann ist das Netzwerk etabliert. Das Netz ist gesponnen, dann sind die crosspoints existent. [...] Es gibt oder gab aber auch schon Fragen: ‚Sag mal, wieso kommt jetzt schon wieder einer und sagt, dass Euer Vorhaben jetzt zu Ende geht? Und wie geht’s denn dann weiter?‘ Sozusagen: ‚Sind wir dann allein?‘

Auch die Verbindung von Projekt und übergreifender Organisation erfolgt vor allem über die am Projekt beteiligten Personen. Hierin besteht ein allgemeines Problem der projektförmigen Organisationsweise, da die Organisationen häufig über keine hinreichenden formalen Verfahren zur Bewahrung des Projektwissens verfügen.³⁶² Auch in Entwicklungsprojekten verlaufen „Wissensprozesse“ vor allem über die personengebundene Ebene, so dass projektbedingte Personalfluktuationen nicht nur aus Sicht lokaler Partnerorganisationen, sondern auch für die Entwicklungsorganisationen mit einem potentiellen Verlust an Wissen und Kontakten verbunden sind.³⁶³ Befristete Projektverträge bergen prinzipiell die Gefahr einer mangelnden Bindung der Mitarbeiter an die Organisation zugunsten einer Profilierung nach außen.³⁶⁴ „*Vielleicht bin ich dann in Afrika, oder?*“ bringt es Gesprächspartner WS auf den Punkt:

Natürlich gibt es da, ich sag mal, Diskussionen auf der Büroleiterebene [zur Entwicklung von Regionalkonzepten, M.R.]. Aber so der reine kleine Projektleiter oder so, der wird in der Regel mit *drafts* konfrontiert und in die Diskussion eingebunden, aber nicht in die Arbeit. Und dafür ist die Zeit ja auch gar nicht da. [...] Wäre wichtig, ja! Na gut, aber jetzt müssen Sie sich natürlich wieder die Frage stellen... nein, ich würde Ihnen jetzt die Frage stellen: Glauben Sie denn, wenn Ihre Arbeitszeit exakt auf drei Jahre ausgelegt ist und Sie genau einen Job haben, das Projekt und seine Ziele zu erreichen, wie viel Zeit Ihnen da bleibt für ne Strategie, die vielleicht fünf Jahre über Ihren Vertragslaufzeitraum hinausgeht? Sehen Sie es mir nach! Ich meine, klar, Mitdenken und wie auch immer, alles klar, aber: vielleicht bin ich dann in Afrika, oder? Also, das sind einfach rein menschliche Überlegungen.

Das restriktive Zeitmanagement des Projekts und die persönliche Orientierung auf potentielle Anschlussverträge können in der projektorientierten Arbeitsweise somit zu Lasten des gesamtorganisatorischen Wissensmanagements gehen, indem potentiell wertvolles Erfahrungs- und Kontextwissen für die Organisationen verloren geht. Denn nicht nur für die Entwicklungsorganisationen und ihre Neupositionierung als „Dienstleistungsunternehmen“³⁶⁵, sondern auch für das jeweilige Personal stellt Wissen eine wichtige strategische Ressource dar.³⁶⁶ Gerade auf einem projektförmig organisierten Entwicklungshilfearbeitsmarkt, auf dem sich die Projektmitarbeiter ständig weiter bewerben müssen, spielt employability eine entscheidende Rolle. Dies legt die Vermutung nahe, dass in den meisten Fällen die persönlichen Qualifizierungs- und Reputationsbemühungen die Identifikation mit der Organisation überwiegen. Zudem wird lokal gewonnenes Projektwissen in dezentral organisierten Entwicklungsorganisationen häufig nur unzureichend aufbereitet und für Folgeprojekte nutzbar gemacht. Kaiser und

³⁶² vgl. Besio 2006: 260

³⁶³ vgl. Kaiser/Evers 2003: 92

³⁶⁴ vgl. Besio 2006: 188

³⁶⁵ Die GTZ beschreibt ihre *Vision* folgendermaßen: „Wir fördern erfolgreich internationale Zusammenarbeit, die zur nachhaltigen Entwicklung in der Welt beiträgt. Unser Unternehmen baut weltweit seine Position im Markt für Dienstleistungen in der internationalen Zusammenarbeit aus“ (<http://www.gtz.de/de/unternehmen/1716.htm>.10.07.09).

³⁶⁶ vgl. Evers, Kaiser, Müller 2003: 53

Evers zu Folge stellt die Personengebundenheit von Wissen daher ein allgemeines Problem der Entwicklungszusammenarbeit dar: „Fachwissen setzt sich zusammen aus explizitem, durch Ausbildung erworbenem Wissen über ein bestimmtes Fachgebiet und implizitem Wissen (Erfahrung). Fachliche Kompetenz beruht auf Fachwissen und der Fähigkeit, dieses Fachwissen anzuwenden. Nach Meinung der Wissensmanagement-Theoretiker (Willke 2001b) besteht ein wesentliches Problem des Wissensmanagements und der Sicherung fachlicher Kompetenz darin, implizites Wissen (*tacit knowledge*) in explizites, offengelegtes und daher mitteilbares Wissen zu transformieren. Einfacher ausgedrückt: Es muss versucht werden, die vielfältigen Erfahrungen der EZ-Experten auch für andere Fachkräfte, für den Nachwuchs, die Partner und für das BMZ selbst nutzbar zu machen. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe treten typische Probleme auf, die es zu lösen gilt: Ausscheiden, Wechsel oder Neueinstellung von Personal lässt Wissensbestände verschwinden und erzeugt oft eine Ungleichgewichtigkeit von verschiedenen Arten von Fachwissen.“³⁶⁷ Auch Luhmann problematisiert den Sachverhalt eines projektgeschuldeten Verlustes an Erfahrungswissen: „Hier überlebt, und genau darin liegt das Problem, die Organisation ihre Projekte. Das führt einerseits zu der Frage: wie kommt man zu immer neuen Projekten, um die Mitarbeiter zu beschäftigen, und wie weit muss auf die Fluktuation der Projekte mit einer Fluktuation der Mitarbeiter reagiert werden? Und weiter: wie können Projekterfahrungen erinnert und für weitere Projekte nutzbar gemacht werden? Projektförmig arbeitende Organisationen bezahlen für hohe Varietät der Aufgaben mit hohen Vergessensquoten. Erledigte Projekte werden vergessen, obschon sie weiterhin brauchbare Erfahrungen abwerfen könnten. Die Rohdaten, die bei Auftragsforschungen anfallen und für den Abschlussbericht ausreichen, werden nicht weiter ausgewertet, weil die Mitarbeiter mit anderen Projekten beschäftigt werden müssen. Wie kann, wenn dies so ist, gegengesteuert werden? Gibt es eine ‚Erzählkultur‘ im System, in der die Mitarbeiter einander und neuen Mitarbeitern ihre Erfahrungen vermitteln? Oder gibt es, was schwierig und selten sein dürfte, ein generalisiertes begriffliches Auswertungssystem, mit dem eine Art Mehrwert aus Projekten abgeschöpft und für andere Projekte verfügbar gehalten wird?“³⁶⁸ Eine mangelnde Institutionalisierung von Wissen und Kontakten auf der Ebene von Stellen, kann im Rahmen einzelner Projekte zum Teil durch die Funktionen des informellen Austauschs kompensiert werden. Im Falle von Personalwechseln kann aber auch hier ein Problem in der mangelnden Einarbeitung von Nachfolgern bestehen. Wie Kaiser und Evers feststellen, ist oftmals „weniger die Fluktuation Grund für den Wissensverlust, sondern die Tatsache, dass nachfolgende Personen nur unzureichend aus den Erfahrungen der Vorgänger, sei es auf der Wissensebene oder bei sozialen Beziehungen, lernen“³⁶⁹. Die Einarbeitungszeit erwies sich in den untersuchten Projekten als sehr variabel. Während Gesprächspartner TS angibt: „*Deswegen habe ich jetzt ein Jahr Zeit, um meinen Nachfolger aufzubauen*“, erklärt Gesprächspartnerin DF:

Natürlich hängen Beziehungen auch oft an Personen, aber es gibt dann halt eine Übergabe, dann übergibt Mitarbeiter 1 seinem Nachfolger das Projekt. Und das macht man im Idealfall schon auch mit

³⁶⁷ Kaiser/Evers 2003: 101 (Herv. i. Original)

³⁶⁸ Luhmann 2006: 273

³⁶⁹ Kaiser/Evers 2003: 92

ein paar Wochen Überlappung, also ein, zwei Wochen, so dass man auch Gelegenheit hat, zu den wichtigsten Partnern gemeinsam hinzugehen und auch persönlich diese Kontakte zu übertragen. Und das ist nun... da gibt es dann immer Veränderungen, weil jede Person ist anders, der eine kann mit dem besser, der andere mit dem. Aber es ist selten so, dass es wirklich ne Dramatik darstellt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Person des entsandten Entwicklungsexperten eine große Verantwortung für das Gelingen von Projekten zukommt. Man verlässt sich zunehmend auf die Prämisse des Personals, um auf der Zeitschiene eine verlässliche und zugleich flexible Entscheidungsbasis von Projekten zu gewährleisten. Die Entscheidungsfindung wird insofern von der Planungsebene auf die Ebene der beteiligten Personen verlagert. Während das Entwicklungsprojekt in der früheren Fachliteratur noch als Investitionseinheit definiert wurde, die eine „einheitlich organisierte Transformation eines Inputs in einen erwünschten Output“³⁷⁰ anstrebt, setzen heutige Planungsmodelle nun auf „selbstverantwortliches Handeln der Mitarbeiter“ und begreifen „Projektplanung als fortlaufende Managementfunktion“³⁷¹. In der Expertenrolle ist insofern eine gewisse Entlastung der prinzipiellen Unentscheidbarkeit von Entscheidungen und der Unplanbarkeit der Zukunft institutionalisiert. Damit stellen Personen in Entwicklungsprojekten jedoch zugleich ein entsprechendes Risiko dar, das man anhand verschiedener Rekrutierungs- und Fortbildungsmethoden zu minimieren sucht.³⁷² Die geforderte Kernkompetenz – das Erkennen von Gelegenheiten im Sinne eines „besseren“ Entscheidens – ist aber letztlich weder trainierbar noch rekrutierbar.³⁷³ Zeitgebundene Projektverträge stellen hier einerseits eine „Risikominderung“ dar und erlauben in gewissem Rahmen die Korrektur von „Fehlentscheidungen“, zugleich aber bringen sie ihre eigenen Problematiken mit sich.

4.3.3 Kommunikationswege

Als dritter Typus von Entscheidungsprämissen werden die vorgeschriebenen Kommunikationswege in Entwicklungsprojekten dargestellt. Projekte sind in übergeordnete Organisationsstrukturen eingegliedert und somit, in unterschiedlichem Maße, weisungsgebunden an ihre jeweilige *Zentrale* (Kap. 4.3.3.1). Zudem sind sie intern als *Team* organisiert (Kap. 4.3.3.2) und im Falle öffentlicher Förderung rechenschaftspflichtig gegenüber den verantwortlichen politischen Stellen (Kap. 4.3.3.3). Im folgenden Kapitel wird beschrieben, in welcher Weise Projektentscheidungen innerhalb dieses Kommunikationsrahmens vorstrukturiert werden.

4.3.3.1 Die Verbindung des Projekts mit übergreifenden Organisationsstrukturen

4.3.3.1.1 Dezentralisierung und Bürokratisierung

Die Existenz von Projekten verdankt sich dem Vorhandensein einer Organisation, die über deren Beginn und Beendigung entscheidet. Insofern bildet die Projektstruktur zwar ein Subsystem, jedoch keine völlig unabhängige organisatorische Einheit. Die Entwicklungsorganisationen, denen die hier untersuchten Projekte zugeordnet sind,

³⁷⁰ Musto 1972: 1

³⁷¹ GTZ 1997: 2

³⁷² So gibt es zum Beispiel regelmäßige Fortbildungen für die Projektleiter.

³⁷³ vgl. Luhmann 2006: 282 ff.

zeichnen sich durch eine interne Differenzierung in dezentrale Länder- und Projektbüros vor Ort sowie Länder- und Sektorenreferate in der Zentrale aus. Die untersuchten Auslandsprojekte sind in ihren Entscheidungsprozessen während der Projektimplementierung zwar weitgehend autonom, erhalten jedoch Ressourcen und Direktiven, vor allem in Form von Projektzielen und Fristen, von der übergeordneten Zentrale. Durch diese Form der Projekt- und Programmarbeit bleiben die Entwicklungsorganisationen als Gesamtsystem erreichbar und tragen zugleich der lokalen Komplexität der Projektländer Rechnung. Durch eine zunehmende Dezentralisierung und Etablierung entscheidungsbefugter Ländervertretungen soll die "Umgestaltung der komplexen Entwicklungshilfeverwaltungen der Geberländer zu effizienten, wirksamen, wirtschaftlich handelnden und partnerorientierten Dienstleistungseinrichtungen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit"³⁷⁴ vorangetrieben werden. Mit dieser Entwicklung, die paradigmatisch in den derzeitigen Entwicklungshilfetrend einer verstärkten Output- statt Inputorientierung einzuordnen ist³⁷⁵, geht ein Autonomiegewinn für die lokalen Projekte einher. Die befragten Projektverantwortlichen beschrieben ihre Arbeitsweise dementsprechend als weitgehend autonom und wirkungsorientiert:

Wir arbeiten mit *Management by Objectives*, d.h. mir schreibt niemand vor, welche Projekte ich durchführe, sondern ich muss bestimmte Ziele am Ende erreichen. Es erfolgt eine Bewertung nach Zielerreichung durch das Referat Osteuropa und den Regionalleiter. Dann gibt es noch ein Zentrales Controlling, es gibt Besuchs- und Kontrollreisen und wir haben natürlich ein detailliertes Abrechnungswesen, da wird jede Tasse Kaffee erfasst. (Gesprächspartner PF)

Auch Gesprächspartner WF beschreibt weit reichende Kompetenzen während der Initiierungsphase:

Also, wenn wir jetzt einen Verband gründen, das muss ich mit niemandem absprechen. Das ist im Rahmen des laufenden Programms, das ist im Rahmen meiner Kompetenz. Bei uns ist es dezentralisiert, ich habe die Auftragsverantwortung, ich bin Programmleiter und verantwortlich für den Auftrag, d.h. ich bin dem BMZ gegenüber verantwortlich. Es gibt niemanden, der mir inhaltlich irgendwie was vorschreiben könnte. Es gibt natürlich Projekte, da liegt die Auftragsverantwortung in der Zentrale bei irgendjemandem, da muss es mit dem abgestimmt werden. Aber wir versuchen, also bei allen Programmen zumindest - die Projekte, das sind kleinere, Programme sind groß -, dass die Auftragsverantwortung dann bei dem Programmleiter liegt. Das heißt also, ich hab die Entscheidungsbefugnis. Natürlich, wenn wir ein Angebot ans BMZ dann schreiben, definieren wir Ziele, die wir erreichen wollen und definieren im Groben beispielsweise jetzt Komponenten im Programm. Also, dass wir Export- und Investitionsförderung machen, dass wir lokale Wirtschaftsförderung betreiben, dass wir politische Beratung auf der Makroebene machen, dass wir Berufsweiterbildung betreiben... Also das steht dann schon fest, also diese Säulen stehen fest. Aber die konkrete *Aktivität* später, ob man einen Verband für Fruchtsaft oder so was macht, das ist nicht beschrieben.

Aber auch Zweckprogrammierungen erfordern Kontrolleinrichtungen, d.h. „beobachtende Stellen, welche die Freiheit behalten, die programmierten Problemlösungen weiterhin als problematisch zu erleben, die Relation der Programmstruktur zur Umwelt zu überwachen und die Zweckprogramme gegebenenfalls zu modifizieren, um sie mit einer besser erkannten oder einer sich ändernden Umwelt in Einklang zu bringen. In all diesen Beziehungen muß ein Entscheiden über Prämissen anderer Entscheidungen geleistet werden.“³⁷⁶ Die Projekte sind, vermittelt über entsprechende Länder- oder Regionalbüros,

³⁷⁴ Evers, Kaiser, Müller 2003: 60

³⁷⁵ vgl. ebenda. Für die Organisationszentralen der hier untersuchten Projekte war dies in den vergangenen Jahren zum Teil mit umfassenden Restrukturierungen verbunden.

³⁷⁶ Luhmann 1977: 259 f.

an die Ziele der Organisation gebunden und die Überprüfung ihrer Zielkonformität ist in entsprechenden Rechenschaftspflichten institutionalisiert. Innerhalb der untersuchten Projekte werden die regelmäßigen Berichterstattungen und Projektfortschrittskontrollen kontrovers beurteilt. Gesprächspartnerin DF zu Folge finden solche Evaluationen und Audits „nicht allzu häufig“ statt und dienen als „eine gute Sache“ dem „Klima des Lernens in der Organisation“:

Also eigentlich versuchen wir, so ein Klima des Lernens in der Organisation aufzubauen. Und dafür ist halt sehr wichtig, dass alle begreifen, dass wo gearbeitet wird, auch Fehler passieren, dass das normal ist, dass man das auch zugeben darf. Und dass es auch normal ist, dass dann einer kommt und sagt: ‚Guck mal, da ist aber ein Fehler passiert‘, dass man sich damit auseinandersetzt, aber dass es nicht eine existentielle Bedrohung dann ist. Und das ist was, was wir im Moment etablieren. Also, es ist auch vor ein paar Jahren diese Abteilung ‚Evaluierung‘ gegründet worden in der Hauptabteilung ‚Internationale Zusammenarbeit‘. Und die arbeiten da ziemlich massiv daran, das auch den Kollegen zu vermitteln, dass es Evaluierungen gibt. Weil, wenn man sich mal überlegt, da kommt jemand, ein Evaluator, und beschäftigt sich ein, zwei Wochen genau mit dem, was man tut, schaut sich das an und gibt einem hinterher Verbesserungsvorschläge - das ist eigentlich eine gute Sache. Man muss halt... und im Moment versuchen wir halt, so dieses Bewusstsein zu entwickeln, dass die Leute das auch so positiv wahrnehmen und keine Angst davor haben. Und das ist halt... ja, das sind so Prozesse. Also, wir haben ja auch Mitarbeiter in unterschiedlichen Altersstufen und die haben halt auch andere Führungsstrukturen und Führungskultur erlebt. Und so für uns, in einem jüngeren Alter, ist es eher normal, dass man mit Evaluierungen umgeht, wir kennen das von der Uni und so. Ja, und das muss man halt... so was muss man halt zartfühlend einführen in der Organisation und da sind wir halt dabei. Ich denke, es läuft auch ganz gut.

Andere Gesprächspartner hingegen beklagen die Häufigkeit von Kontrollmissionen und den damit verbundenen Zeitaufwand: „*Ich hab das Gefühl, ganz schön häufig [...] Also dieses Jahr hatten wir schon eine externe Evaluation und jetzt die Projektfortschrittskontrolle, in den letzten 10 Monaten.*“ Dennoch seien die Berichtspflichten in seiner Organisation „viel besser“ geregelt, als in anderen Entwicklungsprojekten, berichtet Gesprächspartner TS:

Da ist das ne Reise von zwei Wochen mit allen Interviewpartnern, allen Verantwortlichen, allen Partnerorganisationen. [...] Ich weiß nur, dass es dort auch ziemlich viel Unmut darüber gibt, dass so viel evaluiert wird und dass so viel Zeit für Monitoring usw. drauf geht. Weil man relativ weniger Zeit halt für die eigentliche Arbeit hat. Das ist bei [uns] natürlich viel besser.

Auch andere Projektverantwortlichen äußern sich kritisch über das regelmäßige Monitoring. Neben der Kritik, dass formale Ansprüche des Berichtswesens häufig zu Lasten der inhaltlichen Arbeit gehen, werden auch von Vermittlungsproblemen gegenüber den lokalen Projektpartnern angeführt:

Da haben wir schon ein Problem, insofern, als dass wir natürlich in einem System arbeiten, was sehr international aufgestellt ist, was auch internationalen Kriterien genügen soll. Und dann kommen zum Beispiel Evaluierungen und Missionen und so weiter und da fragt sich dann schon so einer, der nicht in diesem System lebt: ‚Mein Gott, schon wieder ne Mission! Schon wieder einer, der mich fragt! Und schon wieder muss ich erzählen, dass ich gut mit dir klar komme! Ich versteh gar nicht, was die von mir wollen, wenn die diese komischen Fragen stellen‘ und so weiter. Also, so nach DAC Kriterien und was weiß ich, ja, OECD: sind wir effizient, sind wir nachhaltig, sind wir *genderlike* und wie auch immer, ja? Da gibt's schon Probleme. (Gesprächspartner WF)

Auch Entwicklungstheoretiker kritisieren die komplizierten Prozeduren im Implementierungsprozess von Entwicklungsprojekten oftmals als schwerfällig und zeitraubend. Nuscheler gibt zu bedenken: „Man muss sich wundern, dass trotz all dieser vielstufigen Kontrollverfahren, in die noch externe Gutachter und Consultants einbezogen sind, viele Projekte ihr Ziel verfehlen. Selbst die Evaluierungsabteilung des BMZ bewertet

nur ein Drittel der Projekte als ‚vollen Erfolg‘, ein Drittel als Misserfolg. Eine solche Fehlerquote könnte sich kein Privatunternehmen leisten. Andererseits ist und sollte ein Entwicklungsprojekt qualitativ etwas anderes sein als irgendein Exportgeschäft, weil jedes Entwicklungsprojekt ein risikoreiches Wagnis ist.³⁷⁷ Dieses „risikoreiche Wagnis“ versucht man in einigen Entwicklungsorganisationen über die Kommunikationsstelle eines *Länderreferenten* abzusichern.

Wir haben generell in der ‚Internationalen Zusammenarbeit‘ - das ist die Hauptabteilung, die diese Arbeit macht – eine regionale Aufteilung. Das heißt, wir haben ein Team Afrika, ein Team Asien, ein Team Lateinamerika, ein Team Europa, ein Team Naher Osten. Und in diesen Regionalteams gibt es dann Länderreferenten, die eine bestimmte Ländergruppe bearbeiten, also zum Beispiel den Südkaukasus und Zentralasien. Und das ist dann ... also der Referent, der das bearbeitet, der ist mein erster Ansprechpartner. Das heißt, alles was ich für die Zentrale hab, läuft erst mal zu meinem Länderreferenten und der verteilt das dann weiter bzw. der nimmt dann den Hauptteil der Arbeit eigentlich schon ab, indem er sich darum kümmert. Und auch die Kommunikation aus der Zentrale zu mir läuft im Prinzip auch immer über den Länderreferenten. Also, es ist nicht so, dass man keine Emails von anderen Leuten bekommt ... [...] Im Prinzip ist das aber wie so ein doppelter Trichter, der dann immer beim Länderreferenten zusammen geht. Das heißt, das ist der, der immer weiß, was draußen läuft und was drinnen läuft, der fügt die Informationen zusammen. (Gesprächspartnerin DF)

Über diese interne Differenzierung bleibt das gesamte System erreichbar und die Einzelprojekte an die Leitlinien der Zentrale rückgekoppelt. Gesprächspartnerin DF vergleicht die Rolle des Länderreferenten mit der eines Fluglotsen:

Also der Länderreferent ist der Fluglotse, der also sagt, in welchen Bahnen man fliegt. Der ist auch dafür zuständig, immer wieder zu überprüfen und Monitoring zu machen, dass ich wirklich diesen Antrag einhalte. Dafür ist ja die Zentrale dann auch verantwortlich und das wird dann immer wieder geprüft, dass die ganzen Ziele erreicht werden. Wir haben Berichtspflichten zu bestimmten Daten, dass das alles funktioniert, an die Zentrale und die reichen das dann weiter ans BMZ. Also, es geht immer über die Zentrale, das ist so eine Hauptcontrollingeinheit auch. Aber noch mal zu dem Bild mit dem Fluglotsen: Das heißt, der Länderreferent ist quasi der Fluglotse und die Außenstellenleiter die Piloten. Also, man muss das Flugzeug schon selber fliegen, aber es gibt schon jemanden, der darauf achtet, dass man nicht irgendwo so weit vom Kurs abkommt. Also das ist so die Funktion.

Eine solche zentrale Vermittlungsinstanz der projektförmigen Zusammenarbeit „filtert Informationen, richtet den Fokus auf das Gelingen der Zusammenarbeit und vermeidet, dass periphere Ziele überhand nehmen (Jeffrey 2003: 551-552)³⁷⁸. Trotz relativer Freiheit und Flexibilität in den Maßnahmenentscheidungen sichert sich die Zentrale auf diese Weise ein Veto-Recht:

Zum Beispiel, als hier am 7. November die großen Demonstrationen waren und es dann ganz schnell Neuwahlen gab, da muss man dann halt schnell ein Seminar zur Wahlberichterstattung für Journalisten machen. Deswegen... das ist unsere Aufgabe, das dann auch zu machen. Aber wir kommunizieren das selbstverständlich immer an die Zentrale, also der Länderreferent weiß das schon. Also es ist nicht so, dass wir jetzt hier im Geheimen irgendwas überlegen und das umsetzen, sondern das wird immer kommuniziert. Der Länderreferent weiß das und wenn er jetzt sieht: das ist zwar vielleicht ne schöne Idee, aber da verrennt sich auch mal jemand, was auch passieren kann im Eifer des Gefechts, das ist dann genau die Aufgabe des Länderreferenten, dass er dann sagt: ‚Halt! Das ist interessant, ABER...‘

Die Gesprächspartnerin gesteht der Funktion des Länderreferenten eine sehr weit reichende Bedeutung zu: *„Also, dass man das Ziel nicht erreicht, das kann nicht passieren, denn dafür sorgt der Länderreferent. [...] Dafür gibt es diese Instanzen, dass so was eben nicht passieren kann.“* Kaiser und Evers hingegen bewerten die langen

³⁷⁷ Nuscheler 2006: 458

³⁷⁸ Besio 2006: 258

Kommunikationsketten in Entwicklungsorganisationen als nicht unproblematisch: „Oft versteht man sich nicht. [...] Für die Mitarbeiter, bei denen Länder- bzw. Sektorenreferate zwischengeschaltet sind, wird die Wissenskette in Form eines *top-down*-Wissensflusses noch länger. Sie sind auf das institutionalisierte und von den jeweiligen Referaten als ‚richtig‘ autorisierte Wissen angewiesen.“³⁷⁹ Auch andere Autoren attestieren den Kommunikationsstrukturen der deutschen Entwicklungsorganisationen bürokratische Schwerfälligkeit und fordern ein Weitertreiben der Dezentralisierung.³⁸⁰ In einigen Projekten wurde in diesem Zusammenhang von einem Wachstum der Organisationszentralen und einer Zunahme an bürokratischen Strukturen und Verfahren berichtet, die auch für die lokalen Projekte nicht folgenlos blieben. Gesprächspartnerin KT berichtet, wie mit der weltweiten Expansion der Organisation auch die Projektarbeit zunehmend formalisiert wurde:

Die Arbeitskultur und Entwicklungskultur hat sich innerhalb der Organisation auch im Laufe der Jahre gewandelt, eben gerade im Zusammenhang mit diesem Wachstum, weil so viele Auslandsbüros inzwischen eröffnet haben. Da ist ursprünglich vieles auch spontan gelaufen. Also Anfang der 90er Jahre zum Beispiel, in Russland, wo eben [...] spontan das Büro oder die Arbeit gewachsen ist. [...] Die Organisation wurde auch bürokratisiert, weil die Abläufe natürlich inzwischen viel schwieriger zu steuern sind. Vor allem ist die Auslandsabteilung inzwischen fast größer von ihrer Mitarbeiterzahl her als die Innenabteilung. Und deswegen braucht man schon gewisse unifizierte Verfahren, Maßnahmedokumentationen, auch Programmplanungen, Antragstellungsfristen usw. Das wird alles schon sehr zentralisiert, aber wiederum eben auch mit gestiegenen Verantwortungen der Büros.

Für die Projekte geht mit einem wachstumsbedingten Bürokratiezuwachs potentiell die Gefahr einher, dass durch ein durchformalisiertes Antrags-, Berichts- und Rechnungslegungswesen „die Starrheit der Struktur die Funktion der Problemlösung belastet“³⁸¹.

Insgesamt, so scheint es, bemühen sich die Entwicklungsorganisationen um eine Balance zwischen Dezentralisierung einerseits – um auf lokale Expertise und Reaktionsschnelligkeit zurückgreifen zu können, sich jenseits der konkreten Projektarbeit verstärkt an globaler Politikgestaltung beteiligen zu können usw. – und einer effizienten Bewältigung zunehmender Komplexität durch das Bündeln und Standardisieren von Verfahren andererseits. Mit anderen Worten: durch dezentrale Strukturen sollen einerseits die Flexibilitätsvorteile loser Kopplungen und die Strategievorteile im internationalen Wettbewerb (Spezialisierung) genutzt werden, zugleich soll die Beobachtung durch die Organisation durch bürokratische Kontrollstrukturen aufrechterhalten werden. Die lokalen Projekte bewegen sich im Spannungsfeld beider Pole.

³⁷⁹ Kaiser/Evers 2003: 84 (Herv. i. Original). Ergänzend ist hier anzuführen, dass der Status, den eine Person innerhalb der Weisungsketten einnimmt, nicht immer seiner Expertise angesichts bestimmter Problemlagen entspricht und insofern auch eine Inkongruenz fachlicher und institutioneller Kompetenz in diesem Zusammenhang denkbar ist.

³⁸⁰ Nuscheler (2006: 457) bezieht sich hierbei vor allem auf die Entscheidungswege zwischen der Durchführungsebene und dem BMZ, das mehrfach als Kontroll- und Entscheidungsinstanz in den Projektzyklus eingeschaltet ist. Er regt an, dass man die „Abwicklung“ noch stärker als bisher den Durchführungsorganisationen überlassen sollte, die über mehr operative Expertise verfügen.“ Hierbei ist aber zu bedenken, dass diese Organisationen naturgemäß auch über ein Selbsterhaltungsinteresse verfügen und Projektentscheidungen vor diesem Hintergrund sicherlich nicht immer ausschließlich aus entwicklungs-politischen Zweckmäßigkeitserwägungen getroffen werden.

³⁸¹ Luhmann 1977: 261

4.3.3.1.2 Aktenförmigkeit und informeller Austausch

In Entwicklungsorganisationen spielt, wie in anderen bürokratischen Organisationen auch, die schriftliche Dokumentation eine wichtige Rolle. Durch die Speicherung von Informationen in Akten, Berichten und Dokumenten werden zum einen die erwähnten Rechenschaftspflichten gewahrt³⁸², zum anderen verfügt das Projekt durch seine Verschriftlichung über eine vertextete Identität. Auf Basis schriftlicher Texte kann die Selbstbeschreibung des Projekts diskutiert und auf Abweichungen hin beobachtet werden.³⁸³ Denn:

Es kann immer alles Mögliche passieren. Also, zum Beispiel, es gibt hier Unruhen. Wenn sich die Rahmenbedingungen ändern, dann fixiert man das schriftlich, man sagt: ‚Die Rahmenbedingungen haben sich so und so geändert, deswegen ist es nicht mehr möglich, dieses Ziel zu verfolgen, das Ziel muss so und so modifiziert werden‘. Und dann arbeitet man daran ab. (Gesprächspartnerin DF)

Luhmann verweist auf „die *konstitutive*, nicht nur technisch-hilfreiche Bedeutung von *Schriftlichkeit* für Organisationen“³⁸⁴. Denn Schrift seligiert, was vergessen bzw. erinnert werden kann. Sie trägt so zur Konstitution eines organisationalen Gedächtnisses bei, welches die Vergangenheit invisibilisiert und der Organisation erlaubt, Entscheidungen in einer auf sich selbst beziehenden Gegenwart anzufertigen.³⁸⁵ Für Entwicklungsprojekte ist diese Funktion entscheidend, da die Zukunft eben nicht als Gegenstand rationaler Planung und Kontrolle begriffen werden kann.

Eine weitere Funktion erfüllt die Verschriftlichung im Rahmen des Wissensmanagements von Entwicklungsprojekten. Ein entscheidender Grund für die Auslagerung von Kompetenzen und die weitgehende Autonomisierung der Projekte ist das Generieren von lokalspezifischem Know-How. Es gehe darum, „*tatsächlich die Expertise von vor Ort zu holen und also vor Ort auch die Entwicklungen zu verfolgen*“, so Gesprächspartnerin KT. Über eine reflexive Rückkopplung von Informationen soll nun das Projektwissen eine zunehmende Systematisierung erfahren. Gesprächspartnerin KT beschreibt zum Beispiel „*eine Wandlungstendenz, dass die [Organisation] eher in die Richtung von Think Tank sich gerade jetzt auch entwickelt. Die konkrete Expertise, die es [...] besonders auch in den Auslandsbüros gibt, versucht man zu bündeln als Wissen und das zu verarbeiten.*“ Und eine andere Gesprächspartnerin erklärt:

Wir fangen jetzt immer mehr an, mit so Evaluierungs- und Monitoringmaßnahmen zu arbeiten. Wir haben zum Beispiel eine Querschnittsevaluierung *Arbeit zur sozialen Marktwirtschaft* gemacht, wo ein Gutachter die Arbeit der ganzen Organisation weltweit zum Thema soziale Marktwirtschaft sich mal angeguckt hat, an verschiedenen Beispielen in verschiedenen Kontinenten, und dann ein Gutachten darüber geschrieben hat. Wie gut das alles ist [Lachen] und wo man sich noch verbessern kann. Und dann hat er auch eine Empfehlung gemacht, sozusagen einen kleinen Werkzeugkoffer zur Sozialen Marktwirtschaft erstellt. (Gesprächspartnerin DF)

Aufgrund der Vielschichtigkeit der relevanten Wissensinhalte in den Entwicklungsorganisationen liegt Evers et al. zu Folge „die Problematik in der Praxis

³⁸² So müssen, neben formalisierten Projektantragsprozeduren und Abschlussberichten, zum Beispiel auch Projektzwischenstände und mögliche Abweichungen innerhalb eines „*Maßnahmendokumentationsrahmens*“ schriftlich fixiert werden.

³⁸³ vgl. Besio 2006

³⁸⁴ Luhmann 2006: 159 (Herv. i. Original)

³⁸⁵ vgl. ebenda: 158 f.

darin, die Komplexität von singulären Abläufen in eine Komplementarität der gesamten Operations- und Steuerungsweise einer ‚intelligenten‘ Organisation umzuwandeln³⁸⁶. Systemtheoretisch betrachtet, geht es darum, das separierte Projektwissen in ein von Einzelpersonen unabhängiges Organisationswissen zu transformieren.³⁸⁷ Diesem Bemühen entsprechen zum Beispiel die projekt- und länderübergreifenden Studien, von denen Gesprächspartnerin DF berichtet. Die Frage, die sich hier stellt, ist jedoch, inwieweit ein solches angesammeltes Organisationswissen letztlich mit einer entsprechenden Nutzung korrespondiert. Schon jetzt kursieren in der Entwicklungszusammenarbeit vielfältige Studien und Strategiepapiere, die die Projektimplementierung anleiten sollen. In den untersuchten Projekten ließ sich jedoch eher ein Primat des persönlichen Austauschs von Erfahrungswissen gegenüber solchen schriftlichen *guidelines* beobachten.³⁸⁸ Handlungswissen für die konkrete Durchführung von Projekten wurde eher individuell angeeignet: *“Ach, da gibt’s manuals für Verbandsentwicklung von der Weltbank oder so. Aber ich würde das nicht überbewerten. Also, da fließt alles mögliche ein“*, erklärt beispielsweise Gesprächspartner TS. Eine vergleichsweise hohe Bedeutung wurde demgegenüber dem kollegialen Erfahrungsaustausch beigemessen:

Ich meine, wir kennen uns ja alle untereinander von den Kollegen und haben auch öfter so Regionalseminare. Und dann bespricht man sich schon untereinander, dass man jetzt den Kollegen in Russland fragt: ‚Was macht denn ihr zur sozialen Marktwirtschaft?‘ Oder zum Beispiel im Balkanraum: ‚Wie geht ihr mit den Konflikten um und kann man da was übernehmen?‘ Also das funktioniert schon, aber das haben wir nicht in Form einer Studie, soweit ich weiß. [...] Man sieht sich regelmäßig, erzählt sich so von seinen Vorhaben oder kriegt das irgendwie mal mit, dass der Kollege dort was ganz besonders Tolles gemacht hat. Wir haben auch ein Intranet, wo man immer wieder mal über Maßnahmen der anderen lesen kann. Und dann fragt man halt gezielt nach: ‚Wie hast du das gemacht, hast du eine Empfehlung für einen besonders guten Referenten, gibt es Erfahrungen, ob man dieses Thema besser mit Workshops angeht oder mit jungen Leuten oder...?‘ Also, dann tauscht man sich einfach so aus. (Gesprächspartnerin DF)

Im Rahmen eines projektübergreifenden, informellen Austauschs kann insbesondere auch schwer kodifizierbares Wissen vermittelt werden.³⁸⁹ Zudem, so Gesprächspartner TS, erhalte man auf diesem Wege ein *„informelles feedback“* über die eigene Arbeit. Er beschreibt, inwiefern der persönliche Informationsaustausch eine wichtige Quelle der Wissensbasis von Entwicklungsprojekten darstellt:

Idealerweise, und das ist ja auch die Konstellation, die wir hier gerade haben, funktioniert das über Zusammenarbeit. Da heißt, es gibt [verschiedene Projekte, M. R.], das ist so ein kleines Tourismuskompetenzteam und wir haben unheimlich kurze Kommunikationswege. Wir haben fast täglich Emailkontakt und wir können dann gleich natürlich Informationen austauschen bzw. auch die Partner merken, dass sie nicht dem einen was anderes erzählen können, als dem anderen. Und wir leben dann natürlich auch ein Stückweit vor, dass es ein Vorteil ist, wenn man Informationen austauscht und miteinander kooperiert. [...] Wir treffen uns eigentlich einmal im Monat in dem Team und bereden, was gerade anliegt und schauen, dass wir irgendwie bestimmte Weichenstellungen dann auch gemeinsam vornehmen.

³⁸⁶ Evers/Kaiser/Müller 2003: 44

³⁸⁷ vgl. Luhmann 2006: 186

³⁸⁸ Denkbar ist an dieser Stelle auch eine informelle Überlastung von Projekten durch eine wachsende Fülle an Strategiepapieren und ähnlichem. Dörner (1989: 148) stellt zum Beispiel die Tendenz einer „inverse(n) Beziehung zwischen Informationssammlung und Entscheidungsfreudigkeit“ fest.

³⁸⁹ Zum persönlichen Austausch schwer kodifizierbaren Wissens in Projekten der Wissenschaft siehe Besio 2006: 255, zur Wissensgenerierung in der EZ durch intra- und interorganisationale Vernetzung vgl. Evers und Kaiser 2003.

Durch diese Kooperation werde ein schneller und unbürokratischer Informationsaustausch gewährleistet und zudem der Partnerseite signalisiert, „*dass man dem einen nicht was anderes erzählen darf als dem anderen, da der interne Austausch sehr gut funktioniert. [...] Hierdurch wird auch ein koordinierendes Moment nach innen und außen wirksam.*“ Diese Form der projektübergreifenden Zusammenarbeit sei allerdings nicht offiziell vorgeschrieben „*und so intensiv, wie wir das machen, weiß ich gar nicht, ob es da so viele Beispiele gibt, also hier im Raum mit Sicherheit nicht*“, erklärt Gesprächspartner TS.

4.3.3.2 Die projektinterne Struktur des Teams

Entwicklungsprojekte sind intern als *Team* organisiert. Innerhalb dieser Teams sind verschiedene Stellen ausdifferenziert und somit auch die teaminternen Beziehungen in gewisser Weise formalisiert. Wenngleich die Teamstruktur vielerorts als Widerpart der Hierarchie gehandelt wird³⁹⁰, existieren auch hier Weisungsbefugnisse, die, mindestens, in der Stelle des Projektleiters verankert sind. Bis zu einem gewissen Grad können Projekte einen Mangel in der Festschreibung von Kommunikationsmodalitäten zulassen, indem sie diesen durch sachliche und zeitliche Planungen ausgleichen. Besio merkt dazu an: „Nicht zufällig werden als Bedingungen für ein gutes Funktionieren von Teams das Vorhandensein von deadlines und die präzise Zieldefinition genannt (Hackman 1990: 480-481, 498-499).“³⁹¹ Auch in Entwicklungsprojekten arbeitet man mit Sequenzierungen der Zielbearbeitung:

So Meilensteine, das machen wir auch. Da kann ich jetzt noch nicht so viel zu sagen, weil wir ja sozusagen erst in Monat drei sind und immer noch in der Analysephase. Aber ganz generell muss ich sagen, im Team funktioniert es ganz gut. Also, das Team muss sich generell daran gewöhnen, dass es Meilensteine gibt und dass auch nachgefragt wird und dass man auch Rechenschaft drüber ablegen muss, wie weit man jetzt ist mit seinem Bericht. Aber das wird positiv wahrgenommen. (Gesprächspartnerin DF)

Bindende Kommunikationswege werden hier also mit Entscheidungsprogrammierung kombiniert und können dadurch zum Teil entlastet werden.³⁹² Es wird jedoch deutlich, dass auf Berichtspflichten dennoch nicht verzichtet wird. Das Projektteam agiert, um es mit Baecker auszudrücken, „im Schatten der Hierarchie“ und ist gezwungen, diese „zu beobachten und alle eigenen Entscheidungen im Kontext der Hierarchie zu situieren, zu evaluieren und zu reevaluieren.“³⁹³ Die Weisungsmacht der Zentrale setzt sich hier in der Stelle des entsandten Projektleiters fort. So genannte flache Hierarchien und partizipative Kommunikationsstrukturen, wie sie der Teambegriff nahe legt, gestalten sich als Konsultation der Mitarbeiter in ihrer Rolle als Lokalexperten:

Also, wir haben immer jeden Montag eine Teamsitzung. [...] Da halte ich es so, dass es mir sehr wichtig ist, was die Projektreferenten sagen, also die Projektkoordinatoren. Weil ich sage, das sind die Lokalen, die sind noch wesentlich näher dran als ich. Mir ist es sehr wichtig, dass sie auch ihre Vorschläge, ihre Anregungen einbringen können. Und ich guck dann eben, dass wir das mit dem Antrag koordinieren können. Ich muss das natürlich steuern, aber greif auch wirklich gerne diese Ideen auf, bring dann eher das Methodenwissen ein. Aber wenn mir jetzt einer unserer Projektreferenten sagen würde: ‚Wir hatten doch eigentlich geplant, wir wollten hier ein Treffen machen mit den NGOs zum Thema Jugendarbeit, aber ich hab jetzt mitbekommen, dass die Gewalt gegenüber Frauen im Moment ganz heiß diskutiert

³⁹⁰ Baecker 1999: 185

³⁹¹ Besio 2006: 180

³⁹² vgl. Luhmann 1988: 177

³⁹³ Baecker 1999: 188

wird im Fernsehen. Könnten wir das nicht lieber, anstatt mit Jugendorganisationen, mit Frauenorganisationen machen?' Dann würde ich mich damit sehr intensiv auseinandersetzen und die Anregung sehr ernst nehmen, weil das sind halt die Leute, die hier ständig das georgische Fernsehen gucken, die stecken am tiefsten drin in der Situation und es ist mir sehr sehr wichtig, das einzubeziehen. (Gesprächspartnerin DF)

Der Projektleiter oder die Projektleiterin kann, je nach Persönlichkeit und Führungsstil, seine Weisungskompetenzen weitgehend latent halten, er kann „*Ideen aufgreifen*“ und „*Anregungen sehr ernst nehmen*“, bleibt aber dennoch die letztentscheidende Instanz vor Ort. Es wird aber deutlich, dass durch einen starken inhaltlichen Einbezug der Teammitglieder die Wahrnehmung von Unvorhergesehenem erhöht wird und auf Grundlage ihrer Einschätzungen auch Planungsrevisionen vorgenommen werden. Damit bestätigt die auf Meinungs austausch basierende Teamstruktur in gewissem Rahmen die Flexibilitätszuschreibungen in Bezug auf Projekte. Zugleich ist der Form des Projektteams aber auch ein gewisses Konfliktpotential inhärent, denn ein strukturelles Merkmal ist die „Unvermeidbarkeit von Kommunikation“³⁹⁴, wodurch spezifische Stresssituationen und Konflikte begünstigt werden. Abgesehen von einer allgemeinen Intensivierung der interpersonellen Kommunikation „bilden sich oft Untereinheiten oder Subgruppen, in denen Bedeutungsgehalte geteilt werden, die mit anderen Untereinheiten in Konflikt geraten“³⁹⁵. Diese Feststellung trifft auf Entwicklungsprojekte in besonderer Form zu, da hier, oftmals begünstigt durch Sprachbarrieren, neben organisationsstrukturell festgeschriebene Statusunterschiede auch gegenseitige kulturelle Zuschreibungen treten (vgl. Kap. 4.3.4).

4.3.3.3 Berichtspflichten gegenüber Finanzierungseinrichtungen

Entwicklungsorganisationen sind in der Regel auf eine Außenfinanzierung angewiesen. Dabei lässt sich generell unterscheiden zwischen Projekten, die als genau abgesteckte Aufträge finanziert werden, und solchen, die auf Basis der bereitgestellten Ressourcen von den Organisationen selbst konzipiert werden.³⁹⁶ Neben den organisationsinternen Kommunikationswegen ist für öffentlich geförderte Entwicklungsprojekte somit auch die Verbindung zu den verantwortlichen politischen Stellen zentral.³⁹⁷ Obwohl das BMZ, als

³⁹⁴ Baecker 1999: 186

³⁹⁵ Besio 2006: 183

³⁹⁶ Im Falle der staatlichen Durchführungsorganisationen erfolgt die Mittelvergabe als Projektförderung, d.h. auf der Basis von Einzelaufträgen, die auf der Grundlage von Projektangeboten vergeben werden. Andere Formen öffentlicher Mittelvergabe sind Institutionelle Zuwendungen und Projekt-Zuwendungen. Während Projekt-Zuwendungen Leistungen bezeichnen, die an Stellen außerhalb der unmittelbaren Bundesverwaltung für abgegrenzte Vorhaben bereitgestellt werden, handelt es sich bei institutionellen Zuwendungen um „Leistungen zur Deckung eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben eines Zuwendungsempfängers“ (BMZ 2008: 101). Zudem gibt es die Unterscheidung zwischen Projekt- und Programmhilfe: „Projekthilfe bezieht sich auf ein konkretes Einzelprojekt (z.B. auf den Bau eines Kraftwerkes oder Krankenhauses), Programmhilfe auf ein Paket verschiedener Einzelmaßnahmen in einer Region oder in einzelnen Sektoren (wie Bildung, Gesundheit oder ländliche Entwicklung). Deshalb wird die Programmhilfe noch einmal in Regional- und Sektorprogramme unterteilt, die durch sektorübergreifende Programme (wie Armutsbekämpfung) ergänzt werden“ (Nuscheler 2006: 472). Auch institutionell oder über Programmhilfe geförderte Organisationen können ihre verfügbaren Mittel in Projektform verausgaben.

³⁹⁷ Maßgeblich handelt es sich hierbei um das BMZ, vereinzelt sind auch das AA oder andere Ministerien an der Finanzierung beteiligt. Daneben bieten auch halbstaatliche Organisationen zunehmend *Entwicklungsdienstleistungen* im Rahmen so genannter *Drittgeschäfte* an und beteiligen sich auf diese Weise am öffentlichen Konkurrenzkampf um Projekte, die durch Regierungen anderer Staaten, internationale Auftraggeber wie EU-Kommission, UN oder Weltbank oder auch Unternehmen der privaten Wirtschaft ausgeschrieben werden. Entwicklungsprojekte werden in diesem Rahmen als *Produkte* gegen Entgelt angeboten. So ist es der staatlichen Durchführungsorganisation GTZ beispielsweise möglich, aufgrund

Hauptfinanzierungseinrichtung, über ein vielstufiges Verfahren in die anfänglichen Projektentscheidungen einbezogen ist³⁹⁸, hält sich dessen unmittelbare Einflussnahme während der eigentlichen Implementierungsphase sehr in Grenzen. Es sind jedoch Rechenschaftspflichten festgeschrieben, die über die Mittelverwendung und die Einhaltung der Zielvorgaben informieren:

Klar, wir berichten natürlich jährlich dem BMZ, haben sowieso eine sehr enge Kommunikation. Dann gibt es Projektfortschrittsevaluierungen, entweder durch das BMZ oder wir beauftragen externe, die das dann machen. (Gesprächspartner WF)

In den meisten Organisationen erfolgen die Berichte über die jeweilige Organisationszentrale, eine direkte Überprüfung durch das BMZ findet eher selten statt.

Ich weiß nicht, wie viele und welche Evaluationen direkt durch das BMZ durchgeführt werden. Das hängt, glaube ich, auch davon ab, wie viel die sehen wollen. Da gibt es sicher auch Unterschiede von Land zu Land, von Sachbearbeiter zu Sachbearbeiter. (Gesprächspartner WV)

Gesprächspartnerin KT erklärt aber:

Irgendwann passiert es natürlich. Und wir arbeiten auch immer mit diesem Hintergedanken, damit eben alles so dokumentiert ist, dass auch nach Jahren, wenn konkrete Mitarbeiter zum Beispiel nicht mehr da sind, noch die Abläufe und Maßnahmendokumentation transparent sind.

Insgesamt übernimmt das BMZ jedoch eher eine koordinierende Funktion. Zum einen gibt es für alle Evaluierungen die Grundsätze und Leitlinien vor³⁹⁹, zum anderen konzentriert es sich auf die Evaluierung von Querschnittsfragen (Themen, Sektoren, Instrumente) und von größeren Programmen.⁴⁰⁰ Die Evaluierung von Einzelvorhaben obliegt dagegen weitgehend den Zentralen der Entwicklungsorganisationen selbst. Diese tragen die Verantwortung dafür, dass die Projekte auftragskonform und in Übereinstimmung mit den jeweiligen Organisationsgrundsätzen durchgeführt werden. Dazu verfügen sie über umfangreiche Monitoring- Systeme, die neben den periodisch stattfindenden Evaluierungen eine laufende Beobachtung und Kontrolle ihrer Projekte gewährleisten sollen.⁴⁰¹ Mangels inhaltlicher Kriterien zur Bestimmung von Ergebnisqualität, wird dabei häufig der Einsatz formalistisch-administrativer Evaluationsverfahren gewählt, die innerhalb der Entwicklungsforschung nicht unumstritten sind (vgl. Kap. 4.2.2). Gesprächspartner WV beschreibt in diesem Zusammenhang die Entwicklung von einer

einer organisationalen Doppelstruktur (teils staatlich, und somit an das Prinzip der Gemeinnützigkeit gebunden, teils privatwirtschaftlich verfasst) in ihrer Finanzausstattung, Staatsaufträge mit privaten Projekten zu verbinden.

³⁹⁸ Mitentscheider sind neben dem BMZ, je nach Projekt und in unterschiedlicher Gewichtung, verschiedene Bundesministerien (hier vor allem das Finanzministerium) und das Auswärtige Amt. Das AA ist vor allem als Sachverwalter außenpolitischer Interessen in die Projektentscheidung einbezogen, es entscheidet bei der Formulierung und Anwendung von politischen Vergabekriterien und bei der Verteilung der BMZ-Mittel auf Regionen und Länder (*Länderquoten*) mit (vgl. Nuscheler 2006: 454 ff.). Zudem kann das AA aber auch direkt als Mitfinanzier an Projekten beteiligt sein, wie dies in Projekt *Wirtschaftsförderverein* der Fall ist.

³⁹⁹ Insbesondere die vom Entwicklungshilfeausschuss *Development Assistance Committee (DAC)* der *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)* vereinbarten Maßstäbe für eine „objektive, unparteiische und unabhängige Evaluierung von Entwicklungsvorhaben“ (BMZ 2008: 103).

⁴⁰⁰ Zum Beispiel haben in letzter Zeit Länderprogrammevaluierungen an Bedeutung gewonnen.

⁴⁰¹ Besio (2006: 164) stellt in ihrer Untersuchung von Projekten in der Wissenschaft eine „bemerkenswerte Übereinstimmung von Projekten und Schlussberichten“ fest, in ähnlicher Weise konstatieren dies auch Kritiker der Selbstevaluierungen von Entwicklungsprojekten. Vgl. Nuscheler 2006: 458 sowie auch <http://www.zeit.de/1994/50/Schmeichelhafte-Zensuren> (10.07.09).

vormals deutlichen Formalisierung der Projektkonzeption hin zu einer nun offeneren Vorgehensweise:

In diesem Projektantrag stand früher immer: Tools, also eine Beschreibung der Ist-Situation, der Kernprobleme und dann gab es Oberziele, Unterziele und einen Weg dahin, zwischen dem Anfangskernproblem und den Zielen. Heute gibt es diese Elemente zwar auch noch, aber in abgeschwächter Form und worauf es eigentlich ankommt, sind die zu erzielenden Wirkungen. Und die Organisation verpflichtet sich dem BMZ gegenüber, im Rahmen des Projektes XY, Wirkungen XY zu erzielen, d.h. die machen irgendwie ne baseline, also die sagen: ‚Ok, heute ist das Einkommen im Schnitt 1 Dollar und wir sagen, wir können durch unsere Projektmaßnahmen in einem Zeitraum von zwei Jahren das Einkommen von einem auf zwei Dollar erhöhen. Und wie wir das machen, das schreiben wir auch noch so ein bisschen, aber das ist eigentlich nicht mehr bindend‘.

Aus Sicht der Projekte bedeutet die relativ schwache Steuerung einen Autonomiegewinn. Eine Konsequenz der mangelnden Einflussnahme durch das BMZ *während* der Projektphase ist jedoch, dass Projekte, die aus Sicht des Auftraggebers als wenig sinnvoll oder gescheitert erscheinen, vor dem regulären Projektabschluss nicht verändert oder gestoppt werden können.⁴⁰²

4.3.4 Nicht entschiedene Entscheidungsprämissen

In Entwicklungsprojekten sind auch Prämissen wirksam, über die zwar entschieden wurde, die jedoch nicht auf bestimmte Entscheidungen formal zugerechnet werden können. Solche Werte, Selbstverständlichkeiten und Gewohnheiten in Organisationen werden üblicherweise als *Organisationskultur* bezeichnet. Luhmann bedient sich zur Beschreibung dieses Phänomens des Begriffs der *unentscheidbaren Entscheidungsprämissen* (Dario Rodriguez Mansilla). Hierdurch wird, erstens, die positive Konnotation des Kulturbegriffs umgangen, zweitens wird der nicht explizierte Anteil an Entscheidungsgrundlagen auf diese Weise als Variable, und nicht als umfassendes und konsistentes Konzept dargestellt. „Wenn wir vom Begriff der unentscheidbaren Entscheidungsprämissen ausgehen, präjudiziert das weder Einheit noch Konsistenz der Organisationskultur.“⁴⁰³ Anhand der Rolle kultureller Stereotypen (Kap. 4.3.4.1) und des Umgangs mit Korruption und Klientelismus (Kap. 4.3.4.2) werden im Folgenden einige Funktionen nicht entschiedener Prämissen in Entwicklungsprojekten beschrieben.

4.3.4.1 Die Funktion kultureller Zuschreibungen

Es lässt sich beobachten, dass in den Selbstbeschreibungen von Entwicklungsprojekten die „eigene“ Arbeitskultur oftmals in Abgrenzung zu „lokalen“ Organisationsweisen beschrieben wird:

Deutschland und Aserbaidshjan sind kulturell schon unterschiedlich, also das ist nicht so einfach, also der deutsche Unternehmer erwartet eigentlich, wenn er ein Fax hier hin schickt oder eine Email, dass die gelesen wird und auch beantwortet. Aber das ist hier eigentlich nicht Usus, manchmal hat der Chef gar keinen Computer auf seinem Tisch stehen, weil ‚Wer braucht Emails? Das ist was für Sekretärinnen‘ oder so. (Gesprächspartner WV)

Als ein Problem wird auch immer wieder die unterschiedliche Verfasstheit von organisationsinternen Weisungsstrukturen angeführt. Gesprächspartner KB berichtet:

⁴⁰² vgl. Kaiser/Evers 2003: 85

⁴⁰³ Luhmann 2006: 242

„Man ist oft schockiert, wie hierarchisch Organisationen hier aufgebaut sind. Wenn Du zum Beispiel eine Brainstorming-Session durchführen willst – und dann sind alle still sobald der Chef was gesagt hat.“ Und an anderer Stelle wird erklärt:

Der partnerschaftliche Ansatz basiert darauf, dass der Partner auch Kompetenzen hat und Entscheidungen treffen kann. Hier ist es aber so, dass das Ministerium krass hierarchisch organisiert ist und du alles mit dem Minister persönlich besprechen müsstest. Der ist aber ziemlich busy und man sieht ihn nur alle paar Monate mal. [...] Also das Problem an dieser EZ-Sache ist ja, dass es eine Ideologie ist, also hinter diesen BMZ Konzepten stecken Ideologien und deren DNA ist halt in einem aufgeklärten, westeuropäischen, sozialdemokratisch dominierten Umfeld zu finden. Und das passt halt nicht immer auf absolut hierarchisch strukturierte Verwaltungs- und Geschäftsorganisationsmuster. (Gesprächspartner WV)

Oftmals werden in den Projekten, unter Rückgriff auf ein holistisches Kulturkonzept und entlang historischer, sozialer und territorialer Kategorien wie Ost – West, Europa – Asien, Bergregion – Metropole usw., mehr oder weniger einheitliche National- oder Regionalkulturen konstruiert.⁴⁰⁴ Für eine Zusammenfassung kultureller Unterschiede sei hier Gesprächspartner KB zitiert:

Die Aserbaidzhaner sind eigentlich sehr diplomatisch. [...] Und der Homo Sovieticus misstraut normalerweise dem öffentlichen Diskurs, wenn es also heißt: morgen regnet's, geht man grundsätzlich erstmal davon aus, dass die Sonne scheint. Ebenso gibt es eine Haltung, Plänen zu misstrauen. Früher machte man sich sogar schon durch Landkarten verdächtig, denn die benutzte ja ursprünglich nur der KGB! Dann sind die Aserbaidzhaner aber auch sehr pseudo-idealistisch, ich würde sagen, am wenigsten idealistisch im Vergleich der postsozialistischen Länder, fast brutal realistisch. Den Georgiern schreibt man ja zum Teil einen fast infantilen Zug zu, weil sie sehr gerne reden und dann aber wenig davon umsetzen, Hauptsache, sie können weiterreden... Manche Leute sagen ja: ‚Mit Georgiern kann man reden, mit Aserbaidzhanern arbeiten‘. Also, diese Arbeitsethik und die Reserviertheit in Aserbaidzhan stellen einen starken Kontrast zu Georgien dar. [...] Positiv finde ich, dass man hier weniger pedantisch ist als beispielsweise Deutschland und über mehr Gelassenheit verfügt. Die Kehrseite dessen ist dann allerdings auch wieder ein gewisser Fatalismus und Initiativmangel. (Gesprächspartner KB)

Sowohl die Selbstbeobachtung des Projektes als auch die Beobachtung der lokalen Umwelt erfolgt oftmals mittels kultureller Zuschreibungen wie „deutsche Werte“, „postsowjetische Mentalitäten“ oder „Sowjetisches Kollektivierungserbe“. Unterschiedliche gesellschaftliche Ordnungsprinzipien oder divergierende kulturelle Bedeutungen, die hinter angelegenen Formen fortexistieren, werden oftmals als Erklärung herangezogen, wenn das Projekt an die Grenzen seiner Planbarkeit stößt. Ein klassisches Beispiel der Entwicklungszusammenarbeit, das auch von den Gesprächspartnern wiederholt angeführt wurde, ist die Bedeutung des Zeitbegriffs:

Das liegt wieder an ganz anderen Prozessen, nämlich an der unheimlich kurzzeitigen Planung, die es hier immer gibt, die also nie Raum dafür lässt, was vernünftig zu machen. Also, der Perfektionismus ist schon sehr runtergefahren im Vergleich zu Deutschland. Das bietet unheimlich große Vorteile, weil natürlich Vieles flexibel, spontan machbar ist und man auch nicht in so einer eingefahrenen Schiene daherläuft als Projekt. Aber wenn man das tut, dann hat man natürlich ein Problem. [...] Es gibt schon eine unheimlich spontane Verabredungskultur oder so was. Es kann vorkommen: ‚Hast du heute Abend Zeit? Machen wir ein Treffen!‘ [...] In Deutschland ist das eigentlich eher unmöglich, weil der Terminkalender für die nächsten zwei Wochen voll ist. Aber hier schiebt man dann halt leichter mal was ein. [...] An Termindruck sind die Leute schon gewöhnt hier. Es ist eher so diese Last Minute-Arbeit, die man ja bei uns auch kennt, also es reicht halt noch gerade eben so aus. Also das sehe ich hier schon. Dass einfach in Planungen und auch in der Einschätzung von Zeiträumen für Planungen und so was, da gibt's dann schon Probleme. [...] Das war am Anfang schwierig. Aber man sieht dann, dass wenn die

⁴⁰⁴Zum Teil werden auch Binnendifferenzierungen mittels Kategorisierungen wie „Altstrukturen“ (=kommunistisch) und „Jungstrukturen“ (=marktwirtschaftlich orientiert, euro-atlantisch geprägt) vorgekommen, die einen ebenso essentialistischen Charakter haben.

Dinge nicht so laufen wie man plant, sich andere Türen öffnen. Man muss sich halt drauf einstellen, dann geht das auch. (TS)

Gesprächspartner TS merkt zum „kulturspezifischen“ Umgang mit zeitlichen Sequenzierungen in Projekten aber auch an: *„Wie an allen Klischees ist auch da was dran, aber es ist halt doch ein Klischee. Das ist so ein bisschen das, wo man immer ganz vorsichtig sein muss bei so kulturellen Zuschreibungen.“* Neben dem Stellenwert von Hierarchien und der Bewertung von Pünktlichkeit und Fristeinholung werden in den Interviews zur Erklärung bestimmter Projektentscheidungen auch Aspekte wie Geschlechtergleichstellung, die Trennung von „dienstlich“ und „privat“ usw. angeführt. Organisationsstrukturen werden von den meisten Gesprächspartnern in einem hierarchischen Abhängigkeitsverhältnis zu den jeweiligen lokalen Gesellschaftsstrukturen gesehen und die eigene „Kultur“ dabei als ebenso konsistent betrachtet wie das Normen- und Wertesystem der Projektländer. Eine Abgrenzung erfolgt dabei entweder in kritischer Distanz zu den eigenen Normen und Werten: *„wenn ich jetzt einen gesellschaftlichen Kontext habe, dann brauch ich nicht dem gesellschaftlichen System einen deutschen Wert vor den Kopf knallen. Also, da werde ich nicht weit kommen damit, außer dass ich ständig frustriert bin und ständig als der Vorzeige-Deutsche mit dem erhobenen Zeigefinger dastehe und das ist nicht mein Stil! Also so würde ich nicht weit kommen.“* (TS). Oder aber in offensiver Umkehrung einer Forderung nach selbstkritischer Distanz:

Wir sagen den Partnern, was wir in Europa falsch gemacht haben und was 1945 richtig gemacht wurde und warum wir nun so erfolgreich sind und weit entfernt von allem, was es im Südkaukasus gibt. [...] Und dann erklären wir denen: es geht nicht, sich Eigentum anzueignen mit Gewalt. Und das ist hier eine ganz schwierige Sache. Das hat hier im Land durch die Bergvölker eine ganz lange Tradition, der Raub ist in der Geschichte verwurzelt. (Gesprächspartner PF)

Im diesem Zusammenhang werden auch als „westlich“ oder „deutsch“ proklamierte Werte in Anschlag gebracht gegen eine als ineffektiv und ineffizient betrachtete Arbeitsweise lokaler Projektpartner:

Wir haben das mal als Team hochgearbeitet in einer Art Selbstreflexion und wir haben festgestellt, wenn wir über das gleiche reden wollen, müssen wir zunächst über Werte reden. Und dann haben wir hier in der georgischen Gesellschaft immer noch das Credo ‚deutsche Werte sind werthaltig‘. Deutsche Werte müssen aber auch gelebt werden, deutsche Werte müssen auch verkörpert werden. [...] Also: Verlässlichkeit, Pünktlichkeit, Anwesenheit [...] hier vor Ort sein, auch da sein wo möglicherweise der Georgier nicht hingehet. [...] Also, wir haben hier schon ein gleiches Verständnis von Wert, von den Wertsetzungen, und von der Verdeutlichung dessen, was sich aus diesen deutschen Werten nachher auch realisieren lässt in einem georgischen Umfeld. So, und das ist, glaube ich, sehr wichtig, zu platzieren. (Gesprächspartner WS)

Die Kenntnis kultureller Differenzen wird grundsätzlich als wichtiger Faktor für den Projekterfolg beschrieben. Während manche Gesprächspartner eine erforderliche Sensibilität im Umgang mit (post-)sowjetischen Erfahrungen betonen (*„das muss man eben verstehen und damit dementsprechend behutsam umgehen“*), ist für andere vor allem *„das Know How ‚wie mache ich mit einem Bergvolk Business“* (WV) entscheidend. Gesprächspartner WS erklärt:

Ich sage mal, in einer Bergregion und einem Bergland wie Südkaukasus oder Georgien, da muss ich zumindest wissen, wie weltweit Bergmenschen ticken. Das können Sie auch gut und gerne in den Anden rauskriegen oder auch in den Alpen. Sie können auch gerne ... wenn Sie wissen, wie ein Bayer tickt, dann wissen Sie ungefähr wie ein Georgier tickt. Dann wissen Sie, aus meiner Sicht, aber auch ungefähr, wie einer aus den Anden tickt. Weil, Bergvölker sind indigene Völker mit gleichen, ich sag mal,

Wertvorstellungen, Traditionen, manchmal sogar Sprachgemeinschaften. Und wenn Sie dort einmal sozusagen jemanden enttäuschen, dann sind Sie für immer unten durch. So einfach will ich das mal fokussieren.

Auch der sprichwörtliche „*Stolz der Georgier*“ wird mehrfach als kulturspezifisches Hemmnis der Projektimplementierung angeführt. Gesprächspartner WS erklärt: „*Die Georgier sind ja von sich sehr überzeugt und was sie nicht wissen, haben sie zumindest schon gewusst.*“ Und auch andere Gesprächspartner berichten:

Das sehe ich hier schon, dass es natürlich einen unheimlichen Stolz auch gibt, den man nicht so leicht überwinden kann, auch wenn es eigentlich vielleicht für einen Entwicklungsprozess notwendig wäre. Zum Beispiel Weintourismus: das Image von dem georgischen Wein als dem tollsten Produkt der Welt, das kann man natürlich nur ganz behutsam ankratzen, obwohl eigentlich eine Qualitätsverbesserung und auch eine Einstellung auf die Bedürfnisse der Touristen im Weintourismus noch viel notwendiger wäre, das heißt eigentlich eine Öffnung des eher traditionellen Konzepts.

Ein letztmöglicher Bezugspunkt, der es erlaubt, die begrenzte Steuerbarkeit von Entwicklungsprojekten (kulturübergreifend) zu externalisieren, stellt der Verweis auf die „*Beratungsresistenz*“ der lokalen Projektpartner dar. Selbstkritisch erläutert jedoch Gesprächspartner TS:

„Beratungsresistenz“ ist ja so 'n Lieblingswort [...]. Aber, also ich benutze das auch teilweise, aber man macht sich das damit ein bisschen zu einfach. Weil das heißt nur, dass man selber nicht den richtigen Ansatz gewählt hat, entweder nicht die richtige Kommunikation oder nicht das richtige Thema bzw. das interessiert halt niemanden. Oder man ist an einem Punkt, wo man einen Schritt zu schnell geht, weil man irgendwelche schmerzhaften Prozesse voraussetzt, die aber erst noch durchgemacht werden müssen oder so.

Der Rückgriff auf kulturelle Zuschreibungen erfüllt in Entwicklungsprojekten, so scheint es, eine wichtige Entlastungsfunktion. Dabei soll die Existenz von, wie auch immer gearteten, „kulturspezifischen“ Differenzen an dieser Stelle nicht geleugnet werden. Es wird jedoch die These vertreten, dass solche Differenzen nicht den einzigen und auch nicht den primären Grund für das Scheitern oder die strukturellen Probleme von Entwicklungsprojekten darstellen.

4.3.4.2 Der Umgang mit Korruption und Klientelismus

In den meisten Entwicklungs- und Transformationsländern finden sich Strukturen, die sich in das Gesellschaftsmuster funktionaler Differenzierung, welches den Projekt-konzeptionen zugrunde liegt, nicht reibungslos einfügen. In den untersuchten Projekten werden solche Strukturen unter den Stichworten Nepotismus, Klientelismus, Korruption in verschiedener Hinsicht problematisiert. Man erklärt: „*Über dem Recht liegen hier andere Strukturen. Die Anerkennung durch die Community, die Verwandtschafts- und Bekanntschaftsbeziehungen, das ist was hier zählt.*“ Und Gesprächspartner WS weist darauf hin:

Sie sollten, wenn Sie hierher kommen, auch davon ausgehen, dass Ihre Arbeit nicht zwingend von Erfolg gekrönt ist, weil hier sehr vieles subkutan ist. Das ist das Thema Clan, das ist das Thema Nepotismus, das ist das Thema Korruption.

Es wird zum Beispiel berichtet, dass bei Stellenbesetzungen den persönlichen Netzwerken und organisationsexternen sozialen Verpflichtungen der Vorrang gegenüber formalen Qualifikationen eingeräumt werde: „Ich meine, es gibt im ganzen Land nur zwei

ausgebildete Grafiker und die stellt dann das Ministerium aber nicht ein, weil man ja schon jemanden kennt... Man muss dazu auch ein bisschen Ahnung von der Struktur haben“, erklärt Gesprächspartner KB. Und an anderer Stelle wird beschrieben:

Natürlich wollen sie das Geld und die Expertise, aber wenn die Geber dann anfangen, ihre Projekte zu implementieren, fangen die Probleme an. Es fängt schon an bei der Einrichtung der Büros: die Geber bezahlen neue Büros und Infrastruktur, das ist gut! Aber sie kommen dann auch mit so etwas wie Ausschreibungen, Preisvergleichen und Wettbewerb und das ist etwas, was man hier nicht akzeptieren will. Sie sagen dann: wir kennen doch die Frau, die das Möbelgeschäft in der Stadt betreibt, sie wird alles ausstatten.

Luhmann weist darauf hin, dass bei politischen Planungen in Entwicklungsländern „unprogrammierte Einflüsse, partikulare Beziehungen zwischen einzelnen Personen oder Rollen innerhalb und außerhalb der Verwaltung, Verwandtschaften und Stammesgemeinschaften, soziale Abhängigkeiten, Freundschaften und Tauschbeziehungen die Programmdurchführung verzerren können“⁴⁰⁵. Vor allem Projekte, die auf die Gründung von Verbänden und Assoziationen abzielen, begründen viele Probleme mit dem Stellenwert von Clanstrukturen:

Tatsächlich ist es so, dass, meiner Erfahrung nach, solche Zusammenschlüsse oder solche Kooperationsbeziehungen unheimlich schwierig sind. Das liegt an unterschiedlichen Faktoren, sicherlich auch am sozialistischen oder kommunistischen Erbe. [...] Dann gibt's auch noch kulturelle Faktoren, dass die Gesellschaft über Clanstrukturen bzw. Familienstrukturen sich vernetzt und ganz stark über Bekanntschaften und weniger thematische oder issue-orientierte Zusammenschlüsse wählt. (Gesprächspartner TS)

Zugleich wird auf die starke Kopplung der Funktionssysteme verwiesen: „Also, Verwandtschaft ist schon etwas, was diese Gesellschaft sehr stark prägt. Außerdem gibt es noch immer eine starke Vermengung von Politik und Wirtschaft“ (KB). Luhmann ist zuzustimmen, wenn er schreibt: „Die scharfe Trennung von Rechtsfragen und politischen Fragen ist in vielen Staaten des Weltsystems unüblich, und es hilft wenig, die dort praktizierten Problemlösungen dann als ‚korrupt‘ zu bezeichnen. Die Strategien der Vorteilsteilung, der Zukunftssicherung und der Einflussnahme folgen vielfach Netzwerken persönlicher, direkter oder vermittelter ‚Empfehlungen‘, und dies auch dort, wo die agrarisch bedingten Klientelverhältnisse zusammengebrochen sind und man statt dessen auf Positionen in Organisationen zugreift.“⁴⁰⁶ Diese partikularistische Moral gerät in Entwicklungsprojekten jedoch in Konflikt zu universalistischen Werten und dem Prinzip einer Differenzierung zwischen Organisation und Interaktion. In organisierten Systemen wie Entwicklungsprojekten soll Mitgliedschaft eine „zone of indifference“ (Banard 1938) sichern, die die Mitglieder von ihren „eigenen anderen Rollen“⁴⁰⁷ entbindet. Bestehen solche Bindungen fort und erlangt die Interaktion den Primat gegenüber der Organisation, erscheint dies als Korruption.⁴⁰⁸ Gesprächspartner WV verdeutlicht das Problem unter dem Gesichtspunkt formal organisierter Projektarbeit: „Es gibt hier überall Nepotismus, das geht also gegen die Organisation.“ Korruption, im Sinne eines Kaufens von Entscheidungen, und Nepotismus, im Sinne einer interaktionsbetonten Unterwanderung von sachbegründeter formaler Kommunikation, lassen sich folglich als die Kehrseite der

⁴⁰⁵ Luhmann 2007: 77

⁴⁰⁶ Luhmann 1997: 806 f.

⁴⁰⁷ Luhmann 1997: 837

⁴⁰⁸ vgl. ebenda.

Programmierung in Entwicklungsprojekten betrachten. Was von ausländischen Entwicklungsorganisationen, unter universalistischen Entscheidungskriterien, als unrechtmäßig und bekämpfungswert betrachtet wird, und insofern schlechterdings programmierbar ist, wird häufig durch gesellschaftlich fest institutionalisierte Erwartungen gesteuert, die ihre eigene Moralität besitzen. Diese Erwartungen können daher auch von den Projekten nicht gänzlich umgangen werden. Zudem können auch „der Organisation auf diese Weise Solidaritätsquellen zugeführt werden, die sie in der gegebenen Gesellschaft nicht selbst erschließen könnte“⁴⁰⁹. Unter diesem Gesichtspunkt kann es für Projekte also durchaus funktional sein, sich der lokal üblichen Modi zu bedienen.⁴¹⁰ Mit Willke ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass Pathologie aus systemtheoretischer Warte eine Kategorie des Beobachters ist: „Demnach läßt sich die eher selbstverständliche Forderung, daß Interventionsstrategien nicht aus der Sicht des Beobachters, sondern aus der Sicht des Systems entworfen und implementiert werden müssen, dahin konkretisieren, daß es der Operationsmodus des Systems ist, welcher über den Erfolg von Interventionen entscheidet. Überlegenes Wissen, Erfahrung und Intuition eines Beraters müssen sich mithin auf diese Operationsmodi der behandelten Systeme beziehen, nicht etwa auf eigene Vorstellungen vom Richtigen und Angemessenen, nicht auf systemexterne Maßstäbe, schon gar nicht als etwas ‚Objektives‘.“⁴¹¹ Gesprächspartner KB bringt dies auf den Punkt, indem er feststellt: *„Andererseits, wie sonst sollte sich in diesem Land etwas entwickeln, als durch die Strukturen, die man hier hat?“* Die Akzeptanz einer Notwendigkeit von Selbststeuerungskräften und eine Intervention in den *terms* des jeweiligen Gesellschaftssystems kann Entwicklungsprojekte leicht in einen Widerspruch zu den Werten und Richtlinien ihrer eigenen Organisationen manövrieren. Auf der anderen Seite kann ihnen, bei Richtlinienkonformität, die viel zitierte Irrelevanzfalle drohen. In diesem Dilemma kann die nicht entscheidbare Prämisse, eine informelle „Kontaktpflege“ durch lokale Mitarbeiter zu „übersehen“, eine Entlastungsfunktion erfüllen. So bekennt Gesprächspartner TW: *„It was very difficult, but maybe it's getting better now. Of course, we had to pay some 'extra fees'. That's what you have to do here. You may not appreciate this, but I have to do my job.“* Und ein anderer Gesprächspartner erklärt:

Ich will es mal mit zwei terms umschreiben, das hat mir mal einer mit auf den Weg gegeben: es gibt stationary bandits und roving bandits. [...] Die neue Generation will heute und sofort und alles. Und damit ist die gesamte Sozialstruktur kaputt. [...] Und da nehme ich dann lieber die stationaries, die nachhaltig sind, zumindest unbewusst, und die Nachhaltigkeit subkutan organisiert haben. Und das müssen Sie verstehen, wenn Sie hier arbeiten. Sonst werden Sie failen. (Gesprächspartner WS)

In kleinen Systemen, wie es Projekte sind, liegen formale und informale Rollen eng beieinander. Informale Rollen können wichtige Systemfunktionen erfüllen, müssen aber dennoch in ein Verhältnis zur Systemmitgliedschaft gebracht werden. Dabei sind oftmals, so Luhmann, „die Anforderungen an das Verhaltensgeschick [...] nicht gering“⁴¹². Solange es sich hierbei nur um den „traditionsgemäßen“ Wodkagenuss mit Projektpartnern

⁴⁰⁹ Luhmann 2006: 295

⁴¹⁰ Zu Patronageerwartungen und der Funktionalität einer „informalen Elastizität“ von Personalentscheidungen vgl. ebenda.

⁴¹¹ Willke 1996: 88 f.

⁴¹² Luhmann 1964: 50

handelt, mag das für den ausländischen Entwicklungsexperten zwar gewöhnungsbedürftig sein, ein konsistentes und kohärentes Rollenverhalten wird hierdurch jedoch noch nicht fundamental ins Ungleichgewicht gebracht. Problematischer wird es aber, wenn das Verfolgen des Projektziels illegale, oder in den Begriffen von Entwicklungsorganisationen zumindest „unangebrachte“, Praktiken verlangt. Die Kooperation mit Akteuren, die unter westlich-demokratischen Gesichtspunkten als „*korrupt*“ gelten, das Zahlen von „*extra fees*“ oder Personalentscheidungen nach informalen, nicht programmfähigen Kriterien lassen sich nicht als Entscheidungsprämisse formulieren, können aber u. U. das Projekt mit Systemen seiner gesellschaftlichen Umwelt koordinieren und insofern durchaus funktional sein und als latente Erwartungsstruktur mitlaufen. Würde man solche Funktionserfordernisse jedoch offen explizieren, gerieten sie in einen fundamentalen Konflikt zu einer zentralen entwicklungspolitischen Prämisse, die die Bekämpfung von Korruption und Patronage und die Durchsetzung universalistischer Prinzipien zum dezidierten Entwicklungsziel erhebt.

Schlussbetrachtungen

Ziel der vorliegenden Arbeit war es, das Phänomen des Entwicklungsprojekts einer detaillierten Analyse zu unterziehen. Anhand einer Beschreibung ihrer spezifischen Strukturen wurden die möglichen Funktionen und Grenzen der Projektform aus organisationssoziologischer Warte nachgezeichnet, um die Betrachtung von Entwicklungsprojekten auf diesem Wege um eine weitere soziologische Perspektive zu ergänzen. Der Stellenwert von Projekten kann auf Grundlage dieser Ausführungen keine abschließende Bewertung in den Kategorien von Sinnhaftigkeit oder Nichtsinnhaftigkeit erfahren. Zum einen wurden hier keine funktionalen Äquivalente wie Budgetförderung oder Politikberatung untersucht; zum anderen ist dies keine organisationssoziologische, sondern in letzter Instanz eine politische Frage. Dennoch soll an dieser Stelle mit einigen Reflexionen zum Potential von Entwicklungsprojekten abgeschlossen werden. Hierzu muss, so scheint es, zwischen zwei Systemebenen unterschieden werden. Betrachtet man das Entwicklungsprojekt, aus *entwicklungspolitischer Perspektive*, als umfassendes Steuerungsinstrument, so scheitert dieses zwangsläufig an der Eigenlogik und Autonomie selbstreferentieller Systeme sowie an der Historizität von gesellschaftlichen Veränderungsprozessen. Wie auch immer man Entwicklung definieren mag, so lange man sie als evolutionären Prozess der Selbststeuerung betrachtet, lässt sie sich nicht einer rationalen Planung und Projektierbarkeit unterziehen. Nimmt man hingegen eine *Analyse aus Organisationssicht* vor, wie hier geschehen, so erweist sich die Strukturform in vielerlei Hinsicht als funktional.

Das Projekt als entwicklungspolitisches Instrument

Projekte erlauben es, entwicklungspolitische Ziele in konkrete Handlungsprogramme zu übersetzen, sie grenzen organisatorische Zuständigkeitsbereiche ab, sorgen für einen vergleichsweise transparenten Mittelabfluss und erlauben es, verschiedene Organisationen miteinander zu koordinieren. Sie ermöglichen Ministerien und Rechnungshöfen eine bestimmte Form der Beobachtung und generieren insofern eine gewisse Erwartungssicherheit. Hierin liegt nicht zuletzt ihr Vorteil gegenüber konkurrierenden Instrumenten wie etwa der so genannten programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung. Im Vergleich zu solchen Förderungskonzepten bietet die Projektform ein vergleichsweise hohes Transparenz- und Kontrollpotenzial. Zudem erfährt das prinzipielle Dilemma einer mangelnden Messbarkeit von Entwicklung im Rahmen von Projekten eine Kompensation durch die organisationale Entscheidungsprogrammierung der Planung. Wie wir gesehen haben, stellen Pläne eine Form der Rationalisierung dar, die den politisch verantwortlichen Organisationen und Finanzierungseinrichtungen eine Illusion von Berechenbarkeit in Form von Soll- und Ist- Abgleichen und Kontrolle gewährt. Ein unbestimmter Gegenstand – Entwicklung – wird anhand von Projekten in mehr oder weniger eindeutige Zieldefinitionen aufgelöst und somit vermeintlichen Erfolgsmessungen zugänglich gemacht. Unter diesem Blickwinkel erweisen sich Entwicklungsprojekte auch aus entwicklungspolitischer Sicht als durchaus hilfreiche Konstrukte.

Als problembezogene und zeitlich limitierte Subsysteme dienen Projekte in vielerlei Hinsicht einer Überführung von generalisierter Unsicherheit in handhabbare Komplexität.

Darin liegen aber zugleich auch die Grenzen der Projektform, wenn man sie als Instrument umfassender Steuerungsansprüche begreifen will. Zum einen lassen sich gesellschaftliche Selbststeuerungsprozesse nur sehr begrenzt durch rationale Planungen beeinflussen, so dass holistische Systemtransformationsansprüche, wie sie in entwicklungspolitischen Selbstbeschreibungen vorzufinden sind, aus systemtheoretischer Sicht per se unmöglich erscheinen. Zum anderen sind Projekte ihrerseits operativ geschlossene Systeme, die ihrer eigenen Logik folgen. Als solche eignen sie sich nicht als steuerbares Instrument, das gezielt zur Erreichung bestimmter Zwecke eingesetzt werden kann. Innerhalb der Logik des Projekts als organisationaler Strukturform stellen die festgelegten Zwecke, wie dargestellt wurde, nur einen, wenngleich nicht unwichtigen, Aspekt dar. Entwicklungspolitische Diskurse und Konzepte können die Orientierungen der Organisationen zwar beeinflussen, aber nicht steuern, denn neben entwicklungspolitischen Kriterien spielen immer auch andere Erwägungen (nicht zuletzt auch die Selbsterhaltungsinteressen der betreibenden Organisationen) eine Rolle. Projekte folgen somit dem Prinzip der Projektrationalität und nicht einer, wie auch immer gearteten, Entwicklungsrationalität.⁴¹³

Dies muss jedoch nicht bedeuten, dass Projekte prinzipiell wirkungslos sind. Sie können durchaus Irritationen auslösen, Veränderungsimpulse bieten oder bereits vorhandene Transformationsprozesse unterstützen. Auch wenn ihre Wirkungen punktuell sind und auf der Ebene der viel geschmähten „Einzelwirkungen“ verbleiben, können diese manchmal einfach hilfreich sein. Dörner schreibt: „Als Ultima ratio ist nämlich ein Reparaturdienstverhalten sicherlich nicht gänzlich unvernünftig; ehe man überhaupt nichts tut, ist es besser, sich um die Mißstände zu kümmern, die sinnfällig sind.“⁴¹⁴ Und Musto ist zuzustimmen, wenn er feststellt: „Erfolge mögen Zufälle sein, aber im Weltgeschehen wimmelt es von Zufällen. Es gibt auch vieles, was in seiner Gesamtwirkung vielleicht unbewertbar, in seiner Einzelwirkung jedoch schlicht nützlich ist. [...] Auch in den Industrieländern werden bestimmte soziale Dienste und öffentliche Leistungen gebraucht und in Anspruch genommen; es wäre vermessen, Hilfe für das Zustandekommen solcher Einrichtungen in den Entwicklungsländern zu verweigern.“⁴¹⁵

Eben diese mangelnde Übersetzbarkeit in einen übergreifenden Prozess der Entwicklung aber wird der Projektform vorgeworfen und stellt den Hauptkritikpunkt einer Debatte dar, die sich einem umfassenden Metanarrativ des Fortschritts (oder zeitgemäßer: dem Anschluss an die „Globalisierung“) verschrieben hat. Zwar hat man sich bereits Ende der sechziger Jahre offiziell vom Modernisierungsparadigma verabschiedet und strebt seitdem „eigendynamische Prozesse zur langfristigen Selbststeuerung“⁴¹⁶ an. Schon lange hat man zudem erkannt, dass das klassische Handlungsmodell der Zweckrationalität ein grob vereinfachtes ist, in der Projektplanungstheorie wurde daher „das schlichte Konzept der Bewirkung einer Wirkung vom Paradigma vernetzter,

⁴¹³ vgl. hierzu auch Musto 1987: 452

⁴¹⁴ Dörner 1989: 96

⁴¹⁵ Musto 1987: 465

⁴¹⁶ Glagow 1992: 319

rückgekoppelter Systemzusammenhänge abgelöst.“⁴¹⁷ Dabei wird jedoch der Steuerungsanspruch nicht, zugunsten einer Anerkennung der Autonomie von Systemen und einer Selbstbescheidung von Intervention als Irritation, aufgegeben, sondern nach wie vor geht es um einen umfassenden Eingriff. Dies wird deutlich, wenn man sich die Beschreibungen aktueller Konzepte wie Capacity Development anschaut, die auf gezielte Interventionen in alle sozialen Systeme innerhalb eines integrierten Ansatzes abstellen.⁴¹⁸ Auch der derzeitige entwicklungspolitische Trend so genannter Programmbildungsansätze lässt sich hier einordnen. Das Projekt hingegen ist eine Organisationsform, durch die dieser Eingriff zwangsläufig separiert wird. Die Diffusität des Entwicklungsbegriffs erlaubt (und erzwingt) es, Entwicklungspolitik in verschiedenste Maßnahmen zu vervielfältigen. Durch Projekte werden verschiedene Systemebenen entkoppelt und übergreifende, diffuse Ziele (wie Demokratieförderung oder Konflikttransformation) in einzelne, spezifische Maßnahmen übersetzt. Diese „Atomisierung“, die aus Sicht der beteiligten Organisationen als funktional zu betrachten ist, bringt dem Projekt seitens der Entwicklungstheoretiker sowie einer kritischen Öffentlichkeit vielfältige Kritik ein. Entwicklungsmaßnahmen sollen präsentierbare, idealerweise quantifizierbare, „Ergebnisse“ hervorbringen. Der Zusammenhang zwischen Projekten und potentiellen Irritationen bleibt jedoch oft unscharf, mögliche Veränderungsprozesse können in der Regel nicht einzelnen Maßnahmen zugerechnet werden. Dies hat zur Folge, dass Entwicklungsprojekte immer wieder in einen grundsätzlichen Konflikt zu ihren Legitimationsansprüchen gegenüber Geldgebern und Öffentlichkeit geraten.⁴¹⁹

Das Projekt als Organisationsstruktur

Da Entwicklungsorganisationen in hohem Maße auf Staatsaufträge, steuerfinanzierte Zuschüsse und öffentliche Legitimation angewiesen sind, stellt die permanente Kritik eine Bedrohung dar, der man mit verschiedenen Anpassungsleistungen zu begegnen versucht. Durch diese Restriktionen tun sich, wie im Rahmen dieser Arbeit beschrieben wurde, verschiedene Spannungsfelder auf, innerhalb derer die Projekte tendenziell hinter ihrem Potenzial zurückzubleiben scheinen. Nimmt man die komplexen interdependenten Verflechtungen der Problemzusammenhänge ernst, so müsste man sich von vereinfachenden Vorstellungen von Implementation und Wirkung verabschieden. Eben auf diesem Prinzip aber basiert die entwicklungspolitische Projektplanung, die sich an Effizienz- und Effektivitätserwartungen, Rechenschaftspflichten usw. orientieren muss. Solche Ressourcenfestschreibungen und administrativen Sachzwänge lassen sich jedoch nur begrenzt vereinbaren mit einer ausgeprägten Reflexivität, Risikofreude sowie dem Zulassen von Variabilitäten und Unbestimmtheiten, die die eigentliche Stärke der Projektform darstellen sollen.⁴²⁰ Entwicklungsorganisationen sind zudem, unter dem

⁴¹⁷ Musto 1987: 453

⁴¹⁸ vgl. Kühl 2004

⁴¹⁹ Entwicklungspolitische Förderinstrumente, die die „Eigenverantwortung“ ihrer Zielländer ernst nehmen und von der Vorstellung von Teilbarkeit und organisierter Kontrolle in größerem Maße absehen (wie es bei Budget- oder Korbförderung zumindest ihrem Anspruch nach der Fall zu sein scheint), setzen sich dadurch wiederum eigenen Legitimierungsproblemen aus.

⁴²⁰ Über eine vergleichsweise größere Autonomie und weitere Gestaltungsspielräume scheinen hier nicht-staatliche Organisationen wie politische Stiftungen zu verfügen.

Druck von Wettbewerb und Profilbildung, dazu angehalten, ihre Herangehensweisen ständig neu zu gestalten. In diesen Zusammenhang ist auch der Trend einzuordnen, Projektmaßnahmen als standardisierte und optimierte „Produkte“ anzubieten. Erkennt man, vor dem Hintergrund der Komplexität der zu intervenierenden Systeme, jedoch an, dass es immer nur um subjektive Rekonstruktionen gehen kann⁴²¹, dann steht dieser Trend dem sozusagen diametral entgegen.

Abgesehen von solchen Anforderungen, die in der Umwelt von Entwicklungsorganisationen begründet liegen, sind aber auch der Projektform selbst spezifische Hemmnisse inhärent. So zwingt zum Beispiel ihre zeitliche Limitierung zu Dringlichkeitshierarchien, so dass wichtige Aspekte, selbst wenn sie als solche erkannt werden, nicht zwangsläufig auch bearbeitet werden können. Zudem können auch Projekte nicht auf Planungen verzichten. Wie wir gesehen haben, benötigen sie Pläne als Beobachtungsschema sowie Zweckzuschreibungen, welche ihnen Strukturen bieten, die das Ableiten konkreter Instruktionen erlauben und Handlungsfähigkeit sichern. Auch relativ feste Zweck-Mittel-Kopplungen erscheinen für Projekte, unter dem Aspekt ihrer Selbstbeobachtung und Identität, unerlässlich zu sein. Schon durch diese Strukturfordernisse scheinen Projekte den Flexibilitätserwartungen, die an sie gestellt werden, nicht gerecht werden zu können.

Im Rahmen von Interventionen muss „eine adäquate Analyseverfahren leisten, daß das komplexe System nicht künstlich zerteilt, in ‚behandelbare‘ Aspekte aufgelöst und mithin seiner Systemqualität entledigt wird“⁴²², so Willke. Es liegt jedoch in der Logik des Projekts, als zeitlich und sachlich begrenzter Einheit, dass es sich nur auf „behandelbare“ Aspekte konzentrieren kann. Projektbasierte Entwicklungszusammenarbeit kann stets nur Teilziele verfolgen. Auch die Formierung von „Programmen“ beschreibt letztlich nur die Anwendung der Projektform auf sich selbst, so dass ihre strukturellen Grenzen nicht überwunden, sondern perpetuiert werden. Dies scheint im Diskurs um ganzheitliche Ansätze übersehen zu werden.

Auch sind die latenten Strukturen, die in den jeweiligen Gesellschaften wirken, oftmals nur begrenzt mit den Logiken formaler Organisationen kompatibel, so dass auch Projekte in ihren offiziellen Entscheidungsstrukturen schnell an ihre Grenzen stoßen können.

Die so genannte Informalität kann hier zwar gewissermaßen als Kehrseite programmierter Entscheidung mitlaufen und in gewissem Rahmen einen Ausgleich schaffen. Aus Organisationssicht aber kann sie ihrerseits Konflikte herbeiführen. Ein Vorteil des Organisationssystems liegt darin, dass es auf verschiedene Prämissen der Entscheidungsfindung zurückgreifen und in deren Anwendung in gewissem Rahmen variabel verfahren kann.⁴²³ So kann, wie gezeigt wurde, eine Chance, die Reflexivität von Entwicklungsprojekten zu erhöhen in der Verschiebung von detaillierter Programmierung

⁴²¹ vgl. Willke 1996: 64

⁴²² ebenda: 79

⁴²³ Luhmann (2007: 77) stellt fest: „Daß Planung nur Entscheidungsprämissen, nicht dagegen konkrete Entscheidungen fixiert, bedeutet, daß das Verhältnis der geplanten zu anderen Entscheidungsprämissen Gegenstand der Planung selbst werden muß.“

in Richtung personaler Entscheidungsprämissen liegen. Zugleich aber, so scheint es, manifestiert sich in der Rolle des Entwicklungsexperten ein Problem des Verhältnisses zwischen Beobachter und System. „Komplexe psychische oder soziale Systeme lassen sich ‚von außen‘ nicht mehr erkennen oder erklären, da sie im wesentlichen durch ihre internen Prozesse gekennzeichnet sind. Geht der Beobachter aber nach ‚innen‘, läßt er sich auf diese internen Prozesse ein, dann verschwimmt die Differenz von Beobachter und System: der Beobachter ist selber involviert und das System ist zugleich Beobachter.“⁴²⁴ Als Teil der Organisation ist der Experte angehalten, die Rolle des externen Beobachters einzunehmen und die Systemgrenzen aufrechtzuerhalten, zugleich aber soll er in ein System intervenieren und dessen Beobachtungen steuern. Willke zu Folge können Interventionen nur Wirkungen zeitigen, wenn sie auf die kommunikativen Operationsweisen der jeweiligen Systeme zurückgreifen.⁴²⁵ Die Funktionslogik der Entwicklungsprojekte, die ihrer eigenen Rationalität folgt, lässt sich jedoch nur schwer überein bringen mit den Logiken des zu intervenierenden Systems. Als staatliche oder staatsnahe Organisationen sind sie zum Beispiel mehr oder weniger stark an eine offizielle Entwicklungssemantik gebunden, der zwangsläufig ein externer Maßstab, nämlich die Leitlinien und Politiken der internationalen Gebergemeinschaft, zugrunde liegt. Vor allem aber bewegt sich das Entwicklungsprojekt - mit seinen zentralen Prämissen der Selbstbestimmung und Eigenverantwortung einerseits und den im Rahmen dieser Arbeit beschriebenen Kommunikationswegen und Personalstrukturen andererseits – in einem unauflösbaren Widerspruch seiner eigenen Strukturen, der fortwährend latent gehalten werden muss.

Resümee

Ein grundlegendes Problem scheint darin zu liegen, dass sich die Einsicht der Entwicklungszusammenarbeit in den Systemcharakter ihres Gegenstandes nicht in ihre organisationale Planungsideologie integrieren lässt. Eine staatliche, steuerfinanzierte Entwicklungszusammenarbeit muss Stabilität und Erwartungssicherheit durch formale Strukturen bieten und kann sich nur sehr begrenzt auf eine „Reflexivität des Denkens“⁴²⁶, nichtprogrammierbare Intuition und ähnliche Mechanismen verlassen, die nicht durch Entscheidungen einzuführen sind. Das Projekt bietet vor diesem Hintergrund eine Strukturform, die „Prämissen, Motive und Steuerungsvorrichtungen [...] zu einem relativ einfachen, überschaubaren Apparat zur Veränderung einer äußerst komplexen, undurchschaubaren, zerstückelten Welt zusammenfügt“⁴²⁷. Eine Veränderung komplexer Systeme aber kann letztlich, wenn überhaupt, nur angestoßen und begleitet werden, im Wesentlichen ist sie vom zu intervenierenden System selbst zu leisten.⁴²⁸ Oder, um hier mit den Worten eines Entwicklungsexperten (WV) zu schließen: „*Am Ende des Tages läuft es eben darauf hinaus, dass du als Außenstehender so Entwicklungsprozesse nicht*

⁴²⁴ Willke 1996: 71

⁴²⁵ vgl. ebenda: 89 f.

⁴²⁶ Im Rahmen seiner Überlegungen zur politischen Planung stellt Luhmann (2007: 82) die „Reflexivität des Denkens“ einer „gedanklich fixierte(n) Programmatik“ und „organisatorische(n) Routinen“ gegenüber.

⁴²⁷ Musto 1987: 428 zit. n. Kühl 1998: 54.

⁴²⁸ vgl. Willke 1996: 79. Zum speziellen Interventionsfeld der Entwicklungshilfe sei zudem Nuscheler (2006: 610) zitiert: „Eine selbstbestimmte und nachhaltige Entwicklung kann durch externe Inputs von Geld und Expertise allenfalls gefördert, aber nicht herbeigeführt werden.“

verordnen kannst. Das muss aus dem Land selbst kommen, es muss eine Bewegung geben wie eine Welle oder wie ein Schneeball, es muss also eine Dynamik da sein oder eine kleine Bewegung groß werden. So etwas wie Zivilgesellschaft kannst du nicht verordnen und auch nicht projektieren.“

Ausblick

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit konnten die verschiedenen Aspekte der Projektorganisation nur umrissen werden. Tiefere Einblicke in die Strukturen einzelner Organisationen, wie es im Rahmen einer umfassenden Organisationsfallstudie möglich ist, wurden zu Gunsten einer anskizzierten Bandbreite von Einzelaspekten zurückgestellt.

Unter anderem wurde die Problematik angesprochen, dass organisationale Projekte einerseits per definitionem begrenzte Einheiten darstellen, andererseits aber in der Entwicklungszusammenarbeit häufig mit Organisationsgründungen zusammenfallen, die ihrerseits auf Dauerhaftigkeit abstellen. Hier könnte weitergehende Forschung anschließen, indem aus organisationssoziologischer Perspektive untersucht wird, wie sich die neu gegründeten Organisationen in diesem Spannungsfeld bewegen und inwiefern potentielle Strukturprobleme für sie daraus resultieren. Eine Anschlussperspektive besteht vor allem im interorganisationalen Aspekt von Entwicklungsprojekten, der im Rahmen dieser Arbeit nur angerissen werden konnte.

Literatur

- Arndt, H.W. (1981):
Economic Development: A Semantic History. In: Economic Development and Cultural Change 29, 458-466.
- Baecker, Dirk (1999):
Organisation als System. Frankfurt am Main.
- Banard, Chester (1938):
The Functions of the Executive. Cambridge.
- Besio, Cristina (2006)
Forschungsprojekte. Zum Organisationswandel in der Wissenschaft. Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades. Universität Bielefeld.
- Bierschenk, Thomas (1988):
Entwicklungshilfeprojekte als Verhandlungsfelder strategischer Gruppen oder: Wieviele Tierhaltungsprojekte gibt es eigentlich im Atakora (VR Benin)? Sozialanthropologische Arbeitspapiere Nr.8. Berlin.
- Boltanski, Luc/Chiapello, Eve (2003):
Der neue Geist des Kapitalismus. Konstanz.
- Boos, Frank/Heitger, Babara (1991):
Was ist eigentlich kein Projekt mehr? - Ursachen und Gegenstrategie zur Projektinflation. In: Reschke, H./Schelle, H. (Hg.): Projektmanagement-Forum 1991. München, 57-66.
- Braun, Joachim/Grote, Ulrike/Jütting, Johannes (2000):
Zukunft für Entwicklungszusammenarbeit. In: Kreibich, R./Simonis, U. E. (Hg.): Global Change – Globaler Wandel. Ursachenkomplexe und Lösungsansätze. Berlin, 237-53.
- Braunmühl, Claudia von (2000):
Zur Ortsbestimmung von Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. In: Kreibich, R./Simonis, U. E. (Hg.): Global Change – Globaler Wandel. Ursachenkomplexe und Lösungsansätze. Berlin, 255-270.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hg.) (2008a):
Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2008/ 2009. Bonn.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hg.) (2008b):
BMZ Konzepte 165. Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hg.) (2008c):
Die deutsche Budgethilfe. Ein Beitrag zur Stärkung von Wirksamkeit und Eigenverantwortung in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Bonn.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hg.) (2008d):
Auf dem Weg in die Eine Welt. Weißbuch zur Entwicklungspolitik. 13. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung. Bonn.
- Commission on Global Governance/Stiftung Entwicklung und Frieden (1995):
Nachbarn in einer Welt. Bonn.
- Cummings, Jonathon N./Kiesler, Sara (2005):
Collaborative Research Across Disciplinary and Organizational Boundaries. In: Social Studies of Science 35 (5), 703-722.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ (1997):
Ziel Orientierte Projekt Planung – ZOPP. Eine Orientierung für die Planung bei neuen und laufenden Projekten und Programmen. Eschborn.

- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ (2002):
Regionale Wirtschaftsförderung. Eschborn.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ (2003):
Capacity Development für nachhaltige Entwicklung. Eine Kernaufgabe der GTZ. GTZ Policy Paper No.1. Eschborn.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ (2007):
Akzente. Aus der Arbeit der GTZ, Jg.1/07. Eschborn.
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ:
Begriffswelt der GTZ. Internetquelle: http://www.gtz.de/de/publikationen/begriffswelt-gtz/de/include.asp?lang=D&file=5_4.inc (Abruf Juli 2009).
- Deutsche Welthungerhilfe ev./ terre des hommes Deutschland e.V. (2008):
Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Sechzehnter Bericht 2007/2008. Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik. Bonn.
- Dörner, Dietrich (2000):
Die Logik des Mißlingens. Strategisches Denken in komplexen Situationen. Reinbek b. Hamburg.
- Eberlei, Walter (2002):
Entwicklungspolitische Nicht-Regierungsorganisationen in Deutschland. Euphorie, Ernüchterung, Erneuerung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 6-7, 23-28.
- Escobar, Arturo (1993):
Planung. In: Sachs, W. (Hg.): Wie im Westen so auf Erden. Ein polemisches Handbuch zur Entwicklungspolitik. Reinbek b. Hamburg, 247-295.
- Escobar, Arturo (1999):
The Invention of Development. In: Current History 98 (631), 382-386.
- Esteva, Gustavo (1993):
Entwicklung. In: Sachs, W. (Hg.): Wie im Westen so auf Erden. Ein polemisches Handbuch zur Entwicklungspolitik. Reinbek b. Hamburg, 89-121.
- Evers, Hans-Dieter/Kaiser, Markus/Müller, Christine (2003):
Entwicklung durch Wissen – eine neue globale Wissensarchitektur. In: Kaiser, M. (Hg.): Weltwissen. Entwicklungszusammenarbeit in der Weltgesellschaft. Bielefeld, 43-78.
- Foerster, Heinz von (1992):
Ethics and Second-order Cybernetics. In: Cybernetics & Human Knowing 1 (1), 9-19.
- Gaspary, Udo (1980):
Planung von Entwicklungshilfeprojekten. Eine Einführung. Stuttgart.
- Gibbons, Michael et al. (1994):
The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies. London.
- Glagow, Manfred (1992):
Die Nicht-Regierungsorganisationen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. In: Nohlen, D./Nuscheler, F. (Hg.): Handbuch der Dritten Welt. Band 1, 304-326.
- Gow, David D/ Morss, Elliott R. (1988):
The notorious nine. Critical problems in project implementation. In: World Development 16 (12), 1399-1418.

- Greve, Jens/Heintz, Bettina (2005):
Die 'Entdeckung' der Weltgesellschaft. Entstehung und Grenzen der Weltgesellschaftstheorie. In: Heintz, B./ Münch, R./ Tyrell, H. (Hg.): Weltgesellschaft. Theoretische Zugänge und empirische Problemlagen. Sonderheft "Weltgesellschaft" der Zeitschrift für Soziologie. Stuttgart, 89-119.
- Hackman, Richard J. (Hg.) (1990):
Groups That Work (and Those That Don't). Creating Conditions for Effective Teamwork. San Francisco, Oxford.
- Hagstrom, Warren O. (1965):
The scientific community. New York, London.
- Hanke, Stefanie (1996):
Weiß die Weltbank, was sie tut? Über den Umgang mit Unsicherheit in einer Organisation der Entwicklungsfinanzierung. In: Soziale Systeme. Zeitschrift für soziologische Theorie 2 (2), 331-359.
- Helming, Stefan/Göbel, Michael (1997).
Ziel Orientierte Projekt Planung – ZOPP. Eine Orientierung für die Planung bei neuen und laufenden Projekten und Programmen. Eschborn.
- Illi, Holger (2001):
Development Experts at the Interface. Unveröffentlichte Diplomarbeit. Universität Bielefeld.
- Jeffrey, Paul (2003):
Smoothing the Waters: Observations on the Process of Cross-Disciplinary Research Collaboration. In: Social Studies of Science 33 (4), 539-562.
- Kaiser, Markus (2003):
Einleitung. In: ders. (Hg.): Weltwissen. Entwicklungszusammenarbeit in der Weltgesellschaft. Bielefeld, 11-15.
- Kaiser, Markus/Evers, Hans-Dieter (2003):
Vom Projektwissen zum vernetzten Steuerungswissen – das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. In: Kaiser, M. (Hg.): Weltwissen. Entwicklungszusammenarbeit in der Weltgesellschaft. Bielefeld, 79-104.
- Kaiser, Markus (2004):
Einfluss kultur- und sozialwissenschaftlicher Theoriediskussionen auf Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Working Paper Nr. 346. Universität Bielefeld.
- Klemp, Ludgera (1988):
Entwicklungshilfekritik. Analyse und Dokumentation. Bonn.
- Kohnert, Dirk/Preuß Hans-Joachim/Sauer, Peter (Hg.) (1992):
Perspektiven Zielorientierter Projektplanung in der Entwicklungszusammenarbeit. München, Köln, London.
- Kühl, Stefan (1998):
Wenn Partizipation zum Problem wird. Die begrenzte Nützlichkeit von Partizipation in Entwicklungshilfeprojekten. In: Peripherie 72, 51-70.
- Kühl, Stefan (2004):
Moden in der Entwicklungszusammenarbeit. Capacity Building und Capacity Development als neue Leitbilder von Entwicklungshilfeorganisationen. In: Soziale Welt 55, 231-262.
- Kühl, Stefan (2007):
Wer was wie zählt. Die Machtspiele um ökonomische Kennziffern in der Entwicklungshilfe. In: Peripherie 107, 286-308.

- Lamnek, Siegfried (1989):
Das qualitative Interview. In: ders.: Qualitative Sozialforschung Bd.2. Methoden und Techniken. München.
- Langhof, Antonia (2005):
Ich habe gerne ein gutes Produkt, das ich vorzeige. Zur Managementisierung der humanitären Hilfe. Vortrag im Rahmen der ZIF Tagung „Ein neuer Geist des Kapitalismus? Paradoxien und Ambivalenzen der Netzwerkökonomie“. Universität Bielefeld.
- Luhmann, Niklas (1964):
Funktionen und Folgen formaler Organisation. Berlin.
- Luhmann, Niklas (1973):
Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen. Frankfurt am Main.
- Luhmann, Niklas (1981):
Organisation und Entscheidung. In: ders.: Soziologische Aufklärung 3. Opladen, 335-390.
- Luhmann, Niklas (1988):
Organisation. In: Küpper, W./Ortmann, G. (Hg.): Mikropolitik. Opladen, 165-185.
- Luhmann, Niklas (1990):
Die Wissenschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main.
- Luhmann, Niklas (1992):
Die Beschreibung der Zukunft. In: ders.: Beobachtungen der Moderne. Opladen, 129-147.
- Luhmann, Niklas (1997):
Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main.
- Luhmann, Niklas (2006):
Organisation und Entscheidung. Wiesbaden.
- Luhmann, Niklas (2007):
Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung. Wiesbaden.
- Mansilla, Dario Rodriguez (1991):
Gestion Organizacional: Elementos para su estudio. Santiago de Chile.
- Mayntz, Renate (1963):
Die Mitglieder der Organisation. In: Dies.: Soziologie der Organisation. Reinbek, 112-135.
- Menzel, Ulrich (1991)
Das Ende der "Dritten Welt" und das Scheitern der großen Theorie: Zur Soziologie einer Disziplin in auch selbstkritischer Absicht. In: Politische Vierteljahresschrift 32, 4-33.
- Menzel, Ulrich (1995):
Geschichte der Entwicklungstheorie. Einführung und systematische Bibliographie. Hamburg.
- Messner, Dirk/ Nuscheler, Franz (2003):
Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven. INEF-Report 67. Duisburg.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991):
ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, D. (Hg.): Qualitativ-Empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen. Opladen, 441-471.

- Meyer, John W. et al. (1997):
World Society and the Nation State. In: American Journal of Sociology 103,114-181.
- Mintzberg, Henry/McHugh, Alexandra (1985):
Strategy Formation in an Adhocracy. In: Administrative Science Quarterly 30 (2), 160-197.
- Möller, Thor (2000):
Projektmanagement in der Entwicklungszusammenarbeit. In: Septissima, sept-newsletter Nr.2 Internetdokument: <http://www.con-thor.de/Projektmanagement%20in%20der%20Entwicklungszusammenarbeit.pdf> (Abruf Juli 2009).
- Morgan, Peter (1998):
Capacity and Capacity Development. Some Strategies. Note prepared for the Political and Social Policies Division. Hull.
- Musto, Stefan A. (1972):
Evaluierung sozialer Entwicklungsprojekte. Berlin.
- Musto, Stefan (1987):
Die hilflose Hilfe: Ansätze zu einer Kritik der manipulativen Vernunft. In: Schwefel, D. (Hg.): Soziale Wirkungen von Projekten in der Dritten Welt. Baden-Baden, 419-503.
- Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (1992):
Handbuch der Dritten Welt. Band 1. Theorien und Indikatoren von Unterentwicklung und Entwicklung. Bonn.
- Nuscheler, Franz (2004):
Entwicklungspolitik. Lern- und Arbeitsbuch. Bonn.
- Nuscheler (2006):
Entwicklungspolitik. Bonn.
- Pinzler, Petra (1994):
Schmeichelhafte Zensuren. In: Die Zeit Nr. 50 vom 09.12.1994. Internetdokument: <http://pdf.zeit.de/1994/50/Schmeichelhafte-Zensuren.pdf> (Abruf Juli 2009).
- Rostow, Walter W. (1960):
The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto. Cambridge.
- Rottenburg, Richard (2002):
Weit hergeholte Fakten. Eine Parabel der Entwicklungshilfe. Stuttgart.
- Sachs, Wolfgang (Hg.) (1993):
Wie im Westen so auf Erden. Ein polemisches Handbuch zur Entwicklungspolitik. Reinbek.
- Sachs, Wolfgang (1995):
Zur Archäologie der Entwicklungsidee. Acht Essays. Frankfurt am Main.
- Van der Meulen, Barend J.R./Rip, Arie (1994):
Research Institutes in Transition. Delft.
- Vaughan, Diane (1999):
The Role of the Organization in the Production of Techno-Scientific Knowledge. In: Social Studies of Science 29 (6), 913-943.
- Weick, Karl E. (1995):
Der Prozess des Organisierens. Frankfurt am Main.
- Weinberg, Alvin M. (1967):
Reflections on Big Science. Cambridge.

- Willke, Helmut (1996):
Systemtheorie II: Interventionstheorie. Grundzüge einer Theorie der Intervention in komplexe Systeme. Stuttgart.
- Willke, Helmut (2001):
Systemisches Wissensmanagement. Stuttgart.
- Wobbe, Theresa (2000):
Weltgesellschaft. Bielefeld.
- Zimmer, Kerstin (2003):
„Wir leben in verschiedenen Dimensionen“ – Wechselseitige Perzeptionen internationaler und lokaler Akteure auf der regionalen Politikebene der Ukraine. In: Kaiser, M. (Hg.): Weltwissen. Entwicklungszusammenarbeit in der Weltgesellschaft. Bielefeld, 133-160.

Anhang

Versicherung gemäß § 21 Absatz 6 DPO:

Ich versichere, die Diplomarbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie Zitate kenntlich gemacht zu haben.

Ort/Datum/Unterschrift