

## **Moden in der Entwicklungszusammenarbeit**

### **Capacity Building und Capacity Development als neue Leitbilder von Entwicklungshilfeorganisationen<sup>1</sup>**

Von Stefan Kühl

#### **1. Einleitung: Internationale Organisationen der Entwicklungshilfe und die Diffusion von Organisationsmodellen**

Spätestens ab den sechziger Jahren mehrte sich die Kritik an der klassischen technischen und finanziellen Entwicklungshilfe. Hauptkritikpunkt war die Diskrepanz zwischen hohen Investitionen und der Entsendung von Zehntausenden ausländischen Experten auf der einen Seite und geringen Resultaten in Form nachhaltiger Entwicklung auf der anderen. Es setzte sich immer mehr die Überzeugung durch, dass Entwicklung nur als endogener, also von den Entwicklungsländern selbst getragener Transformationsprozess zu verstehen sei.

Während die Kritik anfangs vorrangig von außerhalb der Entwicklungshilfeorganisationen kam, wurde sie Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre immer stärker auch von diesen selbst übernommen (vgl. z.B. Berg 1993; Morgan/Baser 1993; UNDP 1993). Es schien sich unter den zentralen Organisationen der Entwicklungshilfe die Überzeugung durchzusetzen, dass durch die technische Zusammenarbeit bis dato die lokalen Institutionen in den Entwicklungsländern nicht ausreichend in die Lage versetzt worden waren, eigene »nachhaltige Kapazitäten« aufzubauen (vgl. Nair 2003). Beispielsweise stellte die Weltbank, eine für die Entwicklungshilfepolitik zentrale Organisation, fest, dass in den letzten vier Jahrzehnten die Praxis der Entwicklungshilfe berechtigterweise in Frage gestellt werde, weil nur spärliche, »nachhaltige« Ergebnisse erzielt worden seien (vgl. World Bank 1998).

Als ein Hauptgrund für die Schwierigkeiten der Entwicklungshilfe in den ersten vier Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg wurde fehlende »Ownership« der Betroffenen an der Entwicklung ihrer Länder identifiziert. Die Akteure in den Entwicklungsländern würden die Entwicklungshilfe in Form von Krediten, Subventionen, Expertenrat, Ausbildungsprogrammen und Organisationsentwicklungsmaßnahmen als eine Art »Serviceleistung« entgegennehmen, ohne aber selbst die Probleme, die durch die Entwicklungshilfe gelöst werden sollen, als ihre eigenen zu betrachten (vgl. Jaycox 1993). Die Weltbank setzte sich an die Spitze einer Bewegung von Entwicklungshilfeorganisationen, die unter dem Schlagwort »project ownership« die Position vertraten, dass die Effizienz von Entwicklungshilfemaßnahmen nur gesteigert werden könne, wenn die Kreditnehmer die finanzierten Maßnahmen auch wirklich wollten (vgl. zu der Position der Weltbank Rottenburg 2002: 237).

In diesem Kontext sind die Konzepte des Capacity Building und Capacity Development sowie die Vorläuferkonzepte Institution Building, Institutional Strengthening bzw. Institutional Development, Human Resource Development und New Institutionalism zu verstehen

1) Dieser Artikel basiert auf einer Literaturstudie, die ohne das Engagement von Pia Raffler nicht zustande gekommen wäre. Boris Holzer, Georg Krücken und Richard Rottenburg verdanke ich den Hinweis auf einige interessante soziologischen Arbeiten zu dem Thema. Zur Schärfung meiner Argumentation haben maßgeblich die Debatten mit Neithard Petry von der KfW Entwicklungsbank beigetragen. Er hat mich davon überzeugt, dass sich sowohl die wissenschaftlich als auch beraterisch arbeitenden Organisationssoziologen nicht vorrangig an relativ »einfachen« Organisationen wie Produktionsunternehmen, sondern an Organisationen mit widersprüchlichen Zwecksetzungen wie Kirchen, Universitäten oder eben Entwicklungshilfeorganisationen bewähren müssen. Dies ist ein erster Versuch.

(vgl. Hildebrand 2002: 1). Auch wenn in diesen Konzepten unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden, zielen sie alle darauf ab, »Menschen, Organisationen und Gesellschaften« jene Fähigkeiten – »Capacities« – zu vermitteln, derer es bedarf, um »Ressourcen effizient und effektiv einzusetzen« und »eigene Ziele nachhaltig wirksam zu verwirklichen« (vgl. Lusthaus/Adrien/Perstinger 1999: 3).

Capacity Development ist, so die Übereinstimmung in der Debatte, ein endogener Prozess, der von außen lediglich gefördert werden kann. In diesem Sinne ist der Begriff »Capacity Development-Initiative« als die Handlung einer Geberorganisation zu verstehen, die darauf abzielt, Menschen und lokale Organisationen in ihrem Bestreben zu unterstützen, ihre Fähigkeiten zu erweitern. Unter dem Begriff »Capacity« werden in der Capacity Development-Debatte all jene Fähigkeiten verstanden, derer es bedarf, um Verantwortung für die Entwicklung des eigenen Umfeldes übernehmen zu können. Dazu zählen sowohl konkrete Fertigkeiten wie etwa die Bedienung von Geräten, technisches Wissen oder handwerkliches Können, als auch »Schlüsselkompetenzen« wie beispielsweise die Fähigkeit, Probleme zu analysieren, Lösungsstrategien zu entwerfen und zu verfolgen, Netzwerke zu knüpfen und sich an veränderte Situationen anzupassen.

### 1.1 Ziel des Artikels

Dieser Artikel hat das Ziel, die Organisationskonzepte, die sich unter Begriffen wie Institution Building, Institutional Strengthening, Human Resource Development, New Institutionalism und Capacity Development seit den frühen sechziger Jahren in der Entwicklungszusammenarbeit verbreiten und in den neunziger Jahren an großer Prominenz gewonnen haben, einer Tiefenanalyse zu unterziehen.

Bewusst geht es mir darum, in diesem Artikel Organisationskonzepte zu untersuchen, die vorrangig über staatliche, halbstaatliche bzw. überstaatliche Organisationen diffundieren. Die organisationssoziologischen Forschungen haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten zunehmend auf die Diffusion von Organisationskonzepten in der Wirtschaft konzentriert. Für Konzepte wie Total Quality Management, Lean Management oder Business Process Reengineering konnte in einer Vielzahl von Studien gezeigt werden, wie über die »Transformationsriemen« Business Journals, Consulting Firms und angewandte Wissenschaft eine Organisationsmode sich weltweit innerhalb weniger Jahre in Unternehmen diffundiert. Vorrangig öffentlich finanzierte Einrichtungen wie Ministerien, Verwaltungen, Krankenhäuser oder Universitäten erscheinen bei dieser Fokussierung nur noch als »Follower« der Managementmoden von Unternehmen, in denen sich mit zwei, drei Jahren Verspätung die in der Wirtschaft »bewährten« Managementkonzepte durchsetzen.

Ich schließe mit der Diskussion über Organisationsmoden in der Entwicklungszusammenarbeit an Überlegungen des World Polity Approach der Stanforder Forschungsgruppe um John W. Meyer an, die versucht, die weltweite Diffusion von Vorstellungen über »good governance«, die Verbreitung von »one-best-ways« für Verwaltungen oder Unternehmen oder von politischen Denkmustern zu erklären. Ein zentraler Grund für die Macht einer weltweit geteilten Weltkultur läge, so Meyer (1980: 117), darin, dass diese auf einem geteilten und verbindlichen Regelwerk basiere, die nicht auf die zentrale Position einzelner Nationen, Organisationen oder Institutionen zurückgeführt werden könne, sondern das Resultat des Zusammenwirkens verschiedener weltweit wirkender Institutionen sei.

Dieser Forschungsansatz grenzt sich von rationalistischen Ansätzen ab, die die Verbreitung eines Konzeptes mit deren besserer Performance begründen. Konzepte würden eingeführt, so die Auffassung, weil sie einen durch Kennzahlen nachweisbaren Fortschritt für die Organisation darstellten. Lean Management werde in der Industrie eingeführt, weil dadurch die Durchlaufzeiten eines zu produzierenden Autos nachweisbar reduziert würden. Capacity

Building werde genutzt, weil es die Nachhaltigkeit von Projekten erhöhe. Der World Polity Approach, mit dem versucht wird, neoinstitutionalistische Überlegungen für die Diskussion über die Weltgesellschaft zu nutzen, erklärt dagegen die Verbreitung von Konzepten nicht mit deren höheren Effizienz, sondern mit dem Versuch von Organisationen, durch die Übernahme der nächsten Mode Legitimität in ihrer Umwelt zu erzeugen.

### 1.2 Forschungslücke: Die Verlagerung des Fokus von den homogenisierenden auf die diversifizierenden Kräfte

Nach Auffassung der Vertreter des World Polity Approach spielten Organisationen eine zentrale Rolle für die Ausbreitung einer Weltkultur seit dem neunzehnten Jahrhundert. Ein erster Grund liegt in der Bildung transnationaler, zwischenstaatlicher Organisationen. Diese Form der über Organisationen abgewickelten Beziehungen zwischen Staaten war noch im neunzehnten Jahrhundert weitgehend unbekannt und bildete sich als Kooperationsform erst nach dem Ersten Weltkrieg aus. Nach dem Zweiten Weltkrieg gewannen die transnationalen, zwischenstaatlichen Organisationen besonders aufgrund der verschiedenen UN-Einrichtungen noch einmal eine neue Dynamik (vgl. Boli/Lechner 2001: 6261). Ein zweiter Grund stellt die Entstehung internationaler Nichtregierungsorganisationen dar. Die Vorläufer für solche transnationalen Organisationen wie die International Charity Association, die International Sugar Union oder das Permanent International Committee for Architects wurde ab der Mitte des neunzehnten Jahrhunderts gegründet. Am Ende des neunzehnten Jahrhunderts entstanden jährlich über zehn internationale, nicht an Regierungen gebundene Organisationen (vgl. Chabbot 1999: 222f). Ein dritter Grund betrifft die Diffusion von Vorstellungen über die »richtige Form des Managements« durch transnationale Organisationen. Während für die Diffusion von Organisationsmustern zwischen Industriestaaten besonders international tätige Beratungsfirmen verantwortlich sind (vgl. Meyer 2000a: 241), spielen für die weltweite Diffusion von Organisationsmustern besonders Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Rolle.

Während der World Polity Approach sich anfangs besonders für die homogenisierenden Kräfte einer Weltkultur interessiert hat, richtet sich der Fokus jetzt besonders auf die Kräfte, die zur einer Diversifizierung und Differenzierung führen (vgl. Boli/Lechner 2001: 6262). Als ein erster Grund wird der Erfolg des Nationalstaates als weltweit dominierende politische Form angesehen. Die Entkolonialisierung nach dem Zweiten Weltkrieg führte zu einer Welt, die fast ausschließlich aus unabhängigen Nationalstaaten bestand. Durch die Ausbildung von Nationalstaaten als dominierendes politisches Organisationsmuster konnten besonders Dritte-Welt-Staaten ihre Perspektiven einbringen. Dadurch, so jedenfalls die dominierende Auffassung des World Polity Approach, wurden die Debatten über die »richtige Form« des Zusammenlebens kontroverser als in der Vergangenheit. Frauenrechte, Umweltschutz oder Menschenrechte sind nur einige Beispiele für diesen Trend. Ein zweiter Grund wird darin gesehen, dass »kultureller Relativismus« Teil der Weltkultur wird. Die Gleichwertigkeit menschlicher Kulturen gilt inzwischen als zentrale Annahme der Weltkultur. Diese »universalistische Form des Partikularismus« ermöglicht es Völkern, Traditionen zu betonen oder zu erfinden, die ihre Andersartigkeit akzentuieren. Ein dritter Grund findet sich in der regionalen Fokussierung transnationaler Bestrebungen. Ungefähr die Hälfte der internationalen Organisationen, die seit 1950 gegründet wurden, hatten eine regional beschränkte Ausrichtung und selbst Organisationen, die ursprünglich mit einer weltweiten Ausrichtung gegründet worden waren, bildeten nicht selten regional spezifische Programme aus. Ein vierter Grund liegt in der »Creolization«. In vielen Feldern stößt die »homogenisierende Kraft der Weltkultur« auf stark verankerte lokale Traditionen. Das führt dazu, dass die Weltkultur durch diese lokalen Traditionen kleingearbeitet wird und sich je nach Region unterschiedlich ausbildet (vgl. Boli/Lechner 2001: 6262).

Die Forschungslücke besteht darin, dass der World Polity Approach dieses Interesse am Zusammenspiel zwischen homogenisierenden und diversifizierenden Kräften in der Weltkultur noch nicht systematisch an das Phänomen der Organisation rückgebunden hat. Besonders die neueren Überlegungen von John W. Meyer, John Boli und Frank Lechner zur Diversifizierung innerhalb einer Weltkultur sind vorrangig auf die Ebene des Nationalstaates oder auf die Ebene des Individuums gerichtet. Organisationen, anfangs ein Hauptfokus des Neoinstitutionalismus, rutschen tendenziell aus dem Blickfeld dieses Forschungsansatzes. In diesem Artikel sollen anhand der Leitbilder des Capacity Building und des Capacity Development sowohl Prozesse der Homogenisierung, als auch der Differenzierungen von Organisationen untersucht werden.

Die Forschungsfragen lauten: Wie variieren die Organisationskonzeptionen über die Zeit und welche Entwicklungen sind für diese Variationen verantwortlich? Wie bilden sich unterhalb der weltweit geteilten Überzeugung über die »richtige Entwicklungszusammenarbeit« unterschiedliche, ja konkurrierende Strategieansätze aus?<sup>2</sup>

### 1.3 Aufbau des Artikels

Im folgenden zweiten Abschnitt wird die Funktion der Konzepte zur Stärkung endogener Kräfte untersucht. Es wird dabei gezeigt, dass Capacity Building und Capacity Development nicht unmittelbar handlungsleitende Zwecksetzungen, sondern abstrakte Wertformulierungen sind. Diese Unterscheidung wird anhand eines Zustimmungstest, eines Tautologietest, eines Tooltest, eines Evaluierungstest und eines Werthierarchisierungstest nachgewiesen. Die Bestimmung des Konzeptes als abstrakte Wertsetzung wird nicht als Nachteil angesehen, sondern die These dieses Abschnitts ist, dass gerade aufgrund der Abstraktheit Capacity Building und Capacity Development eine wichtige Funktion in der Entwicklungszusammenarbeit erfüllen.

Der dritte Abschnitt zeigt, wie sich Konzepte zur Stärkung endogener Kräfte in den letzten vierzig Jahren verändert haben. Die Überlegungen zum Capacity Building und Capacity Development umfassen jetzt Interventionen auf der Ebene von Personen, Gruppen, Organisationen und Organisationsnetzwerken und versuchen parallel dazu, politische und rechtliche Rahmenbedingungen auf nationaler und internationaler Ebene zu verändern. Die These ist, dass sich durch die Hintertür Steuerungsvorstellungen einschleichen, die den Erfolg in der Verknüpfung verschiedener Interventionsebenen ansehen. Es wurde bisher nicht thematisiert, dass diese »ganzheitliche Herangehensweise« als Leitidee den Vorstellungen von Au-

2) Die Empirie, die diesem Artikel zugrunde liegt, wurde in einem dreischrittigen Verfahren erhoben. In einem ersten Schritt wurden sowohl veröffentlichte als auch unveröffentlichte Dokumente und die Websites von zehn wichtigen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit ausgewertet. Bei diesen Organisationen handelt es sich sowohl um nationale als auch transnationale Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit. Soweit es sich um veröffentlichte Quellen handelt, wurde auf eine Anonymisierung verzichtet. In einem zweiten Schritt wurden mit sieben Entwicklungshilfeexperten Interviews zum Thema Capacity Building und Capacity Development geführt. Ziel dieser Interviews war es, einmal die organisationspolitischen Prozesse, die hinter den Konzepten stecken, zu rekonstruieren. Die Aussagen aus den Interviewsequenzen wurden anonymisiert. Aus Anonymisierungsgründen wurde auch darauf verzichtet, Angaben darüber zu machen, aus welchen Ländern oder Organisationen die Interviewpartner stammen. In einem dritten Schritt wurden die eigenen Interpretationen in zwei Mini-Workshops mit Experten von Entwicklungshilfeorganisationen diskutiert. Dabei ging es darum herauszuarbeiten, ob die eigenen Interpretationen an die eigenen Beobachtungen in den Entwicklungshilfeorganisationen anschlussfähig sind. Die Ergebnisse dieses Workshops dienten lediglich als Hintergrundinformation am Ende der Empirieerhebung. Die Aussagen der Gesprächspartner wurden nicht in die Studie miteinbezogen, weil deren Aussagen durch die eigenen zur Diskussion gestellten Hypothesen stark geprägt wurden.

tonomie widerspricht, die besonders durch die Systemtheorie zunehmend Eingang in die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit fanden.

Im vierten Abschnitt steht die Frage im Mittelpunkt, wie das Konzept weltweit diffunderte. Es wird gezeigt, dass die Diffusion von den zentralen multinationalen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit ausging und dann sich besonders durch Prozesse der Mimetik (mimetischer Isomorphismus) und der Etablierung von professionellen Normen (normativer Isomorphismus) verbreitete. Da die Initiativen und die Diffusion stark von den westlichen Entwicklungshilfeorganisationen getragen wurden, bildete sich besonders bei den Konzepten des Capacity Building und des Capacity Developments gegenüber den angesprochenen Projektträgern in den Entwicklungsländern eine Form des »Sei-selbständig-Paradox« heraus. Den Trägern in den Dritte-Welt-Ländern wird mitgeteilt, dass sie zu ihrem eigenen Vorteil die Entwicklung selbst in die Hand nehmen müssen.

Der fünfte Abschnitt beschäftigt sich mit den Definitionskämpfen, die sich unter der Oberfläche abspielen. Die offiziellen Publikationen vermitteln ein Bild, dem zufolge alle Entwicklungshilfeorganisationen identische Vorstellungen von Capacity Building und Capacity Development vertreten. Je dominierender Konzepte des Capacity Building und Capacity Development jedoch als Leitbild der Entwicklungszusammenarbeit werden, desto wichtiger wird für die einzelnen Organisationen die »richtige« Einordnung des Konzeptes.

Der sechste abschließende Abschnitt ordnet die Debatte über Capacity Building und Capacity Development in das Konzept der lernenden Organisation ein, das besonders von Entwicklungshilfeorganisationen propagiert wird. Es wird herausgestellt, weswegen Lernen in Organisationen so schwierig ist, dabei aber gleichzeitig die Darstellung der eigenen Reformen als ein Lernprozess dennoch funktional erscheint.

## 2. Konzepte zur Stärkung endogener Kräfte in Entwicklungsländern: Wertformulierungen von Organisationen

Fast alle großen Entwicklungshilfeorganisationen orientieren sich heutzutage am Konzept des Capacity Building und des Capacity Development. Bei Entwicklungshilfeorganisationen, die sich auf die Technische Zusammenarbeit konzentrieren, also auf Maßnahmen zur Organisationsentwicklung, zur Aus- und Weiterbildung und zur Beratung bei Veränderungen von politischen Rahmenrichtlinien, wird teilweise das eigene Leistungsangebot unter dem Begriff des Capacity Building oder Capacity Development zusammengefasst (vgl. Gomez 2003: 1ff). Aber auch Entwicklungshilfeorganisationen, die sich vorrangig auf die Vergabe von Krediten und Subventionen an Organisationen in Entwicklungsländern konzentrieren, integrieren inzwischen Ideen des Capacity Building bzw. des Capacity Developments in ihre Programmatik.

Was aber genau steckt hinter dem Konzept des Capacity Building? Ist es eine abstrakte Wertformulierung, an der sich die Entwicklungszusammenarbeit orientiert? Ist es eine mehr oder minder präzise Vorgabe eines Zweckes, an der sich zukünftig der Erfolg von Interventionen in der Entwicklungszusammenarbeit zu messen hat?

### 2.1 Capacity Development im Spannungsfeld zwischen Wertformulierung und Zwecksetzung

Bei den nationalen und multinationalen Entwicklungshilfeorganisationen lassen sich intensive Bemühungen beobachten, die Substanz des Capacity Building näher zu bestimmen. Dabei lassen sich verschiedene Schwierigkeiten beobachten. Die genaue Definition des Begriffs fällt schwer. Die Konturen des Konzeptes variieren von Organisation zu Organisation. Selbst Organisationen, die ihren Schwerpunkt im Capacity Development sehen, tun sich schwer,

»Instrumente« zu bestimmen, die über den normalen »Werkzeugkasten« der Entwicklungszusammenarbeit hinausgehen. Darüber, wie der Erfolg- und Misserfolg einer Capacity Development-Maßnahme zu bestimmen ist, herrscht noch weitgehend Unklarheit (vgl. König/Bührmann 2003: 23f). Diese Schwierigkeiten sind Indizien dafür, dass es eine Unklarheit gibt, ob Capacity Development auf der Ebene von Wertformulierungen oder von Zwecksetzungen zu verorten ist.

Eine Besonderheit moderner Gesellschaften ist, dass sie zwischen Zwecken und Werten unterscheiden. 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 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). Anders ausgedrückt: Werte schränken als »Regeln der Angemessenheit« die in einer Situation möglichen Handlungen ein, aber sie eignen sich nicht als eindeutiges Selektionskriterium für Entscheidungssituationen (vgl. March/Olsen 1989: 21ff). Werte sind gewissermaßen nicht-instruktive Zwecke – um eine paradoxe Formulierung Luhmanns zu nutzen (vgl. Luhmann 1971: 95).<sup>3</sup>

Werte und Zwecke sind nicht leicht zu unterscheiden, weil Wertformulierungen immer auch das Versprechen einer konkreten Handlungsausrichtung geben. Das Bekenntnis zum Wert der Demokratisierung würde nur begrenzt überzeugend wirken, wenn es nicht als Kriterium für konkrete Entscheidungssituationen angeboten werden würde. Das Bekenntnis zum Wert der Mitarbeiterorientierung, das gleichzeitig mitkommunizieren würde, dass man sich bewusst ist, dass diese Orientierung nicht unmittelbar handlungsleitend ist und im Konfliktfall gegenüber der Effizienzorientierung zurückstehen müsse, würde als Wert an Überzeugungskraft einbüßen.

Wie erkennt man, ob Capacity Development in der Entwicklungszusammenarbeit eher als Zweck oder als eine Wertformulierung genutzt wird? Wie kann man – allgemeiner formuliert – herausfinden, ob ein Konzept in einer Organisation eher als handlungsleitender Zweck oder als diffuser Wert genutzt wird? Im Folgenden werden fünf »Testverfahren« angewandt, die dabei helfen sollen, Wert- von Zweckformulierungen zu differenzieren.<sup>4</sup>

#### *Der Zustimmungstest*

Wertformulierungen sind dadurch gekennzeichnet, dass man nur schwerlich gegen sie sein kann. Spricht man sich gegen ein Konzept aus, trägt man in seiner Organisation die Begründungslast. So standen auf dem Höhepunkt der Lean Managementwelle in der US-amerikani-

3) In den stratifizierten Gesellschaften der antiken Hochkulturen, des Mittelalters und der frühen Neuzeit wurde noch nicht zwischen Zwecken und Werten differenziert. In diesen Gesellschaften lief die Diskussion über »Präferenzen und Normen, über richtige und falsche Zwecksetzungen im Kontext der Moral« und war unmittelbar verknüpft mit der Diskussion »von Bedingungen, unter denen man sich selbst und andere achten bzw. missachten sollte«. Die primär moralisch orientierte Kommunikation in stratifizierten Gesellschaften ließ eine Differenzierung von Werten und Zweckprogrammen nicht zu, weil sie besonders in den Oberschichten die Achtung bzw. Missachtung von Personen regulierte. Die Unterscheidung von Zweckprogrammen einerseits und Werten andererseits hat sich erst langsam im Übergang von einer stratifizierten zu einer funktional differenzierten Gesellschaft durchgesetzt (vgl. Luhmann 1989: 77).

4) Es handelt sich bei diesen »Testverfahren« nicht um Tests wie wir sie aus der quantitativ ausgerichteten empirischen Forschung kennen, sondern eher um theoretisch abgesicherte Herangehensweisen.

schen und europäischen Industrie die wenigen Manager, die für eine Beibehaltung von Pufferkapazitäten in den Unternehmen plädierten, unter Rechtfertigungsdruck (vgl. Ortmann 1995: 291ff). Auf dem Höhepunkt der New Economy mussten die Unternehmen, die nicht für eine Orientierung an den Börsenwerten plädierten, stärker für ihr Verhalten rechtfertigen als Unternehmen, die offensiv eine Kapitalmarktorientierung vertraten (vgl. Kühl 2003: 148ff).

Testfragen, die man im Rahmen eines Zustimmungstestes an das Konzept des Capacity Building stellen müsste, sind folgende: Kann man sich innerhalb einer Entwicklungshilfeorganisation explizit gegen das Konzept des Aufbaus endogener Fähigkeiten der Trägerinstitutionen in der Dritten Welt aussprechen ohne Widerspruch hervorzurufen? Werden Projektanträge bewilligt, die bei der Frage nach dem Aufbau lokaler Kapazitäten keine oder eine negative Antwort geben? Bekommen Beratungsfirmen Aufträge, die sich nicht zum Aufbau lokaler Kapazitäten in der Dritten Welt bekennen?

Wenn sich ein Konzept als Wert etabliert hat, bedeutet dies nicht die generelle Unmöglichkeit von Kritik, sondern vielmehr eine spezifische Struktur der Kritik. Die erste Form legitimer Kritik richtet sich nie gegen das Ziel an sich, sondern kritisiert, dass bisher der falsche Weg gewählt wurde, um das Ziel zu erreichen. Es gilt beispielsweise als legitime Kritik, wenn darauf verwiesen wird, dass Capacity Development nicht eine über expertenge-steuerte Implementierung ausländischer Modelle sein dürfe, sondern als Graswurzel-Bewegung verstanden werden müsse. Aber auch die gegenteilige Position gilt als legitim, nämlich dass man beim Capacity Development nicht auf das Lernen von erfolgreichen ausländischen Modellen verzichten kann.

In einer zweiten Form von Kritik kann darauf abgezielt werden, dass das Konzept bisher noch nicht den erforderlichen Nutzen gebracht habe. Es ist im Rahmen des etablierten Wertes des Capacity Development zum Beispiel möglich – wie im Fall der Weltbankanalyse von Verwaltungsreformen – darauf zu verweisen, dass die Effekte des Capacity Developments geringer waren als erhofft (vgl. Nunberg/Nellis 1995). Es ist auch eine Form legitimer Kritik, dass die Investitionen in Capacity Development in der vorhandenen Form geringeren Nutzen bringen als Investitionen in Straßen, Fabriken oder Wasserwerke (vgl. Israel 1987).

Die dritte Form legitimer Kritik richtet sich gegen ein zu hohes Maß an Abstraktheit. So hat der hohe Abstraktionsgrad des Konzeptes des Capacity Development zu einer Kritik dieses Konzeptes als zu »Wischwaschi« geführt. Charles Lusthaus, Marie-Hélène Adrien und Mark Perstinger (1999: 3) weisen beispielsweise darauf hin, dass Capacity Development unterschiedlich definiert wird und zumeist als ein »Slogan« in der Entwicklungshilfe genutzt werde.

Kritik richtet sich also immer nur gegen das »Wie« der Definition, der Ausrichtung oder der Umsetzung und nicht gegen das »Ob«. Diese Form der Kritik sichert – gewollt oder ungewollt – das Konzept gegen eine grundsätzlichere Kritik ab. Wenn eine Entwicklungshilfeorganisation sich gegenüber einer anderen Organisation abgrenzen will, kann sie es dadurch tun, dass sie sich als Repräsentant eines spezifischen Konzeptes der Entwicklungszusammenarbeit präsentiert. Wenn ein Projekt, das unter dem Titel des Capacity Development durchgeführt wird, in der Wahrnehmung aller Beteiligten scheitert, kann auf »handwerkliche Fehler im Konzept verwiesen werden. Wenn das Konzept des Capacity Development zu sehr »ausfranst«, können »Puristen« eine größere Präzision in der Bestimmung des Konzeptes einklagen.

Wenn man sich die Literatur zu Capacity Building anschaut, dann erkennt man, dass die Kritik sich vorrangig auf das »Wie« bezieht (vgl. Lusthaus/Adrien/Perstinger 1999; Morgan 1998; Schacter 2000). Eine grundsätzliche Ablehnung dieses Konzeptes – also eine negative Antwort auf das »Ob« – lässt sich in keiner Entwicklungshilfeorganisation finden.

### Tautologietest

Bei der Rechtfertigung von Werten gibt es häufig eine starke Tendenz zu Tautologien. Tautologien entstehen durch die selbstbezügliche Konstruktion. Die Aussage »Dieser Satz ist korrekt« kann aufgrund seiner tautologischen Konstruktionsform nicht zurückgewiesen werden. Der Satz ist zugleich Aussage und Gegenstand der Aussage und bestätigt sich somit selbst. In ihrer einfachen Form lautet eine Tautologie »ein Dieselmotor ist ein Dieselmotor ist ein Dieselmotor«, und ist so für jeden als Tautologie erkennbar.<sup>5</sup> In ihrer etwas schwerer zu erkennenden Form wird die Gleichsetzung durch die Nutzung unterschiedlicher Worte verschleiert: »Mache eine effiziente Entwicklungshilfe.«

Zur Überprüfung des Tautologiegehalts eines Konzept schlägt Alexander Nicolai (2003: 272ff) die Verwendung eines einfachen Testverfahrens von Aloys Gälweiler vor (1986: 89ff): Tautologische Begründungen lägen vor, so Gälweiler, wenn sich aus der Negation der Empfehlung eine nicht in Betracht kommende Alternative ergebe. Wenn der Management-Guru Stephen R. Covey (1990) empfiehlt, proaktiv auf Überraschungen zu reagieren, erkennt man den Tautologiegehalt durch die Negation. Es spricht wenig dafür, sich von Überraschungen überraschen zu lassen. Genauso hat er recht, wenn er vorschlägt, die wichtigste Sache zuerst zu erledigen, schließlich scheint uns die Empfehlung, die wichtigsten Sachen bis zum Ende aufzuheben, als wenig hilfreiche Alternative (vgl. die Analyse von Barabba/Pourdehnad/Ackoff 2002: 7f).

Als Ausgangstest für einen Tautologietest des Konzeptes des Capacity Developments bieten sich die Definitionsvorschläge der großen multinationalen Entwicklungshilfeinstitutionen an. Bei der Weltbank und beim Internationalen Währungsfond wird Capacity Development als Fähigkeit von Individuen, Institutionen und Organisationen verstanden, Probleme zu lösen und die Entwicklungsziele eines Landes in effizienter, partizipativer und nachhaltiger Weise zu erreichen (vgl. World Bank/IMF 2000; World Bank/IMF 2002; siehe auch Nair 2003: 1). Aber wer kann sinnvollerweise für eine Nichterreicherung von Entwicklungszielen plädieren? Wer mag für eine möglichst ineffiziente Entwicklungspolitik plädieren, die auf die Einbeziehung der Bevölkerung verzichtet und deren Effekte kurzfristig verpuffen? Wer argumentiert gegen die Fähigkeit, Probleme zu lösen? Der Konsensus in den Dokumenten der UNDP ist, dass Capacity Development die Fähigkeit eines Landes in den Mittelpunkt stellt, in einer nachhaltigen Art und Weise einen »optimalen Nutzen« aus den vorhandenen technischen Fähigkeiten und Ressourcen zu ziehen (UNDP 1997; UNDP 1998; siehe auch Lusthaus/Adrien/Perstinger 2003: 5). Was aber spräche für eine suboptimale Nutzung von Fähigkeiten und Ressourcen?

### Der Tooltest

Zwecke habe die Funktion, die Auswahl von Mitteln konkret anzuleiten. Sie sollen diskutierbar machen, welches Instrument in der vorliegenden Situation am besten geeignet ist, um ein Ziel zu erreichen. Wertformulierungen sind aufgrund ihrer Abstraktheit nicht in der Lage, die Auswahl von bestimmten Instrumenten anzuleiten. Häufig werden nicht einmal Werkzeuge entwickelt, die spezifisch für die Befriedigung einer Wertvorstellung eingesetzt werden können.

Wie also sieht es mit Tools aus, die speziell auf Capacity Building und Capacity Development ausgerichtet sind? Eine Gesprächspartnerin hebt hervor, dass es kaum Geber gebe, die das »Konzept auf Tools heruntergebrochen« hätten (Gesprächspartnerin HP). Ein anderer Gesprächspartner erklärt, dass Capacity Development kein »Instrumentenkasten« sei, son-

5) Neithard Petry verdanke ich die Einsicht, dass solche Konstruktionen wegen ihrer tautologischen Offensichtlichkeit als rhetorisches Instrument eingesetzt werden können.

dern es eher um die Formulierung der Rolle von Beratern in der Entwicklungszusammenarbeit gehe (Gesprächspartner DI).

Die »Werkzeugkasten« für Capacity Development, die von Gebern angeboten werden, wirken deswegen auch unspezifisch: Integration von unterschiedlichen Projekten in umfassendere Programmmaßnahmen, Kombination von lokalen und ausländischen Experten in Entwicklungsvorhaben, Trainingsmaßnahmen für lokale Projektmitarbeiter, Durchführung von Organisationsentwicklungsmaßnahmen, längere Studienaufenthalte für Entscheidungsträger der Entwicklungsländer in Industriestaaten, Förderung der Kooperation zwischen Institutionen in Entwicklungsländern und Industriestaaten (»Twinning«) und das zur Verfügungstellen von Open Funds für Graswurzelinitiativen (vgl. Mildeberger 1999: 7ff; Schacter 2000: 3f). Es scheinen sich hier alle Instrumente wiederzufinden, die ohnehin bereits in der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden.

### Der Evaluierungstest

Bei Werten stellt sich – genauso wie bei Zwecken – die Frage, ob dem angestrebten Wert entsprechend gehandelt wird. Wer für Umweltschutz, Frauenrechte, Armutsbekämpfung, oder Menschenrechte eintritt und für sich in Anspruch nimmt, dass das eigene Handeln diese Werte fördere, muss sich die Frage gefallen lassen, ob sein eigenes Handeln zur Erreichung dieser Werte beiträgt.

Bei Zwecken kann deren Erreichen oder Nicht-Erreichen relativ einfach festgestellt werden, weil sie einen hohen Bestimmtheitsgrad haben. Es kann beispielsweise durch Berechnung festgestellt werden, ob das Ziel, mindestens 10% des Umsatzes durch nichtstaatliche Leistungserbringung zu erbringen, erreicht wurde oder nicht. Es kann relativ eindeutig identifiziert werden, ob das Ziel, 20% der Arbeitskräfte aus der Pariser Zentrale in Entwicklungsländer zu verlagern, verwirklicht wurde oder nicht. Genau diese Evaluierung fällt bei Werten jedoch schwer.

In der Diskussion über Capacity Development wird diese Schwierigkeit in zwei Aspekten deutlich. Der erste Aspekt betrifft die nur langfristig feststellbare Wirksamkeit von Capacity Development-Maßnahmen. Capacity Building und Capacity Development-Initiativen liefern häufig, so hebt ein Gesprächspartner hervor, bis zu zehn Jahren, die Evaluationserwartungen müssten aber viel früher schon erfüllt werden (Gesprächspartner DI). 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.

Der zweite Aspekt betrifft die Zurechnung eines Effektes auf eine Maßnahme der Entwicklungszusammenarbeit. Bei Zweck-Mittel-Verbindungen lassen sich diese Effekte relativ genau bestimmen. Wenn ich mit dem Ziel einer Markteroberung im Osten 40 Millionen Euro in eine Vertriebsstruktur investiert habe, kann ich Marktgewinne mit einer hohen Wahrscheinlichkeit auf diese Investitionen zurückführen. Dies gilt besonders dann, wenn ein Konkurrent, der ähnliche Investitionen nicht getätigt hat, keine Marktgewinne verzeichnen kann. Bei Capacity Development lassen sich diese Effekte aber nicht eindeutig bestimmen. In einem Expertengespräch wurde herausgestellt, dass man schwer nachweisen kann, dass die Verbesserung des Gesundheitszustandes einer Dorfbevölkerung oder gar die Produktivitätssteigerung des Dorfes aufgrund verbesserter Gesundheit auf ein Trainingsprogramm für den Dorfbäcker zurückgeführt werden kann (Gesprächspartner DI). Es ist schwer festzustellen, ob die Erosionsreduzierung in einem afrikanischen Staat auf gesteigerte Fähigkeiten eines Ministeriums zurückgeführt werden kann oder aus ganz anderen, durch die Entwick-

lungshilfeinstitutionen nicht zu kontrollierenden Einflüssen resultiert (vgl. Lusthaus/Adrien/Perstinger 1999: 13).

So wird in vielen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit ein Spagat zwischen einem Nachweis kurz- und mittelfristiger Effekte und dem Bemühen, ein nur langfristige wirksames (und bewertbares) Konzept zu vertreten, versucht.

#### *Der Werthierarchisierungstest*

Eine weitere Möglichkeit, Werte zu erkennen ist, dass sie sich in der Regel einer eindeutigen Hierarchisierung entziehen, beziehungsweise für den Fall, dass sie sich hierarchisieren lassen, ihren Charakter als Wert verlieren. Niklas Luhmann weist darauf hin, dass mit dem »Postulat der Transitivität einer vollständigen Werteordnung die Möglichkeit einzig-richtiger Entscheidungen gesichert werden«. Transitivität bedeutet, dass, wenn der Wert A dem Wert B und Wert B dem Wert C vorzuziehen ist, auch der Wert A dem Wert C vorzuziehen ist (vgl. Luhmann 1973: 37f)

Für die Entwicklungszusammenarbeit würde die Testfrage lauten, ob die verschiedenen Werte in der Entwicklungszusammenarbeit transitiv geordnet werden können: Sind Menschenrechte wichtiger als Umweltschutz und ist Umweltschutz wiederum wichtiger als die Respektierung von Mehrheitsmeinungen in den Zielländern? Ist Capacity Building und Capacity Development wichtiger als die Berücksichtigung soziokultureller Vorstellungen in den Ländern und ist dies wiederum wichtiger als ein regelgerechter Einsatz von Steuermitteln?

Es ist offensichtlich, dass solche Werthierarchisierungen für Organisationen nicht rational wären, weil sie zu einer Bevorzugung von Werten unabhängig von der konkreten Entscheidungssituation führen würden. Die Veränderung der Wirklichkeit ändert auch immer die Dringlichkeit der Bedürfnisse und die Dringlichkeitsordnung der Werte (vgl. Myrdall 1933: 313f; Luhmann 1973: 40). Wenn Umweltschutzbestimmungen in einem Land bereits implementiert wurden, es aber um die Rechte der Frauen nicht zum besten steht, würde es nicht unbedingt opportun erscheinen, in einer konkreten wertkonfliktuösen Entscheidungssituation die Umweltschutzbestrebungen über die Frauenrechte zu stellen.

Der Effekt ist, dass in der Entwicklungszusammenarbeit auf der Ebene von Worten und Begriffen eine Vereinbarkeit der verschiedenen Werte postuliert wird. Menschenrechte, Umweltschutz, wirtschaftliche Dynamik, Hilfe für die Bedürftigsten und regelgerechte Verwendung von Steuergeldern sind, so die abstrakte Annahme, nicht nur miteinander vereinbar, sondern stützen und verstärken sich außerdem gegenseitig. In den konkreten Entscheidungssituationen der Entwicklungszusammenarbeit sind die Werte häufig jedoch konfliktuös und es bildet sich ein »elastischer Wertopportunismus« aus. Genauso wie es rational sein kann, einmal den Frieden auf Kosten der Freiheit und dann wieder die Freiheit auf Kosten des Friedens zu fördern, kann es in der Entwicklungszusammenarbeit rational sein, einmal den schnellen, nur unzureichend mit der Bevölkerung abgesprochenen Bau einer Straße durchzusetzen und ein andermal unter dem Label des Aufbaus von Kapazitäten ein partizipatives und langwieriges Programm zu etablieren.

#### *2.2.1 Die Funktionalität von Capacity Building und Capacity Development als diffuse Wertformulierung*

Es spricht vieles dafür, Capacity Development vorrangig als eine Wertformulierung in der Entwicklungszusammenarbeit zu betrachten. Die Verortung von Capacity Development als Wertformulierung stellt – und das ist wichtig – nicht die Funktionalität dieses Konzeptes für die Entwicklungszusammenarbeit in Frage. Die Ausdifferenzierung zwischen Zwecken und Werten bietet Organisationen die Möglichkeit, Konzepte entweder als konkrete handlungsleitende Zwecke oder als abstrakt formulierte Werte zu nutzen. Die Nutzung von Konzepten

entweder als konkreter Zweck oder abstrakter Wert sind in der Sprache der Systemtheorie funktionale Äquivalente, die jeweils eigene Vor- und Nachteile mit sich bringen. Schon früh hat Niklas Luhmann darauf verwiesen, dass nicht wie in der klassischen Betriebswirtschaftslehre Zweck-Mittel-Relationierungen als »one best way« für Organisationen festgeschrieben werden dürfen. Es ist für Organisationen funktional, dass neben den Zweckmittellorientierungen immer auch eher diffuse, normative Wertvorstellungen existieren wie etwa die vom »Unternehmen als großer Familie«, der »Arbeit als Beitrag zum Gemeinwohl« und der von der »Belegschaft als Betriebsgemeinschaft« (vgl. Luhmann 1968).

Es ist ein Allgemeinplatz der Soziologie, dass jede Organisation – und allgemeiner jedes soziale System – Wertwidersprüche ertragen muss und auch ertragen kann, ohne dadurch in ihrem Bestand gefährdet zu sein. Diese Wertwidersprüche scheinen in ihren abstrakten Formulierungen miteinander vereinbar. Ein Unternehmen kann sich in seinem Leitbild gleichzeitig zu Kundenfreundlichkeit, Shareholder-Value-Ausrichtung und Mitarbeiterorientierung bekennen. Eine Organisation der Entwicklungshilfe kann sich auf der Ebene der reinen Wertformulierung zu Akzeptanz indogener Kulturen in den Entwicklungsländern, eines regelgerechten Einsatzes von Steuergeldern und der Notwendigkeit von Menschenrechten bekennen. Es wird für die Organisationen aber immer dann problematisch, wenn sie die auf abstrakter Ebene bedienten Werte in eine Ordnung zu bringen versucht und beispielsweise Menschenrechte als wichtiger einschätzt als den effizienten Einsatz von Steuergeldern oder die Shareholder-Value-Orientierung als zentraler ansieht als die Mitarbeiterorientierung.

Erst im Schutz von allgemeinen Wertvorstellungen lassen sich, so Niklas Luhmann, Zweck-Mittel-Relationen situationssensibel austaxieren (Luhmann 1968). Es ist für Unternehmen und Gewerkschaften ebenso wie für staatliche Entwicklungshilfeorganisationen oder für die Attac-Basisorganisation funktional, sich zu abstrakten Werten wie Umweltschutz, Frauenförderung, Armutsorientierung oder Nachhaltigkeit zu bekennen, weil dadurch die präziseren Zwecksetzungen innerhalb der Organisation, die häufig konfliktuös zu diesen Werten sein können, gegen Kritik von außen abgesichert werden.

Aber Organisationen können sich nicht allein auf Wertformulierungen verlassen. Wertordnungen sind, so die Beobachtung Luhmanns, enge Grenzen gesetzt. Werden die Wertordnungen auf einem »abstrakten Niveau verbalen Verhaltens anerkannt, ihnen Lippendienst geleistet«, so ist damit doch relativ wenig über das Verhalten in konkreten Konfliktsituationen gesagt. Organisationen brauchen also immer beides: abstrakte Wertorientierungen und konkrete Zwecksetzungen (vgl. Luhmann 1964: 239 mit einem Überblick über die frühen Forschungen).<sup>6</sup>

### **3. Die permanente Erneuerung des Konzepts: Eine Besonderheit wertorientierter Moden**

Ansätze, mit denen in den Entwicklungsländern selber Kapazitäten aufgebaut werden sollten, um die umfassenden Entwicklungsprogramme umzusetzen, kamen bereits unter dem Schlagwort »Hilfe zur Selbsthilfe« in den fünfziger Jahren auf. Damals begannen Entwicklungsorganisationen mit dem gezielten Aufbau von Organisationen im Rahmen von Programmen zum »Institution Building«. Ziel war es, einen Grundstock von öffentlichen Institutionen zu etablieren, mit denen die Investitionsprogramme der großen Entwicklungshilfeorganisationen umgesetzt werden konnten.

6) Ich bin mir bewusst, dass ich mit den Begriffen »abstrakte Wertformulierung« und »konkrete Zwecksetzung« Pleonasmen produziere. Mir scheinen diese »weißen Schimmel« an dieser Stelle gerechtfertigt, um die Unterschiede zwischen Wert und Zweck zu verdeutlichen.

Tabelle 1: Entwicklung von Konzepten zur Stärkung endogener Kräfte (vgl. Lusthaus/Adrien/Perstinger 1999: 2; siehe auch Kühl/Raffler 2004: 3).

Begriff	Auftauchen im Entwicklungsdiskurs	Bedeutung	Ziel	Schwerpunkt
<b>Institution Building</b>	1950er und 60er	Aufbau eines Grundstocks an funktionsfähigen Institutionen nach westeuropäischem Vorbild in Entwicklungsländern	Management von »Programs of Public Investment«/ Effiziente Nutzung vorhandener Gelder	Einzelne Institutionen
<b>Institutional Strengthening/ Development (im Deutschen – Trägerförderung)</b>	1960er und 70er	Stärkung und Umstrukturierung bereits bestehender lokaler Institutionen	Management von »Programs of Public Investment«/ Effiziente Nutzung vorhandener Gelder	Einzelne Institutionen
<b>Human Resource Development</b>	1970er und 80er	Konzentration auf Erziehung, Gesundheit, und Bevölkerungsentwicklung	Entwicklung durch kompetente Bürger	Individuen
<b>New Institutionalism</b>	1980er und 90er	Stärkung von Institutionen im staatlichen, NGO- und im privaten Bereich, unter Einbeziehung der Verhältnisse zueinander und der externen Gegebenheiten.	Nachhaltige Entwicklung durch einen ganzheitlichen Ansatz, Institutionen als Ansatzpunkt	Das Netzwerk von Institutionen unter Einbeziehung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen
<b>Capacity Building und Capacity Development</b>	1990er bis heute	Rahmenkonzept zur Verbindung der anderen Ansätze, Förderung der Kapazitäten auf individueller, institutioneller und Systemebene.	Nachhaltige Entwicklung durch einen ganzheitlichen endogenen Ansatz	Individuum, Institutionen und der Systemkontext (ökonomische, soziale und politische Rahmenbedingungen)

Die Vorstellung war, dass mit leistungsfähigen öffentlichen Institutionen die Erfolge des europäischen Marshall-Plans in den Entwicklungsländern wiederholt werden könnten. In den sechziger Jahren wurde dieses Konzept durch Programme des »Institution Development« abgelöst. Im Mittelpunkt stand nicht mehr die Gründung öffentlicher Institutionen, sondern deren Stärkung und Umstrukturierung. Im deutschsprachigen Raum wurde statt »Institution Development« häufig auch der Begriff der »Trägerförderung« genutzt, um zu betonen, dass die Träger von Projekten in die Lage versetzt werden müssen, die teilweise komplexen Ent-

wicklungsvorhaben durchzuführen. Mit der Konzentration der Entwicklungspolitik auf das Selbsthilfepotential von Menschen (man denke nur an den Slogan »Development is about people«) traten ab den siebziger Jahren zunehmend Vorstellungen des »Human Resource Developments« in den Mittelpunkt der Kapazitätsförderung. In den achtziger Jahren wurden diese Konzepte zunehmend von Programmen des »New Institutionalism« abgelöst. Mit diesem Ansatz wandte man sich von der Konzentration auf einzelne Projekte ab und richtete sein Interesse zunehmend auf den Einfluss wirtschaftlicher und politischer Rahmenbedingungen und auf das Zusammenspiel von Organisationen und Institutionen. Ab Anfang der neunziger Jahre wurden diese Vorläuferkonzepte weitgehend von den Konzepten des Capacity Building und später des Capacity Development als Leitvorstellungen abgelöst.

Wie lässt sich die Entwicklung bis hin zum Konzept des Capacity Building und Capacity Development erklären?

### 3.1 Moden in der Entwicklungszusammenarbeit:

#### Die permanente Bedienung von Wertvorstellungen

Capacity Building bzw. Capacity Development präsentiert sich als ein »Umbrella Concept« (Morgan 1998), unter dem die verschiedenen Ansätze der Entwicklungshilfe zusammengefasst werden können. In der Diskussion der Entwicklungshilfeorganisationen herrscht Übereinstimmung, dass die Besonderheit des Capacity Development dessen ganzheitlicher Ansatz ist, bezieht er sich doch sowohl auf die »individuelle«, die »organisatorische« als auch auf die »Systemebene« (vgl. Nair 2003: 2).<sup>7</sup> Das Konzept von Capacity Development beruht auf der Annahme, dass diese drei Ebenen der Gesellschaft ineinander verschränkt sind. Gezielte Veränderungen seien nur dann möglich, wenn alle drei Ebenen berücksichtigt würden. So finden die Ansätze des Human Resource Development auf der individuellen Ebene, des Institutional Development auf der organisationellen und des New Institutionalism auf der Ebene des Systemkontextes Eingang in das umfassendere Konzept des Capacity Development.

Die Grundannahme, die die Befürworter von Capacity Development leitet, ist, dass Interventionen, die nur auf einer Ebene ansetzen, verpuffen. Nachhaltige Entwicklung, so ein Gesprächspartner, sei ohne gleichzeitiges Human Resource Development, Organisationsstärkung und der Schaffung förderlicher Rahmenbedingungen nicht möglich. Entwicklungsexperten würden sich eines »Fahrstuhleffekts« oder »Aufzugsprinzips« bedienen, die es ermöglichen, Interventionen auf einer Ebene auf die jeweils niedrigere oder höhere Ebene zu transportieren. Eine auf der Mikroebene entwickelte modellhafte Praxis, zum Beispiel ein Aids-Projekt in einer Region Südafrikas, könne »hochgezogen« und repliziert werden und so zu einer Veränderung von Organisationsstrategien oder von politischen Rahmenbedingungen führen (Gesprächspartner DI).

In Bezug auf Einzelprojekte der Entwicklungszusammenarbeit hat Albert O. Hirschman (1967: 21ff) diese Ausweitung eines Anspruchs eine »Pseudo Comprehensive Program Technique« genannt. Bei einer Evaluierung von Weltbankprojekten stellte er fest, dass neue Entwicklungsprojekte einerseits mit Verweis auf erfolgreiche Vorreiterprojekte in anderen Gegenden legitimiert würden (Pseudo Imitation Technique), andererseits aber auch darauf verwiesen werde, dass Vorgängerprojekte Stückwerk gewesen seien und man jetzt ein neues, integriertes Vorhaben aufzulegen gedenke (Pseudo Comprehensive Program Technique). Es werde suggeriert, dass durch die Erfahrung aus den vorigen Projekten gelernt wurde, und man jetzt in der Lage sei, die verschiedenen Facetten zu einem ganzheitlichen Ansatz zusammenzufügen. Hirschman vertritt die Auffassung, dass sowohl die »Pseudo Imitation Technique«

7) Dass diese Form der Bestimmung bei Systemtheoretikern große Irritation auslöst, weil zum Beispiel suggeriert wird, dass Personen und Organisationen keine Systeme sind, soll hier nur angemerkt werden.

als auch die »Pseudo Comprehensive Program Technique« wichtige, sich ergänzende Funktionen erfüllen. Die erste Technik lasse Entwicklungsprojekte weniger kompliziert erscheinen, die zweite vermittele den Eindruck, dass man die Gründe für das Scheitern früherer Projekte erkannt und mit einem umfassenderen, ganzheitlicheren Ansatz in den Griff bekommen habe.

Dieser Prozess der Pseudo Comprehensive Program Technique lässt sich in fast allen Feldern beobachten, in denen eine einmal gestartete Strategie nicht den versprochenen Nutzen gebracht hat. Die Qualitätsmanagement-Welle startete beispielsweise mit vereinzelt Interventionen wie dem Betrieblichen Verbesserungswesen, der Qualitätszirkelbewegung oder der Kontinuierlichen Verbesserungsprogramme. Nachdem diese einzelnen Instrumente häufig nicht den erhofften Nutzen brachten, setzte ein Drang zu immer umfassenderen Qualitätsmanagementprogrammen ein, die ihren Höhepunkt im Total Quality Management fand. Das Versprechen war, dass man durch den integrierten Ansatz die Probleme der isolierten Maßnahmen verhindern könne (vgl. Dean/Bowen 1994; Abrahamson/Fairchild 1999; Strang/Macy 2001). Ein ähnlicher Prozess lässt sich auch in den Managementmoden für die industrielle Produktion beobachten. Nachdem teilautonome Gruppenarbeit, Prozessorientierung, Just-in-Time-Produktion oder Kanban nicht die angestrebten Wirkungen gebracht haben, werden neue Produktionspotentiale in einem »ganzheitlichen Produktionssystem« gesehen. Durch die Integration sollen Reibungsverluste, Widersprüche, Zielkonflikte, Suboptima und Lücken, die durch die Fokussierung auf die einzelnen Maßnahmen entstanden seien, vermieden werden. Das Erfolgsgeheimnis liege in einer »sorgfältigen Integration überwiegend bekannter Organisationskonzepte zu einer umfassenden, unternehmensspezifischen Gesamtlösung, die mit Konsequenz langfristig verfolgt wird« (vgl. Spath 2003). Im Bereich des Projektmanagements, der durch zunehmende Zweifel an den eingesetzten Instrumenten gekennzeichnet ist, zeichnet sich ein ähnlicher Trend zur Integration verschiedener Maßnahmen ab. Nicht nur werden schon recht abstrakte Vorstellungen wie Teambildung, Projektleitung, Identifikation mit dem Projekt und Förderung der Projektideen zu einer einheitlichen »Projektkultur« integriert. Gleichzeitig wird auch noch ein »zielorientiertes, integratives Kommunikationsmanagement« gefordert, in dem die verschiedenen Einzelaspekte zur Kommunikation in Projekten zusammengeführt werden sollen (vgl. Spreider 2004).

### 3.2 Zwischen Welle und Konstanz: Zwei Formen von Organisationsmoden

Die Auseinandersetzung über Werte in Organisationen hat sich aufgespalten. Wenn man positiv über Werte sprechen will, dann verweist man auf das »wertorientierte Management«, auf eine »Unternehmensethik«, die sich in der Orientierung an stabilen Werten erkennbar macht und auf die »Corporate Identity«, in der sich die zentralen Wertvorstellungen einer Organisation wiederfinden. Wenn man eher abfällig über Werte sprechen will, dann nutzt man Begriffe wie Managementmode, Organisationsfiktionen oder Mythos. Man will damit den irrationalen und häufig wechselhaften Charakter von Wertorientierungen zum Ausdruck bringen.

Diese Unterscheidung zwischen Werten und Moden wird nicht nur in den Selbstbeschreibungen von Organisationen genutzt, sondern teilweise auch in der Wissenschaft reproduziert. Besonders in der Betriebswirtschaftslehre, der Verwaltungswissenschaft und den Ingenieurwissenschaften gibt es einen Strang, der scharf zwischen Werten von Unternehmen (gut) und Moden von Unternehmen (schlecht) unterscheidet. Während Werte mit der Vererdung einer Organisation in zentralen Prinzipien in Verbindung gebracht wird, weckt die Übertragung des Begriffs der Mode in die Welt des Managements die Assoziationen von unwichtig und trivial (vgl. Abrahamson 1996: 258).<sup>8</sup>

8) Als Reaktion auf die wachsende Modenmüdigkeit in Unternehmen scheinen sich die angewandten Wissenschaften zunehmend dafür zu interessieren, Managementkonzepte als Moden zu »entlarven«

Dabei wird aber sowohl übersehen, wie ähnlich sich Wertorientierungen in Organisationen und Moden in Organisationen sind, als auch dass es Organisationsmoden gibt, deren vorrangige Funktion es ist, bei der Abstützung von Werten zu helfen.

#### *Eine erste Form: Moden im Wechsel zwischen zwei Polen der Organisation*

Die Modenforschung in der Organisationssoziologie, der Betriebswirtschaftslehre und der Arbeits- und Organisationspsychologie konzentriert sich auf Managementmoden, die zwei, drei Jahre in Organisationen eine Rolle gespielt und dann durch eine neue, in der Regel in die gegensätzliche Richtung laufende Managementmode abgelöst werden. Schon Herbert Simon (1946: 53ff), einer der ersten aufmerksamen Beobachter von Organisationsmoden, stellte fest, dass sich bei zentralen Organisationsthemen ein regelmäßiger Wechsel zwischen entgegengesetzten Empfehlungen beobachten lässt. Häufig seien Managementempfehlungen wie Sprichwörter. Auch wenn sich Positionen widersprächen, ließe sich für jede ein Sprichwort finden, das die jeweilige Position unterstütze. Man bedenke nur die Sprichwörter »Gleich und gleich gesellt sich gern« und »Gegensätze ziehen sich an«.

Die Organisationsthemen, die diesem Schema folgen, sind vielfältig. Henry Mintzberg (1979: 290ff) stellt beispielsweise fest, dass der Wechsel zwischen Zentralisierungs- und Dezentralisierungsmoden stark den Wechseln der Moden bei den Länge von Rocksäumen ähnelt. Dezentralisierung stärkt die Autonomie der einzelnen Unternehmenseinheiten, erschwert jedoch die Herstellung von Synergien zwischen den verschiedenen Einheiten. Organisationsmoden wie »Synergiemanagement« fordern dann eine Zentralisierung der Organisation, führen aber wiederum zu den bekannten Problemen zentralistischer Organisationen wie mangelnde Kompetenz derjenigen, die im Kundengeschäft stehen. Eric Abrahamson (1997) hebt hervor, dass einen starken Outsourcingmode häufig eine Insourcingmode folgt. Durch Outsourcing könne sich ein Unternehmen auf das Kerngeschäft konzentrieren und Geschäftsfelder, die es nicht perfekt beherrsche, »Experten« überlassen. Dann stelle man aber fest, dass man bei der Herstellung eines Produktes nicht sicher sein könne, welche sich mittelfristig als die wertschöpfenden Produktionsprozesse herausstellen würden und man mit dem Outsourcing die Kontrolle über mögliche zukünftige zentrale Herstellungsverfahren verliere.

Peter M. Blau und Richard A. Schoenherr (1971: 297ff) erklären diesen regelmäßigen Modenwechsel damit, dass in Organisationen unlösbare Widersprüche aufeinander prallen. 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 (zur Konzeption der drei Dimensionen siehe Luhmann 1984: 112ff). Auf der Sachdimension lässt sich dies daran beobachten, dass die Konzentration auf einen Aspekt fast zwangsläufig dazu führt, dass der vernachlässigte entgegengesetzte Aspekt an die Oberfläche drängt. Auf der Sozialdimension wird das Problem dadurch bearbeitet, dass die widersprüchlichen Anforderungen durch horizontal oder hierarchisch getrennte Einheiten bearbeitet werden (siehe grundlegend Parsons 1960: 63ff zur hierarchischen Ebenentrennung). Effekt dieser Trennung auf der Sozialdimension ist die Ausbildung lokaler Rationalitäten, die miteinander in Konflikt geraten. Die widersprüchlichen Anforderungen aus der Umwelt werden in widersprüchliche Ausrichtungen innerhalb

und das Scheitern von Unternehmen mit der Modeanpassung in Verbindung zu bringen. So beschreiben beispielsweise Vincent Barabba, John Pourdehnad und Russell L. Ackoff (2002) als den Fehler von Managementgurus, dass sie umfassende Lösungen für eine Vielzahl von Problemen vorschlagen, statt Manager zu »erziehen« und deren Verständnis für das »Unternehmenspuzzle« zu steigern.



der Organisation übersetzt (vgl. Cyert/March 1963). Auf der Zeitdimension werden die widersprüchlichen Anforderungen nacheinander bearbeitet. Man folgt erst der einen Strategie, wartet, bis sich deren problematische Auswirkungen ausbilden, und setzt dann auf die entgegengesetzte Strategie.

An diesem Wechsel auf der Zeitachse lagern sich dann Organisationsmoden an, die ganze Felder von Organisationen ergreifen. Da sich Organisationen in ihren Strategien stark an anderen Organisationen in ihrem Feld orientieren, werden die Strategiewechsel zu organisationsübergreifenden Moden. So sind es nicht vereinzelt Entwicklungshilfeorganisationen, die von einer Projekt- zu einer Programmorientierung wechseln, sondern fast alle Entwicklungshilfeorganisationen folgen dem Leitbild von Vorreiterorganisationen wie der Weltbank. Unternehmen ergreifen z.B. nicht isoliert eine Verschlankeungsstrategie, sondern Konzepte zum Lean Management erfassen fast gleichzeitig ganze Branchen.

#### *Eine zweite Form: Moden zur Bedienung eines konstanten Ziels*

Eine zweite Form von Organisationsmode wurde von der Modenforschung in der Organisationssoziologie, Betriebswirtschaftslehre und Ingenieurwissenschaft wenig beachtet. Bei diesen Organisationsmoden gibt es keinen zyklischen Wechsel zwischen den Moden wie den alle vier, fünf Jahre auftretenden Wechsel zwischen Dezentralisierungs- und Zentralisierungsvorstellung oder zwischen Insourcing und Outsourcing. Vielmehr bedienen die verschiedenen Moden den immer gleichen Wert in einer Organisation.

In der Wirtschaft gibt es beispielsweise eine recht konstante Bedienung des Wertes der Profitorientierung in Unternehmen durch Moden. Die Shareholder-Value-Orientierung war lediglich der letzte Versuch, über eine Organisationsmode die Orientierung von Unternehmen am Gewinnmotiv zu verstärken. In der Bildung wird über verschiedene Moden der Wert der Schülerorientierung bedient. Konzepte wie Projektunterricht, Gruppenarbeit oder schülerzentrierter Unterricht bedienen letztlich alle diesen Wert der Schülerorientierung.

Wie kommt es, dass ein Wert durch in die gleiche Richtung zielende Organisationsmoden abgestützt werden muss?

Weil Werte eine stark normative Komponente haben, sind sie auf den ersten Blick überraschend enttäuschungsresistent. Man kann an ihnen selbst dann festhalten, wenn durch die konkreten Ereignisse wenig Unterstützung für den propagierten Wert abzuleiten ist. »Werte sind«, so Luhmann, »kontrafaktisch stabilisierte Erwartungen, zu denen man sich allgemein bekennen kann, selbst wenn entsprechende Wirkungen im Augenblick oder auch überhaupt nicht eintreten« (Luhmann 1973: 36). Man kann das Gewinnmotiv hochhalten, auch wenn das eigene Unternehmen wenig Hoffnung bietet, in diesem Aspekt besonders erfolgreich zu sein. Man kann an dem Ziel einer schülerorientierten Bildung auch dann festhalten, wenn die Ergebnisse des PISA-Tests wenig Unterstützung für die bisherigen Bildungsmaßnahmen bieten.

Aber bei Enttäuschungen können die Werte nicht immer in der gleichen Sprache hervorgebracht werden – und an dieser Stelle kommen Moden der zweiten Form ins Spiel. Diese Moden bekräftigen die Wertvorstellung in einem anderen, frischeren Vokabular, ohne aber die Wertvorstellung groß zu modifizieren.

#### *Capacity Building zwischen den beiden Formen von Mode*

Der zentrale Unterschied zwischen den beiden Formen von Organisationsmoden ist, dass in der ersten Form Mittel bedient werden, mit denen ein übergeordnetes Ziel, ein übergeordneter Wert oder ein übergeordneter Zweck erreicht werden soll. Man betreibt Lean Management, Business Process Reengineering oder Total Quality Management nicht als Selbstzweck, sondern mit dem Ziel, in seinem Wertschöpfungsprozess besser zu werden.

Die zweite Form von Moden richtet sich aber nicht an den Mitteln, sondern an dem Ziel, Zweck oder Wert direkt aus. Das Profitmachen in Unternehmen, die Bildung von Schülern oder die wissenschaftliche Exzellenz können als hoch angesiedeltes Ziel in der Organisation gehandelt werden.

Die Konzepte zur Stärkung endogener Kräfte in Entwicklungsländern sind deswegen interessant, weil sie anfangs vorrangig als ein Mittel zur Erreichung übergeordneter Zwecke verstanden wurden, sich dann aber immer mehr zu einem Selbstzweck gewandelt haben. Institution Building wurde in den 50er und 60er Jahren vorrangig betrieben, um über einen Grundstock an funktionsfähigen Institutionen zu verfügen, die die großen Infrastrukturprogramme durchführen konnten. Auch beim Institutional Strengthening der 60er und 70er Jahre stand vorrangig die Frage im Mittelpunkt, wie die »Programs of Public Investment« effizienter gemanagt werden konnten. Beim Human Resource Development der 70er und 80er Jahre dagegen wurden die Interventionen immer auch als Selbstzweck betrachtet. Die Konzentration auf Erziehung, Gesundheit und Bevölkerungsplanung und die Zielsetzung einer Entwicklung kompetenter und potenter Bürger wurde nicht mehr nur als ein Mittel verstanden, sondern auch als Ziel an sich. Ein Gesprächspartner brachte dies dadurch auf den Punkt, dass er das Capacity Development gleichzeitig zum »Ziel«, zur »Methode« und zum »Ergebnis« erklärte (Gesprächspartner DI). Beim Capacity Building und Capacity Development wird scheinbar ein ursprünglich als Mittel verstandenes Konzept so aufgeladen, dass alle Ansätze zur »nachhaltigen Entwicklung« darunter gefasst werden können und die neueren Vokabeln Capacity Development und Capacity Building immer mehr mit Entwicklungshilfe gleichgesetzt werden.

Welche Effekte hat die Aufladung dieser Konzepte?

#### *3.3 Das Paradox der Aufladung: Die neuen Steuerungsphantasien der Entwicklungszusammenarbeit*

Der verschiedene Ebenen umfassende Ansatz des Capacity Building führt zu dem Anspruch »ganzheitlich« in Entwicklungsländern zu intervenieren. Man gibt sich nicht mehr damit zufrieden, nur das Personal auszubilden, nur eine Verwaltung oder ein Unternehmen durch Organisationsentwicklungsmaßnahmen bei der Veränderung zu unterstützen oder nur die gesetzlichen Rahmenrichtlinien zu verbessern. Vielmehr verspricht man sich vom Capacity Building und Capacity Development, dass man verschiedene Ansatzpunkte miteinander verzahnen kann (vgl. König/Bührmann 2003: 3ff).

Hier wiederholt sich eine Entwicklung, die in der Organisationsberatung unter dem Begriff »systemisch« gefasst wird. »Systemisch« wird nicht – wie es die soziologische Systemtheorie nahe legt – als eine Entkopplung von verschiedenen Interventionsebenen verstanden und damit die Unmöglichkeit markiert, auf allen Ebenen gleichzeitig Effekte erzielen zu können. Vielmehr wird in diesem Verständnis »systemisch« als ein ganzheitlicher Ansatz verstanden, der den Anspruch hat, einzelne Interventionen immer in ihrem Kontext zu verstehen und zu planen.

In ihrer Konkretisierung beinhalten die Konzepte des Capacity Building und Capacity Development im Speziellen und die systemische Beratung im Allgemeinen eine Tendenz durch die Hintertür alte Steuerungsphantasien der Organisationsberatung wieder einzuführen. Je ernster also in der konkreten Beratungsarbeit der Mehrebenenansatz genommen wird, desto größer drohen die Steuerungsansprüche in Bezug auf das beratene System zu werden. Dieses Paradox der Aufladung wird deutlich, wenn die Ansprüche von Capacity Building und Capacity Development konkretisiert werden.

Wir stoßen auf das oben angesprochene Phänomen von Werten. Versucht man einen Wert nicht nur als abstrakte Vorstellung zu behandeln, sondern daraus konkrete Handlungsanweisungen abzuleiten – anders gesprochen: versucht man den Wert also zu einem Zweck zu machen – dann stößt dieser konkretisierte Wert zwangsläufig auf Widerspruch zu anderen Werten, die ebenfalls bedient werden müssen (vgl. Meyer/Rowan 1977: 356). Konflikte zwischen unterschiedlichen Erwartungshaltungen, die auf einem hohen Abstraktionsniveau latent gehalten werden können, drohen auszubrechen, wenn man versucht, die Wertsetzungen durchzusetzen.

In der Entwicklungshilfe lässt sich dies beispielsweise bei dem Kriterium der Mittelverwendung beobachten. Ein zentraler Wert der Entwicklungszusammenarbeit ist der »effiziente« Einsatz der Steuergelder. Unter Legitimationsdruck gegenüber der Politik wird dieser Wert häufig in Handlungsprogrammen konkretisiert. Es entstehen ausgefeilte Planungs-, Entscheidungs- und Evaluationssysteme, mit denen die Entwicklungshilfeorganisationen ihren Rechenschaftspflichten nachkommen. Die Leistungsanreize in den Organisationen werden häufig an diesen Planungs-, Entscheidungs- und Evaluationskriterien ausgerichtet.<sup>9</sup> In dieser Konkretisierung gerät dann aber der Anspruch einer »sinnvollen Mittelverwendung« in Widersprüchen zu Proklamationen, dass es sich bei sozialem und ökonomischem Wandel um einen langfristigen Prozess handelt (vgl. Nelson 1995: 118).

Wird sich der Anspruch einer Mehrebenen-Intervention in der Entwicklungszusammenarbeit nicht nur als eine verbale Proklamation, sondern als konkrete Handlungsanleitung durchsetzen, dann ist zu erwarten, dass über kurz oder lang dieser Widerspruch deutlich werden wird.

#### 4. Die Diffusion von Capacity Building und Capacity Development

Es fällt auf, wie weit verbreitet das Konzept des Capacity Building und Capacity Development ist. Fast jede große nationale oder transnationale Entwicklungshilfeorganisation hat mindestens ein Policy Paper zum Capacity Building und des Capacity Development verfasst. Auf den Websites der zentralen Entwicklungshilfeorganisationen erreicht man in ein oder zwei Schritten die Bereiche zum Themenfeld Capacity Building und des Capacity Developments (vgl. Kühl/Raffler 2004: 11f).

Wie konnte sich eine Begrifflichkeit, die zehn Jahre zuvor nicht bekannt war, so schnell verbreiten?

##### 4.1 Die Diffusion des Konzeptes des Capacity Building und Capacity Development

Vorsoziologische Erklärungen suchen den hohen Verbreitungsgrad des Konzeptes des Capacity Building und des Capacity Development nach dem Motto »Gutes setzt sich durch« in dem Erfolg des Konzeptes. Es wird suggeriert, dass Capacity Building und Capacity Development der Hebel sei, mit dem Entwicklungshilfegelder effizienter eingesetzt werden könnten und es deswegen nachvollziehbar sei, dass alle an der Verbesserung ihrer Arbeit interessierten Entwicklungshilfeorganisationen dieses Konzept übernehmen.

Soziologische Erklärungsansätze lösen die Erklärung der Verbreitung eines Konzeptes von Kriterien der Nützlichkeit und Effizienz ab. John W. Meyer und Brian Rowan (1977) arbeiten heraus, dass besonders Organisationen, die von öffentlichen Zuschüssen abhängig sind, Innovationen übernehmen, weil sie dadurch ein höheres Maß an Legitimität erzielen. Eine Verwaltungsreform wird durchgeführt, weil damit eine staatliche Arbeitsbehörde signa-

9) So gilt unter Projektmanagern der Weltbank die Regel »Either the loan goes, or you go« (siehe zur Problematik Hanke 1996: 352).

lisieren kann, dass man bereit ist, sich auf veränderte Rahmenbedingungen der Arbeitsvermittlung einzustellen. Ein Entwicklungshilfeministerium übernimmt Vorstellungen von »good governance«, weil damit politische Interventionen in Entwicklungsländern in ein attraktives, schnell verbreitetes Konzept verpackt werden können.

Aus dieser über Kriterien von Nützlichkeit und Effizienz hinausgehenden Perspektive beschreiben Barbara Levitt und James March (1988) drei Diffusionsprozesse, über die sich Informationen, Innovationen aber auch Krankheiten verbreiten.

Beim ersten Prozess geht die Verbreitung auf eine einzige zentrale Quelle zurück. Ein typisches Beispiel aus der Welt der Organisationen sind Regeln, die von einer Regierungsorganisation, einer Handelsorganisation oder einer berufsständischen Vereinigung ausgehen und denen gefolgt werden muss, wenn man nicht gegen geltende Gesetze oder Vereinbarungen verstoßen will. Ein solcher, auf den Folgen von zentral verordneten Regelwerken basierender Diffusionsprozess wird auch häufiger als coercive Isomorphie bezeichnet (vgl. DiMaggio/Powell 1983: 150f).

Bei einem zweiten Prozess verbreitet sich eine Information, eine Innovation oder eine Krankheit durch den Kontakt eines angesteckten und eines unangesteckten Mitgliedes einer Population. Nicht selten befinden sich zwischen den beiden Mitgliedern einer Population auch noch Überträger, über die die Ansteckung erfolgt. Als typisches Beispiel für diese Form der Diffusion werden Organisationsinnovationen wie Total Quality Management genannt, die entweder über den direkten Kontakt zwischen Organisationen verbreitet werden oder über Beratungsfirmen als »Überträger«. Diese Verbreitung über Imitationen wird auch als Mimikry oder mimetische Isomorphie bezeichnet (vgl. DiMaggio/Powell 1983: 151f).

Der dritte Diffusionsprozess ist ein zweistufiger. Eine Information, Innovation oder Krankheit verbreitet sich längere Zeit in einer kleinen Gruppe bevor sie sich dann fast explosionsartig auf den Rest einer Population ausbreitet. Bei Organisationen laufen solche Prozesse typischerweise über Erziehungsinstitutionen, Professionen oder über die Fachpresse. Man sieht sich irgendwann gezwungen sich einer entsprechenden Idee entsprechend zu verhalten, um in seiner Arbeit als gut ausgebildet, professionell und gut informiert zu gelten. Dieser Verbreitungsmechanismus wird auch als normative Isomorphie bezeichnet (vgl. DiMaggio/Powell 1983: 152f).

##### *Die zentrale Rolle der Weltbank bei der Verbreitung des Konzeptes*

Es fällt auf, dass eine zwangsartige Verbreitung über eine zentrale Institution für die Erklärung der Popularität von Capacity Building und Capacity Development keine Rolle spielt. In der Agenda 21 der Vereinten Nationen gibt es zwar eine Feststellung, dass der Erfolg einer »nachhaltigen Entwicklung« von »den Fähigkeiten« eines Landes abhängt, die »personellen und institutionellen Kapazitäten« zu fördern. Es wird die Notwendigkeit festgestellt, die »nationalen Kapazitäten zu stärken« – und zwar die »aller Länder gleichermaßen« (United Nations 1992: 37:1; Übersetzung zitiert nach Dicke 2003: 3). Aber dieser Passus hat lediglich den Charakter einer allgemeinen Empfehlung. Es gibt keine multilateralen Vereinbarungen, in denen die Verwendung von Capacity Building und Capacity Development verbindlich und nachprüfbar festgeschrieben wurde. Weil Entwicklungshilfegelder vorrangig auf nationaler Ebene erhoben werden, scheint im Feld der Entwicklungszusammenarbeit keine Organisation eine so zentrale Rolle zu spielen, dass sie anderen Organisationen eine Vorgehensweise zwangsweise vorgeben kann.

Wie lässt sich die Verbreitung des Konzeptes des Capacity Building und Capacity Development erklären?

In den Publikationen zum Capacity Building und Capacity Development wird immer wieder auf die Rede des Vizepräsidenten der Weltbank für Afrika Edward V.K. Jaycox Anfang der neunziger Jahre verwiesen. In dieser Rede auf einer Konferenz des African-American Institute stellte Jaycox eine Studie vor, die Lösungen für eine effizientere Gestaltung der Entwicklung bieten sollte. Für diese Studie wurde, so Jaycox (1993: 4), das Wort des Capacity Building »erfunden«. Capacity Building sollte einen »neuen Modus von Tätigkeiten« beschreiben, der sich von früheren Tätigkeiten abgrenzt. Es sollte eine »sehr andere Art der Herangehensweise« in der Entwicklungszusammenarbeit einführen.<sup>10</sup>

Der von Jaycox versprochene Paradigmenwechsel der Weltbank wurde abgestützt durch eine im Auftrag des United Nations Development Programm (UNDP) verfasste Studie von Elliot Berg. In dieser Studie, die von Jaycox, als ein »must read« vorgestellt wird (1993: 4), wird der Anspruch erhoben, die technische Zusammenarbeit in der Entwicklungshilfe »neu zu denken«. In dieser Studie wird auf Probleme im Management der technischen Zusammenarbeit hingewiesen, der ineffiziente Markt für Leistungserbringer in der technischen Zusammenarbeit beklagt und die problematischen Rahmenbedingungen für Entwicklungshilfeinterventionen bedauert. Berg schlägt eine »radikale Veränderung« vor, um die technische Zusammenarbeit wieder auf die richtige Spur zu setzen. Zwar seien mehr Kapitalinvestitionen in den Dritte Welt nötig, noch wichtiger seien aber Capacity Building-Programme, die zu »besser ausgebildeten Personen« und »stärkeren Institutionen« führten (vgl. Berg 1993).<sup>11</sup>

Interessant ist, dass hinter den Interventionen von Edward Jaycox und Elliot Berg nicht ein im Detail abgestimmter Programmwechsel der Weltbank oder der UNDP steckte. Weder Jaycox noch Berg hatten die Kompetenz, für die ganze Organisation zu reden, aber ihre Interventionen wurden als einheitlicher Richtungswechsel innerhalb der Organisationen rezipiert.

Weil in der Wahrnehmung anderer Akteure der Entwicklungszusammenarbeit mit der Weltbank und der UNDP die zwei einflussreichsten multinationalen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit gleichzeitig einen Paradigmenwechsel ausriefen, sahen sich die staatlichen und halbstaatlichen Entwicklungshilfeorganisationen veranlasst, in einem Prozess der Mimetik und Nachahmung dieser neuen Leitproblematik zu folgen. Dabei wurde der Diffusionsprozess durch drei Entwicklungen gefördert.

Erstens spielt die Weltbank, aber auch mit Abstrichen die UNDP, eine wichtige Rolle bei der Koordination von Geberinterventionen in den Entwicklungsländern. Besonders im Rahmen der in den achtziger Jahren aufgelegten »Strukturanpassungsprogramme«, mit denen die Auswirkungen der Politikempfehlungen des Internationalen Währungsfonds (z.B. Reduzierung des öffentlichen Sektors, Beschränkung der Subventionen für Nahrungsmittel, Öffnung nationaler Märkte) abgemildert werden sollten, stärkte die Weltbank in ihrer Position als Koordinator verschiedene Entwicklungshilfeinitiativen.

Zweitens hat die Weltbank auf dem »globalen Marktplatz der Ideen« (Nelson 1995: 120f) gute Möglichkeiten, Themen der Entwicklungszusammenarbeit zu besetzen. Schon Ideen wie die »Grüne Revolution«, die »Basic Needs Strategies« und des »Market-based agricultural pricing« wurden maßgeblich von der Weltbank im Entwicklungsdiskurs plziert. Wie bei

10) Wörtlich lautet die Aussage Jaycox: »We invented the words »capacity building« in that report. I don't think they were ever used quite the same way before and we meant to use those words in a way that would distinguish a new mode of activity, a new way of doing business from what we've been doing in the past. I hope that before this capacity building thing becomes a totally hackneyed cliché, we in fact do change the way we do business. It involves a very different way of going about it.« (Jaycox 1993: 4)

11) Die Zitate stammen von der Website der UNDP, von der das Buch heruntergeladen werden kann. Siehe <http://capacity.undp.org/about/rethinking.htm>.

diesen Strategien spielten auch bei der Propagierung von Capacity Building und Capacity Development die Arbeitsbeziehungen der Weltbank mit den lokalen Eliten in den Entwicklungsländern eine wichtige Rolle.

Drittens wurde von der Weltbank und der UNDP sehr früh ein Zeichen gesetzt, dass man bereit sei, erhebliche Mittel in Capacity Building und Capacity Development zu investieren. Zusammen mit der African Development Bank wurde die Capacity Building Foundation inspiriert und mit einer Anschubfinanzierung von 30 Millionen US-Dollar ausgestattet. Durch Kooperationen besonders mit nationalen Geberorganisationen sollten Mittel in einer dreistelligen Millionenumschlag für Maßnahmen zum Capacity Building zur Verfügung gestellt werden.

Capacity Building und Capacity Development: Die Ausbildung eines professionellen Standards  
Capacity Building etablierte sich als ein Ansatz der Entwicklungszusammenarbeit, dem man als Entwicklungshilfeorganisation zu folgen hatte, wenn man seine eigene Entwicklungskooperationen nach dem aktuellen »State of the Art« durchführen wollte.

In der Entwicklungshilfe gibt es – ähnlich wie in der Organisationsberatung – keine Professionalisierung im engeren Sinne. Die Ausbildungsgänge zum Entwicklungsexperten sind heterogen und eine Absolvierung einer irgendwie gearteten Entwicklungshilfe-Ausbildung ist nicht nötig, um als Entwicklungsexperte tätig zu werden. Die Berufsverbände sind so schwach, dass es nicht möglich ist, Qualitäts- und Erfolgskriterien durchzusetzen und Verfehlungen gegen allgemein gültige Standards durchzusetzen. Es herrscht eine »Professionalität ohne Profession«, in der jeder Experte mehr oder minder seine Qualitätsstandards formulieren kann.

Im Gegensatz zur Organisationsberatung wird das Feld jedoch von einer Reihe großer »Spieler« dominiert, die entweder die Entwicklungsexperten selbst beschäftigen oder die Vergabe größerer Aufträge kanalisieren. Selbständige Entwicklungshelfer, kleinere Beratungsbüros oder lockere Netzwerke von Entwicklungsexperten sind maßgeblich von den Aufträgen der zentralen nationalen und multinationalen Entwicklungshilfeinstitutionen abhängig.

Für die Diffusion des Konzeptes des Capacity Building und Capacity Development ist dies aufgrund von zwei Aspekten wichtig: Erstens findet die Formulierung neuerer Ansätze häufig in den großen Entwicklungshilfeorganisationen und nicht bei den selbständigen Beratern statt. Anders als in der Unternehmensberatung oder der Verwaltungsberatung, in der die Moden oft von den selbständigen Beratungsbüros formuliert werden und von den Kunden dann umgesetzt werden, spielen die Nachfrager eine zentrale Rolle. So ist es auch kein Zufall, dass Capacity Building und Capacity Development von den großen Entwicklungshilfeorganisationen in Richtung auf die selbständigen Entwicklungsexperten diffundiert ist und nicht umgekehrt.

Zweitens werden die professionellen Standards von den großen Organisationen der Entwicklungshilfe formuliert. Weil sich die Schwerpunktbildungen bei den zentralen Entwicklungshilfeorganisationen sehr stark annähern, spielt die Imitation der favorisierten Konzepte (wenigstens auf dem Papier) eine zentrale Rolle, weil die Ausweichmöglichkeiten auf Aufträge außerhalb der Entwicklungshilfeszene nur schwer möglich sind.

#### *Von Capacity Building zu Capacity Development: Eine Imitation plus*

Die Stärke einer neoinstitutionalistischen Erklärung ist, dass sie die Diffusion von Vorstellungen »guten Managements« und »guter Beratung« überzeugend begründen kann. Für Innovationen, Wandel und Veränderungen von Organisationsleitbildern bietet sie jedoch nur wenige Erklärungsmöglichkeiten. Der Neoinstitutionalismus, der die Isomorphie-Konzeption in der Soziologie populär gemacht hat, kann die Diffusion von Konzepten unabhängig von

Effizienzkriterien prominent behandeln, wird aber immer dann schwach, wenn die Frage der Entstehung und des Wandels von Institutionen vernachlässigt wird (vgl. z.B. die Kritik bei Strang/Meyer 1993: 503ff; Hasse/Krücken 1999: 45; Walgenbach 2000: 426).

Wie lassen sich beispielsweise Veränderungen innerhalb der Konzepte zur Trägerstärkung erklären? Wie kann der Wechsel von den Überlegungen zum Capacity Building zu Capacity Development erklärt werden?

Mit dem Begriff der »Imitation plus« soll darauf verwiesen werden, dass Vorstellungen von rationaler, effizienter Organisation nicht einfach kopiert werden und Variationen quasi als ungewollte Nebenfolgen entstehen. Die Adaption gängiger Moden richtet sich dabei nicht nur darauf, die Vorstellungen von »gutem Management« für die eigenen Wertschöpfungsprozesse handhabbar zu machen, sondern die Adaptionsprozesse sind so organisiert, dass man versucht, die Vorstellungen von gutem Management, rationaler Organisation und innovativer Struktur noch zu überbieten (vgl. Kühl 2002: 178ff). Man erhöht seine Legitimität dadurch, dass man die Vorstellungen von rationaler Organisation nicht einfach kopiert, sondern einen eigenen Beitrag hinzufügt. Die Imitation findet also nicht in der Form eines einfachen Kopierens der Vorstellungen von rationalem Management statt, sondern im Prozess des Kopierens wird von den Akteuren überlegt, durch welche neuen Aspekte man die Konzepte, die zur Zeit en vogue sind, ergänzen kann. Es handelt sich quasi um ein Modell der »Imitation plus«.

Schon in den frühen Arbeiten der Organisationssoziologie gibt es Hinweise darauf, dass sich nicht nur Beratungsunternehmen, sondern auch Industrie-, Handels- und Dienstleistungsunternehmen als einzigartig präsentieren müssen. So argumentiert beispielsweise Philip Selznick (1957: 139), dass es für die Überlebensfähigkeit einer Organisation zentral ist, ihre Alleinstellungsmerkmale herauszustellen und den Eindruck zu vermitteln, dass sie in einer Form arbeitet, die andere Unternehmen nicht erreichen. Burton R. Clark (1972: 178) stellt die These auf, dass die Organisationsgeschichten, die über Generationen von Organisationsmitgliedern weitergereicht werden, zu einem kollektiven Verständnis von einzigartigen Leistungen und Fähigkeiten der Organisation führen (vgl. auch zum Überblick Martin et al. 1983: 438).

Niklas Luhmann (2000: 438f) hat im Anschluss an Philip Selznick und Burton Clark herausgestellt, wie wichtig Überbietungsstrategien in Organisationen sind. Organisationen konkurrieren um die Aufmerksamkeit anderer und versuchen sich dadurch hervorzuheben, dass sie permanent innovieren. Dabei stellt Luhmann die These auf, dass es ausreicht, die positive Bewertung von Innovationen auf der Ebene der Selbstbeschreibung und nicht auf der Ebene der Realität struktureller Änderungen anzusiedeln. Luhmann hat sicherlich recht mit der Vermutung, dass sich auf der Ebene der Produktinnovationen häufig nur neuartige Kombinationen von Vor- und Nachteilen ergeben. Unternehmen unterliegen jedoch dem Generalverdacht, dass sie lediglich »Reden« produzieren und dass ihre Proklamationen folgenlos sind. Deswegen können Organisationen sich nicht auf reinen »Talk« beschränken.

Die Tendenz zum Modell »Imitation plus« ist fast idealtypisch bei Beratungsfirmen zu beobachten, die eine aktuelle Managementmode in der Regel bei der Übernahme um eigene Konzepte, Ideen und Begrifflichkeiten anreichern und hoffen, auf diese Weise gegenüber den Konkurrenten hervorzustechen. Am Beispiel des Business Process Reengineering, das Mitte der neunziger Jahre die dominierende Reorganisationsstrategie war, zeigt sich, wie verschiedene Beratungsunternehmen sich an dieses Konzept ankoppelten und dabei danach strebten, dem Konzept eine eigene Note zu geben. Beispielsweise führte die Managementberatungsfirma Arthur D. Little Reengineering unter dem Begriff »Hochleistungs-Business« ein und modifizierte die IT-Lastigkeit des Reengineering-Konzeptes. Die Unternehmensberatung Gemini nannte ihr Reengineering-Konzept »Transformation« und setzte eigene

Schwerpunkte im Bereich der Prozessgestaltung (vgl. Micklethwait/Woodridge 1998: 47ff; Kühl 2002: 179).

In der Entwicklungszusammenarbeit ist eine Tendenz bei dem Wechsel von Capacity Building zu Capacity Development zu beobachten. Die Begriffe Capacity Building und Capacity Development werden in der Regel austauschbar verwendet, aber der zweite Begriff setzt sich in der Entwicklungshilfeszene immer stärker durch, obwohl die ursprünglichen Formulierungen der Weltbank den ersten Begriff favorisierten. Bei Capacity Development liegt die besondere Betonung auf dem Aspekt des Weiterentwickelns von bereits vorhandenen Fähigkeiten, während Capacity Building das (Neu-)Aufbauen von Fähigkeiten impliziert. Capacity Development kann als der »politisch korrektere« Nachfolgebegriff von Capacity Development verstanden werden (vgl. Kühl/Raffler 2004: 4).

Dieser Wechsel in der Begriffssprache hat wenig Konsequenzen für die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit, ist aber insofern relevant, als dass er zeigt, dass die Übernahme des Konzeptes zur Stärkung endogener Kräfte in den Entwicklungsländern nicht in einem simplen Kopierprozess stattfindet, sondern in dem Kopieren Veränderungen und Variationen eingeführt werden. Beim Wechsel von Capacity Building zum Capacity Development wird deutlich, dass sich ein Nachfolgebegriff durchsetzt, obwohl (oder weil) er keinen wirklichen Unterschied gegenüber dem Vorläuferkonzept markiert.

#### 4.2 Capacity Building und Capacity Development: eine neues Sei-selbständig-Paradox der Entwicklungszusammenarbeit?

Auffällig ist, wie stark der Diskurs über Capacity Building und Capacity Development von Entwicklungshilfeorganisationen getragen wird. Schon die Rede des Weltbank Vizepräsidenten Edward V.K. Jaycox liest sich wie ein großer Appell an die Regierungen der Entwicklungsländer, ihre Verantwortung stärker in die Hand zu nehmen. Zwar wird zugestanden, dass die bisherige Politik der Gebernationen mit zur Schwächung lokaler Institutionen beigetragen habe, jedoch werden die Regierungen maßgeblich dafür verantwortlich gemacht, dass es einen »brain drain« aus den Ländern gibt.<sup>12</sup> Ähnlich aufgebaut ist auch die Studie des UNDP Mitarbeiters Elliot Berg. Auch hier wird eine Kritik an Versäumnissen der Entwicklungshilfeinstitutionen kombiniert mit einer Aufforderung an die Regierungen, ihr Schicksal mit Hilfe von Capacity Building Programmen selbst in die Hand zu nehmen.

Die (Re-)Formulierung eines zentralen Entwicklungsparadigmas innerhalb der Administrationen der großen Entwicklungshilfeorganisationen braucht nicht im Stile der Grundsatzkritik an der Entwicklungshilfe als eine Form von hegemonialer Definitionsmacht westlicher Institutionen bestimmt zu werden (vgl. Esteva 1993; Escobar 1995). Interessanter ist, dass die Bestimmung eines Konzeptes zur Trägerstärkung fast notgedrungen bei Interventionen in ein »Sei-selbständig-Paradox« führt.

Capacity Building und Capacity Development läuft auf eine Aufforderung hinaus, die ähnlich gebaut ist wie die Forderung »Ich will, dass du selbstständig bist« an ein Kind oder

12) So kritisiert die Weltbank an ihrem eigenen Verhalten, dass sie bisher ausländische Fachkräfte dafür eingesetzt hat alle möglichen Probleme zu lösen. Man hätte ein Projekt entwickelt und dann bei den Nehmern eine mangelnde Kapazität festgestellt, dieses Projekt auch umzusetzen. Als Lösung hätte man Geld und technische Hilfe hineingesteckt und gehofft, damit diese Lücke zu füllen. Mit diesem Ansatz hätte die Weltbank einerseits die Probleme nicht in den Griff bekommen, andererseits aber auch noch die Entwicklung von Kapazitäten in den Entwicklungsländern unterlaufen. Ein Großteil der technischen Hilfe sei von den Gebern verordnet gewesen und hätte keine Nachfrage seitens der Nehmer gefunden (vgl. Jaycox 1993: 3).

die Forderung »Sei Unternehmer!« an die Angestellten eines Großunternehmens. Diese Anweisungen sind Paradoxe, weil man eben nicht selbständig und eigenverantwortlich handelt, wenn man der Aufforderung zur Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit nachkommt. Auf der anderen Seite kann man sich diesen Aufforderungen aber auch nicht widerspruchsfrei widersetzen. Das Verharren in Unselbständigkeit im Widerspruch zu dem Befehl wäre inkonsistent, weil der Widerstand eine Form von Selbständigkeit und eigenverantwortlichem unternehmerischen Handeln wäre (vgl. Attems 1996, S. 528).

Das Paradox liegt im Widerspruch zwischen dem, was die Kommunikation verlangt, und der Tatsache, dass sie es verlangt. Jede Kommunikation besteht aus einem »Report-Aspekt« und einem »Command-Aspekt«: Sie teilt einerseits einen Inhalt mit (Report) und vermittelt andererseits die Erwartung, dass diese Festlegung als richtig und zweckmäßig übernommen wird (Command). Der »Report-Aspekt« und der »Command-Aspekt« sind nicht zu isolieren oder auch nur analytisch zu unterscheiden (vgl. Luhmann 2000: 142).

Wie stark dieses Sei-selbständig-Paradox von den Projektträgern in den Entwicklungsländern wahrgenommen wird, ist bisher nicht untersucht worden. Aber angesichts des von westlichen Entwicklungshilfeorganisationen getragenen Diffusionsprozesses ist es unwahrscheinlich, dass dieses Paradox vermieden werden kann.

## 5. Modestrategien in den Positionierungskämpfen der Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit

Die Felder, in denen nach Vorstellung der Verfechter von Capacity Building und Capacity Development Kapazität aufgebaut werden sollen, beinhalten alle Bereiche, in denen die Entwicklungshilfeorganisationen intervenieren. So sollen Kapazitäten bei den zentralen staatlichen Institutionen aufgebaut werden, die für die Formulierung der Entwicklungspolitik verantwortlich sind, darüber aber nicht die Kapazitätsentwicklung lokaler staatlicher Ebenen vergessen werden. Neben dem Kapazitätsaufbau in den staatlichen Verwaltungen sollen auch außerhalb des Staatssektors Kapazitäten entwickelt werden – in politischen Parteien, in Parlamenten, Universitäten, Forschungsinstituten, Beratungsfirmen und Gewerkschaften und in den Medien. Capacity Development soll ferner so strukturiert werden, dass auch die »Armen«, die in der Regel nicht organisiert sind, über Nichtregierungsorganisationen in die Lage versetzt werden, Kapazitäten aufzubauen (vgl. Hilderbrand 2002: 10ff).

Die Aufladung des Konzeptes hat nicht nur zur Folge, dass Capacity Building und Capacity Development nur noch unpräzise bestimmt werden kann, sondern dass auch ein Kampf um die Deutungshoheit für das Konzept einsetzt. Es gibt unter den Entwicklungshilfeorganisationen eine Auseinandersetzung, wie Capacity Building und Capacity Development zu verstehen ist, an welche Strategien diese Konzepte am besten angelagert werden können und welche Organisationen der Entwicklungshilfe diese Konzepte am besten vertreten können.

Diese Form der Auseinandersetzung kennt man von anderen Leitbildern. Beispielsweise wurde in den Forschungen über Lean Management gezeigt wie unterschiedlich das Konzept genutzt wurde. Ursprünglich von den Popularisierern James Womack; Daniel Jones und Daniel Ross (1990) als ein Plädoyer für das Toyota Production Systems angewandt, wurden unter dem Begriff des Lean Management ganz unterschiedliche Konzepte betrieben. In vielen deutschen Unternehmen wurde es entweder als Strategie zur Einführung teilautonomer Gruppenarbeit genutzt, die stark durch die Tradition des Konzeptes der Humanisierung der Arbeitswelt geprägt war. In vielen amerikanischen Unternehmen ging es unter dem Label des Lean Management vorrangig um Cost Cutting in den indirekten Produktionsbereichen wie Maschinenwartung, Qualitätsmanagement oder Ingenieursdienstleistung (vgl. Jürgens 1994; Benders/Bijsterveld 2000; Nicolai 2003).

Welche Deutungskämpfe um das Konzept des Capacity Building und Capacity Development lassen sich identifizieren?

### 5.1 Die erste Debatte: Die Möglichkeiten und Unmöglichkeiten zu offiziellen politischen Interventionen

Historisch haben sich sowohl auf staatlicher als auch auf überstaatlicher Ebene unterschiedliche Ausrichtungen der Entwicklungshilfeorganisationen ausgebildet. Einige Organisationen müssen sich wegen ihrer transnationalen Struktur stark mit politischer Einflussnahme zurückhalten, andere Organisationen, besonders in Europa, bekennen sich unter dem Stichwort »wertbeladene Beratung« (Gesprächspartner DI) bewusst zu politischen Interventionen.

Besonders die Weltbank sieht sich aus Legitimationsgründen gezwungen, ihre Interventionen als reine technische Interventionen zu präsentieren.<sup>13</sup> Die Möglichkeiten, in politische Rahmenbedingungen der Entwicklungsländer einzugreifen, sind auf der Ebene der Selbstdarstellung deswegen Grenzen gesetzt. Eine Gesprächspartnerin hebt hervor, dass die Weltbank »technokratisch« auftreten müsse und deswegen »keine Möglichkeit hätte« offiziell auf Politik Einfluss zu nehmen (Gesprächspartner HP).

Nationale Entwicklungshilfeorganisationen können sich in ihren Capacity Building und Capacity Development Positionierungen darüber profilieren, dass sie sich aktiv zur politischen Einflussnahme bekennen. Aufgrund der Fokussierung von neueren Capacity Building und Capacity Development Konzepten auf die »Rahmenbedingungen« haben die nationalen Entwicklungshilfeorganisationen, die eher »Follower« der Entwicklungsmode gewesen sind, die Möglichkeit sich gegen die Vorreiter wie Weltbank und UNDP zu positionieren. Sie können – im Gegensatz zur Weltbank und zur UNDP – ohne Zögern darauf hinweisen, dass »Capacity Development ohne endogene Politikberatung nicht stattfinden« kann (Gesprächspartnerin HP).

### 5.2 Die zweite Debatte: Breite des Konzeptes und die Ausrichtung der Entwicklungshilfeorganisationen

Eine zweite Debatte findet über die Frage statt, welche Organisationen am besten in der Lage sind, Capacity Building und Capacity Development als Programm zu vertreten. In einigen Ländern werden die auf die Vergabe von Krediten und Subventionen konzentrierte finanzielle Zusammenarbeit, beratungsintensive technische Zusammenarbeit und die überwiegend auf Einzelpersonen ausgerichteten Weiterbildungsmassnahmen in verschiedenen Organisationen abgewickelt. In anderen Ländern sind diese Maßnahmenkataloge in einer Dachorganisation zusammengefasst. Besonders in den Ländern, in denen die Weiterbildungsmaßnahmen, die technische und die finanzielle Zusammenarbeit organisationell getrennt sind, lässt sich eine Debatte über die Breite des Konzeptes von Capacity Building und Capacity Development rekonstruieren.

In den siebziger und achtziger Jahren spielte die Human Resource Development eine wichtige Rolle und in einigen Ländern entstanden Entwicklungshilfeorganisationen, die für die personenzentrierte Weiterbildung in Bereichen wie Wirtschaft, Politik oder Gesundheit zuständig waren. Diese Organisationen können ihren Auftrag nicht beliebig ausdehnen und verfügen tendenziell über einen begrenzteren Capacity Development Begriff. Eine Gesprächspartnerin hebt hervor, dass für »eine Institution, die nur Fortbildung machen darf,

13) Weil – von einem weiten Politikbegriff aus gedacht – hinter den Weltbankinterventionen (versteckte) politische Programme stecken, wird ihre Herangehensweise von Kritikern auch als »Anti-Politics Machine« (Ferguson 1994) bezeichnet.

Capacity Development nur Fortbildung sein kann« (Gesprächspartnerin HP). Durch die Aufladung des Konzeptes sowohl mit Organisationsentwicklungskonzepten als auch mit Programmen zur Veränderung institutioneller Rahmenbedingungen erheben Organisationen, die die ganze Breite des Konzeptes abdecken, den Anspruch, die besten Kompetenzen für die Durchführung von Capacity Building und Capacity Development zu haben. Gerade von diesen Organisationen wird die Position vertreten, dass Capacity Building und Capacity Development in einem breiten Sinne »Kerngeschäft« ist (Gesprächspartner DI).

### 5.3 Die dritte Debatte: Capacity Development und Basket Funding

Die dritte Debatte um Capacity Building und Capacity Development hängt mit dem Konzept des so genannten Basket Funding zusammen. Die Idee des Basket Funding (und ähnlich auch der Budgethilfe) ist es, Entwicklungshilfegelder nicht mehr projektbezogen zu vergeben, sondern pauschal (in einem Basket) den Nehmerländern zur Verfügung zu stellen. Die Gelder können im Rahmen der Budgethilfe in die Haushalte eingestellt werden und werden entsprechend dem Budget dann verwendet. Die Nehmerländer sollen diese Gelder dann selbst verwalten und für vorher definierte Vorhaben zur Verfügung stellen.

Basket Funding wird von einigen wichtigen Spielern der Entwicklungshilfeszene propagiert. Ein Grund für Basket Funding ist, dass die Entwicklungshilfeorganisationen größere Geldmittel ohne Projekteinzelförderung an Nehmerländer vergeben können. Das kommt den Organisationen entgegen, die wie die Weltbank unter starkem »Mittelabflusszwang« stehen, selbst aber keine ausgebauten Bereiche für projektbezogene technische Zusammenarbeit haben. Für die Weltbank ist nach Aussagen einer Gesprächspartnerin Basket Funding effektiv, weil »größere Beträge innerhalb kürzester Zeit abfließen können«, gleichzeitig die Bewertungen »nicht materiell, aber buchhalterisch« erfolgen (Gesprächspartnerin CI). Auch die UNDP vertritt, so eine Gesprächspartnerin, seit Ende der neunziger Jahre im Rahmen einer »Reform der Entwicklungszusammenarbeit« das Konzept des Basket Funding, weil darüber größere Geldmittel verteilt werden können, ohne selbst personell wachsen zu müssen (Gesprächspartnerin HP).

Besonders in den Konzeptionen der transnationalen Organisationen wird Basket Funding mit Capacity Building verknüpft. Es wird die Position vertreten, dass Basket Funding zum Capacity Building und Capacity Development in den Entwicklungsländern beiträgt, weil die Organisationen in den Entwicklungsländern »gezwungen« werden, eigene Kapazitäten aufzubauen, um die nur noch pauschal vergebenen Geldmittel effizient einsetzen zu können. Die Konzeption ist, dass die Organisationen in den Entwicklungsländern an der ihnen zugewiesenen Verantwortung wachsen und Kapazitäten aufbauen, die sie nicht nur für die Verwaltung der Entwicklungshilfegelder, sondern später auch für eine autonome Politik der Entwicklung verwenden können.

Das Konzept des Basket Funding und die damit einhergehende Bestimmung von Capacity Building und Capacity Development stellt eine Bedrohung für die Legitimität von etablierten Strukturen der Entwicklungshilfe dar. Auf dem nationalstaatlichen Niveau kann das Basket Funding – und weitergehend die Konzentration auf Budgethilfe – die Existenz eigenständiger Ministerien für Entwicklungshilfe in Frage stellen. Wenn sich Entwicklungshilfe zunehmend auf die Überweisung von größeren Geldbeträgen an Entwicklungsländern konzentriert, könnte das Positionen unterstützen, die die Eingliederung der Entwicklungshilfeministerien in Wirtschafts- oder Finanzministerien propagieren.

Auf der Ebene der Organisationen, die für die Abwicklung von Entwicklungshilfegeldern zuständig sind, wird im Moment die Frage diskutiert, welche Organisationen durch die Budgethilfe und Basket Funding bedroht werden. Die eine Position ist, dass Basket Funding die Organisationen in Frage stellt, die ihre Schwerpunkte in der technischen Zusammenarbeit

haben. Die Besonderheit der technischen Zusammenarbeit, wie sie unter anderem von japanischen, deutschen und norwegischen Entwicklungshilfeorganisationen betrieben wird, ist, dass Projekte (oder neuerdings Programme) aufgelegt werden, in denen in enger Kooperation und Absprache mit der Entwicklungshilfeorganisationen Vorhaben durchgeführt werden. Diese Art von Entwicklungshilfe, die lange Zeit der dominierende Ansatz gewesen ist, hatte zur Folge, dass vergleichsweise viel Personal sowohl in den Entwicklungsländern als auch in den Zentralen in den Heimatländern beschäftigt wurde. Wenn sich Basket Funding und Budgethilfe durchsetzen würde, dann könnten Organisationen der Technischen Zusammenarbeit, so ein Gesprächspartner, als »Dinosaurier« der Entwicklungshilfe erscheinen, die »noch richtige Menschen vor Ort schicken« (Gesprächspartner DI).

Die andere Position geht davon aus, dass durch die Basket Funding und die Budgethilfe besonders Organisationen an Bedeutung verlieren, die für die Abwicklung großer Investitionsvorhaben zuständig sind. Die Sorge in diesen Organisationen ist, dass die finanzielle Zusammenarbeit zu einer »reinen Zahlstelle« der technischen Zusammenarbeit werden könnte (Gesprächspartner OF). Die Organisationen der technischen Zusammenarbeit könnten, so ein Gesprächspartner, eine »Hahn-Funktion« übernehmen und festlegen, wann der Geldhahn der Organisationen für finanzielle Zusammenarbeit geöffnet wird (Gesprächspartner KV). Die Position der auf Technischen Zusammenarbeit konzentrierten Entwicklungshilfe ist, dass Basket Funding durch Direktinterventionen abgestützt werden müsse. Ein Basket Funding, das nicht durch Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit abgestützt werde, würde die Organisationen in den Nehmerländern überfordern und Probleme der ineffizienten Mittelverwendung oder gar der Korruption verschärfen (Gesprächspartner HP). Aus dieser Perspektive wird das Konzept des Capacity Development von Organisationen wie der UNDP »missbraucht« (Gesprächspartner HP), um ihre Konzeption von Basket Funding abzustützen.

Da die Entwicklungshilfeorganisationen jetzt erst anfangen, ihre Erfahrungen mit Basket Funding aber auch mit der Budgethilfe auszuwerten, ist noch nicht absehbar, wie das Konzept des Capacity Development eingeordnet werden wird. Deutlich ist aber jetzt schon, dass die Zuständigkeiten der jeweiligen Entwicklungshilfeorganisationen maßgeblich für die Bestimmung des Zusammenhangs von Basket Funding bzw. Budgethilfe und Capacity Building verantwortlich ist.<sup>14</sup>

## 6. Schlussbetrachtung: Capacity Building und Capacity Development als organisationales Lernen?

Im Diskurs der Entwicklungsorganisationen wird die Entwicklung vom Konzept des Institution Building und Institutional Development über das Human Resource Development und dem New Institutionalism hin zum Capacity Development als organisationaler Lernprozess präsentiert. Es wird suggeriert, dass über die letzten vier Jahrzehnte nicht nur Einsicht in die Notwendigkeit leistungsfähiger Organisationen in der Dritten Welt entstanden, sondern auch die Förderungskonzepte, die zur Verfügung stehen, kontinuierlich verbessert worden seien.

Besonders in der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie wurde herausgearbeitet, dass Lernprozesse auf strukturelle Grenzen von Organisationen stoßen. James March, der wie kaum ein anderer Sozialwissenschaftler die Fallstricke organisationalen Lernens herausgestellt hat, verweist auf drei Gründe, weswegen Organisationen nur schwerlich »intelligent« handeln können.

14) Dieser Teil ist zugegebenermaßen spekulativ, weil sich einerseits lediglich erste Auswirkung von Basket Funding und Budget Finanzierung beobachten lassen und andererseits sowohl die Entwicklungshilfeorganisationen als auch die Entwicklungssoziologie kaum Ressourcen in die Beforschung dieses Phänomens gesteckt haben.

Das erste Problem ist das Problem der Ignoranz. Dabei versteht March Ignoranz nicht als eine persönlich zurechenbare Verfehlung von Entscheidungsträgern, sondern als ein Problem, das jeder Entscheidungssituation zu Grunde liegt, weil nicht alle Folgen einer Entscheidung bekannt sind. Die Zukunft ist unsicher, weil die Konsequenzen einer Entscheidung schwer voraussagbar sind und die Zukunft von anderen Akteuren abhängt, die andere Vorstellungen verfolgen. Aber auch die Vergangenheit ist unsicher, weil sie nur ungenau und schwach erinnert wird. Häufig existieren ganz unterschiedliche Erklärungen über die Vergangenheit. Interpretationen, warum Ereignisse in Organisationen auftreten, werden erst post hoc konstruiert und hängen stark von wechselnden Interpretationsmoden ab. Sie geben, so March, nur schwache Hilfen für ein Verständnis zukünftiger Entwicklungen (vgl. March 1999: 2).

Das zweite Problem hängt mit Konflikten in Organisationen zusammen. Die Intelligenz im organisatorischen Handeln werde in Organisationen von ganz unterschiedlichen Akteuren angestrebt. Dabei sind die Vorlieben, Ziele und Identitäten der einen Beteiligten ganz anders als die von anderen Beteiligten. Was aus der Perspektive des einen Beteiligten intelligent erscheint, scheint aus der Perspektive eines anderen als unklug. Diese Inkonsistenzen führten, so March, zu Schwierigkeiten im Austausch von Informationen und bei der Kooperation im Projekt einer lernenden Organisation (vgl. March 1999: 2f).

Das dritte Problem ist das Problem der Ambiguität. Intelligenz suggeriert das Erreichen von vorher angestrebten Zielen. Aber in Organisationen sind die Ziele häufig so abstrakt formuliert, dass ihr Erreichen nicht gemessen werden kann. Wenn sie konkretisierbar sind, dann führt deren Erreichen häufig zu problematischen Nebenfolgen, die zu Neudefinitionen der Ziele führen (vgl. March 1999: 3).

Wenn das intelligente Handeln in Organisationen so schwierig ist, welche anderen Erklärungen für den hohen Energieaufwand, der in die Entwicklung von Konzepten wie Capacity Building und Capacity Development gesteckt werden, sind dann vorstellbar?

Die hier vorgestellte Analyse versucht das Capacity Building und Capacity Development nicht vorrangig über die Realität in den Dritte Welt Ländern zu erklären, sondern baut die Erklärungsmuster auf die Erwartungen auf, die an die Organisationen der Entwicklungshilfe in den Industrieländern herangetragen werden. Die Konzepte des Capacity Building und Capacity Development verweisen, so die These, vorrangig darauf, unter welchen Rechtfertigungszwängen westliche Entwicklungshilfeorganisationen stehen und mit welchen Mitteln sie auf diese Zwänge reagieren.

Diese in der Wahrnehmung von Entwicklungshilfeorganisationen vielleicht ketzerisch wirkende Erklärung steht in der Tradition einer wachsenden soziologischen Literatur, die versucht, Entwicklungshilfe nicht mehr vorrangig über die Anforderungen in den Dritte-Welt-Ländern zu erklären. Vielmehr geht es darum, die Erwartungen, die an die großen Entwicklungshilfeorganisationen als Transformationsriemen zwischen Geberstaaten und Empfängerorganisationen gestellt werden, als Ausgangspunkt von Organisationsanalysen zu nehmen (vgl. als die einschlägige englischsprachige Publikation Ferguson 1990; 1994; die beiden prominentesten deutschsprachigen Arbeiten für diese Herangehensweise sind Hanke 1996 und Rottenburg 2002).

Diese an den Organisationen der Entwicklungshilfe ansetzenden Erklärungen sollen die Funktionalität des Konzeptes des Capacity Building und Capacity Development nicht in Fragen stellen – im Gegenteil. Schon Philip Selznick hat darauf hingewiesen, dass Organisationen, die mit abstrakten Zielen und wenig präzisen Technologien ausgestattet sind, den Prozessen der Institutionalisierung viel stärker ausgesetzt sind als Organisationen mit klaren Zielen und genauen Techniken (vgl. Selznick 1957; siehe auch Scott 1995: 19).

Simpel ausgedrückt: 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. Natürlich können auch Unternehmen Legitimitätserwartungen nicht völlig ignorieren. Sie müssen signalisieren, dass sie Umweltschutz wichtig finden, Frauenförderung in ihrem Betrieb ernst nehmen und sich im Rahmen des Corporate Citizenship-Gedankens für das Gemeinwesen einsetzen. Aber in zugespitzten Situationen kann sich ein Unternehmen immer auf die Position zurückziehen, dass es letztlich darum gehe, die eigene Zahlungsfähigkeit aufrecht zu halten.

Entwicklungshilfeorganisationen sind aufgrund ihres 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. Je stärker dabei die (Selbst-)Kritik an der Wirksamkeit ihrer Interventionen ist, desto dringender die Notwendigkeit, durch neue Konzepte und durch die Darstellung permanenten Lernens zu signalisieren, dass man die Suche nach neuen (noch) erfolgreicher Konzepte nicht aufgeben wird.

## Literaturverzeichnis

- Abrahamson, Eric (1996): Management Fashion. In: *Academy of Management Review*, Jg. 21, S. 254-285.
- Abrahamson, Eric (1997): The Emergence and Prevalence of Employee Management Rhetorics: The Effects of Long Waves, Labor Unions, and Turnover, 1875 to 1992. In: *Academy of Management Journal*, Jg. 40, S. 491-554.
- Attems, Rudolf (1996): Es lebe der Widerspruch. In: Gutschelhofer, Alfred; Josef Scheff (Hg.): *Paradoxes Management. Widersprüche im Management – Management der Widersprüche*. Wien: Linde, S. 523-548.
- Barabba, Vincent; John Pourdehnad, Russell L Ackoff (2002): On Misdirecting Management. In: *Strategy & Leadership*; H. 5/2002, S. 5-9.
- Benders, Jos; Mark van Bijsterveld (2000): Leaning on Lean. The Reception of a Management Fashion in Germany. In: *New Technology, Work and Employment*, Jg. 15, S. 50-64.
- Berg, Elliot J. (1993): *Rethinking Technical Cooperation. Reforms for Capacity Building in Africa*. New York: UNDP.
- Blau, Peter M.; Richard A. Schoenherr (1971): *The Structure of Organizations*. New York: Basic Book.
- Boli, John; Frank Lechner (2001): Globalization and World Culture. In: Smelser, Neil J.; Paul B. Baltes (Hg.): *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Amsterdam, Band 9, S. 6261-6266.
- Chabbot, Colette (1999): Development INGOs. In: Boli, John; George M. Thomas (Hg.): *Constructing World Culture. International Nongovernmental Organizations since 1875*. Stanford: Stanford University Press, S. 222-248.
- Clark, Burton R. (1972): The Organizational Saga in Higher Education. In: *Administrative Science Quarterly*, Jg. 17, S. 178-184.
- Covey, Stephen R. (1990): *The 7 Habits of Highly Effective People*. New York, NY: Simon & Schuster.
- Cyert, Richard M.; James G. March (1963): *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dean, James W.; David E. Bowen (1994): Management Theory and Total Quality. Improving Research and Practice Through Theory Development. In: *Academy of Management Review*, Jg. 19, S. 392-418.
- DiMaggio, Paul J.; Walter W. Powell (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: *American Sociological Review*, Jg. 48, S. 147-160.

- Dicke, Klaus (2003): *Capacity Building. Möglichkeiten und Grenzen eines kooperativen Instruments zur internationalen Rechtsverwirklichung*. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden Policy Paper 20.
- Escobar, Arturo (1995): *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Esteve, Gustavo (1993): *Entwicklung*. In: Sachs, Wolfgang (Hg.): *Wie im Westen so auf Erden. Ein polemischer Handbuch zur Entwicklungspolitik*. Reinbek: Rowohlt, S. 89-121.
- Ferguson, James (1990): *The Anti-Politics Machine: "Development", Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferguson, James (1994): *The Anti-Politics Machine. "Development" and Bureaucratic Power in Lesotho*. In: *The Ecologist*, Jg. 24, S. 176-181.
- Gälweiler, Aloys (1987): *Strategische Unternehmensführung*. Frankfurt: Campus-Verlag.
- Gomez, Ricardo (2003): *Capacity Development für nachhaltige Entwicklung*. Eschborn: GTZ.
- Hanke, Stefanie (1996): *Weiß die Weltbank, was sie tut? Über den Umgang mit Unsicherheit in einer Organisation der Entwicklungsfinanzierung*. In: *Soziale Systeme*, Jg. 2, S. 331-360.
- Hasse, Raimund; Georg Krücken (1999): *Neo-Institutionalismus*. Bielefeld: transcript.
- Hilderbrand, Mary E. (2002): *Capacity Building for Poverty Reduction: Reflections on Evaluations of UN System Efforts*. Cambridge: MA. Unveröff. Ms. Harvard University.
- Hirschman, Albert O. (1967): *Development Projects Observed*. Washington, DC.: The Brookings Institution.
- Israel, Arturo (1987): *Institutional Development: Incentives to Performance*. Baltimore; London: Johns Hopkins University Press.
- Jaycox, Edward (1993): *Capacity Building. The Missing Link in African Development*. Transcript of Address to the African-American Institute Conference "African Capacity Building: Effective and Enduring Partnerships" Reston, Virginia May 20, 1993. Washington: World Bank.
- Jürgens, Ulrich (1994): *Arbeitsorganisation in japanischen Betrieben*. In: *WZB-Mitteilungen*, H. 2/1994, S. 29-31.
- König, Eckard; Thorsten Bührmann (2003): *Capacity Development*. Paderborn: Unveröff. Studie für die GTZ.
- Kühl, Stefan (2001): *Die Heimtücke der eigenen Organisationsgeschichte. Paradoxien auf dem Weg zum dezentralisierten Unternehmen*. In: *Soziale Welt*, Jg. 52, S. 383-402.
- Kühl, Stefan (2002): *Innovation trotz Imitation. Wie verändern sich Organisationsleitbilder?* In: *Industrielle Beziehungen*, Jg. 9, S. 157-185.
- Kühl, Stefan (2003): *Exit. Wie Risikokapital die Regeln der Wirtschaft verändert*. Frankfurt a. M.; New York: Campus.
- Kühl, Stefan; Pia Raffler (2004): *Capacity Building und Capacity Development*. Frankfurt a.M.: Literaturstudie für die KfW Entwicklungsbank.
- Levitt, Barbara; James G. March (1988): *Organizational Learning*. In: *Annual Review of Sociology*, Jg. 14, S. 319-340.
- Luhmann, Niklas (1964): *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, Niklas (1968): *Zweck-Herrschaft-System. Grundbegriffe und Prämissen Max Webers*. In: Mayntz, Renate (Hg.): *Bürokratische Organisation*. Köln; Bonn: Kiepenheue & Wietsch, S. 36-55.
- Luhmann, Niklas (1971): *Der Sinn als Grundbegriff der Soziologie*. In: Habermas, Jürgen; Niklas Luhmann (Hg.): *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie – Was leistet die Systemforschung?* Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 25-100.
- Luhmann, Niklas (1973): *Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1984): *Soziale Systeme*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (1989): *Differenzierung. Gesellschaftstheorie*. Bielefeld: unveröff. Ms.

- Luhmann, Niklas (1997): *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2000): *Organisation und Entscheidung*. Opladen: WDV.
- Lusthaus, Charles; Marie-Hélène Adrien; Mark Perstinger (1999): *Capacity Development. Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation*. Montreal: Universalia Occasional Paper No. 35, September 1999.
- March, James G. (1999): *Introduction*. In: March, James G. (Hg.): *The Pursuit of Organizational Intelligence*. Malden; Mass.; Oxford: Blackwell, S. 1-10.
- March, James G.; Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Martin, Joanne et al. (1983): *The Uniqueness Paradox in Organizational Stories*. In: *Administrative Science Quarterly*, Jg. 28, S. 438-453.
- Meyer, John W. (1980): *The World Polity and the Authority of the Nation-State*. In: Bergesen, Albert (Hg.): *Studies of the Modern World System*. New York, NY: Academic Press, S. 109-137.
- Meyer, John W. (2000): *Globalization: Sources and Effects on National States and Societies*, in: *International Sociology*, Jg. 15, S. 233-248.
- Meyer, John W.; Brian Rowan (1977): *Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony*. In: *American Journal of Sociology*, Jg. 83, S. 340-363.
- Micklethwait, John; Adrian Wooldridge (1998): *Die Gesundheits- Was die Rezepte der Unternehmensberater wirklich nützen*. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Mildeberger, Elisabeth (1999): *Capacity Building for Sustainable Development. Concepts, Strategies and Instruments of the German Technical Cooperation (GTZ)*. Eschborn: GTZ.
- Morgan, Peter (1998): *Capacity and Capacity Development. Some Strategies*. Note prepared for the Political and Social Policies Division. Hull: CIDA, Policy Branch.
- Morgan, Peter; Baser, Heather (1993): *Making Technical Cooperation More Effective. New Approaches in International Development*. Hull: CIDA, Technical Cooperation Division.
- Myrdal, Gunnar (1933): *Das Zweck/Mittel-Denken in der Nationalökonomie*. In: *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Jg. 4, S. 305-329.
- Nair, Govindan G. (2003): *Nurturing Capacity in Developing Countries. From Consensus to Practice*. In: *Capacity Enhancement Briefs*, H. 1/2003, S. 1-4.
- Nelson, Paul J. (1995): *The World Bank and Non-Governmental Organizations*. New York: St. Martin's Press.
- Nicolai, Alexander T. (2003): *Versteckte Kreisläufe in der Managementliteratur*. In: *zfo*, H. 5/2003, S. 272-278.
- Nunberg, Barbara; John Nellis (1995): *Civil Service Reform and the World Bank*. Washington, DC: World Bank Discussion Papers 161.
- Ortmann, Günther (1995): *Die Form der Produktion. Organisation und Rekursivität*. Opladen: WDV.
- Parsons, Talcott (1960): *Structure and Process in Modern Societies*. Glencoe, Ill.: Free Press.
- Rottenburg, Richard (2002): *Weit hergeholte Fakten. Eine Parabel der Entwicklungshilfe*. Stuttgart: Lucius und Lucius.
- Schacter, Mark (2000): *Capacity Building. A New Way of Doing Business for Development Assistance Organizations*. Ottawa: Institute On Governance, Policy Brief No. 6, January 2000.
- Scott, W. Richard (1995): *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks; London: Sage.
- Selznick, Philip (1957): *Leadership in Administration*. Evanston: Row Peterson.
- Simon, Herbert A. (1946): *The Proverbs of Administration*. In: *Public Administration Review*, Jg. 6, S. 53-67.
- Spath, Dieter (2003): *Ganzheitliche Produktionssysteme – eine neue Chance für produzierende Unternehmen*. In: *Ratio*, H. 3/2003, S. 9-11.



- Spreider, Marco (2004): *Integratives Kommunikationsmanagement in Projekten. Konzept – Fallstudien - Gestaltungsempfehlungen*. München; Mering: Rainer Hampp.
- Strang, David; John W. Meyer (1993): *Institutional Conditions for Diffusions*. In: *Theory and Society*, Jg. 22, S. 487-511.
- Strang, David; Michael W. Macy (2001): *In Search of Excellence: Fads, Success Stories, and Adaptive Emulation*. In: *American Journal of Sociology*, Jg. 107, S. 147-182.
- UNDP (1993): *Programme Approach Guiding Principles*. New York: UNDP.
- UNDP (1997): *Capacity Development*. Technical Advisory Paper No. 2, Bureau for Policy Development, June 1997. New York: UNDP.
- UNDP (1998): *Capacity Assessment and Development in a Systems and Strategic Management Context*. New York: Technical Advisory Paper No. 3, Bureau for Development Policy, January 1998.
- United Nations (1992): *Agenda 21*. New York: UN.
- Walgenbach, Peter (2000): *Die normgerechte Organisation. Eine Studie über die Entstehung, Verbreitung und Nutzung der DIN EN ISO 9000er Normreihe*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- World Bank (1998): *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank and International Monetary Fund (2000): *World Bank/IMF PRSP Progress Report*. Washington, DC: World Bank/IMF.
- World Bank and International Monetary Fund (2002): *The Progress Report on Implementing the Monterrey Consensus*. Washington, DC: World Bank/IMF.

PD Dr. Stefan Kühl  
LMU München  
Inst. f. Soziologie  
Konradstr. 6  
80801 München  
stefan.kuehl@soziologie.uni-muenchen.de