

Dienstleistungsorientiertes Management

- (1) Dienstleistungsorientiertes
Management in der Bewässerung
- (2) Partizipation und Dienstleistungs-
orientierung
- (3) Management der Qualität von
Dienstleistungen
- (4) Zur Evaluierung interaktions-
intensiver Dienstleistungen
- (5) Logistik von Dienstleistungen
- (6) Interinstitutionelle Verknüpfungen
und Dienstleistungsorientierung in
der ländlichen Entwicklung

5.1

Dienstleistungsorientiertes Management in der Bewässerung

Dienstleistungsorientiertes Management in der Bewässerung

Situationskonformes und dienstleistungsorientiertes Management in der Bewässerung

interact
DIENSTLEISTUNGSMANAGEMENT
IN BEWÄSSERUNGSSYSTEMEN

Walter Huppert

GTZ, Eschborn, September 1994

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung	1
Wichtige Merkmale von Dienstleistungen	3
Managementansätze in der Sachgüterproduktion	7
Erweiterte Managementansätze	8
Managementsituationen in der Bewässerung	12
Dienstleistungsorientiertes Management - das Beispiel der Planung	16
<u>Der Spezifizierungsgrad der Planung</u>	17
<u>Die Planungsorganisation</u>	18
<u>Planungsvorgehen und Planungshorizont</u>	21
Konsequenzen für die Bewässerungsplanung	23

Einleitung

Die Anforderungen an das Management von Bewässerungssystemen in Entwicklungsländern steigen: wachsende Konkurrenz mit anderen Sektoren um die knappe Ressource Wasser, steigende Ansprüche im Hinblick auf die Diversifizierung bewässerter Kulturen und in bezug auf die Umweltverträglichkeit gehören zu jenen Bedingungen, denen sich die Bewässerungswirtschaft bei abnehmender Mittelverfügbarkeit gegenüber sieht. Trotzdem wird erwartet, daß der Bewässerungssektor künftig seine Produktivität erheblich steigert. Dies kann aber nur gelingen, wenn sich das Management der Bewässerung substantiell verbessert. Anders ausgedrückt: die Erwartungen an die Bewässerung in der Zukunft können nur dann erfüllt werden, wenn die in der Bewässerung involvierten Organisationen ihre Leistungen wesentlich effizienter und effektiver erbringen, als dies gegenwärtig der Fall ist.

Nur: wer erbringt wem gegenüber welche Leistungen in der Bewässerung? Wo liegen hierbei Defizite? Wo handelt es sich um Überschneidungen, Parallelitäten oder gar um unnötige Leistungen? Wie sind die jeweiligen Leistungserstellungen zu planen, zu organisieren, zu kontrollieren?

Es muß erstaunen, daß trotz einer intensiv geführten Bewässerungsmanagement-Debatte im letzten Jahrzehnt Fragen wie diese in systematischer Form kaum gestellt worden sind. Klarheit darüber, welche Leistungen die verschiedenen an Gestaltung und Betrieb von Bewässerungssystemen beteiligten Organisationen erbringen, besteht in den seltensten Fällen. Und die Frage, welche unterschiedlichen Leistungstypen welche unterschiedlichen Managementansätze verlangen, wird bisher in der Praxis der Bewässerungswirtschaft kaum je gestellt.

Wie ist dies zu erklären? Wie kann eine solch frappante Kluft entstehen zwischen existentiell wichtigen Forderungen nach Leistungssteigerungen im Bewässerungssektor auf der einen Seite und einer fast völligen Vernachlässigung der Betrachtung der dort erbrachten oder zu erbringenden Leistungen auf der anderen Seite?

Die Gründe hierfür können u.a. auf die folgenden Gegebenheiten zurückgeführt werden:

1. Die wesentlichen Leistungen, die die in der Bewässerung engagierten Organisationen erbringen, sind **Dienstleistungen**. Dienstleistungen sind aber im wesentlichen "intangibel", d.h. physisch nicht faßbar und insofern häufig auch schwer zu beschreiben. Tiefergehende Betrachtungen zu den Charakteristika von Dienstleistungen, zu den Möglichkeiten ihrer Erfassung und Analyse und zu den Besonderheiten des Managements solcher Leistungen werden jedoch in der Entwicklungszusammenarbeit generell und in der Bewässerung im besonderen bisher nicht angestellt.

2. Die Erstellung von Dienstleistungen erfolgt, insbesondere im nichterwerbswirtschaftlichen Bereich, selten durch eine einzige Organisation oder Organisationseinheit. Sie geschieht vielmehr im Rahmen von - zum Teil sehr umfangreichen - **Netzwerken unterschiedlicher beteiligter Dienstleistungsorganisationen**. Im Bewässerungssektor kann ein solches Netzwerk z.B. bestehen aus Bewässerungsverwaltung, regionaler Bewässerungsorganisation, aus Wassernutzerverbänden, lokalen Genossenschaften und/oder Funktionsgemeinschaften, aus Inputlieferanten, diversen Nicht-Regierungsorganisationen usw. Die Erbringung von Dienstleistungen im Rahmen solcher Netzwerke bedeutet jedoch, daß die "primären" Dienstleistungen für die "Endabnehmer", z.B. für die Wassernutzer in der Bewässerung, nur dann erbracht werden können, wenn der Austausch einer **Vielzahl von unterstützenden Dienstleistungen** zwischen unterschiedlichen Beteiligten im Netzwerk funktioniert.

"Interorganisationale" Prozesse des Leistungsaustauschs und Aspekte organisationsübergreifender Leistungsbeziehungen sind jedoch nach Wissen des Verfassers in der Entwicklungszusammenarbeit bisher noch nicht ausführlich betrachtet worden.

3. Die Thematik des **Management von Dienstleistungen** ist ein relativ neues Feld der Managementwissenschaft. "Klassische" Managementansätze haben sich in Anlehnung an die Erfahrungen aus der Sachgüterherstellung entwickelt. Die Charakteristika und die Besonderheiten von Dienstleistungen bleiben deshalb i.d.R. außer acht.

Die aufgeführten Begründungen waren Veranlassung dafür, im Rahmen des "interact"-Projektes der GTZ auf die Merkmale von Dienstleistungen, auf ihre Erfassung und Analyse und auf die Managementbesonderheiten von Dienstleistungen intensiv einzugehen. Das zuletzt genannte Thema ist Gegenstand der folgenden Betrachtungen. Die Charakteristika von Dienstleistungen werden hierbei nur einleitend und in verkürzter Form besprochen¹. Die Erfassung und Analyse von Dienstleistungen, die eine wichtige Ausgangsbasis für Managementverbesserungen darstellen, werden in separaten Diskussionspapieren erläutert, die als Ergänzung zu dem hier vorgelegten Beitrag anzusehen sind².

Wichtige Merkmale von Dienstleistungen

Versucht man, die Besonderheiten von Dienstleistungen zu erfassen, so fällt zunächst ins Auge, daß Dienstleistungen sehr verschiedenartig sind. Dienstleistungen in der Bewässerung machen hiervon keine Ausnahme: Wasserbereitstellung, landwirtschaftliche Beratung, Kreditversorgung, aber auch Koordinierungsleistungen, Informations- und Vertretungsleistungen machen es schwer, das Gemeinsame herauszufiltern, das die Besonderheit solcher Dienstleistungen ausmacht.

Neuere Definitionsversuche gehen von einem Kontinuum zwischen "reiner" Sachgüterproduktion und "reiner" Dienstleistungserstellung aus (vgl. hierzu Abb. 1). Hierbei wird das eine extreme Ende, die "reine" Sachgüterproduktion, folgendermaßen charakterisiert: sie bringt ein "reines" Sachgut hervor, d. h. ist zum einen ein materielles, also "tangibles" Gut. Sie ist zum anderen eine Leistung, deren Produktion ohne oder unter sehr geringer Mitwirkung des Kunden erfolgt. Ein Beispiel für solche "reinen" Sachgüterproduktion ist der Bergbau. Die abgebauten Güter - z. B. Salz und Kohle - sind materielle Güter und eine Interaktion mit dem Kunden findet bei der Produktion - dem Salz oder Kohleabbau - praktisch nicht statt.

"Reine" Dienstleistungen sind nach einem solchen Verständnis demgegenüber immaterielle Leistungen, deren Erstellung eine intensive Interaktion mit dem Kunden/Klienten erfordert. Beratungsleistungen und Leistungen der Wissensvermittlung sind hierfür passende Beispiele. Qualitativ hochstehende Lehr- oder Beratungsleistungen werden sich

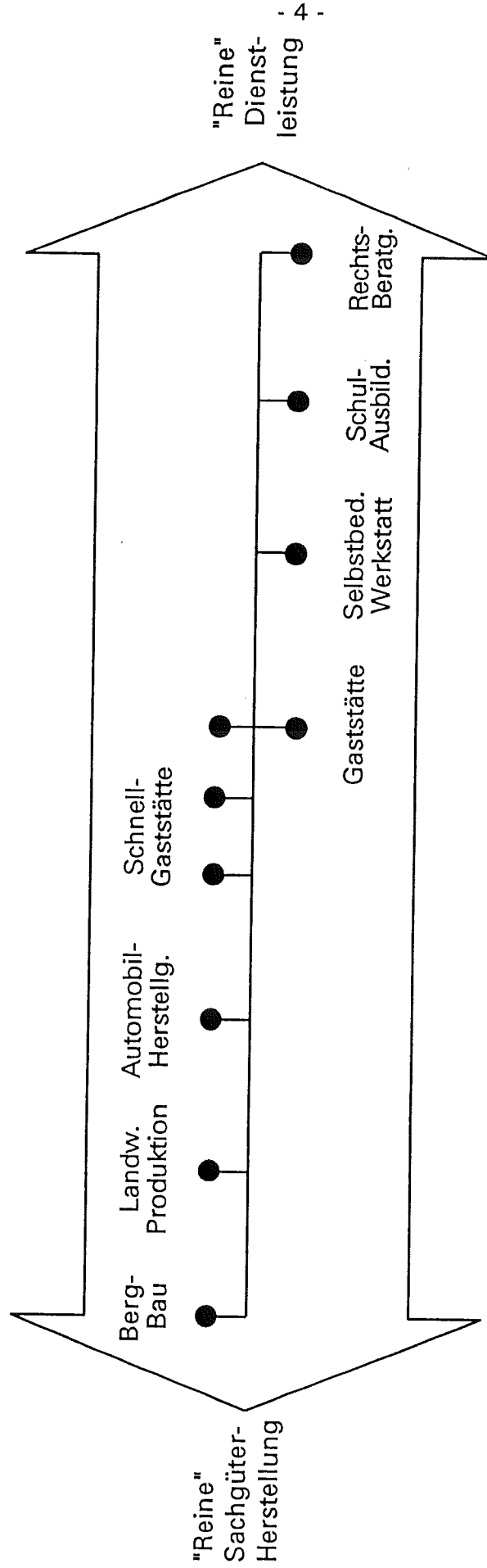
¹ Für eine detaillierte Betrachtung hierzu vgl. HUPPERT (1994 a)

² Vgl. HUPPERT UND URBAN (1994) und HUPPERT (1994 b)

Das Kontinuum Sachgüterproduktion - Dienstleistungserstellung

(Quelle: Voss et al, 1985)

Abb. 1



ohne engagierte Mitwirkung der zu belehrenden oder zu beratenden Personen kaum erbringen lassen³.

Normalerweise aber werden Dienstleistungen zwischen den beiden extremen Enden des beschriebenen Kontinuums einzuordnen sein. "Wasserbereitstellung" als Dienstleistung z.B. beinhaltet zwar die materielle Komponente des Wassers, besteht aber im wesentlichen in dem immateriellen Prozess, dieses Wasser zur richtigen Zeit, in der richtigen Menge und am richtigen Ort bereitzustellen und zwar in einer verlässlichen und vorhersehbaren Weise. Dieser Prozess kann nun, je nach Art der Wasserbereitstellung, in mehr oder weniger intensiver Interaktion mit den "Kunden", den Wassernutzern, erfolgen. Bei unterwasserseitiger Kontrolle und Bereitstellung auf Nachfrage ("on demand"), wird der Kontakt zwischen den Dienstleistern und den Abnehmern gering sein. Bei oberwasserseitiger Kontrolle und Bereitstellung auf Abstimmungsbasis dagegen kann die erforderliche Interaktion u.U. beträchtlich sein.

Generell bedeutet dies, daß auch in der Bewässerung zwischen stärker "produktorientierten" Dienstleistungen mit materieller Komponente und einer geringeren Intensität der Interaktion mit dem Kunden auf der einen Seite, und stärker "prozessorientierten" Dienstleistungen auf der anderen Seite zu unterscheiden ist, bei denen es sich weniger um materielle Produkte, als um Prozessabläufe handelt, die eine intensive Interaktion mit dem Kunden erfordern.

In ihren extremen Ausprägungen lassen sich die Sachgüterproduktion und die Dienstleistungserstellung mithin folgendermaßen voneinander abheben (vgl. Abb. 2):

Bei der Herstellung von Sachgütern werden diese Güter ohne wesentliche Mitwirkung des Kunden produziert und erst danach - u.U. nach einer Zwischenlagerung - als fertige Ware an den Kunden ausgeliefert. Bei Dienstleistungen, die in ihrem Charakter den o.g. "reinen" Dienstleistungen nahe kommen, ist die Leistungserstellung ohne Mitwirkung des Kunden dagegen gar nicht erst möglich. Die Erstellung der Dienstleistung kommt erst in einer **Interaktion** zwischen Leistungsanbieter und Leistungsabnehmer zustande.

Dies bedeutet, daß die Erstellung von Dienstleistungen sehr wesentlich durch die Interaktionserfordernisse zwischen Anbieter und Abnehmer geprägt wird.

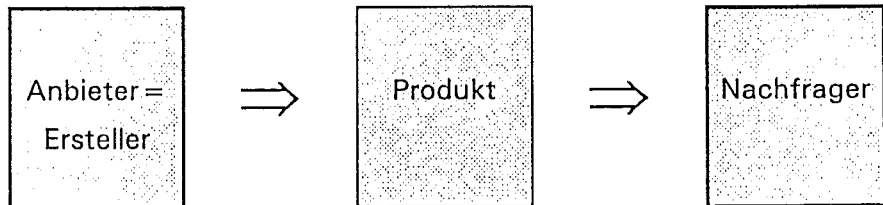
³ Das Beispiel zeigt anschaulich die Schwierigkeiten der definitiven Charakterisierung von Dienstleistungen: Leistungen der Wissensvermittlung können durchaus stark materiellen Charakter haben bei geringer Interaktion mit dem Klienten. Eine Wissensvermittlung per Buch und Tonbandkassette wäre ein Beispiel hierfür.

Dieses Charakteristikum hat für das Management von Dienstleistungen erhebliche Konsequenzen. Hierauf wird im folgenden eingegangen.

Abb. 2 Vom "Sachgütermodell zum "Dienstleistungsmodell"

Sachgütererstellung:

* Leistungserstellung durch Anbieter



* Nachfrager = "Consumer"

Input/
Transformation

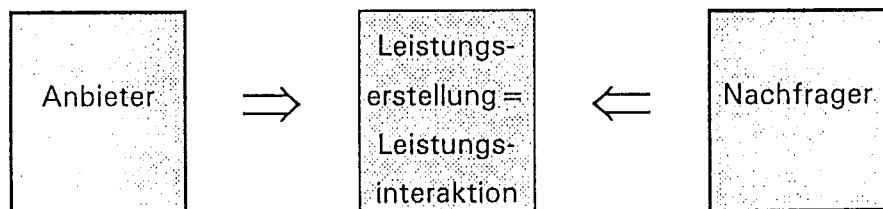
Output

Absatz

Verbrauch/
Verwertung

Dienstleistungserstellung:

* Leistungserstellung durch Anbieter und Nachfrager



* Nachfrager = "Prosumer"

Leistungsbereitschaft
(+ "Backroom"-
Leistung)

Transformation
+
Konsum

Mitwirkungs-
bereitschaft

Managementansätze in der Sachgüterproduktion

Managementansätze in der Sachgüterproduktion, d.h. Überlegungen dazu, wie die Produktherstellung geplant und kontrolliert, organisiert und gesteuert werden soll, unterscheiden sich nach der gängigen Managementlehre grundlegend voneinander, wenn die beiden folgenden extrem gegensätzlichen Situationen gegeben sind:

Situationen vom Typ A ("Fabrik-Modell") sind dadurch gekennzeichnet, daß hier bei der Herstellung des Produktes Aufgaben zu erfüllen sind, die sich in sogenannte "gut strukturierte" Aufgaben zerlegen lassen, d.h. in einfache, häufig auch gleichbleibende Teilaufgaben, die nur geringe Problemlösungsanforderungen stellen ("Routineaufgaben"). Dies wiederum setzt voraus, daß klare und gleichbleibende Ergebnisvorgaben bestehen und daß sich die Umstände, unter denen die Produktion von statten geht, längerfristig nicht verändern. Bedingungen, wie sie in den Anfängen der industriellen Massenfertigung gegeben waren - z.B. in der Textilindustrie oder in der Metallverarbeitung - entsprechen in etwa diesem Situationstyp.

Situationen vom Typ B ("Modell Forschungslabor") dagegen sind dadurch geprägt, daß hier bei der Produktherstellung komplexe, sich häufig verändernde Aufgaben anfallen, die einer routinemäßigen Erledigung kaum zugänglich sind. Solche Bedingungen entsprechen einer Situation, wie sie häufig bei der Herstellung von Einzelgütern im Handwerk oder bei komplexen Herstellungsprozessen in der Industrie, z.B. in Forschungslabors oder Entwicklungsabteilungen gegeben ist.

Ohne hier bereits näher auf die Unterschiede einzugehen, die das Managementhandeln in diesen beiden extrem verschiedenartigen Situationen erfordert - dies wird weiter unten im Text erfolgen -, so läßt sich doch unschwer absehen, daß in beiden Gegebenheiten sehr unterschiedliche Ansätze angebracht sein werden:

In der Situation A werden sich präzise und detaillierte Produktionsziele formulieren lassen, die Planung wird sehr genau auf diese Ziele ausgerichtet sein können und der Herstellungsprozess wird durch klare Regelungen und Vorschriften organisiert und kontrolliert und sehr stark von außen, durch "Überwachung" gesteuert werden können.

In der Situation B dagegen - man denke an die erwähnte Arbeit in einem Forschungslabor - wird man in der Regel nur ungefähr beschreiben können, was erreicht werden soll. Es wird hier sogar häufig vorkommen, daß sich diese Ziele im Laufe des Produktions-

prozesses verändern, wenn unerwartete Zwischenergebnisse dies nahelegen. Die Planung wird deshalb hier mehr orientierenden Charakter haben und der Produktionsprozess wird eher von den Ausführenden selbst unter Anwendung ihres professionellen Verständnisses organisiert und kontrolliert werden müssen, als durch Normen und Regeln von außen.

Die Realität des Managementhandelns in der Sachgüterproduktion wird sich im Regelfall zwischen diesen beiden Extremen abspielen, wobei unterschiedliche Aufgaben entsprechend ihrer Einordnung unterschiedliche Managementansätze verlangen, je nachdem, wie verschieden die beschriebene **Routinisierbarkeit** dieser Aufgaben einzuschätzen ist.

Managementüberlegungen, die ein "situationskonformes" Handeln in der Sachgüterproduktion anstreben, beziehen sich bis heute sehr stark auf die beiden erläuterten Konstellationen ⁴.

Erweiterte Managementansätze

Bezieht man Sachgüter und Dienstleistungen in die Betrachtung ein und fragt man wiederum nach jenen unterschiedlichen Situationen, die ein grundsätzlich unterschiedliches Management verlangen, so reicht die Unterscheidung in Situationen mit wenig oder stark routinisierbaren Aufgaben nicht mehr aus. Zusätzlich sind jetzt auch noch jene Situationen voneinander zu unterscheiden, in denen sich die Dienstleistungserstellung unterschiedlich gestaltet.

Das oben erwähnte Kriterium der **Höhe der Interaktionserfordernisse** bei der Aufgabenerfüllung/Leistungserstellung tritt damit als Unterscheidungsmerkmal neben das Kriterium der Routinisierbarkeit der Aufgaben.

Hohe Interaktionserfordernisse bei der Aufgabenerfüllung bzw. bei der Leistungserstellung liegen dann vor, wenn der wesentliche Teil der Zeit, den die Aufgabenerfüllung/Leistungserstellung in Anspruch nimmt, im Kontakt mit den "Kunden" verbracht werden muß ⁵. Dies kann nun zweierlei bedeuten:

⁴ HILL, FEHLBAUM und ULRICH z.B. bauen auf dieser Gegenüberstellung ihre "klassische" situative Organisationslehre auf. Vgl. HILL, FEHLBAUM UND ULRICH (1981).

⁵ Die anglo-amerikanische Managementliteratur spricht in diesem Zusammenhang von "high encounter services". Vgl. z.B. COWELL (1984), S.205 und MILLS (1986), S.43 ff.

* Hohe Interaktionserfordernisse können bedeuten, daß die Aufgabenerfüllung/Leistungserstellung eine Vielzahl von Kundenkontakten erfordert, wobei jedoch die Beziehungsintensität zwischen Kunde/Klient beim einzelnen Kontakt relativ gering ist. Ein Beispiel hierfür ist die Dienstleistung des Schalterangestellten bei einer Bank. Die Interaktionserfordernisse dieser Aufgabe sind hoch, weil der Anteil der Arbeitszeit, der im Kontakt mit Kunden verbracht wird, ebenfalls hoch ist. Es handelt sich jedoch um eine Vielzahl verschiedener Kontakte, wobei die Intensität der Beziehung zwischen dem Angestellten und dem Kunden i.d.R. nicht sonderlich intensiv ist und sich auf den Austausch bestimmter Informationen beschränkt.

* Hohe Interaktionserfordernisse können aber auch bedeuten, daß die Aufgabenerfüllung/Leistungserstellung nur wenige Kundenkontakte erfordert, daß diese Kontakte aber von langer Dauer und deshalb i.d.R. auch von einer vergleichsweise hohen Beziehungsintensität geprägt sind. Beispiele hierfür sind viele Leistungen aus den Bereichen Beratung und Wissensvermittlung.

Legt man die beiden Dimensionen **Grad der Routinisierbarkeit** bei der Aufgabenausführung und **Höhe der Interaktionserfordernisse** einer Typologie unterschiedlicher Managementsituationen zugrunde, so ergibt sich die in Abb. 3 dargestellte Matrix.

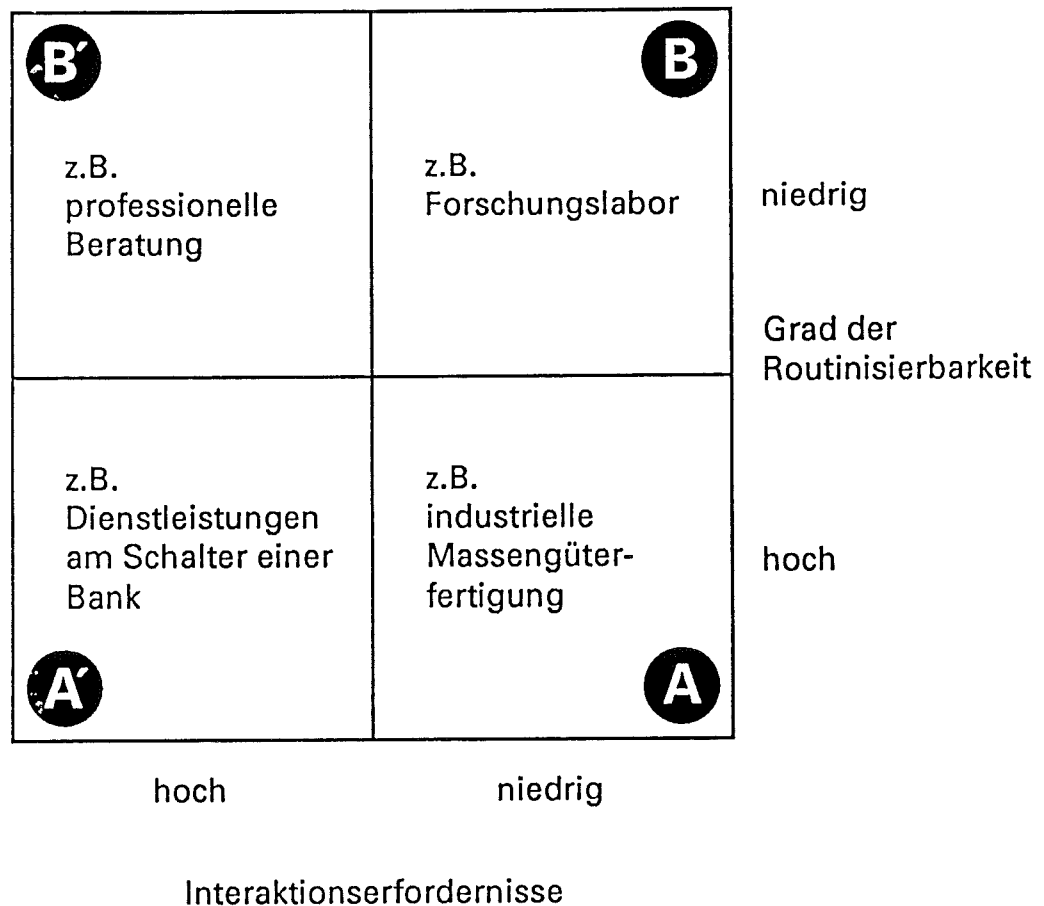
Neben den oben bereits beschriebenen Grundsituationen vom Typ A und Typ B ergeben sich damit zwei weitere Situationstypen, die grundsätzlich andersartige Managementansätze verlangen:

Situationen vom Typ A' ("Bank-Modell") beziehen sich auf gut routinisierbare Aufgaben, die aber mit hohen Interaktionserfordernissen mit den Kunden/Klienten verbunden sind. Da es sich um Routineaufgaben handelt, sind die Interaktionen i.d.R. von kürzerer Dauer und erfordern nur eine geringe Beziehungsintensität zwischen Kunde/Klient und Ersteller.

Situationen vom Typ B' ("Berater-Modell") sind Gegebenheiten, die durch wenig routinisierbare Aufgaben gekennzeichnet sind, in derselben Weise, wie dies bei den Typ-B-Situationen der Fall ist. Zusätzlich sind die Aufgaben hier jedoch durch hohe Interaktionserfordernisse charakterisiert. Die komplexen Aufgabenstellungen bringen es mit sich, daß Interaktionen von längerer Dauer und relativ hoher Beziehungsintensität die Regel sind.

Abb. 3 Unterschiedliche Grundsituationen für das Managementhandeln

(Quelle: Huppert, 1989)



Daß auch diese beiden Grundsituationen tendenziell voneinander unterschiedliche Managementansätze erfordern, die sich noch dazu von den bereits genannten Ansätzen der Sachgüterproduktion unterscheiden, läßt sich nachvollziehen, ohne daß bereits auf die weiter unten dargestellten Einzelheiten eingegangen wird:

Die komplexen Aufgaben bzw. Leistungen, die in **Typ B'-Situationen** ("Berater-Modell") zu bearbeiten sind, erfordern eine länger dauernde und intensive Mitwirkung des Kunden/Klienten. Damit werden die unvorhersehbaren, veränderlichen und wenig beeinflussbaren Reaktionen auf der Kundenseite Bestandteil des Leistungserstellungsprozesses. Dies stellt von der Zielbestimmung über die Planung, die Organisation und die Kontrolle bis zur Steuerung der Leistungen gänzlich neuartige Anforderungen an das Management, die von der "klassischen" Managementlehre bisher nicht betrachtet worden sind.

In **Typ-A-Situationen** ("Bank-Modell") dagegen liegt das Schwergewicht der Leistungserstellung i.d.R. nicht bei der Interaktion mit dem Kunden. Der kurzen Austauschbeziehung muß eine weitgehend eigenständige Dienstleistungserstellung durch den Anbieter vorausgehen oder nachfolgen. Die eigentliche Leistung einer Bank z.B. folgt i.d.R. dem Kontakt mit dem Kunden nach oder geht diesem voraus. Der Situationstyp A' muß deshalb durch zwei Teilsituationen beschrieben werden: durch die eigentliche A'-Situation im Bereich der "Kontaktorganisation", in dem die Interaktion mit dem Kunden stattfindet und die Situation im Bereich der Erstellung des Dienstleistungsangebots, der "Angebotsorganisation", für die Situationsgegebenheiten zwischen den Extremen Situationen vom Typ A oder B maßgebend sein können.

Das Management von Dienstleistungen in solchen Situationen muß deshalb sehr stark auf die Abstimmung zwischen diesen beiden Bereichen ausgerichtet sein, ein Aspekt, der bei Managementüberlegungen in der Sachgüterindustrie bisher in keiner Weise Gegenstand der Betrachtung war.

Bevor darauf eingegangen wird, was dies im einzelnen für die Wahrnehmung der unterschiedlichen Managementfunktionen bedeutet, soll im folgenden kurz gezeigt werden, wie sich die beschriebenen Situationen in der Bewässerung wiederfinden.

Managementsituationen in der Bewässerung

Es läßt sich die These vertreten, daß ein wesentlicher Teil der gravierenden Managementprobleme in der Bewässerung darin begründet liegt, daß die Bewässerung sehr unterschiedliche Arbeitsbereiche umfaßt, die sehr verschiedenartige Grundsituationen für das Management darstellen, daß aber in der Praxis des Managementhandelns kaum situationsbezogen differenziert wird. Die nötige Übereinstimmung zwischen der jeweiligen Situation und den darauf ausgerichteten Managementansätzen ist bisher nur selten gegeben. Damit werden Managementprobleme vorprogrammiert ⁶.

Im folgenden werden einige fiktive Beispiele für die Zuordnung einzelner Arbeitsbereiche der Bewässerung zu den oben erläuterten Situationstypen dargestellt:

TYP-A-Situation ("Fabrik-Modell")

In großen Bewässerungsorganisationen, die über eine eigene Infrastrukturabteilung verfügen, werden häufig vorgefertigte Bauteile oder Kleinbauwerke (Meßwehre, Absturzbauwerke, Verteilungsboxen usw.) hergestellt. Falls es sich hierbei um eine große organisatorische Einheit handelt, die längere Zeit unter stabilen Produktionsbedingungen sehr viele dieser Teile herstellt, handelt es sich hier um Situationsbedingungen, die dem o.g. Typ A sehr nahe kommen: in der Arbeitseinheit sind im wesentlichen Routineaufgaben zu erfüllen. Notwendigkeiten zur Interaktion mit den Klienten, den Wassernutzern, bestehen kaum.

TYP-B-Situation (Modell "Forschungslabor")

Die Arbeitseinheit einer Bewässerungsorganisation, die für den Betrieb einer kleinen bewässerungslandwirtschaftlichen Versuchsstation verantwortlich ist, sieht sich u.U. Situationsbedingungen gegenüber, die der oben beschriebenen Extremsituation vom Typ B nahe kommen.

⁶ Diese These stützt sich auf sogenannte "situative" Ansätze der Managementlehre ("Kontingenztheorie"), die davon ausgehen, daß unterschiedliche Situationen ein unterschiedliches, auf die jeweilige Situation abgestimmtes Managementhandeln erfordern, wenn dieses Handeln effektiv sein soll. Es erscheint deshalb sinnvoll, bestimmte idealtypische Grundsituationen und das für sie "situationskonforme" Managementhandeln zu definieren und das Managementvorgehen an den damit vorgegebenen Leitlinien auszurichten. Vgl. hierzu HILL, FEHLBAUM und ULRICH in der deutschsprachigen und KAST und ROSENZWEIG in der anglo-amerikanischen Literatur. Zum situativen Management in der Dienstleistungserstellung vgl. HUPPERT (1987) und WOHLGEMUTH (1989).

Die Aufgabenstellung ist komplex und sie ist veränderlich, da sie sich aus den wechselnden Problemstellungen des im Aufbau oder im Betrieb befindlichen Bewässerungssystems ergibt. Dementsprechend gering ist die Routinisierbarkeit dieser Aufgaben. Die Verfahren der Versuchsdurchführung müssen sich flexibel den unterschiedlichen Problemstellungen anpassen können.

Geht man davon aus, daß die Versuchsstation vorwiegend mit Fragestellungen zu tun hat, die für die Station selbst keinen intensiven Informationsaustausch mit den Bewässerungsbauern verlangen, dann sind darüberhinaus nur geringe Interaktionserfordernisse gegeben.

TYP-B'-Situation ("Berater-Modell")

Die Arbeitseinheit einer Mehrzweck-Bewässerungsorganisation, die sich am ehesten einer Situation gegenüber sieht, die dem o.g. Typ B' entspricht, ist die landwirtschaftliche Beratung.

Hier sind komplexe Aufgaben zu lösen, die im übrigen sehr veränderlich sein können. Dies deshalb, weil sie in hohem Maße von Klima- und Produktionsbedingungen, von Inputversorgung und Marktsituation und nicht zuletzt von den unterschiedlichen Wünschen und Erwartungen der Bewässerungslandwirte abhängig sind.

Die Interaktionserfordernisse sind i.d.R. sehr hoch: die Kontakte zwischen den Beratern und den Landwirten machen einen großen Teil der Beratungsarbeit aus und sind u.U. sehr beziehungsintensiv.

TYP-A'-Situation ("Bank-Modell")

Situationsbedingungen, die weitgehend dem oben erläuterten Typ A' nahekommen, können u.a. gegeben sein, wenn eine größere Mehrzweck-Bewässerungsorganisation außer der Wasserbereitstellung auch andere Inputs, z.B. Dünger oder Saatgut an die Wassernutzer abgibt.

Die Arbeitseinheit, die mit dieser Inputbereitstellung befaßt ist, kann sich einer Typ-A'-Situation gegenübersehen, wenn diese Bereitstellung bereits eingespielt ist. Die Landwirte haben dann den Status von "Abnehmern" und es sind i.d.R. nur kurze, routinemäßige Kontakte zwischen ihnen und den zuständigen Mitarbeitern der Organisation erforder-

derlich. Die Interaktionserfordernisse sind zwar hoch, aber es bleibt i.d.R. bei kurzen, repetitiven Kontakten zwischen den Mitarbeitern und den Landwirten.

Die Aufgabenerfüllung durch die Mitarbeiter kann zwar weitgehend routinisiert werden, dabei muß aber eine gute Abstimmung mit den Interaktionserfordernissen erfolgen.

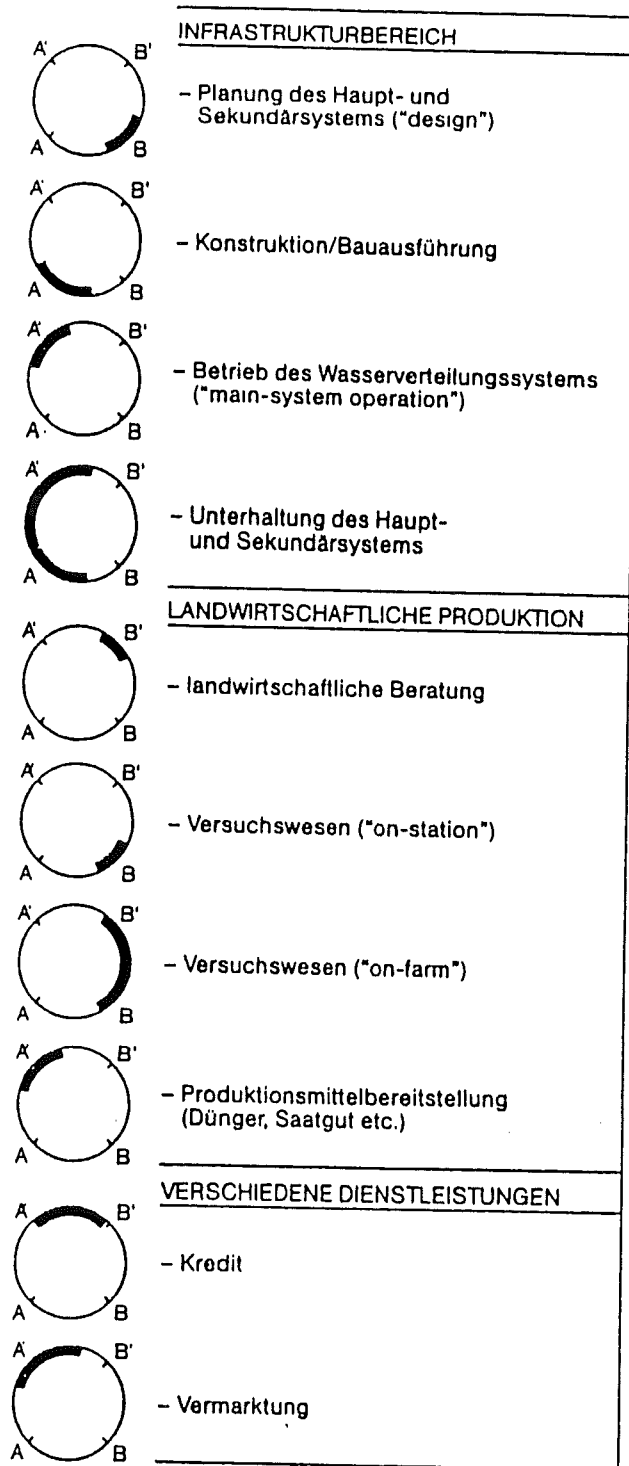
In Abb. 4 werden verschiedene Arbeitseinheiten betrachtet, wie sie in einer größeren Bewässerungsorganisation häufig vertreten sind. Versucht man näherungsweise, diese Arbeitsbereiche den o.g. Situationstypen zuzuordnen, so ergeben sich die in der Abbildung dargestellten Zuordnungen.

Die Abbildung zeigt sehr deutlich, daß in unterschiedlichen Arbeitsbereichen der Bewässerung sehr unterschiedliche Ausgangssituationen für das Management bestehen. Das Managementhandeln, d.h. das Planen, Organisieren, Kontrollieren und Führen muß aber entsprechend der jeweiligen Situation unterschiedliche Akzente setzen.

In welcher Weise sich die Wahrnehmung der Managementfunktionen in den verschiedenen Grundsituationen tendenziell unterscheiden muß, wenn ein "situationskonformes" und gleichzeitig ein dienstleistungsorientiertes Management beabsichtigt ist, kann im Detail aus den Tabellen 1 bis 4 am Ende des Textes ersehen werden. Eine Erläuterung und Illustration der dort gemachten Angaben erfolgt im weiteren am Beispiel der Managementfunktion "Planung". Zweck dieser Ausführungen ist es, den hier vertretenen situationsbezogenen Ansatz zum dienstleistungsorientierten Management in der Bewässerung an Details zu erläutern und seine Praxisrelevanz aufzuzeigen. Entsprechende Überlegungen zu den Managementfunktionen "Kontrolle", "Organisation" und "Führung" bleiben auf tabellarische Zusammenfassungen beschränkt. Einzelheiten hierzu können dem zugehörigen Grundlagentext entnommen werden ⁷.

⁷ Vgl. HUPPERT (1989), S.205 ff

Abb. 4 Situationsbedingungen unterschiedlicher Arbeitsbereiche in einer großen Mehrzweck - Bewässerungsorganisation



Dienstleistungsorientiertes Management - das Beispiel der Planung

Im folgenden sollen die Besonderheiten einer dienstleistungsorientierten Planung herausgestellt werden. Um die Andersartigkeit einer auf die Erstellung von Dienstleistungen bezogenen Planung gegenüber einer Planung verständlich zu machen, wie sie bei der Produktion von Sachgütern angebracht ist, werden im folgenden verschiedene Planungsmerkmale näher betrachtet. Es wird diskutiert, welche Ausprägung diese Merkmale in den o.g. vier Situationstypen haben müßten, wenn von einer situationskonformen Planung gesprochen werden soll. Aus einer solchen Gegenüberstellung werden dann die Besonderheiten einer auf die Erstellung von Dienstleistungen gerichteten Planung im Vergleich zur Planung in der Sachgüterproduktion deutlich nachvollziehbar.

Die situationsabhängigen Planungsmerkmale, auf die hier Bezug genommen wird, sind die folgenden ⁸:

- a) Der **Spezifizierungsgrad der Planung**, d.h. die Klarheit, Eindeutigkeit und Operationalisierbarkeit der Ziele, die der Planung zugrunde liegen und der daraus folgende Detaillierungsgrad der Planung.
- b) Die **Planungsorganisation**, d.h. die Struktur des Planungssystems
- c) Das **Planungsvorgehen**
- d) Der **Planungshorizont**, d.h. der Zeitraum, auf den sich die Planung erstrecken soll.

Im Folgenden wird diskutiert, welche unterschiedliche Ausprägung diese Planungsmerkmale tendenziell erfahren müssen, wenn ein situationskonformes Management angestrebt werden soll.

⁸ Vgl. hierzu HUPPERT (1989), S. 210 ff.

Der Spezifizierungsgrad der Planung

Eine Planung mit hohem Spezifizierungsgrad ist eine Planung, bei der präzise und minutiöse Planungsdetails herausgearbeitet werden können. Eine solche Planung setzt die Formulierung klarer, eindeutiger, operationalisierbarer und konsistenter Ziele voraus. Solche Ziele lassen sich in entsprechend klare Teilziele, d.h. in Ergebnisse oder Aufgaben unterteilen, die dann Gegenstand einer sehr detaillierten Planung sein können⁹.

Die genannten Voraussetzungen für eine spezifische Planung sind de facto nur in Gegebenheiten erfüllt, die dem o.g. **Situationstyp A**, dem "Fabrik-Modell", ähnlich sind. Nur unter solchen Umständen, d.h. bei gleichbleibenden Produktionsbedingungen, klaren und unveränderlichen Zielvorgaben und bei Aufgabenstellungen, die sich in einfache und genau beschreibbare Teilaufgaben zerlegen lassen, wird ein hoher Spezifizierungsgrad der Planung zu realisieren sein.

In Situationsgegebenheiten dagegen, die sich dem **Situationstyp B** ("Modell Forschungslabor") zuordnen lassen, ist ein hoher Spezifizierungsgrad der Planung dagegen kaum zu erreichen. Für schlecht strukturierte Aufgabenstellungen, die auf veränderliche Rahmenbedingungen, auf vage Zielbeschreibungen oder eine geringen Vorhersehbarkeit der Handlungswirkungen zurückgehen können, ist eine "direktionale" Planung eher geeignet.

Der Vorteil größerer Flexibilität der Planung geht aber hierbei auf Kosten der Planungsgenauigkeit¹⁰.

In Situationsbedingungen, in denen die Aufgabenstellung eine intensive Interaktion mit Klienten verlangt, wie dies in **Typ-B'**-ähnlichen Situationen ("Berater-Modell") der Fall ist, ist die Planung mit einem zusätzlichen Problem verbunden. Hier ist die Ergebnisbeschreibung nicht nur vage und veränderlich, wie dies für Typ-B-Konstellationen charakteristisch ist, sondern es muß vielfach zunächst von einer **fehlenden Ergebnisbeschreibung** ausgegangen werden. Häufig bestehen sowohl beim Dienstleistungsanbieter, als auch beim Kunden/Klienten nur "Vermutungen" bezüglich der Art und Qualität der zu erbringenden Leistungen¹¹. Dies bedeutet, daß eine Präzisierung von Teilzielen bzw. Ergebnisvorgaben erst im Verlauf der Dienstleistungserstellung möglich wird. Die Zielbildung findet hier zum Teil erst zeitlich parallel zur Implementierung statt¹².

⁹ Vgl. ROBBINS (1984), S. 122

¹⁰ Ebd., S.123

¹¹ SCHEUCH (1982), S. 113

¹² Ebd., S. 113/114

Konkret bedeutet dies, daß in Typ-B'-ähnlichen Bedingungen von einem besonders niedrigen Spezifizierungsgrad der Planung ausgegangen werden muß. In solchen Situationen einen hohen Spezifizierungsgrad anzustreben, hieße, dem genannten Zielbildungsprozess auszuweichen und die Kundenziele zu vernachlässigen. Pläne werden jedoch erst dann handlungsrelevant, wenn sie von den Planungsverantwortlichen und den von der Planung Betroffenen akzeptiert worden sind ⁽¹³⁾. Bei dem zuletzt genannten Vorgehen ist deshalb mit erheblichen Akzeptanzproblemen seitens der Kunden/Klienten zu rechnen.

In Typ-A'-Konstellationen ("Bank-Modell") besteht dieses Zielbildungsproblem im Grunde auch. Durch die Kenntnis der Kundenbedürfnisse, durch die kurzen, wiederholten Kontakte mit den Kunden und durch die geringen Problemlösungsanforderungen der Dienstleistungsaufgabe läßt sich hier jedoch die Vermutung über die erwartete Leistung erheblich schneller konkretisieren. Der Spezifizierungsgrad der Planung kann damit höher sein, als für Typ-B'-Bedingungen, d. h. für das "Berater-Modell".

Für Typ-A'-Konstellationen wird sich außerdem der Spezifizierungsgrad der Planung für die Angebotsorganisation und die Kontaktorganisation in der Regel unterscheiden. Wichtig ist, daß der Spezifizierungsgrad der Planung genügend Flexibilität erlaubt, um eine kurzfristige Plananpassung an Bedürfnisse des Kunden/Klienten zu ermöglichen ⁽¹⁴⁾.

Die Planungsorganisation

Die Planungsorganisation beschreibt die Struktur des Planungssystems, d.h. die Art und Weise, wie die Gesamtplanung in Planungsbereiche und Einzelpläne differenziert wird, und wie die gegenseitige Abstimmung der Pläne untereinander gesichert wird.

Unter Bedingungen gleichbleibender, routinisierbarer Aufgabenerfüllung, wie sie die oben beschriebene **Grundsituation vom Typ A** (Fabrikmodell) kennzeichnet, läßt sich der Produktionsprozess relativ klar in einen Input-, einen Transformations- und einen Outputbereich gliedern. Entsprechend klar lassen sich in diesem Fall auch die folgenden Planungsbereiche voneinander abgrenzen:

- i) Die Planung von inputbezogenen Aufgaben, wie Personalplanung, Ausrüstungsgüter-/Materialplanung und Finanzplanung

¹³⁾ STAEHLE (1983), S.91

¹⁴⁾ Vgl. hierzu SCHEUCH (1982), S.110

- ii) Die Planung der Aufgaben in bezug auf das Transformationssystem, z.B. Produktionsablaufplanung, Organisationsplanung
- iii) Die Planung von outputbezogenen Aufgaben, wie Absatz- und Evaluierungsplanung

Diese klare Trennung der Planungsbereiche macht einen entsprechend hohen Aufwand zur Planungskoordination erforderlich.

In **Situationen, die dem o.g. Typ B** (Modell "Forschungslabor") **nahe kommen**, ist die Trennung der Planungsbereiche erheblich weniger ausgeprägt. In Analogie zur "organischen" Organisationsstruktur wird hier eine organische Planungsstruktur dominieren, in der zwar die zuvor genannten Planungsbereiche eine Rolle spielen, in der sie sich aber weniger klar voneinander abgrenzen lassen.

In Organisationen, die den **Typ-B'-Bedingungen** ("Berater Modell) entsprechen, kommen einige bisher nicht relevante Planungsbereiche neu hinzu. Die Planung muß nämlich hier der Tatsache Rechnung tragen, daß bei interaktionsintensiven Dienstleistungen

- die Kunden/Klienten bereit und in der Lage sein müssen, an der Interaktion teilzunehmen
- Diensteanbieter und Kunde/Klient zur selben Zeit am selben Ort präsent sein müssen ("Präsenzkriterium")⁽¹⁵⁾.

Dies bedeutet zum einen, daß ein Planungsbereich zu gestalten ist, mit dem der Kunde/Klient auf die Interaktion vorbereitet wird ("Bereitstellungsplanung des Dienstobjektes")⁽¹⁶⁾. Es bedeutet zum anderen, daß der Bereich der räumlichen und zeitlichen Koordinierung der Bereitstellung als Planungsbereich wichtig ist.

Damit ergeben sich für interaktionsintensive Dienstleistungen die folgenden wesentlichen Planungsbereiche⁽¹⁷⁾:

- a) der Bereich der Bereitstellungsplanung für das Leistungspotential des Anbieters
- b) der Bereich der Bereitstellungplanung für das Mitwirkungspotential der Kunden/Klienten

¹⁵⁾ Zum Präsenzkriterium vgl. SCHEUCH (1982), S.68

¹⁶⁾ SCHEUCH (1982), S.116

¹⁷⁾ Ebd.

- c) der Bereich der räumlichen und zeitlichen Koordinierung der Bereitstellung
- d) der Bereich der Planung der Leistungsinteraktion

In Typ-B'-ähnlichen Bedingungen (Berater-Modell), in denen besonders intensive Kontakte mit den Klienten stattfinden, kommt der o.g. "Bereitstellungsplanung für das Mitwirkungspotential der Kunden/Klienten" besondere Bedeutung zu. Die Tatsache, daß die Dienstleistungserstellung nur dann erfolgreich sein kann, wenn die Kunden/Klienten zur Mitwirkung fähig und bereit sind, heißt, daß der Schaffung dieses Leistungspotentials auch planerisch besondere Bedeutung zukommen muß.

Für den einfachen Fall eines bewässerungswirtschaftlichen Beratungsdienstes z.B., der mit den Wassernutzern einen Feldtag zur Demonstration von Wasserverteilungspraktiken veranstalten will, bedeutet die "Bereitstellungsplanung für das Mitwirkungspotential der Kunden/Klienten" u.a., daß ⁽¹⁸⁾:

- die Teilnehmergruppe zu bestimmen ist (Zielgruppenplanung)
- die Eingangsbedingungen festzulegen sind (z.B. nur Nutzer, die bereits bestimmte Techniken übernommen haben)
- festzulegen ist, ob und welche Materialien und Geräte für die Teilnehmer bereitzustellen sind
- ein Planungsvorlauf zu bestimmen ist, der es erlaubt, den Teilnehmern Vorab-Information zukommen zu lassen
- die Durchführung dieser Vorab-Information zu planen ist.

In **Typ-A'-Situationen** (Bank-Modell) ist i.d.R. ein "Planungsmix" im Hinblick auf die Planungsorganisation angebracht. Aufgaben im Bereich der Bereitstellungsplanung des Leistungspotentials des Anbieters werden hier eine relativ hohe Bedeutung haben. Die oben erwähnten "back-room-Aufgaben" können vielfach ohne nennenswerte Kunden/Klientenbeteiligung und damit mit einer relativ gut strukturierten Input/Output-Planung vorbereitet werden, wie diese für Typ-A-Situationen angemessen ist

¹⁸⁾ In Anlehnung an SCHEUCH (1982), S.117

Wichtig und schwierig ist es, diesen planungsintensiven Bereich mit dem weniger strukturierten Bereich der unmittelbaren Kundeninteraktion angemessen zu koordinieren.

Planungsvorgehen und Planungshorizont

Bei der Realisierung von Aufgaben, die keine Interaktion mit Kunden oder Klienten verlangen, wird das Planungsvorgehen i.d.R. zwischen den beiden folgenden Extremen liegen:

a) Der synoptischen, ganzheitlichen Vorgehensweise, die folgende Schritte umfaßt⁽¹⁹⁾:

- Wahl der Ziele und Werte, die der Planung zugrunde liegen
- Suche nach alternativen Strategien zur Erreichung der Ziele
- Bewertung der alternativen Strategien zur Erreichung der Ziele
- Wahl der optimalen Strategie

Auf der Grundlage der gewählten optimalen Strategie erfolgt dann die Ableitung der Ergebnisvorgaben und der Maßnahmen, die zur Zielerreichung führen.

b) Der inkrementalen, adaptiven Vorgehensweise⁽²⁰⁾:

- Identifikation der gegenwärtigen Strategie
- Bestimmung der gegenwärtigen Stärken und Schwächen der Organisation
- Bestimmung der Chancen und Risiken im Umfeld
- Modifikation der bislang bestehenden Strategien im Hinblick auf eine bessere Übereinstimmung der Stärken bzw. Schwächen der Organisation mit den Chancen und Risiken des Umfelds.

Während die synoptische Vorgehensweise eine klare Festlegung der Ziele erfordert, ist dies bei der inkrementalen Vorgehensweise nur bedingt der Fall. Letztere stellt in ihrer extremen Ausprägung ein Planungs- und Entscheidungsverhalten dar, das einem "Durchwursteln" ("muddling through") nahekommt.

Die synoptische Vorgehensweise wird tendenziell unter jenen Bedingungen als situationskonform bezeichnet werden können, für die auch ein hoher Spezifizierungsgrad der

¹⁹⁾ STAEHLE (1985), S.385

²⁰⁾ Ebd.

Planung und eine weitgehend ausdifferenzierte Planungsorganisation angebracht sind, d.h. für **Typ-A-ähnliche Situationen** - entsprechend dem erläuterten "Fabrik-Modell". Solchen Gegebenheiten entspricht dann auch ein vergleichsweise langer Planungshorizont.

Ein inkrementales Planungsvorgehen dagegen stellt eine flexible Vorgehensweise mit kurzfristigem Planungshorizont dar. Inkrementales Planen wird deshalb tendenziell in **Typ-B-ähnlichen Konstellationen** eher situationskonform sein.

Es ist bereits angesprochen worden, daß Aufgabenstellungen im Dienstleistungsbereich, die eine intensive Interaktion mit Kunden/Klienten erfordern, für die Planung mit besonderen Schwierigkeiten verbunden sind. In solchen **Typ-B'-Bedingungen** - entsprechend dem Berater Modell - liegt in der Regel nur eine vage "Vermutung" über die angestrebten Ergebnisse vor. Die Präzisierung der Teilziele bzw. Ergebnisvorgaben erfolgt hier meist erst während der Dienstleistungsinteraktion ⁽²¹⁾.

Das Planungsvorgehen erfolgt damit quasi synchron zur Dienstleistungs verrichtung. SCHEUCH spricht in diesem Zusammenhang von einem mehrstufigen "Individualisierungs-Prozess", bei dem eine schrittweise Anpassung und Abstimmung der beiderseitigen Ergebnisvorstellungen ("Verrichtungsqualität") bei dem Diensteanbieter und dem Kunden/Klienten erfolgt ⁽²²⁾. Es handelt sich hier um einen Prozess des gegenseitigen Erfahrungslernens, der dem des "action-research" entspricht. Der Planungshorizont der einzelnen Schritte ist hierbei extrem kurz.

Was das Planungsvorgehen in **Typ-A'-ähnlichen Konstellationen** anbetrifft ("Bank-Modell"), so wird hier i.d.R. ein "Planungsmix", d.h. ein unterschiedliches Vorgehen in unterschiedlichen Bereichen erforderlich sein.

Innerhalb der Angebotsorganisation kann ein mehr synoptisch orientiertes Vorgehen und in der Kontaktorganisation ein mehr inkrementales und an Individualisierungsprozessen orientiertes Vorgehen situationsadäquat sein.

²¹⁾ Vgl. SCHEUCH (1982), S.113/114

²²⁾ Ebd.

Konsequenzen für die Bewässerungsplanung

Die Konsequenzen, die sich aus den voranstehenden Betrachtungen für das Planen im Bewässerungssektor ergeben, sind gravierend. Denn sie bedeuten nicht nur, daß in unterschiedlichen Arbeitsbereichen der Bewässerung, wie sie in Abb. 4 angesprochen sind, tendenziell auch ein unterschiedliches Planungsvorgehen gewählt werden muß.

Die gravierende Schlußfolgerung ist vielmehr die, daß das gängige Planungsprozedere in der Bewässerung den Erfordernissen einer dienstleistungsorientierten Planung i.d.R. zuwiderläuft.

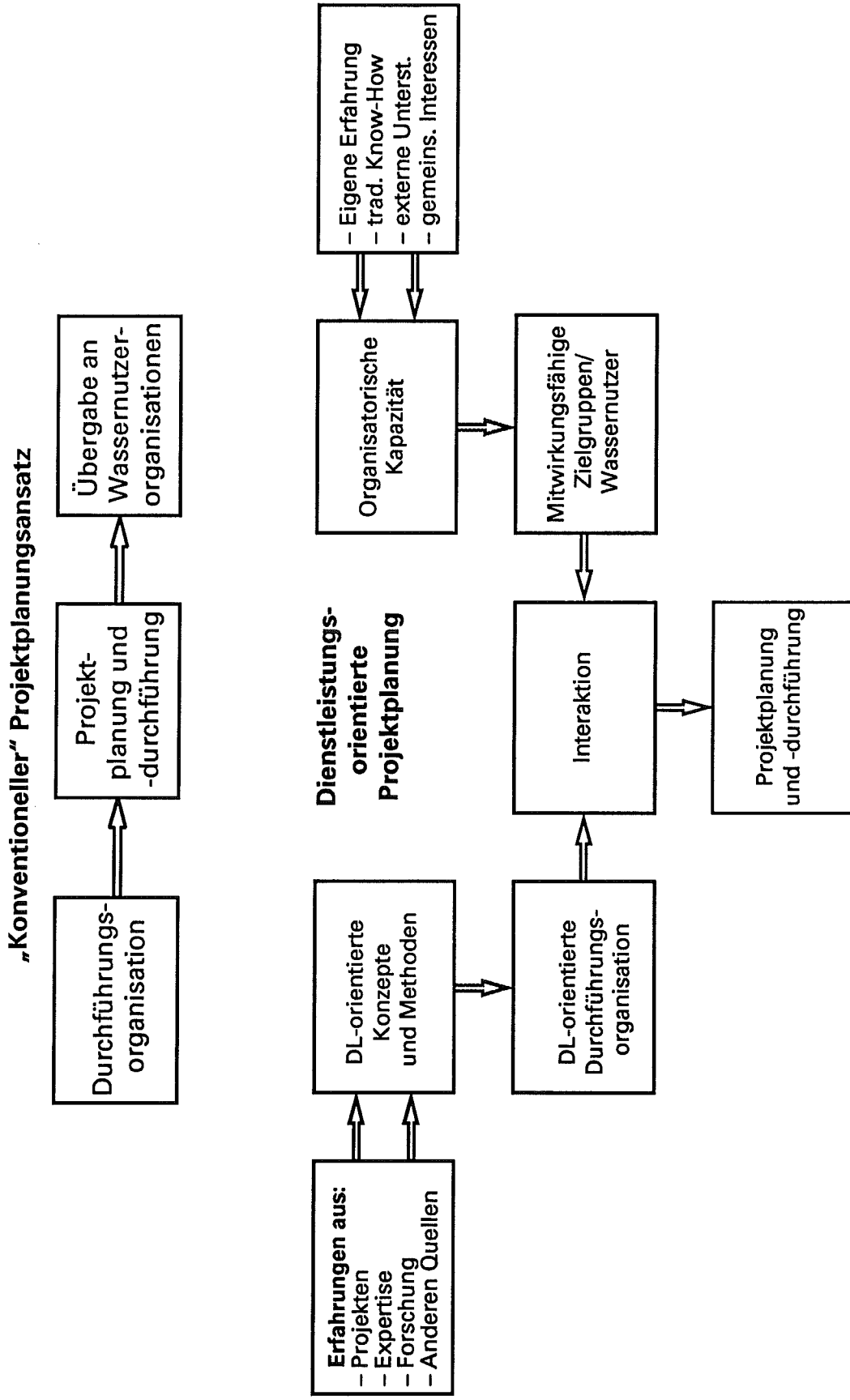
Die Bewässerungsplanung folgt in der Mehrzahl der Fälle einem "konventionellen" Ansatz, wie er in seinen Grundzügen im oberen Teil der Abb. 5 wiedergegeben ist. Von staatlichen Trägern beauftragte "Durchführungsorganisationen" - auf der "Partner"- und ggf. auf der "Geber"-Seite - identifizieren, prüfen und planen Bewässerungsprojekte, ohne daß die eigentlichen Klienten, die potentiellen Wassernutzer, in dieser Planungsphase ernsthaft einbezogen wären.

Die wichtigen Entscheidungen über die Gestaltung von Bewässerungssystemen in Entwicklungsländern sind i.d.R. bereits getroffen, bevor die künftigen Nutzer überhaupt artikulationsfähige Entscheidungsorgane gebildet haben.

Denn vielfach ist es Bestandteil von Bewässerungsprojekten, **erst im Verlaufe der Projektdurchführung** Wassernutzerorganisationen zu etablieren. Diese sollen dann nach Fertigstellung der Bewässerungsanlage für deren Betrieb und Unterhaltung sorgen. Die heute von vielen Entwicklungsbanken und Partnerländern vertretene Philosophie des "turnover" von Bewässerungssystemen, derzufolge Bewässerungssysteme nach der Fertigstellung an die Wassernutzer übergeben werden sollen, ist Ausdruck eines an den Planungserfordernissen der Sachgüterherstellung orientierten Denkens: das "Sachgut", die "Bewässerungsanlage", wird fertig hergestellt und anschließend an den Kunden übergeben.

Es läßt sich die These vertreten, daß dieses falsche Planungsverständnis und Planungsvorgehen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit im Bewässerungssektor zu den wesentlichen Ursachen der aktuellen Probleme in diesem Bereich zu zählen ist.

Abb. 5 Dienstleistungsorientierte Planung in der Bewässerung



Ein hoher Spezifizierungsgrad der Planung und das Fehlen eines Zielbildungsprozesses mit den Klienten, wie sie immer noch für die Mehrzahl der Bewässerungsvorhaben in Entwicklungsländern üblich sind, programmieren aber - wie oben dargestellt - dann Akzeptanzprobleme vor, wenn es sich um interaktionsintensive Dienstleistungen handelt. Die Erstellung bewässerungstechnischer Infrastruktur für "Abnehmer", die diese Anlage künftig in Eigenverantwortung betreiben sollen, muß aber als eine solche Dienstleistung verstanden werden. Auch die Weltbank spricht deshalb neuerdings in diesem Zusammenhang von "infrastructural services".

Trotz solcher Einsichten gehört es nach wie vor zur Praxis der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, Bewässerungsvorhaben zu identifizieren, zu prüfen und zur Realisierung auszuschreiben, ohne daß sich die künftig dafür verantwortlichen Nutzer dazu äußern und die auf sie zukommenden Rechte und Pflichten klären konnten.

Wie interaktionsintensiv solche Vorhaben tatsächlich sind, wenn die Klienten angemessen einbezogen werden, zeigt sich, wenn man ähnliche Vorhaben betrachtet, die in Industrieländern realisiert werden. Allein die Vorlaufphase zur Klärung von Land- und Wasserrechtsfragen nimmt hier u.U. mehrere Jahre in Anspruch.

Projektplanungsverfahren in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit - einschließlich der in der deutschen Technischen Zusammenarbeit üblichen "Zielorientierten Projektplanung" (ZOPP) - lassen, so wie sie z.Zt. angewendet werden, i.d.R. keinen Raum für zeitaufwendige Prozesse der Entscheidungsfindung und -bestätigung, wie sie in Verbänden und anderen mitgliedschaftlichen Organisationen nötig sind. An längeren und abstimmungsintensiven Vor- und Zwischenphasen zur Vorbereitung und Durchführung von Bewässerungsprojekten in Entwicklungsländern dürften bisher nur wenige der einflußreichen "role players", die in solchen Vorhaben involviert sind, Interesse haben⁽²³⁾.

Angesichts der unübersehbaren Probleme im Bewässerungssektor beginnt sich jedoch vereinzelt ein ernsthaftes Interesse an dienstleistungsorientierten Planungsansätzen zu regen⁽²⁴⁾. Solche Ansätze, wie sie ansatzweise von der National Irrigation Administration (NIA) eingeführt worden sind, lassen sich grob in einer Weise darstellen, wie dies die Abb. 5 unten wiedergibt. Sie laufen darauf hinaus, daß vor Beginn eines Bewässerungsprojektes und damit eines "infrastructural service" für die Nutzer zweierlei erfolgen muß.

²³⁾ Vgl. hierzu URBAN (1994)

²⁴⁾ Bolivien bemüht sich z.Zt. mit Unterstützung der GTZ, solche Ansätze in sein nationales Bewässerungsprogramm einzubringen.

1) Zunächst muß auf der Seite des Dienstleistungsanbieters, d.h. auf der Seite der Durchführungsorganisationen eine "Dienstleistungsorientierung" entwickelt sein. Es muß ein - ggf. recht zeitaufwendiger - Prozess stattfinden, der das Selbstverständnis und die Vorgehensweisen dieser Organisationen von einer "Durchführungs-" in eine "Klientenorientierung" umwandelt. Hierzu gehört zunächst die Einsicht der Mitarbeiter - und insbesondere der Techniker und Ingenieure -, daß es hier nicht um die Erfüllung bestimmter Routineaufgaben geht, sondern um die Erbringung von Leistungen für bestimmte Kunden/Klienten. Dies bedeutet auch eine Umstellung des Planungsvorgehens von synoptischen zu stärker inkrementalen Planungsverfahren. Das diesbezügliche Argument der Technikerseite, daß insbesondere größere Bewässerungsanlagen eben nicht "Schritt für Schritt" geplant und gebaut werden können, wenn die "economies of scale" erhalten bleiben sollen, erscheint in zweifacher Hinsicht fragwürdig. Es unterschätzt zum einen die Ingenuität möglicher technischer Lösungen ⁽²⁵⁾. Es geht zum anderen von Skaleneffekten aus, die dann als "Pseudo-Skaleneffekte" zu bezeichnen sind, wenn sie Kosteneinsparungen bei der Erstellung einer Bewässerungsanlage betonen, und gleichzeitig deren mangelnde oder fehlende Funktionsfähigkeit im Betrieb in Kauf nehmen.

2) Die zweite und noch wichtigere Vorbedingung einer dienstleistungsorientierten Projektplanung ist die, daß der erste Schritt darin bestehen muß, die Mitwirkungsfähigkeit, -bereitschaft und -möglichkeit der Wassernutzer als entscheidungsbefugten Klienten zu sichern bzw. zunächst einmal herzustellen. Es genügt eben nicht, Wassernutzerorganisationen während der Projektdurchführung aufzubauen, wenn angestrebt wird, daß diese das System später eigenständig betreiben sollen. Auch das formale "sozialingenieurmäßige" Etablieren von Wassernutzerorganisationen, wie es gegenwärtig in vielen Ländern praktiziert wird, kann hier keine Lösung sein. Dort, wo die politischen Rahmenbedingungen die Bildung eigenständiger Nutzerorganisationen und -verbände auch im Sinne von starken Interessenvertretungen gegenüber dem Staat nicht erlauben, sollte von der Illusion Abschied genommen werden, daß ein effizienter Bewässerungsbetrieb nach der "Übergabe" von Bewässerungssystemen möglich sei.

²⁵⁾ Man denke hier an die chinesischen Bewässerungssysteme nach dem Prinzip der "melons on the vine", die planerisch und vom Betrieb her den involvierten Wassernutzergruppen erhebliche Flexibilität einräumen.

Tab. 1

Planungsmerkmale	Idealtypische Situationskonstellation			
	A	A'	B'	B
Spezifizierungsgrad der Planung	<p>hoch ("spezifische Planung"):</p> <ul style="list-style-type: none"> - klare, operationale Ziel- und Ergebnisbeschreibung - hohe Prognostizierbarkeit der Handlungswirkungen - hoher Detaillierungsgrad der Planung 	<p>unterschiedlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> - in Angebotsorganisation tendenziell mittel/hoch; - auf Kontaktebene mittel bis niedrig; - Problem der kurzfristigen Anpassung an Kundenbedürfnisse 	<p>sehr niedrig:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fehlende Ziel- und Ergebnisbeschreibung durch intensive Klientenpartizipation 	<p>niedrig ("direktionale Planung"):</p> <ul style="list-style-type: none"> - vage Ziel- und Ergebnisbeschreibung - geringe Prognostizierbarkeit der Handlungswirkungen - niedriger Detaillierungsgrad der Planung
Planungsorganisation	<p>mechanistisch:</p> <ul style="list-style-type: none"> - hohe Planungsintensität (= hohe Differenzierung und Koordinierung der Planung) - ausgeprägte Planungs-hierarchie - starke Formalisierung - starke Zentralisierung der Planungsverantwortung - Planungsbereiche: Input/Transformation/Output mit starker Abgrenzung der Bereiche 	<p>"Planungs-Mix":</p> <ul style="list-style-type: none"> - in Angebotsorganisation: mittlere Planungsintensität, -hierarchisierung und -formalisierung - in Kontaktorganisation: weitgehend organisch - Planungsbereiche: * in Angebotsorganisation: Input/Transformation/Output tendenziell wie bei B'; * zusätzlich: Koordinierungsplanung zwischen Angebots- und Kontaktorganisation 	<p>organisch:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sehr geringe Planungsintensität - sehr geringe Hierarchisierung - informell - geteilte Planungsverantwortung zwischen Organisation und Klient - Planungsbereiche: * Bereitstellungsplanung für Dienstleistungsobjekte * räumlich-zeitliche Koordinierung * Planung der Dienstleistungserstellung 	<p>organisch:</p> <ul style="list-style-type: none"> - geringe Planungsintensität - niedrige Hierarchisierung der Planung - vorwiegend informelle Planung - Planungsverantwortung breit gestreut - Planungsbereiche: Input/Transformation/Output mit geringer Abgrenzung der Bereiche
Planungsvorgehen und Planungshorizont	<ul style="list-style-type: none"> - synoptisch, rigide, langer Planungshorizont 	<p>"Strategie-Mix":</p> <ul style="list-style-type: none"> * in Angebotsorganisation bedingt synoptisch * in Kontaktorganisation bedingt inkremental kurzer Planungshorizont 	<ul style="list-style-type: none"> - flexibel, inkrementale Konkretisierung der Verrichtungsqualität - Planung synchron mit Durchführung - kurzer Planungshorizont 	<ul style="list-style-type: none"> - inkremental, flexibel, kurzer Planungshorizont

Situative Relativierung wichtiger Planungsmerkmale

Tab. 2

Kontrollmerkmale	Idealtypische Situationskonstellationen		
	A	A'	B'
Struktur der Kontrolle	"mechanistisch"	Angebotsorganisation: mechanistisch Kontaktorganisation: bedingt organisch	"organisch"
Träger der Kontrolle	vorgesetzte Leitungsstelle (Manager)	Angebotsorganisation: vorgesetzte Leitungsstelle Kontaktorganisation: * vorgesetzte Leitungsstelle * Selbstkontrolle * Kontrolle durch Kunden/Klienten	* Selbstkontrolle durch Ausführenden mit "peer-group consultation" * Kontrolle durch Kunden/Klienten
Kontrollobjekte (aus der Sicht des Managements)	Schlüsselbereiche ("key areas") bei: - Inputs - Transformationsprozeß - Outputs	in Angebotsorganisation: Schlüsselbereiche bei Inputs/Transformation/Outputs in Kontaktorganisation: - Prozeßablauf - Ersatz-Kontrollobjekte wie bei B' zusätzlich: Abstimmung zwischen Angebots- und Kontaktorganisation	keine direkten Kontrollobjekte Ersatz-Kontrollobjekte: * quantifizierte Qualitätsmerkmale * Kunden-/Klientenzufriedenheit * Einstellung der Ausführenden
Kontrollobjekte (aus der Sicht der Kunden/Klienten)	Produktqualität	* Leistungsqualität tangibler Outputs * "supporting facilities" * Image	insbesondere - Prozeßablauf - Inputs Produktqualität

Situative Relativierung der Kontrollmerkmale

Tab. 3

Strukturdimensionen	Idealtypische Situationskonstellationen			
	A	A'	B'	B
<u>Spezialisierung</u> * Ausmaß der Spezialisierung * Art der Spezialisierung * Personenunabhängigkeit der Stellen	hoch tendenziell funktionale Gliederung hoch	Angebotsorganisation: mittel/hoch Kontaktorganisation: mittel/niedrig Angebotsorganisation: tendenziell funktional Kontaktorganisation: tendenziell regional hoch	sehr niedrig tendenziell regional niedrig	niedrig tendenziell divisionale Gliederung hoch
<u>Konfiguration</u> * Kontrollspanne * Gliederungstiefe	groß mittel	Angebotsorganisation: mittel Kontaktorganisation: klein Angebotsorganisation: mittel/gering Kontaktorganisation: gering	sehr klein gering	klein gering
<u>Koordination</u> * vorwiegende Koordinationsmechanismen	insbesondere Regeln und Programme	Angebotsorganisation: insbes. Planung Kontaktorganisation: insbes. persönl. Weisungen und Internalisierung von (Qualitäts)Zielen	insbes. Professionalisierung und Internalisierung der (Qualitäts)Ziele	insbes. Selbstabstimmung und Professionalisierung
<u>Formalisierung</u>	hoch	Angebotsorg.: mittel Kontaktorg.: niedrig	sehr niedrig	niedrig
<u>Entscheidungs-Zentralisierung</u>	hoch	Angebotsorg.: mittel Kontaktorg.: niedrig	sehr niedrig	niedrig

Tab 4

		Idealtypische Situationskonstellationen			
		A	A'	B'	B
Merkmal					
Führungsverhalten	Tendenziell autoritärer Führungsstil, insbesondere bei Zielkonflikten zwischen Führung und geführten Mitarbeitern	Mitarbeiterführung: "Führungs-Mix": - in Angebotsorganisation entsprechend A/B - in Kontaktorganisation: Bedeutung der indirekten Führung, insbesondere durch Motivierung Kundenführung: Bei Zielkongruenz mit den Kunden/Klienten: Führung durch beziehungsorientierte Kundenüberwachung ("client supervision") Bei Zielkonflikten: Führung durch Führungssubstitute (z.B. externe gesetzliche oder preisliche Regelungen)	Mitarbeiterführung: Vorwiegend indirekte Führung (Auswahl, Ausbildung, Motivierung); besondere Bedeutung der Internalisierung der Organisationsziele durch Mitarbeiter Kundenführung: Bei Zielkongruenz mit den Kunden/Klienten: beziehungsorientierte Kundenführung ("leadership") Bei Zielkonflikten: keine Möglichkeit zur Kundenführung, es sei denn durch Zwang, organisatorische Unterstellung und autoritären Führungsstil		Tendenziell partizipativer Führungsstil, insbesondere bei Zielkongruenz zwischen Führung und geführten Mitarbeitern
Status der Wassernutzer	Organisationsmitglieder im Unterstellungsverhältnis	Bei Zielkongruenz: Kunden Bei Zielkonflikten: Abnehmer	Bei Zielkongruenz: Klienten Bei Zielkonflikten: - (Abwanderung)		Unabhängige Nutzer/Partizipanten
Grad der Wassernutzerpartizipation	Partizipation als Organisationsmitglieder (tendenziell: "Pseudo-partizipation")	Bei Zielkongruenz: Tendenz zur Förderung partizipativer Kundenpartizipation Bei Zielkonflikten: Tendenz zur Ausgrenzung der Kunden/Klienten ("gate keeping")	Bei Zielkongruenz: Tendenz zu hoher Kunden/Klientenpartizipation Bei Zielkonflikten: keine Möglichkeit zur Kundenpartizipation, es sei denn durch erzwungene Unterstellung		Authentische Partizipation

Situative Relativierung der Führungsmerkmale

Referenzen

- COWELL, D. The Marketing of Services. Heinemann. London 1994.
- HILL, W. Organisationslehre. Band 1 und 2.
FEHLBAUM, R. UTB-Taschenbücher 259 und 365, 1981.
ULRICH, P
- HUPPERT, W. Ein konzeptioneller Bezugsrahmen für ein situationskonformes und dienstleistungsorientiertes Management von Bewässerungssystemen. Dissertation, Universität Bonn, 1987.
- HUPPERT, W. Situationskonformes und dienstleistungsorientiertes Management von Bewässerungssystemen. TZ-Verlag, Roßdorf, 1989.
- HUPPERT, W. "Dienstleistungen in der Entwicklungszusammenarbeit"- eine Begriffsbestimmung. Diskussionspapier des Projektes "interact", 1994.
- HUPPERT, W. und URBAN, K. Die Dienstleistungs-Interaktions-Analyse. Diskussionspapier des Projektes "interact", 1994.
- KAST, F. E. und ROSENZWEIG, J. E. Organization and Management. Mc Graw-Hill International Book Company, 1982.
- MILLS, P. K. Managing Service Industries. Ballinar Publishing Company, Cambridge, Massachusetts, 1986.
- ROBBINS, S. P. Management. Prentice - Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1984
- SCHEUCH, F. Dienstleistungsmarketing. Verlag Franz Vahlen, München 1982
- STAEHLE, W. H. Management. Verlag Franz Vahlen, München 1985
- URBAN, K. Die Macht- und Interessenmatrix. Diskussionspapier des Projekts "interact", 1994
- VOSS, C. Operations Management in Service Industries and the
ARMISTEAD, C. Public Sector. John Wiley and Sons, New York 1985.
JOHNSON, B.
- WOHLGEMUTH, A. C. Führung im Dienstleistungsbereich. Zeitschrift für Organisation, 5/1989, S. 339ff.

5.2

Partizipation und Dienstleistungsorientierung

Partizipation und Dienstleistungsorientierung

Auf dem Weg zu einer neuen Perspektive
in der Partizipationsdiskussion der
Entwicklungszusammenarbeit

Partizipation. Gibt es einen anderen, ähnlich sakrosankten Begriff im Wortschatz der Entwicklungszusammenarbeit ? Ist es überhaupt noch denkbar, die Notwendigkeit der Partizipation von Partnern und Zielgruppen an Entwicklungsvorhaben in Frage zu stellen ? Partizipation ist Hoffnungsträger für Erfolg und Markenzeichen für Qualität in der Entwicklungszusammenarbeit zugleich. "Partizipation", so befindet eine Arbeitsgruppe der GTZ, "ist eine der notwendigen Voraussetzungen für Nachhaltigkeit". "Zielgruppen-Partizipation", "partizipative Planung", "partizipative Evaluierung", "participatory rapid rural appraisal"... Die Inflationierung des Partizipationsbegriffs ist in vollem Gange.

Ist sie auch berechtigt? Oder ist wieder einmal Vorsicht geboten, wenn die EZ einen Begriff so völlig vereinnahmt und instrumentalisiert, daß die eigentlichen Sinninhalte aus dem Blick geraten?

Besteht nicht die Gefahr, daß Partizipation, gedacht als Mittel zu einem bestimmten Zweck, zum eigentlichen Zweck avanciert und daß damit das, was Partizipation bewirken sollte, hinter einem Schleier aus partizipativem Aktionismus verschwindet?

Mit den folgenden Überlegungen soll den begrifflichen Inhalten von Partizipation und dem, was mit Partizipation erreicht werden soll, genauer nachgespürt werden und zwar aus einer neuen, bisher in der EZ noch wenig gebräuchlichen Perspektive: Es soll demonstriert werden, daß die Partizipationsdiskussion **aus dem Blickwinkel des Dienstleistungsmanagement** wichtige, bisher vernachlässigte Akzente erhält.

Wer partizipiert an was?

Partizipation bedeutet Teilnahme, Teilhabe, Mitwirkung. Dies ist hinreichend bekannt. Bekannt ist auch, daß die Frage, wer an was partizipieren soll, in der klassischen Organisationslehre einen klaren Bezug hat: Es geht, wenn von **authentischer Partizipation** die Rede ist, um die mehr oder weniger intensive Mitwirkung der Organisationsmitglieder an den Entscheidungen der Organisation.

Genauer: Es geht um eine Art der Mitwirkung an den Organisationsentscheidungen, die eine **nicht-manipulative Berücksichtigung der Bedürfnisse der Organisationsmitglieder** erlaubt¹. Die Frage "wer partizipiert an was?", scheint damit grundsätzlich geklärt².

¹ Vgl. hierzu KIRSCH et al (1979), S.298

Eines fällt hierbei allerdings ins Auge:

"Klassische" Betrachtungen zur Partizipation, wie die hier beschriebenen, sind betont "innen-zentriert". Der Blick ist in die Organisation hinein gerichtet, die Frage "wer partizipiert an was?" betrifft ausschließlich die Mitglieder bzw. die Mitarbeiter der Organisation.

Eine völlig neue Perspektive tut sich auf, wenn man die Partizipations-Problematik im Zusammenhang mit Dienstleistungsorganisationen betrachtet. Wichtigstes Merkmal solcher Organisationen ist es nämlich, **daß der Kunde/Klient an der Leistungserstellung mitwirkt**. Die Partizipationsdiskussion bekommt damit unter Dienstleistungsaspekten eine wichtige zusätzliche Dimension: Neben der Frage der Partizipation der Organisationsmitglieder an der Gestaltung der Organisationsentscheidungen ist jetzt zu klären, wie intensiv der Kunde/Klient an der Leistungserstellung mitwirkt oder mitwirken soll.

Wesentlich hierbei ist, daß der Kunde/Klient nicht mehr als "Organisationsmitglied" im eigentlichen Sinne betrachtet werden kann. Er steht vielmehr außerhalb der Organisation und gehört zu deren "Umfeld"³.

Die Frage "wer partizipiert an was?" erhält damit völlig neue Akzente. Die Partizipation des organisationsexternen Kunden/Klienten verfolgt nämlich einen anderen Zweck als die Partizipation des Organisationsmitglieds. Sie ist lediglich auf eine mehr oder weniger intensive **Mitwirkung an der Leistungserstellung und den diesbezüglichen Entscheidungen** ausgerichtet. Eine Partizipation an Entscheidungsprozessen, die die Organisation des Leistungsanbieters selbst, ihre Ziele, Strukturen, Abläufe usw. betreffen, wird dagegen im Normalfall nicht angestrebt.

Für Partizipationsüberlegungen hat dies gravierende Konsequenzen: Es bedeutet, daß die Frage, "wer partizipiert an was?" unterschiedlich gestellt und beantwortet werden muß, je nach dem, ob die potentiellen Partizipanten zur leistungsanbietenden Organisation gehören oder zu deren Umfeld (vgl. Abb.1).

Wie die oben dargestellten Betrachtungen gezeigt haben, gewinnt die Partizipationsdiskussion neue Konturen, wenn dienstleistungsorientiertes Denken den Blick von der Anbieter-Organisation weg auf die Kunden/Klienten richtet.

² Dies schließt nicht aus, daß Mitarbeiter-Partizipation in der Realität häufig im Sinne einer "Pseudo-Partizipation" verstanden wird: Eine Berücksichtigung der Werte und Bedürfnisse der Mitarbeiter ist von den Entscheidungsträgern nicht wirklich vorgesehen. "Partizipation" wird instrumentalisiert und soll lediglich erreichen, daß sich die Mitarbeiter mit den bereits getroffenen Entscheidungen identifizieren. Vgl. KIRSCH et al (1979), S.298

³ Die Frage, ob und inwieweit Kunden/Klienten als "Organisationsmitglieder" angesehen werden können, wird ausführlich diskutiert in HUPPERT (1989), S.200 ff.

Partizipation - Die Frage der Gesamtverantwortung

Das Partizipationsverständnis differenziert sich jedoch noch weiter, wenn ein zusätzlicher Aspekt einbezogen wird, in dem sich Sachgüterproduktion und Dienstleistungserstellung tendenziell unterscheiden: Die Frage nach der **Gesamtverantwortung für die Leistungserbringung**.

Ein wichtiger Unterschied zwischen Sachgüterproduktion und Dienstleistungserstellung besteht diesbezüglich darin, daß Dienstleistungen nicht "auf Lager" produziert werden können. **Nur wenn der Nachfrager zur Mitwirkung bereit ist, kommt die Leistungserstellung zustande.** Dies bedeutet gleichzeitig, daß der Nachfrager von Dienstleistungen bei der Mitwirkung an der Leistungserstellung eigene Vorstellungen und Präferenzen in die Leistungserstellung einbringt: Der Bauherr eines Einfamilienhauses z.B. wird in die Dienstleistung "architektonische Gestaltung des Neubaus" mit einbezogen und bringt hier - nicht selten zum Leidwesen des Architekten - mehr oder weniger intensiv seine persönlichen Wünsche und Vorstellungen ein. Dies ist für den Anbieter nur dann vertretbar, wenn die **Gesamtverantwortung für die Leistungserstellung** beim Nachfrager verbleibt, d.h. die Verantwortung dafür, daß eine bestimmte Art der Leistung erbracht wird; daß es überhaupt sinnvoll ist, eine solche Leistung zu erstellen und daß dies zu den vereinbarten Konditionen - auch bezüglich der eigenen Partizipation des Klienten - erfolgt. Die **Ausführungsverantwortung**, d.h. die Verantwortung für eine professionell fundierte Ausführung der anbieterseitigen Leistungsinputs verbleibt weiterhin beim Anbieter.

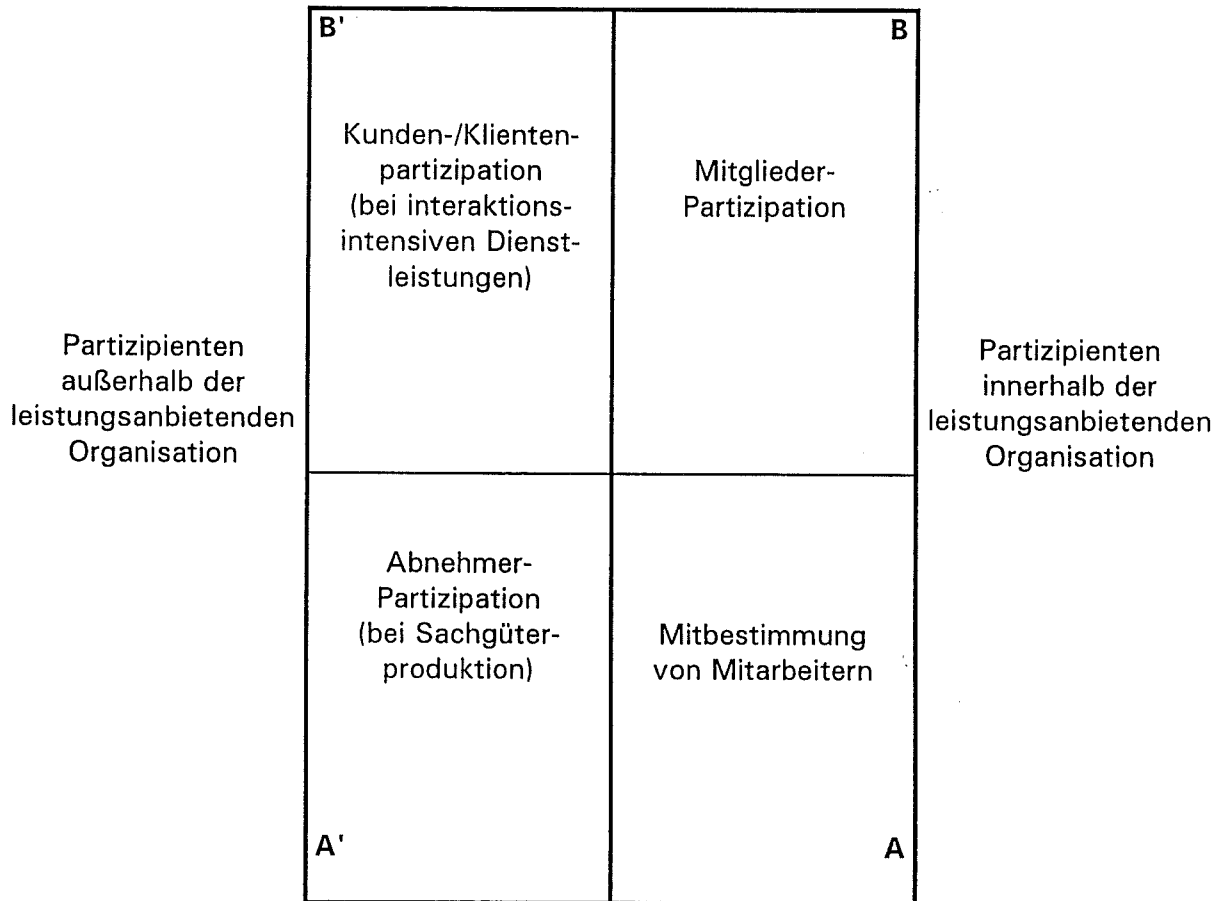
Noch einmal etwas differenzierter: Die Frage, bei wem die **Gesamtverantwortung** für die Leistungserstellung liegt, versucht u.a. zu klären, wer den Bedarf für die Leistung bestimmt, wer für die Auswahl eines bestimmten Leistungsanbieters verantwortlich ist und für die Beurteilung von dessen Kapazitäten zur Leistungserbringung⁴; wer die Kontrolle der Leistungserstellung vornimmt und gegebenenfalls auf Änderungen oder Anpassungen hinwirkt und wer letztlich die Verantwortung dafür trägt, daß sich die Erstellung einer bestimmten Leistung überhaupt rechtfertigen läßt und auf der Nachfragerseite Nutzen stiftet.

⁴ Im Unterschied zur Sachgüterproduktion hat diese Frage in der Dienstleistungserstellung große Bedeutung, denn der Kunde kann hier die Leistung nicht wie eine Ware vorab prüfen. Es liegt ihm lediglich ein Leistungsangebot vor, dessen Realisierung beim Abschluß der Leistungsvereinbarung aber noch aussteht.

Abb. 1

Differenzierung der Partizipationsthematik

Gesamtverantwortung
für die Leistungserstellung
beim Partizipanten



Gesamtverantwortung
für die Leistungserstellung
beim Leistungsanbieter

Die **Ausführungsverantwortung** für die Leistungserstellung dagegen ist wesentlich enger zu sehen: Bei der Sachgüterproduktion bezieht sie sich auf eine fehlerfreie und den Spezifikationen des Angebots entsprechende Herstellung eines materiellen Guts. Bei Dienstleistungen aber ist die Ausführungsverantwortung, bedingt durch die Mitwirkung des Kunden an der Leistungserstellung sehr viel schwerer zu fassen. Sie beinhaltet hier drei wesentliche Elemente:

- die Verantwortung für eine sachgerechte und professionelle Bereitstellung der Inputs der Anbieterseite für die Leistungserstellung,
- die Verantwortung für eine adäquate Vorbereitung des Kunden/Klienten auf seine Mitwirkung am Prozeß der Leistungserstellung,
- die Verantwortung für eine Gestaltung der Interaktion zwischen Leistungsersteller und Leistungsnachfrager, die dem Leistungserstellungsprozeß förderlich ist.

Betrachtet man zum Beispiel eine private Sprachenschule und ihre Dienstleistung "Sprachausbildung", so lassen sich die Unterschiede zwischen Gesamtverantwortung und Ausführungsverantwortung wie folgt illustrieren:

Die **Ausführungsverantwortung** liegt hier klar bei der Lehranstalt: Diese ist erstens für eine sachgerechte und ergebnisorientierte Gestaltung des Curriculums, für die Auswahl qualifizierter Lehrkräfte und Referenten sowie für die Bereitstellung von adäquatem Lehrmaterial verantwortlich.

Die Schule ist zweitens aber auch dafür zuständig, daß eine ausreichende Vorbereitung der Schüler auf deren Mitwirkung am Unterricht gewährleistet wird: Prüfungen und andere Leistungsnachweise müssen sicherstellen, daß nur solche Schüler an bestimmten Unterrichtsangeboten teilnehmen, die sich dafür qualifiziert haben; vorbereitende Hausaufgaben und andere Übungen sind zur weiteren Vorbereitung des Unterrichts vonnöten.

Als Drittes gehört zur Ausführungsverantwortung der Schule aber auch die Gestaltung des Unterrichts, d.h. der Interaktion zwischen Lehrern und Schülern. Es liegt in der Verantwortung der Schule, dafür zu sorgen, daß der Unterricht dem Aufnahmevermögen der Schüler angepaßt ist und daß die Interaktion zwischen Lehrenden und Lernenden interessant und erfolgsorientiert gestaltet wird.

Dies alles bedeutet aber keineswegs, daß die **Gesamtverantwortung** für die Leistung "Sprachausbildung" bei der Lehranstalt verbleibt. Nicht sie, sondern der Schüler selbst (oder dessen Erziehungsberechtigter) ist dafür verantwortlich, daß a priori die richtige

Schule und ein zum Bedarf passendes Ausbildungsangebot ausgewählt wurden. Darüber hinaus liegt es in seiner Verantwortung, die von ihm empfundenen Defizite im Lehrangebot zu identifizieren und zur Sprache zu bringen und damit auf ihre Beseitigung hinzuwirken oder aber den Unterricht abubrechen. Und letztlich trägt auch der Schüler als Leistungsnachfrager die Verantwortung dafür, ob der Sprachunterricht in seiner gegebenen Lebens- und Arbeitssituation überhaupt für ihn von Nutzen sein kann⁵. Die **Gesamtverantwortung** für die Leistung "Sprachausbildung" verbleibt damit bei ihm selbst⁶.

Partizipation und Verantwortung in der Entwicklungszusammenarbeit

Betrachtet man die Partizipationsdiskussion, wie sie im Alltag der EZ geführt wird, so fällt auf, daß die Frage nach der Gesamtverantwortung für die Leistungserstellung bisher kaum gestellt worden ist⁷. Es fehlt deshalb meist auch an einer genaueren Vorstellung dazu, wer - im oben erwähnten Sinne - wirklich gemeint ist, wenn von denjenigen die Rede ist, die partizipieren sollen: den "Zielgruppen", "Beteiligten", "Partnern" usw.

Handelt es sich dabei um Organisationsmitglieder im Sinne von angestellten, weisungsgebundenen **Mitarbeitern** einer Organisation, bei der die **Gesamtverantwortung für die Leistungserstellung** nicht bei diesen Mitarbeitern, sondern auf einer anderen, höheren Ebene liegt?

Oder ist von den Mitgliedern einer mitgliedschaftlich strukturierten Organisation die Rede, bei der diese Mitglieder die "Träger" der Grundsatzentscheidungen und damit diejenigen sind, denen die Gesamtverantwortung für die Erstellung der Leistungen zukommt?⁸.

Oder sind mit den Zielgruppen/Beteiligten/Partnern überhaupt keine Organisationsmitglieder der leistungs anbietenden Organisation gemeint, sondern deren Kunden bzw. Klienten? Falls dies zutrifft, bleibt zu klären, ob im jeweiligen Fall von Abnehmern gesprochen

⁵ Diese Verantwortung besteht zwar auch beim Erwerb eines Sachgutes. Sie ist jedoch hierbei wesentlich leichter zu tragen, da dieses Gut vorab physisch "inspiziert" werden kann und da der Nutzen eines identischen Gutes bei anderen Abnehmern sichtbar und greifbar erlebt werden kann. Dienstleistungen dagegen sind durch die unterschiedliche Mitwirkung unterschiedlicher Kunden nie identisch und mithin auch schwer vergleichbar.

⁶ Beim obligatorischen Sprachunterricht im Rahmen der Ausbildung an einer Grundschule liegt diese Gesamtverantwortung allerdings weder bei der Schule noch bei den Schülern, sondern bei einem Dritten, einem sogenannten 'Meritor', hier dem Staat. Man spricht deshalb in diesem Zusammenhang von 'meritorischer' Leistung.

⁷ Diese Frage gewinnt neuerdings erhebliche Bedeutung im Rahmen der "project ownership"-Diskussion.

⁸ Im zuletzt genannten Fall handelt es sich um eine klare Dienstleistungssituation: Nach dem "Identitätsprinzip" sind die Mitglieder solcher Organisationen - z.B. von Verbänden, Genossenschaften, Vereinen usw. - zugleich verantwortliche Organisationsträger und Leistungsadressaten der Organisation.

wird, d.h. von Leistungsnachfragern, die allenfalls auf die Abnahmeentscheidung Einfluß haben, die aber in die Entscheidungen über die Art der Leistung und der Leistungserstellung nicht oder nur wenig einbezogen sind. Oder ist von Kunden/Klienten die Rede, bei denen dies sehr wohl der Fall ist?

Wie wichtig die angesprochenen Unterscheidungen für die Partizipationsdebatte sind, wird deutlich, wenn man die Abb.1 betrachtet und sich die unterschiedlichen Grundkonstellationen bewußt macht, in denen die Frage "wer partizipiert an was?" in unterschiedlicher Weise zu beantworten ist⁹:

In der **Situation A** ("Mitarbeiter") wird die Partizipationsfrage für die Organisationsmitglieder der leistungsanbietenden Organisation gestellt. Da diese Organisationsmitglieder selbst nicht die Gesamtverantwortung für die Leistungserstellung tragen, gewinnen Überlegungen zur Partizipation den Stellenwert einer Diskussion über die adäquate "**Mitbestimmung**" der Mitarbeiter an wichtigen Organisationsentscheidungen. Damit ist eine andere Partizipationsproblematik angesprochen als in der **Situation B** ("Mitglieder"), in der es bei Partizipationsüberlegungen um die Frage geht, wie die Stellung der Mitglieder als Träger der Organisation im Rahmen demokratischer Willensbildungsprozesse zum Ausdruck kommen und umgesetzt werden kann.

Ähnlich unterschiedliche Ausgangsbedingungen sind für die Frage "wer partizipiert an was?" gegeben, wenn man die "externe" Partizipation von Kunden/Klienten betrachtet. Für die organisationsexternen Klienten in der **Situation B'** ("Kunden/Klienten") sind die potentiellen Möglichkeiten zur Partizipation an den, die Anbieterorganisation betreffenden Entscheidungen im Vergleich zu den Mitarbeitern oder Mitgliedern beschränkt. Gleichzeitig fallen ihnen aber andere, wichtige Entscheidungsbefugnisse zu, die das Wesen der Klientenpartizipation prägen. Sie selbst sind, sofern sie Auswahlmöglichkeiten haben, diejenigen, die mehr oder weniger weitgehend darüber bestimmen, welche Art der Leistung unter welchen Bedingungen erstellt werden soll. Und sie sind es, die die Verantwortung dafür tragen, den Bedarf zu bestimmen und damit zu entscheiden, ob es überhaupt sinnvoll ist, eine bestimmte Leistung zu erstellen und ob die betreffende Leistung angemessen "verwendet" werden kann. Gleichzeitig kommen dem Kunden/Klienten wesentliche Partizipationsmöglichkeiten und -notwendigkeiten bei der Gestaltung der betreffenden Leistungen zu, insbesondere dann, wenn es sich um

⁹ Die Abbildung vereinfacht die Gegebenheiten insofern, als es sich de facto nicht um vier distinkte Grundkonstellationen handelt, sondern um ein zweidimensionales Kontinuum mit fließenden Übergängen.

"interaktionsintensive" Dienstleistungen handelt, d.h. um solche Leistungen, die eine intensive Austauschbeziehung zwischen Anbieter und Nachfrager verlangen.

Anders stellt sich die Partizipationsproblematik in der **Situation A'** ("Abnehmer") dar, d.h. im Falle organisationsexterner "Abnehmer". Unter solchen Bedingungen, wie sie in der Sachgüterproduktion oder bei wenig interaktionsintensiven Dienstleistungen gegeben sind, ist die Mitwirkung des Abnehmers an der Leistungserstellung beschränkt und er verfügt über keine Verantwortung und keine Kompetenzen, was die Entscheidungen über die Art der Leistung und der Leistungserstellung angeht.

Partizipationsüberlegungen sind hier allenfalls im Sinne einer "Human-Resources-Strategie" relevant¹⁰. Es geht hierbei im wesentlichen darum, das Wissenspotential der Abnehmer zu mobilisieren und für die Leistungserstellung nutzbar zu machen oder die Bedürfnisse der Abnehmer im Hinblick auf ihr künftiges Kaufinteresse oder ihre künftige Leistungsakzeptanz zu berücksichtigen. Eine Mitwirkung und Mitentscheidung der Abnehmer an der Leistungserstellung dagegen ist in solchen Konstellationen i.d.R. nicht Gegenstand der Partizipationsdiskussion.

Situative Partizipationsbetrachtungen - das Beispiel der Bewässerung

Wie sich die geschilderten unterschiedlichen Situationsgegebenheiten in der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit darstellen, soll im folgenden am Beispiel der Wassernutzer-Partizipation in der landwirtschaftlichen Bewässerung illustriert werden.

Die **Situation A** ("Mitarbeiter") kann hier z.B. den Gegebenheiten entsprechen, wie sie in Groß-Bewässerungsvorhaben aus der Kolonialzeit und bei Staatsfarmen vorliegen: Unter solchen Bedingungen wird "Produktion unter genauer Aufsicht" betrieben und den Wassernutzern kommt de facto ein Mitarbeiter-ähnlicher Status von Organisationsmitgliedern im Unterstellungsverhältnis zu. Die Organisation kann hier das Verhalten der Wassernutzer als "angestellte Landarbeiter" durch formale Regelungen und durch persönliche Weisungen in ihrem Sinne beeinflussen. Gleichzeitig liegt damit die Gesamtverantwortung für die Leistungserstellung nicht bei den Partizipanten, den Wassernutzern, sondern beim Leistungsanbieter, der Bewässerungsorganisation.

¹⁰ Vgl. hierzu KIRSCH et al, S.299

Der **Situation A** kommen auch jene Projekt-Konstellationen nahe, wie sie in der Vergangenheit als größere "Siedlungsprojekte" durchgeführt wurden. Eine übergeordnete, für die Projektrealisierung zuständige "Agency" konzipiert und realisiert weitgehend in eigener Verantwortung ein Bewässerungssystem und teilt dann Siedlern Teilflächen in diesem System zu, die nach Vorgaben der Agency zu bewirtschaften sind. Auch in solchen Systemen - Beispiel: das Mwea-Bewässerungssystem in Kenia - hat die Partizipationsdiskussion im wesentlichen die Dimensionen einer Debatte um die **Mitbestimmung der Siedler als unterstellte Organisationsmitglieder** an den Entscheidungen der Agency.

Anders stellt sich die Situation dar bei spezialisierten "Wasser-Management-Organisationen". Solche Organisationen nehmen die Wasserbeschaffung und -Bereitstellung eigenverantwortlich und meist in monopolistischer Weise vor, überlassen aber den Wassernutzern alle Entscheidungen im Bereich der Wasserverwendung. Dies entspricht weitgehend der **Situation A'** ("Abnehmer") in Abb.1. Bei solchen Organisationen - z.B. bei Bewässerungsorganisationen, die als öffentliche Betriebe operieren - kommt den Wassernutzern ein Status zu, der dem eines Abnehmers entspricht. Engere persönliche Beziehungen der Wassernutzer zur Organisation als "Lieferant" und eine intensivere Mitwirkung der Nutzer an der Leistungserstellung durch die Organisation sind hier i.d.R. nicht gegeben. Beispiele für solche Konstellationen sind u.a. die großen Kanalbewässerungssysteme in Indien und Pakistan.

Betrachtungen zur Partizipation konzentrieren sich hier auf die Frage der **Mitbestimmung der Mitarbeiter der Bewässerungsorganisation** an deren organisatorischen Entscheidungen. Überlegungen zur Partizipation der Wassernutzer am Betrieb des Hauptsystems werden hier i.d.R. nur beschränkt angestellt. Allenfalls wird das Wissenspotential und die Beteiligung der Wassernutzer mobilisiert, um nutzerfreundliche Bewässerungsprogramme zu etablieren¹¹. Daß es unter solchen Bedingungen Schwierigkeiten macht, die "Partizipation" der Wassernutzer für die Unterhaltung des Hauptsystems zu gewinnen, ist unschwer nachzuvollziehen.

Neuerdings betonen einige Bewässerungsbehörden und Projekt-Organisationen auch in der Bewässerungsentwicklung ausdrücklich ihre Dienstleistungsfunktion gegenüber den Wassernutzern¹². Damit ist für die Partizipationsdiskussion eine Situation gegeben, die tendenziell der **Situation B'** ("Kunden/Klienten") der Abb. 1 entspricht. Den Wassernut-

¹¹ In einem Bewässerungsprogramm wird festgelegt, wieviel Wasser welcher Nutzer zu welchen Zeitpunkten erhält.

¹² Ein Beispiel für eine Bewässerungsbehörde, die diesen Ansatz verfolgt, ist die National Irrigation Association (NIA) in den Philippinen. - Eine Projekt-Organisation, die sich explizit als Dienstleister versteht, ist das von der GTZ unterstützte "Proyecto de Riego Inter Valles" (PRIV) in Cochabamba/Bolivien.

zern kommt im Verhältnis zu diesen Organisationen der Status von **Klienten** zu. Die jeweiligen Beratungsaufgaben erfordern eine intensive Interaktion zwischen den Repräsentanten der Dienstleistungsorganisation und den Nutzern. Der Klientenstatus bedeutet, daß die Wassernutzer an der Gestaltung des Beratungsprozesses maßgeblich beteiligt sind und daß die Gesamtverantwortung für die Auswahl und die Verwertung der Beratungsleistung im wesentlichen bei ihnen verbleibt.

Partizipationsbetrachtungen müssen sich hier intensiv um zwei sehr unterschiedliche Aspekte bemühen: zum einen um die Frage der Partizipation der Mitarbeiter der leistungsanbietenden Organisation, zum anderen um die Frage der Klienten-Partizipation der Wassernutzer. Die Frage, ob und wie weit es für Leistungsanbieter und -Nachfrager opportun sein kann, eine mehr oder weniger intensive Partizipation der Nachfrager anzustreben, ist hier keineswegs einfach zu beantworten. Solange die Gesamtverantwortung für die Leistungserstellung tatsächlich bei den Wassernutzern als Nachfragern verbleibt, ist es durchaus denkbar, daß es zum Vorteil beider Seiten sein kann, wenn einzelne Leistungselemente mit nur geringer Partizipation der Wassernutzer erstellt werden¹³.

In Dorfbewässerungssystemen, die **eigenverantwortlich** von den Wassernutzern bzw. von Wassernutzergemeinschaften betrieben werden, kommt den Nutzern der Status **aktiver Partizipanten** zu. Die Gestaltung des Systems und der Organisation selbst liegt hier in den Händen der Wassernutzer-Mitglieder als den Trägern des Systems.

Partizipations-Überlegungen sind deshalb hier darauf ausgerichtet, die Abläufe der Entscheidungsfindungsprozesse in den mitgliedschaftlichen Organisationen so zu gestalten, daß die Gesamtverantwortung der Mitglieder auch tatsächlich zum Tragen kommt. Solche Betrachtungen, wie sie in den **Situationen des Typs B** ("Mitglieder") der Abb.1 anzustellen sind, haben eine gänzlich andere Qualität als Betrachtungen zur Mitarbeiter-, Klienten- oder Abnehmer-Partizipation, wie sie oben angesprochen worden sind. Ansätze zu externer Unterstützung müssen sorgfältig in Betracht ziehen, um zu klären, welche Auswirkungen eine solche Unterstützung auf den Status der Nutzer und damit auf die Partizipationsfrage haben.

¹³ Eine eingehende Diskussion der Bedingungen, unter denen intensivere "Kunden-Partizipation" für beide Seiten wünschenswert ist oder nicht, findet sich bei HUPPERT (1989), S.291 ff.

Schlußfolgerungen

Die oben dargestellte Differenzierung grundlegend unterschiedlicher Situationsgegebenheiten als Basis für die Partizipationsdiskussion macht eines deutlich: Sie zeigt, daß die organisatorischen Ausgangsbedingungen und damit der gewählte Entwicklungsansatz den Zielgruppen-Status und damit Sinnhaftigkeit, Inhalte und wünschenswerte Intensität der Zielgruppenpartizipation weitgehend vorbestimmen. Es ist deshalb kaum zu erwarten, daß intensive Bemühungen um Partizipation der Zielgruppen bei einem Projekt oder Entwicklungsansatz zur Nachhaltigkeit beitragen, wenn den Zielgruppen ein Status zugewiesen wird, der ihnen a priori nur eine geringe Gesamtverantwortung einräumt.

Damit tut sich die Frage auf, ob der exzessiven Betonung der Zielgruppen-Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Frage der Gesamtverantwortung nicht vielfach eine Denkhaltung zugrunde liegt, die durchaus nicht im Sinne der Zielgruppen sein kann: Die EZ-Organisationen und ihre Partner betrachten sich als die gesamtverantwortlichen "Macher" und die Zielgruppen als die, die an dem, was da gemacht wird, partizipieren sollen.

Dienstleistungsorientiertes Denken und eine Betrachtung der Zielgruppen als Kunden/Klienten relativiert diese Perspektive und kehrt sie in bestimmten Situationen um: Die Frage nach der Zielgruppen-Partizipation wird dann ersetzt durch die Frage nach der Partizipation der EZ an der Realisierung von Absichten eigenverantwortlicher Zielgruppen.

