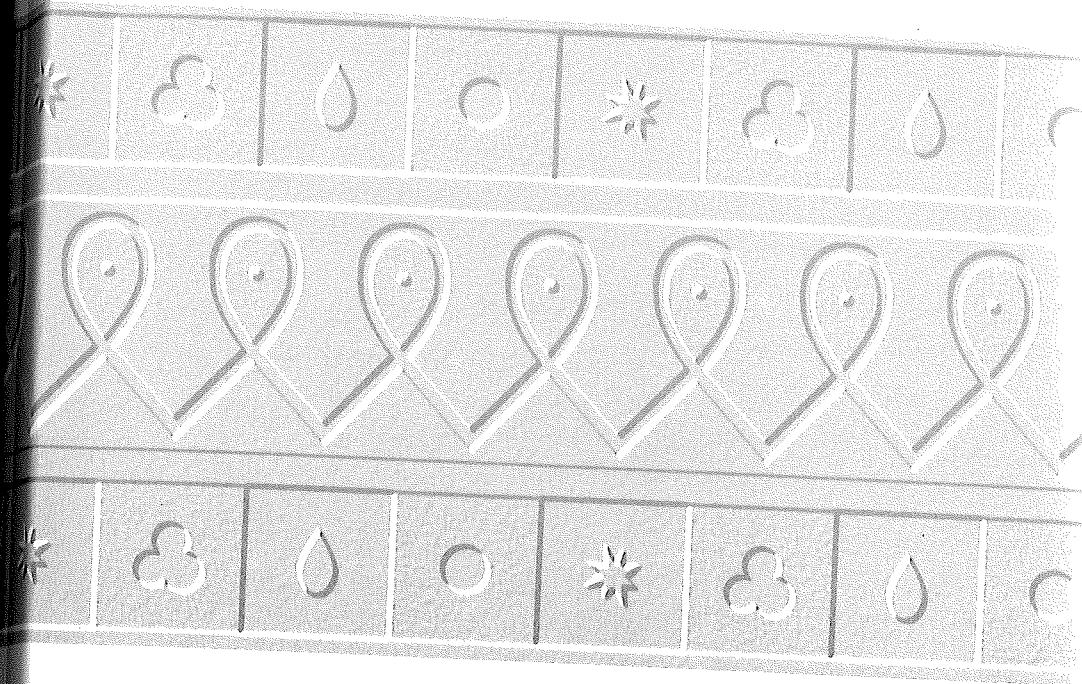


Abteilung 45 - Ländliche Entwicklung
Dienstleistungssysteme für die
Landwirtschaft und Agrarpolitik



Walter Huppert, Peter G. Klaus,
Heike Kühlwein-Neuhoff, Klaus Urban

**Dienstleistungsorientierung
in der
Technischen Zusammenarbeit**

Titelgestaltung:
Vladimir Samsonov, Moskau
Bildtitel: „?“, 1993, Ausschnitt

Cover designed by:
Vladimir Samsonov, Moscow
Title: “?”, 1993 Detail

Dessin de couverture:
Vladimir Samsonov, Moscou
Titre: «?», 1993, détail

Diseño de la portada:
Vladimir Samsonov, Moscú
Título de la obra: “?”, 1993, detalle

Abteilung 45 – Ländliche Entwicklung

Arbeitsfeld:
Dienstleistungssysteme für die Landwirtschaft und Agrarpolitik

Walter Huppert, Peter G. Klaus,
Heike Kühlwein-Neuhoff, Klaus Urban

Dienstleistungsorientierung in der Technischen Zusammenarbeit

Ein Reader

Eschborn 1998

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Postfach 5180, 65726 Eschborn
Internet: <http://www.gtz.de>

Abteilung 45 – Ländliche Entwicklung
Arbeitsfeld: Dienstleistungssysteme für die Landwirtschaft und Agrarpolitik

Zusammengestellt von:

Dr. Walter Huppert (e-mail: Walter.Huppert@gtz.de)
Dr. Klaus Urban (e-mail: KlausUrban@compuserve.com)

Redaktion: Susanne Arlinghaus

Druck: Universum Verlagsanstalt, 65175 Wiesbaden

Vorwort

Die in der Entwicklungszusammenarbeit involvierten Akteure beginnen, sich zunehmend als Dienstleister zu verstehen. Ihnen ist bewußt geworden, daß die Produkte der Entwicklungszusammenarbeit in erster Linie Dienstleistungen sind. Auch die GTZ versucht gegenwärtig, sich auf ihre Rolle als Dienstleister im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit konsequenter als bisher einzustellen. Sie ist dabei, ihre Kunden und ihren Kernprozess in diesem Sinne neu zu definieren. Wesentliche Anstöße hierzu hat eine Forschungs- und Entwicklungsmaßnahme der GTZ gegeben, die in den Jahren 1992 bis 1994 durchgeführt wurde. Diese Maßnahme – hausintern als *'interact'* bezeichnet – sollte sich mit den Merkmalen und Besonderheiten von Dienstleistungen befassen und am Beispiel eines spezifischen Arbeitsbereichs der Entwicklungszusammenarbeit, der landwirtschaftlichen Bewässerung, aufzeigen, welche Konsequenzen sich aus einer solchen Betrachtungsweise für die Praxis der Technischen Zusammenarbeit ergeben. Durch *'interact'* wurden erste Ansätze und Instrumente für dienstleistungsorientiertes Arbeiten eingeführt. Ob es sich um die Bewässerung oder um einen anderen Arbeitsbereich der Entwicklungszusammenarbeit handelt: die grundsätzlichen Betrachtungen zu Dienstleistungen und Dienstleistungsorientierung sind von sektorübergreifender Gültigkeit. So kommt es, daß die Ergebnisse von *'interact'* inzwischen Eingang in vielfältige Diskussionen in der GTZ gefunden haben. Im Arbeitsgebiet „Landwirtschaft“ wird der gesamte Bereich der Dienstleistungen neu überdacht. Teilgebiete wie „landwirtschaftliche Beratung“, „Vermarktung“, „Agrarforschung“ und ihre Anforderungen stehen – insbesondere im Hinblick auf ihre Eigenschaft als Dienstleistungen – in der Diskussion. In der Bewässerung werden bisher schwer faßbare Problembereiche wie die 'Instandhaltung' im Hinblick auf ihren Dienstleistungscharakter 'durchleuchtet' und auf diese Weise bisher kaum wahrgenommene, gleichwohl aber sehr bedeutende Probleme und ihre Ursachen ins Blickfeld gerückt.

All diese Bemühungen haben die Nachfrage nach den Grundlagenpapieren von *'interact'* nicht abreißen lassen. Wiederholt mußte das zuständige Arbeitsfeld in den vergangenen Jahren die Arbeitsmappen mit den Ergebnissen von *'interact'* neu auflegen. Da die darin enthaltenen grundsätzlichen Überlegungen auch für das laufende Sektorvorhaben "Instandhaltung als Dienstleistung" (*'maintain'*)¹ einen wichtigen Verständnisrahmen darstellen und da sie in andere Arbeitsbereiche der Technischen Zusammenarbeit im Agrarsektor einfließen, werden die wesentlichen Grundlagenpapiere hier nochmals zur Verfügung gestellt.

In dem vorliegenden Reader werden sie als eine Reihe von in sich abgeschlossenen und unabhängig voneinander lesbaren, aber aufeinander aufbauenden Einzelpapieren dargestellt.

Der Vorteil eigenständiger Einzelpapiere wird hier bewußt mit dem Nachteil für den umfassend interessierten Leser 'erkauft', daß sich - insbesondere in den Einleitungen zu diesen Papieren - Wiederholungen nicht vermeiden lassen. Die Autoren sind zuversichtlich, daß der Vorzug, diese Texte unabhängig voneinander herausgreifen und lesen zu können, diese Redundanzen verschmerzen läßt.

Es bleibt zu hoffen, daß die Verfügbarkeit dieser Grundlagenpapiere in der vorliegenden Form die Bemühungen der GTZ und anderer Dienstleister in der Entwicklungszusammenarbeit um eine klarere Dienstleistungsorientierung unterstützt.

Günter Dresrüse
Bereichsleiter-Vertreter
Planung und Entwicklung
Deutsche Gesellschaft für Technische
Zusammenarbeit, GTZ

Dr. Henner Meyer-Rühen
Abteilungsleiter
„Ländliche Entwicklung“
Deutsche Gesellschaft für Technische
Zusammenarbeit, GTZ

¹ „Maintain“ ist ein Sektorvorhaben, das die Entwicklung neuer Ansätze und Strategien zur Instandhaltung in der Bewässerung zum Ziel hat.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	3
Inhaltsverzeichnis	5
Einführung	7
1 GRUNDLAGEN	14
<i>Walter Huppert</i>	14
Management von Dienstleistungen – Eine vernachlässigte Dimension in der Entwicklungszusammenarbeit	15
Aufgabenerfüllung oder Leistungserstellung in der Technischen Zusammenarbeit? – Grundsätzliche Betrachtungen	24
Dienstleistungen in der Technischen Zusammenarbeit – Eine Begriffsbestimmung	34
Leistungen und Leistungsbeziehungen – Grundsätzliche Betrachtungen	61
2 ANALYSEINSTRUMENTE	70
Die Dienstleistungs-Interaktions-Analyse – Ein Instrumentarium zur Erfassung von Leistungen und Leistungsbeziehungen in der Entwicklungszusammenarbeit <i>Walter Huppert und Klaus Urban</i>	71
Dienstleistungsanalysen in Wasser- und Bodenverbänden – Das Beispiel des Unterhaltungsverbandes Nienburg/Weser <i>Walter Huppert und Klaus Urban</i>	93
Strategische Leistungsfelder in der Technischen Zusammenarbeit - Das Beispiel „Bewässerung“ <i>Walter Huppert</i>	109
Die Macht- und Interessenanalyse – Das Beispiel Oruro/Bolivien <i>Klaus Urban</i>	138
Logistik von Dienstleistungen ? – Überlegungen zur Übertragbarkeit industrielogistischer Erfahrungen und Konzepte auf interaktionsorientierte Dienstleistungen <i>Peter Klaus</i>	150

3 DIENSTLEISTUNGSORIENTIERUNG IN DER TECHNISCHEN ZUSAMMENARBEIT	172
Partizipation und Dienstleistungsorientierung – Auf dem Weg zu einer neuen Perspektive in der Partizipationsdiskussion der Entwicklungszusammenarbeit <i>Walter Huppert</i>	173
Von einem "Bauvorhaben" zu einem "dienstleistungsorientierten Beratungsprojekt" – Das Beispiel des Projektes "Bewässerung im Valle Alto" in Bolivien <i>Klaus Urban, Heike Kühlwein-Neuhoff und Walter Huppert</i>	185
Die Wassernutzerorganisation Punata (ARSP) in Bolivien – Analyse einer Dienstleistungsorganisation <i>Walter Huppert und Klaus Urban</i>	193
Situationskonformes und dienstleistungsorientiertes Management in der Bewässerung <i>Walter Huppert</i>	214
Management der Qualität von Dienstleistungen – zum "State-of-the-Art" unter besonderer Berücksichtigung von Dienstleistungen der Technischen Zusammenarbeit in Entwicklungsländern <i>Peter Klaus</i>	239
4 FOLGERUNGEN	271
„Profit“-„Non-Profit“-Differenzierung und Dienstleistungsorientierung – Eckpfeiler eines neuen Leistungsverständnisses in der Entwicklungszusammenarbeit <i>Walter Huppert</i>	272
Anschriften der Autoren	278

Einführung

Die Produkte der Entwicklungszusammenarbeit sind in erster Linie *Dienstleistungen*. Zunehmende Kritik in der Öffentlichkeit und wachsende Leistungsanforderungen verbunden mit knapper werdenden Ressourcen zwingen die in der Entwicklungszusammenarbeit engagierten Organisationen, diese Produkte und die Prozesse zu ihrer Erstellung genauer unter die Lupe zu nehmen. Dies zu tun ist allerdings kein einfaches Unterfangen. Denn viele Dienstleistungen sind "intangibel", d.h. sie sind nicht faßbar und lassen sich nicht überprüfen wie ein materielles Gut. Schwieriger noch: das Bemühen, die Dienstleistungen in der Entwicklungszusammenarbeit stärker in den Vordergrund zu rücken, wirft eine Reihe von Fragen auf, die nicht leicht zu beantworten sind:

Was sind Dienstleistungen überhaupt? Was sind die Besonderheiten von Dienstleistungen in der Entwicklungszusammenarbeit? Welche unterschiedlichen Typen solcher Leistungen gibt es? Wie läßt sich transparent machen, wer wem gegenüber welche Dienstleistungen in einem Projektzusammenhang erbringt oder erbringen soll? Wie lassen sich Überschneidungen, Parallelitäten oder gar unnötige Leistungen sichtbar machen und vermeiden? Wie läßt sich die Qualität von Dienstleistungen bewerten? Wo liegen die Besonderheiten, die das Management von Dienstleistungen vom Management in der Sachgüterherstellung unterscheiden?

Fragen wie diese sind, obwohl sie sich unmittelbar auf das "Produkt" der Entwicklungszusammenarbeit beziehen, in systematischer Form bisher kaum gestellt worden.

Die Gründe hierfür sind vielfältig und werden in den Beiträgen dieses Bandes genauer betrachtet. Ein einziger Grund sei vorab bereits angesprochen: Managementkonzepte in der Entwicklungszusammenarbeit sind bis heute überwiegend an einem Managementverständnis orientiert, das aus der Sachgüterproduktion übernommen worden ist. Input-Transformations-Output-Modelle - anders ausgedrückt: Mengengerüst-Aktivitäten-Ergebnis-Konzepte -, die sich auf viele Dienstleistungen nicht kategorisch übertragen lassen, stehen hier im Vordergrund.

Eine systematische Anwendung neuerer Erkenntnisse zum Management von Dienstleistungen ist jedoch bisher in der Entwicklungszusammenarbeit nicht erfolgt.

Das hier geschilderte Defizit erscheint so gravierend und hat insbesondere für die Aktivitäten der Technischen Zusammenarbeit so weitreichende Folgen, daß es Veranlassung für die GTZ war, eine hausinterne Forschungs- und Entwicklungsmaßnahme (F+E) zu diesen Fragestellungen durchzuführen.

Ziel dieses F+E-Vorhabens 'interact' war es, die Besonderheiten von Dienstleistungen herauszuarbeiten, wie sie im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit erbracht werden und die Anforderungen deutlich zu machen, die sich daraus ergeben. Zur Konkretisierung entsprechender Überlegungen sollte jeweils Bezug genommen werden auf einen ganz bestimmten Subsektor der Entwicklungszusammenarbeit – die landwirtschaftliche Bewässerung. Unter Zuhilfenahme von Erkenntnissen aus der Managementforschung und -praxis sollten Konzepte, Instrumente und Verfahren entwickelt und getestet werden, mit denen das Management von Dienstleistungen in diesem Subsektor – beispielhaft für andere Sektoren der Entwicklungszusammenarbeit – verbessert werden kann.

Der Arbeitsbereich "Bewässerung" bot sich für ein solches Vorhaben aus den folgenden Gründen an:

Der Bewässerungssektor der Entwicklungszusammenarbeit sieht sich seit geraumer Zeit erheblichen Problemen gegenüber, seine Dienstleistungen für die Wassernutzer in effizienter, nachhaltiger und ressourcenschonender Weise zu erbringen. Investitionen im Bewässerungssektor haben sich vielfach nicht in der erwarteten Weise 'bezahlt gemacht'. Nicht wenige neu errichtete Bewässerungsanlagen bleiben unzureichend genutzt oder verfallen.

Die Gründe für diese Problemsituation, die sich in anderen Infrastrukturbereichen der Entwicklungszusammenarbeit in ähnlicher Weise darstellen, werden im neuen Weltentwicklungsbericht 1994 der Weltbank unmißverständlich genannt. Sie werden darin gesehen, daß der Blick der Planer bisher fast ausschließlich auf die Erstellung der Infrastruktur gerichtet war und nicht auf die Effektivität und Effizienz der sie betreibenden Organisationen und der von ihnen zu erbringenden Dienstleistungen (vgl. Weltbank, 1994, S.1).

Dieser Sachverhalt wurde vom Arbeitsfeld "Bewässerung" der GTZ bereits seit längerem gesehen. Er war Veranlassung dafür, sich mit Fragen zu Dienstleistungen und Dienstleistungserstellung in der Bewässerung zu befassen und hierzu auch erste Publikationen herauszugeben (u.a. Huppert, 1989). Darüber hinaus wurde bereits 1989 in enger Abstimmung mit der Ländergruppe "Bolivien" und in Übereinstimmung mit der bäuerlichen Zielgruppe, dem Projektpartner und einer Reihe von Gutachtern damit begonnen, ausdrücklich

dienstleistungsorientierte Konzepte in einem Bewässerungsvorhaben in Bolivien zu verfolgen.²

Diese Gegebenheiten veranlaßten die GTZ, das auf die Probleme der Dienstleistungserstellung ausgerichtete 'interact'-Projekt auf den Bewässerungssektor zu beziehen.

Die hier vorliegende Sammlung von Grundlagenpapieren wird in Kapitel 1 eingeleitet mit der Betrachtung von Begrifflichkeiten: Der erste Beitrag widmet sich einer vernachlässigten Dimension der Entwicklungszusammenarbeit, dem *Management von Dienstleistungen*.

Die grundsätzlichen Betrachtungen werden fortgesetzt mit der Behandlung des – für die Technische Zusammenarbeit besonders maßgebenden – Unterschieds zwischen *Aufgabenerfüllung* und *Leistungserstellung*.

Besonders wichtig im Zusammenhang mit Begriffsbestimmungen im Hinblick auf die Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit erscheint es, eine klare *Differenzierung zwischen den Bezeichnungen "(Not)Hilfe", "Zusammenarbeit" und "Dienstleistungen" (im engeren Sinne)* vorzunehmen. Diese Unterscheidung, wird zunächst in einem 1992 im „gtz-info“ erschienenen Beitrag angesprochen. In dem darauf folgenden Beitrag, der eine umfassende Bestimmung des Dienstleistungsbegriffs versucht, wird der Bezug zur Entwicklungszusammenarbeit erneut hergestellt und diese Differenzierung nochmals aufgegriffen.

Die Betrachtungen zum Dienstleistungsbegriff machen u.a. deutlich, daß Leistungsbeziehungen ein originärer Bestandteil von Dienstleistungen sind und folglich auch gestaltet und "gemanaged" werden müssen. Kapitel 1 geht deshalb in einem eigenen Beitrag ausführlicher auf *Art und Inhalte von Leistungsbeziehungen* näher ein.

In der Begriffsbestimmung in Kapitel 1 wird darauf hingewiesen, daß Dienstleistungen durch Non-Profit-Organisationen i.d.R. im Rahmen von Dienstleistungsketten oder Dienstleistungsnetzwerken erbracht werden. Der Bestimmung und Analyse jener Dienstleistungen, die von den einzelnen Beteiligten im Rahmen eines solchen Ketten- oder Netzwerkzusammenhangs erbracht werden, gelten die Betrachtungen in Kapitel 2. In diesem Kapitel wird zunächst ein von 'interact' entwickeltes und erprobtes *Instrument zur Identifizierung und Analyse von Dienstleistungen auf der operativen Ebene* in organisatorischen Netzwerken vorgestellt ("Dienstleistungs-Interaktions-Analyse"). Dieses Instrument ist von der GTZ in

² Erste Anwendungen erfolgten in dem Vorhaben „Bewässerung im Valle Alto, PRIV“ in der Nähe von

einer Vielzahl von konkreten Projektsituationen getestet worden. In Workshops mit Vertretern der wesentlichen beteiligten Organisationen wurde analysiert, wer in dem Netzwerk wem gegenüber welche Leistungen erbringt und welche Probleme mit der Erstellung bestimmter Leistungen verbunden sind. Ein *Beispiel* einer solchen Dienstleistungs-Interaktions-Analyse, die Analyse des *Unterhaltungsverbandes Nienburg/Weser*, folgt zur Veranschaulichung der Anwendung des Instrumentes.

In Kapitel 2 werden auch Überlegungen und Denkhilfen ("Heuristiken") präsentiert, die sich der Frage widmen, wie sich die Dienstleistungen auf "strategischer Ebene", d.h. jene übergeordneten Dienstleistungen einer Organisation, mit denen sie sich "nach außen" darstellt und anhand derer sie ihre künftigen Erfolgspotentiale einschätzen kann, bestimmen lassen ("*Strategische Leistungsfelder*"). Der beschriebene Ansatz wird dann am Beispiel der Bestimmung strategischer Leistungsfelder für das Arbeitsfeld "Bewässerung" der GTZ illustriert. Aus Platzgründen kann die in der GTZ erfolgte Anwendung dieses Ansatzes auf andere Arbeitsfelder und auf konkrete Projektzusammenhänge im Rahmen der hier vorliegenden Aufsatzsammlung nicht vorgestellt werden. Interessierte Leser seien hier auf die nicht publizierte Ergebnisdokumentation von *'interact'* verwiesen.³

Die Erstellung von Dienstleistungen in dem erwähnten Netzwerkzusammenhang rückt eine Frage in den Vordergrund, der bei der Betrachtung nur einer Organisation meist keine Beachtung zukommt: die Frage nach der Vereinbarkeit der Macht- und Interessenlage der an der Netzwerkkooperation beteiligten Organisationen mit dem verfolgten (Projekt)Ziel. Kapitel 2 stellt ein Instrument vor, die "*Macht- und Interessenanalyse*", die es erlaubt, die gegebene Macht- und Interessenkonstellation im erwähnten Sinne abzuschätzen. Ein praktisches Beispiel hierzu ist im selben Kapitel kurz angesprochen. (Weitere Beispiele finden sich in Kapitel 4 des Bandes 3 der Ergebnisdokumentation von *'interact'*).

Die *Logistik von Dienstleistungen* ist ein völlig neues und bisher international noch kaum bearbeitetes Thema. Ein weiterer Beitrag in Kapitel 2 stellt den gegenwärtigen Stand der Diskussion zu diesem Thema dar.

Wichtige Aspekte einer *Dienstleistungsorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit* werden dann in Kapitel 3 behandelt. Der einleitende Beitrag widmet sich der für die Entwick-

³ Cochabamba, Bolivien.
Das Kapitel 5.2 des Bandes 3 der Ergebnisdokumentation ("Instrumente und Anwendungen 2") zeigt eine ähnliche Anwendung des beschriebenen Ansatzes auf das Arbeitsfeld "Kommunikation" der GTZ. In Kapitel 2 des Bandes 3 der Ergebnisdokumentation von *'interact'* wird dann aufgezeigt, wie die Strategien für eines der für das Arbeitsfeld "Bewässerung" bestimmten Leistungsfelder im konkreten Projektzusammenhang umgesetzt wurden (Vgl. Huppert, W. und K. Urban 1994: Dienstleistungsorientiertes Management in der Bewässerung. Dokumentation der Ergebnisse des Projektes *'interact'*, Bd. 3, Eschborn).

lungszusammenarbeit besonders wichtigen Frage der "*Partizipation*". Im Lichte einer *Dienstleistungsorientierung* und im Hinblick auf unterschiedliche *Managementsituationen* erfährt der Partizipationsbegriff eine inhaltliche Ausweitung und Differenzierung im Hinblick auf die Frage der "Kunden-Partizipation", die hier im Detail erläutert wird.

In den darauf folgenden Beiträgen werden diese Betrachtungen anhand von Beispielen aus der Praxis der Technischen Zusammenarbeit illustriert. Der Beitrag „Von einem 'Bauvorhaben' zu einem 'dienstleistungsorientierten Beratungsprojekt': Das Beispiel des Projekts 'Bewässerung im Valle Alto' in Bolivien" beschreibt, wie der dienstleistungsorientierte Ansatz in einem Projekt eingeführt wurde und welche Konsequenzen dies hatte. Der Beitrag „Die Wassernutzerorganisation Punata (ARSP) in Bolivien – Analyse einer Dienstleistungsorganisation“ illustriert eine Organisationsanalyse einer Wassernutzerorganisation als Beispiel für eine mitgliederschaftlich strukturierte *Dienstleistungs- und Non-Profit-Organisation*.

Daran anschließend wird der hier verfolgte Bezug zur Bewässerung als Beispiel-Arbeitsbereich der Technischen Zusammenarbeit wieder aufgenommen und auf einige dienstleistungsorientierte Grundüberlegungen eingegangen. Die Heterogenität von Dienstleistungen, wie sie im Rahmen der Begriffsbestimmung dargestellt worden ist, legt es nahe, auch hier von *situationsbezogenen Managementkonzepten* auszugehen. Es wird ein solches Konzept vorgestellt, und seine Anwendung wird am Beispiel der 'Managementfunktion des Planens' illustriert.

Von besonderer Wichtigkeit im Zusammenhang mit einem *dienstleistungsorientierten Management* ist schließlich die *Qualität von Dienstleistungen*. Kapitel 3 enthält einen Bericht über den State-of-the-Art der wissenschaftlichen Diskussion zu diesem Thema.

Den Schluß bildet ein Aufsatz zur Bedeutung der Profit- und Non-Profit-Differenzierung und der Dienstleistungsorientierung für ein neues Leistungsverständnis in der Entwicklungszusammenarbeit.

'interact' war eine hausinterne Maßnahme der GTZ, die zwischen Mai 1992 und Dezember 1994 unter Federführung der damaligen Abteilung 421 – „Agrarpolitik, Dienstleistungen im Agrar- und Kreditsektor“ – durchgeführt wurde. Das hier vorliegende Buch gibt nur die Beiträge wieder, die im ersten Band der dreibändigen Ergebnisdokumentation von *'interact'* enthalten sind. Die beiden anderen Bände sind im wesentlichen Workshop- und Erfahrungs-

berichte, die praktische Anwendungen der hier vorgelegten konzeptionellen Neuorientierung darstellen.

Organisation und Federführung des Projektes lagen bei Dr. Walter Huppert und Dr. Klaus Urban. Die Verantwortung für die inhaltlichen Beiträge des Buches liegt bei den jeweils genannten Autoren. Deren Arbeit und die Gesamtentwicklung des Projektes wurden jedoch in erheblichem Maße von einer Arbeitsgruppe unterstützt, die wichtige Rückmeldungen, Anregungen und Kritik einbrachte und insofern wesentlichen Anteil hat am Zustandekommen der Gesamtergebnisse von 'interact'. Mitglieder dieser Arbeitsgruppe waren:⁴

Herr Thomas Buhl-Böhnert, OE 421.5
Herr Dr. Thomas Engelhardt, OE 423
Herr Dr. Michael Goebel, OE 04
Herr Manfred Guntz, OE 421
Frau Heike Kühlwein-Neuhoff, OE 303
Herr Dr. Rolf-Dieter Reineke, OE 403
Frau Mechthild Rüniger (zeitw.), OE 401
Herr Dr. Lutz Zils, FKP „Horn von Afrika“

'interact' unterstand zudem einer Steuerungsgruppe, der die folgenden Personen angehörten:

Herr Dr. von Haugwitz / Herr Fumetti, TBL 42
Herr Dresrüse / Herr Walter, AL 421
Herr Dr. Friedrichsen, AL 423
Herr Dr. Küchemann, AL 3030
Herr Seufert, GL 04
Herr Dr. Sülzer, AL 403

Das Projekt wurde wissenschaftlich beraten von Herrn Prof. Dr. Peter Klaus, Lehrstuhl für Betriebswirtschaft und Logistik, Universität Nürnberg-Erlangen.

Ihnen allen sei an dieser Stelle noch einmal ganz herzlich gedankt. Unser besonderer Dank gilt darüber hinaus Frau Helga Schiller, die einen Großteil der vorliegenden Arbeitspapiere getippt und 'in Form' gebracht hat, und auch Frau Susanne Arlinghaus für ihre kritischen Anregungen bei der Fertigstellung der einzelnen Papiere sowie für die Übernahme der Endredaktion des Readers.

⁴ Die Angaben zu den Organisationseinheiten (OE) der GTZ, denen diese Personen zugehörten, beziehen sich auf die Ende 1994 gültigen Bezeichnungen.

Literatur

- Huppert, W. (1989) Situationskonformes und dienstleistungsorientiertes Management von Bewässerungssystemen. Roßdorf.
- Huppert, W. und K. Urban (1994) Dienstleistungsorientiertes Management in der Bewässerung. Dokumentation der Ergebnisse des Projektes 'interact'. 3 Bände. Eschborn
- Weltbank (1994) World Development Report. Washington.

1 GRUNDLAGEN

Management von Dienstleistungen –

Eine vernachlässigte Dimension in der Entwicklungszusammenarbeit

Walter Huppert
Aus GTZ-info 1/90

1. Einführung

Es ist erstaunlich: Wir leben in einer Dienstleistungsgesellschaft, arbeiten als GTZ-Mitarbeiter in einem dienstleistungsorientierten Unternehmen und erleben gegenwärtig eine begrüßenswerte "Management-Offensive" unseres Hauses zur Verbesserung der Projektqualität. Und doch: Über Dienstleistungen und Dienstleistungsmanagement wird kaum geredet.

Erstaunlich ist weiter, daß diese Vernachlässigung oder geringe Beachtung der Dienstleistungen und ihrer managementspezifischen Besonderheiten durchaus nicht auf die GTZ und die Entwicklungszusammenarbeit beschränkt ist. Generell hat sich die Managementliteratur bis in die jüngste Vergangenheit mit Dienstleistungen wenig befaßt, oder sie hat Betrachtungen dazu im Abseits einer branchenspezifischen Fachliteratur vorgenommen. Wie ist das möglich? Wie kommt es, daß einschlägige neuere Fachbücher über Management den Dienstleistungsbegriff nicht einmal in ihrem Index erwähnen?

Zwei Antworten liegen nahe.

Zum einen: Dienstleistungen sind außerordentlich heterogen. Von der Rechtsberatung bis zur Autoreparatur, von der Feuerwehrebereitschaft bis zur Gesundheitsversorgung, vom Transportwesen bis zur Erwachsenenbildung läßt sich vieles unter den "Hut" der Dienstleistung packen, was auf den ersten Blick wenig Gemeinsames hat. Aber auch auf den zweiten Blick fällt es schwer, das Gemeinsame herauszufiltern, was Dienstleistungen ausmacht. Denn nach befriedigenden Definitionen zum Dienstleistungsbegriff sucht man zumeist vergebens.

Zum anderen: Man ist bisher stillschweigend davon ausgegangen, daß fundamentale und das Management beeinflussende Unterschiede zwischen der Dienstleistungserstellung und der Sachgüterproduktion nicht bestehen. Erst neuerdings beginnt man in Betrachtungen zum Dienstleistungsmanagement von dieser Vorstellung Abschied zu nehmen.

2. Management von Dienstleistungen

2.1 Dienstleistung - was ist das?

Die vielen verschiedenartigen Definitionen zum Dienstleistungsbegriff stimmen zumeist darin überein, daß sie die Intangibilität von Dienstleistungen betonen, also die Tatsache, daß Dienstleistungen physisch nicht greifbar sind. Diese Intangibilität von Dienstleistungen hat für das Management bestimmte Konsequenzen: Dienstleistungen lassen sich nicht lagern, sie werden gleichzeitig produziert und konsumiert, ihre Produktion erfolgt notwendigerweise am Verbrauchsort, und sie sind - als intangible Leistungen - schwer zu demonstrieren und damit auch schwer zu kontrollieren.

Trotz der erwähnten Unterschiede zu Sachgütern wird die Dienstleistung bei solchen Merkmalsbeschreibungen als *Produkt* dargestellt und unterscheidet sich damit für Managementüberlegungen nicht grundsätzlich von dem materiellen Ergebnis einer Sachgüterproduktion (Klaus 1984: 469).

Verwirrend ist, daß gleichzeitig verschiedene Fachleute einen solchen Produktcharakter von Dienstleistungen ausdrücklich in Frage stellen (Klaus 1984: 469). Wieder andere weisen darauf hin, daß sich heute die Grenzen zwischen Sachgüterproduktion und Dienstleistungen zunehmend verwischen (Quinn und Gagnon 1987: 79).

Neuere Ansätze plädieren deshalb dafür, Sachgüterproduktion und Dienstleistungserstellung nicht scharf gegeneinander abzugrenzen, sondern die "reine" Sachgüterproduktion und die "reine" Dienstleistungserstellung als die entgegengesetzten Enden eines Kontinuums zu sehen (Voss et al. 1985: 2).

Als reine Sachgüterfertigung wird hierbei eine materielle Leistungserstellung bezeichnet, bei der nur wenig direkter Kontakt mit den Kunden stattfindet, wie dies etwa im Bergbau, in der Landwirtschaft und bei der Erstellung großer Ingenieurbauten der Fall ist. Unter reinen Dienstleistungen dagegen werden intangible Leistungen verstanden, die einen hohen Grad an Interaktion mit den Kunden/Klienten mit sich bringen, wie etwa die ärztliche Betreuung oder die Rechtsberatung.

Je näher eine Leistungserstellung auf dem genannten Kontinuum am Ende der reinen Dienstleistung einzuordnen ist, desto stärker rückt in den Vordergrund, daß *Menschen* Sub-

jekt und/oder Objekt des Dienstleistungsprozesses sind und daß ihre Interaktion die Qualität der Leistung mitbestimmt.

2.2 Gedankenmodelle zum Management

Managementüberlegungen orientieren sich bis heute vorwiegend an der Vorstellung, daß Produktionsmittel (Inputs) in einem technisch orientierten Transformationsprozeß zu klar bestimmbareren Outputs umgewandelt werden müssen, und daß es Aufgabe des Managements ist, diesen Transformationsprozeß zu gestalten und zu lenken (Klaus 1984: 468).

Input-, Transformations- und Outputbereiche lassen sich trotz aller Notwendigkeit zur Koordination relativ klar gegeneinander abgrenzen und können Gegenstand spezifischer Managementbemühungen sein. Zum Wasser-Management als dem Management eines Inputbereiches in der Bewässerungslandwirtschaft zum Beispiel existiert eine eigene, umfangreiche Literatur.

Kontakte und Interaktionen mit Lieferanten und Kunden beschränken sich - so unterstellt es dieses Gedankenmodell - auf die Input- und Outputbereiche. Der Transformationsprozeß selbst ist jedoch gegen solche Interaktionen und die mit ihnen verbundenen Unwägbarkeiten weitgehend "abgepuffert" und kann deshalb vom Management "ungestört" geplant und - zumindest sukzessive - auf eine optimale Zielerreichung beziehungsweise Outputabgabe ausgerichtet werden.

Für die reine Dienstleistungserstellung sind solche Modellvorstellungen als Orientierungshilfe für das Management nur wenig hilfreich. Denn bei näherer Betrachtung stellt man fest, daß sich Input-, Transformations- und Outputbereich bei der reinen Dienstleistung nicht mehr klar voneinander trennen lassen, und daß die Kunden/Klienten nun sehr wesentlicher Bestandteil des Transformationsprozesses sind.

Will man zum Beispiel das Transformationsmodell auf die Beratung von Bauern im Rahmen der Dienstleistung "landwirtschaftliche Beratung" anwenden, so bedeutet dies, daß der Bauer in dieser Betrachtung zugleich Input (der "nicht beratene" Landwirt), Output (der "beratene" Landwirt) und aktiver Teilnehmer am "Transformationsprozeß" der Beratung ist. Das Beispiel zeigt, daß eine Ausrichtung an dem genannten Input-Transformations-Output-Modell unter solchen Bedingungen mehr als fragwürdig wird.

Ein Gedankenmodell, das die intensive Interaktion zwischen Dienstleistungsersteller und Klient plastisch zum Ausdruck bringen kann, ist schwer zu formulieren. Managementüberlegungen können sich allenfalls an der Vorstellung eines "organischen" Systems orientieren, das dem Umfeld und insbesondere den Klienten gegenüber sehr offen und wandlungsfähig ist.

2.3 Das Dilemma im Dienstleistungsmanagement

Der Manager befindet sich in bezug auf Dienstleistungen also in einem dreifachen Dilemma:

Zum einen verliert das "gewohnte" Input-Transformations-Output-Modell an Gültigkeit, ohne daß ein anderes, ähnlich griffiges Modell für die dienstleistungsbezogene Interaktion an seine Stelle gesetzt werden kann.

Zum zweiten führt die Interaktion selbst Aspekte in die Betrachtung ein, die dem Bilde eines sachbezogenen, auf Problemlösung und Effizienz ausgerichteten Managements, dem wir so sehr verpflichtet sind, wenig entsprechen: Hohe Qualität der Dienstleistung bedeutet nicht nur sachgerechte Problemlösung, sondern auch hohe Qualität der zwischenmenschlichen Interaktion. Und diese kann vom Kunden/Klienten auch dann als niedrig empfunden werden, wenn die sachbezogene Leistungserstellung nichts zu wünschen übrig läßt. Wer hat nicht selbst schon die schlechte Dienstleistung in einer Gaststätte erfahren, in der ein hervorragendes Essen interesselos vom Kellner auf den Tisch geknallt wurde? Wer versteht nicht Patienten, die sich nach einer anderen ärztlichen Betreuung umsehen, wenn sie trotz fachlich einwandfreier Behandlung eine "Interaktion" erfahren, die es an Offenheit, Freundlichkeit, Wärme und persönlicher Anteilnahme fehlen läßt? Wer weiß nicht aus der Entwicklungszusammenarbeit, daß die zuletzt genannten Verhaltensattribute - Fachleute sprechen von "Dienstleistungsorientierung" - in der Kooperation mit Partnern und Zielgruppen erfolgsentscheidend sein können?

Der dritte Aspekt des Dilemmas, dem sich Manager in bezug auf Dienstleistungen gegenübersehen, ist, daß sie ihr Managementhandeln situationsbezogen relativieren müssen. Vorausgesetzt, daß tatsächlich nicht scharf zwischen Sachgüterproduktion und Dienstleistungserstellung unterschieden werden kann und daher die jeweilige Leistungserstellung auf einem Kontinuum zwischen einer idealtypischen "reinen" Sachgüterproduktion und einer idealtypischen "reinen" Dienstleistungserstellung eingeordnet werden muß, dann ist es Aufgabe des Dienstleistungsmanagements, die jeweilige Situation zu beurteilen und das Managementhandeln danach auszurichten. Das aber ist eine Forderung, die erfahrenen Ma-

nagern nicht immer entgegenkommen wird. Sie bedeutet nämlich, daß Managementenerfahrung - insbesondere eine langjährige Managementtätigkeit im Zusammenhang mit einer einzigen, gleichbleibenden Art der Leistungserstellung - der Fähigkeit zu anpassungsfähigem, "situationskonformem" Managementhandeln eher abträglich als förderlich sein dürfte.

Könnte die Tatsache, daß Manager tendenziell keinem der genannten Aspekte sehr aufgeschlossen und innovationsfreudig gegenüberstehen, ein zusätzlicher Grund dafür sein, daß über Dienstleistungsmanagement so wenig gesprochen wird?

2.4 Besonderheiten des Dienstleistungs-Managements

Die Frage, ob sich adäquates Managementhandeln in bezug auf Dienstleistungen vom Managementhandeln in bezug auf die Sachgüterproduktion wesentlich unterscheidet, wird, wie erwähnt, von der Fachwelt salomonisch beantwortet: Das kommt auf die Situation an. Es wird darauf hingewiesen, daß es vor allem die intensive Teilnahme der Kunden/Klienten am Transformationsprozeß ist, die in vieler Hinsicht ein Abrücken von üblichen Praktiken bei der Wahrnehmung der Managementfunktionen (wie Planen, Organisieren, Führen und Kontrollieren) verlangt.

Um nur einige Aspekte aufzuzeigen:

- Die Tatsache, daß bei der "reinen" Dienstleistung der "Transformationsprozeß" aus einer zwischenmenschlichen Interaktion besteht - mit all ihren Zufälligkeiten, Abhängigkeiten und Unvorhersehbarkeiten - bedeutet nämlich, daß das Management nun keineswegs mehr "ungestört" darauf hinarbeiten kann, klar bestimmte Ziele und Ergebnisvorgaben zu erreichen, wie dies in der "reinen" Sachgüterfertigung möglich ist. Im Gegenteil: Die Ziele und Ergebnisvorgaben selbst lassen sich erst im Laufe der Interaktion präzisieren und in wechselseitiger Abstimmung den Bedürfnissen des Kunden/ Klienten auf der einen und den Möglichkeiten und Absichten des Dienstleistungserstellers auf der anderen Seite anpassen. *Planung* und Durchführung verlaufen damit synchron, "Blueprint-Lösungen" in der Planung werden unmöglich oder kontraproduktiv, und die Mitwirkung des Klienten an der Planung wird obligatorisch.
- Auch beim *Organisieren* müssen Manager umdenken. Denn manche alte und liebgeordnete Grundregel der Organisationslehre wird bei der Dienstleistungserstellung außer Kraft gesetzt. Um nur ein Beispiel zu nennen: Das eherne Prinzip,

daß Stellen personenunabhängig sein müssen, fällt bei der Organisation interaktionsintensiver Dienstleistungen über Bord. Die obengenannten zwischenmenschlichen Aspekte, die den Ablauf der Interaktion maßgeblich bestimmen, führen im Gegenteil die Wichtigkeit der Personenabhängigkeit ein. Nicht wenige Dienstleistungsorganisationen sind auf dem Ruf und dem Ansehen einer oder einiger Schlüsselpersonen begründet und ohne diese Personen nicht oder weit weniger gut funktionsfähig. Das gilt für "Emmas Biertheke" ebenso wie für die Köhnlechner-Klinik oder den Friseursalon "Chez Alexandre". Es gilt aber auch, wo Dienstleistungen in der Entwicklungshilfe erstellt werden: Landwirtschaftliche Beratung, schulische Ausbildung, Frauenförderung, medizinische Betreuung usw. sind in den Arbeitsbereichen, in denen die Interaktion mit den Zielgruppen stattfindet, keineswegs personenunabhängig, was beim Organisieren berücksichtigt werden muß.

- Wesentlich kompliziert wird bei "reiner" Dienstleistung auch die Wahrnehmung der Kontrollfunktion des Managements. Denn die Frage, was kontrolliert werden soll, ist hier nicht einfach zu beantworten. Die erwähnte Intangibilität der Dienstleistung macht es schwer, die "Outputs" oder Ergebniserreichung der Dienstleistung zu kontrollieren. Die Qualität der Dienstleistung aber ist schwer zu beschreiben, noch schwerer zu messen und im übrigen subjektiven Bewertungen unterworfen.

Hinzu kommt das Zurechnungsproblem: Intensive Mitwirkung der Kunden/Klienten am Transformationsprozeß heißt auch, daß eine mangelnde Ergebniserreichung - sofern sie klar identifizierbar ist - nicht unbedingt einer ungenügenden Leistung des Organisationsmitglieds zugeschrieben werden muß, sondern unter Umständen durch den Klienten verursacht sein kann.

Mit den hier angesprochenen Aspekten soll nur kurz angedeutet werden, daß sich Dienstleistungsmanagement erheblich vom Management von Sachgütern unterscheiden kann. Das muß aber nicht so sein: In Situationsbedingungen, in denen die Interaktion mit den Kunden/Klienten durch kurze, wenig beziehungsintensive Kontakte gekennzeichnet ist, läßt sich das Management in vieler Hinsicht eng an die Praktiken des Managements der Sachgüterfertigung anlehnen. McDonald's hat dies in eindrucksvoller Weise demonstriert.

3. Konsequenzen für das Management von TZ-Projekten

Welche Konsequenzen ergeben sich aus solchen Betrachtungen für das Management von TZ-Projekten im allgemeinen und für das GTZ-Projektmanagement im besonderen?

Es würde den Rahmen der hier beabsichtigten kurzen Betrachtung der Dienstleistungsproblematik sprengen, wenn der Versuch unternommen würde, diesbezüglich konkrete Antworten zu geben.

Andererseits drängen sich Fragen auf:

- Die hier angestellten Betrachtungen legen es nahe, der unterschiedlichen Dienstleistungsorientierung verschiedener Projekte und der unterschiedlichen Dienstleistungsorientierung verschiedener Arbeitseinheiten im selben Projekt mit unterschiedlichen Managementansätzen Rechnung zu tragen. Gibt es hierfür in der GTZ bisher eine konzeptionelle Grundlage? Verfügt die TZ über Management-Orientierungshilfen, die diesbezüglich zur Differenzierung anleiten?
- Hilft uns das ziel- und ergebnisorientierte Denken, dem wir uns verpflichtet haben, in beratungsintensiven Situationen weiter, in denen die Ziele vage sind und die Ergebnisse erst in Interaktionen mit den Klienten, sprich den Zielgruppen, entwickelt werden müssen? Oder verführt uns dieses Denken dazu, Ziele vorzugeben und Ergebnisse abzuleiten, auch dort, wo der Stand des Interaktionsprozesses dies noch gar nicht erlaubt?
- Bestandteil der ZOPP-Methodik ist die Erstellung einer Projektplanungsübersicht (PPÜ), die explizit am obengenannten Input-Transformations-Outputmodell orientiert ist ("Mengenrüst - Aktivitäten - Ergebnisse/Ziele"). Folgt man den vorangestellten Ausführungen, so liegt es nahe, daß eine zu "enge" Handhabung einer solchen Planungsgrundlage zu wenig situationskonformen Managementansätzen verleiten kann. Was muß das im Umgang mit dem ZOPP-Instrumentarium bedeuten? Genügt es hier, die PPÜ in intensiver Interaktion mit den Projektpartnern zu entwickeln? Wie ist ZOPP zu handhaben, um sicherzustellen, daß die Besonderheiten interaktionsintensiver Dienstleistungen ausreichend Berücksichtigung finden?
- Wir sind dabei, unter anderem mit der Entwicklung des Instrumentariums für M+E und für die Projektfortschrittskontrolle die Kontrolle in unseren Projekten zu verbessern. Nur: Sind wir uns des oben genannten Kontrollproblems interaktionsorientierter Leistungser-

stellung bewußt? Verfügen wir über Konzepte für die Qualitätskontrolle beratungsintensiver Dienstleistungen? Oder laufen wir Gefahr, mit einer Überbetonung quantifizierbarer Indikatoren Leistungen unterzubewerten, die von zentraler Bedeutung sind, die sich aber schwer messen lassen, nämlich "reine" Dienstleistungen? Managementfachleute warnen in diesem Zusammenhang, daß dies zu einer schleichenden "Zielverschiebung" führen kann.

- Wie bewerten wir Mitarbeiter, die hervorragende Beratungsleistungen erbringen, obwohl sich diese Leistungen aus unbeeinflussbaren Gründen auf der Klientenseite nicht in entsprechenden Erfolgen niederschlagen?
- Sind wir uns der Personenabhängigkeit beratungsintensiver Dienstleistungen ausreichend bewußt? Wie bewerten wir die hohe "Dienstleistungsorientierung" eines Mitarbeiters? Wie fördern wir sie?

Fragen wie diese machen deutlich, daß die Berücksichtigung von Dienstleistungen nicht unerhebliche Konsequenzen für die Managementüberlegungen in der GTZ haben muß. Für das vorhandene Managementinstrumentarium bedeutet dies, daß es erweitert und daß seine Anwendung situationsbezogen differenziert werden muß. Geschieht dies nicht, so ist die Gefahr gegeben, daß die "Managementoffensive" der GTZ gerade dort wirkungslos verpufft, wo sie mit Vorrang Verbesserungen erreichen sollte: beim Management beratungsintensiver Dienstleistungen in der Technischen Zusammenarbeit.

Literatur

- Huppert, W. (1989) Situationskonformes und dienstleistungsorientiertes Management von Bewässerungssystemen. GTZ-Sonderpublikation Nr. 237, Roßdorf.
- Klaus, P.G. (1984) Auf dem Weg zu einer Betriebswirtschaftslehre der Dienstleistungen: Der Interaktionsansatz. Die Betriebswirtschaft 44,3 1984.
- Quinn, J.B. und C.E. Gagnon (1987) Die Dienstleistungen werden automatisiert. in: Harvard Manager, 2, S. 74-81.
- Voss, C.; C. Armistead und B. Johnston (1985) Operations Management in Service Industries and the Public Sector. New York 1985.

Aufgabenerfüllung oder Leistungserstellung in der Technischen Zusammenarbeit? – Grundsätzliche Betrachtungen

Walter Huppert
Beitrag aus 'interact', Juli 1993

1. Einführung

"Die Arbeit der GTZ ist ... vorrangig auf die Verstärkung des *Leistungsvermögens* von Menschen und Institutionen gerichtet" (GTZ-Orga-Handbuch 2120/1 (A) vom 1.6.1984).

Diese Aussage im Rahmen der Zielbeschreibung der GTZ läßt keinen Zweifel: im Zentrum dessen, was Technische Zusammenarbeit (TZ) bewirken will, stehen *Leistungen*. Originäre Aufgabe der TZ ist es damit, Partner bzw. Partner-Organisationen zu befähigen, nach dem Ende der TZ-Unterstützung bestimmte Leistungen "besser" - d.h. effektiver, effizienter, nachhaltiger, ressourcenschonender usw. - zu erbringen, als dies ohne externe Förderung möglich wäre.

Angesichts eines solchen Mandats der TZ muß es erstaunen, daß in der Praxis jene Leistungen der Partnerinstitutionen, für deren Erstellung bessere Möglichkeiten und Kapazitäten geschaffen werden sollen, in den meisten Fällen überhaupt nicht bekannt sind. Wer soll künftig wem gegenüber welche Leistungen erbringen? Nach Projekten der TZ, in denen diese Grundsatzfrage systematisch gestellt und beantwortet worden ist, wird man lange suchen müssen. Die bei Betrieb und Unterhaltung von Bewässerungssystemen im einzelnen zu erbringenden Leistungen - um nur ein Beispiel zu nennen - und die Probleme ihrer Erstellung stehen bisher kaum je im Mittelpunkt des Planungs- und Durchführungsinteresses der Beteiligten an Bewässerungsprojekten.

Dies bedeutet - so schockierend es klingen mag -, daß die Technische Zusammenarbeit Leistungskapazitäten verbessern will, ohne im einzelnen Transparenz darüber zu haben, welche Leistungen von welchen Anbietern für welche Nachfrager erbracht werden .

Dieses Problem potenziert sich dadurch, daß auch die Leistungen der TZ selbst nicht oder nicht ausreichend präzisiert werden.⁵

Zusammengenommen stellt sich damit ein konzeptionelles Defizit dar, dessen Ausmaß so gravierend erscheint, daß die Forderung erhoben werden muß, die Analyse und Gestaltung von Leistungen und Leistungsbeziehungen zu einem zentralen Fokus konzeptioneller Bemühungen in der TZ zu machen.

Das vorliegende Papier will hierzu einen Beitrag leisten.

2. Aufgabenerfüllung oder Leistungserstellung in der TZ

2.1 Probleme mit dem Leistungsverständnis

Wie kommt es, daß die GTZ - obwohl sie sich die Befähigung von Partnern zur Erstellung von Leistungen ausdrücklich auf die Fahnen schreibt - den Leistungen und einem tieferen Verständnis von Leistungen bisher so wenig Bedeutung zugemessen hat?

Die folgenden Gründe lassen sich anführen:

- Die TZ, wie die gesamte Entwicklungszusammenarbeit, unterstützt bei der Mehrzahl ihrer Interventionen *Projekte*. Der Fokus der Planungs- und Durchführungsüberlegungen ist deshalb auf solche - zeitlich, finanziell und personell begrenzte - Vorhaben und die dabei zu erfüllenden Aufgaben ausgerichtet. Überlegungen zu den vielfältigen *Leistungen*, die unterschiedliche Akteure *nach* dem Auslaufen des Projektes z.T. füreinander erbringen müssen, geraten damit leicht aus dem Blick, obwohl sie der eigentliche Fluchtpunkt der Förderungsbemühungen sein müßten.
- "Das Projekt" wird vielfach immer noch - bewußt oder unbewußt - als ein organisatorisches Ganzes angesehen. Wenn von TZ-Leistungen als einem Beitrag zum Projekt des Partners die Rede ist, wird i.d.R. unausgesprochen davon ausgegangen, daß dieses Partnerprojekt einen geschlossenen organisatorischen Rahmen darstellt. Innerhalb dieses Rahmens sollen die vorgesehenen Aktivitäten des Projektes zur Durchführung kommen. Daß solche Projektaktivitäten aus den *Leistungen* einer Vielzahl von beteiligten Organisationen oder Organisationseinheiten bestehen können, hat in die Planungs- und

⁵ Vgl. hierzu die Ausführungen zur „Dienstleistungs-Interaktions-Analyse“ im nächsten Kapitel

Durchführungsüberlegungen bisher noch nicht ausreichend Eingang gefunden.⁶ Zu wenig wird auch berücksichtigt, daß der TZ-Beitrag - gegebenenfalls auch das Projekt - i.d.R. nicht eine einzige "Partner-Institution", sondern eine Vielzahl von Organisationen befähigen soll, künftig - zum Teil füreinander - *Leistungen zu erbringen*. Mit dieser Vernachlässigung multiorganisationaler Zusammenhänge werden auch jene Leistungen und Austauschbeziehungen ausgeblendet, die zwischen diesen unterschiedlichen Organisationen und Organisationseinheiten erbracht werden müssen, um den Projekterfolg bzw. das Funktionieren des Systems nach Projektende sicherzustellen.

- Die Betrachtung der Aktivitäten und Ergebnisse im Rahmen von Projekten der TZ erfolgt bisher weitgehend "produkt-orientiert". Mengengerüst, Aktivitäten und Ergebnisvorgaben, die im Rahmen einer zielorientierten Projektplanung identifiziert werden, sind am Input-Transformation-Output-Modell aus der Sachgüterherstellung orientiert. Daß es sich hierbei zum Teil um *Leistungen* handelt, die unterschiedliche Organisationen und Organisationseinheiten für andere Einheiten erbringen, und daß deshalb Leistungsbeziehungen mit zum Teil intensiven Interaktionen zwischen den Beteiligten betrachtet werden müssen, wird i.d.R. nicht beachtet.

Die hier angeführten Gründe für die mangelnde Berücksichtigung von Leistungen als Gegenstand konzeptioneller und planerischer Bemühungen in der Technischen Zusammenarbeit haben allerdings eine tieferliegende Ursache: Sie sind darauf zurückzuführen, daß sich Managementbetrachtungen in der TZ nach wie vor an der "klassischen" Managementlehre orientieren, die sehr wesentlich auf die Sachgüterproduktion bezogen ist. Solche Betrachtungen sind betont *innenzentriert*. Dies bedeutet, daß der Blick in die Organisation hinein gerichtet ist und daß die Frage im Mittelpunkt steht, welche Aufgaben wie zu erfüllen sind, um bestimmte Ereignisse oder Ziele zu erreichen. In einem multiorganisationalen Kontext, wie er in der TZ gegeben ist, ist zusätzlich jedoch eine nach außen gerichtete Perspektive vonnöten. *Wo es um die Kooperation mehrerer Organisationen oder Organisationseinheiten geht, steht neben der Aufgabenerfüllung auch die Erbringung von Leistungen im Vordergrund*. Die Unterscheidung zwischen Aufgaben und Leistungen ist deshalb hier für Managementbelange von besonderer Bedeutung.

⁶ Die Beteiligtenanalyse im ZOPP bleibt i.d.R. auf eine Aufzählung der thematisch Beteiligten begrenzt und auf eine Definition von deren Befürchtungen und Erwartungen. Auf die Leistungen und Leistungsbeziehungen der Beteiligten wird dabei nicht eingegangen.

2.2 Aufgabenerfüllung oder Leistungserstellung?

Wo zwei Organisationen oder Organisationseinheiten kooperieren, entstehen Austauschbeziehungen. Solche Austauschbeziehungen transparent zu machen, heißt, sich auf jene Prozesse zu konzentrieren, die an der "Schnittstelle", am "Interface" zwischen diesen Organisationen/Organisationseinheiten stattfinden. Bei solchen Austauschprozessen sind aber nicht die *Aufgaben* relevant, die die Organisation zu erfüllen hat, sondern die *Leistungen* (und die Ressourcen), die sie abgibt, und die sie erhält.

Warum dies so ist, ist einfach nachzuvollziehen:

Aufgaben sind das Ergebnis eines organisationsinternen "Verteilungs"-Prozesses: die zu einer Ergebniserreichung erforderlichen Aktivitäten/Teilaktivitäten einer Organisation werden als Aufgaben auf verschiedene "Aufgabenträger" bzw. "Stellen" verteilt und müssen im Verlauf des Managementprozesses koordiniert, d.h. zu einer konsistenten Ergebniserreichung zusammengeführt werden.

Eine Kooperation eröffnet nun zwei Möglichkeiten zur Aufgabenerledigung: Aufgaben können "selbst" - d.h. innerhalb der Organisation/Organisationseinheit - oder "außerhalb", d.h. beim Kooperationspartner erfüllt werden.

Im letzteren Falle gilt das sogenannte "Aufgabenübertragungskonzept" von GROCHLA für Kooperationen (vgl. hierzu Schwarz (1992), S. 81). Dieses besagt, daß mit der Übertragung einer Aufgabe aus einer Organisation hinaus an einen kooperierenden Partner sich auch der Stellenwert der Aufgabe verändert. Was in der Organisation selbst eine Teilaufgabe im Gesamtgefüge des Aufgabenerfüllungssystems war, wird nach der Übertragung an einen Kooperationspartner von diesem als *Leistung* an die Organisation zurückgegeben. Diese "Leistung" ist dann das Ergebnis eines eigenen Beschaffungs-, Leistungserstellungs- und Leistungsabgabeprozesses auf der Seite des Kooperationspartners.

Nicht die organisatorischen Aufgaben, sondern die Leistungen sind damit (neben Ressourcen, wie Finanzmitteln, Personal etc.) Gegenstand der Austauschbeziehung zwischen zwei nicht unmittelbar hierarchisch verbundenen "Kooperationspartnern". (Insofern ist der Begriff der "Leistung" implizit immer verbunden mit der Frage nach der Leistungsbeziehung.)

Diejenigen Leistungen, die in der Technischen Zusammenarbeit und hier auch bei der Bewässerung eine überragende Rolle spielen, sind die *Dienstleistungen* i.w.S.⁷

2.3 Aufgabenerfüllung und Leistungserstellung - ein Beispiel

Das folgende Beispiel soll helfen, den Unterschied zwischen Aufgabenerfüllung und Leistungserstellung deutlicher zu machen:

Nehmen wir an, eine Baufirma sei beauftragt, schlüsselfertig eine größere Anzahl von Wohnhäusern zu errichten. Zu ihrem Auftrag gehören deshalb auch die Malerarbeiten für den Innenausbau.

Die Firma hat nun zwei Möglichkeiten der Auftragsdurchführung:

Sie kann die Malerarbeiten in eigener Regie erbringen oder sie kann sie an einen Unterauftragnehmer vergeben.

Im ersten Fall wird die Firma diese Arbeiten als eine Teilaufgabe im Rahmen des Gesamtauftrages zur Erstellung der schlüsselfertigen Häuser betrachten. Sie wird deshalb überlegen, wie sie diese *Aufgabe* möglichst effizient im Gesamtzusammenhang mit den anderen Arbeiten erledigen kann. Solche Überlegungen betreffen u.a. die Materialbeschaffung, die Auswahl und den Einsatz von Arbeitskräften, die zeitliche Koordinierung mit anderen Arbeiten in den Häusern usw., usw.

Vergibt die Firma dagegen die Malerarbeiten, dann werden diese Arbeiten von einem Unterauftragnehmer als *Leistung* erbracht. Fragen der Materialbeschaffung, der zeitlichen Koordinierung, der Ausführung usw., d.h. die Aufgaben, die nötig sind, um diese Leistung zu erstellen, sind jetzt für die Baufirma nicht mehr von Interesse. Statt dessen wird sie ihre Bemühungen darauf richten, die *"Austauschbeziehung"* zum Anbieter bzw. zum Leistungsersteller aktiv zu gestalten: der günstigste Anbieter muß ausgewählt werden, die Höhe der Vergütung - die *"Gegenleistung"* - muß ausgehandelt werden, weitere Bedingungen wie Termine für die Fertigstellung, Haftungsbedingungen usw. müssen vereinbart werden.

Dasselbe "Produkt", die Malerarbeiten, sind - jeweils aus der Sicht der Baufirma - einmal das Ergebnis einer internen Aufgabenerfüllung und einmal das Resultat einer externen Leistungserstellung und einer darauf gerichteten Austauschbeziehung.

⁷ Vgl. hierzu den Beitrag „Dienstleistungen in der Technischen Zusammenarbeit – eine Begriffsbestimmung“ in Kapitel 1

Damit wird folgendes deutlich:

- *Aufgaben* lassen sich als Aktivitätenbündel verstehen, die innerhalb einer Organisation/Organisationseinheit auf verschiedene "Stellen" als "Aufgabenträger" verteilt werden und die im Hinblick auf eine konsistente Ergebnisreichung koordiniert werden müssen.
- *Leistungen* hingegen sind Ergebnisse eines organisationsinternen Aufgabenerfüllungsprozesses, die zum Gegenstand einer Austauschbeziehung zwischen zwei nicht unmittelbar hierarchisch miteinander verbundenen "Kooperationspartnern" werden.

Das Beispiel zeigt des weiteren, daß ein wesentlicher Unterschied zwischen Aufgabenerfüllung und Leistungserstellung auch in der Art der *Steuerung* der damit verbundenen Aktivitäten liegt:

- *Aufgabenerfüllung* bedeutet die Durchführung bestimmter Aktivitäten im Rahmen von Ausführungsvorgaben bzw. -entscheidungen, die auf übergeordneter Ebene getroffen worden sind (Steuerung durch Hierarchie).
- *Leistungserstellung* dagegen beinhaltet eine Realisierung von Aktivitäten in einem Abstimmungsprozess zwischen (mindestens) zwei Entscheidungsträgern, die jeder für sich und (relativ) unabhängig entscheiden können und die sich durch eine wechselseitige *"Austauschbeziehung"* aneinander anpassen (Steuerung unterschiedliche, nicht-hierarchische „Steuerungssysteme“).

Zusammenfassend läßt sich damit festhalten:

Nicht der Inhalt der auszuführenden Aktivitäten - im Beispiel: die Malerarbeiten - machen den Unterschied zwischen Aufgaben und Leistungen aus, sondern die Frage, ob diese Aktivitäten im Rahmen eines organisationsinternen "Herstellungsprozesses" und damit unter hierarchischer Steuerung erfolgen oder ob sie Gegenstand einer Austauschbeziehung sind und dabei durch einen nicht-hierarchischen Abstimmungsprozess gesteuert werden.

2.4 Erfassung von Leistungen in der TZ

Zur Vorbereitung und Planung von TZ-Vorhaben, die von der GTZ unterstützt werden, gehört bekanntlich die "Zielorientierte Projektplanung" (ZOPP). Im Rahmen der ZOPP werden Aktivitäten und Ergebnisse formuliert, die - unter bestimmten Annahmen - zur Erreichung eines Projektziels führen sollen.

Was i.d.R. offen bleibt, und was auch in der weiteren "Aktivitätenplanung" in der Regel nicht weiter präzisiert wird, ist, ob diese Aktivitäten im Rahmen einer (hierarchisch gesteuerten) Aufgabenerfüllung oder im Zuge einer (durch nicht-hierarchische Austauschbeziehungen gesteuerten) Leistungserstellung erfolgen sollen.

Die Konsequenzen sind unübersehbar: indem diese grundlegende Präzisierung unterbleibt, wird die Durchführung der Aktivitäten von den Projektverantwortlichen de facto als *Aufgabenerfüllung* verstanden. Sie gehen damit unausgesprochen von der *Notwendigkeit zu einer hierarchischen Steuerung* dieser Aufgabenerfüllung aus.

Damit sind nicht selten erhebliche Projektprobleme vorprogrammiert: in Situationen, in denen ein "Netzwerk" unterschiedlicher Beteiligter einen Beitrag zu den vorgesehenen Aktivitäten leisten soll, wird damit ein Steuerungsmodus eingeführt, - die Hierarchie - der diesen Gegebenheiten in keiner Weise Rechnung trägt. Wo (relativ) unabhängige Entscheidungsträger miteinander interagieren und in aktive Austauschbeziehungen eintreten, muß neben die Frage der Aufgabenerfüllung innerhalb der einzelnen, an diesem Austausch beteiligten Organisationen/Organisationseinheiten auch die Frage nach der Leistungserstellung und nach der Leistungsbeziehung zwischen den Beteiligten in die Planungsüberlegungen einbezogen werden.

Die Frage "wer erbringt wem gegenüber welche Leistungen?" wird damit zu einer Grundfrage des Projektmanagements in der Technischen Zusammenarbeit.

Die Erarbeitung von Instrumenten, die es erlauben, die Beziehungen der Beteiligten untereinander transparent zu machen und systematisch zu identifizieren, welchen Leistungsadressaten gegenüber welche Leistungen erbracht werden, gehört deshalb nach Meinung des Verfassers zum dringenden Ergänzungsbedarf der ZOPP.

Die sogenannte "Dienstleistungs-Interaktions-Analyse", auf die in Kapitel 2 eingegangen wird, zeigt diesbezüglich mögliche Entwicklungsrichtungen auf.

3. Von der Aufgabenerfüllung zur Leistungserstellung: das Dilemma der Technischen Zusammenarbeit

In der Einführung zu den hier angestellten Betrachtungen sind Überlegungen dazu angestellt worden, warum die TZ den Besonderheiten von Leistungen und Leistungserstellung bisher so wenig Aufmerksamkeit gewidmet hat. Bezieht man die oben erläuterte Unterscheidung zwischen Aufgabenerfüllung und Leistungserstellung in diese Betrachtungen mit ein, dann wird deutlich, daß den eingangs genannten Gründen eine weitere wichtige Ursache hinzuzufügen ist:

TZ-Organisationen sind i.d.R. öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, deren Arbeit eingebettet ist in ausgeprägt hierarchische Strukturen. Dies hängt u.a. mit folgenden Gegebenheiten zusammen:

- * Zum einen bringt es die Größe von TZ-Organisationen wie der GTZ und ihre zum Teil hohe Arbeitsteiligkeit mit sich, daß in erheblichem Maße auf hierarchische Strukturen und auf die damit verbundenen persönlichen und unpersönlichen Koordinierungsmechanismen zurückgegriffen werden muß.⁸
- * Zum zweiten verlangt der Auftrag der TZ⁹ - d.h. Verwendung und Einsatz öffentlicher Mittel zum Zwecke der Entwicklungszusammenarbeit - eine besonders stringente Kontrollfunktion. Hierarchische Strukturen und eine besondere Betonung unpersönlicher Koordinierungsmechanismen sollen sicherstellen, daß im Umgang mit knappen Steuergeldern "regelkonform" verfahren wird.
- * Zum dritten muß die Erfüllung des Auftrags der TZ im Rahmen (entwicklungs-) politischer Handlungsvorgaben erfolgen, die den Entscheidungsspielraum der Durchführungsorganisationen weiter einengen. Hierarchische Strukturen und die dazu gehörigen Leitlinien, Richtlinien, Anweisungen und Regelungen sollen dafür sorgen, daß entsprechend den politischen Vorgaben verfahren wird.

Diese Begrenzungen bringen es mit sich, daß der TZ aufgrund ihrer Größe und Arbeitsteiligkeit einerseits und in Anbetracht der Natur ihres Auftrages andererseits eine nicht

⁸ "Persönliche" Koordinierungsmechanismen sind alle Mittel der persönlichen Führung der Mitarbeiter durch Vorgesetzte. Zu den "unpersönlichen" Koordinierungsmechanismen gehören z.B. Planungen, Programme, Richtlinien, Organisationsanweisungen usw.

⁹ Es ist in diesem Zusammenhang vom "Hauptgeschäft" der GTZ die Rede, d.h. von ihrer Auftragsdurchführung für das BMZ.

aufhebbare Tendenz zu hierarchischer Steuerung innewohnt. Dies bedeutet gleichzeitig - legt man die oben ausgeführten Begriffsbestimmungen zugrunde - *daß ein starker "natürlicher" Druck bestehen wird, die Auftragsabwicklung durch die TZ als Aufgabenerfüllung und nicht als Leistungserstellung zu verstehen.*

Das gegenwärtige Dilemma der TZ besteht nun darin, daß dieser Druck zur Aufgabenerfüllung in ein zunehmendes Spannungsfeld gerät mit dem wachsenden Verständnis dafür, daß Partner und Zielgruppen in Projekten vielfach ein Netzwerk (relativ) unabhängiger Organisationen oder Organisationseinheiten darstellen und *daß eine "Technische Zusammenarbeit" deshalb im wesentlichen über wechselseitige Leistungserstellung zu erfolgen hat.*

In diesem Lichte sind Bemühungen zur Entwicklung von Instrumenten zu sehen, die eine größere Transparenz im Hinblick auf Leistungen und Leistungsbeziehungen im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit schaffen wollen.

Die TZ muß sich bewußt sein, daß ihre eigene Arbeit einen starken Aufgabenerfüllungscharakter hat und auch behalten wird.

Wenn trotzdem diese Aufgabenerfüllung mit einem stärkeren Leistungserstellungs-Denken gegenüber den Partnern und den Zielgruppen verbunden werden soll, dann reichen Instrumente nicht aus, die die Austauschbeziehungen transparent und analysierbar machen. Dann sind vielmehr auch erweiterte Handlungsspielräume vonnöten, die die aktive Gestaltung solcher Austauschbeziehungen möglich machen.¹⁰

¹⁰ Es ist unübersehbar, daß sich die GTZ seit 1993, als dieser Beitrag geschrieben wurde, mit ihren Bemühungen um Dezentralisierung und Flexibilisierung in eine Richtung bewegt hat, die größere Handlungsspielräume schaffen soll.

Literatur

Huppert, W. (1994)

Dienstleistungen in der Entwicklungszusammenarbeit - eine Begriffsbestimmung. In diesem Band.

Huppert, W. und K. Urban (1994)

Dienstleistungs-Intertaktions-Analyse. In diesem Band

Schwarz, P. (1992)

Management in Nonprofit-Organisationen. Bern, Stuttgart, Wien.