

# 4.3

## Leistungen und Leistungs- beziehungen

# Leistungen und Leistungsbeziehungen in der Technischen Zusammenarbeit

Grundsätzliche Betrachtungen

" Die Arbeit der GTZ ist ... vorrangig auf die Verstärkung des **Leistungsvermögens** von Menschen und Institutionen gerichtet"<sup>1</sup>.

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<sup>2</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> GTZ-Orga-Handbuch 2120/1 (A) vom 1.6.1984.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu Huppert (1990), S.21 ff.

Das vorliegende Papier will hierzu einen Beitrag leisten.

### **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 Notwendigkeiten, die **nach** dem Projekt im Mittelpunkt stehen müssen - und damit auch zu den dann zu erbringenden Leistungen -, 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 dessen sich die vorgesehenen Aktivitäten des Projektes abspielen. Daß solche Projektaktivitäten aus den Leistungen einer Vielzahl von beteiligten Organisationen oder Organisationseinheiten bestehen können, hat in die Planungs- und Durchführungsüberlegungen bisher explizit keinen Eingang gefunden. Genauso wenig wird bisher 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 Ergebnisse oder Ziele zu erreichen. In einem multi-organisationalen 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.

### **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<sup>3</sup>. 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.

### **Was sind Dienstleistungen?**

Versucht man, die Besonderheiten von Dienstleistungen zu erfassen, so fällt zunächst auf, daß Dienstleistungen außerordentlich heterogen sind. Die extreme Verschiedenartigkeit dieser Leistungen macht es schwer, den Dienstleistungsbegriff in einer Weise zu definieren, die den unterschiedlichen Ausprägungen dieser Leistungen gerecht werden

---

<sup>3</sup> Vgl. SCHWARZ (1992), S.81

kann. Gemeinsam ist jedoch den meisten Ansätzen zur Begriffsbestimmung von Dienstleistungen, daß sie die Immaterialität der Dienstleistung hervorheben. Diese Immaterialität hat wichtige Konsequenzen, die das Management solcher Leistungen berücksichtigen muß: Dienstleistungen lassen sich nicht lagern, sie werden gleichzeitig produziert und konsumiert und ihre Produktion erfolgt notwendigerweise am Ort des Verbrauchs. Die Unterschiede zwischen Sachgütern und Dienstleistungen sind in Tab. 1 zusammengestellt.

Im Hinblick auf die hier interessierenden Aspekte von Leistungserstellung und Leistungsbeziehung ist allerdings ein Merkmal von Dienstleistungen besonders relevant, das darin besteht, daß der Leistungsabnehmer an der Leistungserstellung beteiligt ist. Dies bedeutet, daß Dienstleistungen "per definitionem" eine Interaktion zwischen Leistungsanbieter und Leistungsabnehmer voraussetzen,

Sachgut/Produktion	Dienstleistung
<ul style="list-style-type: none"><li>- materielles Gut</li><li>- ziemlich wahrnehmbar, objektivierbar, faßbar</li><li>- kann vor Verkauf gezeigt bzw. geprüft werden</li><li>- Eigentum/Besitz</li><li>- kann wiederverkauft werden</li><li>- Produktion ist ohne Beteiligung des Käufers möglich</li><li>- Produkt ist lagerfähig und transportierbar</li><li>- Produktionsquantität und -qualität sind meßbar</li><li>- Handelsstufen können zwischen Hersteller und Verwender treten</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- immaterielles Gut</li><li>- subjektive Wahrnehmung</li><li>- ist vor Verkauf weder zeig- noch prüfbar</li><li>- Nutzung</li><li>- kann nicht wiederverkauft werden</li><li>- Käufer ist bei Leistungserstellung beteiligt</li><li>- nicht speicherbar, vergänglich, nicht transportierbar</li><li>- Dienstleistungsquantität, vor allem aber -qualität ist schwer erfaßbar</li><li>- direkter Käuferkontakt ist notwendig</li></ul>

Tab. 1

Unterschiede zwischen Sachgütern und Dienstleistungen  
(nach BLÜMLE in PGL 91/92, Mod. 3 ,Pos. 3.4.2, S.2)

d. h. eine Leistungsbeziehung und ein Austauschprozeß sind originäre Bestandteile der Dienstleistung.

Bei Dienstleistungen mit einer hohen Intensität der Interaktion führt dies dazu, daß Produktion und Konsum der Dienstleistung praktisch zusammenfallen ("uno-actu-Prinzip").

Der Unterschied zwischen Sachgütern und Dienstleistungen läßt sich deshalb auch wie folgt darstellen:

**Sachgüter:** Anbieter → erstellte Objekte → Nachfrager

**Dienstleistungen:** Anbieter → Leistungserstellung ← Nachfrager

Für die Problemanalyse von Dienstleistungen hat dies wichtige Konsequenzen: Während Probleme bei der Sachgütererstellung im wesentlichen auf der Erstellerseite, d. h. beim Anbieter zu suchen sind, können Probleme bei der Dienstleistungserstellung verschiedene Ursachen haben. Sie können entstehen:

- \* auf der Anbieterseite
- \* auf der Nachfragerseite
- \* bei der Leistungserstellung/an der Schnittstelle/bei der Interaktion

Eine Problemanalyse im Dienstleistungsbereich muß diesen Gegebenheiten Rechnung tragen.

Das Zusammenwirken von Anbieter und Nachfrager bei der Leistungserstellung bedingt u. a., daß der Nachfrager in hohem Maße persönliche, räumliche und zeitliche **Präferenzen** in die Leistungserstellung einbringt. Gleiche Dienstleistungen für unterschiedliche Kunden/Klienten sind damit nicht mehr identisch. Wegen dieser charakteristischen "Inhomogenität"<sup>4</sup> wird auch der Vergleich von Dienstleistungen - unabhängig davon, ob sie vom gleichen oder von verschiedenen Anbietern erstellt werden - quasi unmöglich. Zwei weitere Problembereiche sind mit Dienstleistungen verbunden:

Zum einen sind Dienstleistungen häufig mit **Intransparenz** für den Abnehmer verbunden. Der Abnehmer kann die Qualität der Leistung nicht mehr voll beurteilen. Dies hängt u. a. damit zusammen, daß das erforderliche Fach-Know-How oft ausschließlich beim Anbieter liegt und dem Nachfrager aus den o. g. Gründen die Vergleichsmöglichkeiten

---

<sup>4</sup> Zu diesen Betrachtungen vgl. HERDER-DORNEICH (1988), S.40



fehlen. Die Patienten einer Arztpraxis zum Beispiel wird es i. .R. nicht leicht fallen, die Qualität der ärztlichen Beratungsleistung fundiert zu bewerten.

Eine solche Intransparenz führt gleichzeitig zu **Abhängigkeit** des Nachfragers vom Ersteller: nur der Ersteller überblickt die komplexen Erfordernisse der Leistung, nur er kann Transparenz schaffen. Nur er kann beurteilen, ob und welche Folgeleistungen erbracht werden müssen. Damit wird die Nachfrage vom Anbieter (mit)bestimmt. Die Fachliteratur spricht diesbezüglich vom Verlust der "Kundensouveränität" bzw. von einer "Angebotsinduktion der Nachfrage".

Zusammenfassend bedeutet dies, daß die Erstellung von Dienstleistungen mit der damit verbundenen Inhomogenität und Intransparenz der Leistungen und mit der sich daraus ergebenden 'angebotsinduzierten Nachfrage' zu schwerwiegenden Problemen für die Steuerung der Austauschbeziehungen zwischen Anbieter- und Nachfragerseite führt<sup>5</sup>. Es ist deshalb wichtig, diese Austauschbeziehungen einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

### **Austauschbeziehungen: die 'vergessene' Besonderheit von 'Non-Profit-Organisationen'**

Für die TZ gibt es einen weiteren Grund, sich mit Austauschbeziehungen zu befassen: er liegt in dem Umstand, daß die an den Vorhaben der TZ beteiligten Organisationen, in der Mehrzahl sogenannte "Non-Profit-Organisationen"(NPO's) sind. Das primäre Ziel solcher NPO's besteht nicht in der Erzielung von Gewinn, sondern in der Realisierung bestimmter Sachziele (in der Entwicklungszusammenarbeit insbesondere in der Nutzenstiftung für bestimmte "Zielgruppen"). Nun kann bei erwerbswirtschaftlichen Betrieben i. d. R. von einfachen und im wesentlich einheitlichen Austauschbeziehungen und Austauschsystemen ausgegangen werden: die Austauschbeziehung selbst besteht in einer Tauschbeziehung Nutzen (d. h. Güter, Dienstleistungen) gegen Geld. Das übergeordnete Austausch- oder Entscheidungssystem, innerhalb dessen diese Beziehung stattfindet, ist der Markt, und der wesentliche Steuerungsmechanismus zur Gestaltung dieser Beziehung sind die Preise.

---

<sup>5</sup> Vgl. hierzu PURTSCHERT in PGL 1991/92, Mod. 3, S. 14 ff.

Im NPO-Bereich sind jedoch die Austauschsysteme vielfältiger und die Austauschbeziehungen komplexer, als im unternehmerischen Bereich, wo die beschriebenen Marktbeziehungen eindeutig dominieren<sup>6</sup>

Angesichts der Dominanz von NPO's im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit muß es verwundern, daß hier der Heterogenität und Komplexität der Austauschbeziehungen bisher keine tiefergehende Aufmerksamkeit gewidmet worden ist.

Im folgenden soll deshalb näher auf wichtige Merkmale solcher Austauschbeziehungen eingegangen werden. Zwei Betrachtungsbereiche stehen dabei im Vordergrund: zum einen die "**Austauschsysteme**", innerhalb derer diese Beziehungen stattfinden und zum anderen die unterschiedlichen **Arten von Austauschbeziehungen**, die eine Rolle spielen können.

### **Austauschsysteme aus der Nähe betrachtet**

Austauschprozesse können in unterschiedlichen "**Austauschsystemen**" stattfinden, d. h. in unterschiedlichen Systemen der Entscheidungsfindung und der Steuerung. Für Austauschbeziehungen im Bereich erwerbswirtschaftlicher Organisationen ist das relevante Austauschsystem **der Markt**. Wie erwähnt, sind Austauschbeziehungen im NPO-Bereich sehr viel komplexer: es gibt hier nicht nur eines, sondern mehrere' relevante Austauschsysteme, die je nach Situation maßgebend sein können. Verschiedene, im NPO-Bereich wichtige Austauschsysteme und Steuerungsmechanismen sind in TAB. 2 dargestellt.

Nun erfordern unterschiedliche Austauschsysteme auch unterschiedliche Steuerungsmechanismen für die Austauschbeziehung. Für die Praxis bedeutet dies, daß grundsätzliche Probleme von Austauschprozessen in der Unvereinbarkeit des praktizierten Steuerungsmechanismus mit dem vorherrschenden Austauschsystem bestehen können. Ein Beispiel aus dem Alltag der TZ-Arbeit kann dies illustrieren:

In der landwirtschaftlichen Bewässerung wird vielfach die Erhebung von Wasserpreisen als Steuerungsmechanismus für eine effiziente Verwendung des knappen Produktionsfaktors "Wasser" gefordert. Dabei wird häufig übersehen, daß das maßgebende Austauschsystem für die Leistung "Wasserbereitstellung" in Entwicklungsländern i. d. R. **nicht** das Marktsystem ist. Der Bauer kann die gewünschte Wassermenge in der Regel

---

<sup>6</sup> Vgl. Ebd.

nicht selbst bestimmen und damit auch nicht die Tauschbeziehung entsprechend dem Preis aktiv gestalten. Der Steuerungsmechanismus über den Preis versagt. Die Tatsache, daß die Wassergebührenerhebung meist im Rahmen anderer Austauschsysteme erfolgt - bei denen je nach Einzelfall nicht-markt-bezogene Tauschsysteme, politische Systeme oder karitative Systeme überwiegen können -, wird häufig übersehen, wenn es um die Wassergebührenerhebung geht.

AUSTAUSCHSYSTEME	STEUERUNGSMECHANISMEN
Marktsysteme/Individualgüter	Marktpreise/Monopolpreise
Marktsysteme/Dienstleistungen	Marktpreise/Monopolpreise
Nicht-Marktsysteme	Verhandeln, abmachen
Politische Systeme	Plan/Wahl/politische Prozesse
Karitative Systeme	Spenden/Zuteilen
Mitgliedschaft/Partizipation	Beitritt/Widerspruch/Abwanderung

TAB. 2  
Austauschsysteme und Steuerungsmechanismen  
in Non-Profit-Organisationen

(nach PURTSCHERT in PGL 91/92, Mod. 1, Pos. 1.1.12, S.14)

### Formen von Austauschbeziehungen

Was die **Art der Tauschbeziehung** anbetrifft, so lassen sich vier wesentliche Kategorien von Beziehungen unterscheiden, die sich überschneiden und ergänzen:

- \* die **Leistungsbeziehungen** selbst, d. h. die Beziehungen beim Austausch von Leistungen und/oder von Ressourcen
- \* die **Informationsbeziehungen**, die sich auf inhaltliche Mitteilungen beziehen. Von Interesse sind hier solche Informationsbeziehungen, die für die Steuerung der Austauschbeziehung relevant sind. Diese bewirken entsprechende Verhaltensabstimmungen und damit reibungslose Beziehungen zwischen den Austauschparteien - solange diese gewillt sind, sich den wechselseitigen Erfordernissen anzupassen.

- \* die **organisations-rechtlichen** Beziehungen, die solche Verhaltensabstimmungen und insbesondere einen ausreichenden Interessenausgleich zwischen den Beteiligten dann gewährleisten sollen, wenn zwischen den Beteiligten Konflikte entstehen.
- \* die **interpersonalen** Beziehungen, d. h. die zwischenmenschlichen Beziehungen zwischen den Austauschpartnern, die das Verhalten im Rahmen von Leistungsbeziehungen ebenfalls entscheidend beeinflussen.

Generell gilt es, im Auge zu behalten, daß Austauschbeziehungen nicht etwas Statisches sind, das einem vorgegebenen Muster folgt, sondern daß sie sich im Rahmen dynamischer **Prozesse** vollziehen. Wesentlich in diesem Zusammenhang ist die Tatsache, daß der Austausch von Leistungen und Ressourcen zwischen Kooperationspartnern dazu führen kann, daß eine Seite mehr Kontrolle über kritische Ressourcen, kritische Informationen oder kritische soziale Beziehungen gewinnen kann. Dies bedeutet, daß **Macht** im Sinne einer strategischen Kontrolle über kritische Beziehungselemente und die **Verteilung von Macht** wichtige Problembereiche im Rahmen von Austauschbeziehungen sein können.

Es würde den Rahmen der hier beabsichtigten Einführung sprengen, wenn auf all diese unterschiedlichen Formen und Aspekte von Austauschbeziehungen näher eingegangen würde. Im folgenden sollen deshalb nur die **Leistungsbeziehungen** näher betrachtet werden.

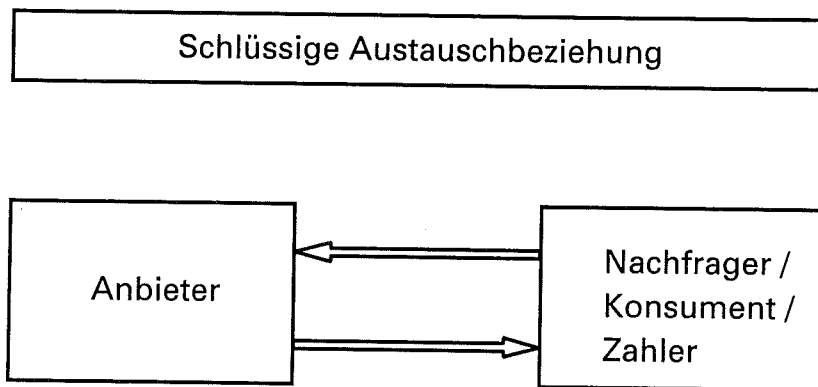
### **Zur Komplexität von Leistungsbeziehungen**

Was die Leistungsbeziehungen zwischen Austauschpartnern anbetrifft, so dominiert im erwerbswirtschaftlichen Bereich bei weitem die **schlüssige** Tauschbeziehung (vgl. Abb. 1).

**Bei solchen Beziehungen sind Leistungsadressat, Zahler und Nachfrager identisch.** Der Leistungsersteller kann sich voll auf die Austauschbeziehung mit dem "Partner" konzentrieren.

# Leistungs- / Austauschbeziehungen in unterschiedlichen Organisationen (1)

Austauschbeziehungen in erwerbswirtschaftlichen Organisationen.



**Im Bereich von Non-Profit-Organisationen (NPO) ist dies grundsätzlich anders.** Hier sind die Austauschbeziehungen komplexer, als bei erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Unternehmen, und man hat es hier nur in Ausnahmefällen mit solchen schlüssigen Austauschbeziehungen zu tun. Viele der in Tab. 2 genannten Austauschsysteme haben sogenannte **"nicht-schlüssige" Tauschbeziehungen** zur Folge. Hierbei sind Leistungsadressat und Zahler/Nachfrager - in vielen Fällen auch Zahler und Nachfrager - **nicht** identisch (vgl. Abb. 2). Fachleute sprechen diesbezüglich vom "Funktionen-Splitting": die Funktionen von Konsument, Nachfrager und Zahler der Leistung fallen auseinander<sup>7</sup>.

Es ist unschwer nachzuvollziehen, daß dieses "Funktionen-Splitting" die Gestaltung der Leistungsbeziehungen im Vergleich zu schlüssigen Beziehungen erheblich erschwert. Solche Betrachtungen machen außerdem einsichtig, daß es äußerst problematisch sein kann, Betrachtungen zur Gestaltung der Kundenbeziehung, z. B. Marketing-Überlegungen, unbesehen aus der Erwerbswirtschaft auf den Non-Profit-Sektor zu übertragen.

Um die wesentlichen Unterschiede in den Leistungsbeziehungen jener NPO herauszustellen, die in der Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Rolle spielen erscheint es sinnvoll, die Vielfalt der Typen von NPO's in Anlehnung an die Fachliteratur zusammenzufassen zu **drei Grundkategorien von NPO**<sup>8</sup>.

Die Leistungsbeziehungen dieser Grundtypen von NPO stellen sich wie folgt dar:

**Öffentlich orientierte NPO ("Staatwirtschaftlich/gemeinwirtschaftliche NPO".**  
**vgl. Abb. 2)**

(in der Bewässerung, z. B. als staatliche Bewässerungsbehörden, regionale Entwicklungsbehörden, nationale/regionale -Beratungsdienste, hydrologische und meteorologische Dienste etc.)

Bei der öffentlich orientierten NPO ist die Allgemeinheit als Zahler zwar letztlich auch der Konsument der Leistung. Sie steht aber nicht mehr im Vordergrund der Leistungs-Interaktionsbeziehung: **Solche NPO richten ihre Tätigkeit vielmehr auf bestimmte Zielgruppen aus und versuchen bei diesen, Verhaltensveränderungen zu bewirken, die im Interesse der Öffentlichkeit liegen.**

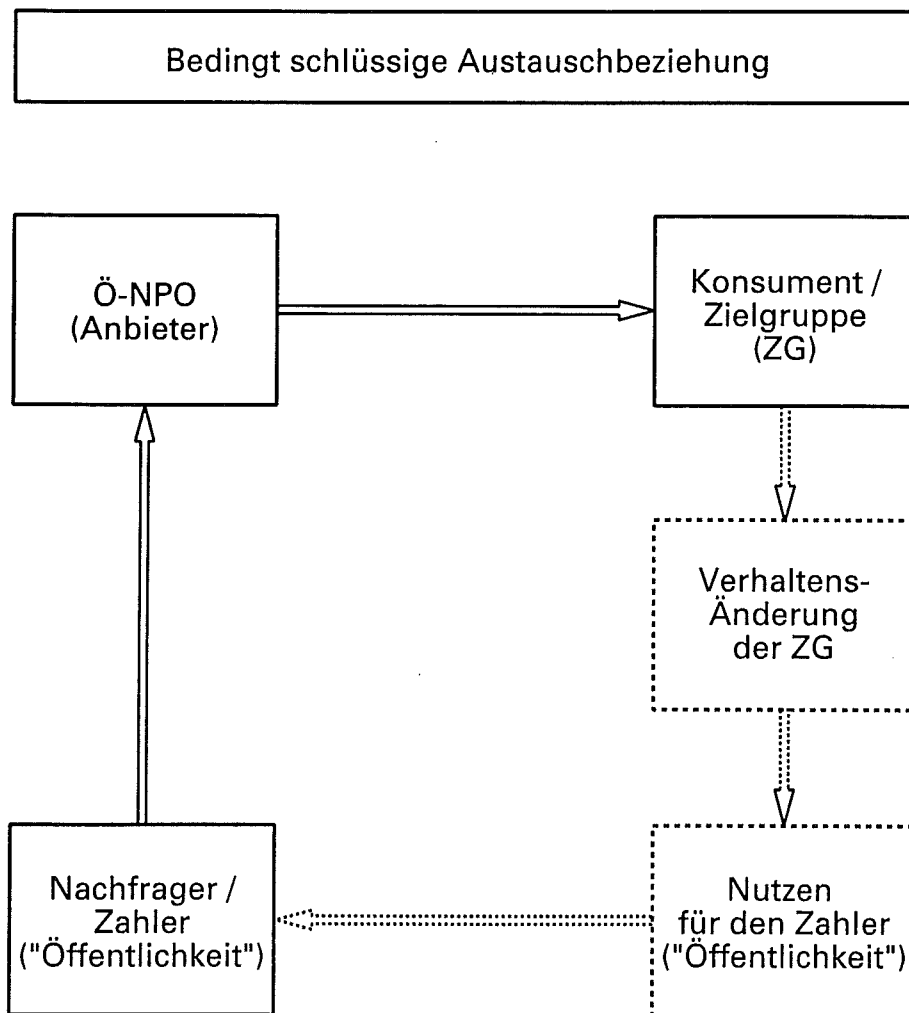
---

<sup>7</sup> Vgl. z.B. HERDER-DORNEICH und WASEM (1986), S.300 und PURTSCHERT (1992), S.8/9

<sup>8</sup> Vgl. SCHWARZ (1985), S.90

## Leistungs- / Austauschbeziehungen in unterschiedlichen Organisationen (2)

Austauschbeziehungen in  
öffentlich orientierten Non- Profit- Organisationen (Ö-NPO's)



Dies ist zum Beispiel bei der Polizei der Fall, wenn sie ihre Leistung "Ruhe und Ordnung" für die Allgemeinheit dadurch erbringt, daß sie sich mit Individuen befaßt, die diese Ruhe und Ordnung stören. Es gilt aber auch für die Entwicklungszusammenarbeit, z. B. wenn eine Landwirtschaftsbehörde das öffentliche Interesse an verbesserter landwirtschaftlicher Versorgung oder gesteigerter Devisenverfügbarkeit im Rahmen von Bewässerungsprojekten durch die Förderung spezifischer "Zielgruppen" von Bewässerungsbauern zu erreichen versucht.

Wichtig ist hier, **daß die Öffentlichkeit**, die selbst nicht mehr in die eigentliche Leistungsbeziehung einbezogen ist, **doch noch als "Konsument" der Leistung angesehen werden kann**. Insofern kann hier von einer "**bedingt-schlüssigen**" Tauschbeziehung gesprochen werden.

### **Dritt-orientierte NPO (u. a. auch Karitativwirtschaft, vgl. Abb. 3)**

(in der Bewässerung z. B.: "Bewässerungs-"agencies" als halbstaatliche Betriebe/Regiebetriebe; karitative Nicht-Regierungs-Organisationen; "Geber"-Organisationen im Bereich der finanziellen und technischen Zusammenarbeit).

Bei solchen NPO sind klar **unschlüssige** Tauschbeziehungen gegeben: Zahler und primäre Leistungsadressaten sind nicht identisch und der Zahler ist in keiner Weise Konsument der Leistung<sup>9</sup>.

### **Mitgliedschaftliche NPO ("Kooperationswirtschaft")**

(in der Bewässerung, z. B. als Wassernutzerverbände, Wassernutzergenossenschaften landwirtschaftliche Genossenschaften der Bewässerungsbauern, Selbsthilfegruppen etc.)

Bei solchen NPO können unterschiedliche Austauschbeziehungen maßgebend sein:

**Schlüssige** Tauschbeziehungen, z. B. ergeben sich im Bereich der Dienstleistungen i. e. S, z. B. wenn ein Wasserverband an seine Mitglieder Produktionsmittel verkauft.

**Bedingt-schlüssige Tauschbeziehungen** überwiegen dort, wo das Mitglied zwar der Leistungsadressat ist, in der Leistungsinteraktion, aber nicht in engem Kontakt mit dem Leistungsersteller steht, wie dies z. B. bei Vertretungsleistungen eines Wasserverbandes gegenüber der Bewässerungsbehörde sein kann.

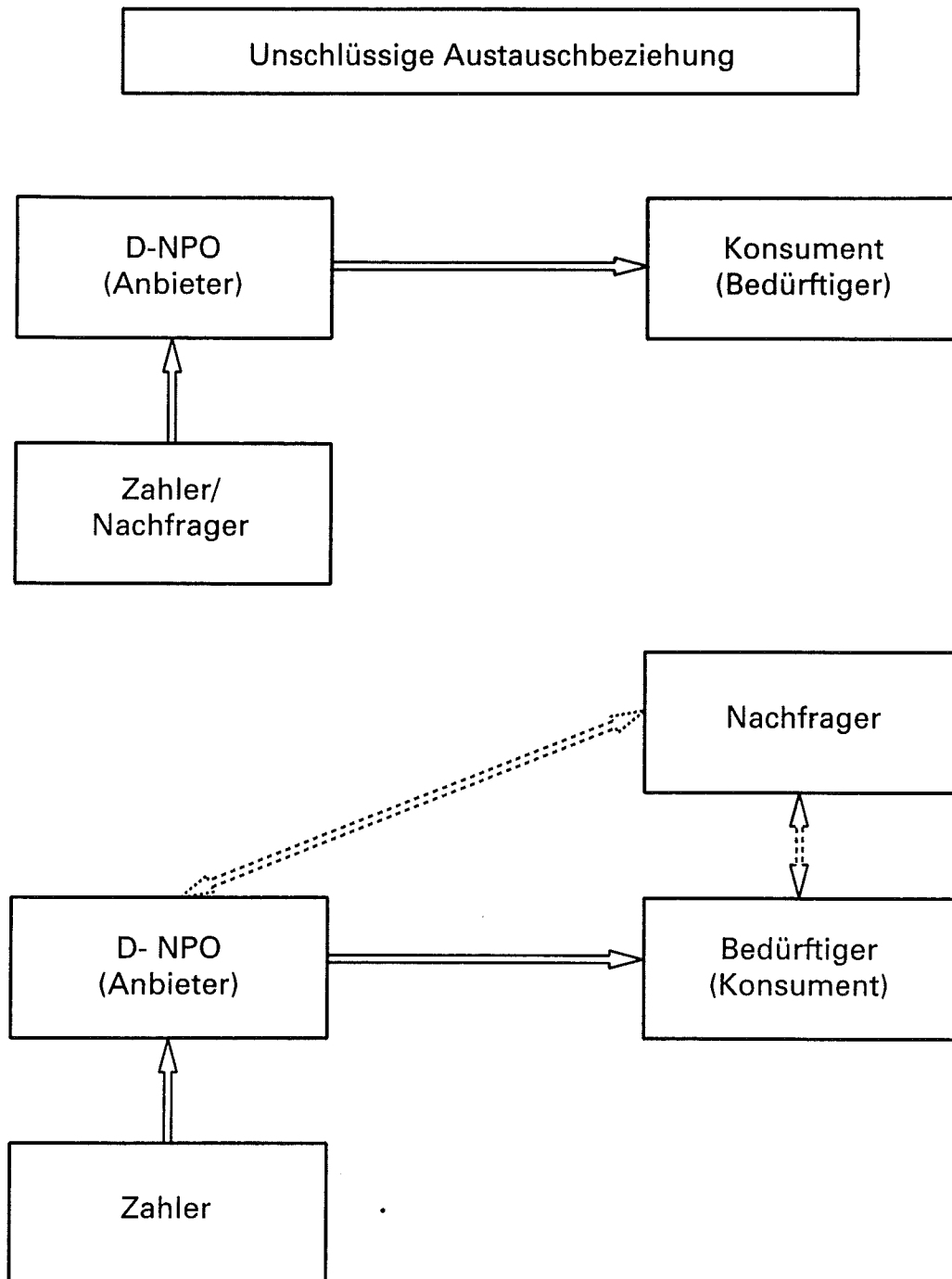
---

<sup>9</sup> Bei dieser Aussage wird nicht berücksichtigt, daß die Diskussion über die Existenz völlig "völlig uneigennütziger" Leistungserbringung in der Karitativwirtschaft recht widersprüchlich ist. Es wird hier zum Teil argumentiert, daß selbst "ein gutes Gewissen" als die Gegenleistung einer letztlich doch schlüssigen Austauschbeziehung anzusehen ist.



# Leistungs- / Austauschbeziehungen in unterschiedlichen Organisationen (3)

Austauschbeziehungen in  
dritt-orientierten Non- Profit- Organisationen (D- NPO's)



Auch **unschlüssige Tauschbeziehungen** sind hier denkbar: z. B. wenn die Mitglieder eines Wasserverbandes Aufwendungen auf sich nehmen, um Umweltschutzmaßnahmen zu realisieren, von denen in erster Linie andere profitieren (z. B. bei Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserqualität des Entwässerungswassers im Hinblick auf die Unterlieger).

Vergleicht man zusammenfassend die Austauschbeziehungen in den genannten Grundtypen von NPO, so ergeben sich die in TAB. 4 dargestellten Unterschiede.

### **Schlußfolgerungen**

Die voranstehenden Betrachtungen berühren einen zentralen Gegenstand der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere aber der TZ: die **Leistungen**, die im Rahmen einer solchen Zusammenarbeit erbracht werden müssen. Obwohl diese Leistungen - und hier insbesondere die Dienstleistungen - den Kern dessen ausmachen, worauf sich die Arbeit der TZ-Organisationen konzentriert, fehlt es bisher an detaillierten konzeptionellen Betrachtungen zu diesem Thema und ebenso an praxisrelevanten Instrumenten zu Erfassung und Analyse dieser Leistungen.

Es läßt sich die These vertreten, daß dieses Defizit sehr wesentlich der **Innenzentrierung** der Arbeit der Technischen Zusammenarbeit zuzuschreiben ist: nicht die **Leistungserstellung zwischen** Organisationen steht im Vordergrund der Betrachtung, sondern die **Aufgabenerfüllung in** Organisationen.

Daß dabei wichtige und komplexe Gestaltungsbereiche von Austauschbeziehungen, insbesondere aber von Leistungen und von Leistungsbeziehungen, völlig unberücksichtigt bleiben, dürfte nicht unwesentlich zu vielen Problemen in der Entwicklungszusammenarbeit beitragen. Und dies nicht nur in der Projektarbeit vor Ort.

Die Vertiefung und Übernahme leistungsbezogener Konzepte in die praktische Arbeit von EZ und TZ scheint damit dringend geboten.

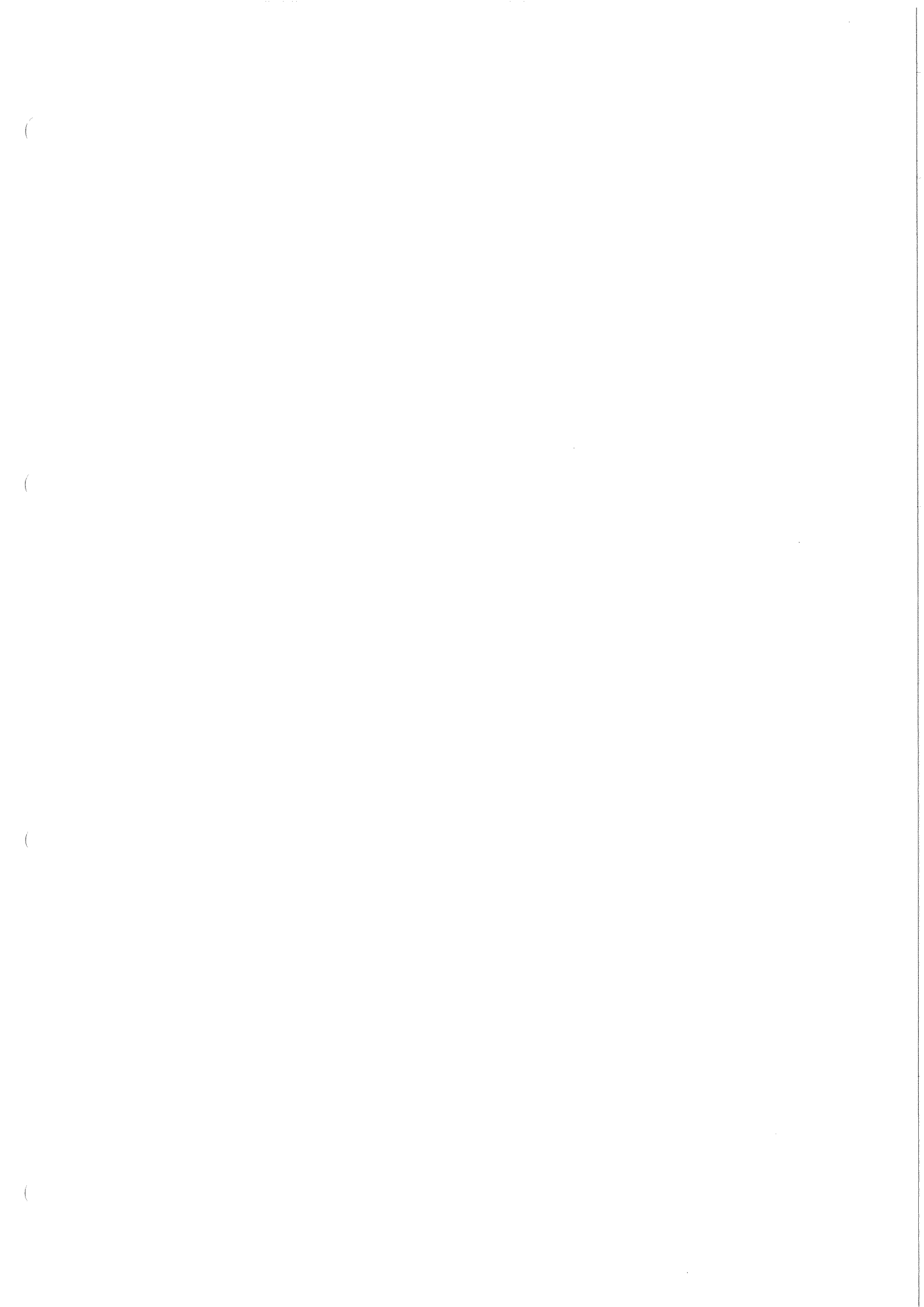
Merkmale des Austauschprozesses in unterschiedlichen Organisationen

Organisations- typ  Merkmale des Austausch- prozesses	Profit-orientierte Organisation (PO)	Non-Profit-Organisationen		
		Öffentlich-orientierte NPO	Dritt-orientierte NPO	Mitgliedschaftlich orientierte NPO
Dominantes Austausch- system	- Markt	- politisches System (Plan, Wahl, etc.)	- karitatives System	* Nicht-Marktsysteme * partizipatives System * politisches System
Dominanter Steuerungs- mechanismus	- Preis	- Plan/Wahl/ politische Prozesse	- Spenden/Mittel- zuteilung	- Beitritt/Widerspruch/ Abwanderung
Dimensionen der Leistungsbeziehung * Zielgruppe	- Kunde/Klient  - Individualgüter	- Allgemeinheit  - öffentliche Güter	- dritte, spezifische "Zielgruppe"  - meritatorische Güter, kollektive Güter	Mitglieder  - kollektive Güter - Individualgüter
Art der Leistungsbeziehung  * Einheit Zahler-Konsument * Art der Tauschbeziehung	- ja - schlüssig	- bedingt - bedingt schlüssig	- nein - nicht schlüssig	- bedingt - bedingt schlüssig - schlüssig

Tab. 4 Merkmale des Austauschprozesses in unterschiedlichen Typen von Organisationen

## Referenzen

- BLÜMLE, E.B. Dienstleistungs-Marketing.  
In: PGL 1991/92. Modul 3, Pos. 3.4.2
- HERDER-DORNEICH, PH. Systemdynamik, Baden-Baden 1988
- HERDER-DORNEICH, PH. Krankenhausökonomik zwischen Humanität  
und J. WASEM und Wirtschaftlichkeit, Baden-Baden 1986
- HUPPERT, W. 'Projekt' - Spezialität der GTZ mit sieben  
Buchstaben  
GTZ-info 6/90, S.21 ff.
- PGL Post-Graduate Lehrgang für Verbands-  
und Non-Profit-Management.  
Lehrgangsunterlagen 1991/92.  
Forschungsinstitut für Verbands- und  
Genossenschaftsmanagement,  
Universität Fribourg/Schweiz
- PURTSCHERT, R. Das FST-Marketing-Modell.  
In: PGL 1991/92, Modul 3, Pos. 3.4.2
- SCHWARZ, P. Management von Non-Profit-Organisationen,  
Paul Haupt Verlag, Bern 1992
- SCHWARZ, P. Nonprofit-Organisationen.  
In: Die Unternehmung, 39, 1985, Nr. 2, S.90



**Leistungen und Leistungsbeziehungen  
in der TZ**

**- Grundsätzliche Betrachtungen am Beispiel  
der Bewässerung -**

**- Kurzfassung -**

---

**Ein Dokument des Projektes "interact"**

---

## **VORWORT**

**Die folgende Kurzfassung läßt sich in wenigen Minuten durchblättern.**

**Sie ist gedacht als**

- \* Kurzüberblick für Leser, die an einem Überblick über die Kernaussagen interessiert sind,**
- \* Zusammenfassung der wichtigsten Thesen des Haupttextes,**
- \* Basis für eine Präsentation des Themas mit Klarsichtfolien.**

**Die Kurzfassung kann jedoch den Haupttext des gleichen Titels nur ergänzen, nicht ersetzen.**

## **INHALT**

	<b>Seite</b>
<b>1. Einführung</b>	<b>4</b>
<b>2. Analyse von Leistungsbeziehungen - Grundlagen</b>	<b>9</b>
<b>2.1 Austauschsysteme</b>	<b>9</b>
<b>2.2 Austauschbeziehungen</b>	<b>11</b>
<b>2.3 Leistungsbeziehungen</b>	<b>12</b>
- Inhalte von Leistungsbeziehungen	
- Formen von Leistungsbeziehungen	



## 1. EINFÜHRUNG

### Prämissen :

- \* "Die Arbeit der GTZ ist ..... vorrangig auf die Verstärkung des Leistungsvermögens von Menschen und Institutionen gerichtet" (Orga-Handbuch, GTZ)
  
- \* Entsprechend ist es die wesentliche Aufgabe der TZ im Bewässerungssektor,  
  
verschiedene, an der Bewässerung beteiligte Akteure in die Lage zu versetzen, jene Leistungen zu erstellen, die nötig sind, um nach dem Ende der TZ-Intervention Bewässerungssysteme nachhaltig, ressourcenschonend und zum Nutzen der Bewässerungslandwirte betreiben zu können.

**THESE :**

**Die einzelnen Leistungen, für deren künftige Erstellung die TZ bessere Möglichkeiten und Kapazitäten schaffen soll, sind in den meisten Fällen überhaupt nicht bekannt.**

**Anders ausgedrückt :**

**Die TZ will im Bewässerungssektor - und in anderen Arbeitsbereichen - Leistungskapazitäten verbessern, ohne im einzelnen über die künftig von den Partnern zu erbringenden Leistungen Transparenz zu haben.**

**Ursachen für die vorgenannte Problematik (1) :**

**Leistungen werden zwischen unterschiedlichen Organisationen/  
Organisationseinheiten ausgetauscht. "Interorganisationale"  
Prozesse des Leistungsaustausches und Aspekte von  
Austauschbeziehungen zwischen Organisationen sind jedoch  
bisher im Bewässerungswesen in keiner Weise thematisiert  
worden.**

**Solche Betrachtungen sind auch in anderen Sektoren der TZ  
"unbegangenes Terrain".**

**Ursachen für die vorgenannte Problematik (2) :**

**Beim Betrieb von Bewässerungssystemen kooperieren im wesentlichen nicht-erwerbswirtschaftliche Organisationen ("Non-Profit-Organisationen" = NPO's)**

**Die spezifischen Eigenschaften von NPO's und die Anforderungen an ein NPO-bezogenes Management sind jedoch bisher weder in der Bewässerung noch in anderen Arbeitsbereichen der EZ aufgearbeitet worden.**

**Ursachen für die vorgenannte Problematik (3) :**

**Die wesentlichen Leistungen, die im Rahmen des Betriebs von Bewässerungssystemen zwischen verschiedenen Organisationen ausgetauscht werden, sind Dienstleistungen im weiteren Sinne.**

**Tieferegehende Betrachtungen zu den Charakteristika von Dienstleistungen und zu den Besonderheiten des Managements solcher Leistungen sind jedoch bisher weder in der Bewässerung noch in anderen Bereichen der EZ angestellt worden.**

## 2. ANALYSE VON LEISTUNGSBEZIEHUNGEN

### - GRUNDLAGEN

#### 2.1 Austauschsysteme

- \* **Austausch- und Leistungsbeziehungen finden im Rahmen übergeordneter Austauschsysteme\* und unter Anwendung zugehöriger Steuerungsmechanismen statt. Das dominierende Austauschsystem für erwerbswirtschaftliche Unternehmen ist der Markt; der zugehörige Steuerungsmechanismus ist der Preis.**

---

\* Diesbezüglich wird auch von "Koordinationssystemen", "Entscheidungssystemen" oder "Ordnungssystemen" gesprochen.

- \* Bei Non-Profit-Organisationen (NPO's) sind vielfältigere Austauschsysteme und Steuerungsmechanismen zu betrachten, als bei erwerbswirtschaftlichen Betrieben.

Wichtige Austauschsysteme und Steuerungsmechanismen im NPO-Bereich sind u.a. (PURTSCHERT, 1992) :

<b>Austauschsysteme</b>	<b>Steuerungsmechanismen</b>
<b>Marktsysteme</b>	<b>Marktpreise/Monopolpreise</b>
<b>Nicht-Marktsysteme</b>	<b>Verhandeln, abmachen</b>
<b>Politische Systeme</b>	<b>Plan/Wahl/politische Prozesse</b>
<b>Karitative Systeme</b>	<b>Spenden/Zuteilen</b>
<b>Mitgliedschaft/ Partizipation</b>	<b>Beitritt/Widerspruch/Abwanderung</b>

## **2.2 Austauschbeziehungen**

**Inhalte von Austauschbeziehungen :**

- \* Leistungsbeziehungen**
- \* Informationsbeziehungen**
- \* organisationsrechtliche Beziehungen**
- \* interpersonale Beziehungen**
- \* Machtbeziehungen**

**Im folgenden werden die Leistungsbeziehungen näher betrachtet.**



## **2.3 Leistungsbeziehungen**

**Inhalte von Leistungsbeziehungen<sup>1</sup> :**

**A) im erwerbswirtschaftlichen Bereich :**

- \* Sachgüter / Finanzierungsleistungen**
- \* Dienstleistungen im engeren Sinne ( = kommerzielle Dienstleistungen)**

**Dienstleistungen sind generell solche Leistungen, die**

- weitgehend immaterieller Natur sind,**
- gleichzeitig produziert und konsumiert werden,**
- in Interaktion mit dem Leistungsnachfrager erstellt werden.**

---

<sup>1</sup>Detailliertere Betrachtungen zu den Inhalten von Leistungsbeziehungen finden sich in dem Papier von 'interact' "Leistungen und Leistungssteuerung".

**Inhalte von Leistungsbeziehungen :**

**B) im Non-Profit-Bereich :**

**\* Individualgüter (Sachgüter, Dienstleistungen im engeren Sinne) :**

(Wer nicht bezahlt, kann vom Konsum ausgeschlossen werden.  
Beispiel aus der Bewässerung : Bereitstellung von Saatgut /  
Düngemitteln)

**\* meritorische Güter**

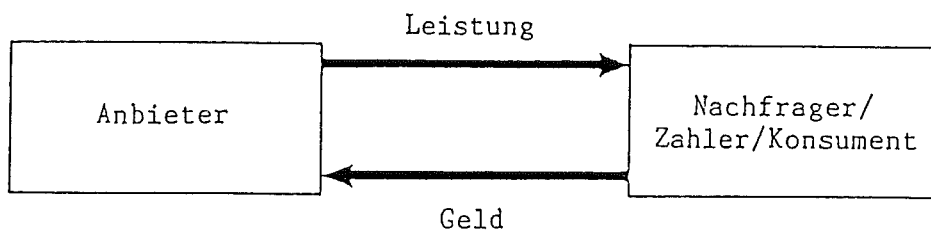
(Güter, von denen mehr verbraucht werden sollen, als bei  
Marktpreisgestaltung verbraucht würden.  
Beispiel aus der Bewässerung : subventionierte Pumpenwasser-  
Bereitstellung)

**\* Kollektivgüter**

(Güter, von deren Konsum ein 'Nicht-Zahler' nicht ausge-  
schlossen werden kann.  
Beispiel aus der Bewässerung : Nutzen aus Hochwasser-  
schutzmaßnahmen.)

## Formen von Leistungsbeziehungen (1) :

### Schlüssige Leistungsbeziehung :

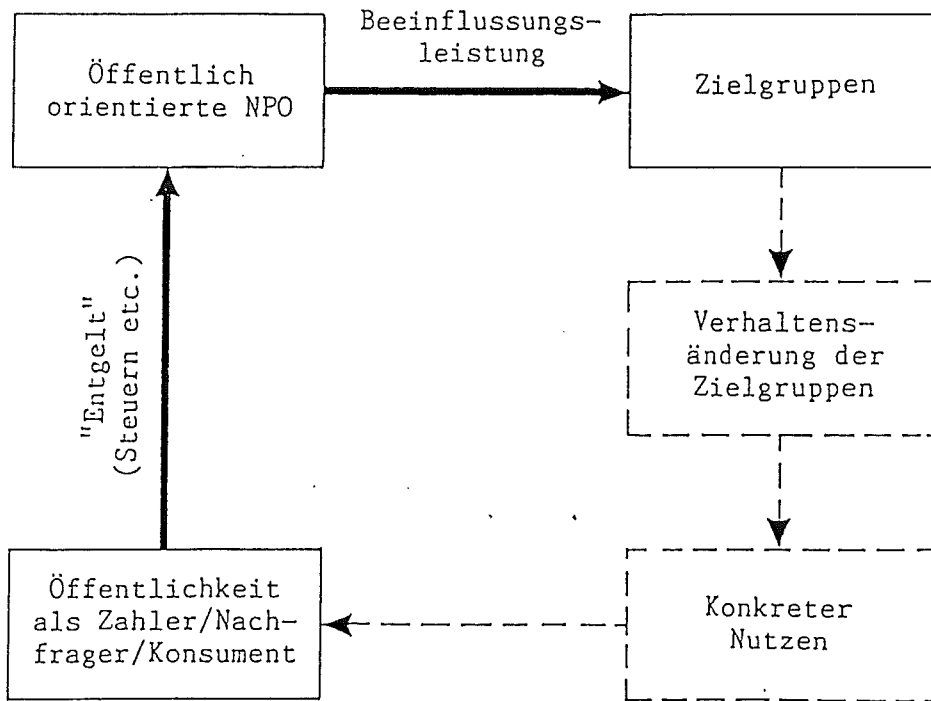


Schlüssige Leistungsbeziehungen dominieren im erwerbswirtschaftlichen Bereich.

Im Non-Profit-Bereich gibt es zusätzliche Formen von Leistungsbeziehungen.

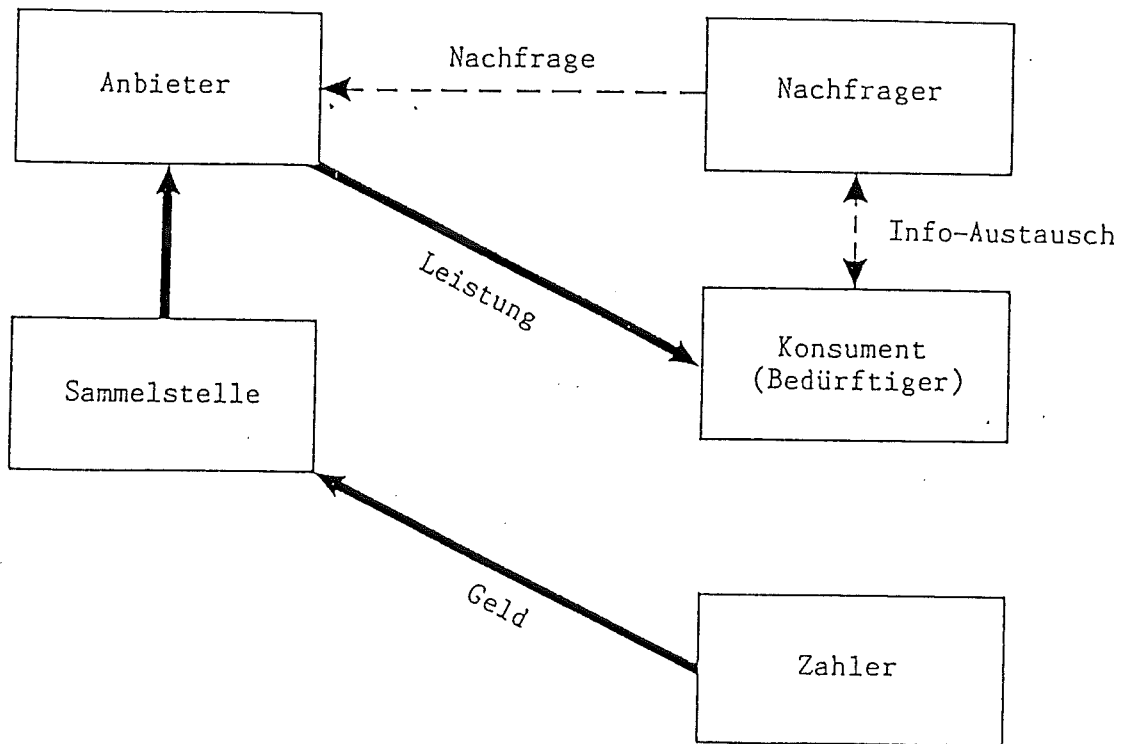
**Formen von Leistungsbeziehungen (2) :**

**Bedingt schlüssige Leistungsbeziehungen :**



Formen von Leistungsbeziehungen (3) :

Unschlüssige Leistungsbeziehungen :



## Merkmale des Austauschprozesses in unterschiedlichen Organisationen

Organisations- typ	Profit-orientierte Organisation (PO)	Non-Profit-Organisationen		
		Öffentlich-orientierte NPO	Dritt-orientierte NPO	Mitgliedschaftlich orientierte NPO
Merkmale des Austausch- prozesses				
Dominantes Austausch- system	- Markt	- politisches System (Plan, Wahl, etc.)	- karitatives System	* Nicht-Marktsysteme * partizipatives System * politisches System
Dominanter Steuerungs- mechanismus	- Preis	- Plan/Wahl/ politische Prozesse	- Spenden/Mittel- zuteilung	- Beitritt/Widerspruch/ Abwanderung
Dimensionen der Leistungsbeziehung * Zielgruppe	- Kunde/Klient  - Individualgüter	- Allgemeinheit  - öffentliche Güter	- dritte, spezifische "Zielgruppe"	Mitglieder  - kollektive Güter - Individualgüter
Art der Leistungsbeziehung * Einheit * Art der Tauschbeziehung	- ja - schlüssig	- bedingt - bedingt schlüssig	- nein - nicht schlüssig	- bedingt - bedingt schlüssig - schlüssig

# 4.4

## Die Macht- und Interessen- Analyse

**Dienstleistungsorientiertes Management in der Bewässerung**

# Die Macht- und Interessenanalyse

Das Beispiel Oruro/Bolivien

**interact**  
DIENSTLEISTUNGSMANAGEMENT  
IN BEWÄSSERUNGSSYSTEMEN

Klaus Urban

GTZ, Eschborn 1993



## Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort.....	2
1. Einleitung.....	2
2. Die Macht- und Interessenanalyse: Das Beispiel Oruro.....	5
2.1 Hintergrund des Projektbeispiels.....	5
2.2 Die Macht- und Interessenanalyse: Vorgehensweise.....	5
1. Schritt: Erstellung einer Kräftefeldanalyse.....	5
2. Schritt: Erfassung und Analyse der Interessen der beteiligten Organisationen.....	8
3. Schritt: Bewertung des Einflußpotentials der beteiligten Organisationen.....	11
4. Schritt: Erstellen der Macht- und Interessenmatrix und Beurteilung der Tragfähigkeit des institutionellen Arrangements.....	11
5. Schritt: Diskussion der Konsequenzen.....	13
3. Abschließende Bewertung des Instruments.....	14

## **DIE MACHT- UND INTERESSENANALYSE**

### **DAS BEISPIEL ORURO**

#### **VORWORT**

Die "Macht- und Interessenanalyse" ist ein Instrument, das dazu beitragen soll, die Beziehungen zwischen Beteiligten in einem organisatorischen Netzwerk unter Macht- und Interessengesichtspunkten zu analysieren und deren Tragfähigkeit im Hinblick auf bestimmte Ziele zu bewerten. Sie ergänzt die "Dienstleistungs-Interaktionsanalyse" (DIA), die eine systematische Erfassung und Analyse der (Dienst-)Leistungen zwischen den in einem Netzwerk beteiligten Organisationen ermöglicht (vgl. Abschnitt 4.1 in diesem Band).

Wird die DIA mit Vertretern mehrerer Organisationen eines "organisatorischen Netzwerks" durchgeführt, ist sie gleichzeitig ein Instrument, das zur Herstellung eines Konsenses über die Zielorientierung zwischen den beteiligten Organisationen beitragen kann. Indem die Beiträge verschiedener Beteiligter in einem organisatorischen Netzwerk erfaßt und diskutiert werden, wird automatisch die Klärung des jeweiligen Rollen in diesem Netzwerk thematisiert. In einigen DIA-Workshops, die im Rahmen des interact-Projekts der GTZ durchgeführt wurden und in denen die Frage des strategischen Konsenses im Mittelpunkt der Betrachtung stand, rückten Fragen der Dominanz- und Machtbeziehungen zwischen den beteiligten Organisationen ins Blickfeld. Vor diesem Hintergrund erschien es sinnvoll, der DIA ein spezielles Instrument zur Erfassung und Analyse der Macht- und Interessenverhältnisse in organisatorischen Netzwerken hinzuzufügen.

Das hier vorgestellte Instrument der Macht- und Interessenanalyse bedarf, da es "sensible" Bereiche berührt, einer weitergehenden und vertieften Diskussion innerhalb der GTZ. Diese hat bisher noch nicht stattgefunden.

#### **1. EINLEITUNG**

Erfahrungen bei der Analyse von Leistungsbeziehungen in organisatorischen Netzwerken zeigen, daß ungleiche bzw. ungeklärte Machtverhältnisse und Interessenkonstellationen die Leistungserstellung und -abnahme nachhaltig beeinflussen. Die Machtverhältnisse

und insbesondere die Interessenlage der beteiligten Organisationen wirken nicht nur auf die Dienstleistungsinteraktion selbst ein, vielmehr ist eine "positive" Interessenkoalition in der Form eines "strategischen Konsenses" eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiches Managementhandeln in organisatorischen Netzwerken. Unter "positiver" Interessenkoalition verstehen wir in diesem Zusammenhang eine Situation, in der die Machtverhältnisse und die Interessenlage der beteiligten Organisationen der Erreichung eines bestimmten Ziels, z.B. eines Projektziels, betont förderlich sind.

Die Macht- und Interessenanalyse soll dazu beitragen, "institutionelle Arrangements" in ausgewählten Projektkonstellationen (zunächst aus dem Bereich der Bewässerung) unter Macht- und Interessengesichtspunkten zu analysieren und deren Tragfähigkeit einzuschätzen. Das Instrument bezieht sich in erster Linie auf das "institutionelle Arrangement" auf der Ebene des Gesamtsystems, nicht aber auf die Frage der Machtverhältnisse bei "Leistungstransaktionen" zwischen einzelnen beteiligten Organisationen. Diese werden im Rahmen des interact-Projekts an anderer Stelle behandelt.

Mit der Thematisierung von Macht- und Interessenfragen berührt das hier vorgestellte Instrument Fragestellungen, die zwar bei jedem Handeln innerhalb oder zwischen Organisationen von grundlegender Bedeutung sind, die aber nur selten angesprochen und diskutiert werden (können). Probleme der Macht- und Interessenkonstellationen können aber die Erfolgchancen von Projekten - insbesondere bei investitionsintensiven Vorhaben wie der Bewässerung - sehr maßgeblich beeinflussen. Es ist deshalb für Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit wichtig, zumindest aus ihrer eigenen Sicht die Risiken ihres Engagements auch unter Macht- und Interessengesichtspunkten abschätzen zu können. Für einen solchen "internen" Gebrauch ist die hier vorgestellte Macht- und Interessenanalyse in erster Linie gedacht (z.B. für die Anwendung im Rahmen eine "ZOPP 1" der GTZ).

Als Instrument zur Offenlegung, Diskussion und Klärung der Folgen ungleicher Machtverhältnisse zwischen mehreren Organisationen eignet sich dieses Instrument vermutlich nur in Ausnahmefällen, nämlich dann, wenn das "Vertrauensklima" zwischen den beteiligten Organisationen eine offene Diskussion zulässt, bzw. dann, wenn keine "elementaren" Interessen und Einflusssphären bedroht sind.

Der Einsatz des Instruments, wie oben erläutert, durch eine einzelne der in einem Netzwerk operierenden Organisationen bringt natürlich eine entsprechende Subjektivität der Bewertung mit sich. Derartige subjektiven Einschätzungen vorhandener Erfolgchancen und -risiken insbesondere auf der "Geber"-Seite von Entwicklungsmaßnahmen können aber dann in Kauf genommen werden, wenn problematische oder

"negative" Befunde nicht als definitive Ergebnisse, sondern als Veranlassung zu genauerer Prüfung verstanden werden.

Im folgenden wird der Einsatz der "Macht- und Interessenanalyse" am Beispiel eines Bewässerungsprojektes in Oruro, im bolivianischen Hochland, erläutert. Es sei bereits hier darauf hingewiesen, daß dieses Instrument immer nur ein "Hilfsmittel" für eine qualitative Bewertung der Macht- und Interessenprobleme sein kann. Eine quantitative Erfassung der "Macht- und Interessen-Parameter" ist weder notwendig noch erwünscht. Vielmehr wird der Versuch unternommen, auf der Grundlage der Einschätzungen und Beurteilungen ausgewählter und mit der konkreten Situation vertrauter Personen das "institutionelle Arrangement" zu bewerten und diese Bewertung mit Hilfe einer Grafik zu visualisieren.

## **2. DIE MACHT- UND INTERESSENANALYSE: DAS BEISPIEL ORURO**

Im folgenden werden die einzelnen Schritte bei der Durchführung der Macht- und Interessenanalyse am Beispiel Oruro vorgestellt. Hierbei werden jeweils zunächst kurz die Funktion des Arbeitsschrittes und anschließend die Erfahrungen in Oruro erläutert.

### **2.1 Hintergrund des Projektbeispiels**

Bei dem Programm "Kleinbewässerung Oruro" handelt es sich um ein Projekt der bolivianischen Regionalentwicklungsbehörde CORDEOR (Corporación de Desarrollo de Oruro). CORDEOR hatte eine formal weitgehend eigenständige Projektorganisation AYNÍ mit der Durchführung des Projekts betraut. AYNÍ führte bis 1992 mit Unterstützung von UNDP in mehr als 20 abgelegenen Dorfgemeinschaften des Departements Oruro Kleinbewässerungsmaßnahmen durch. Seit 1992 wird das Projekt, das mittlerweile unter einem anderem Namen weitergeführt wird, durch die GTZ unterstützt. Kernaufgabe des Projekts ist weiterhin die Unterstützung der Bauern bei der Verbesserung traditioneller Bewässerungssysteme.

Im Rahmen einer Projektprüfung durch die GTZ wurde mit Vertretern aller beteiligten Organisationen ein Workshop zur Identifizierung und Analyse von Dienstleistungen durchgeführt. Im Anschluß an diesen Workshop wurde vom interact-Projekt - und damit aus der subjektiven Sicht der GTZ - eine Macht- und Interessenanalyse durchgeführt.

### **2.2 Die Macht- und Interessenanalyse: Vorgehensweise**

Die Macht- und Interessenanalyse wird vorzugsweise im Rahmen eines Workshops durchgeführt. Die einzelnen Schritte bei der Erstellung der Macht- und Interessenanalyse lassen sich wie folgt beschreiben:

#### **1. Schritt: Erstellung einer Kräftefeldanalyse**

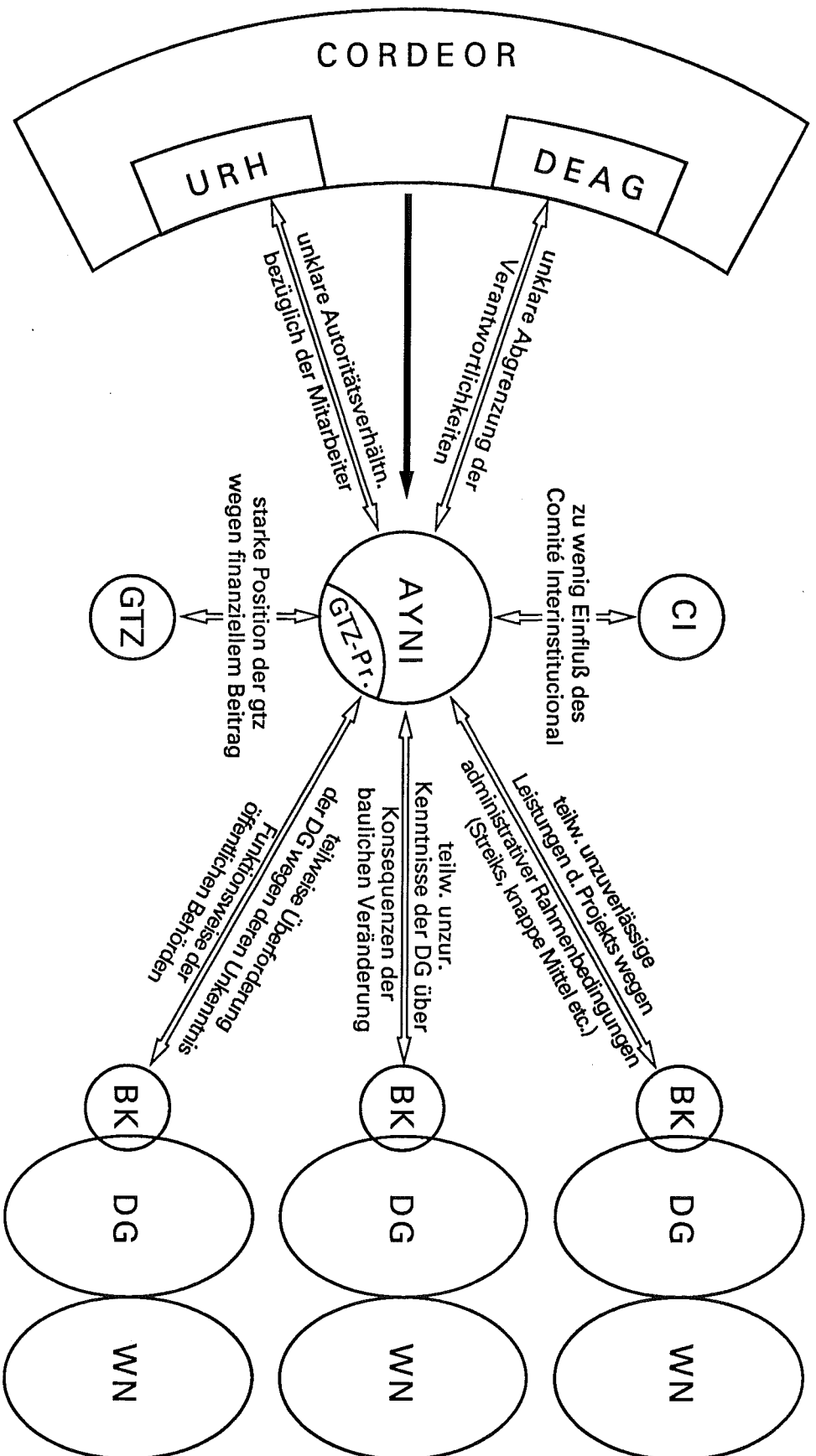
Dieser Schritt dient der gemeinsamen Verortung der Diskussionsteilnehmer in der Problemsituation und stellt gleichsam eine "Aufwärmphase" dar: Zunächst werden die wichtigsten am Projekt bzw. am Bewässerungssystem beteiligten Organisationen graphisch erfaßt; gleichzeitig werden in freier Form (ohne methodische Vorgaben) wichtige ins Auge fallende Beziehungsmuster diskutiert und in die Grafik eingetragen.

Dadurch werden die Diskussionsteilnehmer mit der Situation vertraut gemacht, die beteiligten Organisationen werden aufgelistet und in Ansätzen werden bereits einige wesentliche Dominanz- bzw. Abhängigkeitsverhältnisse herausgearbeitet.

Im vorliegenden Beispiel traten durch die Kräftefeldanalyse folgende wesentliche Aspekte zutage (vgl. Schaubild 1):

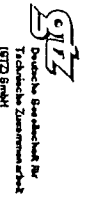
- \* die Abgrenzung zwischen den Abteilungen bzw. Einheiten von CORDEOR, die dem Projekt Personal zur Verfügung stellten, und der Projektorganisation AYNI waren nicht klar geregelt. So waren z.B. Mitarbeiter der "Unidad de Recursos Hídricos" (URH) von CORDEOR zwar dem Projekt zugeordnet, gleichzeitig waren sie jedoch weiter dem Leiter der URH hierarchisch unterstellt. Von diesem wurden sie bei Bedarf und in der Regel ohne zufriedenstellende Abstimmung mit dem Projektleiter von AYNI für nicht-projektbezogene Aufgaben eingesetzt. Der Projektleiter des Projekts AYNI verfügte weder über die hierarchische Autorität über die ihm zugeordneten Mitarbeiter, noch verfügte er über die uneingeschränkte Kompetenz über den Einsatz der Projektmittel, deren Verwendung von CORDEOR und damit nicht vom Projekt selbst gesteuert wurde.
- \* die Beziehung zwischen den Projektmitarbeitern und den Dorfbewohnern war mitunter erheblichen Belastungen ausgesetzt: In mehreren Situationen war es den Mitarbeitern AYNIs nicht möglich gewesen, Vereinbarungen, die sie mit den Bauern getroffen hatten, einzuhalten. Dies hatte das Vertrauen der Zielgruppe in die Zuverlässigkeit des Projekts beeinträchtigt. Darüber hinaus war das Verhältnis zwischen den Projektmitarbeitern grundsätzlich durch eine geringe gegenseitige Kenntnis der jeweiligen Lebens- und Arbeitsbedingungen des "Gegenübers" beeinträchtigt. Dies führte insbesondere bei der Organisation der gemeinsamen Arbeiten zu erheblichen Mißverständnissen. Im Hinblick auf projektbezogene Aktivitäten äußerten die Bauern, in einigen Fällen über die Konsequenzen der Baumaßnahmen, insbesondere über die zukünftigen Instandhaltungserfordernisse, zu Beginn der Arbeiten nicht ausreichend informiert gewesen zu sein.
- \* das formal sehr bedeutende "Comité Interinstitutional", dem Vertreter aller wesentlichen Beteiligten (CORDEOR, AYNI, Planungsministerium, externe Geber) angehörten, hatte real nur wenig Einfluß auf wichtige Projektentscheidungen. Der Einfluß der Finanziere (FAO bzw. GTZ) wurde dagegen - unabhängig von der geringen Formalisierung - als sehr hoch eingeschätzt.

# Schaubild 1: Kräftefeldanalyse "Kleinbewässerung Oruro"



**Abkürzungen:**

- BK: Baukomitees
- DG: Dorfgemeinschaften
- WN: Wassernutzer
- AYNI: Projektorganisation der CORDEOR
- GTZ: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH
- CI: Comité Interinstitutional
- CORDEOR: Regionalentwicklungsbehörde Oruro
- DEAG: Abteilung Landwirtschaft der CORDEOR
- URH: Abteilung "Rural" Oruro der CORDEOR



Damit brachte die Kräftefeldanalyse einige Ergebnisse zutage, die direkt schon in den weiteren Verlauf der Macht- und Interessenanalyse eingebracht werden konnten (z.B. den geringen Einfluß des Comité Interinstitutional) sowie andere, die an einem späteren Zeitpunkt als Ausdruck zugrundeliegender (verdeckter) Interessen gedeutet werden konnten (z.B. das geringe Interesse der CORDEOR an einer verbindlichen Klärung der Verantwortlichkeiten zwischen ihr und der Projektorganisation AYNI).

## **2. Schritt: Erfassung und Analyse der Interessen der beteiligten Organisationen**

In diesem Schritt werden die Interessen der beteiligten Organisationen analysiert. Dabei wird besonderes Augenmerk darauf gelegt, zu ergründen, welche realen Interessen vorliegen und inwieweit diese der Erreichung eines bestimmten Ziels eher "förderlich" oder eher "hinderlich" sind. Hierzu ist es erforderlich, daß das zugrundeliegende Ziel definiert ist. Im vorliegenden Fall war das Ziel, auf das die Macht- und Interessenanalyse bezogen wurde, "traditionelle, kleinbäuerliche Bewässerungssysteme sind verbessert und werden nachhaltig betrieben", das Ziel der Projektorganisation, das auch durch die Leistungen der GTZ gestützt werden sollte<sup>1</sup>.

Im Anschluß an die Diskussion der Interessen der beteiligten Organisationen, wird versucht, die Interessenlage der Organisationen auf einer 7stufigen Skala (von sehr förderlich bis sehr hinderlich) zu bewerten. Dabei sollte betont werden, daß diese Beurteilung nicht mit einer Bewertung der "Qualität" oder "Legitimität" der Interessen gleichgesetzt werden darf. Die Beurteilung der Interessenlage bezieht sich ausdrücklich auf das zuvor bestimmte (Projekt-)Ziel, das in der Regel das zentrale Ziel nur einer einzelnen der beteiligten Organisationen darstellen wird. Demnach kann eine andere Organisation, die vielleicht nur marginal am Projektgeschehen beteiligt ist (z.B. ein Zulieferbetrieb) legitimerweise teilweise Interessen vertreten, die dem Projektziel der Projektorganisation selbst nicht unbedingt förderlich sind (z.B. Verkaufsinteressen).

Im vorliegenden Fall wurden die Interessen der vier wichtigsten beteiligten Organisationen im Hinblick auf das Ziel "traditionelle, kleinbäuerliche Bewässerungssysteme sind verbessert und werden nachhaltig betrieben" wie folgt bewertet (vgl. Tabelle 1):

---

<sup>1</sup> Allerdings ist es auch denkbar, übergeordnete Zielsetzungen, die nicht unbedingt explizit mit den Zielsetzungen einer einzelnen Organisation identisch sein müssen, zugrundezulegen (z.B. können die Interessen aller beteiligten Organisationen im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit ihres Handelns untersucht werden).



Tab. 1 **Interessenlage und Machtpotential Oruro**

	<b>förderliche Interessen</b>	<b>hinderliche Interessen</b>	<b>Bewertung der Interessenlage</b>	<b>Bewertung des Machtpotentials</b>
<b>CORDEOR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Interesse an erfolgreichen Projekten zur Außerdarstellung ("Wählerwirksamkeit")</li> <li>* Professionelles Interesse an Zielerreichung</li> <li>* Interesse an weiteren Krediten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Interesse der "personalspendenden" Abteilungen am Einsatz von Projektmitarbeitern in nicht-projektbezogene Aktivitäten</li> <li>* Verwendung der Finanzmittel für nicht-projektbezogene Maßnahmen</li> <li>* "politische" Besetzung von Stellen</li> </ul>	hinderlich	groß
<b>Ayni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Professionelles Interesse an Zielerreichung</li> <li>* Interesse am Erhalt der Arbeitsplätze</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* wenig Interesse an effektiver Kundenorientierung</li> <li>* Priorisierung von Projekten in der Nähe Oruros</li> </ul>	etwas förderlich	mittel
<b>Dorfgemeinschaften</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* großes Interesse an Verbesserung der Bewässerung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Interesse der Bauern an Prestigeprojekten</li> </ul>	förderlich bis sehr förderlich	gering
<b>GTZ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Professionelles Interesse an Zielerreichung</li> <li>* Besonderes konzeptionelles Interesse an diesem Projekt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Interesse am "geordneten" Mittelabfluss</li> </ul>	förderlich	groß

\* CORDEOR - hinderlich

Begründung: Zwar waren der Regionalentwicklungsbehörde CORDEOR durchaus eine Reihe von Interessen zuzuschreiben, die einer Erreichung des Projektziels förderlich erschienen (Interesse an weiteren Krediten bzw. TZ-Mitteln, Interesse an erfolgreichen Projekten zur politischen Selbstdarstellung in der Region). In der Praxis erwiesen sich jedoch die Interessen derjenigen Organisationsteile, die direkt Personal an das Projekt entsandten, als sehr hinderlich für den Projektablauf. Indem diese Abteilungen Mitarbeiter und Material des Projekts anderweitig einsetzten, was im übrigen im regionalen Kontext bei fehlenden Mitteln und drängenden Aufgaben durchaus verständlich war, gefährdeten sie die Erreichung des Projektziels. Ähnliches galt für die überwiegend "politische" Besetzung der Stellen im Projekt nicht nur auf der Führungsebene - ebenfalls eine in der Region durchaus üblich Praxis, die eine adäquate fachliche Besetzung wichtiger Stellen im Projekt verhinderte. Es war deshalb insgesamt gesehen von einem überwiegend hinderlichen Einfluß der Interessen dieser Organisation auf die Erreichung des o.g. Ziels auszugehen.

\* AYNi - eher förderlich

Begründung: Hier überwogen die förderlichen Interessen (professionelles Interesse an der Erreichung zufriedenstellender Projektergebnisse, Interesse am Erhalt des Arbeitsplatzes) die eher "hinderlichen" Interessen. Zu letzteren zählten u.a. eine stark angebotsorientierte und weniger kundenorientierte Einstellung der Mitarbeiter; außerdem die Neigung der Mitarbeiter, Projekte und Aktivitäten vorzugsweise in der Nähe der Departementshauptstadt Oruro selbst durchzuführen, um allzu häufige Fahrten in abgelegene Projektregionen zu vermeiden. Alles in allem wurden die Interessen AYNIs mit "eher förderlich" bewertet.

\* Dorfgemeinschaften - förderlich

Begründung: In diesem Falle konnte davon ausgegangen werden, dass das Interesse der Bauern an langfristig funktionierenden Bewässerungssystemen eindeutig stärker war, als das ebenfalls vorhandene Interesse einiger Bauernvertreter an Prestigeprojekten mit zweifelhaftem Nutzen für die Gemeinschaft.

\* GTZ - förderlich

Begründung: Es liegt in der Art des hier gewählten Vorgehens, daß diejenige Organisation, die die Macht- und Interessenanalyse durchführt, in den seltensten Fällen ihre eigenen "realen" Interessen als hinderlich für den Projekterfolg einstufen wird. Insofern wurde auch hier das Interesse der GTZ als förderlich eingestuft, insbesondere deshalb, weil ein ausgeprägtes konzeptionelles Interesse an diesem Vorhaben besteht.

Zusammenfassend erlaubte es diese Vorgehensweise, die vermuteten oder durch konkrete Erfahrungen evident gewordenen Interessen wichtiger beteiligter Organisationen zu thematisieren und ihren Einfluß im Gesamtzusammenhang des Projektes zu diskutieren und zu beurteilen.

### **3. Schritt: Bewertung des Einflußpotentials der beteiligten Organisationen.**

In dieser Phase des Workshops werden die Teilnehmer gebeten, sich auf eine Bewertung des Einflusses bzw. Machtpotentials der beteiligten Organisationen zu einigen. Beurteilt werden soll der Einfluß der Organisation auf wichtige Projektentscheidungen. Dabei sollen sowohl der Einfluß auf die Entscheidungsfindung als auch auf die Umsetzung der Entscheidung berücksichtigt werden. Die Bewertung erfolgt auf einer 3er Skala von "gering" bis "groß".

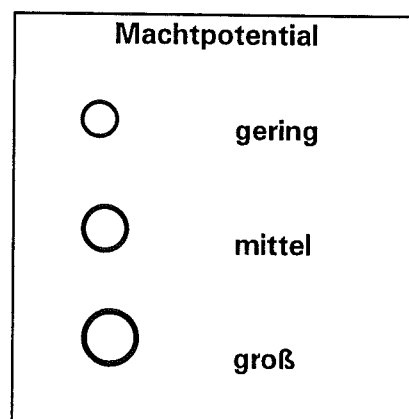
Im Fall des Projektes "Kleinbewässerung Oruro" wurden der reale Einfluß der CORDEOR sowie der externen Finanzierungsorganisation GTZ wesentlich höher eingeschätzt als der Einfluß der Projektorganisation, der nur mit "mittel" bewertet wurde. Dagegen hatte die Zielgruppe des Projekts, die Wassernutzer, nur einen sehr geringen Einfluß auf wichtige Projektentscheidungen und deren Umsetzung (vgl. Tabelle 1).

### **4. Schritt: Erstellen der Macht- und Interessen-Matrix und Beurteilung der Tragfähigkeit des institutionellen Arrangements.**

Nunmehr werden die Ergebnisse der Schritte 2 und 3 in die Macht- und Interessenmatrix eingetragen (Schaubild 2). Für die Bewertung und Beurteilung der Tragfähigkeit des institutionellen Arrangements gilt folgendes: Je mehr Organisationen mit hohem Machtpotential (erkennbar an der Größe des Punktes) sich auf der Hälfte der Matrix befinden, die auf eine dem Projektziel "förderliche" Interessenlage hinweisen, desto höher ist aller Wahrscheinlichkeit nach die Tragfähigkeit des institutionellen Arrangements im Hinblick

Schaubild 2: Macht- und Interessenmatrix Oruro

Interessenlage					
sehr hinderlich					
hinderlich	○				
etwas hinderlich					
					Organisatio nen
etwas förderlich		○			
förderlich			○	○	
sehr förderlich					
	CORDEOR	Ayni	Dorfg.	GTZ	



auf die definierten Projektziele. (Es muß an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen werden, daß es sich hierbei um eine subjektive, qualitative Bewertung handelt, die Teil einer umfassenderen Analyse der organisatorischen Landschaft sein sollte.)

Im vorliegenden Fall erbrachte die Diskussion der Tragfähigkeit des institutionellen Arrangements des Projekts "Kleinbewässerung Oruro" anhand der Macht- und Interessenmatrix (MAIMA) die folgenden Ergebnisse:

- \* Die Mehrzahl der Organisationen und Machtpotentialanteile befanden sich im unteren Teil der Matrix und damit in dem Bereich, der auf "förderliche" Interessen im Hinblick auf das Projektziel hindeutete; d.h. man konnte tendenziell von einer Tragfähigkeit des institutionellen Arrangements ausgehen.
- \* Diejenige Organisation/Gruppe, die das größte Interesse an einem funktionierenden Projekt hatte, die Wassernutzer, hatte in der vorliegenden Projektkonstellation den geringsten Einfluß auf wichtige Projektentscheidungen und ihre Umsetzung.
- \* Dieses "Machtdefizit" wurde in diesem Fall aufgefangen von einem hohen Interesse des "Geldgebers" GTZ, das hier nicht zuletzt aufgrund eines besonderen konzeptionellen Interesses der beteiligten Organisationseinheiten unterstellt wurde.
- \* Auch die überwiegend dem Projektziel "förderlichen" Interessen der Projektorganisation AYNl wirkten sich positiv aus.

#### **5. Schritt: Diskussion der Konsequenzen**

Abschließend sollten die Konsequenzen aus der Macht- und Interessenanalyse diskutiert werden. Hierzu können z.B. gehören: Möglichkeiten zur Verringerung bzw. Vergrößerung des Einflusses einzelner Organisationen, Maßnahmen zur Stärkung der "förderlichen" Interessen einzelner Organisationen (z.B. durch Interessenabgleich), Änderungen der Projektkonstellation und Zielorientierung, um den gegebenen Interessen besser zu entsprechen oder aber u.U. sogar Überlegungen dahingehend, ob es tatsächlich ratsam ist, das Projekt weiter zu verfolgen.

Im Fall "Kleinbewässerung Oruro" waren folgende Konsequenzen denkbar:

- \* Wenn möglich sollte der Einfluß der Wassernutzer, der am stärksten von den Projektergebnissen betroffenen Gruppe, am Projektgeschehen vergrößert werden.

- \* Dagegen hätte ein reduzierter direkter Einfluß der Regionalentwicklungsbehörde CORDEOR auf konkrete Projektentscheidungen die Zielerreichung vereinfachen können. Eine Voraussetzung hierfür wäre eine klare Rollenverteilung zwischen CORDEOR und der Projektorganisation (dies ist zwischenzeitlich erfolgt).
- \* Auch der Einfluß der Projektorganisation AYNi sollte vergrößert werden.

Bei der Beurteilung der vorab genannten Konsequenzen sollte folgendes berücksichtigt werden:

- \* Die vorliegende Bewertung ist subjektiv aus der Sicht von Beteiligten erstellt worden, die dem externen Finanzier GTZ zugeordnet sind.
- \* Das Instrument selbst ist auch ein Machtinstrument (das u.U. auch bewußt als solches eingesetzt werden kann).
- \* Besonderes Problem in diesem Fall: Die Organisation mit den am ausgeprägtesten "hinderlichen" Interessen ist die mächtigste und einflußreichste Organisation auf der Partnerseite und damit kaum zu umgehen. Dies könnte unter anderen Umständen ein Grund für den Projektabbruch sein.

### **3. ABSCHLIEßENDE BEWERTUNG DES INSTRUMENTS**

Die Macht- und Interessenanalyse ermöglicht es in einfacher Weise, die Macht- und Interessenverhältnisse in einem institutionellen Arrangement transparent zu machen. Dadurch eröffnet sie Möglichkeiten, in strukturierter Form mit dem Problem der Machtverhältnisse im Zusammenhang mit (Entwicklungs-)Projekten umzugehen. Insbesondere lassen sich mit der Hilfe dieses Instruments im Vorfeld einer Entscheidung über die Durchführung eines Projekts wichtige Hinweise zur Beurteilung der Trägfähigkeit eines institutionellen Arrangements ableiten.

Wie eingangs erwähnt eignet sich die Macht- und Interessenanalyse u.E. in erster Linie für die eine einzelne Organisation, die die Risiken ihres Engagements, z.B. in Entwicklungsprojekten, unter Macht- und Interesseengespunkten abschätzen will. Darüber hinaus ist es u.E. durchaus auch vorstellbar, die Macht- und Interessenanalyse in bestimmten Situationen mit Vertretern mehrerer Organisationen durchzuführen, z.B.

wenn das "Vertrauenklima" zwischen den beteiligten Organisationen eine offene Diskussion zuläßt oder wenn keine "elementaren" Interessen und Einflußsphären bedroht sind. In solchen Situationen könnte das Instrument auch Ausgangspunkt für Veränderungsprozesse in organisatorischen Netzwerken sein, wenn beispielsweise Interessenkonflikte zwischen Organisationen offengelegt und Lösungsmöglichkeiten entwickelt werden. Allerdings liegen diesbezüglich bislang noch keine Erfahrungen vor.

Die Risiken beim Einsatz der Macht- und Interessenanalyse liegen auf der Hand: Sie greift "per se" in Machtverhältnisse ein und sollte deshalb mit der gebotenen Vorsicht verwendet werden. Sie setzt auf der Seite der Anwender eine sichere Einschätzung der Grenzen des Instruments voraus. Auch ist es methodisch nicht unproblematisch, daß - wenn das Instrument wie oben geschildert von einer einzelnen Organisation angewendet wird - die Initiatoren ihre eigenen Interessen und ihr Machtpotential selbst bewerten müssen. Gleichwohl ist dieser Schritt bei dieser Form der Anwendung notwendig, um zu einer Gesamtbewertung der Tragfähigkeit des institutionellen Arrangements zu gelangen.