

3

Dienstleistungen in der Technischen Zusammenarbeit

- (1) Aufgabenerfüllung oder Leistungserstellung in der TZ?
- (2) Dienstleistungen in der EZ - eine Begriffsbestimmung.
- (3) Hilfe, Zusammenarbeit oder Dienstleistungen in der TZ?

3.1

Aufgabenerfüllung oder Leistungserstellung in der TZ?

Aufgabenerfüllung oder Leistungserstellung in der Technischen Zusammenarbeit

Grundsätzliche Betrachtungen

" Die Arbeit der GTZ ist ... vorrangig auf die Verstärkung des **Leistungsvermögens** von Menschen und Institutionen gerichtet" (1).

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 (2).

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.

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

2) Vgl. hierzu HUPPERT und URBAN (1994)

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 gefunden³. 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

³ 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.

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 Kooperationen⁴. 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.⁵

⁴ Vgl. hierzu SCHWARZ (1992), S.81

⁵ Vgl. hierzu HUPPERT (1994)

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.

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 Ergebniserreichung 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 durch Verhandlung).

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.

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" des Projektes "interact" zeigt diesbezüglich mögliche Entwicklungsrichtungen auf (6).

6) Vgl. HUPPERT und URBAN (1994)

Von der Aufgabenerfüllung zur Leistungserstellung: das Dilemma der Technischen Zusammenarbeit

In der Einführung zu den hier angestellten Betrachtungen (7) 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 TZ ⁽⁹⁾ - 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.

7) Vgl. die Ausführungen auf S.1 und S.2

8) "Persönliche" Koordinationsmechanismen sind alle Mittel der persönlichen Führung der Mitarbeiter durch Vorgesetzte. Zu den "unpersönlichen" Koordinationsmechanismen 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.

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 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.

Referenzen

- HUPPERT, W. Dienstleistungen in der Entwicklungszusammenarbeit - Eine Begriffsbestimmung. Diskussionspapier des Projektes 'interact', 1994
- HUPPERT, W. und K. URBAN Die Dienstleistungs-Intertaktions-Analyse. Diskussionspapier des Projektes 'interact', 1994
- SCHWARZ, P. Management in Nonprofit-Organisationen. Paul Haupt Verlag, 1992

3.2

Dienstleistungen in der EZ - eine Begriffsbestimmung