

Dienstleistungsorientierung

in der TZ -

Initiativen von "interact"

zu Grundsatzfragen in der GTZ

- (1) Dienstleistungsformen in der TZ**
- (2) Strategische Leistungsfelder des Arbeitsfeldes "Kommunikation"**
- (3) Strategische Leistungsfelder im Bereich "Flüchtlingshilfe"**

Vorwort

Die Frage "Welche Leistungen erbringen wir eigentlich ?" ist eine Frage, die im Rahmen der gegenwärtigen Bemühungen um ein "schlankes" Management in der GTZ unterschiedliche Arbeitsebenen und Organisationseinheiten beschäftigt. Die Fragestellung war in jüngster Vergangenheit ein wichtiger Bestandteil der Bemühungen im Rahmen der "strategischen Unternehmensplanung", sie beschäftigte das Arbeitsfeld "Kommunikation" der Abteilung 403 bei ihrer eigenen Aufgabengestaltung, sie war Bestandteil der Konzeptionsentwicklung im Arbeitsfeld "Flüchtlingshilfe" und sie beschäftigt gegenwärtig die unterschiedlichsten Einheiten des Unternehmens (neuerdings z.B. den Teilbereich 42).

Das Projekt "**interact**" hat in diesem Zusammenhang - zum Teil recht arbeitsintensive - Inputs in Arbeitsgruppen und Diskussionskreisen geleistet, die mit den folgenden Unterlagen dokumentiert werden:

* Kapitel 5.1 enthält das Ergebnis einer Arbeitsgruppe zu "Dienstleistungsformen in der TZ" ("Modes of Delivery"). Mit dieser Arbeitsgruppe sollte eine Teilaktivität im Rahmen der strategischen Unternehmensplanung bearbeitet werden, die im Grunde eine Antwort auf die oben gestellte Eingangsfrage liefern sollte.

Der Bericht in Kapitel 5.1 war als Entwurf zu einem Ergebnispapier gedacht. Obwohl die Vorstellung dieses Berichts führte auf Bereichsleiterebene zu dem Vorschlag , den gewählten Ansatz zur Bildung strategischer Einheiten in verschiedenen Organisationseinheiten von P+E zu testen. Eine Umsetzung dieses Vorschlags ist bisher nicht erfolgt.

Das Papier und die darin vorgeschlagene Gliederung grundlegender Leistungsfelder der GTZ wurde allerdings von der Leitung des Bereichs 1 aufgegriffen und in Entwürfen zu Dokumenten für die Außendarstellung des Bereichs verwendet. Ein solcher Entwurf ist mit dem Papier "Capacity Building for Sustainable Development" beigefügt (vgl. dort das Kapitel 2 'Modes of delivery').

* Kapitel 5.2 enthält die Ergebnisdokumente einer Arbeitsgruppe, die von "**interact**" und dem Arbeitsfeld "Kommunikation" gebildet wurde. Die Arbeitsgruppe hatte sich zur Aufgabe gestellt, Leistungsfelder für das Arbeitsfeld "Kommunikation" zu definieren, um damit zu einer besseren Strukturierung dieses Arbeitsbereichs beizutragen. Das Kapitel enthält außerdem einen Auszug aus der neu erschienenen Selbstdarstellungsbroschüre

"Höresehenlernen" des Arbeitsfeldes "Kommunikation" der Abteilung 403.

* Kapitel 5.3 enthält eine Darstellung der Leistungsfelder für das Arbeitsgebiet "Flüchtlingshilfe", die im Zusammenhang mit den Konzeptentwicklungsbemühungen des Arbeitsfeldes "Not- und Flüchtlingshilfe" mit Unterstützung von "**interact**" definiert worden sind.

* Kapitel 5.4 steht nicht im Zusammenhang mit den zuvor erwähnten Dokumenten. Es handelt sich hier um den Ergebnisbericht einer Initiative aus den Anfängen von "**interact**". Er sollte dazu dienen, Probleme und Verbesserungsempfehlungen im Hinblick auf eine besonders interaktionsintensive Dienstleistung in der landwirtschaftlichen Entwicklung, die landwirtschaftliche Beratung, vorzustrukturieren. Die diesbezüglichen Strukturierungsversuche in der Form von "mind maps" sind ebenfalls beigefügt.

5.1

Dienstleistungsformen

in der TZ

Dienstleistungsformen der TZ

oder:

Das kurze aber verwirrende Gastspiel der

"Modes of Delivery"

in der GTZ

Vorbemerkung

Die Frage, was wir, die GTZ, das Bundesunternehmen für Entwicklung, eigentlich oder wirklich tun, treibt uns seit langem um. Forderungen nach Definierung unserer "Produkte", "Leistungen", "Projekte" etc. sind mindestens seit der Reorga, und verstärkt seit der zunehmenden Unternehmensorientierung der GTZ, entstanden und müssen nicht nur mit dem Blick auf vermarktungsfähige Angebote im Drittgeschäft beantwortet werden. Es ist für die Identität unseres Unternehmens, die Leistungsfähigkeit und Motivation seiner Mitarbeiter sowie die Akzeptanz unserer Leistungen vor Ort von entscheidender Bedeutung, ob und wie wir diese plausibel und verständlich formulieren können.

Diejenige Definition von Leistung unseres Unternehmens, die wir in guter behördlicher Tradition täglich unserem Hauptauftraggeber anbieten, ist nicht nur falsch, sondern für die Wahrnehmung unserer Leistungsfähigkeit dort und anderswo schädlich: (Zitat aus einem Angebot an das BMZ, Teil B)

"Die Leistungen der GTZ bestehen in: (z.B.)

- Lieferung von drei Geländewagen
- Abwicklung von Verwaltungs- und Betriebskosten
- Entsendung von 36 Langzeit- und 24 Kurzzeitfachkräftemonaten incl. der Vorbereitung"

... ganz so, als seien die Bereiche 1 - 4 und 8 nicht an der Leistungserstellung beteiligt.

Angeregt durch den in der internationalen EZ/TZ-Diskussion seit einigen Jahren verwendeten Begriff "Modes of Delivery" (MoD) der ob der multilingual competence im Unternehmen zu zügig mit dem Begriff "Methode" bzw. "TZ-Vorgehensweisen" gleichgesetzt wurde, ging der Auftrag an die StS 04, zusammen mit einer Arbeitsgruppe, unsere Leistungen nach strategischen Vorgehensweisen nachvollziehbar zu beschreiben. Auf der Grundlage von mehreren existierenden Papieren verschiedener Autoren im Unternehmen dazu¹ und dem grundsätzlichen Verständnis unserer Leistung als *Entwicklungsdienstleistung* hat ein Team bestehend aus Frau Kühlwein-Neuhoff als Gutachterin, Dr. Huppert, OE 421, und K. v. Mitzlaff, StS 04 das vorliegende Papier ausgearbeitet. Dabei konnten sowohl Erkenntnisse aus dem von Herrn Dr. Huppert koordinierten Programm "Interact" zum Charakter von Dienstleistungen einfließen als auch die im Unternehmen nicht unbekannt Grundidee eines "Portfolio"-Aufrisses, der hier zur Beschreibung strategischer Optionen der TZ, bezogen auf die auslösende Nachfragesituation, angewandt wurde.

Damit sind die MoD zwar nicht tot, sie finden sich jetzt aber dort wieder, wo sie nach einiger Recherche in einschlägiger Literatur² hingehören: in den Instrumentenkasten der TZ oder auf GTZ-deutsch als *Leistungselemente*.

¹ Helming, Huppert, v. Mitzlaff, Sülzer sowie UNDP-Aufsätze zu Programmansatz

² WB, Technical Assistance Review, 1991

Die Autoren hoffen, mit diesem Papier die Grundlage für die Beschreibung unserer Leistungen anhand der Vorgehensweise (und nicht der AF oder Instrumente) geliefert zu haben und wünschen sich kritische Stellungnahmen. Sie sind sich bewußt, daß, dem hier gewählten Ansatz folgend, auch die Frage nach (strategischen) Geschäftsfeldern der GTZ neu gestellt und beantwortet werden kann.

1. Einleitung

1.1 Aufgabe

Im Rahmen der Strategischen Unternehmensplanung wurde als Ergebnis 2 formuliert: "Marktgängige Dienstleistungen (Inhalt und Interventionsform) werden entwickelt und sind der Vermarktungsstruktur bekannt".

Diese Formulierung spiegelt das Umdenken in der internationalen TZ-Diskussion wider. Nicht mehr der eingleisige Transfer vorgedachter Lösungen ("Blaupausenansatz"), sondern das Erbringen von Dienstleistungen zur Erhöhung der Fähigkeit von Partnern und Zielgruppen in der Dritten Welt, ihre Probleme selbst zu lösen, bestimmen Nachfrage und Anforderungsprofil an die TZ.

Dies bedeutet, daß die GTZ in der Zukunft in der Lage sein muß, ihre Beiträge auf unterschiedliche, als solche auch wahrgenommene und formulierte Problemsituationen auszurichten und situationskonforme Lösungsstrategien anzubieten.

Die in diesem Papier vorgeschlagene Definition von typischen Formen der Leistungserbringung stellt folglich einen notwendigen Schritt zur Definition der Arbeit und des Selbstverständnisses der GTZ und ihrer Mitarbeiter dar. Es leitet nämlich "Interventionsformen" aus voneinander unterschiedenen Problem- und damit Nachfragesituationen ab und entwickelt den Begriff der Interventionsform zur Dienstleistungsform weiter.

1.2 Ziel dieses Teilschrittes

Das Ziel also ist es, das Leistungsspektrum der GTZ so zu strukturieren, daß verschiedene Leistungsformen klar voneinander abgrenzbar, und somit transparent sowie nach innen und außen vermittelbar werden.

2. Methodisches Vorgehen

2.1 Allgemeines

Bei dem Ziel, einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung "marktgängiger Dienstleistungen der GTZ" zu leisten, geht es hier nicht vorrangig darum, Detaillösungen zu benennen, die von der GTZ auf operativer Ebene erbracht werden (z.B. die Erstellung von Studien, die Organisation von Workshops, die Erhebung sozio-ökonomischer Daten etc.). Gefordert ist vielmehr, Leistungen auf strategischer Ebene der TZ zu bestimmen, d.h. Leistungsfelder zu identifizieren, die als spezifische Leistungsangebote der GTZ verstanden und nach außen dargestellt werden können und die unter entwicklungspolitischen, aber auch unter geschäftspolitischen Gesichtspunkten relevant sind.

Das gewählte methodische Vorgehen beinhaltet die folgenden Schritte:

- Entwicklung von Leistungsfeldern aus typischen Nachfragesituationen;
- Strategische Orientierung des deutschen Beitrags zur Problemlösung;
- Leistungspakete der GTZ.

2.2 Entwicklung von Leistungsfeldern

Die Ableitung von strategischen Leistungsfeldern für die GTZ geschieht auf der Basis folgender Überlegungen:

Das eigentliche Angebot der TZ sind Problemlösungen bzw. Beiträge zu Problemlösungen. Betrachtungen zur Entwicklung von Leistungsfeldern der GTZ beziehen sich deshalb nur mittelbar auf bestimmte Kunden- bzw. Nachfrage-Segmente, in erster Linie jedoch auf **Segmente unterschiedlicher Problemsituationen** ("Grundsituationen"). Auf diese Grundsituationen müssen unterschiedliche Problemlösungsstrategien ausgerichtet und unterschiedliche Leistungsbeiträge zugeschnitten werden.

Die Definition solcher Grundsituationen kann auf unterschiedliche Weise geschehen. Im vorliegenden Papier wird sie in Anlehnung an einige Verfahrensschritte der Portfolio-Analyse vorgenommen, ohne daß eine Portfolio-Analyse i.e.S. durchgeführt wird:

Wie bei der Portfolio-Analyse werden zunächst jene Faktoren identifiziert, die auf die Erreichung des übergeordneten Ziels - hier: die Erhöhung der Leistungsfähigkeit von Menschen und Institutionen - entscheidend Einfluß haben. Hierbei wird unterschieden einerseits zwischen Faktoren, die mit der Art des Problems zusammenhängen, das zu lösen ist, sowie andererseits Faktoren, die sich auf die vor Ort vorhandenen Problemlösungskapazitäten beziehen. Es sind u.E. nämlich diese beiden Dimensionen, die eine "Nachfrage" nach TZ auslösen, also: eine mehr oder minder komplexe Problemsituation auf der einen Seite, und ein mehr oder minder vorhandenes lokales Problemlösungspotential auf der anderen.

Diese Faktorenbündel werden also zu zwei Dimensionen aggregiert, die es erlauben, die Gesamtheit möglicher Problemsituationen im zweidimensionalen Feld einer (Dreifelder-)Matrix analog zu einer Portfolio-Matrix zu visualisieren. Unterschiedliche Bereiche dieser Matrix stellen nun **unterschiedliche Problemsituationen** und damit **unterschiedliche Leistungsfelder** der TZ dar.

Das Kreative und Intuitive dieses strategischen Vorgehens besteht darin, relativ homogene, einigermaßen klar voneinander abgrenzbare Problemsituationen und auf dieser Basis dann Leistungsfelder zu definieren, die für die GTZ strategische Relevanz haben können. Die Abgrenzung dieser Leistungsfelder ist im vorliegenden Fall aufgrund von Kriterien erfolgt, die in der Tabelle in Anlage 1 dargestellt sind. Aus dieser Übersicht ist ersichtlich, daß die angegebenen Leistungsfelder relativ klar voneinander abgrenzbar sind und insofern rein formal den Ansprüchen an **strategische Geschäfts- bzw. Leistungsfelder** genügen.

2.3 Strategische Orientierung des deutschen Beitrags

Für unterschiedliche Bereiche der o.g. Matrix, d.h. für unterschiedliche Grundproblem- und damit Nachfragesituationen können nun - in Anlehnung an die "Normal-Strategien" der Portfolio-Analyse - unterschiedliche strategische Problemlösungsorientierungen der GTZ und entsprechend unterschiedliche Leistungspakete definiert

werden. Es handelt sich hierbei um Leistungen, wie sie aufgrund der Erfahrungen der GTZ in diesen Problemsituationen "normalerweise" erbracht werden.

2.4 Bestimmung der Leistungspakete

Aus der jeweiligen strategischen Orientierung ergeben sich die Leistungen, die als Leistungspakete mit den folgenden Elementen dargestellt werden:

- * die Kernleistungen, die den Schwerpunkt des Leistungsbeitrags ausmachen
- * die peripheren Leistungen, die diesen Schwerpunkt unterstützen und flankieren und
- * die impliziten Leistungen, die als solche nicht ausdrücklich genannt werden, die aber ein wesentliches psychologisches Bedürfnis auf der Abnehmer-/Nachfragerseite befriedigen sollen (und somit für die Auftragsvergabe entscheidungsrelevant sein können).

3. Prämissen

3.1 Entwicklungszusammenarbeit und entwicklungspolitische Ziele

- TZ ist eine von mehreren Formen externer Beiträge zur Lösung von Entwicklungsproblemen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (andere Formen: z.B. Investitionen - KfW; Bildungshilfe - CDG, DAAD etc.)
- Inhalt und Form orientieren sich an globalen, regionalen und sektoralen entwicklungspolitischen Zielen, die gemeinsam mit den Partnern erreicht werden sollen.

Die entwicklungspolitischen Ziele stehen bei der folgenden Ableitung "vor der Klammer", da sie handlungsleitend für alle externen Entwicklungsbeiträge sein sollten und nicht nur TZ-spezifisch sind.

3.2 Die Nachfrage nach TZ-Dienstleistungen

Die Betonung des Dienstleistungscharakters von TZ setzt ein anderes Verständnis der Beziehungen zwischen Leistungsersteller und Leistungsempfänger voraus. Es handelt sich um Leistungsbeziehungen, bei denen der Leistungsempfänger in unterschiedlicher Intensität an der Erstellung der Leistung mitwirkt. Dies ist eine erste Besonderheit von (Entwicklungs-) Dienstleistungen.

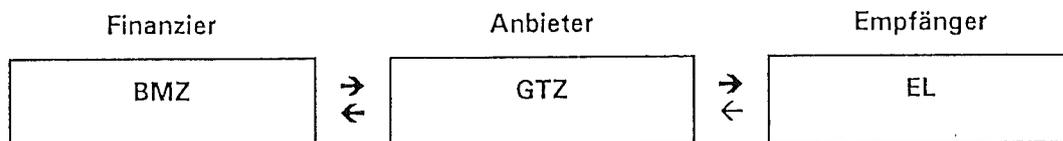
Eine zweite, wichtige Besonderheit von Entwicklungsdienstleistungen ist, daß in der Regel die Leistungsempfänger nicht gleichzeitig diejenigen sind, die die Leistungen bezahlen. Die GTZ agiert daher in einer Leistungsbeziehung, in der die Funktionen von Leistungsempfänger, -nachfrager und -zahler nicht mehr - wie dies in der Erwerbswirtschaft i.d.R. der Fall ist - zusammenfallen. Um dies zu erläutern, werden zwei Beispiele solcher Leistungsbeziehungen dargestellt.

Um im BMZ-Geschäft die Leistungen gegenüber den Partnern erbringen zu können, muß die GTZ auch gegenüber dem BMZ Leistungen erbringen und umgekehrt. Ähnlich "gespaltene" Leistungsbeziehungen findet man im "Drittgeschäft" mit einer

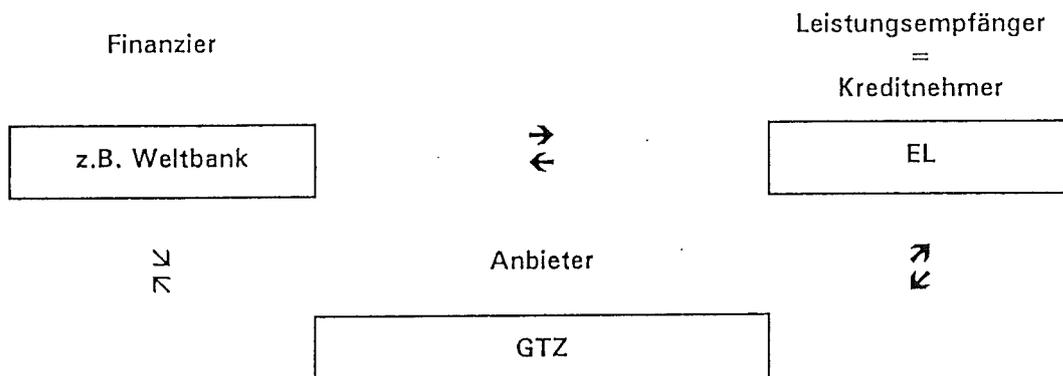
Ausnahme, nämlich solchen Fällen, in denen die Länder mit eigenen Mitteln die Leistungen finanzieren (z.B. Saudi-Arabien).

Abb. 1: Grundformen von Leistungsbeziehungen in der TZ

Bsp. "BMZ-Geschäft"



Bsp. "Drittgeschäft"



(Hinweis: hier ist nur eine der möglichen Varianten von Leistungsbeziehungen im Drittgeschäft abgebildet.)

Die folgende Ableitung bezieht sich zunächst nur auf das "BMZ-Geschäft" und hier nur auf den Beziehungsausschnitt Anbieter - Leistungsempfänger, da davon ausgegangen wird, daß für diesen Bereich der Freiheitsgrad (d.h. der Handlungsspielraum) des Anbieters (GTZ) dem Finanzier (BMZ) gegenüber genügend groß ist, um den deutschen Beitrag vorrangig nach den Bedarfen der Leistungsempfänger zu gestalten.

Im Gegensatz zum "Drittgeschäft" handelt es sich darüber hinaus nicht um einen wirklichen "Markt", da die GTZ im Regelfalle nicht in Konkurrenz zu anderen TZ-Anbietern steht.

4. Systematische Ableitung von Leistungsfeldern in der TZ

4.1 Ziel der TZ

Das spezifische Ziel der deutschen TZ ist "die Unterstützung von Menschen und Institutionen bei der Erhöhung ihrer Leistungsfähigkeit zur Lösung von Problemen."

4.2 Die Strukturierung der Nachfrage nach TZ

Wie in Kap. 2 beschrieben wird zur Ableitung von typischen TZ-Leistungsfeldern eine Matrix mit zwei Dimensionen zur Beschreibung bzw. Strukturierung der Nachfrage nach solchen Leistungen vorgeschlagen.

Im Hinblick auf das vorgenannte TZ-Ziel sind es die in Kap. 2 bereits erwähnten zwei Dimensionen, die die "Nachfrage" nach TZ grundsätzlich strukturieren und anhand derer sich auf einer Matrix unterschiedliche Nachfragesituationen ableiten und beschreiben lassen. Aus diesen Nachfragesituationen müssen sich dann die unterschiedlichen Leistungsfelder und jeweiligen **strategischen Orientierungen** ableiten lassen. Diese bestimmen ihrerseits Inhalt und Form des deutschen Beitrags.

Es sind dies die Dimensionen:

A. Problemkomplexität

B. Lösungspotential vor Ort

Beide Dimensionen setzen sich jeweils aus unterschiedlichen Faktoren zusammen, deren Gewichtung sich situationsbezogen verschiebt.

A. Problemkomplexität:

Diese Dimension beschreibt den Grad der Komplexität der Probleme, die es zu lösen gilt, zunächst unabhängig von den vor Ort vorhandenen Lösungskapazitäten. Sie umfaßt Faktoren wie:

- Standardisierbarkeit von Lösungen
- lokale Finanzierbarkeit
- erforderliche technisch-fachliche Kompetenz
- erforderliche organisatorische Veränderungen
- Mono-/Multidisziplinarität der Problemstellung
- Übertragbarkeit erprobter Lösungsansätze
- Anzahl der von den Problemen betroffenen bzw. an der Problemlösung zu beteiligenden Gruppen/Institutionen
- Intensität von Interessengegensätzen/Zielkonflikten

niedrig:

Probleme sind präzise und eindeutig beschreibbar, geringes Konfliktpotential, finanzielle, organisatorische, soziale Absorption unproblematisch

hoch:

Komplexe Problemsituationen, häufig multi-sektoral, viele Akteure/Betroffene, tendenziell hohes Konfliktpotential, hohe Veränderungsanforderungen etc. -

B. Lösungspotential vor Ort

Diese Dimension setzt sich ebenfalls aus mehreren Faktoren zusammen; sie umfaßt solche wie:

- Handlungs- und Steuerungskompetenz des/der Träger,
- Selbsthilfepotential/Organisationsgrad der Zielgruppen,
- Politische Konsensfähigkeit

- Kompatibilität/Funktionalität der Rahmenbedingungen,
- Gesetzliche Grundlagen/Rechtssicherheit

niedrig:

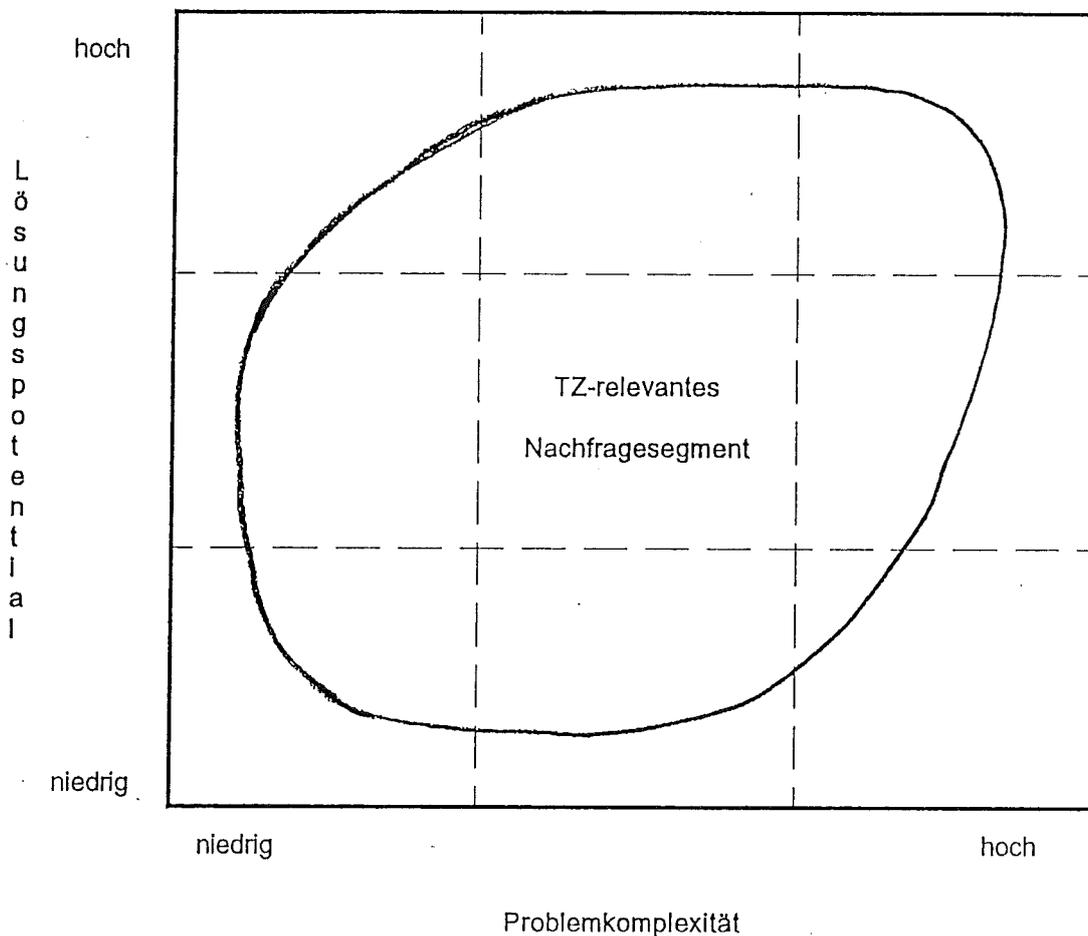
kaum handlungsfähige Träger, geringes SH-Potential, Auflösung staatlicher Strukturen etc.

hoch:

kompetente Institutionen mit hoher Steuerungskompetenz, gut organisierte Zielgruppen, funktionale politische und gesetzliche Rahmenbedingungen etc.

Mit den so beschriebenen Dimensionen läßt sich nun eine Matrix bilden, aus der sich die Segmentierung der Nachfrage nach TZ ableiten läßt.

Abb. 2: Die Matrix zur Strukturierung der Nachfrage nach TZ



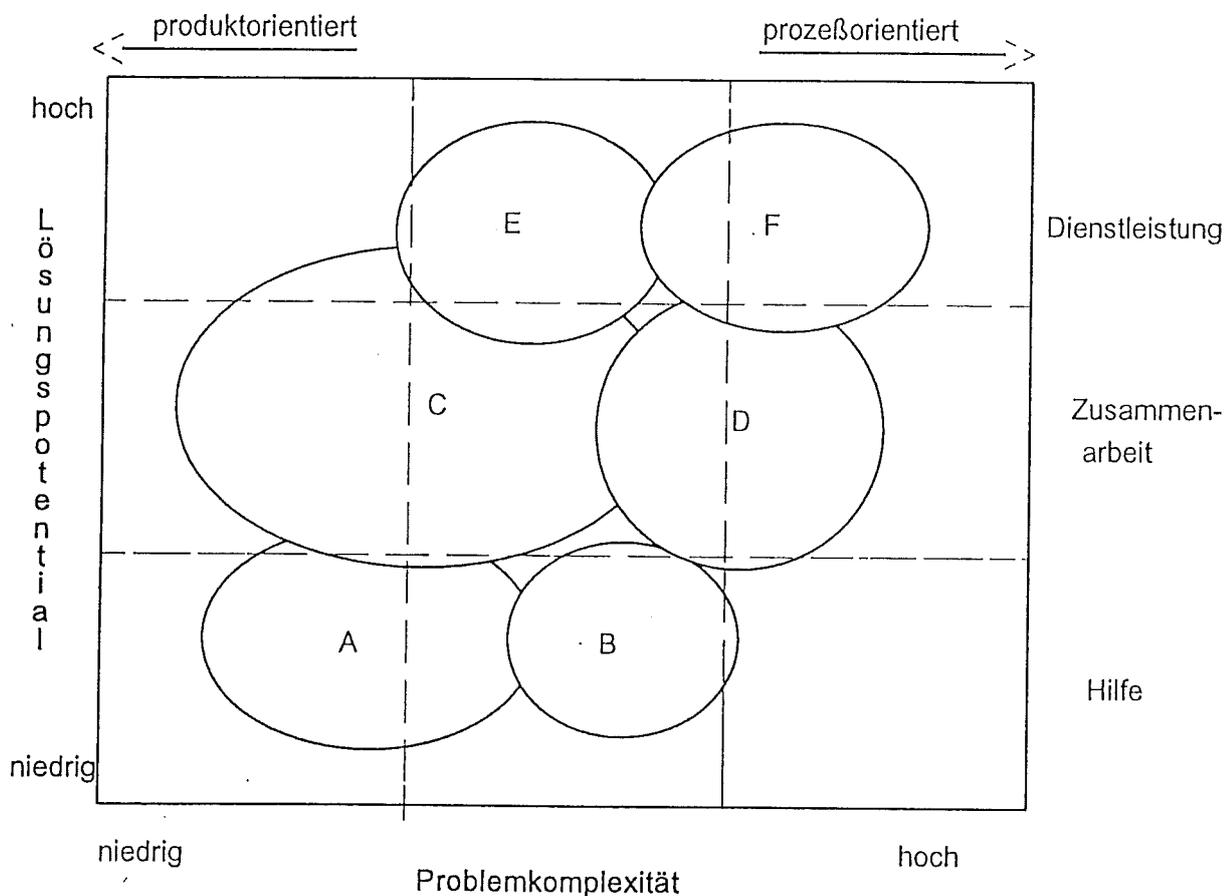
Eingezeichnet ist zunächst eine Interventionslinie, die den Ausschnitt der Gesamtnachfrage eingrenzt, in dem die TZ erfolgsversprechend agieren kann. Sie wird tendenziell also nicht aktiv werden bei Nachfragesituationen, in denen es einerseits nur ein niedriges Lösungspotential vor Ort gibt, es aber andererseits um die Lösung sehr komplexer Problemsituationen geht, da die Chancen für einen erfolgreichen Lösungsbeitrag zu gering sind.

Auf der anderen Seite sind es solche Situationen, bei denen das Lösungspotential vor Ort bereits sehr hoch ist, die zu lösenden Probleme hingegen einfacherer Natur sind, ein TZ-Beitrag also nicht gerechtfertigt werden kann bzw. nicht erforderlich ist.

4.3 Segmentierung der Nachfrage

Es wird nun eine Segmentierung der Nachfrage in 6 typische Grundsituationen vorgeschlagen, die die jeweilige Grundstrategie und damit die Gestaltung des externen Beitrags bestimmen. Dabei ist evident, daß sich in der Praxis diese Grundsituationen überlappen können.

Abb. 3: Matrix zur Ableitung von Grundnachfragesituationen



Anhand dieser Matrix werden zwei weitere Aspekte deutlich. Zum einen die drei wesentlichen, aus dem lokalen Lösungspotential abgeleiteten Grundnachfragesituationen, die jeweils andere Interventionsformen der TZ erfordern, nämlich: Hilfe, Zusammenarbeit und Dienstleistungen. Zum zweiten der Grad der Intensität, mit der der Leistungsempfänger am Prozeß der Leistungserstellung beteiligt werden muß ("Produkt- bzw. Prozeßorientierung" der Intervention), der wiederum vor allem vom Grad der Komplexität der zu lösenden Probleme abhängt.

Wir halten es daher für sinnvoll und ausreichend, bei der Problemkomplexität nunmehr zwischen einem niedrigeren und einem höheren Grad zu unterscheiden, d.h.

also zwischen eher produkt- bzw. eher prozeßorientierten Lösungsstrategien und somit Leistungsangeboten.

Diese 6 Grundsituationen lassen sich wie folgt beschreiben:

- A) Akute, z.T. kurzfristige Überlebensgefährdung; Partner und Umfeld nicht handlungsfähig bzw. nicht in der Lage, ohne externe Unterstützung, die Notsituation zu überwinden.
- B) Lokale Strukturen sind nicht/kaum in der Lage, lebensnotwendige Basisleistungen aufrecht zu erhalten.
- C) Spezifische, eingrenzbare Problemsituationen, zu deren Überwindung in eigener Verantwortung die lokalen Partner auch in Beziehung zu ihrem Umfeld nur zum Teil in der Lage sind.
- D) Komplexe, differenzierte, zu Beginn nicht klar definierte Problemsituationen, zu deren Strukturierung und Lösung die Partner und andere Beteiligte in alleiniger Verantwortung nicht in der Lage sind.
- E) Vom Partner präzise analysierte und beschriebene Problemsituationen oder Defizite, deren Lösung in der Gesamtverantwortung des Partners liegt und für die er, von ihm selbst klar definierte, Lösungsbeiträge nachfragt.
- F) Vielschichtige Problemsituationen, die eine, meist aber mehrere Organisationen und/oder Gruppen betreffen, die jedoch insgesamt über ein vergleichsweise hohes Maß an Handlungs- und Steuerungspotential verfügen. Zu ihrer Lösung sind intensive lokale Interaktionsprozesse erforderlich, die aber die Eigenverantwortung der Beteiligten nicht grundsätzlich infrage stellen, und für deren Initiierung und Begleitung es den Akteuren aber an Know-how mangelt.

5. Leistungsfelder, strategische Orientierungen und Leistungspakete

Diese oben skizzierten typischen Grundnachfragesituationen sind Ausgangspunkt für die Definition des jeweiligen Leistungsfeldes und bestimmen die strategische Ausrichtung des deutschen Beitrags und das Leistungspaket.

Insbesondere die Gestaltung der peripheren Leistungen des Leistungspaketes kann jedoch nur in jedem konkreten Projekt situationsbezogen erfolgen; sie haben daher in unserem Zusammenhang eher Beispielscharakter.

Die folgende Übersicht (Tab. 1) zeigt die Ableitung der Leistungsfelder, Strategien und Leistungspakete aus den 6 oben beschriebenen Grundsituationen.

Es muß noch einmal betont werden, daß der Begriff "Leistungspaket" nicht zur Vorstellung verleiten darf, daß solche Pakete vom Leistungsersteller - hier der GTZ - fertig geschnürt und beim Empfänger "abgeliefert" werden könnten. Die Leistung selbst kommt erst in einer - mehr oder weniger intensiven - Interaktion mit dem "Leistungsempfänger" zustande.

Tab. 1: Leistungsfelder, strategische Orientierungen und Leistungspakete des deutschen Beitrags

Grundsituation	A	B	C	D	E	F
Leistungsfeld	Not- und Katastrophenhilfe	Treuhandische Bereitstellung von (lebens)notwendigen Basisleistungen (Ersatzvornahme)	Umsetzungsorientierte Kooperation	Prozessorientierte Kooperation	Produktorientierte Dienstleistungen	Vernetzungsdienstleistungen
Strategische Orientierung des deutschen Beitrags	Ausrichtung der Hilfeleistung auf Stabilisierung der Lebensumstände	Sicherung der Leistungsbereitstellung und mittelfristiger Aufbau lokaler Leistungskapazitäten	Zeitlich begrenzter Ausgleich definierter Defizite bei gleichzeitigem Aufbau und/oder Verbesserung von lokalem Know-How	Ertüchtigung und befähigte Begleitung von Problemlösungsstrategien	Deckung spezifischer fachlich-technischer Kundenbedarfe	Sicherung der eigenständig Funktionsfähigkeit von Organisationsnetzwerken
Leistungspaket	Planung, Koordination und Abwicklung von Hilfeleistungen	Übernahme der Managementverantwortung	Anpassung und/oder Entwicklung von situationskonformem Know-How	Initiierung und Begleitung von Erfahrungsprozessen	Fachliche Beratung	Netzwerkmanagement (Beratung und Koordination)
periphere Leistungen	- Sachlieferungen - Transport und Logistik	- Aufbau von lokalen Managementkapazitäten	- temporäre Ausführung fachl. Aufgaben - Beratung (fachlich, Management) - Training	- Systemmanagement - Koordination beteiligter Gruppen/Organisationen - Förderung von Organisationen ("institution building")	- Managementberatung - Training - Sachlieferungen	- Institutionenförderung - Managementberatung
implizite Leistungen	- schnell mobilisierbarer Sachverstand - Kompetenz zur Verknüpfung von Hilfemaßnahmen mit TZ	- Interessenverbundenheit der TZ ("ehrflicher Makler")	- Kompetenz für sozial, organisatorisch, finanziell und technisch absorbierbare Lösungsbeiträge	- Prozessmoderationskompetenz - Sozio-kulturelle Kompetenz	- Hohe fachliche Professionalität	- Interessenneutralität - Moderationskompetenz - Politische Sensibilität

Anmerkung: Die strategischen Orientierungen und Leistungspakete sind nicht statisch

6. Instrumente zu Leistungserbringung

Zur konkreten Ausgestaltung der jeweiligen Leistungspakete verfügt die GTZ über die folgenden Kategorien von Leistungselementen: Diese sind in der internationalen Diskussion in etwa gleichbedeutend mit den "modes of delivery".

- * Beratung durch:
 - LZE
 - KZE
 - lokale/regionale Fachkräfte
 - UAN
 - Twinning
 - IF

- * Aus- und Fortbildung:
 - Stipendien
 - Seminare
 - "On-the-Job-Training"

- * Sachbeschaffungen, technische Spezifizierungen

- * Finanzierungsleistungen:
 - Beiträge
 - örtliche Zuschüsse
 - "offene Fonds"

- * Planungs- und Managementunterstützung:
 - ZOPP
 - PMS
 - M + E

- * Fachkomponenten: Arbeitsfelder der GTZ

7. Konkretisierung der Ableitung von Leistungsfeldern anhand zweier Arbeitsfelder der GTZ

Wie in der Vorbemerkung ausgeführt bewegt sich der hier vorgelegte Vorschlag einer Ableitung von Leistungsfeldern notwendigerweise auf einem hohen Abstraktionsniveau. Anhand zweier Arbeitsfelder soll gezeigt werden, in welcher Form eine weitere Operationalisierung und Konkretisierung dieser Ableitung erfolgen kann.

Die Besonderheit des ersten Beispiels ist die, daß das Arbeitsfeld und das Leistungsfeld in diesem Falle identisch sind. Es handelt sich um das AF "Not- und Katastrophenhilfe". Im zweiten Falle handelt es sich um das Arbeitsfeld "Bewässerung". Hier umfaßt das Leistungsangebot mehrere Leistungsfelder. Dies dürfte der Normalfall sein, wobei keineswegs in allen Arbeitsfeldern auch alle Leistungsfelder angeboten werden können bzw. müssen.

Die beiden Beispiele sind ausführlicher im Anhang dargestellt.

Partnern offengelegt werden. Ohne eine bewußte Thematisierung und kritische Analyse möglicher Wirkungen wird das lokale Problemlösungspotential dann eher geschwächt, denn gestärkt.

Planung und Evaluierung:

Die unterschiedlichen Leistungsfelder implizieren unterschiedliche Ausprägungen von Verantwortungsübernahme für die Ergebnis- und Zielerreichung. Bei wenigen Feldern liegt sie eindeutig bei der GTZ (z.B. Not- und Katastrophenhilfe) bei anderen liegt sie letztendlich beim Leistungsempfänger; die GTZ kann hier nur für eine professionelle Erbringung der vereinbarten Aktivitäten geradestehen (z.B. produktorientierte Dienstleistungen). Dies müßte u.E. Auswirkungen auf Planungsmethoden und -inhalte, Indikatoren, M+E-Systeme und Evaluierungskriterien zur Folge haben. Dieses ist z.B. mit der Gruppe Qualitätssicherung noch zu überprüfen.

Drittgeschäft:

Die vorgeschlagenen Leistungsfelder lassen Analysen von Nachfragetrends, unabhängig von Sektoren aber auch sektoral eingegrenzt, im Rahmen des Drittgeschäfts sowie die Beschreibung und Vermarktung unseres Leistungsangebotes zu.

Zum Abschluß muß darauf hingewiesen werden, daß es sich hier um eine Ableitung und Beschreibung von Vorgehensweisen für das gesamte Unternehmen handelt. Vor allem mit Blick auf die impliziten Leistungen darf allerdings nicht der Schluß gezogen werden, daß die GTZ in allen Arbeitsfeldern und Leistungsfeldern bereits über eine zufriedenstellende und damit wettbewerbsfähige Kompetenz bzw. Image verfügt. Eine Analyse der "performance" der GTZ anhand der vorgeschlagenen Strukturierung der TZ-Nachfrage ermöglicht u.E. einen anderen, realistischeren Blick auf die Einschätzung des eigenen Leistungsangebotes und der erforderlichen Verbesserungen bzw. Anpassungen.

9. Weiteres Vorgehen:

Sollte der hier entwickelte Ansatz zur Beschreibung der Dienstleistungsformen der GTZ auf Leitungsebene akzeptiert werden, schlagen wir als nächste Schritte vor:

1. Überprüfung der Ableitung von Leistungsfeldern in einigen ausgewählten Arbeitsfeldern
2. Analyse der Nachfrage im Drittgeschäft bezogen auf die sechs Leistungsfelder.
3. Vorstellung und Diskussion im Hause, um ein einvernehmliches Verständnis unseres Leistungsangebotes bei Fach- und Führungskräften als Teil der "corporate Identity" herzustellen.
4. Berücksichtigung für Marketing- und Akquisitionsstrategien
5. Schließlich schlagen wir vor zu prüfen, ob sich auf dieser Grundlage nicht wirkliche strategische Geschäftsfelder des Unternehmens ableiten lassen.

Tab. 2: Abgrenzung der Leistungsfelder

Kriterien/Grundsituationen	A	B	C	D	E	F
Strategische Orientierung	Stabilisierung der Lebensumstände	Sicherung von Grunddienstleistungen	Ausgleich defizitärer Defizite	Erarbeitung/Begleitung von Problemlösungsstrategien	Deckung fachspezifischer Kundenbedarfe	Sicherung eigenständiger Funktionsfähigkeit
Kernleistung	schnelle Abwicklung	Übernahme lokaler Linienverantwortung	angepasster Know-How-Transfer	Erfahrungslernprozesses	spezifische Fachberatung	Management-/Organisationsberatung
Leistungsempfänger	Not-/Katastrophenopfer	- LLDC's - teilweise Länder in wirtsch. Transformation	- LDC's	- LDC's	- Schwellenländer	- Schwellenländer
Geographische Regionen (Schwerpunkte)	Krisengebiete weltweit	- Sahel - asiat. Ex-Sowjetunion - andere ehem. soz. EL - Haiti	- Südl. Afrika - nördl. Lateinamerika - z.T. GUS - z.T. Indien	- Südl. Afrika - nördl. Lateinamerika - z.T. GUS - z.T. Indien	- Nordafrika - südl. Lateinamerika - z.T. Süd-/Südostasien	- Nordafrika - südl. Lateinamerika - z.T. Süd-/Südostasien
Vorrangiger Leistungsträger	GTZ + UAN	GTZ	GTZ + UAN + CIM	GTZ	GTZ + UAN + CIM	GTZ

Anhang:

Zwei Beispielhafte Darstellungen der Ableitung von Leistungsfeldern auf Arbeitsfeld-/Teilarbeitsfeld-Niveau

1. Beispiel: AF "Not- und Katastrophenhilfe"

Arbeitsbereich "Flüchtlingshilfe"³

Wie zuvor erwähnt, besteht hier ein klarer und ausschließlicher Bezug zu den oben definierten Grundsituationen A und B und den hierfür definierten Leistungsfeldern.

Zielorientierung

Ziel von Projekten im Arbeitsbereich "Flüchtlingshilfe" ist das folgende:

Die kurz- und mittelfristige Abdeckung der Grundbedürfnisse der Flüchtlinge ist gesichert, ihre Sicherheit ist garantiert und zur möglichst schnellen Überführung der Fluchtsituation in einen "dauerhaften" Zustand wird beigetragen.

Dimensionen der Matrix

- a) Das Problemlösungspotential der Flüchtlinge, Migranten etc. kann durch die Dimension des

Selbsthilfepotentials

und die darin zusammengefaßten Einflußfaktoren wie

- Alphabetisierungsgrad,
- Grad der beruflichen Qualifizierung,
- Gesundheit- und Ernährungszustand,
- usw.

ausgedrückt werden.

- b) Die Komplexität des zu lösenden Problems wird hier repräsentiert durch die Dimension

Perspektiven zur Beendigung des transitorischen Zustandes.

Sind diese Perspektiven hoch, z.B. bei kurzfristig reversiblen Fluchtursachen wie Überschwemmungen, dann ist die Komplexität des durch die Flüchtlingshilfe zu lösenden Problems i.d.R. gering. Ist diese Perspektive gering, dann ist die Problemkomplexität entsprechend hoch.

³ Die folgenden Ausführungen erfolgen unter Bezugnahme auf die neueren Konzeptentwicklungen des AF "Not- und Katastrophenhilfe" der Abt. 421 der GTZ

Mit diesen beiden Dimensionen ergibt sich die in Abb. 4 dargestellte Matrix und die dort angegebene Segmentierung unterschiedlicher Flucht- bzw. Migrationssituationen. Der Aktionsbereich der eigentlichen Flüchtlingshilfe liegt links von der als "Interventionslinie" bezeichneten Abgrenzung.

Auf diese Problemsituationen werden nun die Leistungsfelder A, B und C zugeschnitten (vgl. Abb. 5), deren strategische Orientierung und deren typische Leistungspakete (im Grundgerüst) in Tab. 3 angegeben sind.

Abb. 4:

Segmentierung im Bereich "Flüchtlingshilfe" (1)

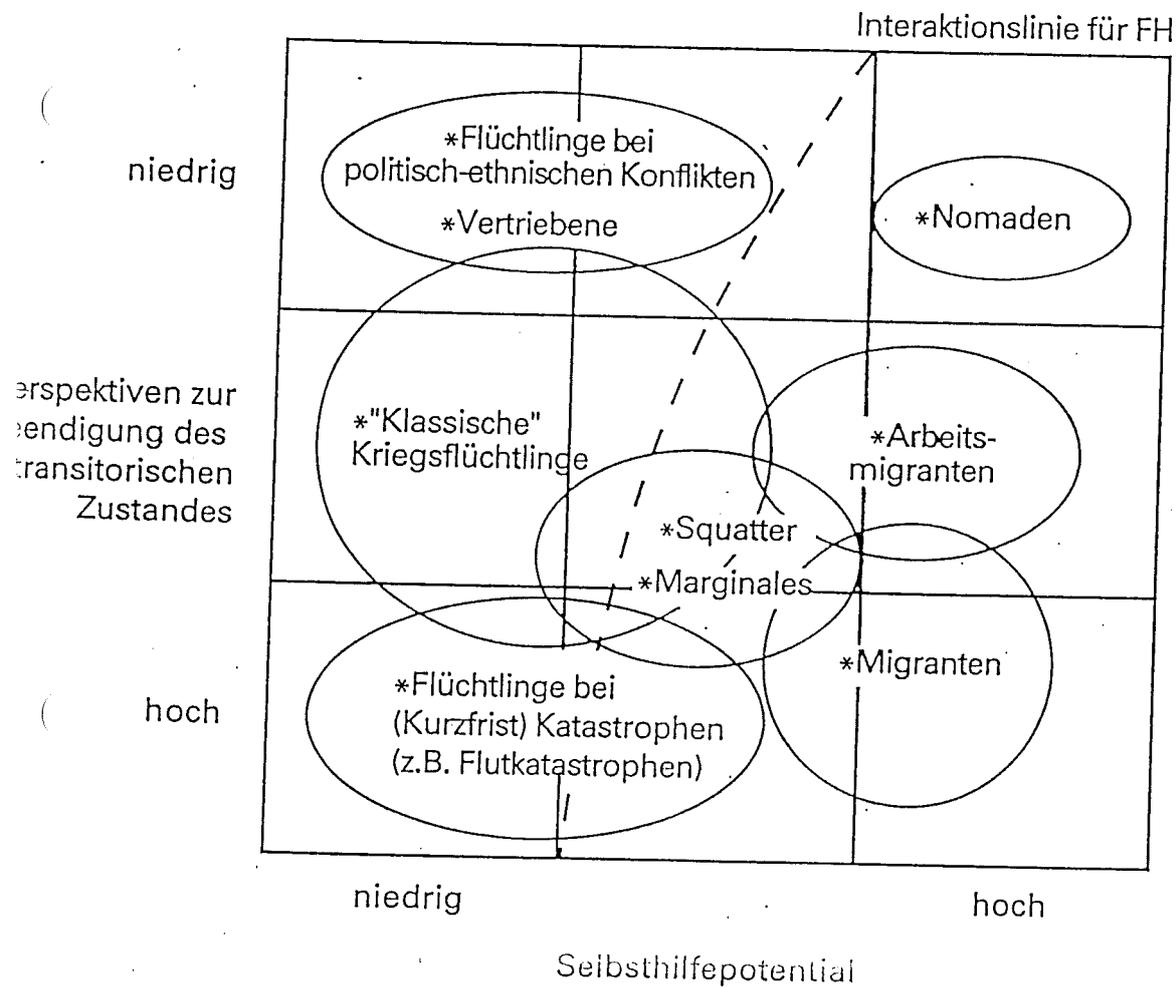
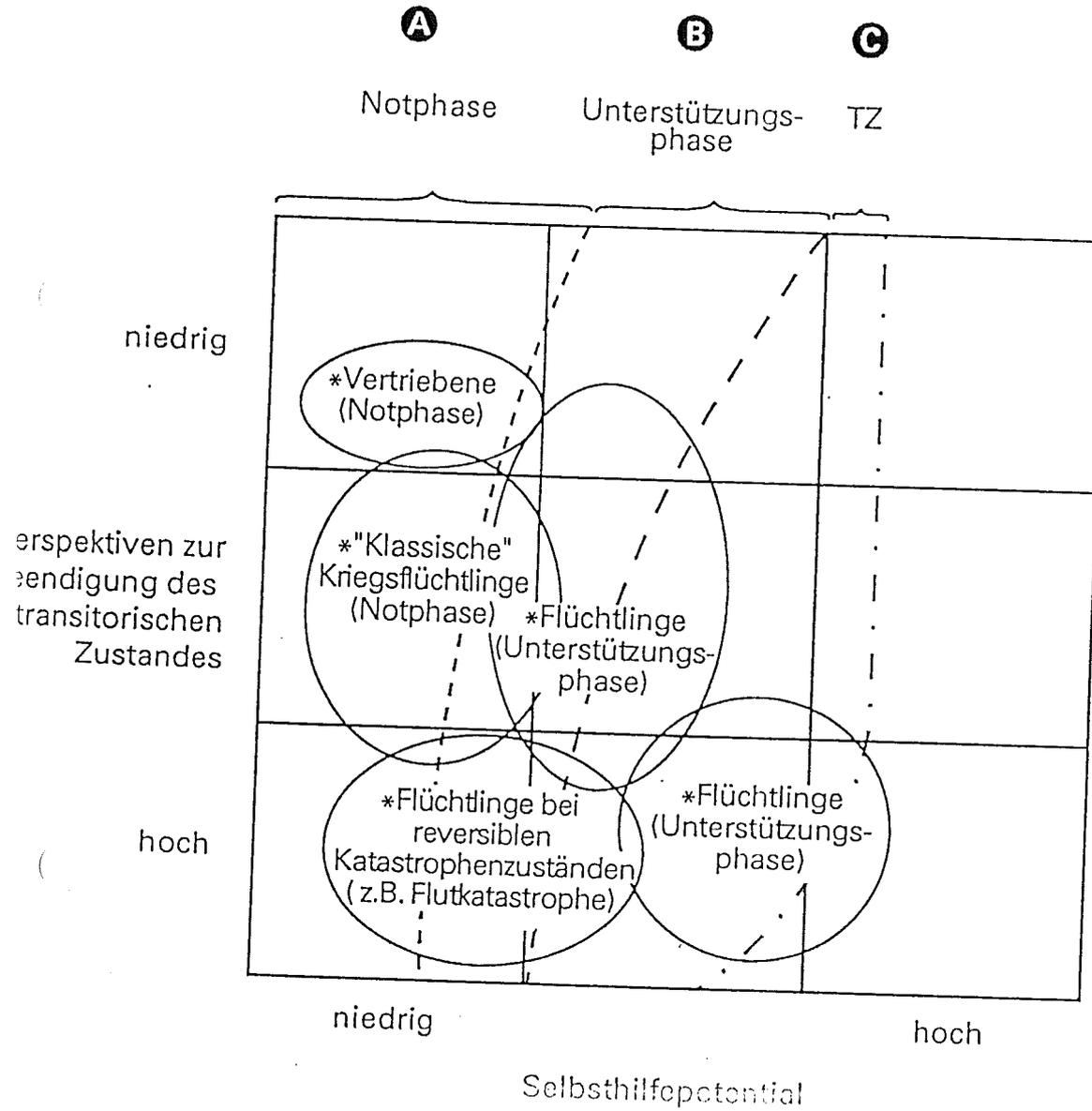


Abb. 5:
**Segmentierung im Bereich
 "Flüchtlingshilfe" (2)**



3: Leistungsfelder, strategische Orientierung und Leistungspakete für das Teil-Arbeitsfeld "Migrationshilfen"

Grundsituation	A		B	C	
	A1	A2		C1	C2
Leistungsfeld					
Strategische Orientierung	"Pre-Emergency"	"Emergency Aid"	"Relief Aid"	Reintegrationsprogramme	
	Ausrichtung der Hilfeleistung auf unmittelbare Grundbedürfnisdeckungs-, Sicherheit und Überleben		Ausrichtung auf	Beitrag zur Erreichung	
Leistungspaket			<ul style="list-style-type: none"> - mittelfristige Grundbedürfnisdeckungs- - Konfliktfreiheit im Gastland - Akzeptanz im Gastland 	<ul style="list-style-type: none"> - der Fähigkeit zu nachhaltiger Selbstversorgung - eines stabilen Zustandes 	
Kernleistung	Ausarbeitung von Regionalkonzepten	Schnelleinschätzung des Bedarfs und zur Verfügungstellung von Planungs- und Koordinations-Units	Beratung zum Aufbau stabiler Verwaltungs-, Gesundheits-, Versorgungs- sowie Sanitär- und Energie-Infrastruktur	Planung und Koordinierung der Durchführung von Reintegrationsmaßnahmen	Planung und Koordinierung der Durchführung von Reintegrationsprogrammen
periphere Leistung	<ul style="list-style-type: none"> - Migrationssteuerung (durch Informationsbüros, gezielte TZ-Maßnahmen etc.) - Arbeitsbeschaffungsprogramme - Kreditprogramme 	<ul style="list-style-type: none"> - Koordination von bilateralen deutschen Leistungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Logistik und Transport - Sachlieferungen - Planung und Bau von Notunterkünften - Vorbereitende Ausbildungsprogramme - Programme für "vulnerable groups" - Ernährungs- und Energieversorgung etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Beschaffung von Sachgütern und Transportmitteln - Rehabilitierung von Infrastruktur - Transport und Logistik 	<ul style="list-style-type: none"> - Wiederaufbauprogramme (Wohnraum, Infrastruktur etc.) - Rehabilitierung von Infrastruktur - Siedlungsprogramme - Wiedereingliederung von Ex-Kombattanten - Sonstige TZ
implizite Leistungen	schnell mobilisierbarer Sachverstand		unparteiliche und kompetente Beratung	Einbringung von TZ-Erfahrung	

2. Beispiel: AF "Bewässerungssysteme"

Arbeitsbereich "Management von Bewässerungssystemen"⁴

Das AF "Bewässerungssysteme" ist ein Tätigkeitsbereich, der sich im wesentlichen auf die o.g. Grundsituationen C bis F bezieht. In Situationen mit extrem niedrigem Problemlösungspotential - wie sie die Bereiche A und B darstellen - können auch kleinere Bewässerungssysteme kaum erfolgversprechend etabliert und betrieben werden.

Zielorientierung

Ziel von Projekten im Arbeitsbereich "Management von Bewässerungssystemen" ist das folgende:

Ein effizientes, nachhaltiges und eigenständiges Management von Bewässerungssystemen ist gesichert.

Dimensionen der Matrix

Faktoren, die auf die Zielerreichung Einfluß haben, sind hier

a) Faktoren, die das Problemlösungspotential vor Ort betreffen, z.B.

- Grad der Bewässerungstradition der Wassernutzer,
- die administrativen und professionellen Kapazitäten im Bewässerungssektor,
- Grad der Zielübereinstimmung zwischen den Beteiligten,
- Grad des kooperativen Bewußtseins der Wassernutzer,
- usw.

Diese Faktoren werden zu einer Dimension aggregiert, die als

Managementunsicherheit

bezeichnet wird und die dann als hoch eingestuft wird, wenn fehlendes Problemlösungspotential und sonstige Engpässe für Managementbelange in der Bewässerung gegeben sind.

b) Faktoren, die die Komplexität des zu lösenden Problems betreffen, z.B.

- die Größe des Bewässerungssystems bzw. der Bewässerungsorganisation,
- die Zahl der Wassernutzer,
- die Komplexität der Handhabung der eingesetzten Technologie,
- die Zielorientierung der Bewässerungsproduktion (Orientierung an Subsistenz und lokalem Markt versus Orientierung an nationalen/internationalen Märkten),
- usw.

⁴Die folgenden Ausführungen erfolgen unter Bezugnahme auf den "Orientierungsrahmen Bewässerung" des AF "Bewässerungssysteme" der Abt. 421, vgl. Huppert und Walker (1988) und in Anlehnung an das Papier "Bestimmung von Dienstleistungsformen in der TZ - das Beispiel der Bewässerung", "interact", Kurzfassung, Feb. 1993

Abb. 6:

Segmentierung im Bereich

"Management von Bewässerungssystemen" (1)

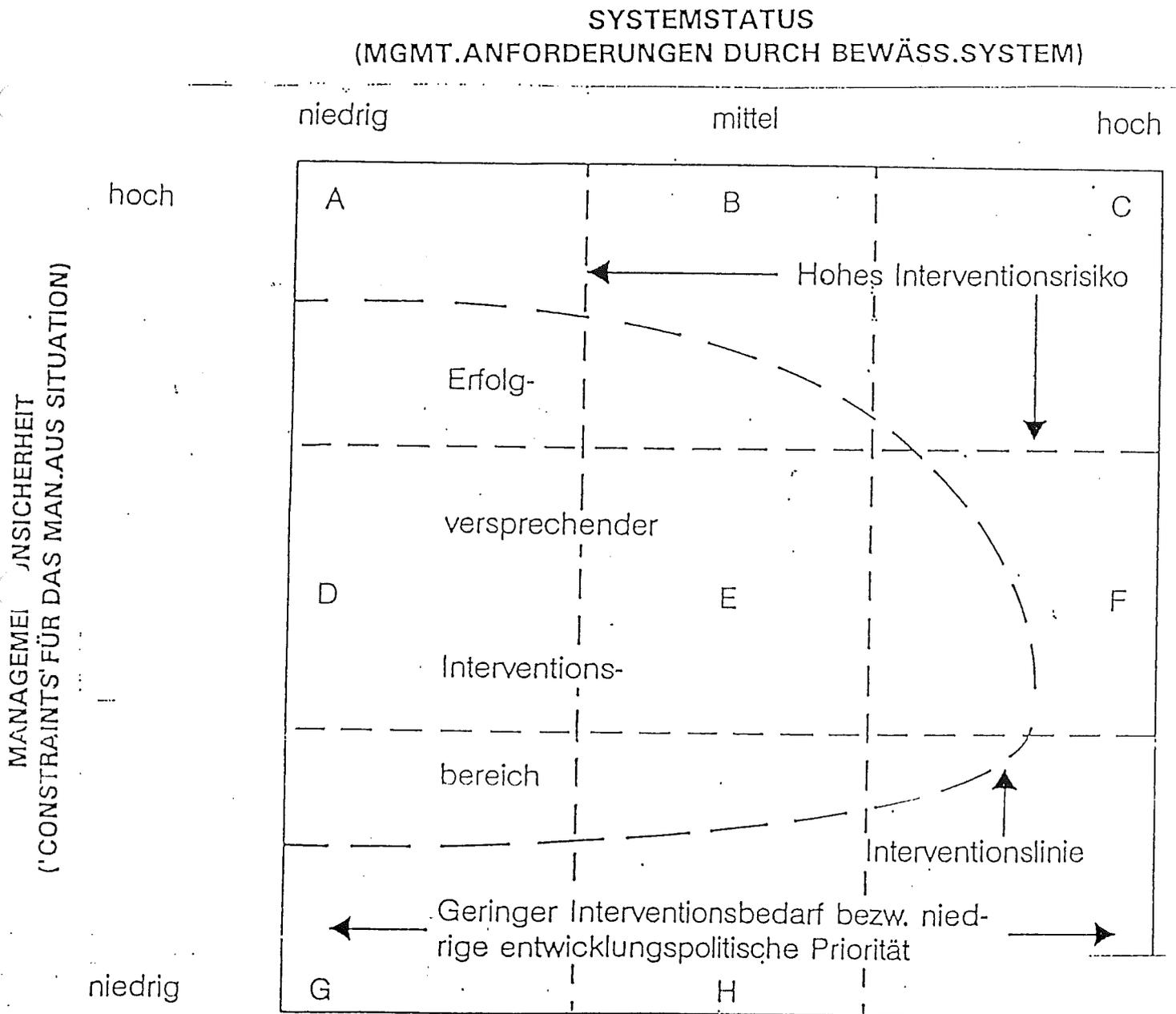
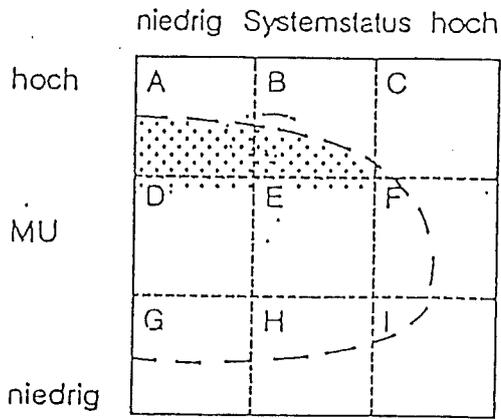


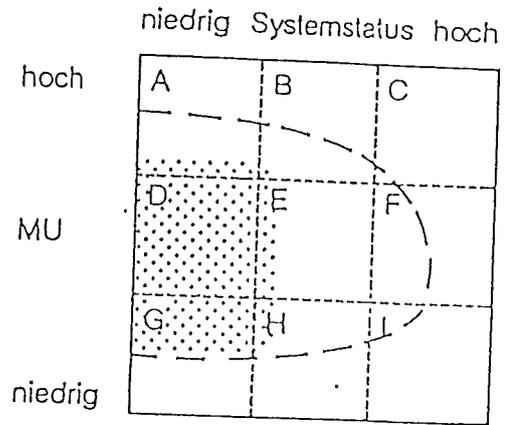
Abb. 7:

Segmentierung im Bereich

"Management von Bewässerungssystemen" (2)

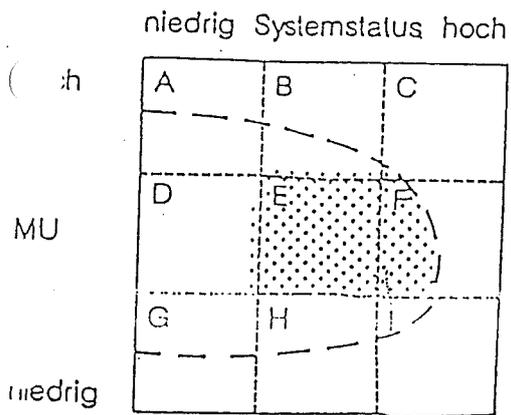


A

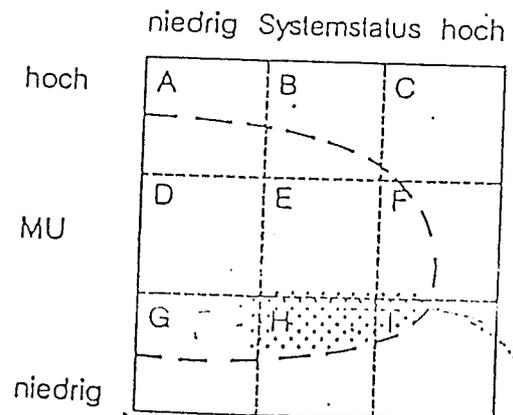


B

C



D



b. 4: Leistungsfelder, strategische Orientierung und Leistungspakete für das Teil-Arbeitsfeld „Management von Bewässerungssystemen“

	A	B	C	D
Grundsituation				
Leistungsfeld				
Strategische Orientierung	Unterstützung von "offenen" Bewässerungsprojekten	Unterstützung von "Wassernutzerprojekten"	Unterstützung von "Träger-Nutzer-Projekten"	spezifische Dienstleistungsbeiträge
Leistungspaket	Klärung möglicher Entwicklungspfade der Systementwicklung	Dienstleistungsorientierte Unterstützung der Wassernutzer in spezifischen Bereichen	Unterstützung zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Bewässerungs-"agency" (und der Wassernutzer)	Dienstleistungen gegenüber der "agency" in unterschiedlichen Nachfragebereichen
Kernleistung	Initiierung und interaktive Gestaltung von Erfahrungsprozessen	Beratung/Unterstützung von Partnern bei DL-orientiertem Projektmanagement	Institutionenförderung/Systemmanagement-Unterstützung	Fachlich-technische Beratung/Wissensvermittlung in bezug auf ausgewählte Bereiche
periphere Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> - Selbsthilfeförderung - substitutive fachlich-technische Beratung (Kulturtechnik etc.) - Institutionenförderung/Systemmanagement - Wissensvermittlung - Sachlieferungen - Mittel für die Erstellung kleinerer hydraulischer Infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> - Wissensvermittlung zu dienstleistungsorientiertem Projektmanagement - Analyse lokaler Leistungskapazitäten im Bewässerungsbereich - Analyse lokaler Willensbildungsprozesse der Wassernutzer-Organisationen - fachlich-technische Beratung/Unterstützung (Bewässerung/Kulturtechnik; Landwirtschaftliche Beratung etc.) - Institutionen-/Selbsthilfeförderung - Systemmanagement 	<ul style="list-style-type: none"> - Wissensvermittlung in der Methodik eines dienstleistungsorientierten Managements - fachlich-technische Beratung (z.B. Wassermanagement) - Wissensvermittlung in ausgewählten Teilbereichen 	<ul style="list-style-type: none"> - spezifische Sachleistungen
Implizite Leistungen	Kompetenz für "action research"	<ul style="list-style-type: none"> - Kompetenz in der Methodik eines dienstleistungsorientierten Projektmanagements - fachliche Beratungskompetenz 	<ul style="list-style-type: none"> - Unabhängigkeit - Beratungskompetenz 	<ul style="list-style-type: none"> - hohes Fach-Know-how in den nachgefragten Beratungsbereichen

**CAPACITY BUILDING FOR SUSTAINABLE
DEVELOPMENT**

CONCEPTS, STRATEGIES AND EXPERIENCES OF GTZ

International Programme Support Division

May 1994

1. CAPACITY BUILDING - THE PRIME TASK OF GTZ

The ultimate objective of all GTZ measures is "to improve the fundamentals of human existence in partner countries and preserve the natural environment". This objective is to be achieved "by improving the efficiency of people and organisations" and "by enabling them to shape their own self-determined development process".

As clearly revealed by these objectives, GTZ provides Technical Cooperation, which is more than a mere transfer of financial or material resources. Technical Cooperation, as we define the term, concentrates on a communication process, on know-how transfer and a dialogue between partners, -as compared to Technical Assistance, which is primarily defined by the provision of inputs (goods and services) in a "gap-filling" function. In Technical Cooperation, seconded Western professionals act in the role of advisors; in Technical Assistance, they are just the "experts". It should also be mentioned that Technical Cooperation is GTZ's main task (it is not just a supplement to e.g. Financial Cooperation ¹).

GTZ inputs are meant to strengthen the problem solving potential in our partner countries - be it at the level of individuals and groups or at the level of institutions and organisations resp. national and regional programmes, networks and structures.

GTZ's contributions to problem solving may as well be seen as efforts of **capacity building** - in the sense that they mobilise self-help initiatives and skills and improve the conditions for their implementation and use. Capacity building measures include manpower development (qualification of individuals) as an important - though not the only - component. Equally important for the attainment of our objectives, however, is the strengthening of institutions and organisations (e.g. by management support) or facilitating assistance in connection with development processes and structural changes. Therefore, we think it appropriate to use the term of "capacity building" in a somewhat broader sense (including institution building, programme and systems management - besides, of course, the development of manpower).

¹) German development aid is implemented by two separate agencies: GTZ (for Technical Cooperation) and KfW (for Financial Cooperation)

Though capacity building has always been a prime task of GTZ, our concepts, strategies and methodological approaches have varied over the years. In the early times of development assistance, a professionally-oriented technocratic approach was favoured - not only by GTZ but also by many other development agencies. Based on the assumption that the development process in the 'Third World' would follow more or less the Western pattern, capacity building was seen primarily as the transfer of economic resources and technical know-how. The expert-counterpart model was the predominant operational approach to capacity building, supplemented e.g. by overseas scholarship programmes etc. With increasing doubts in the applicability of the 'modernisation theory', capacity building developed into a more complex task. More emphasis was laid on management, organisational and planning skills of our partners - besides their professional expertise.

In search of **appropriate** problem solutions, GTZ experts and counterparts worked together on the basis of partnership, dialogue and mutual learning.

Another 'bias' in former capacity building efforts was a too strong focus on the state. There was a time when development cooperation was more or less exclusively limited to governmental partners - under the assumption that functioning government structures would best guarantee a successful development process. Hence, it was the government officials who benefited from manpower development programmes, and it was government organisations, which received institution building support. NGOs were rather neglected and the general population remained in a 'passive' role, - primarily as recipients of government services.

Nowadays, the whole concept has considerably changed. As shown by the experiences of the last decade, an increasing number of governments collapsed - with increasing poverty and social instability in the wake. Sustainable development, as we nowadays know, is as much dependent on pluralism, democratic structures and popular participation as it is on competent leadership, a functioning public service delivery system or economic growth. In this context, capacity building gets an additional dimension. It also refers to measures enabling people to participate in economic, social and political decision making. Within this framework "**empowerment**" has become a keyword, - meaning a process, which allows more equality of chances, and in which the disadvantaged groups of the population should gain more access to individual responsibility as well as economic, cultural, social and political self-determination.

GTZ follows a number of guiding principles to facilitate and ensure an "empowering" capacity building effect. Among these principles are:

1. Ownership and Participation:

Since the very beginning of GTZ, projects and programmes are "owned" by our partners, while GTZ with her inputs provides the 'German contribution'. However, it has become increasingly obvious that there is a third actor who is to be taken into account. These are the target groups, the ultimate beneficiaries of technical cooperation, whose interests are not necessarily and not always represented by their government or the project executing agency (i.e. "the partner"). Participation of the target groups is as much essential to achieve sustainable project results as the ownership of the partner. The tenets of ownership and participation are therefore anchored in methods, operational procedures, instruments, organisational structures of GTZ and in all stages of the project cycle.

2. Cooperation with NGOs and self-help movements:

While it is always the government, which is our partner in project negotiations at the political level, GTZ increasingly cooperates with NGOs and private institutions at the operational level. Projects and programmes are based on a pluralistic concept, and GTZ's important mediating role in the cooperation with governmental and non-governmental bodies constitutes a special challenge. Support to NGOs and self-help groups includes manpower development and management assistance. Moreover, GTZ can support strong NGOs to voice their case within society and politics - thus contributing to the empowerment of those NGOs and the people they represent.

3. Poverty Reduction:

As many other development agencies at the national and international level, GTZ has recently adopted poverty reduction as a priority task. Poverty is not only seen as economic deprivation and an individual fate, but as a distribution problem of the society as a whole. Reduction of poverty - therefore - cannot only be achieved by an encouragement of self-help activities, but also calls for a structural approach. The frame conditions at the macro level are to be altered in terms of a redistribution of resources and more equality of social, economic and political chances. A number of innovative methodological approaches have been recently developed in this line, - starting from programme and systems management at a national level up to the political dialogue and improved donor coordination. There is no doubt that

successful structural poverty reduction is an important step towards more empowerment.

These were only few examples of how GTZ conceptually approaches the task of capacity building, - **the provision of skills and competences to individuals being as much part of this task as institution building of organisations and the facilitation of structural social changes in favour of more empowerment of the target population.**

While the conceptual framework has been set, we shall now concentrate on the strategies and the methodological approach of our work, - the "modes of delivery" will be our topic.

2. GTZ MODES OF DELIVERY

GTZ assists partner countries in problem solving. This, however, is not done by the transfer of ready-made solutions according to a blueprint approach, but by assistance in problem solving, which responds to specific problem situations.

Over three decades of successful GTZ work, a wide variety of problem solving strategies, operational procedures, methods and instruments have been developed and applied. The choice of a specific strategy or instrument depends on the respective situation. So e.g. a process-oriented TC (Technical Cooperation) approach may be appropriate in a certain setting and implementation-oriented know-how transfer in another; strengthening of self-help activities may be the adequate solution in one region and management assistance by experts in line function in another; secondment of advisors may be an as much appropriate instrument as - in other cases - the provision of financial assistance. **GTZ's strategy and tool kit are tailor made, based on a careful assessment of the problem and reacting to specific demands.**

Of course the crucial question is: which strategy to chose in which situation. In reality a wide range of options can be found. However, we shall try to answer this question in a more systematic way, - using the model of a simplified portfolio matrix:

In general, the demand situation for TC can be described as being dependent on two key factors, namely:

a) the magnitude and complexity of a development problem

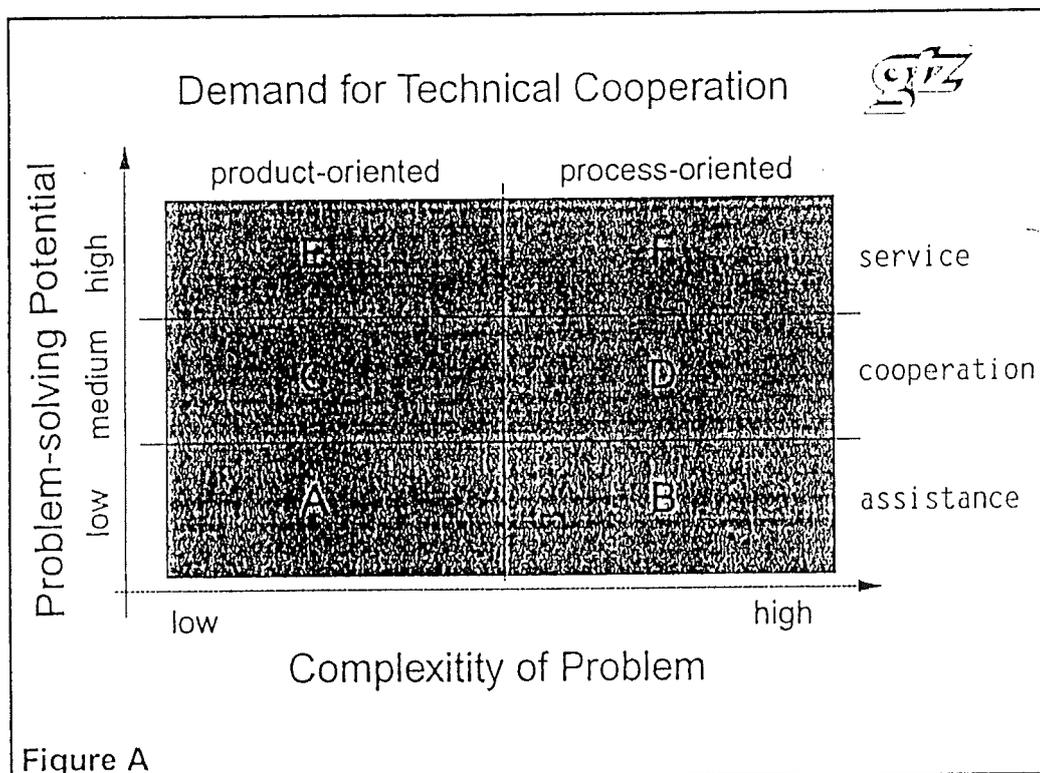
b) the local potential to solve the problem.

ad a) complexity of problem situation:

Characteristic features of a complex problem situation are for instance: many different stakeholders with different - potentially conflicting - interests are involved; many different sectors are involved; major developmental changes are required etc. On the other hand less complex problem situations are characterised by a low conflict potential, by well defined tasks or technical requirements calling for more or less simple and standardised interventions.

ad b) problem solving potential:

The problem solving potential is high in competent partner organisations, well organised target groups and under favourable political and legal framework conditions etc. Low problem solving potential means: absence of a competent project executing agency, low self-help potential, disintegrated and weak government structures etc.



Complexity of problem situation and problem solving potential form the two co-ordinates of our diagram (see figure A). Within this system different types of demand situations for external aid can be located, defined by either high or low ranking on

the two co-ordinates. In a next step the total of potential demand situations in the diagram can be structured by segmentation, - with each segment representing a certain type of demand situation. In our diagram, 6 types of demand situations have been identified, represented by segments A - F ²⁾.

These are briefly described as follows:

- Type A: Acute (rather short-term) emergency situation: partner is dependent on massive external aid.
- Type B: Local structures are too weak to deliver basic services: external aid is necessary as substitute.
- Type C: Specific, well defined development problems: partner needs assistance in problem solving.
- Type D: Complex problem situations: partner side is not yet in a position to structure and solve the problems alone.
- Type E: Well defined problems: partner is responsible and generally capable to solve them. External assistance only necessary in terms of certain specific inputs.
- Type F: Complex problem situation where several partner organisations and interest groups interact: partner organisations are competent and fully responsible, however, need assistance in networking and system management.

After having described the 6 basic demand situations for external aid, the next step is to link them with appropriate strategies and forms of intervention or - as we may also call it - with the respective modes of delivery. The result is shown in the matrix of figure B. The matrix is based on the 6 demand situations already mentioned and relates them to different approaches of external aid. Each approach is described by:

²⁾ The number of segments depends on the number of cutting points on our coordinates. Segmentation is a sort of "arbitrary" exercise, as the boundaries are not clearly defined.

Figure B

*1= Complexity of problem solving situation

*2 = Problem solving potential

GTZ Modes of Delivery

TC demand situation*	A		B		C		D		E		F					
	1: low 2: low	product-oriented assistance	1: high 2: low	process-oriented assistance	1: low 2: medium	product-oriented cooperation	1: high 2: medium	process-oriented cooperation	1: low 2: high	product-oriented services	1: high 2: high	process-oriented services				
Type of TC	Emergency Aid; Disaster relief Operations	Technical Assistance	Technical Cooperation (emphasis on Implementation)	transfer of appropriate know how	Technical Cooperation (emphasis on participation)	problem solving strategies (learning process)	professional support according to specified customer needs	short term consultants (international and local)	financial contributions	open funds	twinning of institutions	high professionalism	socio-cultural competence; experiences in facilitating development process	appropriate problem solutions (well adapted to local conditions)	Reliability professionalism	Flexible and fast interventions; linking relief aid with a perspective of reintegration
Strategic orientation (of GTZ contribution)	handling relief operations in order to stabilise survival conditions	securing delivery of basic services	provision of technical expertise (long term, short term advisors, consulting firms)	training financial contributions	appropriate problem solutions (well adapted to local conditions)	Reliability professionalism	Flexible and fast interventions; linking relief aid with a perspective of reintegration	management support (to networks, complex organisational structures)	institution building management advice and training	facilitating competence political sensitivity "neutral" position						
Selected service packages	<ul style="list-style-type: none"> - planning, coordination and administration of relief measures - supply of commodities - transport and logistics 	management in line function (integrated experts)	counterpart training	management in line function (integrated experts)	counterpart training	Reliability professionalism	Flexible and fast interventions; linking relief aid with a perspective of reintegration	management support (to networks, complex organisational structures)	institution building management advice and training	facilitating competence political sensitivity "neutral" position						
Special GTZ competence	Flexible and fast interventions; linking relief aid with a perspective of reintegration	Reliability professionalism	appropriate problem solutions (well adapted to local conditions)	socio-cultural competence; experiences in facilitating development process	high professionalism	facilitating competence political sensitivity "neutral" position										

Handwritten note: ... die ...

- type of external aid
- general strategic orientation
- service package
- special GTZ competence

Types of external aid:

With reference to the problem solving potential we can differentiate between three major forms of external aid: assistance, cooperation and service. Where the local problem solving potential is low the situation calls for assistance: decisive interventions are required and the donor side may even take over an executing and implementing role, - at least to a certain degree (see A and B). On the other extreme, where the problem solving potential is high, we have a demand for mere services - with the full responsibility for project planning and implementation lying with the project implementing agency at the partner's side (see E and F). The 'classical' fields of TC are covered by sections C and D in the middle range of the diagram. These refer to more or less complex issues where the partner is to be enabled to solve his problems on the basis of cooperation. The vast majority of GTZ projects falls into category C and D. However, there is also an increasing number of projects in category A (and B) and very few in D or E.

Assistance, Cooperation and Services can be either "product" or "process-oriented", i. e. the degree of participation of partners/ beneficiaries varies according to the problem situation. Less complex situations call for a product-oriented approach with the emphasis on a final result rather than a learning process. In more complex situations we need a process-oriented strategy with maximum participation of partners/beneficiaries.

These considerations lead us to the identification of 6 types of external aid. These can be seen as model cases of how we respond to the different demand situations mentioned above

- A: product-oriented assistance
- B: process-oriented assistance
- C: product-oriented cooperation
- D: process-oriented cooperation

E: product-oriented services

F: process-oriented services

These types of external aid are further explained in our matrix: The "**strategic orientation**" refers to the strategic approach of the German contribution to projects owned by partners. "**Service packages**" contain selected elements of the tool kit, by which the strategy is translated into action. It should be noted that the service packages, as presented here, neither are exhaustive nor exclusive. Thus e.g. institution building can be part of the classical TC (type D) as well as of a service-oriented approach (type F). Short-term consultants play a role in emergency projects (type A) as well as in process-oriented TC (type D) or in the provision of product-oriented specialised services (type E) etc. The last line of the matrix refers to special **competences** GTZ can offer beyond the immediate problem solving approach. An example: GTZ may implement a relief project. In the longer run, however, it will prove advantageous that GTZ has also experiences in reintegration programmes thus effectively working towards a sustainable solution of the relief problem. Or another example: GTZ advisors have acquired a high degree of socio-cultural competence, which qualifies them well for capacity-building etc.

This leads us to a final point: Modes of delivery as derived from specific demand situations are not mere labels for the categorisation of projects but they can serve as an aid for strategic planning. We must not forget that projects are part of a development process. Very often they progress in terms of problem complexity as well as problem solving potential thus moving from one type of TC to another ³⁾. As already mentioned, a project may start as a relief programme and then develop into an integrated rural development project. Or another example: in view of low problem solving potential seconded experts first act as technical advisors; later-on - with increasing complexity of a problem and also with increasing competence on our partner's side - they take over the role of a facilitator in networking and systems management.

Diagram and matrix are, of course, an abstract model which grossly simplifies the reality. But the basic message is important:

³⁾ This is the reason why project planning must be kept flexible. With "ZOPP" and "Project Cycle Management" GTZ has developed such flexible planning methods, which easily allow an adaptation to changes, when necessary.

the necessity of tailor made interventions not only from an operational but also from a strategic point of view.

(to be completed by project examples)

3. INNOVATIVE PROJECT APPROACHES

It has already been stated that GTZ offers a wide range of service packages corresponding to different problem and demand situations in our partner countries. Incorporated in the overall development process these problem and demand situations are not static but subject to (rapid) change. GTZ concepts and strategies have to adapt to this change. Therefore, we are continuously faced with the necessity to develop, test and implement adequate new project approaches including new modes of delivery, service packages and instruments of Technical Cooperation.

Compared with former years the spectrum of potential project designs has considerably widened. Secondment of experts e.g. - for a long time a sort of "standard" instrument - nowadays is only one option among many others. During the last years a number of innovative project and programme approaches have been developed. A few are still in a preparatory phase, others are in their trial stage and quite a number has already been successfully implemented and proved useful. Five of these innovative approaches will be presented here. These are

- a) Increased use of local experts
- b) Open funds
- c) Secondment of programme advisors
- d) Twinning of institutions
- e) Intermittant project management

It should be noted that all these approaches have one feature in common: they pay credit to the fact that capable and competent partners should take over a greater and more responsible share in development work. In other words: there is a tendency of decreasing presence (if not 'dominance') from the donor's side - and increasing

responsibility on the side of the partner. This tendency goes along with recent efforts of GTZ towards more client orientation and more decentralisation. GTZ head office is prepared to exert less control and steering functions - in favour of more decision making power at the project level.

It is a basic principle of GTZ to follow the "least intervention maxim". In terms of personnel cooperation this means: recourse to foreign expertise is only acceptable after local alternatives have been thoroughly explored. Where there is a shortage of competent and well trained local expertise secondment of Western advisors has proved necessary and appropriate. The situation, however, may be different when local expertise and competence are available - and when they can be appropriately applied under the existing frame conditions. This, for instance, may be illustrated by the case of many NGOs. In the beginning they needed training and advice - provided e.g. by a seconded management expert. Once they have developed into strong and competent organisations, provision of a revolving capital fund may be the more adequate form of support.

We in GTZ are firmly convinced that local manpower resources should be more intensely and more widely used in our projects, - and it is certainly one of our priority tasks to carefully explore more possibilities how this can be achieved. We are, however, equally convinced that the time has not yet come to retreat from the 'instrument' of the seconded advisor. In spite of massive manpower development efforts it is an unfortunate fact that many of our partner countries cannot retain their best qualified people - be it due to low salaries or unfavourable living or working conditions. A persistent shortage of professional experts, top managers and qualified political leaders is the consequence - and the necessity to alleviate the shortage by training measures as well as seconded advisors.

However, there are two other - and even more relevant - reasons, why we cannot yet do completely without the seconded expert:

There are many instances when the amalgamation of local and international know-how forms a creative synthesis, which results in appropriate and innovative solutions for the problems in our partner countries. While it is self-understood that Western know-how must not be imposed on the developing countries, they should certainly get the chance to share it. The development of appropriate technologies, for instance, depends on both: local and Western know-how. This is proved by many examples in the energy sector, in conservation of the environment etc. - but also in administration, credit or health systems.

Another final argument, which leads us back to our diagram in chapter 2: Where the local problem solving competence is high, there is still a demand for foreign experts; they are required in the role of professional specialists. On the other hand, where the local problem solving potential is low experts have an important facilitating role as change agents in a complex development process. As seconded foreign experts are not "part of the system" in the partner country, it is easier for them than for locals to take over the role of a honest and neutral broker. Especially in situations where different stake holders compete rather than cooperate, the role of the facilitator is of crucial importance, and we need competent, politically sensitive, communicative and committed international experts to perform this role.

(to be completed by project examples a - e)