



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Heimpel. C.: Projektidee, Planung und Implementation – Vorschläge für einen neuen Ansatz zur Planung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte. In: Buchholz, H. E., v. Urff, W.: Agrarpolitik im Spannungsfeld der internationalen Entwicklungspolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 11, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1974), S. 337-351.

PROJEKTIDEE, PLANUNG UND IMPLEMENTATION
VORSCHLÄGE FÜR EINEN NEUEN ANSATZ ZUR PLANUNG
LANDWIRTSCHAFTLICHER ENTWICKLUNGSPROJEKTE

von

Dr. Ch. Heimpel, Berlin

1	Kritische Vorbemerkungen	337
2	Die Ableitung der Projektidee	340
2.1	Auswahl der relativ besten aus einer Reihe von Projektideen	340
2.2	Projektfindung durch Sektoranalysen	341
2.3	Der Bedarfs-Ressourcen-Technologie-Ansatz	341
2.4	Der Zielansatz	343
2.5	Der Strategieansatz	344
2.6	Der interregionale und historische Vergleich	344
3	Der Entwurf der administrativen Struktur eines Projekts	346
3.1	Funktionen der Projektadministration	346
3.2	Beschreibung und Projektion des agrarpolitischen Institutionen- systems	346
3.3	Die Verteilung administrativer Funktionen auf die Träger der Projektmaßnahmen	347
3.4	Der Entwurf des Interaktionsschemas	350
3.5	Die Ausarbeitung von "Durchführungsverordnungen"	350
4	Schlußbemerkung	350

1 Kritische Vorbemerkungen 1)

Ein landwirtschaftliches Entwicklungsprojekt ist ein zeitlicher und regionaler Ausschnitt aus dem Entwicklungsprozeß eines Landes. Dieser Prozeß ist für den ex ante, also "davor" stehenden Betrachter eine Abfolge "interdependenter Zufälligkeiten", d.h. zukünftiger Daten und Ereignisse,

1) Der folgende Beitrag ist eine Kurzfassung einer im Druck befindlichen Arbeit über "Ansätze zur Planung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte" (HEIMPEL, 1) sowie einiger Kapitel aus einer Schrift des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik über "Planung Regionaler Entwicklungsprogramme" (HEIMPEL u.a., 2). Hier finden sich auch die entsprechenden Literaturbelege.

die jeweils nur diesen einzigen Fall, eine einmalige historische Situationsfolge konstituieren. Mit der Unfaßbarkeit, oft Unbewußtheit komplexer und sich wandelnder gesellschaftlicher Zielsetzungen, der Unbestimmtheit von Mittel-Ziel-Beziehungen und dem technisch-sozialen Fortschritt, der fortlaufend neue Instrumente bereitstellt, wird Planung, verstanden als zielgerichtete Allokation von Ressourcen, zu einem äußerst fragwürdigen Unternehmen. Wie kann man einen Prozeß durch Planung rationalisieren, in dem das Unbekannte und das Irrationale oft genug die stärkste Realität sind?

Auf der anderen Seite sind landwirtschaftliche Entwicklungsprojekte teuer. Sie kosten Geld, Zeit, natürliche Ressourcen und Personal. Sie legen die Allokation dieser knappen Faktoren meist für einen längeren Zeitpunkt fest und bestimmen in den ärmsten Ländern weitgehend die Verteilung der physischen Grundbedürfnisse wie Nahrung, Bekleidung, Gesundheit und Wohnung unter den Bewohnern der Region. Solche Projekte müssen daher geplant werden, und sei es auch nur mit dem reduzierten Anspruch, größere und kostspieligere Übel zu vermeiden.

An diesem Dilemma ist die Planungswissenschaft nicht unschuldig. Es sind ihre eigenen Prämissen, die als Ergebnis des methodologischen Puritanismus ihrer stärksten Fraktion, der Modellbauer, die Grenzen gesetzt haben, an die sie dauernd stößt.

Die wichtigste Ursache für die wissenschaftliche Selbstisolierung der Planung ist ihre Beschränkung auf das Problem der Auswahl. Verfolgt man die Literatur der letzten zwanzig Jahre, d.h. von den Arbeiten O. ECKSTEINS bis hin zum 1972 erschienenen Buch J. P. GITTINGERS (GITTINGER, 3), so fällt auf, daß die Aufgabe der Projektplanung vor allem darin gesehen wird, mit Hilfe von Cost-Benefit-Analysen aus einer Anzahl vorliegender Projektalternativen die jeweils beste herauszusuchen (oder, wenn nur eine Projektidee vorliegt, festzustellen, ob das Projekt besser ist als gar nichts). Die Planung erhält also die Objekte ihrer Arbeit in Form von "Projektideen" gewissermaßen vorgefertigt angeliefert, sie sucht in ihren Büros die nach ihrer Meinung oder ihren Methoden (die Meinung eines Planers besteht in seiner Methode) besten aus, versieht sie mit justificierendem Zahlenwerk und leitet dieses Zwischenprodukt an die "Endmontage" weiter, d.h. an die Implementation.

So ist denn auch die bekannte Strophe aus Brechts Lied von der Unzulänglichkeit des menschlichen Strebens ein beliebtes Motto in der Planungsliteratur geworden, und die Klage über die Unplanbarkeit gesellschaftlicher Veränderungen wird immer lauter auch von den akademischen Vertretern der Planungstheorie erhoben.

Ein besonders kritischer Aspekt ist die Weltfremdheit der Planung zwischen dem politischen Vorfeld, in dem eine Projektidee entsteht, einerseits, und dem administrativen System, das das Projekt durchführen soll, andererseits. Die Pläne "gehen nicht", denn der Planer in seinem Büro wird häufig mit Projektideen aus dem politischen Bereich konfrontiert, die von vornherein sehr kritisch im Hinblick auf ihre Realisierbarkeit zu beurteilen sind - aber für ein solches Urteil ist der Planer nicht kompetent. Die Pläne gehen zweitens nicht, weil die Planungsinstitution nicht mit der Implementationsmaschinerie verbunden und die Planer nicht für die Durchführung verantwortlich sind. Im Kampf der Behörden um Kompetenzen sind Planungsinstitutionen - Planungsministerien, -gruppen oder -experten - immer unterlegen, da sie erstens keine Macht über die Allokation von Finanzmitteln haben und zweitens häufig von Informationen aus der Basis, d.h. im Agrarsektor immer von Mikrodaten und -informationen, abgeschnitten sind. Die Isolierung der Planung ist das oft erreichte Ziel der traditionellen Ministerialbürokratie.

Die Unsinnigkeit der zeitlichen und institutionellen Trennung von Projektidee, Planung und Implementation ist im landwirtschaftlichen Bereich besonders offensichtlich, denn:

- a) Die entscheidenden Weichen für ein Projekt werden gestellt, wenn im politischen Vorfeld der Planung eine Projektidee entsteht. Ich brauche diesen Punkt nicht näher auszuführen, viele

Projektleiter haben unendliche Mühe aufwenden müssen, nur um eine politische Projektzusage zu einem praktikablen Projekt zu machen. Soll Planung nicht zu "subalternen Suboptimierung" werden, hat sie selbst kreative Projektideen zu produzieren oder doch vorliegende Ideen kritisch zu hinterfragen.

- b) Der Erfolg eines Projekts wird in der Durchführungsphase von Entscheidungen bestimmt, die durch ex-ante-Planung nicht erreicht werden können. Wie die Praxis zeigt, hängt dieser Erfolg oft von administrativ-politischen Faktoren ab, die gar nicht Gegenstand der Analyse in einem traditionellen Planungsansatz sind. Der "Implementationsbereich" hat also in die Planung einbezogen zu werden. Außerdem ist darauf hinzuweisen, daß man bei einem landwirtschaftlichen Projekt immer unter Informationsknappheit plant, denn die Daten und Informationen, die man braucht, um "gute Ideen" zu entwerfen und quantitative Teilpläne aufzustellen, fallen meist erst im Verlauf der Implementation eines Projekts an. Damit wird die Planung eines landwirtschaftlichen Projekts zu einem permanenten Prozeß, der als solcher der Planung bedarf: Nicht die Allokation im Zeitpunkt t_n ist im Zeitpunkt t_0 zu entwerfen, sondern der permanente Entscheidungs- und Informationsprozeß, der zwischen t_0 und t_n zu möglichst guten Resultaten führen soll. Die Planung von Prozessen aber erschöpft sich nicht in der zeitlichen Fortschreibung (z. B. im Rahmen dynamischer Planungsansätze) einer Allokationsentscheidung, sondern ist in erster Linie ein Problem der Institutionen, in denen Planung stattfindet und deren Aufgabe die Planimplementation ist.

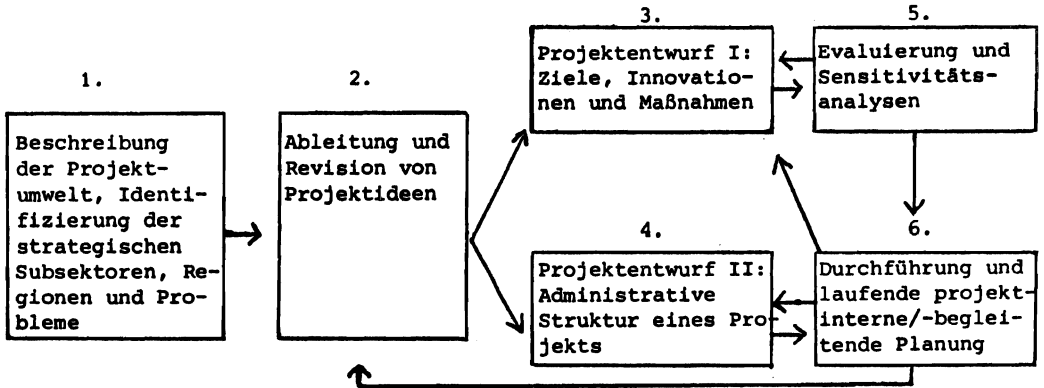
Der Versuch, den Vorgang der Entstehung einer Projektidee in den Planungsprozeß einzubeziehen, vorliegende Ideen kritisch zu hinterfragen und zu revidieren sowie die Durchführung der Pläne durch eine Planung im institutionell-administrativen Bereich etwas wahrscheinlicher zu machen, wird der Inhalt der Ausführungen im zweiten und dritten Teil dieses Beitrages sein.

Vor dem Hintergrund dieser Kritik habe ich den Versuch gemacht, zu einem im Vergleich mit den traditionellen Methoden etwas weiter geschneiderten Ansatz für die Planung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte zu finden. Dieser Versuch zeichnet sich durch fünf "essentials" aus:

1. Planung wird nicht verstanden als die Technik der partiellen Suboptimierung, sondern als logische Strukturierung eines komplexen Problems, das nicht simultan, sondern nur schrittweise gelöst werden kann. Die Folge dieser Schritte ergibt sich nicht aus der Logik eines Algorithmus, sondern aus der Praxis des Planungsprozesses selbst.
2. Methodisch gesehen ist ein Ansatz zu entwickeln, in dem neben die quantifizierenden Techniken (z. B. LP) die historische Beschreibung, der "educated guess" und das wertgebundene Urteil eines entwicklungspolitisch engagierten Planers tritt.
3. Die Entstehung und Ableitung der Projektidee wird explizit zum Gegenstand der Planung gemacht und in den Ansatz einbezogen, womit Planung notwendigerweise eine eindeutige politische Funktion erhält.
4. Die Implementation des Projektes, d. h. die Erstellung eines adäquaten institutionellen Systems zur Projektdurchführung und -kontrolle wird ebenfalls Teil der Planung.
5. Planung wird als permanenter Vorgang verstanden, der in erster Linie projektintern zu erfolgen hat und von außen lediglich kontrolliert und gesteuert werden kann.

Schematisch läßt sich der Ansatz folgendermaßen darstellen:

Schaubild 1: Überblick über den Gesamtansatz



Aus diesem Ansatz möchte ich, meinem Thema entsprechend, zwei Bereiche herausgreifen: die Ableitung von Projektideen und den Entwurf der administrativen Planung eines landwirtschaftlichen Projekts. Ich konzentriere mich auf diese Themen aus zwei Gründen: erstens halte ich die Einheit von Projektidee, Planung und Implementation für die zentrale Forderung bei der Agrarplanung in Entwicklungsländern, und zweitens handelt es sich hier um Probleme, die in der Literatur kaum behandelt sind, dies entschuldigt vielleicht auch den etwas aphoristischen Charakter der folgenden Ausführungen.

2 Die Ableitung der Projektidee

Mit der Formulierung der Projektidee werden die entscheidenden Weichen für den weiteren Verlauf der Planung und das Schicksal des Projekts selbst gestellt. Was in dieser "politischen Vorphase" eines Projekts entsteht, kann während dessen Laufzeit durch Planung kaum mehr korrigiert werden. Die Frage nach der Methode der Ableitung der Grundkonzeption eines Projekts aus den Umweltdaten ist daher von zentraler Bedeutung. Es gibt sechs Methoden oder Ansätze, nach denen man vorgehen kann.

2.1 Auswahl der relativ besten aus einer Reihe von Projektideen

Bei diesem Ansatz geht man davon aus, daß konkrete Projektideen als konsistente Bestandteile der nationalen Agrarpolitik soweit ausformuliert sind, daß der Projektplan mit Hilfe vergleichender Bewertungsverfahren nur noch die beste oder die besten dieser Ideen als Grundlage für die weitere Projektplanung heraussuchen muß. Tatsächlich sind die bekannten Ansätze der Wirtschaftlichkeitsanalyse und die gesamte Theorie der "Investitionskriterien" auf dieses reine Evaluierungsproblem ausgerichtet.

Dieser Ansatz ist aus zwei Gründen ungenügend:

Erstens tritt dieser Fall in der Praxis höchst selten auf. Entweder liegen Projektideen gar nicht vor, oder der Planer wird mit nur einer Projektidee konfrontiert. A. WATERSTONS Bemerkung, daß oft unwirtschaftliche Projekte einfach deshalb durchgeführt werden, weil keine Alternativen vorhanden sind, wird durch die Erfahrung aus der Entwicklungshilfepraxis bestätigt, wo häufig nicht die Projektideen um das knappe Geld der Geber, sondern die Budgets der Geber um die knappen Projektmöglichkeiten zu konkurrieren pflegen. Zweitens sind auch mehrere Projektideen das Ergebnis eines politischen Prozesses auf dem Hintergrund einer Interessenkonstellation, die

keineswegs den verbalen Zielen der Entwicklungsstrategie des Landes entsprechen muß. Man wird sich als Projektplaner also selbst dann, wenn in den Entwicklungsplänen einzelne Projekte aufgeführt sind, ex post in den Projektfindungsprozeß einschalten müssen, und sei es nur durch eine Revision dieser Projektideen oder eine Ableitung von alternativen Vorschlägen. Wie man hierbei vorgehen kann, zeigt das folgende Schaubild.

Projektidee - in diesem Falle gleichzeitig Inhalt eines Antrags der Elfenbeinküste auf ein Projekt der deutschen Technischen Hilfe - war die Errichtung einer Viehhaltungsgenossenschaft auf der Grundlage einer importierten Zuchtherde (fränkisches Gelbvieh). Ziel des Projekts sollte die Verbesserung der Eiweißversorgung des Landes sein.

Von oben gesehen liest sich das Schaubild wie folgt: Stimmt man mit dem Oberziel der besseren Versorgung des Landes mit tierischem Eiweiß überein, kann dieses Ziel durch verschiedene Maßnahmen oder "Unterziele" erreicht werden, darunter auch durch eine Förderung des Rindfleischangebots. Wenn man sich für diese Alternative auf Zielebene 1 entschieden hat - und nur dann - gibt es wieder verschiedene Maßnahmen oder Unterziele, darunter auch die Steigerung der heimischen Rindfleischproduktion. Hat man sich für diese Alternative auf Zielebene 2 entschieden - und nur dann - gibt es wieder zwei Möglichkeiten, und nur wenn man sich für die Einkreuzung neuer Rassen entschieden hat (Zielebene 3), stellt sich die Frage, welche Rasse die geeignete ist. Welche Rasse man auf Zielebene 4 auch immer gewählt hat, als Alternative zur genossenschaftlich orientierten Projektidee ist zu prüfen, ob sich die Einkreuzung nicht besser in staatlichen Ranchbetrieben oder als Förderung der bäuerlichen Rindviehhaltung verwirklichen läßt.

Im systematischen Offenlegen solcher Alternativen liegt eine für den Projekterfolg wichtige Aufgabe der Planung auch dann, wenn die einzelnen Alternativen nicht exakt bewertet und verglichen werden können. Planung hat nicht nur die Funktion der Kalkulation; das systematische Aufwerfen und Strukturieren relevanter Fragestellungen ist die Voraussetzung dafür, daß das Ansetzen quantitativer Planungsinstrumente überhaupt sinnvoll sein kann.

2.2 Projektfindung durch Sektoranalysen

Konturen möglicher Entwicklungsprojekte und -programme ergeben sich durch eine Analyse der Entwicklung des Agrarsektors mit seinen spezifischen Potentialen und Engpässen. Basis ist immer eine kurzgefaßte Makroanalyse, in der insbesondere auf die gesamtwirtschaftliche Funktion des Agrarsektors des betreffenden Landes eingegangen wird. Hieran schließt sich die eigentliche Sektoranalyse an, deren Grundbestandteile eine Beschreibung des Absatzpotentials der Landwirtschaft, ihres Produktionspotentials, der vorherrschenden Formen der Betriebsorganisation, der Agrarstruktur sowie der Strategie der Programme und der Institutionen der nationalen Agrarpolitik sind. Projektideen entstehen dadurch, daß man die Kriterienraster, "Engpässe" und "Potential" gewissermaßen übereinanderlegt und die so identifizierten Programmhypothesen auf ihre politisch-administrative Feasibility hin prüft.

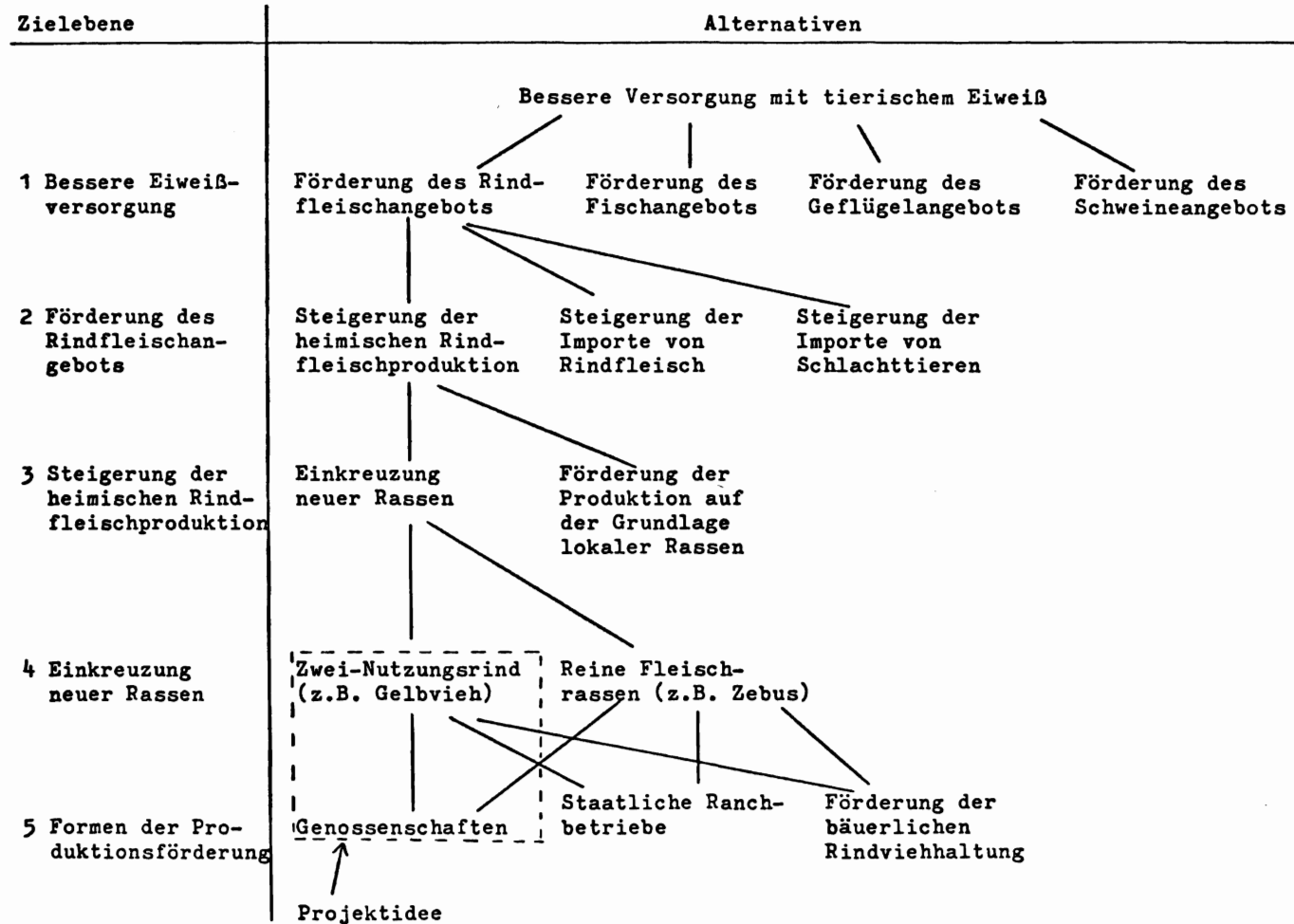
Werden solche Analysen in mehreren Sektoren durchgeführt, können sie die Grundlage für integrierte Länderhilfeprogramme bilden.

Der wichtigste Einwand gegen diese Methode ist, daß sie von der Makroebene ausgeht und die regionalen Besonderheiten der landwirtschaftlichen Entwicklung nicht berücksichtigt. Als Einstieg in die Projektfindung ist die Sektoranalyse daher nur ein erster, allerdings notwendiger Schritt.

2.3 Der Bedarfs-Ressourcen-Technologie-Ansatz

Diese Methode unterscheidet sich von der vorherigen dadurch, daß man sich nicht auf aggregierte Sektordaten verläßt, sondern die Datengrundlage auf der Input- und Outputseite eines Projekts

Schaubild 2: Mögliche Alternativen der Versorgung der Elfenbeinküste mit tierischem Eiweiß



Quelle: C. HEIMPEL und Hg. SCHÖNWÄLDER: Gutachten über die Vorprüfung von verschiedenen Projektwünschen der Regierung der Elfenbeinküste auf dem Gebiet der Landwirtschaft, Berlin 1970 (hekt.), S. 14.

durch empirische Feldarbeit selbst schafft. Voraussetzung ist also eine mehr oder weniger genaue regionale Fixierung des Projekts.

A. HÜBENER nennt als Voraussetzungen für ein sinnvolles Projekt (HÜBENER, 4, S. 8):

- Bedarf für sich ergebenden Output
- Ressourcen für den erforderlichen Input
- ein technologisches Verfahren oder ein organisatorisches System für die Transformation des Inputs in bedarfsgerechten Output.

Dieses für den gewerblichen Bereich entwickelte Schema ist für landwirtschaftliche Projekte sicherlich brauchbar, wenn das Projektziel eindimensional die Steigerung von Produktion und Einkommen ist. Allerdings ist das Suchverfahren auch unter dieser Prämisse im landwirtschaftlichen Bereich schwieriger als im industriellen. Denn die Ressourcen sind bei einem Agrarprojekt nicht wie im gewerblichen Bereich Roh- und Hilfsstoffe, Arbeitskräfte und Investitionsgüter, sondern das Produktionspotential einer großen Zahl verschiedener kleiner Einzelwirtschaften. Der Transformationsprozeß schließlich ist nicht einfach ein technologisches Verfahren, sondern wird von den Standortfaktoren einschließlich der strukturellen und institutionellen Gegebenheiten des ländlichen Raumes bestimmt.

Eine Erweiterung oder Strukturierung des BRT-Ansatzes kann mit Hilfe der regionalen Input-Output-Tabelle erfolgen. Anhand der intersektoralen bzw. interregionalen Verflechtungen lassen sich Anhaltspunkte über nationale und regionale Importsubstitutionsmöglichkeiten sowie regionale Exportbasen gewinnen. Die Input-Output-Tabelle dient also als systematisches "Suchfeld" für Projektideen - mehr kann sie allerdings bei der Projektfindung nicht leisten. Varianten des BRT-Ansatzes sind Versuche, innerhalb des HÜBENER schen Schemas nicht von Bedarf, sondern entweder von den Ressourcen oder aber den verfügbaren technologischen Verfahren auszugehen.

Eine empirische Aufnahme der "ungenutzten Ressourcen" eines Landes (Boden, Wasser, Arbeitskräfte) wird nur dann die Ableitung von Projektideen ermöglichen, wenn der Grund erkannt wird, warum die betreffenden Ressourcen brachliegen (mangelnde Verkehrserschließung, Vorkommen bestimmter Krankheiten, Überflutungsgefahr etc.). Abgesehen davon, daß die Analyse des physischen Potentials sehr aufwendig ist und oft ein eigenes Projekt bildet (Bodenanalyse etc.), führt dieser Ansatz leicht zu Fehlschlüssen, da die Schwierigkeiten und Kosten der Inkulturmahme brachliegender Gebiete oft unterschätzt werden. Auf ähnliche Schwierigkeiten stößt man, wenn man von einer bestimmten Technologie ausgeht. Tatsächlich sind zahlreiche Projekte auf diese Weise entstanden (z.B. die high yielding variety programmes in Indien). Geht man von der Technologie aus, so ist immer die Bedarfsanalyse der nächste Schritt.

Sicherer und vom Arbeitseinsatz her ökonomischer ist ohne Zweifel der Bedarfsansatz, da die Marktdaten im Gegensatz zu Daten über natürliche Ressourcen durch zentrale Erhebungen zu beschaffen sind, so daß die Reduktion der Zahl möglicher Projektideen von der Bedarfseite her schneller erfolgen kann als von der Ressourcen- oder Technologieseite her.

2.4 Der Zielansatz

Hierbei geht man von den "felt needs" der ländlichen Bevölkerung als der eigentlichen Projektadressaten aus. Man sucht diese Ziele bei den Bauern durch die Analyse ihrer subjektiv empfundenen Probleme zu ermitteln. "Ziele" werden also hier im Sinne von "erwünschten Problemlösungen" verstanden. Aus diesen vagen Zielfeldern Ziele im Sinne von quantitativen Sollwerten abzuleiten, ist Aufgabe des Planungsprozesses selbst und kann niemals Ergebnis einer empirischen Befragung sein. Trotz einiger methodischer Bedenken ist die Analyse der Ziele der Bauern die wichtigste Quelle für die Ableitung von Projektideen, zumindest dann, wenn es sich um Vorhaben handelt, die eine Dynamisierung der Landwirtschaft auf breiter Basis bewirken sollen. Denn

die Implementationswahrscheinlichkeit und Überlebensfähigkeit eines Projekts ist um so größer, je stärker und weiter verteilt die individuellen Interessen an seiner Durchführung sind.

Man kann immer wieder die Erfahrung machen, daß das Zielfeld der "Projektadressaten" für die Administration eine fremde Welt ist. Schon in den lokalen Ämtern sind die täglichen Probleme der Administration so übermächtig, daß der permanente Kampf um ihre Lösung die von den Bauern selbst empfundenen Probleme in den Hintergrund treten läßt. In den Amtsstuben der Zentrale gelten neben den Eigenzielen der Verwaltung allenfalls noch die Makro- oder Sektorziele, die ihrerseits von Planungsfachleuten vorgegeben werden, die keine direkte Kommunikation zu den "felt needs" auf der Mikroebene haben. Hier hat ein Projektplanungsteam die zentrale agrarpolitische Funktion, durch einen "Kurzschluß" die zu Zielen komprimierten "felt needs" der ländlichen Bevölkerung in den Entscheidungsprozeß der Agrarpolitik einzuspeisen.

2.5 Der Strategieansatz

Bei dieser Methode erfolgt der Einstieg von der politischen Ebene aus. Projekte werden als regionale oder funktionale Subeinheiten der nationalen Entwicklungspolitik verstanden. Regional gesehen wird die Frage gestellt, wo Projekte als Implementationsinstrumente der staatlichen Agrarpolitik unter Anbetracht der Standortbedingungen sowie der Budget- und Personalrestriktionen der öffentlichen Verwaltung lokalisiert werden können. Funktional gesehen werden die Implementationswiderstände bei der Durchsetzung der nationalen Agrarpolitik ermittelt (z.B. durch eine Fehlerquellenanalyse) und die so identifizierten "gaps" mit Projekten neutralisiert.

Verglichen mit dem Zielansatz erfolgt die Ableitung der Projektidee also genau von der anderen Seite her. Das Spektrum möglicher Projektideen wird umso mehr eingeengt, je weiter die agrarpolitische und ideologische Fixierung der jeweiligen Regierung geht. Andererseits kann dieser Ansatz zu Projekten führen, die langfristig angelegt, vom Standpunkt der Produzenten also weniger interessant und bisweilen unpopulär sind. Dies kann durchaus von Vorteil sein, denn landwirtschaftliche Entwicklung ist immer auch ein Prozeß der strukturellen Wandlung und wird daher niemals "zwanglos" vor sich gehen. Viele Innovationen lassen sich, zumindest in der vorgesehenen Zeit, nur mit Hilfe von Druck und Disziplin durchsetzen, und die Notwendigkeit der Abschöpfung landwirtschaftlicher Einkommen zugunsten der Kapitalbildung im industriell-gewerblichen Sektor bringt in die Agrarpolitik der Entwicklungsländer immer ein kräftiges Zwangsmoment hinein.

Die Einwände gegen diesen Ansatz liegen auf der Hand. Er ist nur dann sinnvoll, wenn die Agrarpolitik eines Landes erstens nicht nur aus einer Ideologie besteht, sondern den ökonomischen und sozialen Strukturen der Landwirtschaft entspricht, und wenn zweitens die Kontinuität der Machtausübung als wesentliches Kriterium der Implementationswahrscheinlichkeit für ein Projekt gegeben ist. Beides scheint aber gerade in den Staaten, die für manche Leute die "Landkarte der heiligen Welt" konstituieren wie China oder Tanzania, kaum der Fall zu sein.

2.6 Der interregionale und historische Vergleich

Bei diesem Ansatz geht man von der Hypothese aus, daß die "sinnvollen" Entwicklungswege eines Landes oder einer Region durch eine Querschnittsanalyse ermittelt werden können. Man versucht, aus einem Vergleich unterschiedlich weit entwickelter Regionen oder Subregionen realistische Entwicklungsmöglichkeiten der ländlichen Wirtschaft zu erkennen und fragt dann nach den Maßnahmen, die notwendig sind, um die zurückgebliebenen Regionen oder Subregionen auf das gleiche Niveau zu bringen wie die fortschrittlichen, oder die letzteren in der aus dem intraregionalen Vergleich festgestellten Richtung weiter zu fördern.

Der interregionale Vergleich ist eine relativ verlässliche Methode, da die Entwicklungsziele durch die Praxis in dem betreffenden Land gewissermaßen vorgeprüft sind. Andererseits werden die hier-

aus abgeleiteten Projektideen nicht gerade revolutionärer Art sein, denn sie liegen immer auf einem durch die Strukturen des betreffenden Landes vorgegebenem Entwicklungspfad. In allen Ländern, in denen gerade diese Strukturmerkmale geändert werden sollen, führt der interregionale Vergleich nicht weit.

Eine Spielart dieses Ansatzes ist die "historische Analogie". Hierbei stellt man die Frage, was sich in anderen Ländern der Entwicklungsstufe, in der sich das Land, in der ein Projekt durchgeführt werden soll, befindet, als erfolgreich erwiesen hat. Es wird also eine nach Entwicklungsstufen geordnete Liste von Projektideen vorgelegt, aus der man dann je nach Entwicklungsphase eine natürlich vorläufige Auswahl trifft.

Auch hier sind die Nachteile offensichtlich. Erfahrungen sind nicht oder nur mit Vorbehalten von einem Land auf das andere zu übertragen, jede Bildung zeitlicher Kategorien ist angesichts der Kontinuität historischer Prozesse ebenso fragwürdig wie die Einordnung eines Falles in diese Kategorien. Andererseits überträgt jeder Planer mehr oder weniger unbewußt Erfahrungen von einem Land auf das andere. Eine Ordnung dieses historischen Hintergrundes kann daher auch zu einer Relativierung dieser implizierten Präjudize führen. Und schließlich sollte man das Argument: die Welt ist überall "ganz anders" nicht überstrapazieren.

Schließlich beruht das Grundprinzip der Technischen Hilfe letzten Endes auf der Annahme, daß Erfahrungen übertragen werden können, so daß die Länder der Dritten Welt wenigstens einige Irrtümer vermeiden und einige Innovationen schneller einführen können, als dies bei uns der Fall war.

Die skizzierten Methoden schließen sich in keiner Weise gegenseitig aus. Im Gegenteil, man sollte in der praktischen Gutachterarbeit möglichst nach allen Methoden vorgehen, die Ergebnisse korregieren sich dann gegenseitig.

Bevor ich auf den weiteren Gang der Planung auf der Grundlage der so entstandenen Projektideen eingehe, soll noch auf zwei "planungspolitische" Implikationen für die Entwicklungshilfe hingewiesen werden. Als erstes ist anzunehmen, daß nicht etwa mehr, sondern eher weniger Projekte antrags- bzw. planungsreif werden und sich das gegenwärtige Problem, daß zuwenig Projekte da sind, um einen raschen Abfluß der steigenden Mittel zu ermöglichen, eher verschärfen wird. Dies kann grundsätzlich durchaus positiv beurteilt werden, da sich die Tendenz in Richtung auf projektungebundene Hilfe zweifellos verstärken wird. Die zweite Implikation ist, daß schon in der "Vorphase" der eigentlichen Projektplanung Konflikte auftreten - etwa zwischen den "felt needs" der Bauern und den agrarpolitischen Ideologien der Regierungen - oder durch den Planer selbst explizit gemacht werden. Dies führt vor Ort sicherlich häufig zu wenig angenehmen Situationen. Aber auch hierin sehe ich eher einen Vorteil. Denn sicherlich ist es besser, Konflikte gleich am Anfang zu diskutieren und zu bereinigen, als sie durch eine vage Projektformulierung zu verdecken und damit an die Projektdurchführung weiterzuleiten. Gerade im Bereich der Entwicklungshilfe ist diese Praxis ein Akt der Unfairnis gegenüber dem Projektpersonal.

Den dritten Schritt des in Schaubild 1 skizzierten Ansatzes darf ich hier übergehen. Es ist der traditionelle Kern der Projektplanung, d.h. die Zuordnung von Instrumenten und Maßnahmen zu den jeweiligen Projektzielen, die regionale Allokation der Maßnahmen, der Entwurf des aggregierten Expansionspfades und die Finanzplanung. Stattdessen soll, dem Thema entsprechend, der vierte Schritt noch etwas näher erläutert werden: der Entwurf der administrativen Struktur eines Projekts.

3 Der Entwurf der administrativen Struktur eines Projekts

3.1 Funktionen der Projektadministration

Die Verwaltung eines Projekts bildet in der Regel einen Teilbereich der öffentlichen Verwaltung, für den Entwurf der administrativen Struktur eines Projekts besteht dementsprechend ein durch die bestehenden Entscheidungs-, Informations- und Institutionensysteme der Agrarpolitik vorbestimmter Rahmen, in den die administrativen Regelungen der verschiedenen Projektmaßnahmen eingepaßt werden müssen.

Andererseits kann sich diese Einpassung nicht darauf beschränken, die Funktionen der Projektdurchführung auf die Funktionsträger der bestehenden Verwaltung zu verteilen, denn die bestehenden Institutionen der Agrarpolitik sind oft gar nicht in der Lage, Innovationen durchzusetzen. Sie sind erstens häufig status quo bzw. law and order orientiert und zweitens von ihrer Kapazität her wenig schlagkräftig. Man wird daher bei der Planung eines Projektes kaum ohne einige, oft durchgreifende Innovationen administrativer Art auskommen.

Beim Entwurf der administrativen Struktur eines Projektes hat man von den Funktionen auszugehen, die die Projektadministration übernehmen muß. Diese Funktionen sind:

1. Organisation der Projektdurchführung. Diese bezieht sich erstens auf die "innere Projektverwaltung", d.h. die Organisation zentraler Projekteinrichtungen, und zweitens auf die organisatorische Regelung der Dienstleistungen des Projekts für die ländliche Bevölkerung (z.B. Kredit und Vermarktung). In dieser Funktion ist ein Projekt die unterste exekutive Instanz der staatlichen Agrarpolitik.
2. Planung und feed-back. Maßnahmen, die eine Förderung zahlreicher landwirtschaftlicher Einzelbetriebe erreichen sollen, müssen im Projekt selbst geplant werden, da ein Projekt unmittelbar an den Informationsstrom der Implementation angeschlossen ist und diese Informationen direkt und permanent zur Revision der Maßnahmen sowie zur Konzeption neuer Aktivitäten verwenden kann. Der Anschluß dieser projektinternen Planung an die übergeordneten administrativen Systeme erfolgt über feed-back und Kontrolle.
3. Institution-building. Eine zentrale Aufgabe besonders größerer Regionalentwicklungsprogramme ist der Aufbau eines Systems von ländlichen Institutionen, das die Aufgabe hat, die bäuerlichen Betriebe als die "letzten Entscheidungsträger" über Innovationen aus dem Bezugsnetz traditioneller Abhängigkeiten (z.B. von informellen Institutionen) herauszulösen und an die innovationsorientierte "Entwicklungsverwaltung" der Regierung anzuschließen.

Projektadministration wird hier also in einem wesentlich weiteren Sinne verstanden, als es dem traditionellen Management-Begriff entspricht.

3.2 Beschreibung und Projektion des agrarpolitischen Institutionensystems

Der erste Schritt des Entwurfs der administrativen Struktur eines Projekts ist die empirische Erfassung der bestehenden ländlichen Institutionen und die Projektion dieses Systems in die Zukunft entsprechend den agrarpolitischen Vorstellungen der jeweiligen Regierung. Im Anschluß an diese rein deskriptiven Teilschritte können nun Vorschläge hinsichtlich der Rolle des Projektes auf diesem Weg gemacht werden.

Entscheidend ist, daß man die Planung in allen drei Teilschritten immer vom einzelnen Betrieb her vornimmt, d.h. man bezieht alle Institutionen ein, die, auf welche Weise auch immer, Einfluß auf die Entscheidungsbildung des Betriebes haben. Hierzu gehören in den Anfangsphasen der Entwicklung auch immer traditionell eingestellte, informelle Institutionen wie Grundbesitzer, Landhändler usw.

Im Schaubild 3 sind die drei Phasen dieses institutionellen Wandlungsprozesses an Hand eines Beispiels aus Äthiopien dargestellt. Das erste Schema zeigt den gegenwärtigen Zustand der ländlichen Verwaltung in Westäthiopien. Die Zentralregierung ist zwar der Provinzverwaltung gegenüber formal weisungsberechtigt und unterhält "provincial officers" ihrer Ministerien auf Provinzebene, jedoch sind die tatsächlichen Einflußmöglichkeiten wegen der starken Stellung des Provinzgouverneurs einerseits und den Schwierigkeiten der Kommunikation zwischen Addis Abeba und der Provinzhauptstadt andererseits de facto recht gering (gestrichelte Linien). Entscheidend ist die traditionelle Regionalverwaltung auf Provinz-, Bezirks- und Kreisebene, sowie die "Lokalverwaltung" d.h. die sogenannten "Balabats", die ähnlich wie die indischen Zamindari gleichzeitig die obersten Exponenten der traditionellen Agrarverfassung und die untersten Exekutivorgane der Regierung (Steuereinzahlung) sind. Diese Balabats und die informellen Interessengruppen wie Grundeigentümer und Landhändler haben unmittelbaren Einfluß auf die Bauern und die traditionellen bäuerlichen Institutionen (durchgezogene Linien). Da die Balabats in der Regel gleichzeitig Grundbesitzer oder Händler sind, bilden die Parasysteme und die Lokalverwaltung einen einheitlichen Block status-quo-orientierter Entscheidungsträger.

In dieser Situation führt kein Weg an der Etablierung einer eigenen Projektadministration vorbei, um einen direkten Anschluß der Bauern an das Entscheidungssystem der Zentralregierung sicherzustellen (Phase 2). Gleichzeitig wird versucht, durch eine Übernahme von Funktionen der Parasysteme (Kredit, Markt, soziale Dienstleistungen) die Bindung der Bauern an diese Institutionen zu lockern. Die traditionellen bäuerlichen Organisationen (z.B. Spargemeinschaften) werden nicht in den direkten Einflußbereich des Projekts hineingenommen, um einen Konflikt mit den traditionellen Gruppen, die diese Institutionen stark beeinflussen, zu vermeiden. Außerdem werden die Provinzbüros der Zentralregierung, zumindest soweit sie unmittelbar projektrelevant sind (z.B. Provinzbüro des Landwirtschaftsministeriums) sehr eng an das Projekt attachiert und die vorher bestehende Bindung dieser Büros an die traditionelle Provinzverwaltung gelockert.

Das dritte Schema stellt die Endphase dar, der der Austausch von Innovationen und Informationen durch die Kanäle einer reorganisierten Regionalverwaltung, eines Systems von bäuerlichen Organisationen und einiger zentraler Dienstleistungen (z.B. Infrastruktur) folgen soll. In dieser Phase, die z.B. für die national-chinesische Landwirtschaft charakteristisch ist, existieren Projekte im traditionellen Sinne nicht mehr.

3.3 Die Verteilung administrativer Funktionen auf die Träger der Projektmaßnahmen

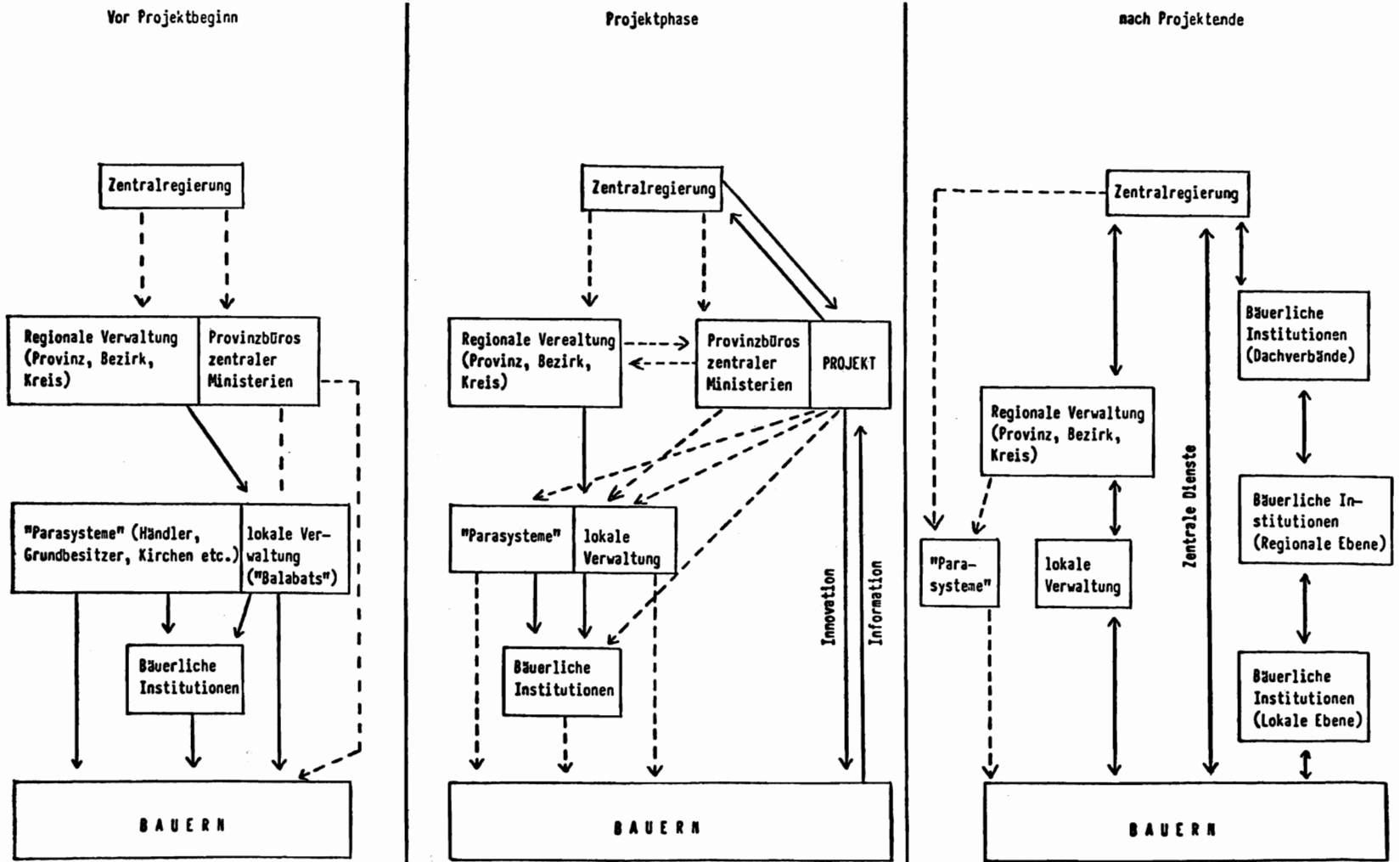
Die nächsten Schritte bestehen nun darin, die Ergebnisse der vorangegangenen Analyse der Funktionen der Projektadministration und des vorhandenen Institutionensystems im Hinblick auf notwendige administrative Innovationen zusammenzufassen und auf diese Weise die Grundlage der administrativen Struktur des Projekts zu entwerfen.

Die Option für ein administratives Grundmuster eines Projektes ist die im engeren Sinne "plane-rische" Komponente dieses Teiles des Projektentwurfs. Entsprechend den oben genannten Funktionen besteht das Ziel darin, eine administrative Struktur zu schaffen, die einen möglichst reibungslosen Fluß von Entscheidungen und Informationen, kurz ein möglichst effizientes "Innovationsmanagement" gewährleistet, den Prozeß der permanenten projektinternen Planung ermöglicht und darüberhinaus, zumindest in Entwicklungsländern mit auf regionaler Ebene schwach entwickelter administrativer Infrastruktur, die Kristallisationspunkte für das Entstehen einer entwicklungsorientierten ländlichen Verwaltung bildet.

Die wichtigste Entscheidung, die man zu treffen hat, bezieht sich auf den Träger der einzelnen Projektmaßnahmen. Es gibt hier grundsätzlich vier Möglichkeiten:

1. Das Projekt wird durch den bestehenden staatlichen Verwaltungsapparat (Civil Service) durchgeführt;

Schaubild 3: Phasen der Projektadministration



2. Es werden halbstaatliche Institutionen (Parastatals) geschaffen;
3. Die Projektdurchführung wird an kommunale oder genossenschaftliche Selbstverwaltungsinstitutionen delegiert.
4. Die Projekte werden privaten Trägern gemeinnützigen Charakters (z.B. Kirchen) übertragen. Ein Sonderfall ist die administrative Übernahme eines Projektes der Entwicklungshilfe durch einen bilateralen oder multilateralen Geber, in diesem Falle tritt aber in der Regel eine einheimische Institution wenigstens formal als Projektträger auf.

Bei der Verteilung administrativer Funktionen wird zunächst die Frage zu entscheiden sein, ob man das Gesamtprojekt einem Träger zuordnet oder ob man einen "Mix" der genannten Alternativen entwirft, indem z.B. die Investitionen im Rahmen eines Bewässerungsprogramms durch eine halbstaatliche Gesellschaft durchgeführt werden, während die Verarbeitung der Produkte durch staatlich konzessionierte Privatunternehmer und der Beratungsdienst durch Selbstverwaltungsinstitutionen (nach Muster der Farmers Associations in Taiwan) oder die staatliche Verwaltung erfolgt.

Im Rahmen der staatlichen Administration lassen sich wieder drei "Grundmuster" für einen Projektträger unterscheiden:

1. Vollintegrierte Projekte. Das erste administrative Grundmuster ist die Durchführung der Projektmaßnahmen durch die bestehende staatliche Administration, d.h. den "Civil Service" in seiner üblichen ressortmäßigen und regionalen Gliederung. Gemeinsames Merkmal dieses Grundmusters ist die formale Identität von staatlicher Verwaltung und Projektmanagement. Die Kompetenz des für ein Projekt oder eine Reihe einzelner Projektmaßnahmen verantwortlichen Beamten ergibt sich aus der Zuständigkeit der Behörde, der er angehört. Diese Lösung wird vor allem von Ländern gewählt, deren agrarpolitisches Ziel die Dynamisierung des vorhandenen ländlichen Entwicklungspotentials auf breiter Basis ist und die die Rolle der staatlichen Verwaltung dementsprechend nicht in der traditionellen law-and-oder-Funktion, sondern in der Funktion eines Transmissionsriemens der ländlichen Entwicklung sehen.
2. Teilintegrierte Projekte unter staatlicher Administration. Dieses Grundmuster zeichnet sich dadurch aus, daß man die funktionale Einheit eines landwirtschaftlichen Projektes auch administrativ als Einheit konstruiert, ohne jedoch eine unabhängige Projektbehörde zu schaffen. Die für die Durchführung der Projektmaßnahmen zuständigen "civil servants" werden einem Projektleiter unterstellt. Es werden also verschiedene, ohne die Existenz des Projekts parallel - wenn nicht gegeneinander - arbeitende administrative Einheiten zu einer "Projektverwaltung" zusammengefaßt, ohne jedoch die Unterordnung des Projektleiters und seines Stabes unter die zentralen Behörden aufzugeben. Ein typisches Beispiel für diese Lösung ist die Organisation der indischen Intensive Agricultural District Programmes. Administratives Organ ist die bestehende Distriktverwaltung mit dem Deputy Commissioner (Collector) an der Spitze. Diesem D.C. untersteht der Projektleiter (Project Officer) als Chef eines Teams von "Subject Matter Specialists". Dieses Team bildet den administrativen Kern des Projekts, jedoch sind eine Reihe weiterer Beamte der bestehenden Verwaltung auf Distrikts-, Block- und Dorfebene mit der Durchführung von Projektaufgaben befaßt.
3. Eigenständige Projektverwaltung ("Independent Unit"). Bei diesem Grundmuster wird die Verwaltung des Projektes weitgehend aus der bestehenden staatlichen und parastaatlichen Verwaltung ausgegliedert. Zwar werden die Projekte staatlicherseits kontrolliert, haben aber ein eigenes Budget und sind im Rahmen ihrer Wirtschaftspläne selbständig. Die Projektmitarbeiter sind zwar im allgemeinen Angehörige des öffentlichen Dienstes, unterstehen aber für die Dauer ihrer Zuordnung zum Projekt dem Projektmanagement auch in disziplinarischer Hinsicht.

Solche unabhängigen Verwaltungseinheiten bilden sich unter zwei Bedingungen. Sie werden erstens häufig dann gewählt, wenn es sich um sehr große, kapitalintensive Projekte handelt,

deren Management aus Gründen des erforderlichen hohen fachlichen Anspruchsniveaus und der Notwendigkeit der schnellen, unbürokratischen Entscheidung nicht der allgemeinen staatlichen Verwaltung überlassen werden können (z. B. große Bewässerungsvorhaben). Zweitens entstehen unabhängige Verwaltungseinheiten häufig als Ergebnis von Auflagen eines Gebers bei Projekten der landwirtschaftlichen Entwicklungshilfe. Wenn ein Geber im Bereich der Technischen Hilfe seine Experten und eventuell sogar deren Counterparts nicht der Administration des Nehmerlandes unterstellen und sich darüberhinaus Verfügungsrechte über die eingebrachten Devisen und Güter (z. B. Produktionsmittel) bewahren möchte, ist die Bildung einer solchen administrativen Sondereinheit zu erwägen.

3.4 Der Entwurf des Interaktionsschemas

Als nächster Schritt ist die Struktur der Interaktion zwischen den mit der Projektdurchführung befaßten Institutionen bzw. administrativen Einheiten in funktionaler Hinsicht aufzustellen.

Die Notwendigkeit eines Interaktionsschemas ergibt sich aus der Tatsache, daß die Kompetenzen für die Durchführung einzelner Projektmaßnahmen teils im Rahmen der staatlichen Verwaltung dezentralisiert, teils an halbstaatliche oder nichtstaatliche Träger delegiert werden. Je stärker eine solche vertikale und horizontale Funktionsteilung ausgeprägt ist, umso dringlicher wird die Aufgabe, den Fluß von Informationen und Entscheidungen zwischen diesen administrativen Subeinheiten des Projektes zu ordnen. Dies geschieht, formal gesehen, entweder durch Subordination, d. h. die Aufstellung eines Systems von Weisungsbefugnissen und Informationsverpflichtungen (z. B. Vorlage monatlicher Tätigkeitsberichte) und die Delegation dieser Rechte und Pflichten auf die verschiedenen Verwaltungsebenen oder durch Koordination mit Hilfe von Beiräten, beratenden Komitees oder verschiedenartig zusammengesetzten Ausschüssen, auf die die zentrale Administration einen Teil der Entscheidungsbefugnisse delegiert.

3.5 Die Ausarbeitung von "Durchführungsverordnungen"

Als letztes müssen für die zahlreichen administrativen Einzelvorgänge, die sich während der Laufzeit eines Projektes ständig wiederholen, bindende Richtlinien aufgestellt werden. Diese Richtlinien beziehen sich erstens auf das Interaktionsfeld Projekt-Bauern (z. B. Regelung des Verfahrens bei der Kreditvergabe, Entwurf eines Genossenschaftsstatuts), zweitens auf das Interaktionsfeld Projekt-staatliche Verwaltung und drittens auf die interne Verwaltung des Projekts selbst.

Für diesen Bereich der administrativen "Feinplanung" können generelle Hinweise nicht gegeben werden. Hier hängt alles von den spezifischen Eigenschaften des jeweiligen Projektes ab.

4 Schlußbemerkung

Ich habe in diesem Beitrag aus dem Komplex "Projektplanung" zwei Teilbereiche herausgegriffen und in der durch redaktionelle Restriktionen gebotenen Verkürzung dargestellt, an denen das Dilemma einer praxisnahen Planung besonders deutlich wird: sowohl bei der Rationalisierung des Prozesses der Entstehung einer Projektidee als auch bei der Strukturierung der Implementationsmechanismen ist man bei der Beschreibung des Ist-Zustandes auf vorwiegend verbale Kategorien, bei der Planung selbst auf den "educated guess" angewiesen. Dies ist zweifellos unbefriedigend. Aber schließlich gibt es heute keine andere Möglichkeit, diese Probleme anzugehen. Die Integration solcher Ansätze in systemanalytische Modelle, die dann das Etikett "Planung" eher verdienen als ein rein verbales Verfahren, kann erst dann erfolgen, wenn die Systemelemente, z. B. die Grundbausteine eines Verwaltungssystems, erkannt und in einen eindeutigen Funktionszusammenhang gebracht sind. Dies ist aber heute noch keineswegs der Fall. Die Probleme aber sind aktuell, so daß man sie eben auch mit unzureichenden Instrumenten angehen muß. Wenn man

auf diese Weise zu Projekten kommt, die nicht exakt falsch, sondern in etwa richtig sind, ist vielleicht nicht für die Planungswissenschaft, aber doch für die Effizienz der Entwicklungspolitik ein bescheidener Schritt getan.

Literatur

- 1 HEIMPEL, Ch.: Ansätze zur Planung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte. Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Band 14, Berlin 1973 (im Druck).
- 2 HEIMPEL, Ch.; S.A. MUSTO; P.P. WALLER und D. WEISS: Planung regionaler Entwicklungsprogramme. Fünf Fallstudien aus Äthiopien, Bolivien, Nepal, Peru, Sambia. Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Band 15, Berlin 1973.
- 3 HÜBENER, A.: Entstehung der Projektidee. Technik der Projektstudie. Skriptum zur Projektlehre. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1968.
- 4 J.P. GITTINGER: Economic Analysis of Agricultural Projects. Baltimore 1972.