



## Ziel Orientierte Projekt Planung – ZOPP

Eine Orientierung für die Planung bei neuen  
und laufenden Projekten und Programmen



Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dieser Text wurde im Auftrag der Stabsstelle 04 vom Projektteam Stefan Helming und Michael Göbel zusammengestellt. Dank sei den vielen Mitarbeitern und Freunden, die mit konstruktiven Hinweisen geholfen haben.

#### Impressum

Herausgeber:  
Deutsche Gesellschaft  
für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH  
Stabsstelle 04  
Grundsatzfragen der Unternehmensentwicklung  
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn

Text:  
Stefan Helming, Michael Göbel

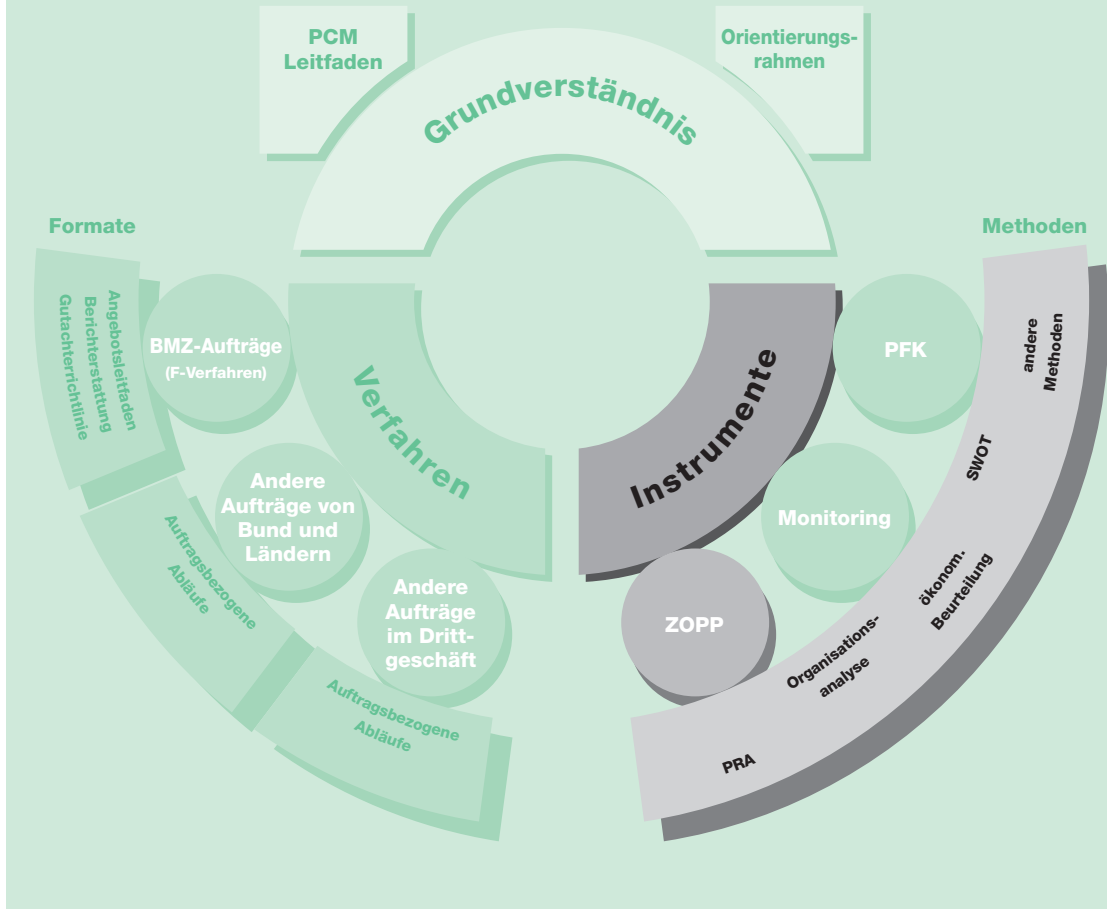
Layout :  
Stefan Mümpfer - grafic works -, 60316 Frankfurt

Titelbild:  
Das Titelfoto wurde uns vom Projekt  
„Urban Development through Local Effects (*udle*)“, Nepal,  
freundlicherweise zur Verfügung gestellt.

Druck:  
Roetherdruck, 64295 Darmstadt

August 1997

## Das Projektmanagement der GTZ



Im „Orientierungsrahmen für die Durchführung von Vorhaben der deutschen Technischen Zusammenarbeit durch die GTZ“ hat die Geschäftsführung Aufgaben und Rolle der GTZ verdeutlicht und die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen zu einem flexiblen Vorgehen ermutigt.

Der Leitfaden „Project Cycle Management (PCM) und Zielorientierte Projektplanung (ZOPP)“ beschreibt innerhalb dieser Orientierung, nach welchen Grundsätzen die GTZ ihre Beiträge für die Zusammenarbeit plant und steuert.

Die vorliegende Broschüre erläutert die Zielorientierte Projektplanung (ZOPP). ZOPP ist das Instrument der GTZ für Planung. Es ist durch ein Qualitäts- und Prozeßverständnis gekennzeichnet, das die GTZ

in ihrer langjährigen Erfahrung aufgebaut hat. Der Text verweist auf eine Reihe von Methoden und Techniken, die für zielorientierte Projektplanung eingesetzt werden können. Diese sollen in einer eigenständigen Broschüre näher beschrieben werden.

Parallel veröffentlicht die GTZ eine weitere Broschüre mit dem Titel „Wege zur Zusammenarbeit - Wie funktioniert das F-Verfahren?“ Darin werden das mit dem BMZ vereinbarte Verfahren für die Technische Zusammenarbeit und daraus abgeleitete Abläufe im Unternehmen und mit den Partnern dargestellt.

---

# Vorwort

Das Kürzel ZOPP steht seit vielen Jahren für Zielorientierte Projektplanung. Es ist ein Markenzeichen der GTZ für partizipatives, an den Bedürfnissen der Partner und Zielgruppen orientiertes Vorgehen bei der Planung geworden.

Die ZOPP-Leitfäden sind fast 10 Jahre alt und nicht mehr aktuell. Viele Rahmenbedingungen haben sich seitdem verändert. 1989 wurde die Zentrale regionalisiert und der Bereich Planung und Entwicklung geschaffen. Derzeit dezentralisiert das Unternehmen die Managementverantwortung und flexibilisiert interne Abläufe. Die GTZ will selbstverantwortliches Handeln der Mitarbeiter auf allen Ebenen fördern. Das gilt auch für die Projektplanung als fortlaufende Managementfunktion. Hier sind vor allem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Einsatzländern angesprochen, zusammen mit ihren Partnern. Natürlich erhalten sie volle Unterstützung aus der Zentrale.

Die vorliegende Orientierung stellt keine neuen Theorien zur Projektplanung auf, sondern beschreibt die flexible Anwendung der ZOPP im Rahmen des Project Cycle Management (PCM) der GTZ, wie sie im Unternehmen lebt. Wir verwenden den Begriff „ZOPP“ heute in einem etwas erweiterten Sinn: Er bezeichnet nicht mehr eine bestimmte Abfolge von verbindlich festgelegten Schritten und vorgeschriebenen Methoden. ZOPP soll vielmehr als das Planungsverständnis der GTZ begriffen werden. ZOPP soll verdeutlichen, welche Planungsqualität die GTZ anstrebt, und dabei offenlassen, welche Methoden sich für einzelne Planungsschritte am besten eignen.

Die Broschüre gibt Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der GTZ eine Orientierung für die Planung bei neuen und laufenden Projekten. Sie ist kein „Rezeptbuch“,

in der alle nur denkbaren Planungsfragen erläutert sind. Mitdenken ist gefragt. Sie folgt auch nicht dem Anspruch, das letzte Wort zum Thema Planung zu sprechen. Im Gegenteil: Wenn wir den Text in den nächsten Jahren aufgrund Ihrer Erfahrungen und neuen Ideen fortschreiben können, hat er seinen Zweck erfüllt.

Wir wünschen allen Mitarbeitern im In- und Ausland Erfolg bei der Anwendung.

Franziska Donner

Leiterin der Stabsstelle  
Grundsatzfragen der Unternehmensentwicklung

---

# Inhalt

<b>1</b>	<b>DER PLANUNGSPROZESS</b> .....	4
1.1	Die Zusammenarbeit im Projekt .....	4
1.2	Was ist Planung? .....	6
1.3	Komplexe Systeme .....	8
<b>2</b>	<b>ZIELE</b> .....	10
2.1	Warum Zielorientierung? .....	10
2.2	Anforderungen an Ziele .....	10
2.3	Zielkategorien in der Entwicklungszusammenarbeit .....	10
	Entwicklungspolitische Ziele .....	11
	Oberziele .....	11
	Entwicklungsziel .....	11
	Projektziel .....	12
2.4	Praktischer Umgang mit Zielen .....	13
<b>3</b>	<b>SITUATIONSANALYSE</b> .....	15
3.1	Beteiligte .....	15
3.2	Probleme und Potentiale .....	16
3.3	Das Projektumfeld .....	16
<b>4</b>	<b>PROJEKTSTRATEGIE</b> .....	17
4.1	Ergebnisse und Alternativen .....	17
4.2	Aktivitäten und Ressourcen .....	18
4.3	Risiken und Annahmen .....	18
4.4	Indikatoren .....	19
<b>5</b>	<b>VERANTWORTLICHKEITEN UND ROLLEN</b> .....	20
<b>6</b>	<b>ORGANISATION DES PROJEKTS</b> .....	21
<b>7</b>	<b>PARTIZIPATION UND WORKSHOPS</b> .....	22
7.1	Partizipation .....	22
7.2	Workshops .....	22
<b>8</b>	<b>DIE PROJEKTPLANUNGSÜBERSICHT (PPÜ)</b> .....	24
	<b>ANHANG 1: LITERATUR</b> .....	28
	<b>ANHANG 2: GESCHICHTE DER ZOPP</b> .....	32

# 1 Der Planungsprozeß

## 1.1 Die Zusammenarbeit im Projekt

### Zusammenarbeit auf drei Ebenen: GTZ – Partner – Zielgruppen

Die Technische Zusammenarbeit hat in der Regel folgende Grundstruktur: Die GTZ erbringt Leistungen für Partner, die ein Entwicklungsprojekt durchführen wollen. Dieses Projekt hat Zielgruppen, die ihre Situation verbessern wollen. Die Partner haben die Verantwortung für ihr Projekt. Die GTZ übernimmt Verantwortung, das Projekt so zu unterstützen, daß die angestrebte Entwicklung bei den Zielgruppen eintreten kann. Diese Grundstruktur ist im „Drei-Ebenen-Modell“ dargestellt (siehe Grafik 1)

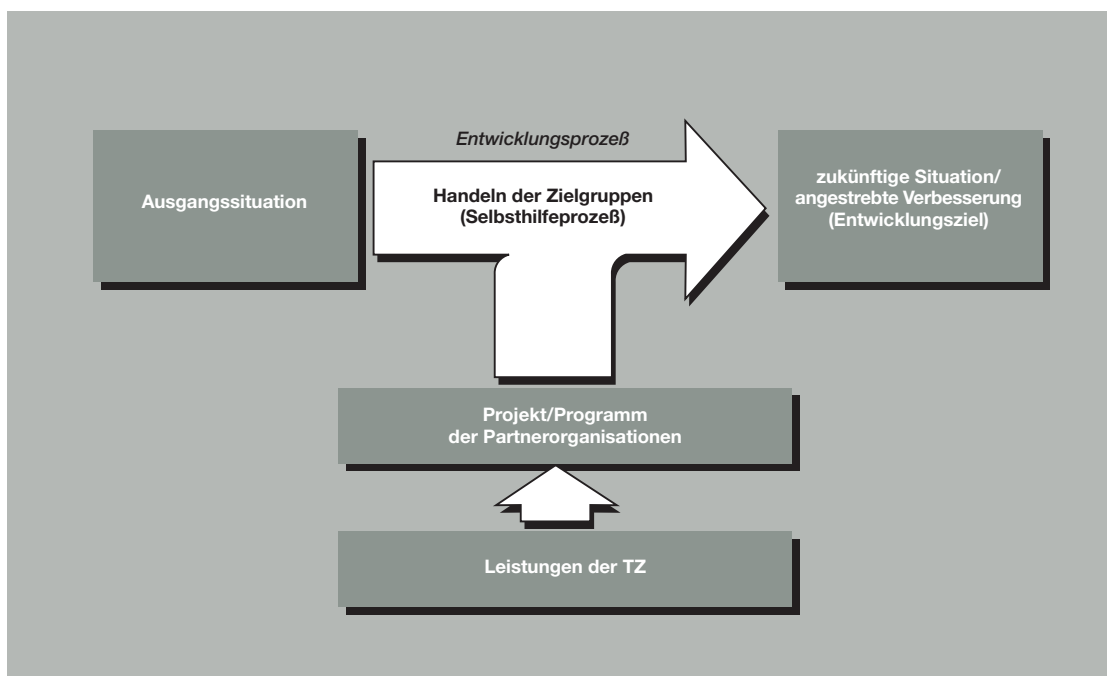
Unter „Partnern“ verstehen wir diejenigen Organisationen oder Arbeitseinheiten, mit denen wir direkt zusammenarbeiten. Sie sind die Kunden unserer Beratung, die Empfänger unserer Leistungen.

Meist arbeiten wir in einem Projekt mit mehreren solcher Partner zusammen. Unter „Zielgruppen“ verstehen wir die Leistungsempfänger unserer Partner.

Dieses Modell gilt im Prinzip für alle Projekttypen – egal, ob die Partner staatliche Behörden, Banken, Verbände oder sonstige nichtstaatliche Organisationen sind oder ob die Zielgruppen aus Menschen in einem Dorf oder Wirtschaftsunternehmen bestehen. Sogar wenn wir Nothilfe in einer Krisenregion leisten, gilt das Grundmodell – wengleich die GTZ hier oft die Funktion von Partnerorganisationen mit übernimmt und Leistungen für Zielgruppen direkt erbringt.

Gesellschaftliche Gruppen sind selten homogen. Sie unterscheiden sich z.B. nach ihren wirtschaftlichen Interessen und ihrem sozialen Status. Es ist Aufgabe unserer Partner, die Sichtweisen ihrer Leistungsempfänger differenziert in den Planungsprozeß einzubrin-

**Jeder Plan ist falsch. Wenn man ihn nämlich rückblickend betrachtet**



Grafik 1:  
Das  
Drei-Ebenen-  
Modell

gen und sie so zu Handelnden zu machen. Denn Projekte sind erfahrungsgemäß nur dann erfolgreich, wenn sie an eigenen Anstrengungen der Zielgruppen ansetzen. Diese Perspektive einzunehmen, sollten wir in der GTZ unsere Partner ermutigen und befähigen.



Ihre Orientierung auf Zielgruppen bestimmt, ob Partnerorganisationen für die Zusammenarbeit geeignet sind. Ein Beratungsdienst, der nicht wissen will, was seine verschiedenen „Kundengruppen“ nachfragen, kann nicht gefördert werden. Der Wille und die Fähigkeit unserer Partner, mit ihren verschiedenen Zielgruppen in einen konstruktiven Dialog zu treten, ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl von Partnern.

Die deutsche EZ wird weitgehend durch Steuern finanziert. Sie unterliegt politischen Zielen und Vergabekriterien sowie öffentlicher Rechtfertigung und Kontrolle.

**Entwicklungszusammenarbeit unterliegt politischen Zielen und öffentlicher Kontrolle**

Vorrangige entwicklungspolitische Ziele der Bundesregierung sind, Armut und soziale Ungerechtigkeit zu bekämpfen, die Umwelt und natürliche Ressourcen zu

schützen und die Situation von Frauen zu verbessern. Die Steuerzahler erwarten, daß Entwicklungshilfe die Lage der Menschen in den Partnerländern verbessert.

In diesem Sinne erteilt das BMZ der GTZ Aufträge. Analoges gilt für die Finanziars im Drittgeschäft. Nicht die funktionierende Berufsschule, sondern daß die Absolventen Jobs bekommen, ist relevant. Ob eine Wasserwirtschaftsverwaltung effizient und fachlich sauber arbeitet, interessiert außerhalb der Fachwelt niemanden, aber gerechter und ökologisch nachhaltiger Zugang zu Wasser ist entwicklungspolitisch förderungswürdig. Nicht der Beratungsdienst zählt letztlich, sondern der höhere Lebensstandard der Bevölkerung.

Die Partnerorganisationen sind aus der Perspektive der Geldgeber „Mittler“ zwischen ihnen und den Menschen in den Partnerländern, die durch TZ begünstigt werden sollen. Die Partnerorganisationen sind die Leistungsempfänger der GTZ.

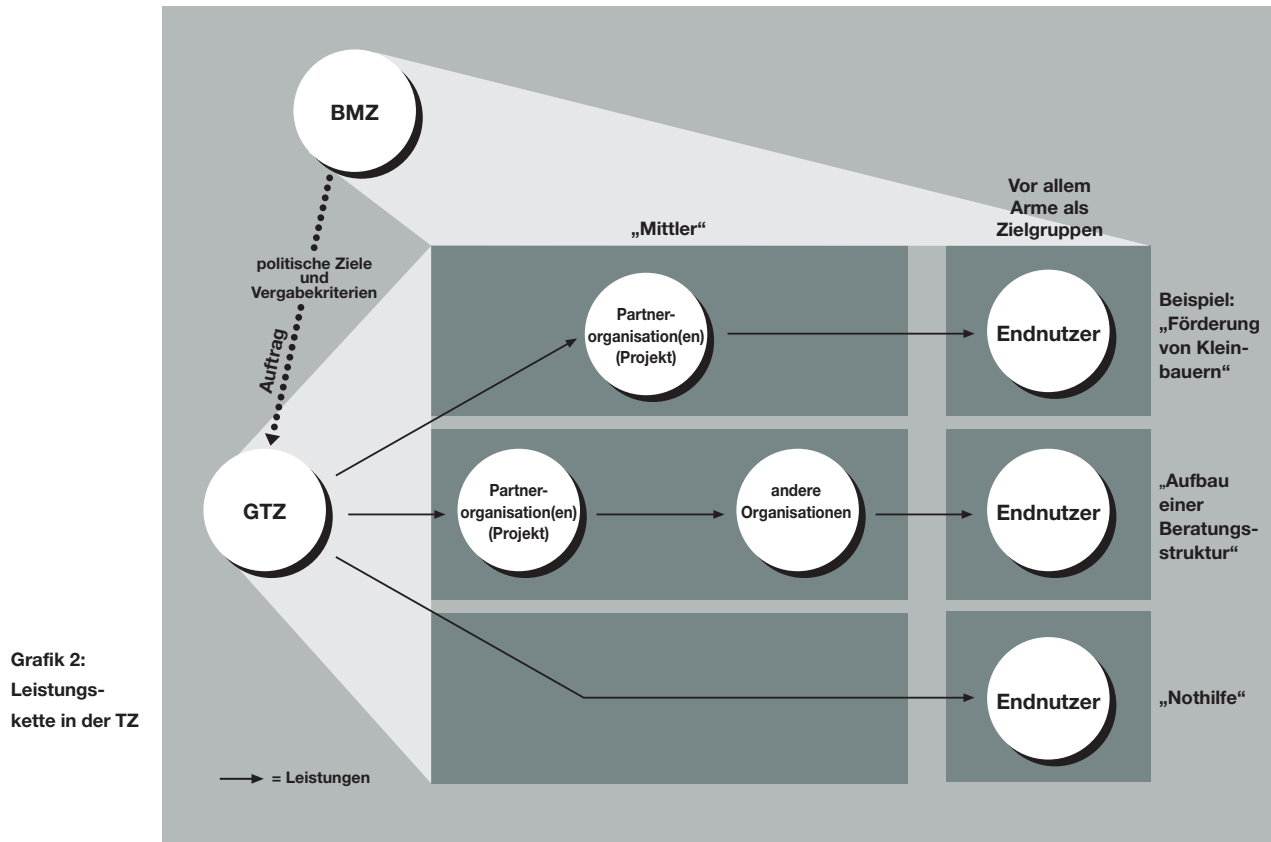
Partnerschaftlichkeit heißt, das Gegenüber ernstzunehmen und zu respektieren.

Wenn wir unseren Partnern das Gefühl geben, sie seien nur Durchgangsstation, dann entziehen wir uns die Basis für eine gute Zusammenarbeit. Grafik 2 stellt unterschiedliche „Leistungsketten“ vereinfacht dar, die in der TZ möglich sind. BMZ und GTZ blicken aus zwei Perspektiven auf dieses System: Das BMZ aus seiner entwicklungspolitischen Gesamtsicht, die GTZ als Dienstleister in einer Struktur von Akteuren, die ihrerseits Leistungen erhalten und bereitstellen

**Partnerorganisationen sind „Mittler“ zwischen Geldgebern und Zielgruppen**

Jedes Projekt hat Zielgruppen, nämlich die Leistungsempfänger der Organisationen, die das Projekt durchführen. Je nach Projekttyp sind die Endnutzer in der Leistungskette direkt Teile der armen Bevölkerung, zum Beispiel Bewohner städtischer Elendsviertel. Oft sind die direkten Zielgruppen eines Projekts mit diesen Endnutzern nur über mehr oder minder lange Wirkungsketten verbunden, zum Beispiel wenn es um den Aufbau einer Handwerkskammer geht, die die Interessen der Kleinbetriebe vertritt, oder um eine Umweltverwaltung. Auch in diesen Fällen muß ersichtlich sein, welcher Nutzen dadurch für die arme Bevölkerung entstehen soll. Maßnahmen zur Armutsbekämpfung sollen die produktiven Fähigkeiten und schöpferischen Kräfte der Armen fördern und sie in die Lage versetzen, durch eigenständiges Wirtschaften die Grundlagen für ihren Lebensunterhalt zu schaffen. Im Vordergrund stehen dabei strukturelle Reformen von Wirtschaft und Gesellschaft.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Entwicklungspolitische Konzeption des BMZ, Oktober 1996, Seite 5



### 1.2 Was ist Planung?

Planung bedeutet, daß

- Zielgruppen und Partnerorganisationen,
- Partnerorganisationen und GTZ,
- GTZ und ihre Auftraggeber ein gemeinsames Verständnis entwickeln von
- den Zielen der Zusammenarbeit: wo wollen wir hin? (s. Kapitel 2)
- der Ausgangssituation: wovon gehen wir aus? (s. Kapitel 3)
- der Strategie der Zielerreichung, ihren Risiken und Erfolgskriterien: was muß sich ändern? (s. Kapitel 4) und
- der Arbeitsteilung in der Durchführung: wer ist verantwortlich? (s. Kapitel 5)

#### Qualität ist relativ

Wenn man diese Fragen ehrlich und realistisch gemeinsam beantwortet hat, dann hat man gut „gezoppt“.

Es gibt keine „objektiv“ richtigen Projektpläne. Wir können aber zwei Qualitätskriterien angeben, die einen relativen Begriff von guter Planung vermitteln:

- Das Projektmanagement und die Zielgruppen akzeptieren den Plan als handlungsleitend.
- Die Geldgeber akzeptieren den Plan als Rechtfertigung für den Einsatz von Ressourcen.

Es ist Aufgabe der Planer, diese Kriterien zu bedenken und den Planungsprozeß entsprechend zu strukturieren (Planung der Planung).

Der Plan soll dem Wollen (Kompromiß der Interessen), dem Können (Durchführbarkeit, Wirtschaftlichkeit) und dem Dürfen (Rahmenbedingungen) sämtlicher wichtigen Beteiligten entsprechen.

**Wollen  
Können  
Dürfen**

Die GTZ versteht unter Projekt ein abgrenzbares Maßnahmenbündel, das von Partnerorganisationen durchgeführt wird,

um ein vorher bestimmtes Ziel zu erreichen. Die GTZ leistet einen Beitrag dazu. Partner

### Klären, was als Projekt verstanden wird und wem es „gehört“

und Zielgruppen dagegen setzen Projekte oft mit den Aktivitäten und Leistungen der GTZ gleich. Unterschiedliche Projekt-

sichten können zu Mißverständnissen über Rollen und Verantwortlichkeiten führen. Deshalb ist es wichtig, daß wir mit Partnern und Zielgruppen klären, was als Projekt verstanden werden soll und wer Verantwortung für was hat.

Manchmal werden Projekte zu Programmen verbunden, um die entwicklungspolitische Wirksamkeit zu erhöhen und Synergie zu erzeugen. Dieser Text unterscheidet nicht zwischen Projekt und Programm, weil die planerischen Anforderungen ähnlich und die Grenzen fließend sind. Beispiel: Der Minister betrachtet die Wirtschaftsreform als sein Projekt. Sein Abteilungsleiter spricht von einem daraus abgeleiteten Programm der Steuerreform, in dem die Einführung der Mehrwertsteuer ein Einzelprojekt darstellt. Planung bezieht sich zunehmend auf das Zusammenspiel von Einzelvorhaben, auf sektorale oder regionale Verbundstrukturen.

Projektplanung ist ein ständiges Verhandeln zwischen Partnerorganisationen, Zielgruppen und externen Beratern (GTZ).

### Planen ist verhandeln

Mit Beginn der Durchführung ist dies keineswegs beendet. Ein gutes Projekt beruht

immer auf einem Konsens: Man einigt sich darauf, für eine begrenzte Zeit in Richtung auf ein gemeinsames Ziel zu arbeiten. Dabei geht es nicht um den kleinsten gemeinsamen Nenner, sondern um ein klares Verständnis davon, was man gemeinsam unternehmen will. Unterschiedliche Interessen und Weltansichten bleiben bestehen. Es ist besser, „to agree not to agree“ und einen Projektansatz zu begraben oder völlig

zu verändern, anstatt ihn gegen das massive Interesse wichtiger Beteiligter durchzuziehen.

Die GTZ hat die politischen Vorgaben ihrer Geldgeber zu beachten: Länder- und Sektorkonzepte, Vorgaben für das konkrete Projekt, Grundorientierungen zu Themen wie Armutsminderung, Gender und Umwelt. Genauso sind die Partner und Zielgruppen in ihre jeweilige gesellschaftliche Realität eingebunden.

Technische Zusammenarbeit greift immer in bestehende soziale Systeme und Interessengeflechte ein und verfolgt auch selbst politische Interessen. Beispiel: Ein einträgliches Geschäft

### TZ ist ein Eingriff in soziale Systeme

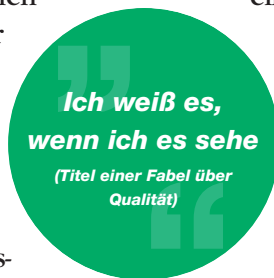
für private Wasserverkäufer geht verloren, wenn ein Stadtviertel neu an die öffentliche Wasserversorgung angeschlossen wird. Sie führt dazu, daß viele Menschen sich besser stellen, vielleicht gehören andere zu den Verlierern. In diesem Konflikt vertritt die deutsche TZ die Position der sozial Schwächeren. Wer sich einmischt, übernimmt Mitverantwortung. Planer sollten sich der ethischen Verantwortung bewußt sein, die sie übernehmen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der GTZ finden sich mitunter in der Rolle von „ehrlichen Maklern“. Sie helfen dabei, die unterschiedlichen Interessen transparent zu machen, um Handeln zu ermöglichen.

Vereinbarungen, die einen Plan bilden, müssen im gegenseitigen Einvernehmen veränderbar sein. Die Vorstellung ist irreführend, man könne erst einen Plan ausarbeiten, den man dann genauso umsetzt.

### „Blaupausen“ sind nicht mehr gefragt!

In Wirklichkeit passen die Projektpartner im Zuge der Durchführung die Einzelheiten der Pläne ständig an. Selbst Grundorientierungen und Projektziele können sich ändern, aber in der Regel bleiben sie über längere Zeit bestehen. Das heißt nun nicht, daß man vor lauter Planung und Umplanung die eigentliche Arbeit vergessen



soll, und schon gar nicht soll der Beliebigkeit Tür und Tor geöffnet werden.

Planen verursacht Kosten, die mit dem Nutzen der Plananpassung verglichen werden müssen.

Je mehr es in den Projekten um soziale Veränderungsprozesse und je weniger es um technische Ergebnisse geht, desto mehr sollten Planer sich hüten, vorab zu viele Aktivitäten und Kostenpositionen festzulegen. Aber auch bei einem technisch durchgeplanten Staudamm kann sich während der Bauarbeiten herausstellen, daß die Annahmen über die Gründung falsch waren. Dann paßt man die Baupläne an.

Wichtig ist auch: Kaum eine Planung beginnt bei Null. Meist gibt es lange vorgefaßte Ziele, Wünsche und Interessen.

### Die Planung laufender Projekte ist der Normalfall

Man sollte bei Neuplanungen die Vorgeschichte aktiv einbeziehen.

Die weitaus meiste Planungsarbeit vollzieht sich in laufenden Projekten im Sinne einer rollenden Planung oder bei externen Evaluierungen und Projektfortschrittskontrollen.

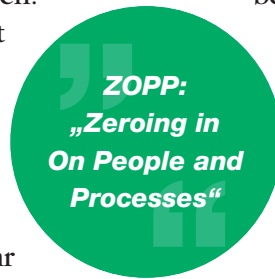
Es ist nicht gleichgültig, wer die Fragen stellt und wer die Methoden definiert, nach denen der Planungsprozeß abläuft: GTZ-Zentrale, AP, Partner, Zielgruppen. Wer den Prozeß steuert, bestimmt oft auch Inhalte. Methoden sind nicht wertneutral,

### Methoden sind nicht wertneutral

weil sie einzelne Gruppen bevorzugen oder benachteiligen können. Beispiel: In einem Seminar mit schriftlicher Visualisierung der Diskussionsbeiträge haben Analphabeten keine Chance. Die Auswahl von Methoden gehört mit zur „Planung der Planung“. Auch darüber sollten die Beteiligten Einvernehmen erzielen. Es gehört zur Planungsethik, nicht einfach auf Vorschriften „von oben“ zu verweisen, wenn man den Partnern bestimmte Vorgehensweisen nahelegt.

Oft haben Partnerorganisationen eigene festgelegte Planungsverfahren. Partnerschaftlichkeit erfordert, diese Verfahren genauso

ernst zu nehmen wie die eigenen. Welche bei der Zusammenarbeit eingesetzt werden sollen, müssen die Projektpartner gemeinsam entscheiden. Natürlich können wir die Partner bei ihrer Planung beraten.



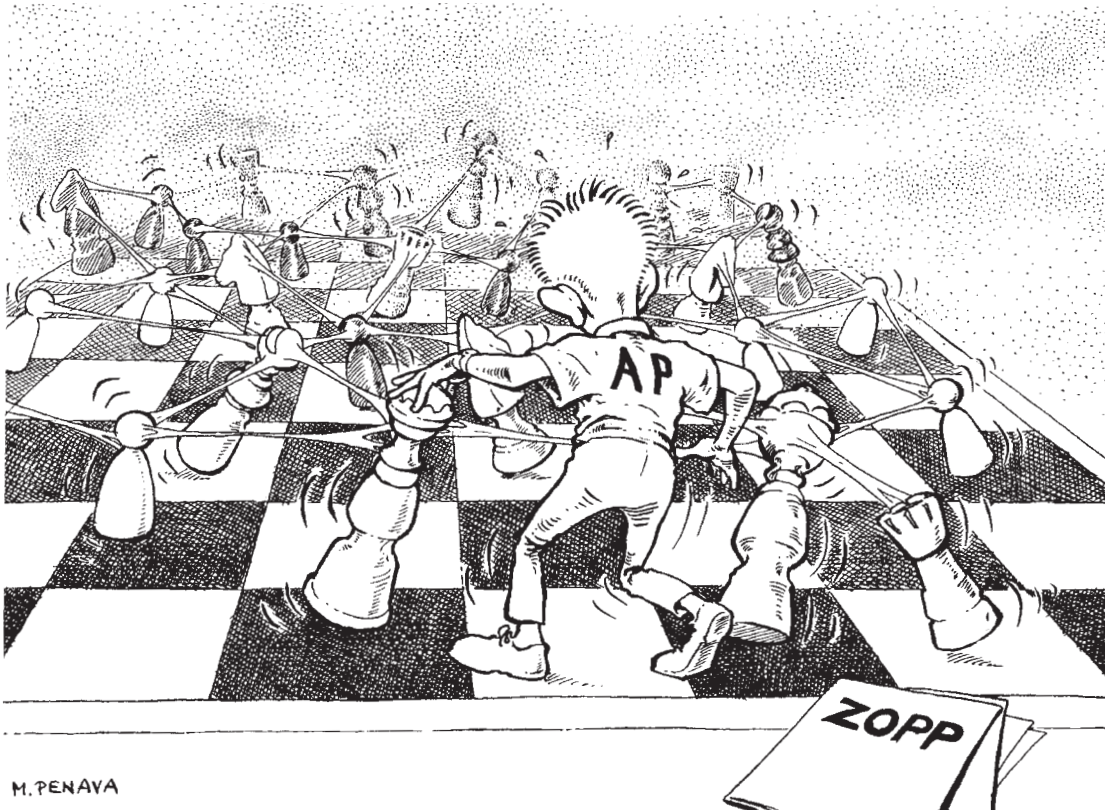
### 1.3 Komplexe Systeme

„Die Technische Zusammenarbeit umfaßt Vorhaben, die darauf abzielen, die Leistungsfähigkeit von Menschen und Organisationen in den Entwicklungsländern zu erhöhen“ (offizielle Definition der TZ).

Es geht also um Veränderungsprozesse bei Menschen und Organisationen. Sie unterliegen der Dynamik von komplexen Systemen: „Ein Akteur (gleich) einem Schachspieler, der mit einem Schachspiel spielen muß, welches sehr viele (etwa: einige Dutzend) Figuren aufweist, die mit Gummifäden aneinanderhängen, so daß es ihm unmöglich ist, nur eine Figur zu bewegen. Außerdem bewegen sich seine und des Gegners Figuren auch von allein, nach Regeln, die er nicht genau kennt oder über die er falsche Annahmen hat. Und oben drein befindet sich ein Teil der eigenen und der fremden Figuren im Nebel und ist nicht oder nur ungenau zu erkennen“ (Dietrich Dörner, Die Logik des Mißlingens).

Dieses Bild trifft die gesellschaftliche Realität vieler Projekte gut: Zielgruppen und Partnerorganisationen sind nicht homogen, sondern haben unterschiedliche Interessen und Potentiale. Großbauern, Kleinbauern und Städte wollen alle eine sichere Wasserversorgung. Wer steckt in der Dürre zurück, wenn nicht genug Wasser da ist? Wie solche Fragen entschieden werden, hängt ab vom politischen Einfluß der gesellschaftlichen Akteure.

In einer solchen Situation müssen wir uns von der Vorstellung verabschieden, „der Experte“ müsse „alles im Griff“ ha-



M. PENAVA

**Bescheidenheit  
und Chaoskompetenz – wichtige  
Eigenschaften  
für Planer**

ben. Das erfordert vom Planer Bescheidenheit, aber auch eine Fähigkeit, die manchmal mit dem Modewort „Chaoskompetenz“ belegt wird: es aushalten zu können, nicht zu wissen, was morgen passiert, und darauf zu vertrauen, in Zusammenarbeit mit anderen aus den Zielen des Projekts das „richtige“ Handeln ableiten zu können.

**Planen ist vereinfachen**

Es geht nicht darum, die Komplexität in allen ihren Details zu verfolgen, denn das verwirrt und lässt vom Weg abkommen. Wir müssen vielmehr einige besonders wichtige Verbindungen zwischen den Schachfiguren herausgreifen, das komplexe Bild gedanklich vereinfachen, um überhaupt handeln zu können. Die Planungstheorie nennt das Reduktion von Komplexität. Alle Planungsmethoden versuchen deshalb, Muster innerhalb der komplexen Bezüge zu unterscheiden. Wir sollten uns dabei nicht selbst täuschen, indem wir so

tun, als wären die Schachfiguren nicht mit Gummibändern verbunden, als würden wir die Spielregeln kennen, als sei das Spielfeld gut beleuchtet. Ohne Optimismus geht das nicht.

## 2 Ziele

### 2.1 Warum Zielorientierung?

**Ziele geben Orientierung für Handeln**

Ziele geben den Akteuren Orientierung. Nur an Zielen wird klar, warum die Projektmanager von ihren Auftraggebern Geld erhalten können. Um aus der Gegenwart Visionen und Ziele zu entwickeln, müssen wir Gefühle, Intuitionen und Kreativität nutzen. Um von der Zielebene wieder in die Gegenwart zurückzufinden, brauchen wir analytisches Denken, Logik, Sprache und Verständigung.

**Auch Ziele können ihren Sinn verlieren**

Ziele bleiben normalerweise mehrere Jahre konstant. Sie sind aber nicht endgültig. Die Projektleitung sollte deshalb von Zeit zu Zeit prüfen, ob sie noch sinnvoll sind und dem Wollen, Können und Dürfen der am Projekt Beteiligten - GTZ, Partner, Zielgruppen - noch gerecht werden. Andernfalls droht die negative Spielart der Zielorientierung: Ziele verlieren ihren Sinn und lähmen, statt anzufeuern. Planerfüllung wird zum Selbstzweck.

Eine plausible Änderung von Zielen werden die jeweils politisch für ein Projekt Verantwortlichen verstehen und mittragen, wenn der Sinn der Zielanpassung klar ist und der Nutzen die Kosten wettmacht. In der bilateralen TZ können neue Ziele durch Änderungsangebote an das BMZ und in Regierungsverhandlungen vereinbart werden.

**Ziele sollen realistisch sein**

### 2.2 Anforderungen an Ziele

Ziele sollen realistisch sein, d. h. mit den vorhandenen Ressourcen und angesichts der Rahmenbedingungen erreichbar.

Das BMZ gibt der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit politische Ziele vor, nämlich: Armutsminderung, Umwelt- und Ressourcenschutz, Grundbildung und berufliche Ausbildung, Frauenförderung sowie Förderung privater Initiative und ökonomischer Reformen. Detailliertere politische Vorgaben sind in den Länder-, Sektor- und sektorübergreifenden Konzepten des BMZ enthalten. Darüber hinaus hat das BMZ fünf Kriterien für die Zusammenarbeit formuliert: Beachtung der Menschenrechte, marktwirtschaftliche Orientierung, Rechtssicherheit, Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen und Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns.

Ziele sind ein Zustand in der Zukunft, den die Betroffenen als erstrebenswert betrachten. Es hat sich eingebürgert, Ziele bei der Erstellung von Projektplanungsübersichten (vergleiche Kapitel 8) in der Sprachform des Partizip Perfekt („Management ist verbessert“) zu beschreiben. Das ist sinnvoll, denn Planung geht vom erwünschten Zustand in der Zukunft aus. Es widerspricht aber der Alltagssprache und wirkt gekünstelt, gar gewollt akademisch. Wir sollten nicht auf dieser Sprachform bestehen.

**Ziele sollen verständlich formuliert sein**

### 2.3 Zielkategorien in der Entwicklungszusammenarbeit

In der Entwicklungszusammenarbeit gibt es folgende Zielkategorien:

- entwicklungspolitische Ziele
- Oberziele
- Entwicklungsziele
- Projektziele.

**Entwicklungspolitische Ziele**

Wie das BMZ, haben auch die meisten Partnerregierungen nationale, sektorale oder regionale Ziele ihrer Entwicklungspolitik formuliert. Die Zusammenarbeit erhält eine tragfähige Grundlage, wenn die entwicklungspolitischen Ziele beider Seiten möglichst weit übereinstimmen.

**Politische Ziele sind vorgegeben**

Zusammenarbeit er-

**Oberziele**

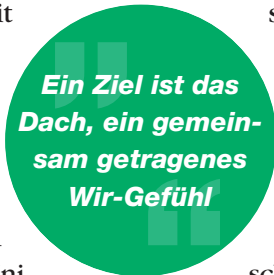
Im Politikdialog verständigen sich die Regierungen darauf, welcher gemeinsamen Orientierung sie ihre Entwicklungszusammenarbeit unterordnen. Diese gemeinsamen Ziele werden Oberziele genannt. In ihnen konkretisieren die Partnerregierungen die strategische Ausrichtung ihrer Zusammenarbeit.

**Oberziele definieren die strategische Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit**

TZ-Projekte können gefördert werden, soweit sie sich diesen Oberzielen zuordnen lassen. Ein Projekt kann mit mehreren Ober-

zielen verbunden sein. Oberziele bieten nicht nur Kriterien dafür, welche Projekte für die Zusammenarbeit in Frage kommen, sondern liefern auch Vorgaben für die konzeptionelle Gestaltung der Projekte.

Ein Beispiel: Das BMZ hat mit einer Partnerregierung als Oberziel der Zusammenarbeit vereinbart, die Lage der ländlichen und städtischen Armen zu verbessern. Gleichzeitig sollen Nichtregierungsorganisationen an Projekten beteiligt und private Initiative gefördert werden. Die Wirkung der Projekte soll Frauen und Männern gleichermaßen zugute kommen. Das BMZ fördert ein Projekt des Landwirtschaftsministeriums zum Aufbau eines Bewässerungssystems, wenn klar ist, daß es sich einem oder mehreren dieser Oberziele zuordnen läßt: Geht es darum, die kleinbäuerliche Landwirtschaft



zu stabilisieren, um den Bedarf der Region an Nahrungsmitteln zu befriedigen? Ist vorgesehen, daß private Organisationen einbezogen werden? Nicht selten stehen hinter solchen strategischen Festlegungen tiefe Macht- und Interessenkonflikte, z.B. um die Verteilung von Land und Wasser. Sie haben großen Einfluß auf die Projekt-konzeption: Um die kleinbäuerliche Landwirtschaft zu stabilisieren, ist es unter Umständen erforderlich, den rechtlichen Rahmen zu setzen und zu kontrollieren. Wenn die Ausrichtung des Bewässerungsprojekts auf Kleinbauern im Verlauf der Durchführung nicht aufrechterhalten wird, müßte das BMZ überprüfen, ob es die Förderung fortführen kann.

**Entwicklungsziel<sup>2</sup>**

Das Entwicklungsziel lenkt die Aufmerksamkeit aller Akteure, die am Projekt beteiligt sind, auf den Entwicklungsprozeß der Zielgruppen. In der Entwicklungszusammenarbeit sollen vor allem Wirkungen auf dieser Ebene erreicht werden.

Projekte finden statt, um Veränderungsprozesse zu fördern. Davon betroffen sind immer ganz bestimmte Menschen und Organisationen. Diese sind keine passiven Nehmer von Projektleistungen, sondern aktiv Handelnde. Sie wollen und müssen mitentscheiden, wohin ihre Entwicklung gehen soll. Dem angestrebten Veränderungsprozeß eine gemeinsame Perspektive zu geben, ist die Funktion des Entwicklungsziels.

Das Entwicklungsziel beschreibt die Veränderung, welche die Zielgruppen – also die Menschen, an die das Projekt sich richtet – selbst anstreben. Das kann z. B. sein: „Alle Kinder im Distrikt haben einen Grundschulabschluß“ oder: „Es gibt weniger Kriminalität in den Wohnbezirken“. Im Ent-

**Das Entwicklungsziel beschreibt die von den Zielgruppen angestrebte Verbesserung ihrer Situation**

<sup>2</sup> In Angeboten an das BMZ stellt die GTZ diese Zielkategorie nicht gesondert dar, weil Informationen über die Zielgruppen dort bereits im Gliederungspunkt 2.2.3 enthalten sind

wicklungsziel wird der Nutzen deutlich, den die Zielgruppen aus der Zusammenarbeit mit dem Projekt erwarten. Eine Zusammenarbeit ist letztlich nur dann erfolgreich, wenn das Entwicklungsziel erreicht wird.

Am Beginn der Planung stellt sich die Frage, um welchen Veränderungsprozeß es gehen soll. Was ist die gemeinsame Orientierung? Die Planer sollten differenziert betrachten, wer im einzelnen welche Ziele verfolgt und ob sich ein tragfähiger Kompromiß entwickeln läßt. Zielgruppen sind nicht homogen. Beispiel: Bei einem Projekt zur Förderung von Selbsthilfeorganisationen der Wirtschaft stellt sich heraus, daß die Verbände der Industrie und des Handels unterschiedliche Interessen haben. Die einen wollen hohe Importzölle, die anderen niedrige. Können sie ein gemeinsames Ziel definieren, auf das sich beide einigen können?

Ein gemeinsam getragenes Ziel ergibt sich als Verhandlungskompromiß zwischen den verschiedenen Gruppen. Diese Verhandlungen brauchen Zeit.

Das Entwicklungsziel muß dem **Wollen** der Zielgruppen entsprechen, ihren Werten und Hoffnungen. Es muß sich am **Können** orientieren, sonst führt es nur zur Enttäuschung und Entmutigung. Es ist nur erreichbar, wenn die jeweiligen Menschen oder Organisationen selbst die Initiative ergreifen und Verantwortung übernehmen. Und: Kein Entwicklungsprozeß ist nachhaltig, wenn er dauerhaft gegen den Strom zu schwimmen versucht, also das **Dürfen**, definiert durch die jeweiligen Rahmenbedingungen, ignoriert.

### Projektziel

Nachdem die Planer mit dem Entwicklungsziel den Entwicklungsprozeß, um den es gehen soll, abgegrenzt haben, stellt sich als nächste Frage: Wo soll das Projekt ansetzen, damit dieser Prozeß möglichst wirkungsvoll unterstützt wird? Beispiel:

Das Entwicklungsziel lautet „Die Bewohner eines Distrikts können ihren Trinkwasserbedarf decken“. Ein Projekt könnte bei den Dorfgemeinschaften ansetzen, wenn es vor allem darauf ankommt, das zur Verfügung stehende Wasser sparsamer zu nutzen. Es könnte sich auch auf den Wasserversorger konzentrieren, wenn der größte Engpaß dort liegt. Vielleicht wird man

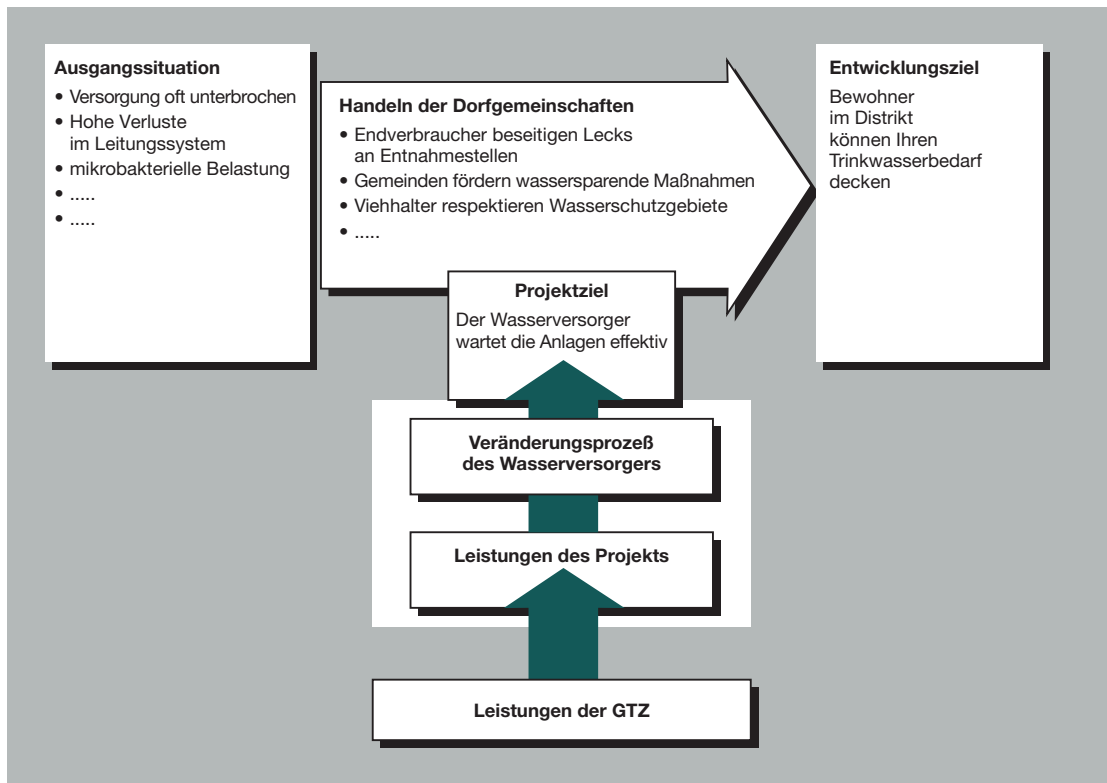
an beiden Enden gleichzeitig ansetzen müssen. Die nächste Planungsaufgabe ist dann, die Wirkung zu bestimmen, die das Projekt in den Gemeinden oder beim Wasserversorger konkret erreichen soll. Dies ist das Projektziel. Im vorliegenden Fall könnte es lauten: „Der Wasserversorger wartet die Anlagen effektiv“.

Das Projektziel beschreibt die angestrebte Veränderung im Handeln von Menschen oder Organisationen. Die Leistungen des Projekts sind darauf ausgerichtet, daß diese Veränderung eintritt. Dadurch sind die Zielgruppen in der Lage, ihre Situation zu verbessern. Man kann das Projektziel auch als einen Meilenstein auf dem Weg zum Entwicklungsziel bezeichnen. Damit das Projektziel eintritt, ist die aktive Mitwirkung der Menschen und Organisationen erforderlich, bei denen die Veränderung eintreten soll. Bei der Planung muß man zwischen den Leistungen unterscheiden, die bereitgestellt werden sollen, und den Wirkungen, die aus den Leistungen hervorgehen sollen. Das Projekt kann Leistungen „garantieren“, Wirkungen letztlich nicht. Immer stellt sich die Frage, wie weit die Verantwortung des Projektmanagements reicht. Das Projektmanagement muß die Wirkungsebene beobachten. Sonst läuft es Gefahr,

**Das Projektziel beschreibt die angestrebte Veränderung im Handeln der Leistungsempfänger des Projekts**

**ZOPP muß den common sense mehr berücksichtigen**

**Das Projekt kann Wirkungen nicht garantieren**



Grafik 3:  
Drei-Ebenen-  
Modell:  
Anwendungs-  
variante

Leistungen um ihrer selbst willen zu erbringen nach dem Motto „Wir haben das Ziel aus den Augen verloren und verdoppeln deshalb unsere Anstrengungen“.

Planungsfachleute sind sich nicht einig, ob ein Projekt mehrere oder nur ein einziges Projektziel haben darf. Es erscheint plausibel, daß ein einheitlicher Bezugsrahmen für alle Aktivitäten und Alternativen nur bei einem Projektziel gegeben ist. Die Diskussion sollte aber nicht zum Selbstzweck werden. Wenn man mehrere Projektziele einführt, unterteilt man das Projekt in verschiedene Subprojekte.

## 2.4 Praktischer Umgang mit Zielen

Projekte können nur dann erfolgreich sein, wenn Zielgruppen und Partnerorganisationen sie akzeptieren und sich für die angestrebte Entwicklung aktiv engagieren. Niemand kann ein Projekt planen, ohne zu wissen, wessen Entwicklungsprozeß es unterstützen soll und was die betroffenen Menschen selbst darüber denken. Der Pla-

nungsprozeß verläuft, bildlich gesprochen, von unten nach oben („bottom-up“): Er beginnt mit der Bedarfs- und Zielklärung bei den Zielgruppen und leitet daraus das Projekt ab. Wesentliche Teile der Zielhierarchie eines Projekts liegen aber bereits fest, bevor die Projektplanung beginnt. Die entwicklungspolitischen Ziele sind vorgegeben. Die beteiligten Organisationen handeln nach festgelegten Orientierungen, auch wenn das konkrete Oberziel erst im Verlauf der Projektplanung präzisiert wird. Aus Sicht von Planern sind die entwicklungspolitischen Ziele und Oberziele von oben („top-down“) gesetzt. Sie geben den Rahmen vor, in dem Projekte konzipiert werden können.

Damit sich möglichst viele betroffene Menschen und Organisationen an der Planung beteiligen können, sind Zeit und geeignete Methoden erforderlich. Planung „von unten“ mit breiter Beteiligung ist aufwendig. Gerade bei der Vorbereitung eines Projektes sind die Möglichkeiten dafür oft begrenzt. Zudem stellt sich die ethische Frage: Kann man einen breiten partizipati-

**Ziele kommen von „unten“ und von „oben“**

ven Prozeß, der ja auch Erwartungen weckt, überhaupt verantworten, bevor es noch sicher ist, ob ein Projekt überhaupt zustande kommt?

Planer müssen aus der jeweiligen Situation heraus entscheiden, wieviel Planung „von unten“ erforderlich und machbar ist, damit die Sichtweisen der Zielgruppen über ihren Entwicklungsprozeß angemessen in die Planung einfließen können.

In der Regel existieren bereits Studien, Statistiken, kommunale und regionale Entwicklungspläne usw. Darüber hinaus können sie Personen befragen, die die Situation von nahem kennen. Wichtig ist es, die von den Zielgruppen wirklich legitimierten Akteure einzubeziehen. Planer sollten kritisch hinterfragen, wer das Mandat hat, im Namen von Zielgruppen zu reden, und worauf dieses Mandat beruht. Eine gute Informationsquelle sind oft Nichtregierungsorganisationen, die lange in einer Region arbeiten.

Ein Beispiel: Ergebnis einer ersten Informationssammlung könnte sein, daß für viele Menschen einer Region Verbesserungen im Bereich der Grundbildung eine hohe Priorität haben. Es stellt sich heraus, daß die Region bereits über einen Entwicklungsplan verfügt, der den Grundschulabschluß für alle Kinder anstrebt. Dieses

### **Die Zielklärung ist ein wichtiger Bestandteil der Beteiligtenanalyse**

Entwicklungsziel dient im weiteren Planungsprozeß als Orientierung. Wo die Unterstützung durch ein Projekt ansetzen könnte, ergibt sich aus der Analyse, warum viele

Kinder keinen Grundschulabschluß erreichen. Das Planungsteam organisiert mehrere Gesprächsrunden, an denen Vertreter von Gemeinden, einem Bauernverband, einer Frauenorganisation und der Schulbehörde teilnehmen. Danach ist das Bild klarer: Viele Familien schicken ihre Kinder nicht zur Schule, weil sie für die Feldarbeit benötigt werden. Zudem befürchten vor allem Väter, daß der Unterricht die Kinder von traditionellen Werten entfremdet. Würden in diesen Bereichen mit Hilfe eines

Projekts Veränderungen bewirkt, wären vermutlich wesentliche Engpässe auf dem Weg zum Entwicklungsziel beseitigt. Nachdem diese Ansatzpunkte identifiziert worden sind, geht es bei den nächsten Planungsschritten darum, das Ziel und die Leistungen des Projekts genauer zu definieren.

## 3 Situationsanalyse

Alle Projektplanungsmethoden beinhalten eine Analyse der Situation, in die das Projekt eingebettet ist, also der Beteiligten, der Probleme und des Umfelds. In welcher Reihenfolge man diese Elemente der Situation analysiert, ist im Einzelfall nach der Praktikabilität zu entscheiden.

### 3.1 Beteiligte

Im Vordergrund der Beteiligtenanalyse stehen die wichtigsten Akteure in einer Situation, ihre Interessen und Ziele sowie ihre

#### Machtverhältnisse und Sozialstruktur müssen berücksichtigt werden

Beziehungen untereinander. Es geht um die soziale Realität und die Machtverhältnisse. Wichtige Akteure sind

nicht nur die begünstigten Gruppen und Organisationen, sondern auch die negativ Betroffenen.

Bei der Beteiligtenanalyse ist zu beachten:

- Man täuscht sich leicht über die spezifischen Weltansichten und Interessen anderer, wenn man sie nicht selbst

fragt. Viele Projekte gehen von falschen Vermutungen aus, wie z. B. „die Bevölkerung

profitiert von sauberem Wasser, also wird sie das Projekt unterstützen, auch wenn sie nichts von Hygiene versteht“ oder „die Wirtschaftsreform ist ökonomisch rational, also werden die Beamten dafür sein“. Wenn solche Vermutungen nicht stimmen, scheitert

das Projekt. **Schlußfolgerung:** unbedingt die Betroffenen selbst und differenziert zu Wort kommen lassen.

- Frauen und Männer haben oft unterschiedliche Handlungsspielräume und Sichtweisen. Männer könnten zum Beispiel eine neue Wasserversorgung ablehnen, weil sie für die Kosten aufkommen müssen. Frauen würden ein solches Projekt begrüßen, weil es ihre Arbeit erleichtert. Damit deren Interessen nicht unter den Tisch fallen, sollten Planer besondere Anstrengungen unternehmen, um Frauen selbst zu Wort kommen zu lassen.
- Planer sollten zwischen aktiv Beteiligten und passiv Betroffenen unterscheiden. Viele Projekte zielen darauf ab, Betroffene zu Beteiligten zu machen.
- Man sollte nicht der Illusion aufsitzen, die Beteiligten könnten im luftleeren Raum agieren. Alle sind in ihre jeweiligen gesellschaftlichen Verhältnisse eingebunden. Wer das nicht berücksichtigt, läuft Gefahr, „Inseln der Glückseligen“ zu schaffen, die nach Abzug der externen Unterstützung von den stärkeren Kräften des Umfelds wieder aufgesogen werden.

Für die Beteiligtenanalyse können viele Methoden eingesetzt werden, darunter z. B.: Beziehungslandkarten, Kraftfeldmatrix, Dienstleistungs-Interaktionsanalyse, Zielgruppenanalyse, Organisationsanalyse, Participatory Rapid Appraisal (PRA)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Einige der hier und an anderer Stelle genannten Methoden sind kurz erläutert in einem Methodenkompaß, den die GTZ-Abteilung 402 für Planungsaufgaben im Umweltbereich zusammengestellt hat. Siehe Literaturverzeichnis im Anhang 1

### 3.2 Probleme und Potentiale

Probleme existieren nicht losgelöst von den Menschen, die sie haben. Ob jemand etwas als Problem empfindet und für eine Lösung

**Probleme existieren, weil Menschen sie haben**

motiviert ist, hängt vom jeweiligen „Leidensdruck“ ab. Nicht jedes Problem erzeugt „Leidensdruck“. Wenn Zielgruppen oder andere Be-

teiligte ein vermeintlich „objektives“ Problem nicht als solches empfinden, z. B. die mangelnde hygienische Qualität von Trinkwasser, werden sie sich nicht für ein Wasserprojekt engagieren. Deshalb spricht man von „felt needs“.

Häufig wird als Problem formuliert, daß bestimmte Mittel fehlen, die das Problem lösen könnten: es gibt keine Kredite,

**Vorsicht: nicht das Fehlen einer Lösung mit dem Problem verwechseln!**

kein Saatgut, keine gesetzliche Regelung. Dabei ist Vorsicht geboten. Denn oft beseitigen solche „Lösungen“ das eigentliche Problem gar nicht. Ein Kredit hilft nicht

weiter, wenn die Produktion, die dadurch möglich wird, keinen Markt hat. Die Verwechslung eines bestehenden Problems mit einer fehlenden Lösung führt im weiteren Planungsprozeß zu verfrühten Festlegungen, die den Blick auf andere Optionen verbauen. Man bleibt im Beispiel bei einem Kreditprojekt hängen, das nicht weiterführt.

Planer sollten Methoden einsetzen, die von der Sichtweise der Betroffenen ausgehen, und bewußt die verschiedenen Perspektiven einander gegenüberstellen.

Nicht immer ist die Überwindung von Problemen treibende Kraft für Veränderung. Der Wunsch z. B. nach beruflichem Wechsel entsteht auch, weil neue Möglichkeiten reizen. Eine Planung, die Ziele nur mechanisch aus bestehenden Problemen ableitet, greift deshalb zu kurz, denn sie begreift die Zukunft nur als Verlängerung der Gegenwart. Ein ebenso starker Motor für Veränderungen sind Potentiale und Visionen.

Problem- und Potentialanalysen können mit vielen verschiedenen Methoden durchgeführt werden, darunter: SWOT, Problem-Ziel-Matrix, Papiercomputer, Mind map, Szenariowriting, Problembaum, Participatory Rapid Appraisal.

### 3.3 Das Projektumfeld

In die Situationsanalyse müssen auch die für das Projekt relevanten Faktoren im Projektumfeld eingehen. Relevant ist, was im Umfeld des Projekts

die Leistungsprozesse und erwarteten Wirkungen beeinflusst.

**Welche äußeren Faktoren sind wichtig?**

Aus der Umfeldanalyse ergeben sich Einsichten in wichtige Bedingungen für den Projektverlauf. Dazu gehören die politischen Vorgaben des Partnerlandes und des BMZ oder anderer Auftraggeber, die rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die Aktivitäten anderer Geberorganisationen, Technologien, fachliche Konzepte, natürliche und geographische Gegebenheiten. Auch Umfeldfaktoren verändern sich.

Bei einem Neuprojekt werden Planer zunächst das (ihnen) unbekanntes Projektumfeld erforschen. Bei laufenden Projekten kommt es auf die Beobachtung von Veränderungen im Projektumfeld an, um Chancen und Risiken zu ermitteln. Das Projektumfeld kann, wenn auch in begrenztem Maße, vom Projekt beeinflusst werden. Es liegt also eine wechselseitige Rückwirkung zwischen Projekt und Umfeld vor.

GTZ und Partner müssen deshalb während der Projektdurchführung immer wieder die Situationsanalyse erneuern. Das ist nicht leicht, weil man in der Hektik der Durchführung nahezu automatisch betriebsblind wird und den Wald vor Bäumen nicht mehr sieht. Es ist nötig, quasi in den Hubschrauber zu steigen und das Projekt, und das eigene Handeln im Projekt, aus der Vogelperspektive zu betrachten. Das geht oft nur mit Hilfe von außen, die häufi-

ger als eine Projektfortschrittskontrolle in Anspruch genommen werden sollte. Für Ansprechpartner können GTZ-Kollegen (andere APs, P&E) oder externe Berater diese Unterstützungsfunktion übernehmen.

Ein breites Spektrum von Methoden kann für die Umfeldanalyse genutzt wer-

den, darunter: Papiercomputer, Szenario-writing, fachliche Studien, politikwissenschaftliche Analysen.

## 4 Projektstrategie

Die Projektstrategie beschreibt, wie das Projekt vorgehen will, um sein Ziel zu erreichen. Dazu gehören die Ergebnisse, die erbracht werden sollen, und die Ressourcen, die dafür erforderlich sind. Zur Projektstrategie gehören auch die Risiken, die mit diesem Vorgehen verbunden sind.

### 4.1 Ergebnisse und Alternativen

Ergebnisse sind die Produkte und Dienstleistungen, welche die Organisationen be-

#### Ergebnisse sind Produkte und Dienstleistungen des Projekts

reitstellen, die das Projekt durchführen, damit die erwarteten Veränderungen bei den Leistungsempfängern (Projektziel) eintreten

können. Ergebnisse sind das, was das Projektmanagement herstellen und selbst verantworten kann.

Beispiel: Projektziel ist, daß die Kinder eines Distrikts regelmäßig am Unterricht der Grundschule teilnehmen. Das Projekt kann dies nicht garantieren. Es herrscht zwar Schulpflicht, aber viele Eltern haben

sie bisher nicht befolgt. Vor allem die Väter und Alten sperren sich. Das Projekt kann garantieren, folgende Ergebnisse bereitzustellen: (1) Die beteiligte Schulbehörde organisiert die Unterrichtszeiten so, daß Kinder selbst neben der Feldarbeit die Schule besuchen können. (2) Sie überarbeitet die Curricula und Lehrmittel. Dabei berücksichtigt sie tradierte Normen und Verhaltensweisen. (3) Die beteiligten Gemeindeverwaltungen organisieren Aufklärungsprogramme für die Väter und Alten und schulen Beraterteams zusammen mit Nichtregierungsorganisationen. (4) Sie organisieren den Schultransport und (5) stellen finanzielle Hilfen bereit.

„Viele Wege führen nach Rom.“ Planung soll den besten herausfinden. Das geht nur, wenn deutlich wird, wie man anders vorgehen könnte und was die Vor- und Nachteile dabei wären. Alternative Vorgehensweisen werden oft erst sichtbar, wenn man sich ganz vom bisher Gedachten löst und auf der Grundlage dessen, was über eine Situation bekannt ist, Szenarien entwickelt.

**Viele Wege führen nach Rom. Planung soll den besten herausfinden**

Für die Bewertung von Alternativen müssen sich die Kooperationspartner auf gemeinsame Kriterien verständigen. Üblicherweise gilt derjenige Weg als günstiger, der ein gegebenes Ziel mit geringeren Investitions- und Betriebskosten erreicht. Oft muß man allerdings eine ganze Kombination von Faktoren miteinander vergleichen, so daß ein einfacher Kostenvergleich nicht weiterhilft. Zum Teil sind die Kriterien der Beteiligten durch ihre Werte und politischen Ziele vorbestimmt.

Das BMZ hat für die TZ Grundorientierungen formuliert, insbesondere zu den Themen Gender, Umwelt und Armutsminderung. Die GTZ bewertet Alternativen auf der Grundlage von daraus abgeleiteten Kriterien.

### 4.2 Aktivitäten und Ressourcen

Aktivitäten sind die Einzelschritte, um ein Ergebnis zu erreichen. Um Aktivitäten zu bestimmen, ist es wichtig zu wissen, in welcher Phase der Planung man sich befindet. Bei der Rahmenplanung für ein neues

**Aktivitäten sind die Einzelschritte, um ein Ergebnis zu erreichen. Danach richtet sich der Bedarf an Ressourcen**

Projekt oder für die neue Phase eines laufenden Projekts hat es keinen Sinn, Einzelheiten mit großer Planungstiefe lange im voraus zu planen, weil man vieles davon sowieso wieder umstoßen muß. Denn meist kommt es anders, als man denkt. Summarische Beschreibungen dessen, was das Projekt tun soll, reichen aus.

Allerdings: Die Aktivitäten sind die Grundlage, um Mengengerüste und Kosten zu ermitteln, die wir unseren Auftraggebern (ob BMZ oder andere) vorab in einem Angebot vorlegen müssen. Dieser Sachzwang sollte uns aber nicht in eine Detailplanung um ihrer selbst willen treiben. Das BMZ versteht die komplexe Situation in den

Projekten. Es möchte sich nicht mit Einzelheiten der Durchführung beschäftigen, sondern ein nachvollziehbares und in der Alltagssprache verfaßtes Angebot erhalten, das deutlich macht, wie sich das vorgeschlagene Projektkonzept mit den entwicklungspolitischen Zielen verbindet (s. 2.3).

Planung und Durchführung können nicht schematisch getrennt werden, sondern gehen Hand in Hand. Praktisch heißt das bei der Planung von Aktivitäten: Man sollte eine grobe Schätzung vornehmen, die dann im Zuge der Operationsplanung allmählich verfeinert wird. Und: keine Angst vor Änderungen während der Durchführung. Solange es sich nicht um eine Veränderung der Ziele, des Kostenrahmens oder wesentlicher Teile der Konzeption handelt, muß das BMZ nicht eingeschaltet werden.<sup>4</sup>

**Die richtige Planungstiefe finden**

**Planung und Durchführung gehen Hand in Hand**

### 4.3 Risiken und Annahmen

Risiken können im Projekt selbst oder im Projektumfeld liegen.

Ein internes Risiko besteht, wenn die beteiligten Partner sich nicht einig sind und in unterschiedliche Richtungen streben. Die GTZ läuft wie alle externen Förderorganisationen Gefahr, den Partnern gelegentlich Projektkonzepte überzustülpen, die jene nicht richtig mittragen. Dabei spielen im Norden entwickelte fachliche und übersektorale Konzepte eine wichtige Rolle. Der „Flurfunk“ spricht von „überzoppen“.

Diese selbstgemachten Ursachen für Mißerfolg können wir nur durch Offenheit, Realitätssinn und „Kundenorientierung“ vermeiden.

**Interne Risiken: Wollen wir dasselbe wie die Partner?**

<sup>4</sup> zum Thema Änderungsangebot siehe: GTZ-Stabsstelle 04, Wege zur Zusammenarbeit -Wie funktioniert das „F-Verfahren“? (1997)

Ein anderes internes Risiko besteht, wenn die Partner vereinbarte Leistungen nicht erbringen. Dann muß man sich fragen, warum das so ist. Waren die Leistungen nicht realistisch definiert? Oder stehen die Partner gar nicht voll hinter dem Konzept, so daß sie auch nicht viel investieren wollen? Im Extremfall muß man an den Abbruch der Zusammenarbeit denken, wenn das Projekt nicht auf Partnerschaftlichkeit beruht.

Externe Risiken gefährden das Projekt, können ihrerseits aber vom Projektmanagement nicht oder nur geringfügig beeinflusst werden.

Externe Faktoren, die gegeben sein müssen, damit das Projekt sinnvoll und realistisch ist, werden Annahmen genannt. Ein Beispiel: Die Zentralbank berät Kleinbanken im Rahmen eines Projekts beim Aufbau kommerzieller Kreditbeziehungen zu Kleinstunternehmern. Das Projektziel lautet: „Kleinstbetriebe nehmen Bankkredite zu Marktbedingungen“.

#### Annahmen – wie hoch sind die Risiken?

Eine Annahme könnte sein, daß Nichtregierungsorganisationen, die im Zielgebiet tätig sind, keine subventionierten Kredite

bereitstellen. Das Projektmanagement muß die Entwicklung dieser Faktoren im Auge behalten, vielleicht sogar aufwendige Beobachtungen anstellen, um ein Gefühl für das Ausmaß des Risikos zu haben. Wenn Risiken bedrohlich werden, muß man das Projektkonzept anpassen. Im Extremfall kann man gezwungen sein, ein Projekt abubrechen.

Um Risiken und Annahmen zu analysieren, können Mind map, Problembaum, Beziehungslandkarte, Bewertungsschema für Annahmen und andere Methoden eingesetzt werden.

#### 4.4 Indikatoren

Indikatoren beschreiben, was mit den Zielen, Ergebnissen und Annahmen des Pro-

jekts genau gemeint ist und woran man erkennen kann, daß sie eingetreten sind. Indikatoren geben also Auskunft über das Anspruchsniveau und die Erfolgskriterien des Projekts. Sie dienen dem Projektmanagement als Wegemarkierung beim „Monitoren und Evaluieren“. Indikatoren gibt es nicht von der Stange, sondern nur maßgeschneidert. Sie sind das Ergebnis einer Verständigung und spiegeln die gemeinsame Sicht der Beteiligten wider. Wo präzise Indikatoren fehlen, rächt sich dies meist in Form von Mißverständnissen und Konflikten bei der Durchführung, da die Beteiligten das Anspruchsniveau oder den Umfang der angestrebten Ziele unterschiedlich interpretieren.

#### Verständigung auf das Anspruchsniveau und die Erfolgskriterien

Oft begnügen sich unsere Partner mit einem allgemeinen qualitativen Verständnis der Ziele, während wir es ganz „genau wissen“ wollen. Auch in solchen Fällen sollten wir versuchen, Verständnis füreinander zu gewinnen. Falsch wäre es, wenn die GTZ-Berater Indikatoren definieren, „weil es so gefordert ist“, die Partner aber sich dafür nicht interessieren und folglich auch nicht danach handeln.

Indikatoren sollen die wesentlichen Merkmale eines Ziels, Ergebnisses oder einer Annahme beschreiben und unabhängig sein. Unabhängig heißt zum Beispiel, daß man nicht an der Anzahl und Dauer durchgeführter Kurse erkennen kann, ob die Fortbildung erfolgreich war. Ein Indikator dafür wären vielleicht weniger Qualitätsmängel in der Produktion.

#### Indikatoren beschreiben wesentliche Merkmale von Zielen, Ergebnissen und Annahmen

Indikatoren können sich auf physische Outputs (z.B. Ernteerträge) oder Veränderungen in der Organisation (z.B. Partner plant besser) beziehen.

# 5 Verantwortlichkeiten und Rollen

## Jeder Akteur hat Verantwortung für seinen Prozeß

Im Drei-Ebenen-Modell (siehe Abschnitt 1.1) werden die Leistungsprozesse der GTZ, der Partner und der Zielgruppen unterschieden. Dabei ist klar, daß Zielgruppen die Verantwortung für den Entwicklungsprozeß haben, Partner die Verantwortung für das Projekt. Es ist ihr Projekt, zu dem wir einen Beitrag leisten. Das schließt nicht aus, daß die GTZ auch selbst die Verantwortung für einen definierten Teil der Projektleistungen und des Projektmanagements übernehmen kann, wenn es im Hinblick auf die Nachhaltigkeit sachgerecht ist.

Bei der Planung gilt es herauszufinden, wie weit

- die Zielgruppen ihre Lage aus eigener Kraft verändern können und wo sie Unterstützung des Projekts benötigen;
- die Partner ihre Ergebnisse mit eigenen Mitteln erbringen können und wo sie Unterstützung der GTZ benötigen.

Dadurch wird es möglich, die Leistungen der verschiedenen Akteure klarer zu bestimmen und die jeweiligen Verantwortlichkeiten deutlich zu machen. Dies darf nicht als Rückzug der GTZ aus der Verantwortung für das Projekt mißverstanden werden oder als der Versuch, die GTZ und ihre Partner auseinanderzuidividieren. Vielmehr geht es darum, die Zusammenarbeit so anzulegen, daß sie Aussicht auf nachhaltigen Erfolg hat.

Zur Frage, wer was tun und verantworten soll, gehört die Klärung der Rollen und Erwartungen aneinander:

- Soll das GTZ-Team „beraten“ oder „machen“? Diese Rollenklärung ist schwieriger, als es im ersten Moment aussieht, wenn man bedenkt, daß die

GTZ-Berater als Manager des deutschen Projektbeitrags die Kontrolle über die GTZ-Mittel haben.

- Wie verteilt sich die Verantwortung für Managementfunktionen wie Projektplanung, Operationsplanung, Monitoring und Evaluierung, Berichterstattung, Projektfortschrittskontrolle auf das GTZ-Team und die Partner?
- Wie ist die Zusammenarbeit mit anderen Vorhaben?
- Wem „gehört“ der Plan? Wer versagt, wenn das Projekt scheitert? Wem wird die Schuld zugewiesen? Wer wird gelobt, wenn das Projekt Erfolg hat?
- Wer bezahlt was? Wer bekommt was? Zum Beispiel: wer darf die Autos nutzen und zu welchen Zwecken?

Diese Fragen lassen sich nicht ein für allemal klären. Viele Punkte kann man erst angehen, wenn sie anstehen. Es ist nützlich, diesbezügliche Vereinbarungen aufzuschreiben.

Ein wirkliches leibendiges Einvernehmen ist aber wichtiger als ein schriftlicher Formelkompromiß. In vielen Projekten hat es sich bewährt, für heikle Fragen der Zusammenarbeit und für die Klärung der Rollen und Verantwortlichkeiten projektexterne Berater in Anspruch zu nehmen. Oft rentiert sich eine Investition in die Beziehungen mehr als noch so viele Anstrengungen auf der Sachebene.

Um Verantwortlichkeiten und Rollen zu bestimmen, sind Methoden wie SWOT, Dienstleistungs-Interaktions-Analyse und Teamworkshop hilfreich.

**Passen die Erwartungen der Akteure zusammen?**

**Rollen entwickeln und verändern sich. Sie müssen immer wieder neu geklärt werden**

# 6 Organisation des Projekts

Die Partnerorganisationen haben das Mandat zur Projektdurchführung von einer politisch verantwortlichen Stelle erhalten, meist einem Ministerium, das gemeinsam mit dem BMZ auch für den Inhalt der Regierungsvereinbarung verantwortlich ist.

Die GTZ erhält ihren Auftrag vom BMZ oder anderen Finanziers.

An einem Projekt können viele Organisationen beteiligt sein: staatliche und nicht-staatliche, gemeinnützige und privatwirtschaftliche, Basis- und Unterstützerorganisationen, Produktions- und Dienstleistungsorganisationen. Jede hat

**Wenn die AP mit den Partnern über die Ziele des Projekts nachdenkt, dann ist das ZOPP**

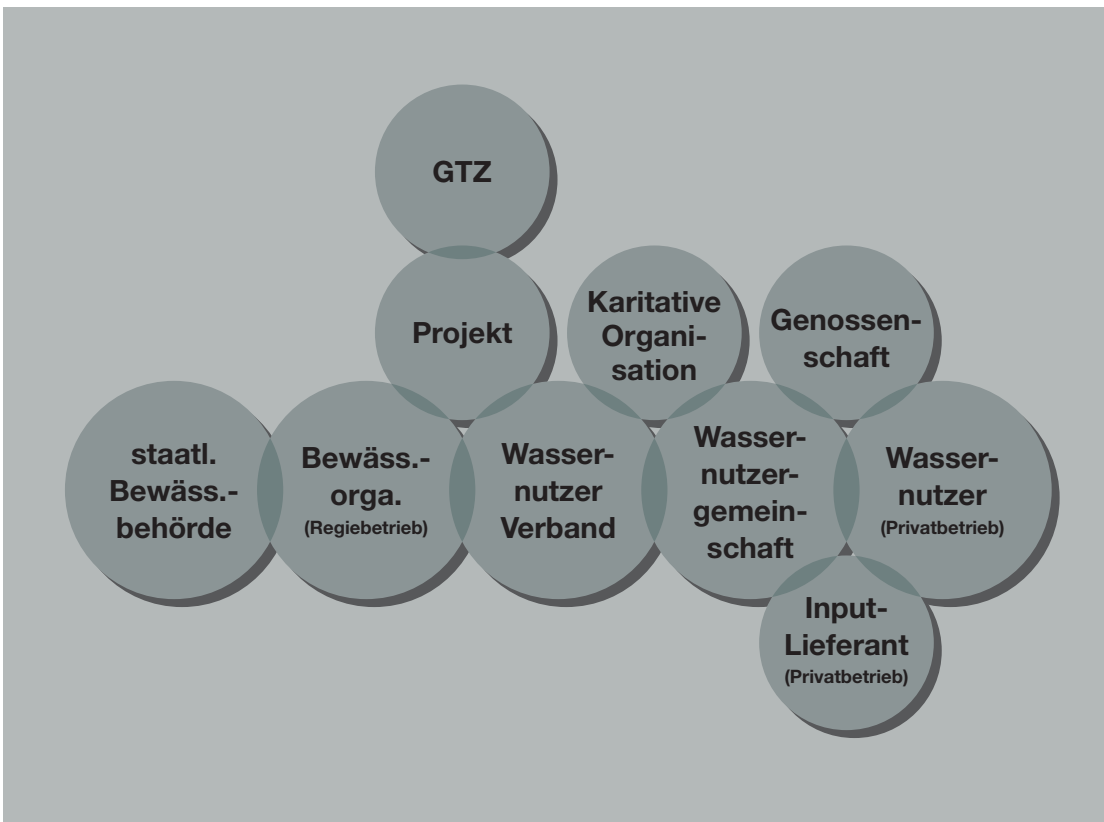
ihre eigenen Ziele und Interessen, ihre eigene Organisationskultur. Die verschiedenen Interessen sind oft nicht leicht unter einen Hut zu bringen.

Für die GTZ kommt es darauf an, die Partner zu finden, die

- das Projekt wirklich wollen,
- von den unterschiedlichen Zielgruppen akzeptiert und in der Lage sind, mit ihnen wirksam zu kommunizieren und zu kooperieren,
- die rechtlichen Voraussetzungen für die Durchführung des Projekts mitbringen.

Als Methoden eignen sich z.B.: Organisationsanalyse, Funktionenanalyse und Beziehungslandkarte.

**Viele Akteure sind beteiligt und müssen in der Organisation des Projekts vernetzt werden**



Grafik 4:  
Die „Organisationslandschaft“ eines Bewässerungssystems  
Quelle: nach W. Huppert, 1994

# 7 Partizipation und Workshops

## 7.1 Partizipation

Partizipation wird in der Entwicklungszusammenarbeit vielfach als ein Ziel an sich verstanden. Wenn Betroffene zu Beteiligten werden, die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen selbst in die Hand nehmen, ist bereits ein Entwicklungserfolg erzielt.

Bei den einzelnen Planungsschritten hängt es von der jeweiligen Fragestellung ab, wer in welcher Weise beteiligt sein sollte: wer kann Informationen und gute

**Vorsicht mit Lösungen, an denen die Betroffenen nicht mitgewirkt haben**

Ideen beisteuern, die Planung dadurch verbessern? Wer sollte schon deshalb am Planungsprozeß teilnehmen, weil er oder sie über das Projektgeschehen informiert

sein sollte? Und vor allem: von wessen Engagement wird der Projekterfolg abhängen? Partizipation dient dazu, Projektkonzepte aus der Sicht der Betroffenen abzuleiten.

Partizipation baut Loyalität zum Projektkonzept auf. Wer das Projekt als sein „eigenes Baby“ empfindet, wird auch die versprochenen Beiträge leisten.

Hier werden auch die Grenzen der Partizipation deutlich: An Entscheidungen sollte nur beteiligt werden, wer wirklich betroffen ist und wer etwas zum Projekt

**Beteiligung bedeutet nicht automatisch Mitentscheiden**

beitragen muß, damit es erfolgreich ist. Anders gesagt: Wer Verantwortung trägt, muß mitbestimmen. Aber Partizipation bedeutet nicht

zwangsläufig auch Entscheiden. Oftmals geht es dabei „nur“ um Information und Konsultation.

Es bietet sich also oft an, in verschiedenen Phasen der Planung unterschiedliche Gruppen oder Personen zu beteiligen,

die Beteiligung nach der jeweiligen Planungstiefe zu staffeln. Partizipation bedeutet nicht, daß Leute über etwas mitentscheiden, in das sie nichts einbringen und für das sie keine Verantwortung tragen. Sonst kommen Pläne zustande, die unrealistisch sind und wenig Relevanz für Handeln haben.

Scheinbare Partizipation ist schlechter als keine Partizipation. Wenn zum Beispiel eine Gruppe im Workshop ein Konzept in der Meinung erarbeitet, für diesen Beschluß zuständig zu sein, dieser Beschluß aber hinterher auf anderer Ebene geändert

**Scheinbare Partizipation schlechter als keine**

wird, kann dies das Ende der Motivation und Mitarbeit dieser Gruppe sein. Deshalb: Genau überlegen, wer an welcher Sache mitsprechen soll. Und keine falschen Erwartungen erwecken.

## 7.2 Workshops

Workshops sind Werkzeuge des Projektmanagements für bestimmte Zwecke. Man unterscheidet Workshops

**Workshops sind kein Selbstzweck**

- zur Informations- und Wissensvermittlung
- zur Verbesserung der Arbeitsbeziehungen in Team und
- zur Unterstützung von Managementfunktionen wie Planung und Evaluierung.

Workshops ergänzen andere Arbeitsformen wie Gespräche oder Schreibtischarbeit, ersetzen sie aber nicht. Sie sind ein

Element im Prozeß, nicht der Prozeß selbst.

Workshops sind Phasen hoher Energie im Projekt. Sie sind relativ teuer und kosten viel Zeit. Man kann Workshops nutzen, um schwierige Sachverhalte zu thematisieren, die man im Projektalltag nur schwer bearbeiten kann. Man sollte die Energie der Workshops nicht unnütz auf Banalitäten verpulvern.

Jeder Workshop ist wie ein kleines Projekt: Die Projektpartner überlegen sich, was sie erreichen wollen und wie sie vorgehen. Von dieser Grundüberlegung hängt ab, wer einzuladen ist, wie lange man sich Zeit nimmt und welche Arbeitsschritte

### Workshops müssen wie kleine Projekte geplant werden

man einplant. Die gesamte Gestaltung des Workshops sollte den jeweiligen Zielen angepaßt sein: Tagungs-

ort, Verpflegung, Unterbringung, auflockernde Elemente, Moderation, Arbeitssprache, Sitzordnung, Visualisierung usw.

Der Teilnehmerkreis wird ganz anders ausfallen, je nachdem ob man breit informieren, wichtige Interessengruppen konsultieren, Entscheidungen treffen oder gruppendynamische Spannungen klären will. Manchmal bietet es sich an, zu verschiedenen Phasen eines Workshops unterschiedliche Teilnehmer einzuladen.

Im Rahmen der ZOPP eignen sich Workshops besonders, um vorliegende Informationen zu verdichten, ein gemeinsames Verständnis von der Situation herauszuarbeiten, unterschiedliche Interessen und Sichtweisen zu verdeutlichen und das weitere Vorgehen festzulegen. Workshops haben sich auch bewährt, um eine Bedarfsfrage und Lösungsstrategie direkt mit den Betroffenen zu klären oder um Auftraggeber über wichtige Planungsergebnisse und anstehende Entscheidungen zu informieren.

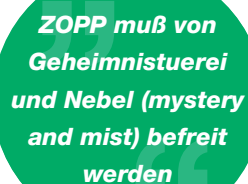
Die Verantwortung für einen Workshop liegt beim Projektmanagement und kann nicht auf externe Moderatoren über-

tragen werden. Externe Fachleute, die das Projektmanagement bei der Planung unterstützen, sollten häufig mehr als Moderatoren sein. Prozeßberater ist ein besserer Begriff.

Planung ist eine partnerschaftliche Aufgabe. Es ist kein guter Beitrag zur Partnerschaftlichkeit, wenn die GTZ Workshops verordnet, die Teilnehmerlisten zusammensetzt und mit fertigen Konzepten anreist. Von Partnern ist dann zu hören: „Wir wurden gezoppt.“

Es hat sich sehr bewährt, in Workshops Techniken der Visualisierung einzusetzen, z.B. bunte Kärtchen und Pinwände. Das Sehen ergänzt das Hören und verbessert so die Kommunikation. Visualisierung verhindert, daß Gedanken unter den Tisch fallen, und erhöht die Chance, daß Meinungen und Sichtweisen von Teilnehmern Gehör finden, die sonst untergegangen wären.

Methoden, die bei Workshops eingesetzt werden können, sind neben Moderation und Visualisierung z.B. Gruppenarbeit und Videoaufzeichnungen.



**ZOPP muß von  
Geheimnistuerei  
und Nebel (mystery  
and mist) befreit  
werden**

## 8 Die Projektplanungsübersicht (PPÜ)

Was im Projektzyklus dokumentiert werden muß, richtet sich nach dem Informationsbedarf der beteiligten Organisationen und Personen.

**Was für wen dokumentiert werden muß, richtet sich nach dem Bedarf der verschiedenen Akteure**

Die Partnerregierung und das BMZ haben die Aufgabe der entwicklungspolitischen Entscheidung, Steuerung und Kontrolle und stellen die Mittel bereit. Dafür benötigen sie verständliche Angaben über die Begründung und Ziele, das Vorgehen und die Kosten des Projekts. Die Partnerorganisationen und die GTZ tragen die Verantwortung, daß die Leistungen im Rahmen der Zusammenarbeit auftragskonform und in Übereinstimmung mit den jeweiligen Organisationsgrundsätzen erstellt werden. Dafür benötigen die Leitungen dieser Organisationen „aggregierte“ Informationen über den Verlauf und die Wirkungen des Projekts.

Je näher jemand am Projekt „dran“ ist, desto mehr Informationen benötigt sie oder er. Operative Detailinformationen über Verlauf und Wirkungen benötigen nur das Projektmanagement und das GTZ-Team vor Ort. Die Zielgruppen und andere am Projekt Beteiligte benötigen Informationen darüber, was von ihnen konkret erwartet wird und was sie von anderen erwarten können.

Die Projektplanungsübersicht hat sich zur Information vor allem der weiter entfernten und politisch verantwortlichen Stellen bewährt. Im amerikanischen Original heißt sie Logical Framework. Sie bildet die wesentlichen Elemente des Plans und ihre

Beziehungen zueinander „auf einen Blick“ ab. Bei fast allen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit findet sie in der einen oder anderen Form Anwendung. Auch die GTZ verwendet sie für die interne Entscheidung.

Es ist selten möglich, alle Planungsinformationen in einer einzigen Projektplanungsübersicht darzustellen. Das ist auch gar nicht nötig, denn selten brauchen alle Beteiligten alle Informationen. Eine sinnvolle Variante der Matrix, um die Grundinformationen über das Projekt darzustellen, hat nachfolgende Form (siehe Grafik 5).

Die in dieser Matrix verwendeten Begriffe<sup>5</sup> wurden in den Kapiteln 1 bis 3 erläutert. Es sind viele Varianten denkbar, wie die Matrix genutzt werden kann. Für ein Programm kann es zum Beispiel sinnvoll

**Die PPÜ ist kein starres Format**

sein, eine Gesamtmatrix anzufertigen und jede Komponente in einer eigenen Übersicht darzustellen. Es ist weiterhin möglich, das Projekt und den deutschen Beitrag dazu in zwei gesonderten Projektplanungsübersichten abzubilden, die natürlich inhaltlich sehr eng aufeinander bezogen sind (Stichwort: eine PPÜ für den deutschen Beitrag). Der Vorteil liegt darin, daß sich Verantwortlichkeiten in der Zusammenarbeit klarer unterscheiden lassen.

Wenn die Projektplanungsübersicht sich nicht eignet, etwa weil eine solche logisch-rationale Struktur nicht zum soziokulturellen Kontext paßt, kann man den Planungsprozeß auch auf andere Weise dokumentieren. Die Übertragung der Infor-

*Die PPÜ ist die Spitze des Eisbergs, die für die Geldgeber sichtbar wird. Das wirkliche Projekt sieht nur, wer die richtige (Taucher-)Brille und den nötigen langen Atem hat*

<sup>5</sup> Hinweis: In Angeboten an das BMZ stellt die GTZ das Entwicklungsziel nicht als eigenständige Zielkategorie dar.

## DIE PROJEKTPLANUNGSÜBERSICHT (PPÜ)

Strategie	Indikatoren	Annahmen	Indikatoren der Annahmen
<b>Oberziel:</b> übergeordnete strategische Ausrichtung des Projekts			
<b>Entwicklungsziel:</b> von den Zielgruppen angestrebte Verbesserung ihrer Situation	woran man erkennt, ob das Entwicklungsziel erreicht ist		
<b>Projektziel:</b> Veränderung im Handeln der Leistungsempfänger des Projekts	woran man erkennt, ob das Projektziel erreicht ist	Dinge, die außerhalb des Einflusses der Zielgruppen eintreten müssen, damit sie das Entwicklungsziel erreichen können	woran man erkennt, ob die Annahme eingetreten ist
<b>Ergebnisse:</b> Produkte und Dienstleistungen, die das Projektmanagement erstellt	wesentliche Merkmale der Ergebnisse	Dinge, die außerhalb des Projekts eintreten müssen, damit das Projektziel erreicht werden kann	woran man erkennt, ob die Annahme eingetreten ist
<b>Aktivitäten,</b> um die Ergebnisse zu erreichen	Mengen und Kosten		

Grafik 5:  
Projektplanungsübersicht

mation in die Projektplanungsübersicht kann auch außerhalb des partizipativen Planungsprozesses erfolgen, wenn dabei Absprachen nicht einseitig verändert werden.

Die Projektplanungsübersicht soll Transparenz in die Planung bringen. Die logische Verbindung zwischen ihren Feldern hilft, die Plausibilität des Plans zu überprüfen. Der Nutzen geht aber schnell verlo-

ren, wenn die Debatte über die Beziehung von Ergebnissen zu Zielen usw. zur intellektuellen Spielerei wird. Für die praktische Arbeit mit der Projektplanungsübersicht können drei Erfahrungen nützlich sein:

- Wenn etwas in eine Projektplanungsübersicht geschrieben wurde, erzeugt das oft den Eindruck höherer Wahrheit.

### Die PPÜ soll Transparenz schaffen

## ***DIE PROJEKTPLANUNGSÜBERSICHT (PPÜ)***

---

- Ein als Fließtext aufgeschriebener Plan kann das Bild einer runden Sache vermitteln. Dasselbe in eine Projektplanungsübersicht gegossen macht Lücken, z. B. bei den Indikatoren, deutlich. Alle schauen plötzlich nur noch auf das, was fehlt. Das kann gut sein, weil es zeigt, daß die Orientierung nicht vollständig ist. Aber es kann auch lähmen, wenn man vor lauter Perfektionierung der Pläne nicht zum Handeln kommt.
- Eine Matrix, die man ohne Änderung über mehrere Jahre mitschleppt, ist oft das Papier nicht wert, auf dem sie geschrieben wurde. Grundsätzlich kann es überall Änderungen geben. Je tiefer die Planungsebene ist, um so häufiger sind Änderungen.

# Schlußbemerkung

Von der Orientierung zum praktischen Handeln ist es oft ein großer Schritt. Wer mit der Erwartung an diesen Text herangegangen war, mehr praktische Hinweise und Werkzeuge für Planung zu erhalten, sieht sich nun vielleicht enttäuscht. Andere werden gerade die Offenheit begrüßen, weil starre Regeln und schematisches Vorgehen im Projektmanagement nicht mehr auftau-

chen. Ihnen gehen die Aussagen vielleicht nicht weit genug. Der Text hat sich darauf beschränkt, den verschiedenen Positionen eine gemeinsame Plattform anzubieten, von der aus die Anwender ZOPP praktisch gestalten und weiterentwickeln sollen.

## Anhang 1: Literatur

### Publikationen der GTZ

- GTZ** Unternehmen in Entwicklung -  
Unser Unternehmensverständnis; 1995
- GTZ** Orientierungsrahmen für die Durchführung von Vorhaben der  
deutschen Technischen Zusammenarbeit durch die GTZ; 1995
- GTZ** Entwicklung im Umbruch.  
Perspektiven des Systemmanagements; 1992
- GTZ, Stabsstelle 04** Project Cycle Management (PCM) und  
Zielorientierte Projektplanung (ZOPP) - Ein Leitfaden; 1995
- GTZ, Stabsstelle 04** Wege zur Zusammenarbeit -  
Wie funktioniert das F-Verfahren? 1997
- GTZ, Stabsstelle 04** Forster, Reiner / Juliane Osterhaus:  
Zielgruppenanalyse - Wozu, Wann, Was und Wie?; 1996  
*Ein knapper Überblick über Fragen, Methoden und Literatur*
- GTZ, Stabsstelle 04** Forster, Reiner (ed.): ZOPP marries PRA? Participatory Learning  
and Action - A Challenge for our Services and Institutions.  
Workshop Documentation; 1996  
*Konstruktive Kritik der ZOPP, aber nicht nur große Liebe*
- GTZ, Stabsstelle 04** Mabile, Yvonne: Markt der Möglichkeiten.  
Partizipative Lernansätze in der Entwicklungszusammenarbeit.  
Eine Dokumentation; 1995  
*Bericht von einem Basar anregender Ideen*
- GTZ, Stabsstelle 04** Osterhaus, Juliane / Walter Salzer: Gender-Differenzierung  
im Projektzyklus. Hinweise zu Planung, Monitoring  
und Evaluierung; 1995  
*Über den kleinen Unterschied mit großen Folgen*
- GTZ, Abteilung 402** Methodenkompaß. Eine praktische Orientierungshilfe für  
Planungs- und Managementaufgaben im Umweltbereich;  
1996, 402/ 21 d PVI.  
*Eine Zusammenstellung von beteiligungs- und dialogorientier-  
ten Analyse- und Planungsmethoden, die gut zu ZOPP passen.  
Zwar speziell für den Umweltbereich entwickelt, aber in allen  
Sektoren einsetzbar*
- GTZ, Abteilung 402** Paulus, Stephan: Indikatoren der Institutionenentwicklung im  
Umweltbereich. Anregungen und Beispiele für Projektplanung  
und -management; 1996, 402/96 - 23 d PVI  
*Nützliche Hinweise über die Funktion von Indikatoren im  
Projektmanagement und wie man sie erarbeiten kann*

- GTZ, Abteilung 402** Zimmermann, Arthur / Markus Engler: Prozeßmonitoring. Eine Arbeitshilfe für Projektmitarbeiter/-innen; 1996, 402/96 - 22d RMSH  
*Sehr nützlich, nicht zuletzt wegen der Übersicht über eine ganze Reihe von Werkzeugen und praktischen Anwendungstips*
- GTZ, Abteilung 405** Fachtagung Berufsbildung Asien, Jakarta, 4.3. - 14.3.1996. Tagungsdokumentation; 1996  
*Überlegungen, wie sich die deutsche Förderung in einer zweiten Projektplanungsübersicht darstellen läßt - der PPÜ für den deutschen Beitrag*

### Literatur über ZOPP

- Bodemer, Klaus/  
Friedrich Bolay:** ZOPP - Zielorientierte Projektplanung. In: E+Z 2, 1985, S. 16-17.  
*Knappe Darstellung der Planungslogik und der Analyse-schritte der „klassischen“ ZOPP*
- Kievelitz, Uwe/  
Klaus Tilmes:** Zielorientierte Projektplanung. Ein entwicklungspolitisches Planungsinstrument und seine interkulturelle Problematik. In: Vierteljahresberichte. Probleme der internationalen Zusammenarbeit, 108, Juni 1987, S. 131-143  
(überarbeitet auch abgedruckt in Kohnert / Preuß / Sauer).  
*Eine Gegenrede zur Vorstellung, daß Menschen an Planungsverfahren anzupassen seien*
- Kohnert, Dirk/  
Hans-Joachim Preuß/  
Peter Sauer (Hrsg.):** Perspektiven Zielorientierter Projektplanung in der Entwicklungszusammenarbeit. München; Köln; London: Weltforum-Verlag, 1992 (Ifo-Studien zur Entwicklungsländerforschung; 22)  
*25 kritische Beiträge über ZOPP alter Prägung*

### Über Dienstleistung und Qualität

- Guaspari, John:** Ich weiß es, wenn ich's sehe, Königsteiner Wirtschaftsverlag, 1989, ISBN 3-923281-25-0  
*Eine moderne Fabel über Qualität*
- Huppert, Walter:** Dienstleistungsorientierung, „Non-Profit“-Perspektive und Situationsbezug  
In: GTZ/interact: Dienstleistungsorientiertes Management in der Bewässerung, Band 1 (Grundlagen). 1994
- Huppert, Walter:** Partizipation und Dienstleistungsorientierung.  
In: GTZ/interact: Dienstleistungsorientiertes Management in der Bewässerung, Band 1 (Grundlagen). 1994  
*Beispiele dafür, wie die Beteiligung von der Sache abhängt, um die es geht*

- Klaus, Peter:** Management der Qualität von Dienstleistungen.  
Zum „State-of-the-Art“ unter besonderer Berücksichtigung  
von Dienstleistungen der Technischen Zusammenarbeit in  
Entwicklungsländern.  
In: GTZ/interact: Dienstleistungsorientiertes Management  
in der Bewässerung, Band 1 (Grundlagen). 1994

### Strategische Planung

- Bryson, John M.:** Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations,  
San Francisco 1988, ISBN 1-55542-087-7  
*Ein Kochbuch für strategische Planungen im staatlichen und  
gemeinnützigen Bereich mit vielen praktischen Anregungen  
und Arbeitsmaterialien*
- Dörner, Dietrich:** Die Logik des Mißlingens.  
Strategisches Denken in komplexen Situationen.  
Reinbek bei Hamburg: Rowohlt 1989  
*Eine Fundgrube. Öffnet den Blick für die Fallstricke beim Planen*
- Littke, Hans-D.:** Projektmanagement – Methoden, Techniken, Verhaltensweisen.  
München; Wien: Carl Hanser Verlag, 1995. *Ein Standardwerk*
- Willke, Helmut:** Systemtheorie II: Interventionstheorie.  
Grundzüge einer Theorie der Intervention in komplexe Systeme.  
Stuttgart, 2. Auflage, 1996 (UTB 1800)  
*Vergleicht systemische Interventionen in der Therapie, Organi-  
sationsberatung und Politik; erörtert unkonventionelle Ansätze*

### Change Management

- Bleicher, Knut** Das Konzept Integriertes Management.  
Frankfurt: Campus, 1992  
*Eine gute Gesamtschau über den Managementansatz  
der „St. Galler Schule“*
- Doppler, Klaus/  
Christoph Lauterburg:** Change Management – Den Unternehmenswandel gestalten.  
Frankfurt; New York: Campus, 1994  
*Genauere Angaben hier: Deutschsprachiger Kochbuch-  
Klassiker für Veränderungsprozesse in Unternehmen*
- Lemke, Stefan G.:** Transfer-Management.  
Göttingen: Verlag für angewandte Psychologie, 1995  
(Schriftenreihe Psychologie und innovatives Management)
- Osterhold, Gisela:** Veränderungsmanagement: Visionen und Wege zu einer neuen  
Unternehmenskultur.  
Wiesbaden: Gabler, 1996, ISBN 3-409-18877-0  
*Ein Handbuch für Veränderungsprozesse in Organisationen  
auf der Basis systemischer Betrachtungsweise*

- Sülzer, Rolf/** Organisieren und Organisationen verstehen.  
**Arthur Zimmermann:** Wege der internationalen Zusammenarbeit.  
Opladen: Westdeutscher Verlag, 1996, ISBN 3-531-12881-7  
*Sehr brauchbar im TZ-Zusammenhang. Gibt den Diskussionsstand zur Organisationsentwicklung in der GTZ wieder*

### Planungsliteratur anderer Organisationen

#### **Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (DEH):**

Evaluierungsdienst: Zusammenarbeit Planen.  
Eine Arbeitshilfe für erfahrene Planer und solche, die es werden wollen, Bern 1992  
*Eine lesenswerte Zusammenstellung von Grundideen und praktischen Anregungen zur Projektplanung. Wir haben viel von dieser Broschüre profitiert*

#### **Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD):**

Manual for Programme and Project Cycle Management,  
Oslo 1994  
*Beschreibung der administrativen Schritte zur Bearbeitung von Projekten in der norwegischen Entwicklungshilfe*

#### **Foundation for Advanced Studies on International Development (FASID):**

Project Cycle Management.  
Management Tool for Development Assistance, Tokio 1993  
*Die japanische Version von ZOPP - mit Hilfe der GTZ entwickelt*

#### **Commission of the European Communities:**

Manual Project Cycle Management. Integrated Approach and Logical Framework, 1993  
*Eng an den klassischen ZOPP-Ansatz angelehntes Handbuch der Europäischen Union*

# Anhang 2: Geschichte der ZOPP

## 1 Entstehung

Die Vorgeschichte der ZOPP beginnt mit der Gründung der GTZ als privatrechtliches Unternehmen im Jahre 1975. Die Absicht, in der Technischen Zusammenarbeit zu flexibleren und effizienteren Handlungsformen zu kommen, bezog sich nicht nur auf die Organisationsform als Unternehmen, sondern auch auf die Einführung moderner Managementinstrumente. Die Überlegungen konzentrierten sich schon früh auf den international bekannten und eingeführten „Logical Framework Approach (LFA)“, der als umfassendes Management-Instrument eine Grundlage für Planung, Implementierung und Evaluierung darstellt.

In den siebziger Jahren hat die GTZ auf Wunsch des BMZ den LFA in Projekten erprobt. Nach ersten positiven Erfahrungen führte die GTZ 1980/81 eine Pilotphase durch und entwickelte den LFA zu ZOPP weiter. Schritte wie Beteiligten-, Problem- und Zielanalyse traten als neue Elemente hinzu. Die Teamarbeit in interdisziplinären und interkulturellen Gruppen, also Workshops unter Beteiligung von GTZ, Partnerorganisationen und Zielgruppen, wurde immer mehr zur Norm.

Das neue Berufsbild des ZOPP-Moderators entstand. Hunderte von Moderatoren wurden in Deutschland und den einzelnen Partnerländern geschult.

Zu den Workshops gehörte auch die Visualisierung der Arbeitsschritte und Ergebnisse mittels kleiner bunter Kärtchen.

## 2 Logical Framework

Die GTZ übernahm die Projektplanungsübersicht (engl.: Logical Framework, Logframe) in den ZOPP-Ansatz. Diese besteht im Original aus 16 Feldern. Sie enthalten die wesentlichen Elemente eines aus dem MbO (Management by Objectives)-Ansatz abgeleiteten Projektverständnisses. Die Felder der Matrix sind nach einer logischen Struktur in vier Spalten angeordnet: Die linke Spalte enthält die Entwicklungshypothese des Projekts mit den Elementen Oberziel, Projektziel, Ergebnisse und Aktivitäten, verbunden durch „Wenn-Dann“-Beziehungen. Die zweite Spalte ent-

hält „Objektiv nachprüfbare Indikatoren“ für Oberziel, Projektziel und Ergebnisse. Die dritte Spalte ordnet den Indikatoren „Quellen der Nachprüfbarkeit“ zu. Die vierte Spalte enthält die Annahmen zu jeder Planungsebene. Dem Feld für Aktivitäten zugeordnet ist das Feld „Mengengerüst und Kosten“. Der Verantwortungsbereich des Projektmanagements umfaßt die Felder Ergebnisse, Aktivitäten und Mengengerüst/Kosten („steuerbare Größen“).

## 3 Einführung

Formal wurde ZOPP 1983 zunächst durch eine Organisationsanweisung vorläufig und 1987 durch den Organisationshandbuchbeitrag 4211 als verbindliche Regelung eingeführt und fest mit den wichtigsten Meilensteinen des Projektzyklus verknüpft.

Bis Ende 1988 hatte die GTZ alle Führungskräfte sowie Mitarbeiter, die mit der Projektdurchführung befaßt waren, und Unterauftragnehmer in der ZOPP-Methode und ihrer Anwendung geschult. Die Beherrschung von ZOPP wurde zu einer notwendigen Voraussetzung für Beförderungen und Karrieren. Bis heute gibt es ein umfangreiches Schulungsprogramm in ZOPP auf allen Ebenen, im In- und Ausland.

ZOPP wurde zum Markenzeichen der GTZ in den Partnerländern.

Im Zuge der Regionalisierung der Zentrale im Jahre 1989, wobei auch der Bereich Planung und Entwicklung entstand, wurden die Zuständigkeiten für die Anwendung, nicht aber der Gehalt oder die Verbindlichkeit geändert. Nach und nach hat die GTZ in Absprache mit dem Auftraggeber BMZ alle Instrumente des Projektmanagements auf die ZOPP-Basis umgestellt, zum Beispiel die Gliederung der Projektbeschreibung, die Projektfortschrittsberichte, die Fortschrittskontrollen usw.

## 4 Verbreitung

Die Projektpartner der GTZ reagierten positiv. Oft war der Hinweis zu hören: „Zum ersten Mal hören uns die Geber richtig zu.“ Auch die logische Stringenz, Problemorientierung und hierar-

chieübergreifende partizipative Arbeitsweise gefielen. Zahlreiche Partnerorganisationen begannen, ihre innere Arbeitsweise auf ZOPP-ähnliche Verfahren umzustellen.

Andere Institutionen der internationalen Zusammenarbeit zeigten Interesse an dieser Methode. Einige entsprechende Veröffentlichungen von NORAD, DANIDA, der ADB, der Europäischen Union, der japanischen FASID und der Schweizer DEH sind im Anhang 1 kurz dargestellt. ZOPP ist in den unterschiedlichsten Formen an zahlreichen Universitäten, meist in Studiengängen mit Entwicklungsländer-Bezug, zum festen Bestandteil des Lehrplans geworden.

### 5 Kritik

In den neunziger Jahren mehrten sich im Umfeld und auch in der GTZ selbst kritische Stimmen zu ZOPP. Obwohl weder in den Unterlagen noch in den Schulungen so beabsichtigt, fanden viele ZOPP-Seminare in schematischer, ja ritualisierter Form statt, die den jeweils unterschiedlichen Situationen in den Projekten nicht hinreichend gerecht wurde.

Teilnehmer in ZOPP-Workshops fühlten sich manchmal als passive Objekte einer Workshop-Regie, die sie nicht durchschauten. Viele Mitarbeiter, Partner und Zielgruppenvertreter erlebten ZOPP als Machtinstrument der Zentrale. Man fühlte sich „gezoppt“. Die künstliche Situation in Workshops erzeuge Projektkonzepte, die mehr die Zufälligkeiten des Tages widerspiegeln als wirklich durchführbare und realistische Pläne, die einen tragfähigen Kompromiß darstellten. ZOPP bestand aus der Sicht vieler Betroffener nur noch aus Workshops und Kärtchen, die mit der praktischen Realität im Projektalltag wenig zu tun hatten.

Die Verkürzung von Projektplanung auf Workshops führte dazu, daß die Beteiligung von Zielgruppen an der Planung und eine differenzierte Wahrnehmung der unterschiedlichen Sichtweisen der Betroffenen im Gegensatz zur eigentlichen Absicht von ZOPP zu kurz kamen.

Manche Planer fanden die starke Problemorientierung lähmend, weil damit eine rückwärts-gewandte und zu Schuldzuweisungen verleitende Betrachtungsweise einherging.

Die GTZ hat sich zwischen 1992 und 1995 aktiv mit den Fehlentwicklungen der ZOPP aus-

einandergesetzt. Unter Leitung der Bereichsleiter fand ein internes Projekt mit dem Titel „Planung und Nachhaltigkeit“ statt. Im Rahmen dieses Projektes präziserte die GTZ ihr Qualitätsverständnis für das Projektmanagement, flexibilisierte das Vorgehen bei der Projektvorbereitung und entwickelte den Managementrahmen PCM.

### 6 Weiterentwicklung

Parallel zur unbefriedigenden Form der Anwendung, aber auch als bewußtes Gegengewicht zu diesen kritischen Stimmen entwickelten sich in der Praxis zahlreiche neue Formen der Projektplanung. Kreative Moderatoren bauten „nicht vorgesehene“ Elemente in die Workshops ein, veränderten die Abfolge der einzelnen Schritte und ließen Teile weg bzw. führten völlig neue Schritte ein. ZOPP begann zu leben, unkoordiniert und selbstorganisiert.

Als Alternative zum ursprünglichen ZOPP-Vorgehen wurden neue Schrittfolgen entwickelt, etwa SINFONIE® als methodischer Instrumentenkasten mit 12 Schritten zum besseren Verständnis systemischer Zusammenhänge und zur Entwicklung von Handlungsstrategien in komplexen Systemen.

Die GTZ ihrerseits lockerte die überkommenen Vorschriften. Schon 1990 waren Hinweise für den flexiblen und wirtschaftlichen Umgang mit ZOPP im Organisationshandbuch aufgenommen worden. 1996 wurde der Handbuchbeitrag 4211 außer Kraft gesetzt. An seine Stelle trat eine Prozeßinformation über das Verfahren der Angebotserstellung (siehe Anhang 1). Schließlich beschloß die Geschäftsführung, im Zuge der Dezentralisierung (1996 bis 1998) alle Organisationsvorschriften, die mit der Projektbearbeitung zu tun haben und nicht der GTZ von außen zwingend vorgeschrieben sind, zur flexiblen Handhabung im Einvernehmen der jeweils Betroffenen freizugeben.

Das BMZ führte in den Jahren 1993 bis 1996 eine Serienevaluierung der Theorie und Praxis von ZOPP durch. Fazit: ZOPP müsse auf jeden Fall beibehalten werden. Aber Anpassungen im Konzept und in der Durchführung seien notwendig. ZOPP müsse realistischer werden und die sozialen Zusammenhänge besser berücksichtigen.



Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
Postfach 51 80  
65726 Eschborn  
Telefon: 0 61 96 79-0  
Telex: 4 07 501-0 gtz d  
Telefax: 0 61 96 79-11 15  
Internet: <http://www.gtz.de>