

## **Georg Sticker, Dipl. Päd., Kampala, Uganda**

Head of HORIZONT3000 (Austrian organisation for development co-operation) regional office in Kampala, Uganda; working in the field of development cooperation since 1982; previous missions for several years as project manager and consultant in Columbia, Indonesia, Argentina and Kenya, several publications on loan programmes, promotion of small-scale enterprises, human resources development and conflict intervention  
*Leiter des HORIZONT3000 (Österreichische Organisation für Entwicklungszusammenarbeit) Regionalbüros Ostafrika in Kampala, Uganda; seit 1982 beruflich in der Entwicklungszusammenarbeit tätig, mehrjährige berufliche Auslandsaufenthalte als Projektleiter und Berater in Kolumbien, Indonesien, Argentinien und Kenia; mehrere Publikationen zu Kreditprogrammen, Förderung von Kleinunternehmen, Personalentwicklung und Konfliktarbeit*

---

### **There is no shortcut to development Projektmanagement – Theorie und Praxis Erfahrungen in Ostafrika**

#### *Abstract*

*In the course of the last 30 years and with the growing professionalisation of development cooperation a great number project planning and management methods have been elaborated. But can we really steer human development? Can the future of people and peoples, and as a consequence the development of social factors really be planned and directed according to strict cause and effect principles? From a practical point of view the concept of Project Cycle Management (PCM), which is based on „western“ deductive logic, seems not yet to live up to the high expectations of its originators. The author, who gained ample practical experience during the management of projects in Eastern Africa, investigates the effect of project management on the identity of non-governmental organisations (NGOs). To what extent has this management tool changed their working methods and the demands on their personnel, how has it contributed to local projects and their quality and what it has done for the notion of „partnership“ between NGOs and local partners? He also gives a prospect about possible changes of project management so as to make it an effective instrument in the context of African development cooperation.*

\*\*

Beginnen wir mit einigen Fragen: Lässt sich menschliche Entwicklung managen? Lassen sich menschliche und damit soziale und gesellschaftliche Entwicklungen im Sinne einer eindeutigen Zuordnung von Ursache und Wirkung planen und durchführen? Wenn wir heute den Hebel A in B bewegen, wird es den Menschen in der Region C dann in Zukunft besser gehen? Und können wir die dafür notwendige Zeit und den Ressourceneinsatz vorab definieren?

#### **Gutmenschentum vs. Professionalisierung**

In der Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) hat sich der Begriff Projektmanagement erst in den letzten 25 Jahren klarer herausgebildet. In der Gründerzeit

der 50er und 60er ging es wesentlich pragmatischer zu: Projekte wurden schlichtweg durchgeführt, und wenn die Durchführung erfolgt und das Geld vernünftig abgerechnet war, war damit das Ziel erreicht. Man folgte dem Prinzip: Es gibt nichts Gutes, außer man tut es. Im Zuge der Professionalisierung der EZA und dem Wunsch folgend, das oft belächelte „Gutmenschentum“ gegen ein professionelleres Image einzutauschen, und gleichzeitig natürlich auch mit dem Bestreben, die wenigen Mittel effektiver und effizienter einzusetzen, wurden in den letzten 30 Jahren zahlreiche komplexe Methoden zu Projektplanung und -durchführung entwickelt. Eine ganze Wissenschaft entstand dazu, und entsprechende Fortbildungsveranstaltungen finden sich heute im Personalentwicklungs-Portfolio jeder größeren Entwicklungsorganisation. So mancher Kritiker wirft dazu die Frage auf, inwieweit hier im Vergleich zu den faktisch doch extrem geringen Mitteln für die EZA nicht zuviel des Guten getan wird und dadurch der Überbau möglicherweise doch zu sehr überhand nimmt (vgl. dazu die Debatte um das 0,7 %-Ziel).

Professionelles Projektmanagement ist jedenfalls heute aus kaum einem Projekt mehr wegzudenken. Dazu gehört nicht nur die operative Durchführung, sondern bereits die Kreativ- und Planungsphase, in der Vorstudien wie *feasibility-studies*, *needs assessment* oder *baseline surveys* eine erste Stufe der Projektabwicklung darstellen. Diesen folgen konkretere Planungsschritte (z. B. Workshops mit Betroffenen oder zumindest mit lokalen Implementierungspartnern), die das Ziel verfolgen, Resultate, Akteure und Aktivitäten auf einer Zeitleiste festzulegen. Ergänzt werden diese Projektphasen durch Kostenplanung, Budgetdefinition und Risikoabschätzung. Zusätzlich werden von einigen Gebern Verträglichkeitsprüfungen u.a. für die Bereiche Umwelt, Gender und Konflikt erwartet. Am Ende des Planungsprozesses steht in der Regel ein Projektdokument, welches sich im Sinne einer zielorientierten Projektplanung in seinem Kern auf einen sog. *Logframe* bezieht. In diesem werden erwartete Resultate und Ziele, Aktivitäten, Ressourcen und etwaige Voraussetzungen oder Risiken einander zugeordnet. Dass all dies nicht nur einer erheblichen Fachkompetenz, sondern auch eines Zeit- und Ressourceneinsatzes bedarf, ist keine Frage. In der Regel vergehen zwischen erster Projektidee und Finanzierungszusage 12 bis 18 Monate.

Im Vordergrund der als *Project Cycle Management* (PCM) bekannten Verfahrensweise stehen die verfolgten Ziele, vor allen Dingen aber die angestrebten Resultate. Weniger als an den durchgeführten Aktivitäten wird daran in erster Linie der Projekterfolg gemessen. Die zentrale Frage bezieht sich nicht (mehr) darauf, was GEMACHT, sondern was ERREICHT wurde. Das PCM – auch wenn es eine Vielzahl von Ausprägungen dazu gibt – hat sich als das Standardinstrument schlechthin für Planung, Monitoring und Evaluierung (= Projektmanagement) von EZA-Vorhaben auch im Bereich der NGOs etabliert.

### **Vertikal vs. Kreis**

Das Projektmanagement von EZA-Vorhaben ist stets wertorientiert, denn Entwicklungszusammenarbeit ist *sui generis* nicht wertfrei: Sie will eine bessere Lebenssituation für bestimmte Bevölkerungsgruppen schaffen. In den Achtzigerjahren wurde die *Option für die Armen* formuliert – eine klare ethische und politische Positionierung. EZA stand auf der sozialen Seite der sich globalisierenden Welt. Sie war mehr als ein neutraler Katalysator; sie war parteiisch und zielgerichtet.

Wie bei Bildung allgemein geht es um mehr als das technische Vermitteln von Wissen – es geht um Veränderungsprozesse durch und von Menschen. Daran müsste sich eigentlich ein gutes Projektmanagement messen lassen. Effektivität und Effizienz sind dabei wichtige, aber nicht ausschließliche Parameter. Die Frage darf deshalb nicht lauten, ob es ein (gutes) Projektmanagement gibt, sondern welche Form des Managements am ehesten dem Charakter der EZA und deren Zielen entspricht. Hier treffen Konzepte und Praxis allerdings nicht immer positiv aufeinander.

Projektmanagement-Instrumente wie PCM sind in ihrem Kern und in ihrer Struktur auf „westliche“ deduktive Logik aufgebaut. Die verschiedenen Ebenen und Schritte leiten sich „logisch“ voneinander ab, bedingen einander. Die Projektumsetzung folgt diesen Schritten. Die zugrunde liegende deduktive Logik harmoniert – um es vorsichtig auszudrücken – aber nicht immer mit den eher situativen oder auch ganzheitlichen Komponenten afrikanischen Lebensverständnisses. Statt „ableitend“ wird dort eher „im Kreis gedacht“. Man bewegt sich um ein Problem, nähert sich, entfernt sich, bis man schließlich zu einer Lösung kommt. Nicht unbedingt muss  $A$  gleich  $C$  sein, wenn  $A$  gleich  $B$  und  $B$  gleich  $C$  sind. Bei „Palaver unterm Baum“<sup>1</sup> spielt Zeit- und Ressourceneffektivität zudem keine große Rolle.

### **Betriebswirtschaft vs. Kreativität**

Die qualitativen Anforderungen an Projektplanung und Projektrealisierung sind in den letzten Jahren insbesondere aufgrund der Vorgaben staatlicher und multilateraler Geber drastisch gestiegen. Die korrekte Erstellung eines Projektantrages für EU-Mittel erfordert derart umfassende Detailkenntnisse, dass nur größere Entwicklungsorganisationen entsprechendes Know-How aufbauen können. Kleinere Organisationen müssen dieses bei freien Konsulenten einkaufen. Beides kostet Geld. Zu beachten ist dabei, dass auf der einen Seite damit mehr Qualität in der Planungsphase gesichert wird, auf der anderen Seite die ausgefeilte und anspruchsvolle Systematik das Fördern von kleineren, kreativeren und unkonventionelleren Ansätzen und Projektideen erschwert oder verhindert.

Entwicklungsorganisationen müssen sich darüber hinaus zunehmend aus den Umsätzen finanzieren. Gibt es zwar noch eine Grundfinanzierung des Verwaltungsaufwandes, so gehören die Akquise von Projektaufträgen und die Teilnahme an Ausschreibungen dennoch zum ökonomischen Überlebensalltag vieler Organisationen. Leistungsdruck und Konkurrenz beleben bekanntermaßen das Geschäft; ob sie letztendlich auch die Qualität in der Entwicklungsarbeit erhöhen, muss erst noch bewiesen werden. Je mehr die betriebswirtschaftlichen Parameter – auch wenn es nicht um Gewinnabsicht geht – eine Rolle spielen, desto weniger sehen sich Organisationen in der Lage, kleinere, unpopuläre oder risikoreichere Projekte durchzuführen. Gleichzeitig muss auch mehr auf die Kostenseite des Projektmanagements geachtet werden. Eine intensive Betreuung eines Projektes über 50.000 EURO zu 7 % wie bei Projekten der Europäischen Kommission „rechnet sich“ schlichtweg nicht.

---

<sup>1</sup> *Palaver* (port. "palavra" bedeutet "Unterredung", zu lat. "parabola"), im 18. Jh. von portugiesischen Händlern verwendete Bezeichnung für Verhandlungen mit den einheimischen Afrikanern; dann von diesen übernommen in der Bedeutung "Versammlung". Über das Englische in die dt. Umgangssprache eingegangen (dort im Sinne von "langes Hinundhergerede" mitunter auch negativ konnotiert).

### **Planbarkeit vs. unsichere Realität**

Projektmanagement erfolgt anhand definierter Zeitlinien. Aktivitäten, Ziele und Ressourcen sind einem Ablaufraster zugeordnet. Über dieses Gesamtraster (*workplan*) erfolgt in der Regel die Bewertung der Projektimplementierungsqualität. Abweichungen davon bedürfen zumeist einer besonderen Genehmigung seitens des Finanzgebers. Gerade in Afrika findet Entwicklungsarbeit aber in einem recht dynamischen Rahmen statt. Dazu gehören ethnische oder politische Instabilitäten, Flüchtlinge, extreme Klimabedingungen, mangelhafte Infrastruktur wie fragile Stromversorgung oder unzuverlässige Kommunikation. Wenn immer wieder tagelang der Strom ausfällt, sind Effektivität und Einhaltung des Zeitplans erheblich gefährdet; wenn heftige Regenfälle Brücken oder Straßen für Tage oder Wochen unpassierbar machen, kann ein noch so ausgeklügelter Plan schnell zu Fall kommen. Dazu kommen möglicherweise Korruption, Behinderung durch missgünstige Personen, Importprobleme oder auch individuelle Krisen.

### **Geber vs. Partner**

Die Erfordernisse des Projektmanagements wirken sich auch auf die Beziehung zwischen den europäischen NGOs und den lokalen Partnern aus. Narrative Berichte, Abrechnungen und Zwischen- bzw. Endevaluierungen haben einen hohen Stellenwert und erfordern einen erheblichen Ressourceneinsatz sowohl in finanzieller als auch personaler Hinsicht. Dieser fehlt dann für die Bereiche Partnerdialog und Partnerberatung oder für den Aufbau lokaler Kapazitäten/Kompetenzen. Letzteres ist aber gerade für die Akteure aus dem NGO-Sektor ein zentrales Anliegen, da sie in der Regel Projekte nicht selber durchführen, sondern lokale Partner bei der Projektumsetzung unterstützen oder Projekte gemeinsam mit diesen implementieren. Projektmanagement sollte sich daher mehr am Charakter der jeweiligen institutionellen Beziehung orientieren. Die immer strikteren Rahmenbedingungen für das Projektmanagement führen aber schrittweise zu einem klaren Hierarchie- und Forderungsverhältnis zwischen europäischer und lokaler NGO, unter welchem die Komponenten Solidarität, Dialog und Austausch deutlich leiden. Aus *Partnern in Solidarität für eine bessere Welt* wird so rasch ein reines Projekt-Joint-Venture gemäß den Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Projektabkommen zwischen NGOs und staatlichen Gebern – und in der Folge zwischen NGOs und lokalen Partnern – umfassen mittlerweile 20 bis 30 Seiten gepackt mit juristischen Klauseln und Absicherungen. Die Frage bleibt nur: Was nützt in der Praxis der Gerichtsstand Wien bei einem Streit zwischen einer österreichischen NGO und einem lokalen Partner im Südsudan?

### **Fazit**

Ein qualitativ gutes Projektmanagement muss sich vor allem an den Zielen der Intervention, an den Betroffenen und den Charakteristiken der beteiligten Akteure orientieren. Die administrativen Rahmenbedingungen der Geberseite dürfen nicht alleinige Priorität haben. So verführerisch auch intellektuell ausgefeilte Methoden sind – wenn sie nicht der Handlungsrealität der Betroffenen entsprechen, befriedigen sie nur den Professionalismus der Geberseite, fördern aber nicht den Nutzen für die Betroffenen.