

Situationsanalyse in beratungsorientierten Projekten der Deutschen Technischen Zusammenarbeit

Eberhard Bauer und Volker Hoffmann*

1 Einleitung

Die Analyse der Situation von Zielgruppen (Probleme, Potentiale, 'felt needs') ist eine Grundvoraussetzung für erfolgreiche Beratungsarbeit¹. Deshalb läßt die GTZ² seit Anfang der siebziger Jahre prinzipiell zu Beginn von Beratungsprojekten eine sorgfältige Situationsanalyse durchführen. Dies und andere Prinzipien für nachhaltige Beratungsarbeit sind im GTZ/BMZ³ Beratungshandbuch dokumentiert⁴. Das Beratungshandbuch ist die zwischen GTZ und BMZ abgestimmte Grundlage für die Planung und Durchführung von Beratungsprojekten innerhalb der Technischen Zusammenarbeit.

Ein Jahrzehnt nach Erscheinen des Beratungshandbuchs hat die GTZ im Rahmen einer Eigenmaßnahme untersuchen lassen, inwieweit diese Grundlagen Eingang in die praktische Beratungsarbeit gefunden haben. Im Rahmen dieser Eigenmaßnahme wurden zwischen 1989 und 1992 ausgewählte Beratungsprojekte der GTZ vor Ort analysiert und die Daten in den Jahren 1993 und 1994 ausgewertet.

2 Forschungsschwerpunkte

Die Untersuchungsschwerpunkte lassen sich in folgenden Fragestellungen zusammenfassen:

- Inwieweit werden die konzeptionellen Grundlagen der Beratung (GTZ/BMZ Beratungshandbuch (1)) bei der Planung und Umsetzung von Beratungsansätzen in der Praxis berücksichtigt?

* Eberhard Bauer und Prof. Dr. Volker Hoffmann arbeiten im Fachgebiet 'Landwirtschaftliche Kommunikations- und Beratungslehre' der Universität Hohenheim, (430A), 70593 Stuttgart.

¹ vgl. Morss et al., 1976; Morss et al., 1985; BMZ, 1990

² Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

³ Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit

⁴ vgl. Albrecht et al., 1987/1988

- Wie gehen die für die Beratung zuständigen Fachkräfte in den Projekten bei der konzeptionellen Entwicklung und Durchführung der einzelnen Bereiche der Beratung vor und welche Probleme treten dabei auf?
- Welche Lösungsansätze sind für Schwerpunktproblembereiche in der seitherigen Arbeit erkennbar und wie weit sind diese erprobt?
- Welche Voraussetzungen (personell, materiell usw.) müssen für den nachhaltigen Erfolg der jeweils entwickelten (Teil)ansätze gegeben sein bzw. unter welchen Voraussetzungen wären diese (Teil)ansätze zum Scheitern verurteilt?

Dabei wurden für den Teilbereich Situationsanalyse insbesondere folgende Fragestellungen untersucht:

- Welcher Stellenwert wird der Situationsanalyse bei der grundsätzlichen Bestimmung des Projekttyps eingeräumt?
- Inwieweit werden die einzelnen Bereiche der Situationsanalyse während der ersten Stadien der Projektplanung abgedeckt?
- Welche Rolle spielt die Situationsanalyse während der Projektdurchführung (begleitende Situationsanalyse)?
- Inwieweit ist der Zusammenhang zwischen den in der Situationsanalyse erfaßten Problemen und Potentialen der Zielgruppen und den Beratungsmaßnahmen sichtbar?

3 Untersuchungsmethodik

Grundlage der Untersuchung sind 24 GTZ-Projekte in Durchführung, die nach den folgenden Kriterien ausgewählt wurden:

- Die Projekte müssen beratungsorientiert sein (sie sollten den Auf- und Ausbau von Beratungseinrichtungen auf staatlicher, nichtstaatlicher und auf Zielgruppenebene zum Ziel haben).
- Die Projekte müssen armutsorientiert sein (die spezifischen Zielgruppen des Projekts sollten zum ärmeren Teil der Bevölkerung in der Zielregion gehören).
- Die Projekte sollten zum Untersuchungszeitpunkt mindestens 3 Jahre in Durchführung sein (um verfolgen zu können, wie das Projektteam bei der Entwicklung des Beratungsansatzes vorgegangen ist, welche Probleme bei der Durchführung aufgetaucht sind und wie man damit umgegangen ist usw.).
- Die Projekte sollten nach Meinung des Verantwortlichen in der GTZ-Zentrale in ihrem Beratungsansatz oder Teilen davon beispielhaft sein (beispielhaft im Grad der beratungsrelevanten Ziele und ihrer nachhaltigen Erreichung, insbesondere auf Zielgruppenebene).

Dies bedeutet, daß die folgende Beschreibung der Situation nicht auf den Durchschnitt aller beratungsorientierten Projekte zutrifft, sondern auf die vermutlich erfolgreichereren.

In einem ersten Schritt wurden 24 ausgewählte Projekte in der GTZ-Zentrale voruntersucht⁵. Auf Grund der Ergebnisse wurden 7 besonders 'vielversprechende' Projekte für weitergehende Untersuchungen ausgewählt und vor Ort untersucht⁶. Kriterien für Erfolg orientierten sich an den im Beratungshandbuch ausgesprochenen Empfehlungen für die einzelnen Bereiche der Beratung⁷.

4 Der Begriff der Situationsanalyse

Unter 'Situationsanalyse' verstehen wir die Sammlung und Auswertung von Daten zur Gewinnung des notwendigen Einblicks in die Problemsituation von Zielgruppen in einem bestimmten Gebiet und der Identifizierung von Ansatzstellen für Problemlösungen. Dieser Prozeß muß notwendigerweise zusammen mit den Zielgruppen erfolgen. Für beratungsorientierte Entwicklungsprojekte im ländlichen Raum sind dabei in der Regel folgende Bereiche von besonderer Bedeutung und müssen in der Situationsanalyse während der verschiedenen Planungsschritte ausreichend erfaßt werden:

- 'allgemeine Informationen' über das Projektgebiet wie z.B. Böden, Klima, soziale und technische Infrastruktur, Bevölkerungsdichte, -wachstum und -zusammensetzung usw. und
- 'spezifische Informationen' über die Zielbevölkerung wie z.B. deren soziale und wirtschaftliche Schichtung, vorherrschende Betriebssysteme, Ressourcen/ Ressourcenengpässe, Probleme/Prioritäten, Werte/Normen der einzelnen Bevölkerungsgruppen usw..
- Informationen über die jüngste Entwicklung und Erfahrungen mit staatlichen und nichtstaatlichen Unterstützungsangeboten bzw. mit Selbsthilfe auf Dorfebene. Das Rahmenmodell organisierter Beratung⁸ gibt einen Überblick über die relevanten Untersuchungsbereiche.

Diese Informationen sollten die Grundlage für die Bestimmung der Zielgruppen und deren Differenzierung in 'homogene' Teilzielgruppen, für die Identifizierung von prioritären Problemen, für die Bestimmung des Projekttyps und die Definition von Projektzielen sowie für die Ableitung von Maßnahmen und wirksamen Methoden

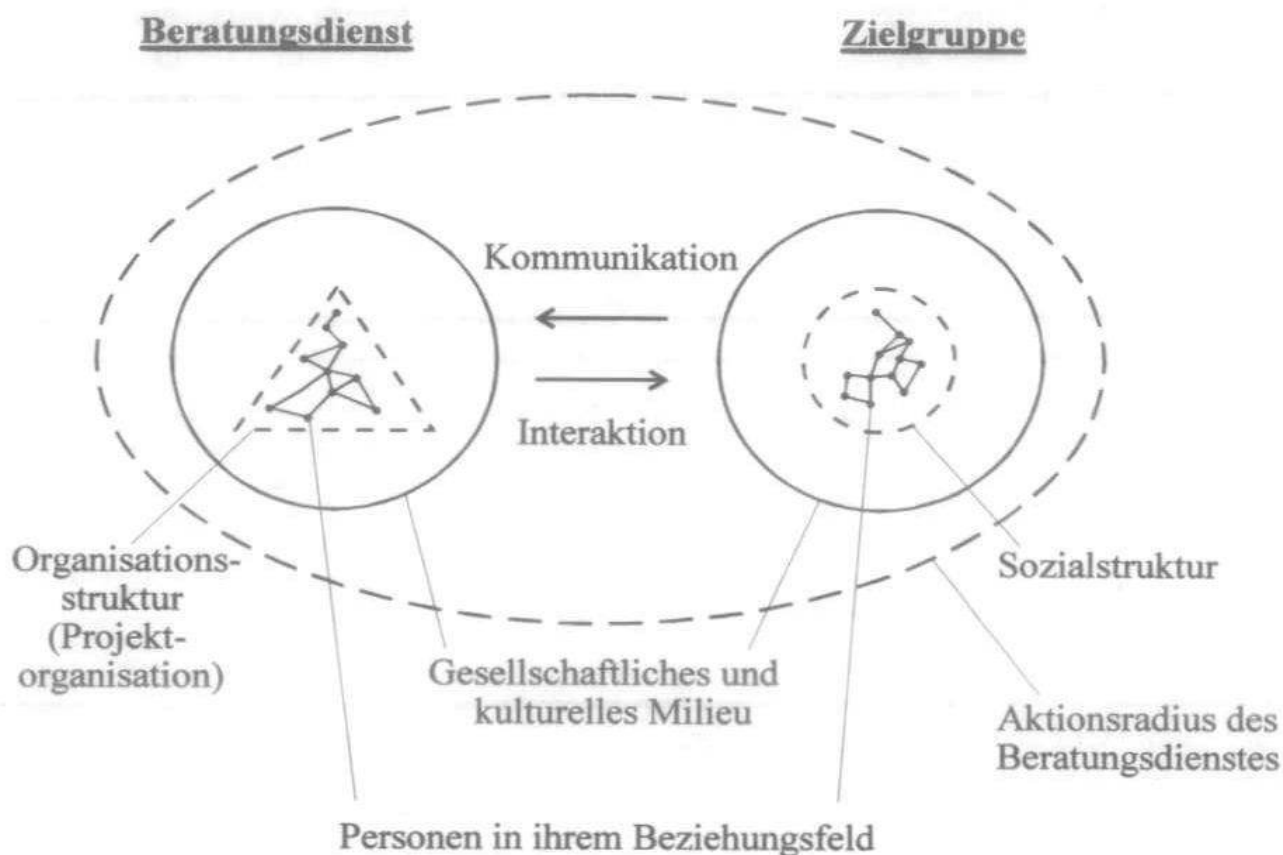
⁵ Bauer, E., 1989

⁶ Bauer, E., 1992

⁷ zusammengefaßt in Bauer, E., Hoffmann, V; Keller, P., 1991

⁸ entnommen aus Albrecht et al., 1987, S. 64

der Beratung bilden. Darüber hinaus stellen die in der Situationsanalyse erfaßten und analysierten Daten die 'IST' Situation vor Projektbeginn dar. Sie sind damit die 'klassische' Datengrundlage der Evaluierung von Projekten.



Rahmenmodell organisierter Beratung

Unter 'begleitender Situationsanalyse' verstehen wir die Sammlung und Analyse von Daten während der Projektdurchführung. Es geht hier zum einen um die Vervollständigung der in der Situationsanalyse erhobenen Datenbasis und zum anderen um die Schaffung der Grundlagen für die Projektsteuerung und für die Beurteilung der Akzeptanz und Wirksamkeit von Maßnahmen.

5 Untersuchungsergebnisse

Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf Probleme im Zusammenhang mit der Beratungsarbeit innerhalb von Projekten. Dies heißt nicht notwendigerweise, daß Projekte mit schwerwiegenden Problemen in der Beratung auch Mißerfolge in der Erreichung der Projektziele waren. Individuelle Beratungsprojekte, können durchaus erfolgreich sein, auch wenn sie sich nicht oder nur wenig an den GTZ/BMZ Beratungsgrundlagen orientiert haben. Andere, die sich stark an diesen Grundlagen orientiert haben, können durchaus an ihren übergeordneten Zielsetzun-

gen scheitern. Erfolg und Mißerfolg hängen nicht nur von der Vorgehensweise in der Beratung, sondern von vielen anderen Faktoren ab.

Die im folgenden beschriebenen Ergebnisse beziehen sich sowohl auf die Voruntersuchungen in der GTZ-Zentrale als auch auf die Recherchen vor Ort.

In den meisten Projekten, in denen man detaillierte 'baseline' Studien vor Beginn der Projektdurchführung erstellt hat (meist Projekte der Ländlichen Regionalentwicklung), ist oft kein Zusammenhang zwischen der gesammelten Information und der späteren Maßnahmenableitung erkennbar. Es wäre zu fragen, wozu man diese Daten dann gesammelt hat.

In der Mehrzahl der untersuchten Projekte (meist monosektoral ausgerichtete Projekte) beschränkt sich die Situationsanalyse auf vorgegebene, fachspezifische Probleme. Man kann den Stellenwert dieser Probleme im gesamten Problemumfeld potentieller Zielgruppen in der Regel nicht einschätzen. Eine solche beschränkte Situationsanalyse wirft gleich mehrere Probleme auf. Zum einen wird durch die Art der Datensammlung schon eine Problemsituation suggeriert, die möglicherweise nicht den Schwerpunktproblemen potentieller Zielgruppen entspricht. Zum anderen ist durch die mangelhafte Dokumentation von Daten in anderen Bereichen die Einschätzung von Auswirkungen möglicher Maßnahmen auf Schwerpunktprobleme nicht immer möglich. Somit ist vermutlich schon in einer zu speziell ausgerichteten Situationsanalyse (deren Begrenztheit freilich durch die Vorentscheidung über die Art des Projektes beeinflusst wird) eine Ursache für die mögliche spätere Nicht-Akzeptanz von Innovationen zu suchen (auch wenn diese aus rein fachlicher Sicht bestechend waren).

Informationen über die Zielgruppen selbst hatte man in den meisten der untersuchten Projekte nur unzureichend erfaßt. Dies betrifft 'Projekte der Ländlichen Regionalentwicklung' ebenso wie monosektoral ausgerichtete Projekte. Es konnte deshalb zwangsläufig keine sinnvolle Definition bzw. Differenzierung von Zielgruppen in diesen Projekten vorgenommen werden. Konsequenterweise ist in diesen Projekten eine problem- und zielgruppenbezogene Ableitung angepaßter Beratungsmaßnahmen nicht möglich. Auch in Projekten, in denen die Datengrundlage für eine sinnvolle Definition von Zielgruppen und deren Differenzierung in Teilzielgruppen ausreicht (und eine solche vorgenommen wurde), kann man oft beobachten, daß dies nicht zu einer teilzielgruppenspezifischen Maßnahmenableitung geführt hat. Es wäre auch hier zu fragen, wozu man Zielgruppen definiert und differenziert, wenn dies zu keinem Zeitpunkt einen erkennbaren Einfluß auf die Ableitung von Maßnahmen hatte.

In einigen Projekten hat man zwar Zielgruppen während der Planungsphase oder der ersten Phase der Projektdurchführung definiert und nach sinnvollen Kriterien differenziert. Trotzdem hat man auch in den meisten dieser Projekte die Zielgruppen nicht oder nur oberflächlich analysiert. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersu-

chung legen nahe, daß sich der gänzliche Verzicht auf eine detaillierte Analyse der Zielgruppen früher oder später auf jeden Fall rächt: entweder man hat Neuerungen entwickelt, die nicht übernommen werden oder man stellt fest, daß man nicht die Zielgruppe erreicht hat, die man eigentlich nach entwicklungspolitischen Kriterien erreichen wollte. Im günstigsten Fall hat man durch die Unterlassung einer eingehenden Analyse der Zielgruppen nur Zeit verloren, im schlimmsten Fall deren Vertrauen.

Abgesehen von zwei in die Recherchen miteinbezogenen Frauenförderungsprojekten hat man der Erfassung autochthoner Zielgruppenorganisationen und den mit diesen gemachten Erfahrungen in der Planungsphase kaum Bedeutung beigemessen. Damit verzichtet man auf eine mögliche Nutzung derartiger Organisationsformen zumindest während der ersten Zeit der Projektdurchführung.

6 Empfehlungen für die zukünftige Projektarbeit

Während der Projektplanung vor Beginn der Projektdurchführung sollte die Situationsanalyse eine zentrale Stellung einnehmen. Dies betrifft alle für potentielle Zielgruppen wichtigen Bereiche sowohl natürlich/technischer als auch sozio-ökonomisch bzw. kultureller Art. Dabei sollte man nur so 'tief' gehen, daß man mit relativer Sicherheit für die Zielgruppen sinnvolle methodische und inhaltliche Ansätze vorschlagen kann und daß sichergestellt ist, daß das Projekt nicht von vornherein 'in die falsche Richtung' läuft.

Weitergehende Informationen sollte man erst während der ersten Phasen der Projektdurchführung sammeln (begleitende Situationsanalyse). Offene Orientierungsphasen mit großem Spielraum für die Erprobung und Festlegung der Art der Maßnahmen und der Vorgehensweisen in der Beratung (wie dies in Projekten der 'Ländlichen Regionalentwicklung' üblich ist) wären auch in anderen Projekten sinnvoll.

Insbesondere die sozio-ökonomischen bzw. kulturellen Aspekte sollten in Zukunft stärker berücksichtigt werden als dies bisher geschehen ist. Ausreichendes Wissen über die Ressourcen/Engpässe, Probleme/Prioritäten und Werte/Normen klar definierter Zielgruppen ist unabdingbare Voraussetzung für die zielgruppenspezifische Ableitung von angepaßten Beratungsmaßnahmen. Für alle Projekte sollte deshalb in Zukunft ein Schwerpunkt von Planungsstudien aber auch der ersten Phase der Projektdurchführung die Analyse der Zielgruppen sein. Für diesen Zweck müssen Ressourcen (Zeit, Finanzen) in ausreichendem Umfang bereitgestellt werden. Die häufig beobachtbare Vorgehensweise der Maßnahmenableitung ohne genaueres Wissen über die Situation der Zielgruppen sollte man in Zukunft vermeiden.

Besonderes Augenmerk sollte man in Zukunft bei der Durchführung der Situationsanalyse auf traditionelle Organisationsformen bzw. Selbsthilfeansätze und die Erfah-

rungen der Bevölkerung damit legen. Autochthone Selbsthilfeansätze können gute Ausgangspunkte für die Projektförderung sein.

Bei der Neuplanung von Projekten sollte man in der Situationsanalyse den zu untersuchenden Problemausschnitt nicht zu eng wählen, um zu verhindern, daß man sektorale Projekte konzipiert, deren Inhalte an den prioritären Bedürfnissen der Zielgruppen vorbeigehen. Voraussetzung dafür ist, daß bei Planungsstudien auch Fachkräfte aus anderen wichtigen Sektoren beteiligt werden.

Sollte sich bei der Situationsanalyse herausstellen, daß der geplante Sektor nicht zu den prioritären Problembereichen der Zielgruppen gehört (die anderweitig nicht abgedeckt sind), müssen grundsätzliche Konzeptionsänderungen in Erwägung gezogen werden. Es muß zumindest klargestellt werden, welcher Stellenwert ein geplantes Sektorprojekt für welche Zielgruppen innerhalb des Gesamt-Problemzusammenhangs der Zielbevölkerung einnimmt und wie hoch die Chancen eingeschätzt werden, daß Verbesserungen in diesem Bereich überhaupt übernommen werden.

Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Situationsanalyse sollte die Suche nach möglichen Beratungsinhalten sein, die 'von außen' kommen (Entwicklungen und Erfahrungen aus anderen Gebieten, nationale und internationale Forschung). Deren Eignung für Zielgruppen sollte in einem 'trial & error' Prozeß während der ersten Phasen der Projektdurchführung geprüft werden. Die Inhalte sind der lokalen Situation anzupassen und können erst allgemein empfohlen werden, wenn ihre Eignung zweifelsfrei feststeht.

7 Zusammenfassung

In diesem Artikel werden wiederkehrende Schwachstellen während der Situationsanalyse von Beratungsprojekten der Deutschen Technischen Zusammenarbeit beschrieben und Vorschläge zu deren Abhilfe entwickelt. Identifizierte Schwachstellen sind: In den meisten Fällen sind die während der Situationsanalyse gesammelten sozio-ökonomischen Daten nicht ausreichend, um eine sinnvolle Zielgruppendefinition und -differenzierung vorzunehmen. Die Situationsanalyse ist darüber hinaus häufig limitiert auf einen vorbestimmten Interventionssektor. Dies hat oft zur Folge, daß der Stellenwert des gewählten Interventionssektors innerhalb der Gesamt-Problemsituation der Zielgruppen nicht einschätzbar ist. Es besteht weiterhin oft kein sichtbarer Zusammenhang zwischen den Projektmaßnahmen und den während der Situationsanalyse identifizierten Problemen von Zielgruppen. Es werden daher folgende Empfehlungen ausgesprochen: Eine ganzheitliche Situationsanalyse sollte der Kern der ersten Phasen der Projektplanung sein. Dabei sollte man den Problemausschnitt nicht zu eng wählen, auch wenn der Interventionssektor vorbestimmt ist. Dies erlaubt die situationsspezifische Anpassung von Konzepten und Maßnahmen. Ein weiterer Schwerpunkt der Situationsanalyse sollte die Analyse der sozio-öko-

nomischen Situation und die Definition und Differenzierung von Zielgruppen nach aussagekräftigen Kriterien sein. Dies ist notwendige Voraussetzung für die gezielte Ansprache bedürftiger Zielgruppen und kann verhindern, daß Maßnahmen voranging Bessergestellten zugute kommen.

Situation Analysis in Extension Oriented Projects of the German Technical Corporation

Summary

This paper presents weaknesses during situation analysis of extension projects of German Technical Cooperation and proposals for improvements. Frequent weaknesses are: In most of the cases the socio-economic situation of the target group is not sufficiently analyzed to define and differentiate target groups according to meaningful criteria. Situation analysis is, furthermore, frequently limited to the predefined sector of intervention. This often has the consequences that the position of the intervention sector within the complex problem situation of the target groups can not be assessed. Project measures do, furthermore, frequently not reflect the problem situation of target groups identified during situation analysis. The following proposals are, therefore, made: A situation analysis covering the complex problem situation of target groups should be the focus during the initial planning steps. The fields of investigation during these steps should not be too narrow even if the sector of intervention is predetermined. This allows situation-specific adjustments of concepts and measures. Situation analysis must include as well sufficient data to be able to define and differentiate target groups according to meaningful criteria. This is a necessary precondition that one can target measures towards needy groups and can prevent that primarily better-off groups benefit.

L'analyse de la situation dans des projets orientés vers la vulgarisation de la Coopération Technique Allemande.

Résumé

Cet article détermine des faiblesses récurrentes en analyse de la situation des projets de vulgarisation de la Coopération Technique Allemande et développe des propositions de remède. Les faiblesses identifiées sont: les données socio-économiques ne sont pas suffisantes - dans la plupart des cas - pour en développer une définition et différenciation utile des groupes cible. En plus, l'analyse de situation n'est pas assez ouverte, mais déjà limitée à un secteur d'intervention prédéterminé. Suite à cela, on ne peut pas estimer la priorité de ce secteur dans la cadre des problèmes existantes des groupes cible. Souvent les domaines d'intervention du projet ne sont pas liés aux problème identifiés des groupes cible. C'est pourquoi nous recommandons: une

analyse de la situation entière devrait être trop au cœur de la première phase du projet. Le foyer du problème ne devrait pas être trop étroit, même si le secteur d'intervention soit prédéterminé. Cela permet l'adaptation des conceptions et des mesures aux problèmes. Une deuxième tâche de l'analyse de la situation devrait être l'analyse des données socio-économiques et la définition et différenciation des groupes cible suivant des critères significatifs. C'est la précondition pour s'adresser aux groupes, qui ont vraiment besoin du support et cela évite que surtout les mieux équipés vont bénéficier.

Literaturverzeichnis

1. ALBRECHT, H. et al., 1987/1988: Landwirtschaftliche Beratung. Handbuchreihe Ländliche Entwicklung. Band 1: Grundlagen und Methoden (1987). Band 2: Arbeitsunterlagen (1988). TZ-Verlag Roßdorf.
2. BAUER, E., 1989: Analyse von Schwerpunktproblemen und Lösungsansätzen in der Beratungsarbeit der Technischen Zusammenarbeit. Band 1: Hauptbericht. Band 2: Fallbeschreibungen. GTZ Abt. 403.
3. BAUER, E.; HOFFMANN, V.; KELLER, P., 1991: Das GTZ/BMZ-Handbuch für landwirtschaftliche Beratung - Prinzipien und Leitlinien in Kurzfassung. In: Entwicklung und Ländlicher Raum 4/91, 26-27.
4. BAUER, E., 1992: Schwachstellen und Lösungsansätze in Beratungsprojekten der Technischen Zusammenarbeit im Ländlichen Raum. Band 1: Hauptbericht. Band 2: Fallstudien. GTZ, Abt. 403.
5. BMZ, 1990: Querschnittsanalyse von Inspektions- und Evaluierungsberichten zur 'Regionalentwicklung': BMZ, Bonn.
6. MORSS et al., 1976: Strategies for small farmer development. An empirical study of rural development projects in The Gambia, Ghana, Kenya, Lesotho, Nigeria, Bolivia, Colombia, Mexico, Paraguay and Peru. Volume 1 & 2, West View Press, Boulder, Colorado.
7. MORSS, E. R.; GOW, D. R., 1985: Implementing rural development projects. Lessons from AID and World Bank experiences. West View Press, Boulder, Colorado.