

GERHARD NAGEL

## Zielorientierte Projektplanung (ZOPP) in regionaler Entwicklungsplanung

Fallstudie Sichuan/VR China\*

### Kurzfassung

Die Planungsmethode, die in diesem Beitrag angewandt auf erstmalige regionale Entwicklungsplanung für einen (Land-)Kreis Chinas erläutert wird, hat ihren Ursprung bei der U.S. Agency for International Development (USAID). Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) – die im Bundesauftrag Entwicklungsprojekte durch Expertenentsendung ausführt – übernahm diesen Ansatz in den frühen 80er Jahren, um ihn unter der neuen Bezeichnung "Zielorientierte Projektplanung", kurz ZOPP, methodisch weiter auszuarbeiten und bald allen ihren Entwicklungsprojekten als verbindliches Management-Muster aufzuerlegen. Das Wesen dieses Verfahrens liegt in einer ausgeprägten Partizipation derer, die die Nutznießer basisorientierter Entwicklungsprojekte sein sollen, der Zielbevölkerung und Zielgruppen, und in der Förderung der Effektivität der Projekte. Es kehrte in den letzten Jahren in einer "Logical Framework Matrix" in die Projektzyklen mehrerer internationaler Entwicklungsorganisationen zurück.

Regionale Entwicklungsplanung stellt eine andere Gesamtaufgabe als Projektplanung und -durchführung. Die regionale Perspektive übergreift grundsätzlich alle Wirtschaftssektoren und Verwaltungsteilgebiete einer Planungsregion, während sie Projekte und Programme in Abstimmung mit Fachplanung nur insoweit aufbereiten läßt, als Implementation kurzfristig unter den lokalen Verhältnissen im Entwicklungsland erforderlich und auch wahrscheinlich ist. In der regional breiten Perspektive mag ein Grund liegen, weshalb ZOPP bisher noch nicht unter regionaler Entwicklungsplanung angewandt worden ist. In diesem Rahmen erscheint eine ausgeprägt partizipative Routine jedoch ebenfalls angeraten, desto mehr, wenn

westliche Planungsberatung von einer chinesischen Administration gewünscht ist. Es gilt dann, der Ideologie der sozialistischen "Massenlinie" ein Verfahren mit substantiellem partizipativem Gehalt gegenüberzustellen.

Dieser Beitrag befaßt sich nicht mit der übergeordneten Planungsaufgabe (die im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung erfüllt wurde), sondern mit der Frage, wie ZOPP darunter praktisch nutzbar gemacht werden konnte. Das Verfahren mußte gegenüber seinem Entwicklungsstand bei der GTZ beschnitten werden, dafür aber in seinem ursprünglichen Kern, den partizipativen Workshops, vertieft und über die Breite der regionalen Perspektive gezogen werden. Eine Grundbedingung für Erfolg war sicheres Vertrauen der chinesischen Partner.

### 1. Der Hintergrund

Regionale Entwicklungsplanung bildet den größeren Rahmen um das methodologische Thema dieses Beitrags. Der Rahmen soll im weiteren nicht diskutiert werden. Lediglich die Charakteristika seien angerissen: Es handelt sich um sog. Gesamtplanung, die nicht einen bestimmten administrativen Aufgabenbereich ins Zentrum stellt, sondern – im Prinzip – alle (Sub-)Sektoren/Bereiche beplant, um den typischerweise separierten Fachplanungen/Behörden koordinierend eine Entwicklungslinie aufzuerlegen. Der Blick richtet sich auf die Teilräume einer Planungsregion, um die wesentlichen künftigen Allokationen unter den Oberzielen der allmählichen kleinräumlich angepaßten Entwicklung der Produktion und der Angleichung der Lebensverhältnisse zu verteilen. Das Gesamtkonzept regionaler Entwicklungsplanung ist für erstmalige Anwendungen in einem Entwicklungsland, in einem Land sehr eigener Prägung zudem, mitnichten vorgegeben.

In der VR China wird räumliche Planung als "Territorialplanung" etwa seit dem Beginn der Reformpolitik (seit Beginn der 80er Jahre) wieder neu erprobt (1). Territorialplanung soll mit Zeithorizonten von 10 bis 20 Jahren die langfristige Perspektivplanung einführen, die der Sozial- und Wirtschaftsplanung in der Geschichte der Volksrepublik gefehlt hat. Ihre Anwendung – sie befindet sich weitestgehend noch im Entwurfsstadium – reicht maximal bis zur Präfektur-Ebene (zwischen Provinz- und Städte- bzw. Kreisebene) herab, jedoch ohne strenge Bindung an Verwaltungsgrenzen. Territorialplanung ist so stark von den Vorgaben der makroökonomischen Fünf-Jahres-Planung bestimmt; sie weicht daher von diesbezüglichen westlichen Vorstellungen ab. Von unten her wird, nach einer neuen "Vorschrift für Stadtplanung" von 1984, analog etwa der Bauleitplanung und dem physischen Town-and-Country Planning westlicher Länder Stadtplanung bzw. "Neudorfplanung" (diese von den ländlichen Marktflecken abwärts) in Gang gesetzt. Der Begriff der Regionalplanung findet auch in der chinesischen Sprache Verwendung; Inhalt und Aufgaben sind definitorisch jedoch nicht klar bestimmt. Zumeist scheint dieser Begriff bemüht zu werden, wo große Städte mit einer "Siedlungssystemplanung" in ihr um Kreise erweitertes administratives Regelungsgebiet hinausgreifen, um Grundlinien für Stadtplanung im Einflußbereich anzulegen. Die Provinzen Chinas konnten (nach Informationen vor Ort) noch keine gemeinsame Position zur Frage erreichen, ob räumliche Planung auch auf die Ebene der Kreise als nicht-städtische Gebilde (nach Größe, aber nicht nach Kompetenzen wie deutsche Landkreise zu verstehen) herabgezogen werden sollte.

In der Provinz Sichuan, impulsgebend und progressiv in der Reformpolitik, wollte man sich ab 1988 am Beispiel eines "Pilotkreises für die Erprobung der Modernisierungen" in regionaler Entwicklungsplanung nach "westlichem" Verfahren versuchen. Das neu gegründete und zusammenfassende Bodenverwaltungsamt dieser Provinz suchte um Unterstützung bei der dort ständig repräsentierten deutschen Friedrich-Ebert-Stiftung nach. Diese politische Stiftung stand zwischen 1988 und 1990 mit externen Kurzzeitexperten bei. Nach einvernehmlicher Diagnose schloß sich die Partnerseite dem Verfahrensweg einer abgerundeten Planung nach systematisch-logischer Anleitung an, der neuere Erfahrungen aus räumlicher Entwicklungsländerplanung sowie den Planungsstand vor Ort – und in China insgesamt – berücksichtigte (2).

## 2. Der Qionglai-Kreis als Erprobungsgebiet

Man wählte den landwirtschaftlich dominierten Qionglai-Kreis aus, der gut erreichbar südwestlich der Provinzhauptstadt Chengdu liegt, einen der ersten Pilotkreise. Diese administrative Einheit ist mit ihren 1 350 km<sup>2</sup> nach Größe einem Landkreis in den Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland vergleichbar. Sie nimmt damit jedoch nur einen fast verschwindend kleinen Teil, knapp 0,25 %, der Provinz Sichuan ein, der mit einer Bevölkerung von 105 Mio. volkreichsten und mit einer Fläche von ca. 570 000 km<sup>2</sup> fünfgrößten Provinz der VR China.

Die Geschichte des Planungsgebietes muß auch den Europäer beeindrucken: Der Kreis ist eingebettet in ein "Land des Überflusses", so nannte sich Sichuan seit alters her wegen seiner natürlichen Ausstattung. Verwaltungsstrukturen sind über 2300 Jahre nachgewiesen. Das Qionglai-Gebiet war bereits in der frühen Zeit des antiken Rom, im dritten Jahrhundert v. Chr., als kreisgleiches Gebilde gegründet worden. Qionglai zählt damit zu den vier ältesten identifizierbaren Verwaltungskreisen der Provinz. Es versteht sich von selbst, daß dieses eben erwähnte, der Provinz und dem Kreis darin zugeschriebene euphorische Attribut den aktuellen Entwicklungsstand nicht mehr charakterisiert.

Das Klima ist vom subtropisch-humiden Typ, sehr feucht durch Evaporation und Wolkenstau an den westlich gelegenen Hängen des Hengduan-Gebirges und der Vorgebirge wie des Qionglai Shan. Das Kreisgebiet wird topographisch, und auch für Planungszwecke, bei einem Anstieg von Osten nach Westen in Flachland, Hügelland und Bergland klassifiziert. Der Qionglai-Kreis erreicht mit über 600 000 Einwohnern ca. 1/10 der Bevölkerung des um elf weitere Kreise erweiterten administrativen Stadt- und Umlandgebietes der Provinzhauptstadt. Das Verhältnis von ländlicher zu städtischer Bevölkerung im Kreis entspricht gemäß offizieller Statistik mit etwa 88 % zu 12 % der Verteilung in der – jedoch sehr heterogenen – Gesamtprovinz. Die Kreisstadt, Lingqiong, zieht ca. 10 % der Kreisbevölkerung auf sich. Das Kreisgebiet teilt sich flächendeckend in 40 Gemeinden, wobei eine Gemeinde nicht nur eine zusammenhängende Siedlung, sondern zugleich die unterste Verwaltungsebene bildet. Die Bevölkerungsdichte liegt im Durchschnitt bei 440 Ew./km<sup>2</sup>, sie streut jedoch sehr stark: zwischen knapp 3 000 Ew./km<sup>2</sup> in der Kreisstadt und unter 100 in den Gemeindegebieten des Berglandes. Die Bedingungen für intensive Landwirtschaft, und damit für die Besiedlungsdichte, verschlechtern sich mit steigender topographischer Höhe.

Vergleicht man das Planungsgebiet durch Anschauung mit kleineren besiedelten Gebietsausschnitten etwa in afrikanischen Flächenländern, so kann man nicht umhin festzustellen, daß von einer für Entwicklungsländer weithin typischen extremen Konzentration der zentralen Funktionen auf einen oder wenige Landkartenpunkte vor Ort nicht die Rede sein kann. Die nach chinesischem Verständnis definierten Grundbedürfnisse scheinen nahezu vollständig gedeckt zu sein. Eine gewisse Gleichverteilung niederer zentraler Funktionen in landwirtschaftlich nutzbaren Gebieten erklärt sich aus der älteren und noch mehr aus der sozialistischen Geschichte dieses Landes. Hinsichtlich einer räumlichen Dezentralisierung nichtlandwirtschaftlicher Produktionsaktivitäten hat die Reformpolitik erste Wirkungen gehabt. Besonders seit etwa 1980 haben sich zahlreiche "Ortschaftsbetriebe" und Familienbetriebe bis hinab zur Dorfebene eingerichtet. Wenn jedoch das chinesische Partnerteam den Grad der Konzentration der zentralen Dienste und der nichtlandwirtschaftlichen Produktion als zu hoch und durch Planung änderungsbedürftig bezeichnet, so ist dem beizupflichten. Schließlich wird der den Entwick-

lungsfortschritt begleitende und mit verursachende Vorgang der Dezentralisierung von Wirtschaftsaktivitäten und zentralen Diensten – und von politisch-administrativer Bestimmungsmacht – in relativer Sicht beurteilt, zu messen am aktuellen Entwicklungsniveau.

Den Beobachter erstaunt das hohe kulturtechnische Niveau bei ersichtlich maximaler Ausnutzung der Ackerflächen. Dieses hohe Niveau beschränkt sich allerdings auf den überwiegenden Getreide- und Gemüseanbau und in der Fläche bis in die niedrigeren Hügellagen; in höheren Hügellagen findet man es nur noch punktuell. Drei hauptsächliche Problemkomplexe der Landwirtschaft zeichneten sich aus Gesprächen, Anschauung und Datenmaterial ab:

- Die Flächenerträge sind wegen Übernutzung, Mängel der Kulturtechnik und des Wasserbaus und zuwenig an die kleinräumigen Standortbedingungen angepaßter Anbaukulturen bedroht bzw. unterentwickelt.
- Die Kulturfläche nimmt durch fortwährende Erosion an Hanglagen und in Flußtälern ab, sehr wesentlich aber auch durch für die Landbevölkerung nun erschweringliche Verbesserung im Wohnungsbau, durch neuen Gewerbeflächenbedarf und den bescheidenen Infrastrukturausbau.
- Der Bevölkerungsdruck führt unter den vorher genannten Problemkomplexen zu Überbesetzung mit weiter steigender Unterbeschäftigungsrate und damit zur perspektivlosen Abwanderung.

Auch die Industrieproduktion des Kreises erhielt von bescheidenen Anfängen während der ersten 30 Jahre der Volksrepublik erst mit der Reformpolitik einen Entwicklungsschub, hinkt aber, gemessen an der Kapitalausstattung, auch heute noch hinter einem durchschnittlichen Provinzniveau her. Eigenartigerweise erreicht im landwirtschaftlich geprägten Qionglai-Kreis nach den statistischen Zahlen die Industrieproduktion mit ca. 67 % zwei Drittel des gesamten Produktionswertes, während 70 % der Arbeitskräfte der Landwirtschaft zugerechnet werden. Es steht jedoch im Einklang mit den tatsächlichen Beschäftigungsverhältnissen, wenn man schätzt, daß etwa die Hälfte des landwirtschaftlichen Arbeitskräftepotentials teils überflüssig ist, teils nicht mehr in der landwirtschaftlichen Urproduktion arbeitet. Es gibt wenige große Kreis-(Staats-)Betriebe der Schwerindustrie, die Masse der Industriebetriebe im Kreis gehört der Kategorie der (kollektiven) Ortschaftsbetriebe an. Es handelt sich um deutlich unterkapitalisierte Produktionseinrichtungen, die sich in kleinbetrieblicher Organisation der landwirtschaftlichen Weiterverarbeitung widmen. Die Arbeitsproduktivität ist durch Überbesetzung selbst in dieser Größenordnung gering. Das Niveau der Weiterverarbeitung liegt niedrig. Eines der Hauptanliegen der Kreisregierung ist daher für den gewerblichen Sektor die Vertiefung der Bearbeitungsprozesse, verbunden mit der Verbesserung der Produktqualität. Als vorrangige Problemkomplexe des Industriesektors ließen sich ferner die folgenden identifizieren:

- wie für die Landwirtschaft auch, die planwirtschaftlich administrierte und sich allmählich verengende Schere zwischen Input- und Absatzpreisen im Zuge einer in Ansätzen verharrenden Preisreform;
- die darüber verstärkten Finanzierungsengpässe mit der Folge fortschreitender Unterkapitalisierung;
- Schwäche des betrieblichen Managements;
- Unterqualifikation der Arbeitskräfte (im Kreisgebiet gelten nur ca. 3,25 % aller Beschäftigten als "Fachleute");
- Energiemangel.

Mangel an Energie stellt sich wie in der gesamten Volksrepublik als eines der gravierendsten Probleme der weiteren Entwicklung entgegen. Nach westeuropäischen Maßstäben sind die Medien Luft, Wasser und Boden des Gebietes in ungeheuerem Maß belastet. Die Luftverschmutzung aus Industrie und Hausbrand hält sich wegen sehr geringer Luftbewegung stabil; sie kann überwiegend nur ausgegnet werden. Der Boden wird durch Fehler bei Düngung und Pflanzenschutz, durch überall ungesicherte Deponien und in hohem Maß durch die reichliche Bewässerung weiter belastet. Trotz Existenz eines Systems von Emissionsgrenzwerten werden betriebliche Abwässer nur von den größeren Produktionseinheiten sedimentiert, kommunale Abwässer schlicht versickert. Dem Abschub der Sedimente dienen wiederum nur die Flüsse. 1984 wurde der Schutz der Umwelt national zur grundlegenden Staatspolitik erhoben. Da der Zentralstaat aber das Maximum seiner Umweltschutzinvestitionen schon erreicht sieht, wird eine Verteilung der Lasten auf die unteren Regierungsebenen und auf die Betriebe angestrebt. Maßnahmenforderungen, die zur Linderung dieser extremen Luft- und wahrhaft schlimmen Gewässerbelastung mit ihren Folgen für Böden, Grundwasser und Gesundheit der Bevölkerung unabdingbar sind, richten sich in erster Instanz an die Industriebetriebe.

Nun lassen sich zwar über regionale Planung nicht die systemaren und faktischen Widersprüche im Reformprozeß beheben, die weiterhin einer zügigen Abhilfe auf all diesen Problemgebieten im Wege stehen. Man hofft aber – auf Provinzebene aus einem systemgestaltenden Blickwinkel, auf Kreisebene aus dem näherliegenden Eigeninteresse –, Stagnationsursachen auch mit Ansätzen zur Modernisierung des überkommenen Planungssystems zu überwinden. Zu diesem Zweck mußte der gemeinsame neue Planungsversuch in einem seiner Hauptteile darauf angelegt sein, schnell erfahrbare Entwicklungsfortschritte im gebietlich kleinen Rahmen eines Kreises zur Entscheidung aufzubreiten.

### 3. Der Charakter der ZOPP-Methode

Schwachstellenanalyse in der Administration der bundesdeutschen Entwicklungszusammenarbeit führte ab dem Beginn der 80er Jahre zur Einschaltung der "Zielorientier-

ten Projektplanung" in alle geberseitigen Abläufe. Diese Methode leitet sich von einem sog. Logical Framework Approach her, den eine U.S.-amerikanische Beratungsfirma um das Jahr 1970 im Auftrag der U.S. Agency for International Development (USAID) zum Zweck der Verbesserung aller Planungen von Entwicklungsprojekten entwarf. Die Wurzeln sind in der Entscheidungslogik und in der empirischen Sozialforschung zu orten. Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), die Durchführungsorganisation, adaptierte diesen Ansatz unter neuer Bezeichnung, um darum Zug um Zug ein "Projektmanagement-System" zu ranken (3). Bis zum Beginn der 90er Jahre hat sich diese Methode in bilateralen und multilateralen Entwicklungsadministrationen unter der Bezeichnung "Logical Framework Matrix" auf sehr breiter Front als Projektmanagement-Instrument durchgesetzt (4).

Die Essenz des ZOPP-Verfahrens kann so umrissen werden (5): "Man geht von der Bestimmung des Kernproblems aus, zu dessen Lösung das Projekt beitragen soll, und kommt dann zur Spezifikation weiterer Faktoren, die mit dem Kernproblem durch Ursache-Wirkung-Zusammenhänge ... verknüpft sind. Systematisch werden die Zielsetzungen bestimmt, die erreicht werden müssen, um die identifizierten Probleme zu lösen. Zur Erreichung der Zielsetzungen werden alternative Lösungen identifiziert . . . Für die geeignetste Alternative wird dann das Projekt mit seinen Zielsetzungen definiert."

Der Einsatz des Verfahrens in Projektplanung vollzieht sich grundsätzlich entlang dem folgenden "roten Faden" (6):

- Ein zentrales Problemgebiet, ein Einstiegssektor, ist – gewöhnlich unter dem Antragsprinzip der Entwicklungszusammenarbeit – nachfolgender Planung zugrundegelegt.
- Am Beginn steht eine Beteiligten-/Betroffenenanalyse.
- Ein daraufhin rekrutiertes, irgendwie repräsentatives Interessenten-Panel äußert sich in einem Workshop, unter Anleitung durch einen geschulten Moderator strukturiert, über seine Problemlagen und Vorstellungen von Problemlösungen.
- Alle Äußerungen werden begleitend auf Pin-Wänden visualisiert, entsprechend fortschreitender logischer Durchdringung umgeordnet und abschließend dokumentiert.
- Gemeinschaftlich wird das Kernproblem herausgelöst; aus Kenntnis des Panels und vermittelt logischer Verästelung werden nachgeordnete Probleme einerseits und Wirkungen andererseits hierarchisch gruppiert.
- Die Umkehrung der Problemhierarchie ins Positive läßt dann fast mechanisch eine Zielhierarchie mit einem Oberziel an der Stelle des Kernproblems entstehen. Das Folgern im Sinne von Ziel-Mittel-Beziehungen ersetzt die Problemwirkungen durch kategoriale Maßnahmenansätze (potentielle Mittelseite).
- Grundsätzlich ist nun eine Alternativenabwägung gefordert, bevor – als Gegenstand nachfolgender Förderung

und Zusammenarbeit – ein Kernprojekt im Zentrum eines Programms integrierter Maßnahmen zur Problemlösung vereinbart wird.

- Oberziel, Weg der Zielerfüllung und die Kontrollinstrumente werden in einer von der Methode vorgegebenen Matrix mit vier mal vier Feldern festgehalten. In dieser sog. "Projektplanungsübersicht" (PPÜ) finden so "objektiv nachprüfbare Indikatoren" der Zielerreichung, "Quellen der Nachprüfbarkeit", "wichtige Annahmen" für den Projekterfolg (mit besonderer Aufmerksamkeit gegenüber "killer assumptions") und erste grobe Kostenschätzungen verbindlich ihren Platz. Diese Inhalte dienen dem Monitoring und der Evaluation der Projektdurchführung.

Ein Gesamturteil zur ZOPP-Methode könnte so lauten: Man hat, aus welchen Gründen auch immer, einen Logical Framework Approach und in der Folge das ZOPP-Verfahren aus der Logik des immer gültigen Gesamtablaufs von Planung heraus konstruiert und damit in lobenswert konsequenter Weise den Zielfindungsprozeß einer Projekt-/Programmplanung mit Basispartizipation in spezifischem Verfahren zu höherer Präzision geformt. Im Zuge der Institutionalisierung konnte aber den Planungsdenkern in den Entwicklungsadministrationen nicht verborgen bleiben, daß ZOPP in seiner frühen Form leider noch nicht alle die unumgänglichen Stufen des logischen Planungsablaufs auf zielgerechte und effektive Projekt-Implementation hin abdeckt. Deshalb entschloß man sich, um das ZOPP-Verfahren herum das umfassendere "Projektmanagement-System" zu schaffen (7). Mit welchen konkreten formalisierten Verfahrensweisen partialer Deckungsbreite ein solches System nun die Schritte des logischen Planungsablaufs überlagert (der aktuelle methodische Entwicklungsstand übergreift aufbauend fünf inhaltlich verschiedene ZOPP-Durchläufe pro Planung), am Ende muß darin dieser Ablauf abgebildet sein. Im Zentrum bedarf es immer der gleichen Schritte. ZOPP mit den Merkmalen des Logical Framework Approach (s.o.) abstrahiert diesen Ablauf und überantwortet die gründliche Analyse Schritten herkömmlicher Planungsweise, die – teils in ZOPP-gerechter Überschiebung – darunter bzw. daneben ausgeführt werden (sollten).

#### 4. Annäherung an die Teilaufgabe

Das Augenmerk liegt im weiteren auf den Schritten zwischen Status-quo-Aufnahme und der Maßnahmen- bzw. Strategiekonzeption einer Planung für eine Region. Es ist diejenige Spanne, die zuvorderst die Rationalität künftigen Handelns begründet – oder im Falle der Vernachlässigung in Frage stellt. Methodologisch oder anderweitig vernunftgeleitete Analyse ist geboten. Nach Erfahrung im hier zugrundegelegten Vorhaben zumindest zeigt sich chinesische Planung auf dem Gebiet der Analyse noch schwach. Ideologie, Gruppeninteressen, Autoritäten und Flickwerk scheinen die Entwicklungswege viel mehr zu dirigieren. Das kann nicht verwundern, wurde doch die Planungskapazität während der extrem linken Phasen der Revolution – während des "Großen Sprungs nach vorn" und der Kulturre-

volution – personell und durch mangelnde Übung dann professionell nahe gegen Null reduziert (8). Vielleicht heißt es die Erwartungen der Partner in Sichuan an "moderne westliche Planungsmethoden" überzuinterpretieren, Eigenkenntnis insoweit könnte aber ein Auslöser des Beistandswunsches gewesen sein.

Der Grund, ZOPP in eine regionale Entwicklungsplanung für ein Gebiet in der VR China einzubinden, lag vornehmlich darin, daß gerade in diesem Land die Demonstration der partizipativen Komponente von Planung nach westlichem Verständnis, nicht nach chinesischem ("Massenlinie"), ein herausgehobenes Anliegen einer Beratung sein sollte. ZOPP, oder ein ähnlicher Ablauf, eignet sich dafür auf einzigartige Weise, weil kein anderer Planungsschritt, keine andere unterstützende Methode an die Versammlung eines Beteiligten-/Betroffenen-Panels gebunden ist. Das gilt um so mehr, wenn sich das Panel tatsächlich aus Basisrepräsentanten zusammensetzt. Das ZOPP-Verfahren bezieht also seine Rechtfertigung an vorderster Stelle – bei aller komplizierten Praxis, die sich mittlerweile im Projektmanagement-System der GTZ herausgebildet hat – vom entwicklungspolitischen Anspruch, die mit Projekten zu begünstigenden Bevölkerungsgruppen und die weiteren davon Betroffenen an der Planung mit starkem Gewicht zu beteiligen. Neben dem Ziel der effektiveren Mittelverwendung durch bessere Planung sind es die Basisorientierung und das Partizipationspostulat, die dieses Verfahren begründen. ZOPP ist "grundbedürfnisrelevant". Ferner kann das Gerüst des Verfahrens ohne spezifische Vorbildung oder Vorbereitung leicht verstanden werden – wenn die Nutzung der "Projektplanungsübersicht" nicht zur Anwendungsbedingung erhoben wird. Verständige Moderation läßt eine heitere Atmosphäre in den Workshops aufkommen, wodurch Akzeptanz und motivierende Erinnerung in der Folge gefördert werden.

*Bislang ist allerdings keine Anwendung der ZOPP-Methode auf regionale Planung bekannt.* Die in technischer Zusammenarbeit nicht gerade typische, eher sporadisch begleitende regionale Planungsaufgabe verlangte erneut Modifikationen an der ZOPP-Methode. Im größeren Auftragsrahmen stand damit eine interessante Teilaufgabe an. Die Frage, was ZOPP darin – und im sehr ursprünglichen chinesischen Umfeld – leisten könne, wurde von Kennern dieses methodologischen Metiers ex ante nicht optimistisch beschieden, schienen doch systemare Hemmnisse, der Analphabetismus in der Basisbevölkerung, Verständnisdifferenzen und Verständigungsschwierigkeiten im Wege zu stehen. Die Partnerseite war aus vorbereitenden Gesprächen zum Kennenlernen dieser "modernen westlichen" Planungsmethode jedoch hoch motiviert.

##### 5. Anpassung von ZOPP an regionale Entwicklungsplanung

Nun ist allerdings nicht zu übersehen, daß ZOPP Zwecke verfolgt, die an regionaler Planung vorbeiziele. (Darin wird ein Grund mangelnder Anwendung insoweit zu orten sein.) ZOPP dient – mit einem ersten Schwerpunkt auf der

früher oft vernachlässigten, aber für Evaluierung besonders wichtigen Zielanalyse – der problem- und zielgerechten Identifizierung von Projekten und systematisiert das Instrumentarium der Implementierungsphase. Regionale Entwicklungsplanung andererseits leitet Projektdurchführungen nur sehr partial ein, sie verweist dafür auf die Fachbehörden, die unter dem ZOPP-gesteuerten Programm-/Projektzyklus in Auswahl im Mittelpunkt stehen müssen. Der fast überwiegende Teil einer ZOPP-Projektplanungsübersicht (9), der dem Monitoring der Implementationsphase dient, verliert allein schon deshalb (vorbehaltlich weiterer Bemerkungen unten) an Funktion.

Gesamtplanung deckt unter der ihr eigenen Zweckbestimmung auf einem abgehobeneren Niveau eine große Breite von Problemgebieten ab, nämlich vor zweckmäßiger Konzentration prinzipiell das gesamte Spektrum der planenden und leistenden Verwaltung einer Region. Sie darf also nicht nach dem Kernproblem, Kernziel und Kernprojekt suchen, wenn sich auch im Einzelfall als Ergebnis der Planung der kurzfristig effektivste Hebel ganz vorrangig in einem einzigen Kern zeigen mag. Die erste Anpassung von ZOPP auf regionale Planung hin besteht darin, daß auf gleicher oberer Ebene nach je einem Kernproblem pro abgrenzbarem (Sub-)Sektor, pro administrativem Eingriffsfeld, entsprechend nach je einem Oberziel zu fragen ist. Die am nächsten liegende Eigenart regionalplanerischer Anwendung zeigt sich also in der Breite des Spektrums der Problem-, Ziel- und Mittelfelder, das im partizipativen Brainstorming diskutiert werden soll. (Daß die mehrfachen Problemhierarchien darunter miteinander verwoben sind, daß darauf ebenfalls Analyse zu verwenden ist, bleibt unberührt.) Gesamtplanung verlangt jedoch, in Entwicklungsländern vornehmlich, weniger die quantitativ präzisierten Zielaussagen. Solche wären auf der ganzen Breite unter diesem Planungstyp auch nicht entscheidungsfähig. Die Präzisierung insoweit folgt auf dem Weg über die Fachplanungen, im Zuge regionaler Entwicklungsplanung unmittelbar nur insoweit, als schnell zu implementierende Maßnahmen daraus hervorgehen sollen.

Ein Planungsgebiet rastert sich unter dem Blickwinkel räumlicher Planung in eine Anzahl von Teilgebieten – im Anwendungsfall waren es die 40 Gemeindegebiete, die das Kreisgebiet decken. ZOPP-Workshops können allein aus praktischen Gründen nicht separiert in jedem solcher Teilgebiete abgehalten werden, wie es basisorientierter Projekt-/Programm-Identifizierung entspräche. Wie käme dann auch der Zusammenhang zustande? Gesammelte Ergebnisse müßten zum Zweck des innerräumlichen Vergleichs entscheidend nachbearbeitet werden. Für einen Beitrag der Methode zu regionaler Planung wird das Panel nach einem Modus irgendwie repräsentativ über den Gebietsquerschnitt zentral zusammengezogen werden müssen. Die partizipative Diskussion kann so nur zu einem (sub-)sektoral-fachgebietlich aussagefähigen Zielsystem führen. Einzelne räumlich dingfest gemachte Ziele sind bei dem zu unterstellenden Wettbewerb der Teilnehmer allenfalls ein bescheidenes Nebenprodukt. Deshalb könnte man die Eignung des Verfahrens für regionale Planung grund-

sätzlich in Frage stellen. Dieser Mangel wird jedoch dadurch ausgeglichen, daß die Workshop-Ergebnisse bei aller Werbung für ihre partizipative Bedeutung doch nur als ein Rohmaterial in den Schritt der Zielanalyse eingehen. In regionaler Planung stützt man sich darin mit mindestens dem gleichen, möglichst einem größeren Gewicht (zur verantwortlichen Abgleichung) auf die Problemanalyse, die die Daten eines Zahlengrundwerkes auswertet. Von daher kann die Zielgesamtheit dann innerräumlich strukturiert werden.

Für den angepaßten Ablauf kann mit Bezug auf den "roten Faden" (oben) des weiteren folgendes festgehalten werden:

Die Beteiligtenanalyse verlangt keine besondere Durchdringung des personellen Umfeldes: Vorgegeben sind an erster Stelle das Partnerteam mit seinem Überbau in der Administration und der gesamte Verwaltungs- und Entscheidungsapparat der Planungsregion. Eine personelle Eingrenzung ergibt sich von Fall zu Fall. Dazu gesellen sich ggf. für parallele Fachgespräche partnerseitig ausgewählte Kader der höheren Ebene(n) und Fachwissenschaftler. In der VR China ist allerdings im Kontakt mit diesen Gruppen an gelenkte Gespräche und Visualisierung gemäß dem ZOPP-Verfahren unter einem praktischen Planungsablauf (anders evtl. in abstrakten Methoden-Seminaren) nicht zu denken, zumindest sollte daran nicht gedacht werden. Die chinesische Partnerseite bestimmt selbst den Gesprächsstil: In einer strengen, freundlich-förmlichen Atmosphäre wird zuerst zurückhaltend in den Grenzen der Kompetenzen ausgetauscht. Mit wachsendem Vertrauen und über die längere Zusammenarbeit können Informationen, ohne daß die Form durchbrochen würde, reichlicher fließen. Wenn das Vertrauen gefestigt ist, bezieht der Berater allmählich die maximal erreichbare Information – in Ausschnitten mehr noch als das einheimische Team – auch unter dem chinesischen Kontaktstil (10). Wenn die Vertrauensbasis Mangel litte, verschlossen sich die wesentlichen Gesprächspartner auch einer ZOPP-Veranstaltung.

Das Panel für ZOPP-Workshops muß also vor allem unter regionaler Planung – und ganz besonders in China – dort gesucht werden, wohin die Methode eigentlich weist, an der Bevölkerungsbasis des zu beplanenden Raumes, in der Gruppierung (Zielbevölkerung, Zielgruppen), deren lokale Erfahrung und maßnahmenspezifischer Realismus mit diesem Verfahren vielerorts erstmalig für Planung aktiviert werden (11).

Eine "Projektplanungsübersicht", das andere Ende des roten Fadens durch das Verfahren, hat in regionalplanerischer Anwendung keine Funktion. Verfahrensgemäß müßte eine große Zahl solcher Übersichten angefertigt werden, zumindest je eine pro administrativem Eingriffsgebiet der Gesamtplanung, wahrscheinlich darunter noch je eine für mehrere Kernprojekte pro Eingriffsgebiet. Die Praxisrelevanz dieser Übersichten würde so ganz und gar entwertet. Vor allem aber wäre unter regionaler Entwicklungsplanung die Eindringtiefe solcher Übersichten nur in enger Auswahl gefordert, nämlich nur für solche Maßnahmen, die aus Anlaß dieser Gesamtplanung zur schnellen Implementation

aufbereitet werden sollen. Im übrigen stehen, wie erwähnt, die überwiegenden Matrixinhalte, die dem Implementations-Monitoring und der begleitenden und Ex-post-Evaluierung dienen, noch nicht auf der Tagesordnung. In diesen engen Grenzen einer unmittelbaren Fortsetzung der Gesamtplanung durch Fachplanung ließen sich die Fachbehörden nicht an die strenge Form der Projektplanungsübersicht binden. Das gilt besonders in der VR China, wo in allen Planungsangelegenheiten niemals die Kommissionen für Plan und Wirtschaft der Ebenen mit ihrem bestimmenden Gewicht zu übersehen sind. Projektplanungsübersichten, würden sie doch für erste Projektimplementationen erstellt werden, müßten sich ferner in den Grenzen gesicherter Voraussicht der mittleren Frist halten (s. vorformulierte "Annahmen für den Projekterfolg"), was das Prognostizieren auf einem sehr unsicheren Gebiet bedeuten würde (12). Regionale Entwicklungsplanung darf demgegenüber rationale Ziele und Maßnahmen aller Fristigkeiten postulieren, auch wenn die Gefahr konterkarierender Eingriffe besteht: Was rational hergeleitet ist, aber in der nächsten Planperiode verhindert wird, wird eben für die übernächste wieder aufgelegt. Ein regionaler Plan soll längerfristig Gültigkeit haben. Die Projektplanungsübersicht trägt mit ihrer Konstruktion nicht zu solchen Zwecken von Planung bei.

Wenn ein gesamter Planungsprozeß durchlaufen wird, dann ist die Alternativenabwägung (13) als ein profunder Planungsschritt, der vertiefte Fachkenntnisse im breiten Spektrum erfordert, später im systematischen Ablauf anzusiedeln, nämlich nach dem Maßnahmen-/Programm-/Strategieentwurf.

Die Anwendung des ZOPP-Verfahrens konzentriert sich somit auf partizipative Workshops für erste bzw. dem übrigen Prozeß parallele Problemerkennung und -strukturierung, Umkehrung zu einer Zielhierarchie, rudimentäre Bereinigung dieses Zielsystems und Ausblicke auf die Ziel-Mittel-Beziehungen. Es kommt dabei im (sub-)sektoralen Nebeneinander auf problemangepaßte und realistisch eingegrenzte Teilzielsysteme an. Die Kenntnis der Basisbevölkerung wird genutzt, die Erwartungen an der Basis werden gelenkt. Die partizipative ZOPP-Routine dient also unter dem gegebenen Planungstyp als ein Input unter anderen in derselben logisch bestimmten Planungsphase. Kenner des Metiers mögen es ablehnen, von ZOPP zu sprechen, wenn partizipative Workshops als nur partial nützliche Komponente in einen gesamten Planungsablauf eingegliedert werden. Der Label dieser Komponente sollte jedoch nicht im Vordergrund stehen. In der Praxis zählt, daß Repräsentanten der Zielbevölkerung einer Planung in zweckgeleiteten Workshop-Veranstaltungen das Wort zu den Grundlagen dieser Planung ausgiebig erteilt wird, egal unter welcher Bezeichnung, und daß das strukturierte Ergebnis dieser Veranstaltung für den weiteren Prozeß nachvollziehbar festgehalten wird.

## 6. Vorbereitung der Workshops

Es erschien doch angebracht, eine vom Hörensagen auch in China schon angelegte diffuse Neugier auf die ZOPP-Me-

thode für planerischen Ertrag konkreter zu motivieren. Das konnte mit dem betonten Hinweis geschehen, daß man – im Sinne der erwarteten westlichen Planungsgrundsätze – die bestmögliche Grundlage für Problemanalyse, Zielsystem und Eingrenzung eines realistischen Maßnahmenspektrums besitze, wenn die Aufnahme des Status quo, die umfangreiche Datengrundlage also, intensiv analytisch ausgewertet werde, die reichlichen Problemäußerungen aus der Kreisregierung daran abgeglichen und dann noch Basisrepräsentanten in methodisch geleiteten Workshops angehört würden. Das Partnerteam werde in einem Seminar in das gesamte Verfahren, unter Einschluß der Projektplanungsübersicht, eingeführt, lerne in den Workshops die Eigenart der Moderation, die Reaktionen eines verfahrensgerecht rekrutierten Panels und die Materialeignung kennen, um die ZOPP-Methode für spätere Planungen verschiedener Art selbständig einsetzen zu können.

Weil das ZOPP-Verfahren echte basisdemokratische Züge trägt – nämlich solche, die bei freier Panel-Äußerung von der Praxis der chinesischen "Massenlinie" abweichen –, mußte in diesem Land mit einer gewissen vorsichtigen Zurückhaltung gerechnet werden. Auf der höheren Entscheidungsträgerseite wollte man für die Vorbereitung wissen, welche Aussagen von den Basisrepräsentanten erwartet würden. Einer Indoktrination des Panels mußte also vorgebeugt werden. In – nicht nur – chinesischem Anwendungsfeld wird sehr anzuraten sein, mit einem solchen Verfahren von einiger politischen Brisanz nicht einfach auf den Plan zu treten, auch wenn die nächsten Planungspartner darin kein Problem sähen. Sensibilität gegenüber dem politischen Umfeld sollte nicht außer acht gelassen, daher ein vorläufiges Verständnis des Zwecks auf oberer Ebene vorbereitet werden. Man will darauf vertrauen können, daß die ausländischen Berater eine so ungewohnt offene Diskussion nicht aus dem Ruder laufen lassen. Unter dieser Versicherung kam die Partnerseite den in Wünschen formulierten Erfordernissen des Workshop-Verfahrens mit erstaunlicher Offenheit entgegen.

Bei einer Gesamtzahl von ca. 480 Marktflecken und Dörfern im Kreisgebiet war die einigermaßen flächendeckende Auswahl von 50 Dorfbürgermeistern als Panel erbeten worden. Mit dieser Zahl wurden dann in zwei mal zwei Tagen zwei gleiche operable Workshops abgehalten. Die Sitzungszeiten wurden in eine Phase der Zusammenarbeit eingeplant, in der die Masse der Problemanalyse auf quantitativer Grundlage bereits geleistet sein konnte. Das Vorhaben hatte sich im Kreisgebiet zwischenzeitlich herumgesprochen. Falschen Erwartungen der Basisrepräsentanten und möglichen späteren Enttäuschungen aus der Art der Planungsbeteiligung war so vorgebeugt.

Die Frage der Arbeitssprache bereitet in China bei solchem Anlaß selbstverständlich ein besonderes Problem. Befürchtungen – vor allem auf deutscher Seite – waren im Vorfeld laut geworden, man könne das an die Fähigkeit zum Schreiben und Lesen gebundene Verfahren mit teils analphabetischen Basisrepräsentanten in einem Gebiet tief hinten in China gar nicht geordnet durchführen. Es fügte sich sehr günstig, daß das deutsche Team mit einem sowohl

in der chinesischen Sprache als auch in ZOPP-Workshops routinierten Moderator aufwarten konnte. Nach den Aufwärmphasen lief die Diskussion lebhaft und mit witzigen Einstreuungen durchsetzt ab, somit nach einem Muster, das an ZOPP-Workshops eigentlich angelegt werden sollte (14). Nach anfänglichem Zögern, nachdem der Moderator das Eis gebrochen hatte, ergab es sich von selbst, daß einige Teilnehmer für andere Kärtchen beschrieben und von den Pinwänden vorlasen. Voraussetzung für den im weiteren verwertbaren Ertrag wird die Diskussion in der Landessprache gewesen sein und ferner eine Entwicklung der Diskussion dergestalt, daß der Drang zur Äußerung allmählich die Hemmungen der Analphabeten überspielte. Daß einige besonders eloquente, im Amt und in Parteiarbeit erfahrene Bürgermeister dominierten, war wohl nicht ganz zu vermeiden. So wurde auch ein Mehr an Kenntnis und Erfahrung eingebracht. Die Lösung der ex ante sicher schwierigen Ablaufprobleme ist weitgehend den kommunikativen Fähigkeiten des Moderators anheimgestellt. Die ZOPP-Dokumentation, gerichtet auf die im weiteren herausgelösten Zielbereiche für die Gesamtplanung, konnte mit angemessener Dolmetscherkapazität zu ca. 90 % ihres Inhaltes zweisprachig geleistet werden.

Das Material für die Durchführung der Workshops – farbige Kärtchensätze, Pin- und Schreibmaterial, Pinwände – steht Moderatoren unter Aufträgen aus der Administration der Technischen Zusammenarbeit gemäß dem Standard der Konferenztechnik zur Verfügung. Die regionalplanerische Anwendung vor Ort hatte insoweit Organisationsprobleme zu lösen: Der Materialbedarf vervielfältigt sich gegenüber herkömmlicher Verfahrensanwendung, nämlich grob mit der Zahl der in der Planung abzudeckenden (Sub-)Sektoren. Zweisprachige Dokumentation muß darüber hinaus kalkuliert werden. Da der Arbeitsauftrag deutscherseits von einer politischen Stiftung gegeben war, hielt sich die Ressourcendisposition in sehr engen Grenzen. Unter dem Interesse an der Nachhaltigkeit der Methodenvermittlung bot es sich ohnehin an vorzuführen, wie die Workshops ganz oder fast ganz mit Materialien von den heimischen Märkten zu bewältigen sind. Vor Ort konnten 90 % des Materials, bei geringerem Modernitätsanspruch alle Materialien in der Provinz- und Kreishauptstadt gekauft werden. Stellt man die Bequemlichkeit hintan, so verdienen die lokalen Materialien den Vorzug: Das Basis-Panel wird nicht vom Glanz der fremdartigen Materialien abgelenkt (15), und das Partnerteam arrangiert nach Impulsen die handwerklichen und organisatorischen Vorbereitungen nach eigener Gestaltungsabsicht. Es ist wiederum eine Motivationsaufgabe.

#### 7. *Erfahrungsaspekte aus angepaßter Verfahrensanwendung*

Mehrfach ist in der Folgeliteratur zum Verfahren u.a. die Frage diskutiert worden, ob denn der ganz spezielle Begriffsapparat erstens in außereuropäische Sprachen bedeutungsgleich übersetzt werden könne und ob zweitens eine gelungene semantische Übertragung der Wortbedeutungen zum gleichen Verständnis der Zusammenhänge im

fremden Kulturkreis ausreiche (16). Diese Frage bleibt sicher weiterhin offen. Sie muß wahrscheinlich in jedem kulturell anders gearteten Anwendungsgebiet neu abgetastet werden. Ein vertieftes Verständnis leitet die konkrete Einpassung des Verfahrens an und hilft in der realistischen Beurteilung der ersten Ergebnisse und der Nachhaltigkeit der Verfahrensobertragung. Daher erscheint es problematisch, eine Planung rundum auf das ZOPP-Verfahren abzustützen.

Die interkulturelle Gemeinsamkeit endet viel eher an der definierten Projektplanungsübersicht – s. die "objektiv nachprüfbaren Indikatoren" für fortschreitenden Projekterfolg, die "Quellen der Nachprüfbarkeit" in der PPÜ-Systematik – als in den partizipativen Problem- und Zieldiskussionen. Unter Vertretern aus sehr verschiedenen Gesellschaften und politischen Systemen hat man um ein einvernehmlich akzeptiertes Zentrum herum wohl recht verschiedene Vorstellungen davon, worin sich ein objektiver Erfolg zeigt. Wie weit ließe sich eine chinesische Regierung der mittleren Ebene schon ex ante auf den möglichen Nachweis von Mißerfolgen ein – in ihren ureigenen Angelegenheiten? Demgegenüber schafft die partizipative Phase der Problem- und Zielstrukturierung im interkulturellen Kontakt, nach Erfahrung am Ort wenigstens, weit geringere Probleme, sowohl im sprachlich kommunikativen als auch im tieferen Verständnisbereich. Beliebige Basisrepräsentanten, unter Einschluß analphabetischer Dorfbürgermeister, verstehen offenbar unkompliziert, daß eine Problem- und dann eine Zielfülle selbstverständlich in eine Hierarchie zu ordnen sind. Daß es im eigenen Erfahrungsbereich und darüber Vordringlicheres und Aufschiebbares sowie einen immer zu engen Mittelrahmen gibt, braucht man auch einem peripher angesiedelten Bauern nicht erst zu erklären. Die konkrete Logik einer hierarchischen Ordnung steht immer in einer Bandbreite zur Debatte; dafür gibt es keine endgültige Struktur.

Nichtsdestoweniger traten in einzelnen Punkten Verständigungshemmnisse zutage, Hemmnisse aber, die nicht in einer kulturspezifischen Begrifflichkeit, sondern in der Geschichte des planwirtschaftlichen Systems zu orten sind. Zur Verdeutlichung mag – als Beispiel – eine Problembezeichnung dienen, die in der dort gewohnten Diktion wie folgt lautete: "Die Struktur der Produkte im Kreis ist nicht real." Alle Partner schienen ungefähr zu wissen, was damit gemeint war. Der Zuhörer fragt sich und die Partner sogleich, welche Norm denn als eine "reale" Produktionsstruktur gelte. Eine schwierige wirtschaftspolitische Diskussion müßte sich anschließen. Die ZOPP-Routine ist mit der Aufhellung solcher Zusammenhänge in den Köpfen der Partner überfordert, und zwar selbst dann, wenn sich das Panel aus höherrangigen Funktionären rekrutierte. Ein Moderator kann die an solcher Stelle erforderliche ausge dehnte Problem- und Zieldiskussion nicht führen und demzufolge Problem- und Zielhierarchien insoweit nicht ausreichend ausformen. Diese Beobachtung spricht nicht gegen den partizipativen Einsatz des ZOPP-Verfahrens. Sie weist aber wieder darauf hin, daß dieses Verfahren durch schwächer strukturierte, aber tiefer eindringende Problem-/

Zielanalyse auf erweiterter Informationsgrundlage im engen Planerkreis ergänzt werden muß, ganz besonders in regionalplanerischer Anwendung.

Man wird im ost- und südostasiatischen Raum mentalitätsbedingt häufiger die Erscheinung registrieren, daß gewisse Zielkonflikte tabuisiert werden oder daß Ziele, die im Gesamtzusammenhang auf der Hand liegen müßten, erkennbar unter einzelnen Interessenlagen ausgespart bleiben (17). Insoweit handelt es sich um eine taktische Verhaltensweise, die in verschiedenen Kulturkreisen mit verschiedenem Gewicht angewandt wird, aber nicht eigentlich als kulturspezifisches Phänomen zu bezeichnen sein wird. Auch deshalb bedarf ein Workshop-Ergebnis eben der Nachanalyse aus neutralerem planerischem Bewußtsein und der Abgleichung mit weniger personenbezogenen Quellen auf dem Weg zum vorlagefähigen Zielsystem. Im übrigen muß sich der Planer taktischem Verhalten auf der Ebene der Entscheidungsträger in jedem Zusammenhang fügen; er weist auf Erkanntes hin, usurpiert aber nicht die normsetzende Rolle. Mit taktischem Verhalten dieser Art braucht wiederum unter Basisrepräsentanten weniger gerechnet zu werden. Von daher lautet das Monitum, die Workshops verfahrensgerecht mit Basisrepräsentanten zu besetzen – eine Einsatzvoraussetzung des Verfahrens ja eigentlich, gegen die aber berichtetermaßen zwecks Umgehung anderer Schwierigkeiten häufig verstoßen worden ist. Im Umgang mit höheren Chargen und Teampartnern sollten dagegen – auch – andere Kommunikationsformen gesucht bzw. bereitwillig angenommen werden.

Es verdient in einem Kontakt mit der VR China schon anerkennende Beachtung, daß sich die Spitze der Counterpartseite ohne kontroverse Diskussion bereitfand, 50 systematisch (nicht unter dem Gesichtspunkt der politischen Verlässlichkeit) ausgewählte Bürgermeister über vier Tage auf eigene Kosten in der Kreisstadt für ein ungewisses und in unruhiger Zeit nicht ungefährliches Unternehmen zusammenzuziehen, und dies – so im Anwendungsfall – zur Zeit einer Aussaat in der Landwirtschaft (18). Die Workshops wurden gut angenommen. Die Partner gaben sich nach vollendetem Werk nicht enttäuscht. Der Planerapparat sah damit seine Erwartungen an "moderne westliche Planungsmethoden" zum Teil bedient. Und er nahm die ZOPP-Routine vermutlich deshalb lieber an als strenger analytische Partialmethoden im Rahmen eines gesamten Planungsablaufs, weil sie in lockerer Atmosphäre schnell und ohne eigenen Analysenachweis absolviert, entsprechend später eigenständig wiederholt werden kann. Indem das Workshop-Verfahren mit seiner äußeren Leichtigkeit dem Spieltrieb der Teilnehmer entgegenkommt, birgt es andererseits die Gefahr in sich, den Ernst der Gesamtaufgabe auf Zeit in den Hintergrund treten zu lassen. ZOPP wäre so geeignet, die von der chinesischen Makroplanung auf den berührten Ebenen vorgegebenen Planungsabläufe zu bestätigen, nämlich die Praxis, Problemlagen und Zielsetzungen in kurzer Zeit unter den Autorisierten auszuhandeln. Dem sollte von der Beraterseite entgegengewirkt werden, damit die schwierigere, aber in regionaler Planung unabdingbare Aufgabe, die quantitative Problemanalyse aus solidem Datenmate-

rial, in den Augen der Partner nicht verdrängt wird. Mit diesem Monitum in Bereitschaft erwiesen sich die Workshops innerhalb der größeren Aufgabe als nützlich, und sie waren aus Gründen der Demonstration partizipativer Planungsweise – ganz auf der Linie entwicklungspolitischer Prinzipien – geboten. Erfolgsvoraussetzungen insoweit waren – zusammenfassend –

- ein sicheres Vertrauen zwischen Counterpart- und Beraterseite,
- Flexibilität und Improvisation in Organisation und Durchführung,
- souveräne und sensible Workshop-Moderation in am Ort möglichst uneingeschränkt verständlicher chinesischer Sprache und
- Planer/Berater, die zur klärenden Teilnahme an den Diskussionen bereitstanden.

Die Basisrepräsentanten wurden vor Ort das erste Mal und zudem auf eine ihnen genehme Weise zur Teilnahme an Planung oberhalb ihres angestammten Wirkungsfeldes hinzugezogen. Ihre Erfahrungen und Wünsche zur Verbesserung der Lebenssituation waren in voller Breite in offiziellem Rahmen, aber ohne von außen erkennbare Gängelung gefragt. Sie werden nach diesem Erlebnis mit ihrem eigenen Umfeld später vielleicht den Anspruch auf erneute Beteiligung stellen. Darin lag der Sinn der Vorführung des Workshop-Verfahrens zuallererst. Dieses letztere Element der beratenden Einflußnahme kann nicht mehr gestrichen werden.

### Anmerkungen

- \* Der Autor war vom deutschen Projektträger mit Konzeption und Teamleitung für das dem Artikel zugrundeliegende Planungsvorhaben beauftragt. Das Team bestand aus dem Planungsberater, vier erfahrenen Vertretern der Ingenieur- bzw. Naturwissenschaften (Universität und Senioren-Experten-Service) für die kooperative Entwicklung von Maßnahmenprogrammen sowie kurzzeitig einem in der chinesischen Sprache geübten ZOPP-Moderator.

(1)  
Vgl. zur gesetzlichen Regelungs- und teils noch informellen Verständnislage für raumbezogene Planungen aller Art in China: Wang, W.; Schoof, H.: Raumplanungssystem in der Volksrepublik China. – Hannover 1989. = Einzelveröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nr. 160

(2)  
Siehe dazu Nagel, G.: Planungsberatung im sozialistischen System. Regionale Entwicklungsplanung in der V.R. China – Konzeption und Erfahrungen. In: Geographische Zeitschrift (1992) 80, 1, S. 39–50.

(3)  
Vgl. zur nachvollzogenen Organisationsgeschichte Kievelitz, U.; Tilmes, K.: Zielorientierte Projektplanung: Ein entwicklungspolitisches Planungsinstrument und seine interkulturelle Problematik. In: Vierteljahresberichte. Probleme der internationalen Zusammenarbeit (1987) Nr. 108, S. 132 f. Diese Autoren beziehen sich auf Bolay, F.: Die Einführung der Zielorientierten Projektplanung in der GTZ, 2 Bde. – Ahorn 1984. Seit 1983 wendet die GTZ ZOPP auf alle Projektaufträge an, seit 1985 ist die Projektplanung über ZOPP dort via Order des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit verbindlich vorgeschrieben.

(4)  
Zur aktuellen Verbreitung der – nun computergestützten – Anwendung vgl. Salem, C.: Computer-assisted project management. In: EDI Review [Economic Development Institute, The World Bank] (1992) Jan., S. 2

(5)  
Zils, K.-L.; Winkler, U. (Bearb.): Zielorientierte Planung von Projekten der Technischen Zusammenarbeit (ZOPP). – Eschborn 1982. = GTZ-Veröffentlichung, hektographiert, S. 4

(6)  
Zur kurzen Darstellung des methodischen Gerüsts insoweit siehe etwa Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (Hrsg.): Management der Projektdurchführung im Partnerland. Ein Leitfaden. – Eschborn 1987, S. 23–27. Vgl. auch Kievelitz, U.; Tilmes, K., a.a.O., S. 133. Dort ist der rote Faden eines ZOPP-Durchlaufs in sechs Punkten beschrieben.

(7)  
Aktuell werden von der GTZ dem größeren Projektmanagement-System fünf Funktionen beigemessen: Planung der Projektdurchführung, Monitoring und Evaluierung, Organisation, Führung und Zusammenarbeit sowie die Gestaltung der Kooperationsbeziehungen zum Projektumfeld. Vgl. Gärtner, U.: Im Wirrwarr der Werte. Erfahrungen mit dem interkulturellen Projektmanagement in Asien. In: gtz info (1991) Nr. 6, S. 13

(8)  
Vgl. dazu u.a. Prybyla, J.S.: Market and Plan Under Socialism: The Bird in the Cage. – Stanford/Ca. 1987, S. 74, 187 u. 190.

(9)  
Vgl. dazu etwa eine instruktive Beispiel-PPÜ in: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), a.a.O., S. 29

(10)  
Unter den Bedingungen der chinesischen und vergleichbarer Mentalität hat sich der ausländische Berater/Gast vernünftigerweise sensibel darauf einzustellen, daß er manches entscheidend steuernde Informationselement in keinem anderen Kontakt als dem nur scheinbar gelöstesten, nämlich während der gastfreundlichen Bankette erhält. Es wäre nutzlos, solche Informationen durch importierte systematische Gesprächsorganisation herauslocken zu wollen.

(11)  
Von dieser Maxime weicht man unter Projekt-ZOPP offenbar häufig ab.

(12)  
In der VR China haben besonders die Jahre ab 1988 gezeigt, daß es für Landwirtschaft, kollektive Ortschafts- und Familienbetriebe, die nichtstaatlich – nur den Abführungs- und Preisvorschriften unterworfen – unter dem reformimmanenten Produktionsverantwortungssystem arbeiten, gesicherte Voraussicht auf die Rahmenbedingungen der Produktion in der mittleren Frist kaum gibt.

- (13)  
Echte, analytische Alternativenabwägung unterblieb innerhalb der ZOPP-Routine nach Erfahrung mit der Frühphase ohnehin weitestgehend, wie Kievelitz, U.; Tilmes, K., a.a.O., S. 135 ihren Quellen entnehmen.
- (14)  
Im unverbildeten China erlebt der ausländische Gast bei solcher Gelegenheit bühnenreife Auftritte von der Dorfebene her.
- (15)  
Der Verfahrensablauf müßte evtl. außerplanmäßig beendet werden, wenn alle die schönen westlichen Filzstifte verschwunden sind.
- (16)  
Vgl. z.B. Kievelitz, U.; Tilmes, K., a.a.O., S. 137 und den dort folgenden Abschnitt zur "interkulturellen Anwendungsproblematik von ZOPP"; ferner – besonders kritisch – Stamm, V.: Ansätze partizipativer Projektplanung. Möglichkeiten der Mitwirkung. In: Entwicklung und Zusammenarbeit (1990) 31, 11, S. 4–6.
- (17)  
Bei Kievelitz, U.; Tilmes, K., a.a.O., über Thailand berichtet.
- (18)  
Wie besonders während des zweiten deutschen Teameinsatzes im Jahre 1990 durchdrang, werden in der gegenwärtigen politischen Phase unmittelbar vor den Aussaaten alle politischen Kräfte der lokalen und der Kreisebene gebunden, um den Bauern die Politik des Makroplanes für ihr Gebiet zu "erklären".
- Dr. Gerhard Nagel  
Zentralinstitut für Raumplanung  
und Umweltforschung  
Technische Universität München  
Arcisstraße 21  
8000 München 2