
Jahnke, H.E., Von Oven, R.: Planungskontrolle und Monitoring bei landwirtschaftlichen Projekten in Entwicklungsländern. In: Henrichsmeyer, W.: Prognose und Prognosekontrolle. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 17, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1980), S. 705-728.

PLANUNGSKONTROLLE UND MONITORING BEI LAND-
WIRTSCHAFTLICHEN PROJEKTEN IN ENTWICKLUNGS-
LÄNDERN

von

H a n s E. J a h n k e, Addis Ababa und
R o d e r i c h v o n O v e n, Göttingen

1. Begründung und Einordnung von Monitoring
 - 1.1 Evolution landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte
 - 1.2 Planungskontrolle in der Betriebswirtschaft
 - 1.3 Monitoring bei landwirtschaftlichen Entwicklungsprojekten
2. Ausprägungsformen von Monitoring-Systemen
 - 2.1 Einleitung
 - 2.2 Monitoring als Management-Informationssystem
 - 2.3 Monitoring als Instrument der Projektbeurteilung
 - 2.4 Monitoring als Politikinstrument
 - 2.5 Zusammenschau
3. Problemkreise in der Durchführung
 - 3.1 Einleitung
 - 3.2 Probleme auf einzelbetrieblicher Ebene
 - 3.3 Probleme auf Projektebene
 - 3.4 Probleme bei übergeordneten Behörden in den Entwicklungsländern
 - 3.5 Probleme bei internationalen Entwicklungshilfeinstitutionen
 - 3.6 Zusammenschau
4. Ausblick

1. Begründung und Einordnung von Monitoring

1.1 Evolution landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte

Zahl und Umfang landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte haben in den letzten Jahren sowohl relativ wie auch absolut zugenommen. Die Entwicklungen bei der Weltbankgruppe als dem größten einzelnen Kapitalgeber mögen als Beispiel dienen. Bei einem gesamten Finanzierungsvolumen von nunmehr über 10 Milliarden Dollar pro Jahr¹⁾ ist der Anteil für landwirtschaftliche Projekte auf etwa 30 % angewachsen²⁾.

Mit dem Ansteigen der quantitativen Bedeutung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte ist eine qualitative Veränderung einhergegangen. So steht der Projekttyp der integrierten ländlichen Entwicklung im Vordergrund, bei dem - aufbauend auf älteren Konzepten des "community development" und im Gleichklang mit weltweit steigender Beachtung von Einkommensverteilung - folgende Aspekte von Bedeutung sind: Betonung der ärmsten Länder; Einbeziehung aller sozialen und wirtschaftlichen Bereiche in Projekte und nicht nur den der landwirtschaftlichen Produktion; Ausrichtung auf die Zielgruppe der "Ärmsten der Armen".

Dieser Typ landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte steht seit McNamaras Rede vor dem Verwaltungsrat der Weltbank 1973 in Nairobi bei praktisch allen internationalen und nationalen Entwicklungsgremien im Vordergrund. Von Anfang wurde erwartet, daß diese neue Gewichtung in den landwirtschaftlichen Entwicklungsbemühungen besondere Probleme aufwerfen würde. So stellen die kleinbäuerliche Subsistenzwirtschaft und die Dorfgemeinschaft eine relativ unbekanntere Umwelt für Entwicklungsprojekte dar; fast definitionsgemäß fehlen solide Institutionen, denen die Entwicklung vor Ort einfach übergeben werden kann, und Erfolg oder Mißerfolg haben nicht mehr einen, sondern eine

1) Zugesagte Mittel, Finanzjahr 1979

2) World Bank, Annual Reports of Lending Operations

Vielzahl von Indikatoren, über die es keine Statistiken gibt und die projektbezogene Erhebungen notwendig machen. Diesen Problemen sollte dadurch begegnet werden, daß besondere Systeme zur Datengewinnung in ländlichen Gebieten und zur Beurteilung ländlicher Entwicklungsprojekte entwickelt und in die Projekte hineingeschrieben werden¹⁾. Im Englischen liefen diese Systeme zumeist unter dem Begriff "Monitoring" oder "Monitoring and Evaluation". Die Weltbank, die die Führungsrolle darin übernommen hat, die Pläne, Programme und Tätigkeiten der internationalen Organisationen auf dem Gebiet der ländlichen Entwicklung abzustimmen, begann, auch für eigene Projekte in steigendem Maß Monitoring-Systeme einzubauen. Tabelle 1 vermittelt einen Überblick.

Tabelle 1: Monitoring bei Weltbank-unterstützten landwirtschaftlichen Entwicklungsprojekten

Jahr ^{c)}	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Zahl ldw. Projekte	46	51	69	65	84	88	84
Kreditsumme (in US\$ Mio.)			1858	1628	2308	3270	2547
Projekte mit Monitoring (%)	48	53	59	86	79	n.z.	92
Anteil der Kosten für Monitoring (%)	0,6	0,7	1,7	1,9	1,7	n.z.	n.z.

a) "monitoring and evaluation systems"

b) Sogenannte "agricultural" und "rural" development projects zusammengenommen

c) Jeweils Rechnungsjahre

n.z. = nicht zugänglich für die Verfasser

Quelle: DEBOECK (1978) und World Bank (1979)

1) Die Forderung nach besonderen Datenerhebungen wurde auch für die mehr klassischen Entwicklungsprojekte erhoben, da der Mangel an verlässlichen Daten über Projektwirkung bei den meisten Projekten offensichtlich war (s. z.B. STOOPS/SCHMIDT, 1974).

Die Zahlen in Tabelle 1 stellen Absichtserklärungen dar. Nur wenige dieser Systeme ziehen bis jetzt eine nennenswerte praktische Anwendung nach sich. Damit besteht unverändert der Sachverhalt, daß von den erheblichen Summen, die jährlich über landwirtschaftliche Projekte in die Entwicklung fließen, wenig oder gar nichts bekannt ist bezüglich ihrer Wirkungen. Dies bezieht sich nicht nur auf die geplanten Wirkungen, sondern auch auf die unvorhergesehenen. Die Diskussion über "was", "wie" und "wieviel" in der Entwicklungshilfe, und über Vor- und Nachteile, kann sich somit immer noch weitgehend ungestört von Fakten abspielen. Eine Rückkoppelung von Projekten zur Planung besteht praktisch nicht und damit auch kein System, um aus Projekten für Projekte zu lernen. Die wenigen ex-post Evaluierungen die stattfinden, sehen sich dem fast unüberwindlichen Problem des Datenmangels gegenüber und müssen sich meist auf subjektive und projektspezifische Aussagen beschränken.

Die Erwartung besteht, daß über Monitoring die Daten gesammelt und ausgewertet werden sollen, die dringend gebraucht werden für Projektabwicklung, Projektplanung und Entwicklungspolitik. Die praktische Erfahrung ist noch zu kurz um wirklich Folgerungen in dieser Richtung zu ziehen. Allerdings haben sich bereits eine erhebliche Vielfalt von Formen und Begriffsverwirrungen ergeben, so daß es sinnvoll erscheint, den Begriff Monitoring einzuordnen, seine grundsätzliche Bedeutung herauszustellen und dann die Ausprägungsformen und bisher aufgetretenen Durchführungsprobleme abzuhandeln. Dies sollte dazu beitragen, die Erwartungen, die an das Instrument gestellt werden, realistisch zu halten, gleichzeitig aber auf seine potentielle Bedeutung hinzuweisen, die es wichtig erscheinen läßt, anfängliche Probleme zu überwinden.

1.2 Planungskontrolle in der Betriebswirtschaft

Das Wesen von Projektplanung kann in enger Anlehnung an betriebswirtschaftliche Konzepte als eine Methode der Willensentscheidung verstanden werden, wobei der Gedanke grundlegend ist, daß der Grad der Erreichung der Ziele nicht allein durch

die vom Entscheidungsträger festgelegten oder unmittelbar beeinflussbaren Variablen, sondern auch durch solche Größen bestimmt wird, welche der Entscheidungsträger nicht beeinflussen kann.¹⁾

Da Planung auch Prognose von Umweltdaten beinhaltet²⁾ muß berücksichtigt werden, daß sich in aller Regel die Beschaffenheit der Daten im Zeitablauf fortgesetzt ändert, so daß sich die Umweltentwicklung als eine Folge von spezifischen Datenkonstellationen interpretieren läßt. Eine Unternehmensleitung muß demzufolge zur Durchsetzung ihrer Ziele fortgesetzt Umdispositionen treffen. Dieser Prozeß fortgesetzter Anpassung macht den Ablauf eines jeden Unternehmens aus³⁾.

Je nach Verhältnis zwischen Zeitpunkt der Entscheidung und Veränderung wird von Planung oder Improvisation gesprochen. Bei Planung liegt die Entscheidung zeitlich vor der neuen Datenkonstellation; Planung bezieht sich auf grundlegende langfristige Entscheidungen. Bei Improvisation tritt die Entscheidung erst nach Eintreten der neuen Datenkonstellation auf; sie bezieht sich meist auf weniger wichtige Detailentscheidungen⁴⁾.

Um neue Datenkonstellationen für Entscheidungen verwertbar zu machen, bedient sich die Betriebswirtschaft des Instruments der Kontrolle. Kontrolle bedeutet hier den laufenden Vergleich

1) KOCH (1975) in HWB der Betriebswirtschaft, S. 3002.

2) Planung beinhaltet Prognose. Prognose besteht in der Vorhersage wahrscheinlicher oder möglicher Ereignisse im Zeitablauf, wobei diese Ereignisse einen qualitativ oder quantitativ erfaßbaren Sachverhalt der objektiven Realität betreffen müssen (WEBER (1975) in HWB der Betriebswirtschaft, S. 3118). Planung geht somit weiter als eine Prognose indem der eigene Eingriff ausdrücklich mit Planungsgegenstand ist und indem normative Vorstellungen über den erwünschten Zustand von Variablen und über die eigenen Zielsetzungen mit einfließen.

3) KOCH (1975), S. 3002 f.

4) KOCH (1975) in HWB der Betriebswirtschaft, S. 3003

zwischen einer Norm z.B. einer Planung (Planungsvorgabe) und der Wirklichkeit, die anschließende Abweichungsanalyse und - nach Möglichkeit - die Einleitung von Korrekturmaßnahmen.

"Betriebliche Kontrollen versprechen eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit und stellen - bei Zielentscheidungen - einen unverzichtbaren Bestandteil der Prozesse der Anspruchsniveau-Anpassung dar. Sie dienen der Informationsbeschaffung und sollen daneben oder zugleich zu zielentsprechendem Verhalten erziehen"¹⁾.

Es kann zunächst einmal postuliert werden, daß Monitoring bei Projekten das Gegenstück von Kontrolle in der Betriebswirtschaft ist. Die Frage stellt sich, warum Planungskontrolle nicht schon lange bei Entwicklungsprojekten besteht und warum sie etwas Besonderes darstellen sollte.

1.3 Monitoring bei landwirtschaftlichen Entwicklungsprojekten

Landwirtschaftliche Entwicklungsbemühungen in der Dritten Welt nehmen zumeist die Form von Projekten an. Dabei kann unter einem Projekt die kleinste operationale Einheit verstanden werden, die getrennt geplant, durchgeführt und verwaltet wird, und in deren Rahmen Aufwendungen getätigt werden, um im Zeitablauf Erträge zu erzielen²⁾.

Projekte sind als organisatorische Einheit üblicherweise zwischen der einzelbetrieblichen Ebene einerseits und der gesamtwirtschaftlichen andererseits angesiedelt. Damit mag sich zunächst erklären, warum Konzepte der Planungskontrolle nicht schon lange auf Entwicklungsprojekte übertragen sind, da sich erstens weder klassische Betriebswirtschaftslehre noch Volks-

1) BREDE (1975) in HWB der Betriebswirtschaft, S. 2218

2) RUTHENBERG/JAHNKE (1973), S. 3. Im Sinne dieser Definition nennt GITTINGER (1972) Projekte "the cutting edge of development".

wirtschaftslehre zuständig sehen und zweitens das Konzept der wirtschaftlichen Überprüfung von öffentlichen Maßnahmen an sich noch nicht weit verbreitet ist. Schließlich muß auf Birkegard's Befund (1975) verwiesen werden, wonach die Verwaltung in Entwicklungsländern überfordert ist mit rationaler Projektplanung und weitgehend eine Strategie der "Vereinfachung durch Auslassung" verfolgt.

Die Tatsache, daß Monitoring noch ein relativ junges Phänomen darstellt bei landwirtschaftlichen Entwicklungsprojekten, ändert nichts an seiner potentiellen Bedeutung. Monitoring kommt eine im Vergleich zur Planungskontrolle in der Betriebswirtschaft eher größere Bedeutung zu und es ist wahrscheinlich, daß Monitoring zukünftig eine wesentliche Rolle innerhalb der landwirtschaftlichen Entwicklungsbemühungen spielen wird.

Die ländlichen Systeme, die vom Entwicklungsprojekt neuen Typs beeinflußt werden sollen, sind äußerst komplex und wenig bekannt. Dasselbe gilt für Projektorganisation und Projektabwicklung in Abwesenheit fester Institutionen und mit zunehmender Betonung von Elementen "grass root participation". Damit sind beide Elemente der Planung -der, die sich auf Eingriff und normative Vorstellungen bezieht, wie auch der, die sich auf die nicht direkt beeinflussbare Umwelt bezieht - durch einen hohen Grad an Unsicherheit gekennzeichnet. In einer solchen Situation dürfte die Vergrößerung des Planungsaufwands vor Projektbeginn wenig erfolgversprechend sein, und Improvisation scheint ex definitione wenig geeignet, wenn es um wesentliche Elemente eines Unternehmens- oder Projektablaufs geht. Monitoring muß hier als das Instrument verstanden werden, das Projektabwicklung und landwirtschaftliche Entwicklung unter Bedingungen hoher Unsicherheit ermöglicht und damit wenigstens eine erste Datenbasis für Projektdurchführung, Projektbeurteilung und zukünftigen Projektentwurf schafft.

Diese Aussagen sind gleichbedeutend mit der Aussage, daß bei

Projekten mit hoher Unsicherheit die Planung vor Projektbeginn durch schnell fallende Grenzerträge gekennzeichnet ist. Ein vermehrter Einsatz planerischer Ressourcen in dieser Phase bringt wenig. Monitoring andererseits weist vielleicht steigende, vielleicht konstante, aber sicher nicht so schnell fallende Grenzerträge auf. Der Transfer von planerischem Aufwand von der Planungsphase zur Durchführungsphase ist wirtschaftlich. Es besteht damit ein Allokationsproblem für planerische Ressourcen, das allerdings aufgrund fehlender quantitativer Information über Planungsertrag nicht exakt lösbar ist.

Entscheidungen, die aufgrund einer explizit formulierten und regelmäßig ausgeführten Datensammlung von einem Realsystem mit hoher Unsicherheit der Entwicklungsvoraussage getroffen werden, können nicht mehr als Improvisation bezeichnet werden. Der Begriff der schrittweisen Planung ist wahrscheinlich angemessener.

Im Folgenden soll der Begriff Monitoring in diesem Sinne verwendet werden¹⁾. Die deutsche Übersetzung "laufende Erfolgskontrolle"²⁾, umständlicher zu handhaben, wird gleichbedeutend verwendet.

2. Ausprägungsformen von Monitoring-Systemen

2.1 Einleitung

Monitoring Systeme in der Praxis sind komplexe Systeme, meist mit mehrfacher Zielsetzung und verschiedenen Adressaten und unterschiedlicher Nutzung der Information. Man kann wahrscheinlich drei Typen von Monitoring-System unterscheiden, je nachdem ob sie als Instrument zur Management-Information, zur Projektbeurteilung oder als Politikinstrument ausgebildet sind. Als Adressat kann man sich im ersten Fall das Management des betreffenden Projekts vorstellen, im zweiten Fall ein übergeordnetes Projektbüro, eine Entwicklungsbank o.ä., im

1) Unter dem Begriff Monitoring werden auch Register- und Überwachungstechniken im naturwissenschaftlichen Bereich verstanden. Auf sie kann hier nicht weiter eingegangen

dritten Fall Entscheidungsträger im nationalen Politikbereich.

2.2 Monitoring als Management-Informationen-System (MIS)

Monitoring kann gesehen werden als eines unter mehreren "Management-Informationen-Systemen" unter Rechnungswesen, Buchführung, Berichterstattung, Erfolgskontrollen, etc.. Während dies in die allgemeine Betriebslehre, bzw. Organisations- und Managementlehre fällt, ergeben sich für den Fall von Entwicklungsprojekten spezielle Ausprägungen.

In praktisch jedem Fall besteht ein System der Berichterstattung über den finanziellen und physischen Fortschritt des Projekts. Man kann unterscheiden zwischen einem internen und einem externen System, wobei sich das erstere auf Berichterstattung vom Projektgebiet zum Projektmanagement bezieht, das zweite auf den Informationsfluß von Projektmanagement zu übergeordneten nationalen, evtl. auch ausländischen Stellen. Das Berichtswesen sollte das Projektmanagement mit der gesamten Information versorgen, aber auch nur der Information, die es braucht, um das Projekt abzuwickeln.

Um darüber hinaus meßbare Projektziele zu verifizieren, zu sehen, ob diese erreicht werden, und wenn nicht, daß angemessene Maßnahmen unternommen werden, können "monitoring and evaluation systems" (M + E Systems) in ein Projekt hineingenommen werden. Dabei wird bei Projektzielen eine Unterscheidung nach Grad der Operationalität gemacht¹⁾.

Zu 1) der Vorseite:
werden. Weiterhin wird der Begriff auch gebraucht im Zusammenhang mit ländlicher Entwicklung - aber losgelöst von Projekten - im Sinne der Ausweitung bestehender Statistiken.

Zu 2) der Vorseite:
OVEN, R. von (1979).

1) Die Unterscheidung ist ein Ergebnis des sog. "Copenhagen Workshop" (1976).

- (i) Projekt-Inputs (Umfang eingesetzter Ressourcen)
- (ii) Projekt-Outputs (physisches Ergebnis der Inputs)
- (iii) Projektfolgen (Ergebnis aus der Benutzung der Outputs)
- (iv) Projektwirkung (Grad der Erreichung übergeordneter Ziele, also z.B. Änderungen im Lebensstandard der Betroffenen als Ergebnis der Projektfolgen)

Monitoring bezieht sich hier auf Projektfortgang und konzentriert sich darauf, was geschieht oder nicht geschieht (Inputs und Outputs). Evaluierung während oder nach der Projektdurchführung zielt darauf ab, warum Folgen und/oder Wirkung erreicht wurden oder nicht.

Monitoring in diesem Sinne kann somit definiert werden als die zeitige Sammlung von Information über Projektinputs, -outputs und komplementäre Aktivitäten, die kritisch für das Erreichen der Projektziele sind. Evaluierung andererseits ist der Vergleich von tatsächlichen Projektfolgen und Projektwirkung mit den geplanten. Die Evaluierung kann begleitend oder ex-post sein. Stellt man Monitoring dem Berichtswesen einerseits und der Evaluierung andererseits gegenüber, so ergeben sich bei erheblicher Überlappung folgende Merkmale:

Monitoring beruht zu einem guten Teil auf der Information, die das interne Berichtswesen schafft, verlangt aber oft nach zusätzlicher Information; Monitoring geht auch weiter, indem es analysiert und bei Zielabweichung Handlungsvorschläge unterbreitet.

Evaluierung beruht zwar sehr auf Monitoring, aber zusätzliche Information, die nicht routinemäßig gesammelt wird, wird benötigt. Je nach Projekttyp mögen dabei bestimmte Aspekte mehr betont werden als andere¹⁾.

1) Ein vergleichbares Begriffspaar ist in der Betriebslehre Kontrolle und Revision. Das HWB der Betriebswirtschaft (Stuttgart 1975) schlägt vor, Kontrolle als laufende Überwachung, Revision als nichtlaufende Überwachung zu verstehen. Monitoring entspricht damit Kontrolle und Evaluierung hat seine Entsprechung in Revision.

Diese Definitionen und Begriffsabgrenzungen sind pragmatisch und nicht unbedingt selbst - evident. Sie stellen den Versuch dar, eine Ordnung in ein Begriffssystem zu bringen und es zu operationalisieren.

Monitoring als MIS wäre unvollständig abgehandelt ohne zumindest ein Wort über Monitoring auf höherer Managementebene zu sagen. Informationen über vorgesehene Inputs und Outputs, Projektabschlüsse und Mittelfluß müssen als entscheidende Management-Instrumente für z.B. eine Entwicklungsbank oder eine Planungsbehörde angesehen werden. Dies bedeutet nicht, daß Informationen von der Projektebene direkt einfließen, es bedeutet jedoch, daß Informationen, die in der Zentralstelle vorhanden sind, systematisch aufgearbeitet und zugänglich gemacht werden. Auch dies kann unter dem Begriff Monitoring als Management-Information System laufen.

2.3 Monitoring als Instrument der Projektbeurteilung

Landwirtschaftliche Projekte sind im allgemeinen zwischen einzelbetrieblichem Produktionsniveau und Gesamtwirtschaft angesiedelt. Ihre wirtschaftliche Beurteilung - vorausschauend wie zurückblickend - wird normalerweise mit dem Instrument der Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) unternommen. Diese Analysenform baut auf der einzelbetrieblichen Wirtschaftlichkeitsanalyse auf und versucht durch Aggregation und durch Korrektur von Mengen und Werten auf eine für die Gesamtwirtschaft relevante Aussage über die Vorteilhaftigkeit des Projekts zu gelangen. Dabei wird meist implizit davon ausgegangen, daß Projektbeurteilung nicht mehr eine zentrale Aufgabe des Projektmanagement ist, sondern auf einer übergeordneten Ebene, z.B. bei einem nationalen Projektbüro oder einer Entwicklungsbank angesiedelt ist.

In den westlichen Industrieländern hat sich die theoretische Diskussion über Kosten-Nutzen-Analyse auf Bewertungsfragen konzentriert. Der Ausgangspunkt ist ein, wie immer auch definierter, idealer Markt und als Hauptaufgabe der KNA wird gesehen, plausible Werte zu entwickeln, wenn Preise fehlen oder

verzerrt sind aufgrund von Marktunvollkommenheiten. Die Diskussion über KNA-Ansätze erhitze sich erheblich, als diese Konzepte auf Entwicklungsländer übertragen wurden. Das bezieht sich nicht nur auf die bekannten Konflikte innerhalb des angelsächsischen Raums zwischen den sogenannten Little-Mirrlees-, UNIDO-, Weltbank- und anderen Ansätzen¹⁾. Tiefergehend ist wahrscheinlich noch der Konflikt was die grundsätzliche Verwendbarkeit von Schattenpreisen angeht²⁾. Es ist hier nicht der Platz, diese Diskussionen neu aufzunehmen. Sehr wohl muß aber festgestellt werden, daß (1) der theoretischen Diskussion viel mehr Zeit gewidmet wurde als dem praktischen Vergleich der Methoden und - noch entscheidender - daß (2) immer vorausgesetzt wurde, daß bekannt sei, was und wieviel zu bewerten sei und die Frage sich nur stelle nach dem wie der Bewertung. Dieser zweite Punkt ist besonders problematisch, wenn es um landwirtschaftliche Projekte in Entwicklungsländern geht, insbesondere, wenn es sich um kleinbäuerliche Entwicklungsprojekte handelt. Yujiro Hayami (1978) sieht diese Problematik im wesentlichen begründet in der Untrennbarkeit verschiedener ökonomischer Funktionen innerhalb des kleinbäuerlichen Haushalts und in der intensiven Interaktion der Wirtschaftssubjekte innerhalb der Dorfgemeinschaft.

Gegen diesen Hintergrund - die Unsicherheit was überhaupt in ländlichen Entwicklungsprojekten eintritt und zu beurteilen ist - ist die Evolution des Monitoring-Gedankens zu sehen. Die vorausschauende Beurteilung kann nur als gedanklicher Rahmen und als Instrument zur Mittelbeschaffung angesehen werden. Eine seriöse Bemühung um Rechtfertigung von ländlichen Entwicklungsprojekten in einem gesamtwirtschaftlichen Rahmen muß sich auf Monitoring über die Dauer des Projektablaufs stützen.

1) Vergleichende Darstellungen geben RUTHENBERG und JAHNKE (1973); DASGUPTA et al (1972) und LITTLE/MIRLEES (1974).

2) WECKSTEIN (1972), World Bank/EDI, Méthode des Effects (im Druck).

Monitoring ist somit insbesondere bei integrierten ländlichen Projekten Teil, Weiterführung oder auch Inhaltsfüllung für die konventionelle Kosten-Nutzen-Analyse von Entwicklungsprojekten. Anstrengungen, ein gutes und praktisches Monitoring-System für ein Projekt zu entwickeln, haben mit großer Wahrscheinlichkeit höhere Erträge, als solche theoretischer Art über Evaluierungsmethodik. Auch für pragmatische Evaluierungsmethoden wie die von GITTINGER (1972) oder ROEMER/STERN (1975), ist die Datenbasis meist nicht ausreichend. Die meisten methodischen Überlegungen, die darüber hinaus gehen, müssen als spitzfindig bezeichnet werden im Vergleich mit der Datenbasis.

Die Notwendigkeit für Monitoring bei landwirtschaftlichen Entwicklungsprojekten begründet sich nicht auf akademischem Interesse. So könnte ein Programm wie die Entwicklung und Verbreitung neuer Reis-Technologien durch Betriebs-Produktions-Erhebungen beurteilt werden, um anzuzeigen, wie die Technologie Produktion, Kosten und Erträge beeinflusst. Der Wirkung des Programms auf die ländliche Wohlfahrt über Einkommensverteilung und Konsum und auf lokale und nationale Entwicklung durch Kapitalbildung, kann nicht beurteilt werden ohne Information über Konsum und Investition in bezug auf Produktion auf Haushalts- und Dorfebene. Dies wiederum ist nur zu erlangen über projektvorausgehende und projektbegleitende Datensammlung, eben Monitoring.

2.4 Monitoring als Politikinstrument

Über Monitoring wird Information gewonnen, die über ein spezifisches Projekt hinaus verallgemeinerbar ist. Damit stellt sich die Frage nach der Umsetzung in praktische Entwicklungspolitik. Derartige Information kann mehr oder weniger zufällig und ungeplant in die Politik-Entscheidung einfließen. Es ist jedoch auch ein systematischer "feed-back"-Prozeß denkbar in dem das Monitoring ganz spezifische Parameter liefert, die die Informationsbasis für die Entwicklungspolitik verbessern, damit Entscheidungen beeinflusst, die dann wiederum auf Projektebene herunterwirken und hier durch Monitoring registriert und zurückgefüttert werden.

Besonders anschaulich kann dieses Prinzip dargestellt werden, wenn von dem Extremfall einer Entwicklungspolitik ausgegangen wird, die vollkommen auf normativ orientierten Verlaufsmodellen beruht, in die positive Schätzmodelle eingefügt werden. GROSSKOPF und LESERER (1978) führten vor kurzem diesen Gedanken aus für die Seite der quantitativen Modellrechnung als Politikgrundlage. Sie sprechen von einer "kontrolltheoretischen Methodik", die es ermöglicht, dynamische Entscheidungsabläufe rekursiv zu formulieren. Da dies die Rechenhaftigkeit von Entscheidungsregeln fördert, vor allem von solchen, die aus ökonomischen Modellen ableitbar sind, wird eine wesentliche Voraussetzung für die Implementierung numerisch konkreter Handlungsbindungen in der praktischen Wirtschaftspolitik geschaffen.

Praktisch bedeutet dies, daß der wirtschaftspolitische Entscheidungsträger in die Lage versetzt werden soll, seine Entscheidungen im Zeitablauf entsprechend seinen Zielvorstellungen an den jeweiligen Zustand des von ihm beeinflussten ökonomischen Systems zu koppeln (feed-back-Struktur).

Gliedert man die Phasen wirtschaftspolitischer Aktivitäten in Zieldefinition, Wahl der Instrumente, Durchführung und Überprüfung, so ist der Einsatzbereich der Kontrolltheorie im obigen Sinne innerhalb der ersten beiden Phasen zu sehen, die den eigentlichen Entscheidungsprozeß bilden. Diese Form der Entscheidungsfindung kann nur so gut sein, wie es die Qualität der Information in der feed-back-Struktur zuläßt. In den westlichen Industrieländern würde man wahrscheinlich in diesem Bereich keine besonderen Probleme sehen. Für Entwicklungsländer mag man das Gegenteil behaupten. Auch ein "sehr gutes" Modell, z.B. des Agrarsektors, ist von begrenztem Nutzen wo solide Information aus den Phasen "Durchführung" und "Überprüfung" fehlt. Damit wird eine neue und weitere Einordnung des Begriffs Monitoring möglich. Monitoring ist hier zu verstehen als die rechtzeitige Sammlung verlässlicher Information über vorgegebene Variablen, die zu einer Formulierung und Durchführung einer rekursiv optimierenden

Agrarpolitik notwendigerweise bekannt sein müssen.

Diese Art des Monitoring wird sich auf Entwicklungsprojekte konzentrieren, da sich Entwicklung und wirtschaftlicher Wandel hauptsächlich in Projekten und durch Projekte abspielen. Die Tätigkeit ist jedoch nicht auf Projekte beschränkt und der Adressat der Information ist nicht das Projekt und auch nicht das zentrale Projektbüro des Landes, sondern der agrarpolitische Entscheidungssträger. Monitoring in diesem Sinne ist eine makroökonomische Tätigkeit.

2.5 Zusammenschau

In der Praxis sind alle Monitoring-Systeme Mischformen der angeführten reinen Typen. Die laufende Erfolgskontrolle wird in jeweils unterschiedlicher Gewichtung dem Projektmanagement, dem Projektbeurteiler und dem Politiker zu dienen haben. Zusätzlich zu diesen Faktoren beeinflusst auch der Projekttyp die spezielle Ausprägungsform eines Monitoring Systems. So stellen bankmäßig abgewickelte Kreditprojekte andere Anforderungen als Beratungsprojekte und diese wieder andere als Projekte der ländlichen Entwicklung. Tabelle 2 gibt einen Eindruck von der Unterschiedlichkeit am Beispiel Weltbank-unterstützter Projekte.

3. Problemkreise in der Durchführung¹⁾

3.1 Einleitung

Unabhängig von dieser Unterschiedlichkeit haben sich jedoch eine Reihe gemeinsamer Probleme in der Durchführung ergeben. Fragen wie organisatorische Eingliederung, personelle Besetzung, Struktur und Volumen des Informationsflusses, Angemessenheit des Informationssystems an den Projekttyp, stellen sich immer bei der Operationalisierung laufender Erfolgskontrolle. Letztlich können sie immer nur für einen spezifischen Einzelfall beantwortet werden. Den meisten Monitoring-Systemen ist jedoch gemeinsam, daß sie - soweit sie überhaupt das

1) Dieser Abschnitt lehnt sich stark an VON OVEN (1979) an.

Tabelle 2: Analyse von Monitoring-Systemen in Weltbank-unterstützten landwirtschaftlichen Entwicklungsprojekten, 1968-1975

	Zahl	Anteil
Projekte mit Monitoring-Komponente	65 ^{a)}	57,5 % der untersuchten 113 Projekte
Organisationstyp		
Projektbehörde angeschlossen	26	40,0 % der 65 mit l.E.
Regierung unterstellt	25	38,5 % " " " "
Unabhängig	8	12,3 % " " " "
Gemischt	4	6,1 % " " " "
Nichtformiert, unklar	2	3,1 % " " " "
Personal		
Ausländische Berater	21	32,3 % " " " "
Einheimische	13	20,0 % " " " "
Gemischt	19	29,2 % " " " "
Unklar	12	18,5 % " " " "
Kosten		
Fälle mit Kosten- angaben für Monitoring	27	41,5 % " " " "
Gesamtinvestitions- kosten dieser Projekte (Mio US \$)	1215,3	
Kosten von Monitoring (Mio US \$)	17,2	
Anteil an Projekt- kosten (%)	1,42	

a) Davon 11 Siedlung und Landesentwicklung, 13 Bewässerung und Drainage, 24 Landwirtschaftliche Produktion, 14 Ländliche Entwicklung, 2 Viehhaltung und Milchproduktion, 1 Verarbeitung und Vermarktung.

Quelle: ANDERSON, D. (1976) modifiziert.

Planungsstadium überleben - unter erheblichen Durchführungsproblemen leiden. Diese Durchführungsprobleme sind so erheblich und so allgemein verbreitet, daß die Abhandlung nicht vollständig wäre ohne eine Übersicht über eben diese Probleme. Dabei scheint eine problemorientierte Gliederung nach der Ebene, auf der die Probleme auftreten, am angemessensten.

3.2 Probleme auf einzelbetrieblicher Ebene

Die direkt betroffenen Einheiten landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte sind die landwirtschaftlichen Betriebe mit den dazugehörigen Haushalten, eventuell auch die Haushalte der landlosen ländlichen Bevölkerung. Hauptprobleme für laufende Erfolgskontrolle auf dieser Ebene sind:

- a) Anzahl, Verschiedenartigkeit und weite räumliche Verteilung in meist schwer zugänglichen Regionen - der betroffenen Betriebe und Haushalte. Dies führt zu erheblichen Kosten der Datenerfassung.
- b) Mangelnde Bildung und Ausbildung der Betriebsleiter und Haushaltsvorstände, d.h. der primären Informationsquellen.
- c) Mangelndes Vertrauen zu den Behörden im allgemeinen und damit meist auch zu den Projektbehörden und deren Personal. Dies führt oft zu bewußten Falschangaben oder Auskunftsverweigerung, insbesondere über finanzielle Aspekte der Betriebs- und Haushaltsführung.

3.3 Probleme auf Projektebene

Personalprobleme und Probleme technischer Art - oft eng miteinander verbunden - stehen bei den Projektbehörden im Vordergrund. Technische Probleme entstehen auf allen drei mit Monitoring verbundenen Etappen: Entwurf, Datensammlung sowie deren Verarbeitung und Auswertung. Im einzelnen können diese Probleme wie folgt gekennzeichnet werden:

- a) Mangelnde Ausbildung des mit der Datenerhebung betrauten Personals.

- b) Mangel an qualifizierten einheimischen Fachkräften (z.B. Agrarökonomen, Statistiker, Soziologen) mit den für Entwurf, Datenverarbeitung und -auswertung nötigen Spezialkenntnissen, bedingt oft durch fehlende Anreize für diese, auch in Privatwirtschaft und international, gefragten Fachleute.
- c) Mangelndes Einfühlungsvermögen ausländischer Berater in die örtlichen Gegebenheiten im Projektumfeld, einschließlich der Funktionsmechanismen der öffentlichen Verwaltung der Projektländer.
- d) Zu komplizierter Ansatz der laufenden Erfolgskontrolle - Systeme, insbesondere
 - lange und komplizierte Fragebögen;
 - Überschätzung der örtlichen Möglichkeiten zu schneller und zuverlässiger EDV;
 - übermäßige Dauer von Datenerhebung, -verarbeitung und -auswertung.
- e) Fragebögen werden ungenügend oder gar nicht getestet.
- f) Fehlen von statistischer Repräsentativität der Daten trotz oft erheblichen Umfangs und somit Kosten.
- g) Fehlende Abstimmung der Kapazität für Datenerhebung, -verarbeitung und -auswertung. Insbesondere werden oft weit mehr Daten erhoben - sowohl nach Anzahl der Fragebögen als nach Anzahl der darin enthaltenen Angaben - als verwertet werden können.
- h) Aufarbeitung der Ergebnisse in einer Form, die den potentiellen Verwendern nicht zugänglich ist, insbesondere zu lange und zu akademische Berichte über laufende Erfolgskontrolle.
- i) Mangelnder "feed-back" von Auswertungsergebnissen an Projektpersonal und Betroffene, was sich mittel- und langfristig negativ auf deren Motivation auswirkt.
- j) Überhäufung der mit Monitoring betrauten Abteilungen mit anderen Arbeiten, z.B. für Vorbereitung anderer Projekte, Datenverarbeitung für andere Zwecke, Betreuung ausländischer Delegationen, usw.

3.4 Probleme bei übergeordneten Behörden in den Entwicklungsländern

Unter dem Sammelbegriff übergeordneter Behörden werden hier Ministerien, Planungsämter, Zentralbanken und ähnliche Institutionen verstanden, die eine höhere Ebene im Entscheidungsprozeß einnehmen, ohne notwendigerweise eine direkte Abhängigkeit der Projektbehörden zu implizieren. Hauptprobleme sind hier folgende:

- a) Knappheit der Haushaltsmittel.
- b) Fehlendes Interesse an wirklichkeitsnahen Daten über Projektwirkungen und -erfolg, vornehmlich aus folgenden Gründen:
 - übertrieben optimistische Vorausschätzungen;
 - Vorliebe für Fallstudien, die schneller und billiger zu erstellen sind als repräsentative Erhebungen und außerdem in den Ergebnissen eher zu beeinflussen sind;
 - Priorität für andere Arbeiten der mit Monitoring betrauten Abteilungen; und schließlich
 - Fehlschlag früherer Versuche zum Aufbau funktionierender Monitoring-Systeme zu vertretbaren Kosten.
- c) Knappheit von hochqualifizierten Fachkräften im öffentlichen Dienst aufgrund mangelnder materieller Anreize, Aufstiegs- und Fortbildungsmöglichkeiten, usw.

3.5 Probleme bei internationalen Entwicklungshilfeeinrichtungen

Die meiste Arbeit zum Aufbau von Monitoring-Systemen ist bislang von und für internationale Entwicklungshilfeeinrichtungen (multilaterale und bilaterale Institutionen der technischen Zusammenarbeit und Finanzierung) geleistet worden. Meist steht dies im Zusammenhang mit der Notwendigkeit, Regierung, Parlament oder Öffentlichkeit über die Verwendung der Mittel zu informieren. Für die Umsetzung der theoretischen Erkenntnisse in die Praxis ergeben sich jedoch auch eine Reihe von Problemen, die sich z.T. mit den in Abschnitt 3.3 beschriebenen überlappen.

Im einzelnen spielen eine Rolle:

- a) Überkomplizierte Ansätze;
- b) fehlende Zusammenarbeit mit den Behörden der Projektländer;
- c) Skepsis vieler Fachleute der internationalen Institutionen hinsichtlich Funktionsfähigkeit und Wert eines gut organisierten Systems der laufenden Erfolgskontrolle, oft als Resultat des Fehlschlagens früherer Versuche.

3.6 Zusammenschau

Die beschriebenen Probleme bei der Durchführung der laufenden Erfolgskontrolle landwirtschaftlicher Projekte in Entwicklungsländern führen häufig zu einem Mangel an Interesse von Seiten der übergeordneten Behörden und stellen damit das Überleben der mit laufender Erfolgskontrolle befaßten Abteilungen in Frage. Dies tritt vor allem dann ein, wenn das ursprüngliche Interesse ohnehin gering war, aber laufende Erfolgskontrolle unter Druck einer internationalen Organisation eingeführt werden sollte. Systeme der laufenden Erfolgskontrolle, die unter diesen Umständen entstanden sind, überleben oft nicht das Ende der Periode, während der die internationale Organisation imstande ist, Druck auszuüben, d.h. in der Regel der Auszahlungsperiode der Kredite oder Zuschüsse.

Auch sonst führen die Durchführungsprobleme häufig dazu, daß eingerichtete Monitoring-Systeme entweder überhaupt nicht zu funktionieren beginnen, oder nach Anlaufschwierigkeiten ihre Arbeit einschränken oder einstellen. Besonders häufig ist eine starke Anhäufung von Daten, die entweder gar nicht oder nur unter sehr großen Kosten und Verzögerungen verwertet werden.

4. Ausblick

Ohne Lösung der derzeit noch vordringlichen Durchführungsprobleme muß befürchtet werden, daß es bei der laufenden Erfolgskontrolle landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte bei Absichtserklärungen ohne großen praktischen Nutzen bleibt. Es gilt nicht nur, die Probleme derart in den Griff zu bekommen,

daß Monitoring tatsächlich und nachhaltig praktiziert wird. Es geht darum, laufende Erfolgskontrolle so zu gestalten, daß sie von allen Beteiligten als nützlich angesehen wird und daß die Kosten in einem vertretbaren Verhältnis zu dem Nutzen stehen.

Während es wichtig erschien, für diesen Beitrag eine Systematisierung und theoretische Einordnung von Monitoring-Konzepten zu versuchen, wird es in Zukunft nicht darum gehen, solche Konzepte weiter zu entwickeln und normative Ansätze zu verfeinern. Vielmehr wird die kritische Auswertung praktischer Erfahrungen im Vordergrund stehen. RUTHENBERGs (1978) Feststellung bezogen auf Kosten-Nutzen-Analyse im allgemeinen gilt somit auch für das Instrument der laufenden Erfolgskontrolle:

"methodological work ... has reached - for the time being - a saturation point ... marginal returns to methodological work seem to be low, if not negative, while the returns to empirical work seem to be very high" (S. 70).

Anfängliche Fehlschläge sollten allerdings nicht zur Entmutigung führen, denn der potentielle Nutzen des Instruments der laufenden Erfolgskontrolle ist erheblich. Management wird häufig als der Engpaß in Projektdurchführung gesehen¹⁾. Damit verbunden ist die Tatsache, daß eine schwache institutionelle Infrastruktur einer der Hauptgründe für Projektversagen ist²⁾. Ein funktionierendes System der laufenden Erfolgskontrolle kann entscheidend dazu beitragen, diese Engpässe abzubauen.

BIRKEGARDs Befund, wonach die Ministerialverwaltungen, über die die Projekte laufen, offenbar nicht in der Lage und auch nicht angemessen strukturiert sind, detaillierte Projektplanung und -auswahl durchzuführen, würde durch den Einbau von derartigen Monitoring-Systemen wenigstens teilweise Rechnung getragen.

1) Dies ist z.B. das zentrale Thema von R. CHAMBERS (1974).

2) Dies ist eine der Hauptfolgerungen von Uma LELE (1975).

Monitoring ist auch von entscheidender Wichtigkeit für mittel- und langfristige Verbesserung von Entwicklungskonzepten und Projektansätzen. Es ist bedrückend, sich klar zu machen, welche Ressourcen in landwirtschaftliche Entwicklungsprojekte gesteckt werden und wie wenig von solchen Projekten systematisch, auf verlässlichen Daten beruhend, gelernt werden kann. Derzeit gibt es keinen mehr versprechenden Ansatz als den des Monitoring bei Entwicklungsprojekten, um aus der landwirtschaftlichen Entwicklung für die landwirtschaftliche Entwicklung der Dritten Welt Lehren zu ziehen. Dabei mag das Monitoring von Projekten dazu beitragen, die übermäßige Konzentration von Anstrengungen der zuständigen Verwaltungen auf Projekte abzubauen. Projekte sind nur ein Instrument der Entwicklungspolitik. Wenn Informationen von Projekten schnell und problemlos einlaufen, werden die Entscheidungsträger sich wieder mehr den wichtigen und ihnen angemesseneren Problemen rahmensetzender Entwicklungsbedingungen (Gesetzgebung, Preispolitik, Institutionenaufbau) zuwenden können (RUTHENBERG, 1977).

Literatur

1. ANDERSON, D.: Issues in the Monitoring and Evaluation of Rural Development Projects: A Progress Report. World Bank Studies in Employment and Rural Development No. 30, Washington, D.C., 1976
2. BIRKEGARD, L.-E.: The Project Selection Process in Developing Countries. The Economic Research Institute, Stockholm 1975
3. BREDE, H.: Kontrolle, betriebliche. In: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 4. Aufl., Stuttgart 1975, S. 2218 f.
4. CERNEA, M.M. and B.J. TEPPING: A System for Monitoring and Evaluating Agricultural Extension Projects. World Bank Staff Working Paper No. 272. Washington, D.C., December 1977
5. CHAMBERS, R.: Managing rural development. Ideas and experience from East Africa. Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, 1974
6. COPENHAGEN WORKSHOP: Technical Workshop on Monitoring and Evaluation of Rural Development Projects and Programs. Summary Report. Copenhagen, 1976
7. DASGUPTA, P., SEN, A., MARGLIN, S.: Guidelines for Project Evaluation. New York, 1972

8. DEBOECK, G.: Case Studies of Monitoring and Ongoing Evaluation Systems for Rural Development Projects. World Bank, Rural Operations Review and Support Unit. Washington, D.C., 1976
9. DEBOECK, G.: Monitoring and Evaluation of Rural Development Projects: An Early Assessment of World Bank Experiences. Paper prepared for OECD Workshop on Experiences with Information Systems for Rural Development Projects. Paris, World Bank, Washington, D.C., 1978
10. GITTINGER, I.P.: Economic Analysis of Agricultural Projects. Baltimore, 1972
11. GROSSKOPF, W., LESERER, M.: Kontrolltheorie - Eine Informationshilfe der quantitativen Agrarpolitik. In: Agrarwirtschaft 1979, S. 542-46
12. KOCH, H. : Planung, betriebswirtschaftliche. In: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft. 4. Aufl., Stuttgart, 1975, S. 3001 ff.
13. LELE, U.: The Design of Rural Development: Lessons from Africa. Baltimore, 1975
14. LITTLE, I.M.D., MIRRLEES, J.A.: Project appraisal and planning for developing countries. New York, 1974
15. OVEN, R. von: Common Problems in Monitoring and Evaluation of Agricultural Development Projects. Zeitschrift für Ausländische Landwirtschaft, im Druck (1979)
16. RUTHENBERG, H.: Review of "Project appraisal in practice", by M.F.G. Scott, J.D. McArthur, and D.M.G. Newberry. In: Zeitschrift für Ausländische Landwirtschaft, 17. Jg., H. 1, Jan./March 1978, pp. 69/70
17. RUTHENBERG, H., JAHNKE, H.: Ein Rahmen zur Planung und Beurteilung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte. Materialsammlung der Zeitschrift für Ausländische Landwirtschaft, Heft 24, Frankfurt, 1973
18. ROEMER, M., STERN, J.J.: The Appraisal of Development Projects. A Practical Guide to Project Analysis with Case Studies and Solutions. Praeger Publishers, New York, 1975
19. STOOPS, D., SCHMIDT, J.: Guideline for farm/ranch level monitoring of agriculture and livestock enterprises utilizing Bank/IDA financing. World Bank, Washington 1974
20. UNIDO: Guidelines for project evaluation. United Nations, New York, 1972
21. WECKSTEIN, R.S.: Shadow Prices and Project Evaluation in Less Developed Countries. Economic Development and Cultural Change, Vol. 20 No. 3, April 1972, S. 474-494.
22. WEBER, K.: Prognose und Prognoseverfahren. In: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 4. Auflage, Stuttgart, 1975, S. 3188 ff.
23. WORLD BANK, Operations Evaluation Department: First Review, Built-in Project Monitoring and Evaluation Report No. 1758. Washington, D.C., 1977

24. WORLD BANK: Address to the Board of Governors by R.S. McNamara, President, World Bank Group, Washington D.C., September, 1975
25. WORLD Bank: Rural Operations Review and Support Unit: Monitoring and Evaluation of Rural Development Projects: A Progress Report, Washington, D.C., 1978
26. WORLD BANK: Rural Operations Review and Support Unit: Annual Report. Analysis of FY 79 Lending. Operations for Agricultural and Rural Development. Washington, D.C., 1979
27. WOLRD BANK: Economic Development Institute (EDI): Méthode des Effects. Washington, D.C., im Druck (1979)