

Gloor / Heiniger / Hebeisen  
CH-1700 Freiburg, Schweiz

# **Evaluierung des österreichischen Minenaktions- programms 1998-2002**

## **DESK-STUDIE**

Beauftragt vom österreichischen Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten,  
Sektion für Entwicklungszusammenarbeit,  
Abteilung VII.6 (Evaluierung, Inspektion und Kontrolle),  
Wien, Österreich

Dezember 2002

## Inhalt

0. Zusammenfassung	2
1. Einleitung	5
2. Internationale Entwicklungen im Minenbereich	7
2.1. Das Minenproblem	7
2.2. "Mine Ban Treaty" und Ottawa-Prozess	7
2.3. Herausforderungen bei der Umsetzung von Minenaktionen	8
3. Das Minenaktionsprogramm Österreichs	10
3.1. Strategie des österreichischen Minenaktionsprogramms	10
3.2. Österreich im Ottawa-Prozess	11
3.3. Auswahl von Zielländern und Umsetzungspartnern	12
3.4. Operationen: Planung, Begleitung/Monitoring, Evaluation	14
4. Akteure und Strukturen des Minenaktionsprogramms in Österreich	17
4.1. Staatliche Akteure	17
4.2. Nichtstaatliche Akteure	20
5. Schlussfolgerungen	21
5.1. Würdigung	21
5.2. Generelle Schwierigkeiten bei der Umsetzung des MA-Programms	21
5.3. Überlegungen zu organisatorisch-administrativen Schwierigkeiten	22
6. Empfehlungen	23
6.1. Strategie reformulieren	23
6.2. Planung und Begleitung der Operationen professionalisieren	23
6.3. Organisatorische und administrative Strukturen optimieren	24
7. Ausblick auf die Feldstudien (1. Hälfte 2003)	26

## Anhang

I Abkürzungen	
II Organigramm Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten	
III Austrian Mine Action Programme 2002	
IV Minenaktionsprogramm 2001 (Projektliste)	
V Landminenprojekte: Planung 2002	
VI Liste der konsultierten Dokumente	
VII Gesprächspartner des Evaluationsteams, Wien, 26. bis 29. November 2002	
VIII Terms of Reference	
VIII Budgetlinienauswertung des Minenaktionsprogramms 1998-2002 (per 28.11.2002)	

## 0. Zusammenfassung

### **Ziel der Evaluierung**

Diese erste gesamthafte Evaluierung des österreichischen Minenaktionsprogramms 1998-2002 soll das Programm nach inhaltlichen und organisatorischen Gesichtspunkten einschätzen sowie Empfehlungen für seine künftige konzeptuelle Ausrichtung geben. Insbesondere soll untersucht werden, inwieweit die beabsichtigte Verbindung der Minenaktionen mit der ÖEZA/OZA den allgemeinen Zielen und Aufgaben der ÖEZA/OZA entspricht bzw. wie diese Verbindung in Zukunft noch verbessert werden könnte.

### **Ablauf der Evaluierung**

Die vorliegende Desk-Studie gibt nach einem Dokumentenstudium und Interviews mit betroffenen Stellen/Personen im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (BMAA) und einzelnen Partnern in Österreich eine erste Gesamtdarstellung und Einschätzung des Programms. Der Rohbericht wird im Dezember 2002 im BMAA mit den zuständigen Stellen diskutiert, mit dem Ziel, einen partizipativen Prozess zur Weiterentwicklung des Minenaktionsprogramms zu unterstützen bzw. anzuregen. 2003 wird das Evaluierungsteam Feldstudien in drei Ländern durchführen, in denen Österreich Minenaktionsprojekte unterstützt (vorgeschlagen: Mosambik, Bosnien-Herzegowina, sowie Nicaragua oder Afghanistan). Der anschliessend fällige Gesamtbericht wird Rohbericht und Feldstudien integrieren.

### **Das weltweite Landminenproblem und der "Mine Ban Treaty" (MBT)**

Das Problem von Minen liegt hauptsächlich darin, dass sie häufig ohne Registrierung eingesetzt bzw. hinterlassen werden, ohne markiert zu sein. Sie stellen daher nicht nur während, sondern auch nach eines bewaffneten Konflikts eine Gefahr dar und fordern gerade in der Zivilbevölkerung zahlreiche Opfer, jährlich immer noch weltweit 15'000 bis 20'000. Sie verhindern auch den Wiederaufbau der Infrastruktur und die Entwicklung von Wohnbau und Landwirtschaft - 1995 bildete sich eine Kerngruppe von Staaten, die über die Möglichkeiten einer Konvention zum Verbot von Personenminen nachdachte. Im Dezember 1997 lag die Konvention in Ottawa zur Unterschrift bereit und wurde von 122 Staaten unterzeichnet. Bis heute haben 130 Staaten den Vertrag ratifiziert. Der MBT verpflichtet die Vertragsstaaten, Personenminen weder zu produzieren, noch zu verwenden oder zu vermitteln. Er gebietet den vom Minenproblem betroffenen Staaten, ihre Minen innerhalb von 10 Jahren zu räumen bzw. ihre Lagerbestände innerhalb von 4 Jahren zu vernichten. Dabei verlangt die Konvention, dass sich die Vertragspartner gegenseitig unterstützen. Daraus folgt die Verpflichtung Österreichs, sich im Minenaktionsbereich zu engagieren.

### **Steigende Bedeutung der Entwicklungspolitik bei der Umsetzung des MBT**

Zwei wichtige Dokumente veranschaulichen die Bedeutung der Entwicklungspolitik bei der Umsetzung des MBT: Das "Geneva International Center for Humanitarian Demining" (GICHD) hat im Auftrag von UNDP Richtlinien für die Berücksichtigung sozio-ökonomischer Kriterien ("Socio-Economic Approaches to Mine Action") bereitgestellt. Sie zeigen auf, wie bei der Problembeschreibung, der Prioritätensetzung wie auch beim konkreten Minenprojekt ein Entwicklungsfokus bestimmend sein muss. Das "Bad Honnefer Konzept" fordert eine Partizipation der betroffenen Bevölkerung bei der Projektauswahl, eine kohärente Einbettung dieser Projekte zwischen Nothilfemassnahmen, Entwicklungs- und Friedensprogrammen sowie die Förderung der Autonomie der betroffenen Staaten bei der Minenproblemlösung.

### **Das österreichische Minenaktionsprogramm**

Österreich hat dadurch, dass es den ersten Konventionsentwurf und den multilateralen Prozess zum Personenminen-Verbot aktiv mitsteuerte, eine historische Bedeutung für den MBT. Es nimmt im Ottawa-Prozess weiterhin eine relativ wichtige Rolle ein. Österreich hat pro Jahr durchschnittlich etwa 1 Mio. Euro für die Bekämpfung der Landminenplage in 10 Ländern eingesetzt. Diese Unterstützung erfolgte mit internationalen und österreichischen Partnern, in allen

thematischen Bereichen der Minenaktionen: Entminung, Opferhilfe, Unfallprävention und Zerstörung von Minenlagern. Im Strategiedokument „Österreichisches Minenaktionsprogramm“ (2000/2002) wird ein hoher Anspruch an den österreichischen Beitrag zur Lösung des Minenproblems weltweit formuliert.

### **Strukturelle Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Minenaktionsprogramms**

Dieser hohe Anspruch lässt sich jedoch in der immer noch praktizierten geographischen und thematischen Breite des Minenaktionsprogramms mit den bestehenden finanziellen und fachlichen Mitteln nicht vollständig erfüllen. Will Österreich in bestimmten Ländern einen sichtbaren Beitrag leisten und diesen auch angemessen fachlich begleiten, bedarf es entweder zusätzlicher Ressourcen und/oder einer geographischen und thematischen Konzentration. Ebenso braucht es zusätzliche Expertise, um die finanziellen Mittel sowohl effizient wie auch gemäss den hohen qualitativen Standards internationaler Richtlinien einzusetzen. Zwingend ist ein systematisches professionelles Projektmanagement (Planung, Monitoring, Controlling, Evaluation) und eine klare Kompetenzverteilung. Bei der ÖEZA/OZA oder der Humanitären Hilfe besteht im Bereich der Minenaktionen kaum „Ownership“. Schliesslich ist das Know-how der österreichischen NGOs für Minenaktionen bescheiden.

### **Empfehlungen**

#### **1. Strategie reformulieren: Konzentration realisieren – Nutzung der ÖEZA/OZA-Kompetenzen**

- Historische Rolle von Österreich im Ottawa-Prozess betonen.
- Bedeutung der MA für österreichische Aussenpolitik klären.
- Kontinuität gewährleisten.
- Bereich geographisch und thematisch konzentrieren.
- Budget den Ansprüchen und Bedürfnissen anpassen.
- Verbindung von Minenaktionsprogrammen zu anderen Politikbereichen zeigen.
- Internationale Richtlinien, insbesondere sozio-ökonomischen Kriterien einbeziehen.
- Erfahrungen und Methoden der ÖEZA/OZA besser nutzen.
- Mittelfristig Minenaktionen in Gesamtländerprogramme integrieren.
- Verhältnis multi-/bilaterale sowie Anteile Feldprojekte/Policy-Projekte bestimmen.
- Prinzip der Zusammenarbeit mit anderen Gebern/Institutionen verankern.
- Alle Akteure in die Policy-Neuformulierung einbeziehen.

#### **2. Planung und Begleitung der Operationen professionalisieren**

Es wird empfohlen, eine zusammenfassende Darstellung des **Projektmanagement-Zyklus** für die Minenprojekte auszuarbeiten. Dazu einige Stichworte:

- Projekte gemäss den Prioritäten der österreichischen Aussenpolitik und den Empfehlungen aus dem Ottawa-Prozess, bzw. der neu zu formulierenden Strategie auswählen.
- Operationelle Kriterien für Auswahl und Begleitung von Minenprojekten festlegen.
- Standards für Projektanträge, Projektdokumente und Verträge definieren.
- Assessments vor Projektauswahl durchführen.
- Vorgaben, Richtlinien für Projekteingaben bestimmen.
- Mit Vertretung im Feld eng zusammenarbeiten (Botschaft, Koordinationsbüro).
- Reporting für Projektträger (Inhalt, Häufigkeit, an Auszahlung gebunden) festlegen.
- Evaluation (unabhängig und mit klarem Auftrag) regelmässig durchführen; dabei auf Respektierung der Internationalen Standards achten.
- Rolle lokaler Partner klären (echtes Capacity-building).
- Die gesamthaften Minen-Fachkompetenzen weiterentwickeln, z.B. durch:
  - Gezielten Kompetenzausbau in ausgewählten Gebieten (geographisch und thematisch). Dabei kann die Expertise intern oder extern aufgebaut werden.
  - Kompetentes und kontinuierliches Know-how in einer Schlüsselposition verankern.

- Andere betroffene Stellen durch regelmässige Workshops weiterbilden.
- Andere betroffene Stellen zur Teilnahme an Treffen in Genf animieren.

### 3. Organisatorische und administrative Strukturen optimieren

Eine *Optimierung der bestehenden Struktur und eine Professionalisierung* ist aus Gründen der Abläufe, der Effizienz, der Synergienutzung bzw. der Senkung der Transaktionskosten und der Qualitätssteigerung nötig. Dazu die folgenden Anregungen:

- Bessere Koordination ÖEZA/OZA - MA bei Projektauswahl und -begleitung.
- Klare Kompetenzverteilung (dabei komparative Vorteile nutzen).
- Systematische Zusammenarbeit zwischen Akteuren in Policy und Operationen im Sinne der gemeinsamen „Ownership“ und des gegenseitigen Lernens.
- Einbindung der Policy-Leute in konkrete Operationen; Teilnahme an Evaluationen und Feldbesuchen.
- Koordinationsgremien schaffen.
- Zusammenarbeitsmöglichkeiten mit dem Bundesheer prüfen bezüglich neuem Minenkompetenz-Zentrum, Art. 2 MBT, Stockpile Destruction, Projektbegleitung,
- ~~Evaluationen~~ Zusammenarbeit mit anderen Staaten und GICHD (und eventuell anderen spezialisierten Institutionen) im operationellen Bereich systematisieren.

#### Vier Optionen zur Optimierung der organisatorisch-administrativen Abläufe

- **Option „Sektorzuspeitzung“:** Die II.8. wird mit stärkeren fachlichen Minenkompetenzen und operationellen Kapazitäten ausgestattet und gestaltet das gesamte Minenprogramm strategisch und operationell (Planung, Monitoring, Evaluation, Administration) in Eigenregie. Die Budgethoheit liegt ebenfalls bei der II.8. Die VII.1 wird entlastet. Die Schnittstelle zur VII. A wird systematischer und kompetent gepflegt.
- **Option „Integration“:** Die II.8 konzentriert sich auf die Politikfunktion (Ottawa-Prozess etc.). Die VII spielt eine aktive Rolle im operationellen Minenaktionsprogramm, d.h. der gesamte Projektmanagement-Zyklus – auch allfällige Projekte in Nicht-Schwerpunktländern – wird über die bestehenden operationellen Strukturen der Sektion VII gesteuert. Minenaktionen werden in den betreffenden Länderprogrammen zu Schwerpunkten/Sektoren erklärt. Die VII.A wird dafür quantitativ aufgestockt. Die Frage, wo die zu erhöhende fachliche Minenkompetenz angesiedelt wird (II. 8 oder VII.A) kann verschieden beantwortet werden. Die VII.1. wird entlastet.
- **Option „Fein-Tuning“:** Die bestehende Struktur wird im Prinzip belassen, die einzelnen Funktionen und Schnittstellen aber optimiert. Die VII.A wird besser in die strategische Gesamtplanung und die Auswahl einzelner Projekt einbezogen. Doppelspurigkeiten werden abgebaut. Die fachliche Kompetenz der II.8 wird ausgebaut. Das Monitoring wird systematisiert, die diesbezüglichen Kompetenzen der VII.A eingebracht. Die Projektadministration (VII.1) wird optimiert.
- **Option „Outsourcing“:** Falls die andiskutierte allgemeine "Restrukturierung" im Sinne einer weiteren Auslagerung operationeller Aufgaben im Rahmen der ÖEZA/OZA realisiert wird, kann in diesem Rahmen auch das "Outsourcing" des operationellen Teils des Minenaktionsprogramms an die angedachte "Technische Organisationseinheit" (TOE) zu einer wichtigen und möglichen Option werden. - Hier stellt sich aber das Problem der vergleichsweise kleinen Minenaktionskompetenz ausserhalb des staatlichen Sektors.

# 1. Einleitung

## Ausgangslage

Österreich unterstützt vom Minenproblem betroffene Staaten seit 1995. Der erste Beitrag ging an den UNDP Trust Fund für die Entminung in Mosambik. Auf politischer Ebene engagierte sich Österreich ebenfalls seit Mitte der 1990er Jahre für eine Minenverbotskonvention, zerstörte seine eigenen Personenminen-Bestände bereits 1996 und beteiligte sich als Gründungsmitglied einer Kerngruppe von Staaten an der Erarbeitung der Konvention für ein Personenminen-Verbot (künftig MBT für "Mine Ban Treaty"). Am 3. Dezember 1997 unterzeichnete Österreich die Konvention als einer der ersten Staaten und ratifizierte sie am 29. Juni 1998. Im gleichen Jahr stellte die österreichische Bundesregierung als Zusatzmittel zur übrigen Aussenhilfe ATS 16 Mio. (rund 1,163 Mio. Euro) für Minenaktionen zur Verfügung. Am 1. März 1999 trat die Konvention in Kraft. Sie verbietet den Gebrauch, die Lagerung, Produktion und den Transfer von Personenminen. Sie verpflichtet die Vertragsstaaten zur Zerstörung ihrer Personenminen-Bestände und zur Räumung verminierter Gebiete sowie zur gegenseitigen Unterstützung bei dieser Arbeit. 1999 beschloss die Bundesregierung, das Budget für die Minenaktionen Österreichs im Jahr 2000 auf ATS 30 Mio. (rund 2,180 Euro) zu erhöhen. In den Folgejahren wurde es wieder auf ATS 15 Mio. (rund 1,1 Euro) halbiert, wobei das Geld heute aus dem Budget der Entwicklungszusammenarbeit stammt. Noch heute wird das Engagement im Minenbereich als ein Schwerpunkt der österreichischen Aussenpolitik angesehen.

## Ziel der Evaluierung

Das Ziel der vorliegenden Evaluierung besteht einerseits darin, eine Übersicht über die österreichischen Aktionen zur Entminung, zur Opferhilfe und zur Prävention von Minenunfällen (künftig MA für Minenaktionsprogramm) seit 1998 zu erstellen und eine Auswahl dieser Aktionen auf ihre Relevanz, Effektivität, Effizienz, Wirkung und Nachhaltigkeit zu überprüfen. Andererseits sollen die Struktur und die Organisation des österreichischen Minenaktionsprogramms analysiert werden, wobei nicht nur der Ist-Zustand, sondern auch das Potential hinsichtlich eines Soll-Zustands herauszuarbeiten ist. Das Evaluierungsteam soll Vorschläge für die Optimierung des Programms sowohl nach organisatorischen wie inhaltlichen Aspekten zur Diskussion stellen (vgl. die Terms of Reference im Anhang VII).

## Vorgehen

Die Evaluierung besteht aus zwei Teilen:

(1) Dokumenten- resp. Desk-Studie anhand von Dokumentenstudium und Interviews mit betroffenen Stellen/Personen im BMA und einiger ihrer Partner in Österreich für eine erste Gesamtdarstellung und Einschätzung von Inhalt und Organisation des Programms. Das Produkt davon ist das vorliegende Papier. Am 19. Dezember 2002 findet im BMA eine Präsentation der wichtigsten Erkenntnisse statt, die eine erste Diskussion, gemeinsam mit allen Stellen, über die Bestandesaufnahme und über Entwicklungsoptionen des österreichischen Minenaktionsprogramms ermöglichen soll. Die Evaluierung ist als partizipativer Prozess angelegt mit dem Ziel, dass aus den Erfahrungen von 1998-2002 Lehren für die Zukunft gezogen werden können.

(2) Feldstudien in voraussichtlich drei Ländern anhand eines vom Team entwickelten Leitfadens. Dabei gilt es pro Land 1-2 Projekte gemäss ToR resp. gemäss geltenden internationalen Richtlinien zu analysieren. Das Team macht anhand der Desk-Studie Vorschläge zur Auswahl der Feldstudien.

Der nach den Feldstudien fällige Gesamtbericht wird diesen Rohbericht und die Feldstudien integrieren und die Grundlagen für eine möglichst klare Einschätzung des Programms sowie Vorschläge für dessen Weiterentwicklung liefern.

## **Evaluierungsteam**

Das Team Gloor / Hebeisen / Heiniger besteht aus einem Entwicklungsexperten, einem technischen Experten mit Felderfahrung im Minenbereich und einer Expertin für den Aufbau und die Umsetzung von Minenaktionsprogrammen durch Geberstaaten. Die Hauptkenntnisse des Teams liegen in der humanitären Entminung. Alle Teammitglieder haben Erfahrung in Evaluierung. Da das Team aus der Schweiz stammt, baut seine Expertise im operationellen Bereich weitgehend auf den Erkenntnissen aus den schweizerischen Minenaktionen auf, wobei soweit bekannt auch die Erfahrungen anderer Länder als Vergleich beigezogen werden. Grundsätzlich basiert die Evaluierung auf den vorhandenen Richtlinien im Minenbereich einerseits, auf die von Österreich zu seinen Minenaktionen bereitgestellten Informationen schriftlicher und mündlicher Art andererseits.

## **Aufbau der Desk-Studie**

Die Desk-Studie beleuchtet kurz das Minenproblem und zeigt dann den Stand des Ottawa-Prozesses inkl. der Herausforderungen für dessen Umsetzung auf (Kp. 2). Der Ottawa-Prozess entspricht dem, was man die politische, multilaterale Steuerung der Entwicklung und Konsolidierung des MBT nennen könnte. Wichtig dabei sind einerseits die aus diesem Prozess erwachsenen Richtlinien zur Konventionsumsetzung und die bisherigen Erkenntnisse, die sich in Theorie und Praxis aus dieser Umsetzung ergeben haben.

Im Anschluss daran werden die Strategie, die aktuelle Politik und die Operationen des österreichischen Minenaktionsprogramms beschrieben (Kp. 3). Dabei entsteht eine Übersicht über die bisherigen und laufenden Minenaktionen nach geographischen und thematischen Kriterien sowie anhand von Partnern. Neben dieser Bestandesaufnahme werden Kriterien, Prozeduren und Arbeitsschritte bei der Projektauswahl und –begleitung genauer angeschaut, soweit sie aus den Dokumenten und Gesprächen ersichtlich sind. Aussagen über die Resultate der Minenaktionen im Feld bzw. deren Wirkung, Effizienz, Effektivität und Nachhaltigkeit können erst durch die Feldstudien gemacht werden.

Danach erfolgt eine Analyse der aktuellen organisatorischen Strukturen, wobei vor allem die Rollen- bzw. Kompetenzverteilung innerhalb des BMA sowie die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren beleuchtet werden (Kp. 4).

Der letzte Teil der Studie enthält die Schlussfolgerungen (Kp. 5) sowie Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Minenaktionsbereichs (Kp. 6). Konkret werden dazu Optionen für eine strukturelle Anpassung der Programmorganisation vorgestellt. Ein Vorschlag für die Auswahl der Feldstudien schliesst die Studie ab (Kp.7).

## 2. Internationale Entwicklungen im Minenbereich

### 2.1. Das Minenproblem

Personenminen und andere Minen werden normalerweise im Kriegsfall von Truppen bzw. bewaffneten Rebellengruppen als Schutz vor dem Feind, zum Schutz eines Objekts, manchmal auch zur Abschreckung von Zivilpersonen eingesetzt. Minen sind einfach und billig herstellbar und daher als Waffe naheliegend.

Personenminen explodieren im Unterschied zu anderen Minen (z.B. Panzerminen) bereits beim Gewicht einer Person bzw. können aufgrund verschiedener Mechanismen (z.B. Stolperdrähte) von einzelnen Personen ausgelöst werden. Dazu ist zu sagen, dass über die Definition von Personenminen international kein Konsens besteht: Während die einen (insb. die NGOs, in differenzierter Form auch das IKRK) davon ausgehen, dass jede Art von Mine, die von einzelnen Personen ausgelöst und diese verletzen kann, als Personenmine zu definieren sei, machen andere (insb. verschiedene Verteidigungsministerien) geltend, dass die Definition vom beabsichtigten Zweck einer Mine abhängt.

Das Problem von Minen liegt hauptsächlich darin, dass sie häufig ohne Registrierung eingesetzt bzw. hinterlassen werden, ohne markiert zu sein. Sie stellen daher nicht nur während, sondern auch nach eines bewaffneten Konflikts eine Gefahr dar und fordern gerade in der Zivilbevölkerung zahlreiche Opfer, jährlich immer noch weltweit 15'000 bis 20'000. Sie verhindern auch den Wiederaufbau der Infrastruktur und die Entwicklung von Wohnbau und Landwirtschaft.

Durch die mangelhafte Information über verlegte Minen gestaltet sich die Minenräumung äußerst aufwändig. Internationalen Schätzungen zufolge betragen die Herstellungskosten einer Mine einen Dollar, ihre Räumung hingegen kommt auf tausend Dollar zu stehen. Weltweit schätzt man die Zahl verlegter Minen auf zwischen 45 und 110 Mio. Weiterhin werden 100-250 Mio. Minen gelagert. Rund 90 Staaten sind betroffen, wobei die Zahl verlegter Minen und deren Wirkungsweisen sehr unterschiedlich sind.

Als eine der Folgen des Ottawa-Prozesses wird an der systematischen Informationsbeschaffung über das effektive Minenproblem gearbeitet: Entsprechende Erhebungen, die sogenannten "Level 1 Surveys" ermöglichen es, mit Hilfe von Befragungen der betroffenen Zivilgesellschaft und der Truppen die Lokalitäten von Minenfeldern zu identifizieren und systematisch zu registrieren. Umfassende Erhebungen wurden bereits in Kambodscha, Tschad, Mosambik, Thailand, Jemen und im Kosovo durchgeführt. Weitere sind für Afghanistan, Angola, Asarbaidschan, Bosnien-Herzegowina (BiH), Eritrea, Äthiopien, Libanon, Somalia, Sri Lanka und Vietnam geplant. Erhebungen, die in rudimentärer Form auch von internationalen NGOs gemacht wurden (insbesondere Halo Trust und der Mines Advisory Group - MAG) ermöglichen eine gezielte und damit effizientere Entminung gemäss nationaler Prioritäten. Die Software IMSMA ("Information Management System for Mine Action"), entwickelt von der ETH Zürich und vertrieben vom "Geneva International Centre for Humanitarian Demining" (GICHD), dient der Erfassung und Nutzung der Daten aus einem Survey und damit als wichtige Grundlage für Koordination und Controlling von Minenaktionen.

### 2.2. "Mine Ban Treaty" und Ottawa-Prozess

Die Idee, mittels einer Konvention das Verbot von Personenminen weltweit völkerrechtlich durchzusetzen, entstand in einer Gruppe von NGOs, die sich später zur "International Campaign to Ban Landmines" (ICBL) formiert hat. ICBL, die heute eine Bewegung von über 1300 NGOs repräsentiert, erhielt 1997 für ihr Engagement den Friedensnobelpreis. Staatlicherseits wurde dieses Anliegen aufgenommen und vorerst im Rahmen der "Convention on Conventional Weapons" (CCW), die den Gebrauch von Waffen regelt, behandelt. 1995 bildete sich eine Kerngruppe von Staaten, die über die Möglichkeiten einer Konvention zum Verbot von Personenminen nachdachte. Im Dezember 1997 lag die Konvention in Ottawa zur Unterschrift bereit



und wurde dort von 122 Staaten unterzeichnet. Seither haben 24 weitere Staaten den Vertrag unterzeichnet, 130 Staaten haben ihn ratifiziert (Stand November 2002). Wie erwähnt verpflichtet der MBT die Vertragsstaaten, Personenminen weder zu produzieren, noch zu verwenden oder zu vermitteln. Er gebietet den vom Minenproblem betroffenen Staaten, ihre Minen innerhalb von 10 Jahren zu räumen (Art. 5 - mit Begründung Frist bis zehn Jahre verlängerbar gemäss Abs. 3 und 4) bzw. ihre Lagerbestände innerhalb von 4 Jahren zu vernichten (Art. 4).

Grundsätzlich bezeugen alle Vertragsstaaten mit ihrer Unterschrift, sich bei dieser Arbeit gegenseitig zu unterstützen (Art. 6). Faktisch bedeutet dies, dass Geberstaaten aus dem Norden Minenaktionen in armen betroffenen Ländern finanzieren. Zur Bekämpfung des Minenproblems wurden weltweit in den letzten zehn Jahren rund 1.4 Mrd. USD, davon 2001 allein 237 Mio. USD, ausgegeben. An der Spitze stehen die USA mit 69.2 Mio., gefolgt von der EU (25.3 Mio.), Norwegen (19.7 Mio.) und Kanada (15.5 Mio.). Österreich steht mit 0.89 Mio. USD an 19. Stelle.

Die schnell wachsende Zahl von Vertragsstaaten des MBT sowie international und national geschaffenen Strukturen für die Umsetzung des MBT sind Zeichen des aussergewöhnlichen Erfolgs dieser Konvention. Die Universalisierung des Personenminen-Verbots, das oberste Ziel der Vertragsstaaten, scheitert jedoch momentan (und wohl noch auf ein paar weitere Jahre) an der Weigerung von Staaten wie den USA, China, Pakistan und Indien (gesamthaft sind es 51), auf die Verwendung von Personenminen zu verzichten. Neben der Universalisierung liegen die umstrittenen Punkte des MBT bei der Definition der Personenmine (Art. 2) und bei der Frage, wie die Respektierung des Vertrags kontrolliert bzw. welche Sanktionen bei einem Verstoss wie getroffen werden sollen (Art. 8).

Der Ottawa-Prozess hat in letzter Zeit etwas an Schwung verloren, da die multilaterale Arbeit soweit fortgeschritten ist, dass der Spielraum für zusätzliche Erfolge auf politischer Ebene (insbesondere bezüglich Universalisierung) an Grenzen stösst. Die vermutlich grösste Herausforderung des Ottawa-Prozesses liegt nun bei Konventionsumsetzung, wobei nunmehr weniger die typisch diplomatische, sondern die praktische Arbeit im Feld gefragt ist.

### **2.3. Herausforderungen bei der Umsetzung von Minenaktionen**

Minenaktionen ("Mine Action" - MA) beinhalten neben der oben genannten Politikarbeit einmal die Minenräumung, wobei hier explizit nicht die militärische (Entminung von verminten Stellen, die für die Truppenbewegung geräumt werden), sondern die humanitäre Minenräumung gefragt ist. Diese sieht ein annähernd hundertprozentiges Räumen einer nach sozio-ökonomischen Kriterien ausgewählten Fläche von sämtlichen Kampfmitteln vor. Dazu kommt die Pflege und Reintegration von Minenopfern und weiteren Opfern von Blindgängern ("Unexploded Ordnance" – UXO) sowie die Unfallprävention durch Aufklärungsarbeit. Schliesslich meint der Begriff "Minenaktionen" auch sämtliche Arbeiten, welche die Rahmenbedingungen für die Implementierung verbessern: Informationssammlung, Standardisierung/Schaffung von Standards für MA, Ausbildung und allgemein "Capacity-building" (insb. vor Ort), Schaffung von Nationalen Minenplänen und Koordinationsmechanismen etc. Kurz, humanitäre Minenräumung bemüht sich um das Wiederherstellen normaler Lebensbedingungen einer Gesellschaft, die als Folge eines Kriegs von der Minengefahr betroffen ist.

Bei der Umsetzung von MA stellt sich grundsätzlich die Frage, was bei der Arbeit in den betroffenen Staaten in welcher Reihenfolge zu beachten ist. Ungenügende Praxis durch mangelnde Erfahrungen, Richtlinien und Sorgfalt haben dazu geführt, dass Millionen von Geldern für nicht prioritäre resp. nicht existierende Bedürfnisse verwendet wurden, und dass die Korruption im Minenbereich wuchs. Es ist daher entscheidend, bei der Unterstützung von Minenaktionen vorgängig im Feld den effektiven Bedarf zu identifizieren, das strukturelle Umfeld sorgfältig zu analysieren, die bisherigen Leistungen und die laufende Arbeit der Partner gemäss den internationalen und nationalen Richtlinien zu überprüfen und sowohl die Operationen wie auch die Mittelverwendung regelmässig zu kontrollieren (Monitoring und Controlling).

Der Ottawa-Prozess wurde anfangs primär von juristischen Fragen (Erarbeitung der Konvention) und von der militärischen Expertise (Minendefinition und Minenräumung) geprägt. Organisa-

tionen wie das IKRK und die WHO brachten zudem das Know-how für die Opferhilfe, andere wie die UNICEF dasjenige für die Aufklärungsarbeit zwecks Unfallprävention ein. Obwohl UNDP früh in den Prozess einbezogen wurde und als verantwortliche Organisation der Vereinten Nationen (VN) für MA-Operationen zeichnet, gelang es nur beschränkt, die EZA-Einheiten (Entwicklungszusammenarbeit) der Staaten für das Thema zu mobilisieren. Dagegen zeigte sich zunehmend, dass bei der Auswahl von Entminungsprojekten entwicklungspolitische Kriterien entscheidend sind. So müssen prioritär jene Gebiete geräumt werden, die für den Bau resp. die Rehabilitation von Infrastruktur, für die Landwirtschaft und die Unterkunft der Bevölkerung zentrale Bedeutung haben. Dies wiederum hängt mit den Entwicklungsplänen der zuständigen Regierung und den Bedürfnissen der Bevölkerung zusammen. Nicht nur kennen sich Entwicklungsexperten in beiden Aspekten am besten aus. Auch drängt es sich auf, Ziele der Entwicklungszusammenarbeit mit Minenaktionen dort eng zu verknüpfen, wo Entwicklungsprojekte von der Verminung behindert werden. Auch wirtschaftliche Investitionen werden durch Minen eingeschränkt, wenn z.B. Hochspannungsleitungen wegen verminderter Felder nicht repariert werden können und dadurch die Stromversorgung eingeschränkt ist. Die humanitäre Hilfe ihrerseits sieht sich oftmals eingeschränkt durch die Minengefahr, so dass sowohl das IKRK wie auch das World Food Programme (WFP) in verschiedenen Fällen versuchten, Entminungseinheiten für sich zu beanspruchen. Entsprechend sind Regierungen minenverseuchter Länder aufgefordert, Minenaktionen in die landesweite Planung, auch in das Gesundheitssystem, zu integrieren, wenn Opferhilfe gefragt ist. Der aus diesem Prozess resultierende "National Mine Action Plan" gehört zunehmend zur Grundlage für Minenaktionen in den betroffenen Staaten und sollte auch für die Geberorganisationen massgebend sein. Das "Geneva International Centre for Humanitarian Demining" (GICHD) hat demzufolge neben den "International Standards for Mine Action" (IMAS) im Auftrag des UNDP auch Richtlinien für die Berücksichtigung sozio-ökonomischer Kriterien ("Socio-Economic Approaches to Mine Action") bereitgestellt. Sie zeigen auf, wie bei der Problembeschreibung, der Prioritätensetzung wie auch beim konkreten Minenprojekt ein Entwicklungsfokus bestimmend sein muss. Am weitesten geht diesbezüglich das "Bad Honnefer Konzept", das eine Partizipation der betroffenen Bevölkerung bei der Projektauswahl, eine kohärente Einbettung dieser Projekte zwischen Nothilfemassnahmen, Entwicklungs- und Friedensprogrammen sowie die Förderung der Autonomie der betroffenen Staaten bei der Minenproblemlösung fordert. So positiv diese Aspekte als Wegweisung zu bewerten sind, so schwierig sind sie in der Praxis umzusetzen.

## 3. Die Minenaktionen Österreichs

### 3.1. Strategie des österreichischen Minenaktionsprogramms

Die österreichische Strategie ist im *Österreichischen Minenaktionsprogramm festgelegt* (vgl. Anhang III zu dieser Studie).

Darin sind die folgenden Zielsetzungen des MA genannt:

- solidarisch zum Schutz der von Antipersonenminen besonders betroffenen zivilen Bevölkerung, meist in den ärmsten Ländern der Welt, einen Beitrag zu leisten und die menschliche Sicherheit in diesen Ländern zu fördern,
- die Errungenschaften der Antipersonenminen-Verbotskonvention (Ottawa-Konvention), in Kraft getreten am 1. März 1999, zu bewahren und umzusetzen, und
- von der Minenplage besonders betroffene Länder beim Aufbau lokaler Kapazitäten für die Durchführung ihrer Minen-Aktionsprogramme zu unterstützen.

Das Engagement Österreichs in der internationalen Minenaktionspolitik wird mit humanitären Überlegungen begründet. Ein hohes Profil Österreichs wird angestrebt:

- Aus im wesentlichen humanitärer Überzeugung ist die österreichische Bundesregierung aktiv für ein weltweites Verbot von Antipersonenminen eingetreten. Durch die bisherigen Erfahrungen und in Anbetracht des im Ottawa-Prozeß gewonnenen hohen Profils ist Österreich auch in der weiteren Zukunft bemüht, für eine internationale Stärkung und Universalisierung des Ottawa-Übereinkommens einzutreten.

Als Mittel zur Umsetzung des österreichischen Minenaktionsprogramms sollen Maßnahmen in den folgenden Bereichen gefördert werden:

- Minenräumung (Mine clearance)
- Bewußtseinsbildung (awareness building)
- Hilfe für Minenopfer und Reintegration (victim assistance, socio-economic reintegration)

Die regionale Schwerpunktsetzung soll neben humanitären Aspekten und regionalen Gesichtspunkten die österreichischen Entwicklungsprioritäten berücksichtigen:

- "Die von Österreich im Rahmen der Minen-Aktionsprogramme geförderten Maßnahmen sollen im wesentlichen auf die Schwerpunktländer der EZA sowie Länder des Stabilitätspakts konzentriert werden, die von der Minenplage besonders betroffen sind".

Die aus der EZA stammenden Prinzipien wie Bedürfnisorientierung, Nachhaltigkeit, die Schaffung von lokalen Kapazitäten und die Koordination (auf allen Ebenen) werden betont:

- Auf der Grundlage von Partizipation und Kooperation, Kohärenz, Nachhaltigkeit und Solidarität wird ein möglichst umfassender Ansatz für Minen-Aktionsprogramme verfolgt.

Im Bereich der Umsetzung soll in erster Linie auf die Zusammenarbeit mit bewährten und spezialisierten nichtstaatlichen Organisationen gebaut werden:

- Mit den von der Bundesregierung bereitgestellten Sondermitteln für Minen-Aktionsoperationen in Höhe von ATS 16 Mio. wurden in erster Linie Projekte internationaler nichtstaatlicher Entminungsorganisationen unterstützt, die sich seit Jahren aktiv für ein internationales Verbot von Antipersonenminen verwendet haben (...).

Auch angesichts der Knappheit der eigenen Mittel wird die Bedeutung der Geber-Zusammenarbeit betont:

- Die Durchführung der österreichischen Projekte soll in Koordination und Kooperation mit anderen gleichgesinnten Gebern erfolgen.

#### **Beobachtung:**

Österreich hat ein fundiertes Strategiedokument für sein Minenaktionsprogramm formuliert. Die Kriterien sind aber sehr breit gehalten.

## 3.2. Österreich im Ottawa-Prozess

### Historische Bedeutung

Österreich gehört zur Kerngruppe derjenigen Staaten, die aktiv zur Ausarbeitung der Konvention beitragen. Österreich hat sogar den ersten Entwurf ausgearbeitet, auf dem ab 1996 die Diskussionen über eine Konvention basierten. Im Februar 1997 fand in Wien eine erste grosse Konferenz mit Vertretern von über 100 Staaten statt, die über den Text für eine Konvention debattierten. Österreich hat auch seine Personenminen bereits 1996 als einer der ersten Staaten zerstört. Es befand sich unter den ersten Staaten, die die Konvention an der Gründerkonferenz in Ottawa unterzeichneten. Mit der Ausarbeitung, Unterzeichnung (3.12.97) und Ratifizierung des Vertrags (29.6.98), die mit der Bereitstellung von zuerst 16, dann 30 Mio. ATS einhergingen, übernahmen die Minenaktionen – zumindest vorübergehend – in der österreichischen Aussenpolitik eine zentrale Rolle. Damit folgte Österreich einer durch die Entwicklung des Ottawa-Prozesses entstehenden Dynamik, die Ende der 1990er Jahre viele Staaten erfasste.

### Heutiges Engagement

Österreich ist bis heute in der Kerngruppe von Staaten vertreten, die sich besonders aktiv mit der Weiterentwicklung und Steuerung des Ottawa-Prozesses beschäftigen (insb. Kanada, Norwegen, Belgien, Schweiz, Südafrika, Mexiko, Mosambik). Seine Mission in Genf nimmt regelmässig, teilweise begleitet von der Abteilung für Abrüstung (II.8), an den Expertentreffen in Genf teil, die zwischen den jährlichen Konferenzen der Vertragsstaaten im Rahmen von vier thematischen Komitees stattfinden. Österreich hat neu zusammen mit Peru den Vorsitz des "Standing Committee on the General Status and Operation of the Convention" inne, in dem es um die Weiterentwicklung und die Überprüfung der Konvention geht. Österreich hat sich neben anderen Staaten um die Durchführung der ersten Überprüfungskonferenz im Jahr 2004 beworben. Es setzt sich im besonderen für die Universalisierung der Konvention und die Respektierung der Berichterstattungspflicht gemäss Art. 7 ein. Es strebt eine zunehmend enge Zusammenarbeit mit dem "Geneva International Center for Humanitarian Demining" (GICHD) an und kofinanziert sowohl dessen "Support Unit" für den Ottawa-Prozess wie auch dessen Fond für die Teilnahme von Entwicklungsländern an den MBT-Konferenzen. Österreich unterstützt seit 2000 den Landmine Monitor von ICBL, der den umfassendsten Überblick über das Minenproblem und Minenaktion weltweit gibt.

### Bedeutung der Minenaktionen

Die Mission in Genf betrachtet die Begleitung des Ottawa-Prozesses, der in seiner multilateralen Form hauptsächlich in Genf stattfindet, als eine Priorität ihrer Arbeit. Sie nimmt regelmässig an den verschiedenen Treffen in Genf teil. Die II.8 besucht die Treffen in Genf nur sporadisch, die Abteilung VII überhaupt nicht, obwohl der enge Bezug zwischen Minenaktionen und Entwicklungszusammenarbeit zunehmend betont wird. Das Verteidigungsministerium zeigt ebenfalls nur beschränkt Interesse und beteiligt sich, wenn überhaupt, lediglich an den Diskussionen betreffend Definition der Personenmine. Allerdings geben auch in Wien einige Gesprächspartner den MBT und seine Umsetzung weiterhin als eine Prioritäten der Österreichischen Aussenpolitik an. Die Aussenministerin Benita Ferrero-Waldner hat sich wiederholt persönlich für den Bereich eingesetzt. Im nächsten Jahr soll mittels eines Benefizkonzerts für Minenopfer, organisiert vom BMAA, auch wieder vermehrt die Öffentlichkeit für das Thema sensibilisiert und mobilisiert werden.

Die personellen wie auch die finanziellen Ressourcen Österreichs für die Begleitung des Ottawa-Prozesses und die Umsetzung des MBT sind im internationalen Vergleich gering: Mit 1.09 Mio. Euro jährlich steht Österreich momentan an 19. Stelle der Geberliste, d.h. hinter Staaten wie Neuseeland, Irland, Belgien oder Finnland (kein MBT-Vertragsstaat). Bei den fachlichen Ressourcen zeigt es sich, dass vom aktuell zuständigen Personal lediglich der Vertreter in Genf sowie der Leiter der Abt. II.8 über gewisse Kenntnisse im Bereich der Minenaktionen verfügen. Ebenfalls könnte man die Leiter der Koordinationsbüros in Nicaragua und Mosambik dazuzäh-

len, die durch die partielle Begleitung von Minenaktionsprojekten im Feld Kenntnisse erworben haben. Die zuständigen SachbearbeiterInnen der II.8 und VII.1 sind in der Thematik neu. Schätzungsweise werden max. 300 Stellenprozent für den gesamten Bereich aufgewendet.

### **Beobachtungen:**

- Österreich hat dadurch, dass es den ersten Konventionsentwurf und den multilateralen Prozess zum Personenminenverbot aktiv mitsteuerte, zweifellos eine historische Bedeutung für den MBT. Diese Bedeutung ist international wenig bekannt.
- Österreich nimmt als Mitglied der Kerngruppe und als Vorsitzender eines Expertenkomitees im Ottawa-Prozess weiterhin eine relativ wichtige Rolle ein. Seine Positionen entsprechen der mehrheitlichen Haltung anderer Staaten, d.h. herausragende Initiativen Österreichs sind im Rahmen des Ottawa-Prozesses nicht ersichtlich. Österreich hat sich jedoch erfolgreich bemüht, das "Human Security Network", eine Gruppe von 13 Staaten, die sich für die Förderung menschlicher Sicherheit einsetzen, für die Universalisierung des MBT zu nutzen.
- Die historische Bedeutung Österreichs im Ottawa-Prozess kontrastiert mit seinen bereitgestellten Mitteln für die Umsetzung und Begleitung von Minenaktionen: Sowohl die finanziellen wie auch die fachlichen Ressourcen sind im europäischen Vergleich gering. Das BMAA verfügt über keine eigentlichen Experten in diesem Bereich, die z.B. in Minenprojekten gearbeitet oder Minenprojekte eng begleitet bzw. evaluiert hätten. Was an Fachwissen vorhanden ist, resultiert aus "learning on the job". Da ausschliesslich Diplomatinnen (Mission in Genf, Abt. II.8, Leiter der VII.1) bzw. MitarbeiterInnen des konsularischen Dienstes (SachbearbeiterIn für MA in der Abt. VII.1) mit Aufgaben in diesem Bereich beauftragt sind, geht aufgebautes Knowhow verloren: Sie werden durch das Rotationsprinzip alle paar Jahre versetzt.
- Gemäss Auskunft unserer Gesprächspartner unterliegen fast alle Bereiche der österreichischen Aussenpolitik einem Sparzwang. Die Ostzusammenarbeit, als Beispiel, wurde in den letzten Jahren um die Hälfte gekürzt. Dass auch die Minenaktionen im Jahr 2001 eine 50-prozentige Kürzung erfuhr spricht daher nicht unbedingt gegen die Bedeutung des Bereichs, sondern ist vielmehr Ausdruck der Prioritätensetzung innerhalb der österreichischen Politik. Sie scheint grundsätzlich die Aussenbeziehungen finanziell weniger zu gewichten als vergleichbare europäische Staaten.
- Österreichs hoher Anspruch an den seinen Beitrag zur Lösung des Minenproblems weltweit lässt sich in der immer noch praktizierten geographischen und thematischen Breite mit den bestehenden finanziellen und fachlichen Mitteln nicht erfüllen. Will Österreich in bestimmten Ländern einen sichtbaren Beitrag leisten und diesen auch noch angemessen fachlich begleiten, dann bedarf es entweder mehr Ressourcen oder einer stärkeren Konzentration. In jedem Fall braucht es zusätzliche Expertise, um die finanziellen Mittel sowohl effizient wie auch gemäss den hohen qualitativen Standards der internationalen Richtlinien einzusetzen.

## **3.3. Auswahl von Zielländern und Umsetzungspartnern**

### **Auswahl der Zielländer<sup>1</sup>**

Die geographische Auswahl folgt de facto in beträchtlichem Ausmass den **ÖEZA/OZA-Schwerpunkten**: Dazu gehören Mosambik (seit 1995 rund 2 Mio. Euro<sup>2</sup> für Minenprojekte), Nicaragua (rund 0.3 Mio.), BiH (rund 1.3 Mio.<sup>3</sup>) und Kroatien (rund 0.3 Mio.); in den vergangenen

<sup>1</sup> vgl. im einzelnen die Budgetlinienauswertung im Anhang

<sup>2</sup> Die Zahl geht aus der Budgetlinienauswertung hervor. Aus der Feldstudie wird ersichtlich, dass sich die effektiven Ausgaben auf der Höhe von 3.3 Mio. Euro bewegen.

<sup>3</sup> In der Budgetlinienauswertung fehlt ein Minenprojekt (Handicap International). Aus der Feldstudie wird ersichtlich, dass 1.4 Mio. Euro in BiH für MA ausgegeben wurden.

Jahren gehörten zudem dazu Jugoslawien bzw. Kosovo (Nicht-MBT-Staat, rund 0.4 Mio.), Namibia (0.3 Mio.), Albanien (0.1 Mio.) und Uganda (0.09 Mio.).

Nicht-ÖEZA/OZA-Länder mit Minenprojekten sind: Afghanistan (Nicht-MBT-Staat, rund 0.7 Mio) und Kambodscha (rund 0.8 Mio.).

### **Thematische Verteilung im Minenaktionsprogramm**

**Entminung:** BiH, Kambodscha, Kosovo, Afghanistan, Mosambik, Namibia

**Opferhilfe und Unfallprävention:** Nicaragua, Mosambik, Kambodscha, BiH, Uganda

**Zerstörung von Minenlagern:** Albanien

**(Material und Training für Entminung:** Kambodscha, Afghanistan, Kroatien

**Ottawa-Prozess:** GICHD, ICBL

**Forschung:** ÖFZS

### **Auswahl der Partner**

**IGOs<sup>4</sup>:** UNOCHA, UNHCR, UNDP für Entminung

**Int. NGOs:** MAG, NPA und Handicap International für Opferhilfe; ITF und IKRK für Opferhilfe, GICHD und ICBL für Policy

**Österreichische NGOs:** adc für alle Bereiche, Horizont 3000 für Opferhilfe und MRE,

HOPE 87 und AAMV (Austrian Aid to Mine Victims) für Opferhilfe, ÖFZS

(Österreichisches Forschungszentrum Seibersdorf) für Forschung

**Lokale NGOs<sup>5</sup>:** Keine

In der Zusammenarbeit mit minenbetroffenen Staaten orientierte sich Österreich anfangs bei der Auswahl an deren Engagement im Ottawa-Prozess sowie am Ausmass ihres Minenproblems. Dadurch ist als einer der ersten Staaten Kambodscha von Österreich bei seinen Minenaktionen unterstützt worden. Später wurden explizit auch Schwerpunktländer der Entwicklungszusammenarbeit und der Osthilfe berücksichtigt (Bsp. Uganda, BiH und Nicaragua). Mosambik wurde bereits 1995 zu Österreichs Empfängerstaat für Minenaktionen, allerdings damals finanziert durch die Sektion VII. Aufgrund von bilateralen politischen Interessen hat Österreich zeitweise eine Zusammenarbeit mit Georgien in Betracht gezogen. Die im Minenaktionsprogramm erwähnten Kriterien sind sehr breit und erlauben – wenn man sie im Sinne von "entweder oder" anwendet – eine grosse Auswahl. So hat jede Zusammenarbeit Österreichs mit einem minenbetroffenen Land ihre eigene Geschichte, wobei meistens unterschiedliche Kriterien für die Auswahl entscheidend waren. Grundsätzlich folgte Österreich dem Prinzip, sowohl die geographische Verteilung (Europa, Afrika, Asien – später auch Lateinamerika) wie auch die thematische Verteilung (Entminung, Opferhilfe, Unfallprävention) ausgewogen zu gestalten.

Anfangs standen multilaterale Engagements über VN-Organisationen oder IKRK im Vordergrund, was die Betreuung von Minenaktionsprojekten erleichterte, gleichzeitig aber auch mit hohen Verwaltungskosten und wenig Transparenz über die eigentliche Mittelverwendung verbunden war. In der Folge fokussierte Österreich vermehrt auf bilaterale Projekte mit internationalen NGOs, die sich im Ottawa-Prozess engagierten. In letzter Zeit gehen am meisten Mittel an österreichische Entwicklungsorganisationen.

Österreich hat sich seit 1998 in 10 verschiedenen Ländern, in allen Themenbereichen und mit 17 verschiedenen Partnern engagiert. Ein Trend zu einer gewissen Konzentrierung zeichnet sich heute jedoch ab: 2002 zählt man noch 5 Zielländer (Mosambik, Nicaragua, Afghanistan, BiH und Kroatien) und 9 Partner (davon 3 im Policy-Bereich) mit einem klaren thematischen Schwerpunkt in der Opferhilfe. Der grösste Teil der Zusammenarbeit läuft inzwischen über österreichische NGOs mit beschränkter Erfahrung im Minenbereich. Mit internationalen speziali-

---

<sup>4</sup> Durch die Feldstudie in Mosambik ist später auch UNICEF als Partner für Opferhilfe und MRE identifiziert worden.

<sup>5</sup> Wie die Feldstudie in Mosambik gezeigt hat, arbeitete Österreich indirekt mit mehreren mosambikanischen NGOs zusammen.

sierten NGOs besteht keine Partnerschaft mehr. Auch Beiträge für multilaterale Operationen laufen aus oder sind sehr bescheiden. Die Unterstützung für Projekte im Policy-Bereich (insb. GICHD und ICBL) entsprechen fast 10% des Gesamtbudgets.

### **Beobachtungen:**

- Geographisch ist ein Trend zu einer Konzentration ersichtlich, thematisch sind eine Abnahme der Entminung und eine Zunahme der Opferhilfe zu beobachten.
- Es gibt heute keine "strategischen Partnerschaften" mit spezialisierten internationalen NGOs oder Internationalen Organisationen. Es findet eine Zunahme österreichischer Partner bei einer gleichzeitigen Abnahme internationaler Partner statt. Die Strategie (Aktionsprogramm) verlangt an sich die Zusammenarbeit mit internationalen spezialisierten Partnern.
- Die breite Auswahl von Partnern und Zielländern seit 1998 resultiert wohl aus dem Bemühen, eine Vielzahl von Interessen, die in den Minenaktionsbereich hineinspielen, zu befriedigen. Wie in allen Ländern zu beobachten ist, bringen verschiedene Stellen gemäss ihrem Mandat ihre spezifische Optik ein: Die Verantwortlichen für den Ottawa-Prozess wählen als Partnerländer vorzugsweise die aktiven betroffenen MBT-Staaten; die Verantwortlichen für die Entwicklungszusammenarbeit hätten gerne ihre Schwerpunktländer in der ersten Wahl gesehen; die Ostzusammenarbeit und andere argumentieren im Hinblick auf Stabilitätspakt und "Nachbarschaftshilfe" für Minenaktionen in Südosteuropa; die Botschaften lobbyieren für die Unterstützung ihrer Gastländer; die bilateralen Abteilungen der politischen Sektion möchten mit Minenaktionen Anreize für die bilateralen Beziehungen schaffen; die NGOs unterbreiten ihre Projektvorschläge für jene Länder, in denen sie bereits mit anderen Projekten tätig sind. Übereinstimmungen zwischen allen Interessen existieren nicht zwingend.
- Das Prinzip der zunehmenden Einbindung der Minenaktionen in die Entwicklungszusammenarbeit und Osthilfe wurde im Minenaktionskonzept 2000 ziemlich deutlich hervorgehoben (siehe Kp. 3.1.). Das Geld für Minenaktionen stammt heute aus dem Budget der Sektion VII. Sie wird in die Planung und die Abwicklung von Minenaktionsprojekten einbezogen und hat auch schon Projekte vorgeschlagen bzw. ausgewählt. Die Auswahl der Partnerländer orientiert sich inzwischen vermehrt an den Prioritäten der Sektion VII, d.h. wo dies möglich und sinnvoll ist. Die Implementierungspartner für Minenaktionen sind zunehmend identisch mit jenen der ÖEZA/OZA. Die Projektanträge und –abwicklung erfolgen weitgehend gemäss Vorgaben der Entwicklungszusammenarbeit. Aber die Minenaktionsprojekte wurden nicht in die Länderprogramme der ÖEZA/OZA integriert. Sie werden in den Berichten der Internationalen Zusammenarbeit Österreichs zwar teilweise erwähnt, sind jedoch bisher nicht Teil von Länderprogrammen geworden. Die Koordinationsbüros fühlen sich nicht beauftragt, Minenaktionsprojekte in ihren Ländern zu begleiten, tun dies jedoch teilweise aufgrund von persönlichen Engagements. Die LänderreferentInnen der ÖEZA zeigen gegenüber dem Thema eher Zurückhaltung, d.h. fühlen sich nicht zuständig.
- Die Friedensförderung, obwohl im Konzept für Minenaktionen wie auch in jenem der Entwicklungszusammenarbeit und der Osthilfe als Grundsatz erwähnt, hat den Weg in die Praxis der österreichischen Aussenbeziehungen scheinbar kaum gefunden. Sie ist daher auch im Bereich der Minenaktionen kein Thema.
- Die Einschätzung bezüglich Berücksichtigung von sozio-ökonomischen Kriterien bei der Projektauswahl lässt sich ohne Feldstudien kaum vornehmen. In den Anträgen und Projektbeschreibungen wird ansatzweise darauf Bezug genommen, wobei im besten Fall davon auszugehen ist, dass die Projektauswahl mit der zuständigen Koordinationsstelle abgesprochen wurde.

### 3.4. Operationen: Planung, Begleitung/Monitoring, Evaluation

In der Akteursanalyse im nachfolgenden Kapitel 4 werden die Rollen der diversen Stellen in den operationellen Abläufen im Detail beleuchtet. Hier beschreiben wir einige allgemeine Beobachtungen im Zusammenhang mit dem internationalen „State-of-the-Art“ für die Minenoperationen.

Es fällt auf, dass eine zusammenfassende Darstellung des **Projektmanagement-Zyklus** für die Minenprojekte nicht existiert. (Der Projektmanagement-Zyklus definiert die Erfordernisse an Planung, Begleitung, bzw. Monitoring und Controlling sowie Evaluation der Projekte und Programme inkl. deren Zusammenspiel.)

#### Planung / Auswahlkriterien

Die erste Auswahl von Minenaktionen erfolgt nach oben genannten politischen Gesichtspunkten und in Absprache zwischen der politischen Sektion und der Entwicklungszusammenarbeit.

Die Kriterien für diese erste Auswahl sind wie erwähnt vielfältig, grundsätzlich durch den Themenbereich von humanitären Überlegungen geprägt, manchmal gepaart mit vorwiegend politischen (z.B. Kosovo, Afghanistan), manchmal mit primär entwicklungspolitischen Aspekten (z.B. Mosambik, Uganda), manchmal beeinflusst durch einen Implementierungspartner (z.B. Kambodscha), manchmal gestossen von Botschaften (z.B. Zusammenarbeit mit dem "International Trust Fund" Sloweniens für Mine Action in Südosteuropa). Falls zwischen verschiedenen Interessen Synergien zu bilden sind (z.B. BiH als minenbetroffenes Schwerpunktland der OZA mit einer aktiven Botschaft und internationalen, im Ottawa-Prozess aktiven NGOs), fällt der Entscheid leicht. Grundsätzlich fehlt es jedoch an einem proaktiven Vorgehen anhand von klar festgelegten und selektiven Kriterien.

#### Vorgängiges Assessment / Projektvorbereitung

- Gemäss den Unterlagen und den Informationen aus den Gesprächen wird relativ wenig unternommen, um Hintergrund und Umfeld eines möglichen Projektes zu prüfen. Die Hauptinformationsquelle ist der Antragsteller selber, wobei diese Information nicht systematisch abgerufen wird. Es gibt zwar eine nützliche Vorlage der ÖEZA für die Verfassung des Projektantrags bzw. des Projektvorschlags, der Aussagen zu Problemanalyse, Projektpartner, Zielgruppen, Zielen, erwarteten Resultaten, Aktivitäten und Durchführung, Indikatoren, Mittel und Finanzierung sowie allgemein gültigen Projektkriterien für EZA-Vorhaben voraussetzt. Oftmals fehlen in den Beschreibungen jedoch minenspezifische Aspekte, die sich beispielsweise auf die Strukturen bzw. das politische Umfeld vor Ort für die Prioritätensetzung, Koordination und Kontrolle von Minenaktionen beziehen. Analysen der Situation vor Ort werden in der Regel, wenn überhaupt, in Auftrag gegeben (Botschaften, Koordinationsbüros, spezialisierte Organisationen) wobei das Problem auftauchen kann, dass Auftragnehmer potentielle Folgeaufträge generieren und dadurch nicht objektiv sind.
- Im Fall der Schwerpunktländer werden wegen der Funktionstrennung Planung/Monitoring die Länderkenntnisse und die Projektmanagementenerfahrung der bilateralen Strukturen nicht systematisch beigezogen.
- Die Kenntnisse und Arbeitsweise der Partner werden weder im Vorfeld noch während des Projektverlaufs genauer geprüft (bisherige Erfahrungen, Schwierigkeiten, Zusammenarbeit/Koordination vor Ort, Akkreditierung, Absprache mit Behörden/Zivilbevölkerung, Standing Operational Procedures, Management, Verhältnis der Zahl einheimischer zu internationalen Experten, Training, Qualitätssicherung, Reserven etc.), d.h. man verlässt sich auf den guten Ruf einer professionellen NGO.
- Detaillierte Budgets fehlen weitgehend.
- Weder Projektvorschläge noch Verträge sind vereinheitlicht (Vorlagen), sondern werden von Fall zu Fall verhandelt.



### **Begleitung der Projekte (Monitoring, Reporting), Evaluation**

Es fehlt ein **Monitoringkonzept**, welches im Rahmen des Projektmanagement-Zyklus mithelfen soll, dass der Donor das Projekt kompetent mitsteuert. Ein solches sollte mindestens beinhalten:

- Eindeutige Zuständigkeit (Hauptzuständigkeit; Mit-Lesende) für die Lektüre sowohl der inhaltlichen wie der finanziellen **Berichte über den Projektfortschritt**, kompetente, abgestimmte **Rückmeldung** an den Partner.
- Vorgaben für das **Reporting** der Partnerorganisationen: Inhaltliche und finanzielle Berichterstattung gemäss dem im Projektvertrag verhandelten Projektaufbau; klar definierte Berichtsrhythmen.
- Regelmässige **Sitzungen mit den Projektträgern**, an denen der Bericht besprochen, bzw. über Fortführung, Veränderungen etc. der Projekte entschieden wird.
- **Systematische Projektbesuche**, entweder durch die zuständige Stelle selbst, oder mindestens durch Beauftragte.

**Evaluationen** fanden bisher nur in vereinzelten Fällen statt.

Über die Projektauswahl und –begleitung vor Ort, die Resultate im Feld und diesbezügliche Wirksamkeitsaspekte werden erst die anschliessend an diesen Rohbericht durchzuführenden Feldstudien Auskünfte geben.

## 4. Akteure und Strukturen des Minenaktionsprogramms in Österreich

### 4.1. Staatliche Akteure

#### Abteilung II.8

Die Abteilung II.8 (der politischen Sektion), *Rüstungskontrolle und Abrüstung, multilaterale Atomenergiefragen*, ist im Bezug auf die Minenpolitik Österreichs wie auch auf die Projekte die massgebliche Einheit im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (BMAA).

Sie bringt die österreichischen Initiativen in die internationale Minenpolitik ein und verarbeitet internationale Impulse zuhanden des BMAA. In diesen politischen Belangen arbeitet sie speziell mit der Vertretung in Genf zusammen.

Im Bereich der Projekte ist die Abteilung II.8 verantwortlich für die Planung, d.h. für die Länder- und Projektauswahl, die Verhandlungen mit den durchführenden Projektpartnern über Inhalt und Budget und für die Erstellung des Vertrags. Eine Begleitung der Projekte (Monitoring) während der gesamten Laufzeit wird punktuell selbst vorgenommen bzw. von anderen Stellen geführt (als Beispiele werden Botschaften und Länderdesks der Abteilung VII genannt). Die Begleitung besteht vor allem darin, dass Projektberichte zur Kenntnis genommen werden. Rückmeldungen erfolgen wenig.

In der eigenen Einschätzung vermag die II.8 aus Kapazitätsgründen und weil teilweise die Instrumente fehlen sowohl die Planung als auch das Monitoring der Projekte zu wenig professionell durchzuführen. Es wird die Idee geäußert, dass man die Zusammenstellung der Details der Projektverträge abgeben möchte, um sich auf die grundsätzlichen Fragen konzentrieren zu können.

#### **Beobachtungen:**

- Die Abteilung II.8 steuert das Minen-Jahresprogramm.
- Die Abteilung II.8 hat Anspruch auf das Jahresbudget von gegenwärtig 1.09 Mio. Euro. Die Budgetkompetenz ist aber nicht bei ihr angesiedelt, sondern bei der VII.A.
- Die Planung erfolgt eher reaktiv (auf Projektgesuche und andere Inputs von aussen), und selten proaktiv, d.h. es wird keine längerfristige Planung vorgenommen, und daraus folgend Projekte und Partner gesucht.
- Minen-Fachkompetenzen: Eine Strategie ist vorhanden (Minenaktionsprogramme 2000/2002). Diverse Kriterien für die Länder-, Projekt- und Partnerauswahl sind bekannt. Sie werden nicht systematisch angewandt. Es gibt keine operationell verwendbare Checkliste. (Vgl. dazu im Kapitel 2, z.B. die sozio-ökonomischen Aspekte der Minenaktionen)
- Projektberichte werden studiert. Ein inhaltliches systematisches Monitoringsystem existiert nicht.
- Evaluationen wurden punktuell durchgeführt (z.B. Kambodscha/adc). Ein Evaluationskonzept bezüglich der Minenprojekte existiert nicht.

#### Abteilung VII.1

Die Abteilung VII.1., *Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit*, der Sektion Entwicklungszusammenarbeit ist für die Projekt- und Finanzadministration der Minenprojekte und für den Projektakt zuständig. Hier werden die formale Schlüssigkeit (stimmen die Angaben, Zahlen usw. innerhalb der Dokumente überein? etc.) und die administrativen Teile des Antrags überprüft, und der Projektlauf und schliesslich die Auszahlung veranlasst. Projektberichte werden hier zum Teil ebenfalls studiert.

Es gibt die Idee, dass die Administration der Minenprojekte anderswo angesiedelt würde, die VII.1 sei schon stark belastet mit den übrigen, multilateralen Aufgaben.

### **Beobachtungen:**

- Die VII 1. betreut die projekt- und finanzadministrativen Teile der Projekte.
- Man verfolgt die fälligen Zahlungen, Bericht und Abrechnungen. Es existiert kein standardisiertes administratives Monitoring (Übersicht über die Fälligkeit von Abrechnungen und Berichten; regelmässiger Budgetvergleich).
- Die Zusammenarbeit zwischen der II.8 und der VII 1. scheint früher teilweise dadurch gekennzeichnet worden zu sein, dass die VII.1 die Anträge der II.8 als unvollständig identifizierte und ihr dadurch erhebliche Zusatzarbeit verursacht wurde. Heute scheint dies nicht mehr der Fall zu sein.

### **Gruppe VII.A / VII.2, VII.5**

In der Gruppe VII.A/VII.2, VII.5, *Länder-, Regional- und Sektorprogramme* sind die Länderverantwortlichen und die Leiter der Koordinationsbüros der zwei Länder, in denen bisher österreichische Minenaktionsprogramme unterstützt werden, Mosambik und Nicaragua, über die Minenaktionen mehr oder weniger im Bild. Im Fall von Mosambik wurden zum Teil Minenaktionsprojekte über die Länderstruktur eingebracht. Der Länderverantwortliche südliches Afrika wird über die Minenprojekte in Mosambik informiert und er berät zum Teil. Er hat der II.8 auch ein neues Minenengagement in Angola vorgeschlagen. In Nicaragua war der Büroleiter von Anfang an in die Konsultationen über die Minenprojekte einbezogen.

Die Desk-Personen erachten sich als nicht zuständig für die Minenaktionen. Die Minenprojekte sind formell nicht in die Länderprogramme integriert (im Fall von Mosambik sind sie im Länderprogramm erwähnt). Die Leiter der Koordinationsbüros verfügen über Kenntnisse zu den Minenaktionen, weil sie die Minenprojekte teilweise begleiten. Einen Auftrag dazu haben sie, gemäss ihrer Information, nicht explizit. Sie werden von II.8 und VII.1 punktuell einbezogen. Von Seiten der Länderverantwortlichen wird die mangelnde Einbindung der Minenaktionen in die Länderprogramme festgestellt und auch erwähnt, dass die Minenproblematik nicht zwingend und nahtlos in die jeweils definierten Schwerpunkte der Länderprogramme passe.

### **Beobachtungen:**

- Die Akteure der VII.A begleiten die Minenaktionen in den jeweiligen Ländern in sehr unterschiedlichem Umfang.
- Sie haben formell keine Rolle im Projektmanagement. Die Desk-Personen erachten sich als nicht zuständig für die Minenaktionen (keine "Ownership").

### **VII.A/2e**

Minenprojekte wurden bzw. werden auch in BiH, Kosovo, Albanien und Kroatien unterstützt. Die VII.A/2e, *Ostzusammenarbeit* (sie wurde erst im Jahr 2000 in die Sektion VII, Entwicklungszusammenarbeit übergeführt) hat den Eindruck, dass die Minenprogramme primär eine Sache der Abteilung VII.1 sind. Wie (und ob) ein Monitoring stattfindet, ist nicht bekannt. Eine systematische Information und Konsultation der Ostzusammenarbeit findet nicht statt.

Die II.8 kontaktiert die Ostzusammenarbeit gelegentlich im Zusammenhang mit Finanzierungen. Ideen und Anträge auf Unterstützung für Minenaktionen gibt es aus den betroffenen Balkan-Ländern immer wieder. Ein Minenengagement in Nordalbanien würde als sehr sinnvoll erachtet. Eine verstärkte Unterstützung von Minenaktionen wäre möglich, falls die entsprechenden Budgets sowie kompetente österreichische Expertise (mit einem humanitären Hintergrund) vorhanden wären. Es wird auch hier erwähnt, dass die Minenproblematik nicht zwingend und nahtlos in die jeweils definierten Schwerpunkte der Länderprogramme passe. Am ehesten gehörten sie zum bestehenden Sektor "Demokratie/Menschenrechtsförderung".

### **Beobachtungen:**

- Die Akteure der VII.A/2e begleiten die Minenaktionen in den jeweiligen Ländern kaum. Sie haben formell keine Rolle im Projektmanagement (keine "Ownership").
- Eine vermehrte Einbindung der Minenaktionen in die Länderprogramme würde begrüsst unter der Bedingung, dass im Ministerium genügend Fachkompetenz für Minenfragen zur Verfügung stehen und finanzielle Mittel bereitgestellt sind.

### **Humanitäre Hilfe**

Die **Abteilung für internationales Krisenmanagement und humanitäre Hilfsaktionen** im Kanzleramt koordiniert die internationalen humanitären Aktionen Österreichs. Sie reagiert auf humanitäre Katastrophen mit der Finanzierung von Hilfsaktionen. Die Kredite werden ihr als Sondermassnahmen der Bundesregierung von Fall zu Fall zur Verfügung gestellt (durchschnittlich etwa 15 Mio. Euro pro Jahr). Diese Abteilung orientiert sich an der Idee der entwicklungsorientierten Nothilfe. Sie arbeitet ohne eigene operationelle Struktur. In denjenigen Ländern, in denen die ÖEZA vertreten ist, werden Massnahmen über die ÖEZA abgewickelt (z.B. in Nicaragua und Mosambik). In den letzten Jahren kam es dabei allerdings zu keinen operationellen Berührungen mit dem österreichischen Minenaktionsprogramm. Die Abteilung ist aber bereit zu einem Mitdenken für allfällige Minenaktionen, z.B. in Fällen, in denen zu einer mittelfristigen Nützlichkeit der humanitären Hilfe auch die Beachtung des Minenproblems gehört.

Mit der humanitären Hilfe ist auch die **Abteilung IV.6** im Ministerium für auswärtige Angelegenheiten befasst, allerdings nur in einer koordinierenden Funktion, ohne Budget und operationelle Kapazitäten. Sie leitet z.B. Unterstützungsgesuche von UNHCR oder UNOCHA entweder an das Bundeskanzleramt oder an die Entwicklungszusammenarbeit weiter.

### **Beobachtung:**

Die humanitäre Hilfe ist an sich im Rahmen von Rückkehrhilfe und Wiederaufbau in vielen Ländern mit den Minenaktionen verknüpft, weil die Rückkehr von Intern Vertriebenen und Flüchtlingen ohne Minenräumung nicht möglich ist. Im Fall von Österreich wurde dieser Zusammenhang jedoch bisher direkt nie operationalisiert.

### **Österreichisches Bundesheer**

Angehörige des Bundesheeres haben in Einzelfällen an Minenaktionsprogrammen des BMAA teilgenommen, z.B. im Kosovo. Humanitäre Minenräumung liegt aber ausserhalb des Kompetenzbereichs des Heeres. Die im österreichischen Bundesheer angesiedelte Pioniertruppenschule, welche für die Ausbildung von Kampfmittelbeseitigern und Minenräumern und deren Einsatz zuständig ist, plant nun den Aufbau eines **Minenzentrums**. Dieses Zentrum der Pioniertruppenschule wird in erster Linie ein militärisches sein. Das Hauptziel wird die Ausbildung und das Erstellen von Einsatzdokumenten bezüglich Peace Support-Operationen sein. Das Zentrum soll eine Kapazität von 7 Mann aufweisen.

### **Beobachtung:**

Das neue „Minenzentrum“ des Bundesheeres könnte in Zukunft allenfalls ein zu prüfendes mögliches Synergiepotenzial für das Minenaktionsprogramm darstellen. Man denke etwa an die Unterstützung im Bereich der technischen Evaluation und der Überwachung von Minenräumprojekten.

## 4.2. Nichtstaatliche Akteure

### NGOs

Der österreichische Beitrag für den *Landmine Monitor* wird von Frau Judith Majlath erstellt, welche als Einzelperson im österreichischen Minenbereich eine wichtige Rolle spielt. Die NGOs *HOPE 87* und *Horizont 3000/Österreichischer Entwicklungsdienst*, sowie "*Austrian Aid to Mine Victims*" führen bzw. führten in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (Abteilung II.8) neben Projekten der Entwicklungszusammenarbeit auch Minenaktionsprojekte durch.

### Privatwirtschaft, Konsulenten

Die *adc –Development Corporation, Projektmanagement G.M.B.H.* evaluierte für das Ministerium Minenaktionsprojekte, erarbeitete Projektvorschläge und führte sie auch teilweise durch. Sie besorgte überdies den administrativen Durchlauf bei der Lieferung von Minensuchgeräten der *Firma Schiebel*.

#### *Firma Koch Munitionsbergung GmbH*

Die Firma Koch Munitionsbergung ist seit 1994 in Österreich in den Bereichen Munitionsbergung, Flächenräumung von Munition, Bombenbergung und Räumung von Landminen im Rahmen von humanitären Hilfsmassnahmen tätig. Es könnte geprüft werden, ob und wie das an sich vorhandene Synergiepotenzial zur Unterstützung im Bereich der technischen Evaluation und der Überwachung von Minenräumprojekten genutzt werden könnte.

### **Beobachtungen:**

- Die meisten NGO-Partner für das österreichische MA-Programm haben ihr Know-how eher im EZA- als im MA- Bereich. Es gibt keine spezialisierte NGO mit ausgeprägter operationeller Minenkompetenz, insbesondere auch nicht mit Kompetenz in der humanitären Minenräumung. Es gibt jedoch mögliche Ansatzpunkte zum Aufbau von Fachwissen im Bereich des neugeplanten Minenzentrums des Heeres und in der Privatwirtschaft.
- Es besteht keine nationale NGO-Plattform.
- Es ist keine staatliche Strategie der Unterstützung eines Kapazitätsaufbaus im nichtstaatlichen Sektor zu erkennen.

## 5. Schlussfolgerungen

### 5.1. Würdigung

Österreich hat dadurch, dass es den ersten Konventionentwurf vorlegte und den multilateralen Prozess zum Personenminenverbot aktiv mitsteuerte zweifellos eine historische Bedeutung für den MBT. Es nimmt im Ottawa-Prozess weiterhin eine relativ wichtige Rolle ein, wobei es die Universalisierung der Konvention bzw. ihre Konsolidierung in den Vordergrund stellt. Österreich hat pro Jahr zwischen 1998 und 2002 durchschnittlich etwa 1 Mio. Euro für die Bekämpfung der Landminenplage in 10 Ländern beigesteuert. Diese Unterstützung erfolgte mit internationalen und österreichischen Partnern, in allen thematischen Bereichen der Minenaktionen, d.h. Entminnung, Opferhilfe, Mine Awareness und Stockpile Destruction. Dazu kamen Materiallieferungen, Policy-Beiträge und Unterstützung von Forschung. Bemerkenswert ist das Engagement einzelner Personen, die sich für Minenaktionen gerade im politischen Bereich mit beachtlichem Erfolg eingesetzt haben bzw. weiterhin einsetzen. Im Strategiedokument „Österreichisches Minenaktionsprogramm“ (2000/2002) wird ein hoher Anspruch an den österreichischen Beitrag zur Lösung des Minenproblems weltweit formuliert. Dieser lässt sich jedoch in der immer noch praktizierten geographischen und thematischen Breite mit den bestehenden finanziellen und fachlichen Mitteln nicht erfüllen. Will Österreich in bestimmten Ländern einen sichtbaren Beitrag leisten und diesen angemessen fachlich begleiten, dann bedarf es entweder zusätzlicher Ressourcen und/oder einer beschränkteren geographischen und thematischen Auswahl (Konzentration). In jedem Fall braucht es zusätzliche Expertise, um die finanziellen Mittel sowohl effizient wie auch gemäss den hohen qualitativen Standards internationalen Richtlinien einzusetzen.

### 5.2. Generelle Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Minenaktionsprogramms

- Es existiert ein Interessenkonflikte zwischen dem Anspruch, sowohl in Schwerpunktländern der ÖEZA/OZA als auch in den am meisten vom Minenproblem betroffenen Ländern aktiv zu sein.
- Fachliche Kompetenzen werden zuwenig genutzt bzw. sind nicht ideal verteilt bzw. sie sind zuwenig vorhanden.
- Die Programme sind im Vergleich zu personellen und finanziellen Ressourcen sowohl geographisch wie thematisch zu breit.
- Es fehlt ein professionelles Projektmanagement (Planung, Monitoring, Controlling, Evaluation).
- Der Gesamtüberblick über die Minenaktionen fehlt, und die Dokumentenlage der österreichischen Minenaktionen ist unvollständig.
- DiplomatinInnen und MitarbeiterInnen des konsularischen Dienstes sind keine Experten für die Implementierung resp. das Management von MA-Projekten. Sie spielen aber bei den Minenaktionen Österreichs nicht nur in der Policy, sondern auch in den Operationen die Hauptrolle.
- Die Kompetenzverteilungen sind unklar, was sich negativ auf die Effizienz und Qualität des Projektmanagements und –kontrolle auswirkt. Mangelnde Systematik in Organisation und Ablauf macht den Erfolg der Minenaktionen sehr personenabhängig.
- Bei der ÖEZA/OZA oder der Humanitären Hilfe besteht keine „Ownership“ an den Minenaktionen (Zuständigkeits- resp. Betroffenengefühl).
- Das Know-how von Länderreferenten und Koordinationsbüros wird zuwenig genutzt.
- Die NGO-Bewegung Österreichs ist im Bereich der Minenaktionen eher schwach.

### 5.3. Überlegungen zu den organisatorisch-administrativen Schwierigkeiten

Bei der Integration eines neuen thematischen Programms in den Aussenministerien bzw. den Organisationen der internationalen Zusammenarbeit sind allgemein zwei Vorgehensweisen zu beobachten:

- 1) Entweder wird eine neue Facheinheit geschaffen mit der Aufgabe, mittels Beratung und Überzeugungsarbeit, der Einführung von Arbeitsinstrumenten und methodischen Standards usw. den neuen Sektor MA in die bestehenden operationellen Strukturen (in diesem Fall wären dies die Strukturen der EZA) zu integrieren. Teilweise wird für die neue Thematik auch ein bestimmtes Finanzvolumen bestimmt ("Earmarking").
- 2) Ein anderes Modell ist die Schaffung einer neuen operationellen Einheit mit fachlichen und operationellen Kompetenzen, inklusive Budget und Durchführungsfunktion.

Beide Modelle haben Vor- und Nachteile im Bezug auf das angestrebte Ziel, welches darin besteht, dem neuen Sektor Dynamik zu verleihen und ihn zu verstetigen, ihn aber gleichzeitig mittelfristig in die Gesamtprogramme zu integrieren.

Im Fall des österreichischen Minenaktionsprogramms wurde eine **Zwischenform** gewählt. Die II.8 ist diesbezüglich mehr als eine Facheinheit, ohne dass sie aber die vollen operationellen Kompetenzen bei sich vereinigt. Diese Lösung scheint prima vista einleuchtend. Einmal deshalb, weil die Bedürfnisse für Minenaktionen nicht nur in den traditionellen Ländern der Zusammenarbeit (z.B. Mosambik) sondern auch in ganz anderen Ländern gross sind (z.B. Afghanistan), und man deshalb wohl in beiden Typen von Ländern aktiv sein müsste. Dann auch angesichts des nicht überaus grossen Volumens des Minenprogramms (1 Mio. Euro pro Jahr), welches für eine ausgewachsene separate Einheit eher zu gering sein dürfte. Und schliesslich bewähren sich pragmatische Lösungen, wie es die vorliegende in der Entstehung war, oft besser als ausgefeilte Schreibtischlösungen.

Betrachtet man aber die Funktionsaufteilung der Rollenträger im einzelnen, ergeben sich nun doch diverse Unklarheiten im Bezug auf Rollen und Verantwortungen, Überschneidungen bzw. Lücken in der Funktionswahrnehmung und Fachkenntnissen sowie zuwenig bewusst und klar gestaltete Schnittstellen, welche uns von einer *suboptimalen Organisation* des Minenbereichs im Ministerium sprechen lassen:

- Die *fachliche Minenkompetenz* ist in der II.8 und bei der Vertretung in Genf angesiedelt. Sie sollte aber insgesamt erhöht werden (vgl. oben "*Beobachtungen*").
- *Planung, Monitoring und Evaluation* werden nicht aus "einer Hand" gestaltet.
- Die *Gesamtplanung bzw. strategische Steuerung* scheint zuwenig "inklusiv" zu sein. Das Gesamtminenaktionsprogramm wird sehr stark als eine reine Angelegenheit der II.8 wahrgenommen. An einer von der Abteilung II.8 einberufenen Sitzung mit den Abteilungen VII.A und VII.1 wird zwar anfangs jedes Jahres das Jahresprogramm - Auswahl der Länder und Projekte - grundsätzlich besprochen. Weiter geht aber die systematische Einbindung der VII.A nicht.
- Die *Planung im einzelnen* ist entsprechend bei der II.8 angesiedelt, Dies wirkt sich auch auf die "Ownership" aller übrigen betroffenen Akteure des BMAA im weiteren Verlauf des Projektmanagement-Zyklus negativ aus.
- Die *Budgethoheit* ist "geteilt", indem sie formell bei der VII. A liegt, faktisch aber der II.8 zusteht.
- Das *Monitoring* ist zuwenig klar zugeordnet und teilweise überschneidend (II.8, VII.1., VII a., Koordinationsbüros). Im Fall der Schwerpunktländern werden wegen der Funktionstrennung Planung/Monitoring die Länderkenntnisse und die Projektmanagementenerfahrung der bilateralen Strukturen nicht systematisch beigezogen. Es fehlt ein eigentliches Monitoringkonzept, welches mindestens klar definierte Berichtsrhythmen, regelmässige Sitzungen mit den Projektträgern und Projektbesuche beinhalten sollte.
- Die *Projekt- und Finanzadministration*, die in sich verbesserungsfähig ist (vgl. oben), liegt wieder bei einer anderen Einheit (VII.1)

## 6. Empfehlungen

Der vorliegende Rohbericht präsentiert die erste gesamthafte Bestandesaufnahme des österreichischen Minenaktionsprogramms. Die im Bericht angedeuteten Weiterentwicklungsmöglichkeiten und –notwendigkeiten müssen nun in der nächsten Zeit von den betroffenen Stellen im BMAA begutachtet und diskutiert werden. Ein erster und wichtiger „Reality-Check“ in dieser Hinsicht wird die Diskussion über den Bericht am 19. Dezember im BMAA sein. Wir haben die unserer Ansicht nach wichtigsten Veränderungsrichtungen in den Empfehlungen in vier Clusters gebündelt. Zu den vier Clusters fügen wir stichwortartig ein paar Erläuterungen an, ohne allerdings die detaillierten Beschreibungen des Ist-Zustands und möglicher Weiterentwicklungen in den vorangehenden Kapiteln hier noch einmal in extenso zu wiederholen.

### 6.1. Strategie reformulieren

Wir empfehlen, die *Strategie des österreichischen Minenaktionsprogramms zu reformulieren resp. zu ergänzen*. Dabei können als Grundgedanken die Wahrung der Kontinuität bei einer gezielten Konzentration sowie die verbesserte Nutzbarmachung der Erfahrungen der ÖEZA/OZA gelten. Einige Stichworte zu diesem Prozess:

- Bedeutung der MA für österreichische Aussenpolitik klären.
- Budget den Ansprüchen und Bedürfnissen anpassen.
- Historische Rolle von Österreich im Ottawa-Prozess betonen.
- Verbindung von Minenaktionsprogrammen zu anderen Politikbereichen aufzeigen.
- Internationale Richtlinien und ihre Inhalte, insbesondere die sozio-ökonomischen Kriterien einbeziehen.
- ÖEZA/OZA-Schwerpunkte, -Prinzipien, -Methoden kurz aufzeigen und Schlussfolgerungen für MA ziehen.
- Prinzip der Zusammenarbeit mit anderen Gebern/Institutionen verankern.
- Prinzip der Kontinuität festlegen.
- Mittelfristig MA in Gesamtländerprogramme Österreichs integrieren.
- Länderbezogene und thematische Konzentration anstreben.
- Anteile multi-/bilaterale Programme definieren; Anteile Feldprojekte/Policy-Projekte bestimmen.
- Alle Akteure in die Policy-Neuformulierung einbeziehen.

### 6.2. Planung und Begleitung der Operationen professionalisieren

Es wird empfohlen, eine zusammenfassende Darstellung des **Projektmanagement-Zyklus** für die Minenprojekte auszuarbeiten. Der Projektmanagement-Zyklus definiert die Erfordernisse an Planung, Begleitung (Monitoring bzw. Controlling) und Evaluation der Projekte sowie deren Zusammenspiel. Dazu einige Stichworte:

- Proaktive Auswahl gemäss den Prioritäten der österreichischen Aussenpolitik und den Empfehlungen aus dem Ottawa-Prozess, bzw. des neu zu formulierenden Minenaktionsprogramm-Dokuments.
- Kriterien für Auswahl und Begleitung von Minenprojekten festlegen.
- Minimale Standards für Projektanträge definieren.



- Sorgfältiges Assessment (eventuell inklusive Feldstudien, die nicht durch potentielle Projektträger durchgeführt werden sollten).
- Vorgaben, Richtlinien für Projekteingaben
  - Projektdokumente müssen Standards entsprechen und sind Bestandteil von Verträgen;
  - Verträge werden von einer Stelle gemäss Standards vorbereitet (nicht vom Partner).
- Budget / Kostenabrechnungen detailliert einfordern.
- Reporting für Projektträger (Inhalt, Häufigkeit, an Auszahlung gebunden) klar festlegen.
- Verankerung vor Ort
  - Nationale Koordinationseinheit/-behörde hat ihre Rolle bei Projektauswahl und Qualitätskontrolle;
  - Rolle lokaler Partner klären (echtes Capacity-building).
- Die gesamthaften *Minen-Fachkompetenzen sollten weiterentwickelt werden*. Mögliche Mittel dazu können sein:
  - Gezielter Kompetenzaufbau in ausgewählten Gebieten (geographisch und thematisch) voranbringen. Dabei kann die Expertise intern oder extern aufgebaut werden oder von aussen bezogen werden.
  - Kompetentes und kontinuierliches Know-how in einer Schlüsselposition verankern.
  - Andere betroffene Stellen durch regelmässige Workshops weiterbilden.
  - Andere betroffene Stelle zu regelmässiger Teilnahme an Treffen in Genf animieren resp. verpflichten.
- Evaluation (unabhängig und mit klarem Auftrag) regelmässig durchführen; dabei auf Respektierung der Internationalen Standards achten.

### 6.3. Organisatorische und administrative Strukturen optimieren

Eine *Optimierung der bestehenden Struktur und eine Professionalisierung* ist aus Gründen der Abläufe, der Effizienz, der Synergienutzung und der Qualitätssteigerung nötig. Dazu die folgenden Anregungen:

- Optionen „*Sektorzuspitzung*“, „*Integration in EZA*“, „*Feintuning*“ und „*Outsourcing*“ (siehe Kasten) prüfen.
- Bessere Koordination von ÖEZA/OZA und MA bei Projektauswahl, -Finanzierung und – Begleitung.
- Zusätzliche Alternative: Human Security Abteilung, da MA nicht mehr primär Abrüstungsthema.
- Klare Kompetenzverteilung (dabei komparative Vorteile der verschiedenen Akteure nutzen; eine Stelle für den Gesamtüberblick zuständig machen).
- Systematische Zusammenarbeit zwischen Akteuren in Policy und Operationen. im Sinne der gemeinsamen „Ownership“ und des gegenseitigen Lernens.
- Einbindung der ÖEZA/OZA in Ottawa-Prozess; Teilnahme eines/r ÖEZA/OZA Delegierten an Jahreskonferenzen und ev. Expertentreffen.
- Einbindung der Policy-Leute in konkrete Operationen; Teilnahme an Evaluationen und Feldbesuchen.
- Koordinationsgremien schaffen: Systematische Konsultation, systematischer Ablauf und Informationsaustausch.
- Zusammenarbeit mit dem Bundesheer prüfen bezüglich Art. 2, Stockpile Destruction (falls Österreich hier eine Rolle spielen will), Projektbegleitung, Evaluationen.
- Zusammenarbeit mit anderen Staaten und GICHD (und eventuell anderen spezialisierten Institutionen) im operationellen Bereich aufbauen und möglichst systematisieren.

#### **Vier Optionen zur Optimierung der organisatorisch-administrativen Abläufe**

Eine Optimierung der bestehenden Struktur und eine Professionalisierung ist aus Gründen der Abläufe, der Effizienz und der Qualitätssteigerung nötig. Letztlich geht es um die Wirksamkeit der Minenprojekte bzw. des minenpolitischen Engagements. Diese Wirkungen hängen auch von einer optimalen Unterstützung am Hauptsitz ab. Wir sehen verschiedene Denkrichtungen oder Optionen, die wir hier in einem ersten Schritt nur sehr allgemein skizzieren und zur Diskussion stellen:

- **Option „Sektorzuspitzung“:** Die II.8. wird mit stärkeren fachlichen Minenkompetenzen und operationellen Kapazitäten ausgestattet und gestaltet das gesamte Minenprogramm strategisch und operationell (Planung, Monitoring, Evaluation, Administration) in Eigenregie. Die Budgethoheit liegt ebenfalls bei der II.8. Die VII.1 wird entlastet. Die Schnittstelle zur VII. A wird systematischer und kompetent gepflegt.
- **Option „Integration“:** Die II.8 konzentriert sich auf die Politikfunktion (Ottawa-Prozess etc.). Die VII spielt eine aktive Rolle im operationellen Minenaktionsprogramm, d.h. der gesamte Projektmanagement-Zyklus – auch Projekte in Nicht-Schwerpunktländern – wird über die bestehenden operationellen Strukturen der Sektion VII gesteuert. Minenaktionen werden in den betreffenden Länderprogrammen zu Schwerpunkten/Sektoren erklärt. Die VII.A wird dafür quantitativ aufgestockt. Die Frage, wo die zu erhöhende fachliche Minenkompetenz angesiedelt wird (II. 8 oder VII.A) kann verschieden beantwortet werden. Die VII.1. wird entlastet.
- **Option „Fein-Tuning“:** Die bestehende Struktur wird im Prinzip belassen, die einzelnen Funktionen und Schnittstellen aber optimiert. Die VII.A wird besser in die strategische Gesamtplanung und die Auswahl einzelner Projekte einbezogen. Doppelspurigkeiten werden abgebaut. Die fachliche Kompetenz der II.8 wird ausgebaut. Das Monitoring wird systematisiert, die diesbezüglichen Kompetenzen der VII.A eingebracht. Die Projektadministration (VII.1) wird optimiert.
- **Option „Outsourcing“:** Falls die andiskutierte allgemeine "Restrukturierung" im Sinne einer weiteren Auslagerung operationeller Aufgaben im Rahmen der ÖEZA/OZA realisiert wird, kann in diesem Rahmen auch das Outsourcing des operationellen Teils des Minenaktionsprogramms an die angedachte "Technische Organisationseinheit" (TOE) zu einer wichtigen und möglichen Option werden. - Hier stellt sich aber das Problem der vergleichsweise kleinen Minenaktionskompetenz ausserhalb des staatlichen Sektors (vgl. unten).

## 7. Ausblick auf die Feldstudien (1. Hälfte 2003)

Im Anschluss an diese Desk-Studie wird das Evaluationsteam gemäss Auftrag Feldstudien durchführen. Zur Auswahl der zu besuchenden Länder können folgende Überlegungen angestellt werden:

- Die Feldstudien sollen mehr als nur einen kurzen Augenschein ermöglichen, damit die Konzentration der Desk-Studie auf mehr organisatorisch-administrative Aspekte ergänzt wird durch erhärtete minenspezifische und operationelle Aussagen zu den Programmen aus der Sicht der Betroffenen im Feld, im Sinne von Effizienz, Effektivität, Nachhaltigkeit usw. Aus dieser Überlegung heraus und angesichts der zur Verfügung stehenden Ressourcen, insbesondere der relativ knappen Zeit von 16 Tage insgesamt, sollten nicht mehr als drei Länder besucht und dort je ein oder zwei Projekte evaluiert werden.
- Ein Grundgedanke dieser Evaluation ist, dass Lehren aus Erfahrungen gezogen werden sollen ("Lessons learnt"). Der Blick wird also nach vorne, in die Zukunft, zu richten sein. Länder, in denen Österreich heute überhaupt nicht mehr tätig ist, bieten sich dafür wenig an.
- Der internationale Trend im Zusammenhang mit der Umsetzung der Ottawa-Konvention geht dahin, dass vermehrt eine Einbettung von Minenaktionsprogrammen in die nationalen Minen- und vor allem die Entwicklungsplanungen der betroffenen Länder angestrebt wird. Deshalb sollten für die Feldstudien eher Länder gewählt werden, in denen diesbezügliche Verknüpfungen mit der österreichischen EZA/OZA bestehen.
- Studien in Ländern, in denen nur punktuelle österreichische Minenengagements vorkamen bzw. stattfinden, würden wenig ergiebig sein.
- In der Gesamtauswahl der Länderstudien sollten die diversen Aspekte der Minenprogramme vorhanden sein, d.h. Entminung, Opferhilfe und Mine Awareness, ebenso multilaterale und bilaterale Umsetzungsstrukturen.

Aufgrund dieser Überlegungen wird vorgeschlagen, Feldstudien in **Mosambik** und in **BiH** durchzuführen. Dabei handelt es sich um EZA- bzw. OZA-Schwerpunktländer mit MA-Schwerpunkten auf Entminung (inkl. Materiallieferungen und Capacity Building), bzw. Opferhilfe. Sowohl bi- als auch multilaterale Komponenten sind vorhanden.

Die dritte Feldstudie kann in **Afghanistan oder in Nicaragua** durchgeführt werden. Dazu einige Überlegungen:

In Afghanistan geht es ebenfalls um Entminung. Hier wird das Hauptaugenmerk v.a. auf die Implementierung im Rahmen multilateraler Strukturen zu legen sein sowie auf die Möglichkeiten und Grenzen des eher kleinen Gebers Österreichs, hier mitzugestalten bzw. die eigene Wirkung zu identifizieren (Stichworte: Mitsteuerungskompetenzen, Sichtbarkeit etc.). Die Evaluation multilateraler Aktionen ist allerdings erfahrungsgemäss sinnvollerweise mit einer multilateralen Evaluierungsstruktur, oder zumindest im Verbund mit einigen der anderen Geber, eher wirksam und aussagekräftig. Für Afghanistan spricht wahrscheinlich ein gesamtpolitisches Interesse, nach der grossen Aufmerksamkeit, welches dieses Land seit letztem Jahr erfuhr. Ob allerdings eine isolierte Evaluierung aus Österreich sinnvoll ist, muss diskutiert werden, und ob eine gemeinsame Evaluierung mit anderen möglich wäre, müsste abgeklärt werden.

In Nicaragua stehen Opferhilfe- und Mine Awareness-Aktionen zur Diskussion. Hier scheinen die Minenaktionen ansatzweise im Rahmen der Landeskenntnisse der EZA konzipiert und implementiert worden zu sein, wenn auch nicht im geographischen Hauptgebiet der EZA. Für Nicaragua spricht, dass hier Erfahrungen im Hinblick auf eine künftige systematischere Einbettung der Minenaktionen in die Schwerpunktländer aufgearbeitet werden können.

# Anhang

## Inhalt

**I Abkürzungen**

**II Organigramm Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten**

**III Austrian Mine Action Programme 2002**

**IV Minenaktionsprogramm 2001 (Projektliste)**

**V Landminenprojekte: Planung 2002**

**VI Liste der konsultierten Dokumente**

**VII Gesprächspartner des Evaluationsteams, Wien, 26. bis 29. November 2002**

**VIII Terms of Reference**

**VIII Budgetlinienauswertung des Minenaktionsprogramms 1998-2002 (per 28.11.2002)**

## Anhang I

### Abkürzungen

ATS	Österreichische Schilling
BMAA	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten
BKA	Bundeskanzleramt
CCW	Convention on Conventional Weapons
EU	Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
GICHD	Geneva International Centre for Humanitarian Demining
ICBL	International Campaign to Ban Landmines
IMAS	International Mine Action Standards
IMSMA	Information Management System for Mine Action
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ITF	International Trust Fund for Demining and Victim Assistance
MA	Minenaktionen (Minenaktionsprogramme)
MAG	Mines Action Group
MBT	Mine Ban Treaty
NMAS	National Mine Action Standards
NPA	Norwegian People's Aid
NGO	Non Government Organization, Nichtregierungsorganisation
OZA	Ostzusammenarbeit
ÖEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund
VN	Vereinte Nationen
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization

Anhang II

Organigramm BMaA

<p><b>BUNDESMINISTERIN</b>  <u><b>Dr. Benita FERRERO-WALDNER</b></u></p> <p><b>Kabinett:</b>                  Dr. Wolfgang LOIBL</p> <p><b>Pressesprecher:</b>                  Mag. Johannes PETERLIK</p>
--

**Generalsekretär**  
 Dr. Johannes KYRLE

**Generalinspektorat**  
**Generalinspektor**  
 Dr. Manfred ORTNER

**Büro des Generalsekretärs:**  
 Mag. Michael RENDI  
 Dr. Julian FRIEDRICH  
 Dr. Nikolaus MARSCHIK

<u>I. Zentrale Angelegenheiten</u> Dr. Johannes KYRLE	<u>II. Politische Sektion</u> Dr. Walter SIEGL	<u>III. Wirtschafts- u. integrations- politische Sektion</u> Dr. Eva NOWOTNY	<u>IV. Rechts- u. Konsularsektion</u> Dr. Christian PROSL	<u>V. Kulturpolitische Sektion</u> Dr. Emil BRIX	<u>VI. Administrative Sektion</u> Dr. Peter NIESNER	<u>VII. Entwicklungszusammenarbeit</u> Dr. Georg LENNKH
	Stellvertreter: Dr. Martin VUKOVICH	Stellvertreter: Dr. Martin SAJDIK	Stellvertreter: Dr. Christian BERLAKOVITS		Stellvertreter: Dr. Erwin KUBESCH	Stellvertreter: Dip.-Ing. Günther STACHEL
I.1 Protokoll	II.1 Sicherheitspolitische Angelegenheiten, GASP, Grundsatzfragen, Außenpolitischer Bericht  Dr. Martin VUKOVICH	III.1 EU-Grundsatzfragen  Dr. Elisabeth TICHY-FISSELBERGER	IV.1 Rechtsschutz, Rechts- und Amtshilfe	V.1 Koordination, Planung, Finanzierung und Evaluierung der Auslandskultur Dr. Ewald JÄGER	VI.1 Personalangelegenheiten  Dr. Erwin KUBESCH	VII.1 Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit Dr. Herbert KRÖLL
Gruppe I.A Völkerrechtsbüro (Abt. I.2, I.4, I.7) Dr. Hans WINKLER	II.2 Südtirol und Südeuropa  Dr. Walter HAGG	III.2 Europäischer Rat und Rat Allgemeine Angelegenheiten, ASTV II, gemeinsame Handelspolitik (WTO, OECD)  Mag. Walter GRAHAMMER	IV.2 Reise- und Grenzverkehr  Dr. Christian BERLAKOVITS	V.2 Durchführung kultureller und wissenschaftlicher Veranstaltungen im Ausland Dr. Emil BRIX	VI.2 Besoldungs- und Sozialversicherungsangelegenheiten Dr. Klaus FABJAN	Gruppe VII.A Länder-, Regional- und Sektorprogramme (Abt. VII.2, VII.5)  Dipl.-Ing. Günther STACHEL
I.2 Allgemeines	II.3 Zentral-, Ost- u. Südosteuropa.	III.3 bi- und multilaterale Außenwirtschaftsbeziehungen	IV.3 Auslandsösterreich. Schutz-	V.3 Wissenschaftlich	VI.3 Budgetangelegenheiten	VII.A/2e Ostzusammenarbeit

Völkerrecht Dr. Helmut TICHY	Transkaukasien, Zentralasien, Zentraleuropäische Initiative, Friedensbemühungen f. das ehemalige Jugoslawien Dr. Valentin INZKO	hungen mit den EFTA-Staaten, Amerika, Afrika und Asien; Exportförderung; Investitionsschutz; internationale Finanzinstitutionen Dr. Johann DEMEL	machtangelegenheiten, Vermögensangelegenheiten, Sozial- u. gesundheitspolitische Angelegenheiten Dr. Thomas BUCHSBAUM	technische Zusammenarbeit Dr. Florian HAUG	ten Mag. Bruno WALDERT	beit Mag. Stella AVALLONE
<a href="#">I.3 Presse und Information</a> Mag. Martin WEISS	II.4 Naher und Mittlerer Osten, Afrika, OAU Dr. Ralph SCHEIDE	III.4 EU- Erweiterung, Außenwirtschaftsbeziehungen Zentral-, Ost- und Südosteuropa Dr. Martin SAJDIK	IV.5 Bürgerservice Legalisierungs Büro Dr. Donatus KÖCK	V.4 Multilaterale Angelegenheiten der Auslandskultur; UNESCO Dr. Frieda LUGGAUER-GOLLNER	Gruppe VI.A - Unterbringung u. Ausstattung (Abt. VI.4, VI.5 u. VI.9) Dr. Otto DITZ	VII.2 Angelegenheiten der technischen Entwicklungshilfe Dipl.-Ing. Günther STACHEL
I.4 Europarecht Dr. Alfred LÄNGLE	II.5 Internationale Organisationen Dr. Walther LICHEM	III.5 EU-Koordination: ASTV I, Binnenmarkt, Landwirtschaft, Beschäftigungs- und Sozialfragen u.a. Dr. Gerhard DEISS	IV.6 Wanderungsangelegenheiten, humanitäre Hilfe Dr. Georg WEISS		VI.4 Immobilienmanagement	VII.3 Finanzielle Angelegenheiten d. Entwicklungszusammenarbeit Mag. Norbert SIMON
I.5. Internationale Konferenzen; Internationale Organisation in Österreich Dr. Johannes SKRIWAN	II.6 West- und Nord- europa, regionale Zusammenarbeit, Zentraleuropäische Initiative	III.6 Verkehrs- und Energieangelegenheiten, Umweltschutz Dr. Werner DRUML	IV.7 Integrationspolitische und Internationale Zusammenarbeit Inneres und Justiz Dr. Johann FRÖHLICH		VI.5 Projektmanagement, Beschaffungswesen, Telefon und Fax Dr. Otto DITZ	VII.4 Allgemeine Angelegenheiten der Entwicklungszusammenarbeit, Koordination und Information Dr. Edda WEISS
I.7 Menschenrechte, humanitäres Völkerrecht, Volksgruppenangelegenheiten Dr. Georg MAUTNER-MARKHOF	II.7 Europäische Sicherheit und Zusammenarbeit Dr. Jutta STEFAN-BASTL					VII.5 Planung u. Programme der Entwicklungszusammenarbeit Dr. Hermann SPIRIK
I.9 Sicherheitsangelegenheiten Dr. Lorenz GRAF	II.8 Rüstungskontrolle und Abrüstung, multilaterale Atomenergiefragen, IAEO Dr. Wernfried KÖFFLER				VI.7 Informations- und Kommunikationstechnologie Mag. Gerhard MILLETICH	VII.6 Angelegenheiten der Evaluierung, Inspektion und Kontrolle Mag. Anton MAIR
	II.9 Amerika, Karibik, OAS Dr. Michael BREI-				VI.8 Dokumentation, Archivwesen, Aussenpolitische Biblio-	

	BREISKY				thek und Informationsvermittlung	
	II.10 Asien, Australien, Neuseeland, Ozeanien				Dr. Gottfried LOIBL	
	II.11 West- und Nordeuropa, Kriegsmaterial, militärische Überflüge, regionale Arbeitsgemeinschaften					

**Stand September 2002**  
**Organisationsplan**



## Austrian Mine Action Programme 2002

*(Vorbemerkung: Der Unterschied zwischen dem Strategiedokument von 2000 und demjenigen von 2002 besteht nur darin, dass im neueren Dokument Zielländer ausdrücklich genannt werden. Wir drucken hier das neuere Dokument von 2002 ab.)*

### 1. Austrian Activities in Overview:

The Austrian Government decided in May 1998 to provide € 1,09 million for additional measures to support mine clearance and assist mine victims. . In order to guarantee the necessary continuity and visibility of the Austrian work in this field, the Austrian Government has established a special budget line and earmarked an amount of € 1,09 million for mine action in 1999, 2001 and 2002. In the year 2000 even € 2,18 were pledged for mine action activities. Beforehand certain mine action activities, especially training for de-mining, awareness building and rehabilitation of mine victims, had been financed in the framework of the development co-operation, the Support Programme for Eastern Europe and humanitarian aid. Austria shall continue to actively participate in the international efforts to fight the scourge of APM.

The regional emphasis of the Austrian mine action was geared towards the Austrian development priorities and towards humanitarian aspects. Afghanistan, Bosnia-Herzegovina, Nicaragua and Mozambique were identified as beneficiaries.

With the special funds the Austrian Government supported mainly projects of non-governmental de-mining organisations, which had actively worked for an international ban of anti-personnel landmines (APM) and who were renown for their long dedication to operations in countries or regions most afflicted by the use of APM.

### 2. Aims of Re-enforced Austrian Mine Action

By supporting international mine action programmes Austria is aiming at

- jointly contributing to the protection of the civil population most endangered by APM, often in the least developed countries, and to promote human security in these regions,
- preserving and implementing the achievements of the Mine Ban Treaty (Ottawa Convention, entered into force on 1 March 1999),
- and supporting countries especially afflicted by the scourge of APM to build local capacity to implement mine action programmes.

For humanitarian reasons the Austrian Government is actively promoting a global ban of APM. Due to the experience and the good reputation gathered from the Ottawa process, Austria will continue to promote international implementation and universalization of the Ottawa Convention. As additional contribution to the fight against the pain caused by APM, Austria is prepared to support specific projects by organisations and institutions, which are actively dedicated to the international ban of this weapon.

Austria regards mine action programmes as peace-building measures, as they result in the necessary preconditions for reconstruction and sustainable development in the afflicted countries. To guarantee the sustainability of projects, the integration of the funds of the Austrian Mine Action Programme with the Austrian development co-operation and the Support Programme for Eastern Europe seem advisable. The funds provided by Austria shall contribute to the training of local resources for the implementation of mine action programmes and to the establishment of the necessary co-ordination structures to implement those programmes in the afflicted countries.

The funds provided by the Austrian Government are limited. They shall be used as efficiently as possible to benefit mainly the local civil population most afflicted by APM and to contribute jointly to the efforts of the international community to promote human security after the end of armed

armed conflicts. The Austrian support shall mainly benefit the population of those countries, whose governments have permanently renounced the use of APM.

### **3. Measures of the Austrian Mine action programme in third countries:**

To implement the Austrian Mine Action Programme measures in the following fields will be supported:

1. mine clearance
2. awareness building
3. victim assistance, socio-economic reintegration

Austria contributes to mine action programmes in third countries by supporting, based on the existing legal regulations, non-governmental organisations and contributing to programmes and projects of International Organisations, like for instance UNO, UNDP and ICRC. The decision about the support for specific proposals will be based on the aims of the projects or programmes, their economy, feasibility and the experience of the interested implementing organisations already gained in this field.

The success of a mine action project shall be measured by the sustainable development of living conditions of the people directly afflicted by APM. Only the establishment of social justice and peace can guarantee the sustainable success of a mine action programme. On the basis of participation, co-operation, coherence, sustainability and solidarity a comprehensive stance for a mine action programme shall be taken.

Furthermore, there is the possibility to support projects to assist countries in meeting their obligations from the Ottawa Convention, for instance the destruction of stocks of APM.

### **4. Regional priorities of the Austrian Mine Action Programme 2002**

The measures to be supported in the framework of the Austrian Mine Action programme shall be chiefly concentrated on the priority countries of Austrian development co-operation as well as the countries of the Stability Pact, most afflicted with APM.

Based on recent experience and existing contacts, projects and programmes in the following countries would be prioritised for support in the framework of the Austrian Mine Action Programme:

#### **Africa**

Mozambique

#### **Asia**

Afghanistan

#### **Latin America**

Nicaragua

#### **Southeast Europe**

Bosnia-Herzegovina

Croatia

Implementation of the Austrian support shall be co-ordinated with like-minded donors.

## Anhang V

## Minenaktionsprogramm 2001

Angaben in ATS (Wechselkurs €- USD)

Titel Projekt	Art Projekt	Land	Vertragssumme	Ausgaben 2001	USD
<b>AAMV</b> (Austrian Aid to Mine Victims) Tempest 2090-00/2000	Opferhilfe	Kambodscha	1.081.000	1.077.890 (€78.333,33)	(Dollarkurs 01/01: 0,91) 71.283,33
<b>NATO-PfP Treuhandfonds</b> (Partnership for Peace) 2096-00/2001	Minenzerstörung (Albania Stockpile Anti-Personnel Mine Destruction Project)	Albanien	USD 100.000	1.633.722 (€118.727,20)	100.000
<b>ITF</b> (International Trust Fund for Demining and Mine Victims Assistance) 2063-00/2001	Slowenische Mineninitiative: Opferhilfe		ATS 600.000	600.504,03 (€43.640,33) <b>Schlußrechnung€</b> 43.603,70 (29.5.2002)	(Dollarkurs 09/01: 0,91) 39.712,70
<b>UNOCHA</b> (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) 2087/00-2001	Mine Survey and planning	Afghanistan	USD 200.000	3.093.040,20 (€224.780,73)	200.000
<b>IKRK</b> (Internationales Komitee des roten Kreuzes) 2114-01/2001		Bosnien Uganda	Sfr 210.000 Sfr 125.000	1.954.230,30 (€142.019,46) 1.164.195,40 (€84.605,38)	(Dollarkurs: 1.10.01:0,92) 130657,90 (Dollarkurs: 1.12.01:0,88) 74.452,73
<b>UNDP/CROM AC</b> (Croatian Mine Action Center) 2088-00/2000	Ausbildung von Minensuchhunden	Kroatien	USD 80.000	1.250.935,10 (€90.909)	80.000
<b>ICBL</b> (International Campaign to Ban Landmines) 2083-00/2001	Beitrag zum Landmine Monitor 2001		USD 80.000	1.202.470,60 (€87.386,95)	80.000
<b>3. Vertragsstaatenkonferenz</b> der Ottawa-Konvention in Managua 1055-00/2000	Beitrag zur Konferenz	Nikaragua	ATS 160.000	156.367,10 (€11.363,64)	10.000
<b>Horizont 3000 – Río Coco</b> (Fortsetzung) 2085-00/2000	Betreuung und Rehabilitation von Minenopfern am Río Coco	Nikaragua	3.030.000	1.000.030 (€72.675,01)	(Dollarkurs 1.2.2001: 0,91) 66.134,26
<b>ÖFSZ</b> (Österreichisches Forschungszentrum Seibersdorf) 2093-00/2000	Umweltverträglichkeitsprüfung zu Minenzerstörung		550.000	550.000 (€39.970,06) (1. Rate 01/01: 385.000; 2. Rate: 05/01: 165.000)	36.252,85
				<b>13.683.385</b>	<b>888.511,770</b>



## Anhang V Landminen-Projekte: Planung 2002

Angaben in €

Titel der Projekte	Vertragssumme		Ausgaben		Anmerkung
	Gebunden	Geplant	2002	2003	
1732-03/2000: Entminung Sofala Mosambik <b>adc</b>	724.504,26		340.094,70		Umwidmung von Restmittel von 200.000,- für Entminung durch UNDP (VII. intern zu lösen)
Ottawa-Konvention:Implementation Support Unit (ISU) <b>GICHD</b>		5.500	5.500		Abschluss des Projektaktes steht unmittelbar bevor
Rehabilitation von Minenopfern in Sarajewo <b>HOPE 87</b>			(115.544,88)		Antrag im laufen
Minenaktion Río Coco Nikaragua <b>Horizont 3000</b> Folgeantrag 1.4.-31.12.2002		177.962	82.910		Im August ausbezahlt
Unterstützung von Human-ressourcen zur Implementierung des Ottawa-Übereinkommens <b>BPI</b>		18.000	18.000		Durch GICHD für 4. VSK ausbezahlt, wird mit BIP rückverrechnet; Projekt; Vertragsakt kurz vor Abschluß
Landmine Monitor 2002 <b>ICBL</b>		\$ 65.000	67.708		
Minensuchgeräte für Mine Action Programme Afghanistan <b>UNOCHA</b>		239.820	245.200		Ausbezahlt
Evaluierung der Mineaktion (Ausschreibung)			(ca. 30.000)		VII:5; Vergabe vorauss. im November
<b>ITF:</b> Rehabilitation von Minenopfern aus BuH fortsetzen (Projektvorschlag: Slovenian Institute for Rehabilitation)		(45.000)	(45.000)		MoU am 12.11. unterzeichnet
<b>Gesamtbudget</b> <b>1.091.000</b>			<b>(949.957,58)</b>		





## Anhang VI

### Dokumente

*Assistance Programme for Central and Eastern European Countries and the Newly Independent States supported by the Austrian Ministry for Foreign Affairs (Wien 2002)*

*Austrian Mine Action Programme 2002* (Massgebliches Strategiedokument des österreichischen Minenaktionsprogramms, Stand 31.7.2002, 3 Seiten)

*Budgetlinienauswertung des Minenaktionsprogramms per 28.11.2002* (diverse Tabellen)

*Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personel Mines and on Their Destruction* ("Mine Ban Treaty")

*Drei-Jahres-Programm 2001 bis 2003 der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit*, Fortschreibung, Wien 2000, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten

*Grundsätze der internationalen humanitären und Katastrophenhilfe Österreichs* (Masterplan). Bundeskanzleramt, Präsidium; Abteilung für internationales Krisenmanagement und humanitäre Hilfsaktionen, Wien 2002.

*Improving Communication in Mine Awareness Programmes*. An Operational Handbbok. Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD)

*Landminen-Projekte: Planung 2002* (Tabelle, 1 Seite)

*Leitlinien und Arbeitsbehelfe zur Evaluierung in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit*, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Sektion Entwicklungszusammenarbeit, Abteilung Evaluierung und Kontrolle.

*Minenaktionsprogramm 2001* (Tabelle, 1 Seite)

*Minenaktionsprogramme aus entwicklungspolitischer Sicht* ("Bad Honnefer Konzept"), Deutscher Initiativkreis für das Verbot von Landminen. Übernommen von der Internationalen Kampagne für das Verbot von Landminen (ICBL), Friedensnobelpreisträger 1997.

*Österreichisches Minen-Aktionsprogramm 2000* (Strategiedokument, Stand 31.7.2000; 3 Seiten)

*Organigramm Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten*.

*Socio-Economic Approaches to Mine Action*. An Operational Handbook. Geneva Centre for Humanitarian Demining (GICHD, Genf), and UNDP, Bureau of Crisis Prevention and Recovery, Mine Action Team, New York, 2002

*Partnerschaften mit Zukunft*. Die österreichische Entwicklungszusammenarbeit. Ein Bericht. Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, Sektion Entwicklungszusammenarbeit, 2001.

*Projektdokumente*. Diverse Projektdokumente wie Projektbeschreibungen, Verträge, Aktennotizen, Anträge, Berichte und Evaluationen über die Projekte des Minenaktionsprogramms 1998-2002 - unvollständig.

*Terms of Reference*: Evaluierung des österreichischen Minenaktionsprogramms 1998-2002



## Anhang VII Gesprächspartner des Evaluierungsteams

### 1. Im BMAA, Wien 26. bis 29. November 2002

#### Dienstag, 26.11.

Zeit	Ort	Name, Funktion
ca. 18:00	NAG 559	Gesandter Dr. Herbert Kröll, Abteilungsleiter 7.1

#### Mittwoch, 27.11.

Zeit	Ort	Name, Funktion
09:15	NAG 703	Ministerialrat Mag. Anton Mair, Leiter Abt. VII.6 Dr. Margit Scherb, Konsulentin VII.6
10:30	NAG 714	Legationssekretärin Mag. Romana Königsbrun, Referentin II.8
13:00	NAG 714	Mag. Michaela Ellmeier, Länderreferentin Bhutan, Nepal, Afghanistan, Abt. VII.t
14:30	NAG 714	Legationssekretärin Mag. Sabine Reyes-Polster, Länderreferentin Nicaragua, Abt. VII.5
15:30	NAG 714	Oberrat MMag. Franz Breitwieser, Länderreferent Südliches Afrika, Abt. VII.5a

#### Donnerstag, 28.11.

Zeit	Ort	Name, Funktion
09:30	NAG 442	Gesandte Mag. Stella Avallone, Leiterin Abt. VII.2e (Ostzusammenarbeit),
11:00	MP 120	Gesandter Dr. Wernfried Köffler, Leiter Abt. II.8
14:00	NAG 714	Judith Majlath, Land Mine Monitor, österr. NGO
16:00	NAG 714	Gerhard Kellermann, ADC Development Corporation, österr. NGO

#### Freitag, 29.11.

Zeit	Ort	Name, Funktion
09:15	NAG 714	Beamtin Sigrid Kodym, Referentin VII.1
Anschließend	Tel KW 5056 Botschaft OSLO	Botschafter Dr. Thomas Hajnoczi
11:30	BKA Stiftskaserne, Eingang Spittelberg, LAVAK	Frau Mag. Brigitte Brenner, Leiterin Humanitäre Hilfe, Bundeskanzleramt
ca. 15:00	NAG 703	Schlussbesprechung Abteilung VII.6/ Mair/Scherb

### 2. Weitere Gesprächspartner (telefonisch):

- Dr. Gerhard Doujak, Botschafter, Österreichische Botschaft in Peru
- Gerhard Götz, 1. Botschaftssekretär, Österreichische Botschaft in Mexiko
- Dr. Thomas Hajnoczi, Botschafter, Österreichische Botschaft in Norwegen
- Dipl. Ing. Günther Stachel, Leiter Abteilung VII.A
- Mag. Christian Zeininger, Leiter des Koordinationsbüro in Beira, Mosambik

## Anhang VII

# Terms of Reference: Evaluierung des österreichischen Minenaktionsprogrammes 1998 bis 2002

## 1. Hintergrund

Mit Beschluss der österreichischen Bundesregierung wurden im Mai 1998 ATS 16 Mio (rund € 1,163 Mio) für Sondermaßnahmen auf dem Gebiet der Minenräumung und zur Unterstützung von Minenopfern zur Verfügung gestellt.

Nach dem Inkrafttreten der Antipersonenminen-Verbotskonvention ("Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction" - Ottawa-Convention") am 1. März 1999 stellte die österreichische Bundesregierung zur Sicherstellung der Kontinuität und zur Vorhersehbarkeit österreichischer Vorhaben im Jahr 2000 weitere ATS 30 Mio (€ 2,180 Mio.), in den Folgejahren 2001 und 2002 jeweils € 1,1 Mio. (ATS 15 Mio.) zur Verfügung.

Regional konzentriert sich das österreichische Minenaktionsprogramm auf das ÖEZA-Schwerpunktland Mosambik, das ÖEZA-Kooperationsland Namibia und auf Grund des besonderen Bedarfs auf Bosnien-Herzegovina, Afghanistan und Kambodscha.

In Umsetzung der Ottawa-Konvention und dem „Bad Honnefer Konzept – Minenaktionsprogramme aus entwicklungspolitischer Sicht“ verfolgt der österreichische Beitrag

- den Schutz der von Antipersonenminen besonders betroffenen zivilen Bevölkerung, zumeist in den ärmsten Ländern der Welt und
- die Unterstützung der von der Minenplage besonders betroffenen Länder bei Aufbau und der Durchführung eigener Minenaktionsprogramme.

Das österreichische Engagement ist Bestandteil friedensschaffender Maßnahmen, die die Voraussetzung für den Wiederaufbau und die nachhaltige Entwicklung in den jeweiligen Ländern schaffen sollen. Die verstärkte Verbindung der Minenaktionen mit den allgemeinen Zielen und Aufgaben der ÖEZA und der OZA inklusive der humanitären Hilfe ist angestrebt.

Konkrete Maßnahmen werden in folgenden Bereichen gefördert:

- Minenräumung,
- Bewußtseinsbildung für die Minengefahr (Mine Risk Education, i.e. Community Liason und Public Education) und
- Hilfe und Reintegrationsmaßnahmen für Minenopfer.

Innerhalb des BMA ist die Abteilung II.8 inhaltlich für die Minenaktionsprogramme zuständig. Da sie aber über kein operatives Budget und über keine Implementierungskapazität verfügt, wird das Budget und der Aktenlauf von der Abt. VII.1 erstellt. Einzelnen Projektakten ist zu entnehmen, dass dieser Umstand gelegentlich zu Unstimmigkeiten zwischen den Abteilungen und zu Unsicherheiten in Bezug auf die Zuständigkeit bei den Vertragspartnern führt.

## 2. Gegenstand und Zweck der Evaluierung

### 2.1. Gegenstand

Gegenstand der Evaluierung ist das seit Mai 1998 laufende Minenaktionsprogramm.

### 2.2. Zweck

- Es soll festgestellt werden, inwieweit die österreichischen Projekte, die dieses Programm konstituieren, die Verpflichtungen der Ottawa-Konvention erfüllen, die Grundsätze des Bad Honnefer-Konzepts bzw. sozioökonomische Kriterien (gemäß entsprechenden Handbuch) berücksichtigen, die Internationalen Standards für Mine Action (IMAS) respektieren und mit den strategischen Vorgaben und Programmen der ÖEZA sowie den allgemeinen Zielen der österreichischen humanitären Hilfe abgestimmt sind.

- Anhand von maximal vier für das Programm repräsentativen Projekten soll Effektivität, Effizienz, Impact, Nachhaltigkeit und Partizipation untersucht werden.
- Angesichts der aufgetretenen Probleme in Bezug auf die konkrete Abwicklung einzelner Projekte sollen Vorschläge zu einer administrativen Neuordnung des Minenaktionsprogramm gemacht werden.

### 3. Hauptfragen

#### 3.1. Erfassung und Beurteilung

Einschätzung und grundsätzliche Beurteilung der bisherigen Leistungen Österreichs gemäss unter 2.2. genannten Kriterien. Quellen für die Erfassung dieser Leistungen sind die zur Verfügung gestellten Akten vom und die Gespräche mit dem Auftraggeber sowie die Analyse von vier Projekten im Feld. Diese Projekte und ihr Management sowohl vor Ort wie auch von Wien aus werden anhand der relevanten Richtlinien und Standards der UNO überprüft und beurteilt. Mit Hilfe der Datenbank „Mine Action Investment“ der UNO sowie der „Landmine Monitors“ von ICBL soll zudem die Leistung Österreichs mit den Leistungen anderer Geber (z.B. Gesamtmittel im Vergleich zu anderen Gebern, regionale Verteilung, Form der Aktivität) verglichen werden.

#### 3.2. Relevanz.

- Inwieweit entspricht das österreichische Minenaktionsprogramm den unter 2.2. genannten Konzeptionen?
- Welche Rolle spielten die österreichischen Aktivitäten im Rahmen der weltweiten Bemühungen zur Abschaffung von Antipersonenminen und der Überwindung der von ihnen angerichteten Schäden? Welchen Stellenwert hat der österreichische Beitrag im Rahmen der internationalen Beiträge? (Einschätzung)
- Inwieweit leisten die durchgeführten Projekte insgesamt und die zu evaluierenden Einzelprojekte im besonderen einen Beitrag zu Förderung der persönlichen Sicherheit der betroffenen Menschen? Inwieweit unterstützen sie einen friedlichen Entwicklungsprozess des betroffenen Landes?

#### 3.3. Effektivität

- Entsprechen die angewandten technischen Maßnahmen zur Minenräumung den internationalen Standards IMAS und NMAS (National Mine Action Standards, falls zur Zeit der Projektausführung existierend)?
- Wieviel Land konnte wieder nutzbar gemacht bzw. geräumt werden?
- In welchem Ausmaß wurden die jeweiligen Zielgruppen, d. h. die betroffenen Gemeinden/Dörfer durch bewußtseinsbildende Maßnahmen, d.h. über die Räumung informiert („Post-clearance documentation vorhanden und „Hand over“ des geräumten Gebiets an die lokale Bevölkerung und an die zuständige Minenbehörde)?
- Für wieviele Menschen, die Opfer von Minen geworden sind, konnte ein Zugang zu Pflege und Fürsorgemaßnahmen geschaffen oder verbessert werden?
- Wieviele Minenopfer konnten Programme/Kurse für die berufliche Integration besuchen?
- Wurden die dem Minenproblem entsprechend nötige/ideale Toolbox eingesetzt?
- Entsprechen die ausgeführten Entminungsprojekte grundsätzlich dem Nationalen Mine Action Plan/Strategy und wurden den nationalen Prioritäten Rechnung getragen?

#### 3.4. Effizienz

- Stehen die angewandten Mittel in Bezug auf das Gesamtprogramm und die einzeln zu evaluierenden Projekte im Vergleich zu ähnlichen Projekten in einem vertretbaren Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen?
- Sind die mit der Durchführung der einzelnen Projekte beauftragten österreichischen und internationalen Organisationen auf Grund ihres Track-Records und ihrer Dokumentation (Z.B. SOP, Toolbox, CV der Projektleiter) ausreichend qualifiziert?
- Ist eine Streuung der österreichischen Mittel während eines Kalenderjahres auf mehrere Länder sinnvoll oder soll eine stärkere Konzentration erfolgen (für Sichtbarkeit, für Umfang, für logistischen Aufwand, für Projektmanagement und Monitoring)?
- Inwieweit entspricht die Verteilung der österreichischen Mittel auf mehrere Länder den folgende Kriterien:
  - Betroffenheit einer Region von den Auswirkungen der Minenplage;
  - Kapazität des Empfängerlandes, die internationale Hilfe zu absorbieren;

- Synergien zu österreichischen EZA-Programmen?

- Inwieweit sollen die in Durchführung der Verpflichtung des Ottawa-Übereinkommens in bezug auf Mineräumung, Minenopferhilfe und Reintegration gesetzten Maßnahmen gestrafft werden?

### **3.5. Impact**

- Gibt es wahrnehmbare ökonomische und/oder gesellschaftliche Rückwirkungen der zu evaluierenden Aktivitäten auf den Entwicklungsprozess des jeweiligen Landes? Wurden politisch und/oder sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen bevorzugt behandelt? (Armutsbekämpfung!)

### **3.6. Nachhaltigkeit**

- Inwieweit haben die Maßnahmen dazu beigetragen, lokale Minenräum- und Reintegrationskapazitäten aufzubauen?
- Wurden im Rahmen des Minenaktionsprogrammes geschaffene Reintegrationskapazitäten auch für aus anderen Gründen behinderte Menschen genutzt? Wurden nicht ursprünglich für Minenopfer geschaffene Reintegrationskapazitäten auch von diesen genutzt?

### **3.7. Partizipation**

- Wie fand die Projektfindung statt? Nach welchen Kriterien (internationale Empfehlungen? politische Überlegungen? Grad der Verminung?) wurden die Partnerländer ausgewählt?
- Waren die Partnerländer in die Projektidentifizierung eingebunden?
- Wurden die betroffenen Gemeinden/Dörfer bei der konkreten Einschätzung des Minenproblems angehört?
- Welche Rolle spielte/spielt die zuständige Minenbehörde (entweder der UNO oder des betroffenen Landes) bei der Vergabe und der Kontrolle von den Projekten, die Österreich finanziert(e)?

### **3.8. Gender**

- Wurde die Frage nach der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern berücksichtigt?.

### **3.9. Abwicklung durch das BMAA**

- Waren die Projekte mit den zuständigen Länderreferaten koordiniert bzw. wurde die Implementierung von diesen unterstützt?
- War die Arbeitsteilung zwischen den Abteilungen II.8 und VII.1 geklärt und wurde sie eingehalten?
- Welche Verbesserungsmöglichkeiten der Abläufe sind möglich? Wie könnte eine Neuordnung der Zuständigkeiten aussehen?

## **4. AnsprechpartnerInnen der Evaluierung**

Für die Desk-Studie:

- internationale Experten: z. B. vom Geneva International Centre for Humanitarian Demining
- BMAA: Leitung und zuständige MitarbeiterInnen der Abteilung II.8 und VII.1, zuständige LänderreferentInnen bzw. KOBÜ-LeiterInnen; Genderkonsultantin Für die ausgewählten Projekte im Feld:
- Projektträger in Österreich bzw. international: beauftragte VertreterInnen der Projektträger oder zuständige Personen bei den finanziell unterstützten internationalen Organisationen
- Partnerland: zuständige Personen im Zielland (z.B. zuständige Regierungsstelle,...) lokale Trägerorganisationen bzw. Begünstigte der Projekte

## **5. Dokumente**

- Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction ("Ottawa Convention")
- Minenaktionsprogramme aus entwicklungspolitischer Sicht („Bad Honnefer Konzept“)
- International Mine Action Standards (IMAS) bzw. je nach Feldstudie National Mine Action Standards (NMAS)
- Socio-Economic Approach to Mine Action. An Operation Handbook
- BMAA, Österreichisches Minenaktionsprogramm 2000 (31.07.2001); internes Dokument
- Übersicht über alle bislang durchgeführten Projekte (Budgetlinienauswertung)

- Projektakten der zu evaluierenden Projekte und vorhandene/zugängliche Projektberichte (werden vom Auftraggeber gesammelt zur Verfügung gestellt).

## 6. Durchführung und Evaluierungsteam

Es wird vorgeschlagen, die Evaluierung in zwei Stufen durchzuführen:

### 1. Stufe

Eine **desk study** soll klären,

- ob und inwiefern das österreichische Minenaktionsprogramm grundsätzlich mit relevanten internationalen Richtlinien und den allgemeinen Zielsetzungen der ÖEZA sowie mit den allgemeinen Zielen der österreichischen humanitären Hilfe übereinstimmt und
- welche Rolle die österreichischen Aktivitäten im Rahmen der weltweiten Bemühungen zur Abschaffung von Antipersonenminen und der Überwindung der von ihnen angerichteten Schäden einnehmen.

Auf der Basis der Ergebnisse dieser Studie soll eine begründete Empfehlung für die Auswahl der maximal vier zu evaluierenden Projekte gegeben werden. Dafür sind spezifische Aufgabenbeschreibungen zu erstellen.

### Evaluierungsteam

1 ExpertIn im Bereich der Entwicklung und Durchführung der Minenaktion

1 entwicklungspolitische/r Experte/in mit breiter entwicklungspolitischer und/oder humanitärer Erfahrung

1 ExpertIn im Bereich der Minenräumung, Projektevaluation, und –kontrolle (Überprüfung und Einhaltung der internationalen Standards)

### 2. Stufe

Durchführung der vier **Projektevaluierungen** lt. auf das Projekt angepasster ToR

### Evaluierungsteam

jeweils 1 Expertin für Minenräumung und internationale/r oder österreichische/r Experte/in mit grosser entwicklungspolitischer und humanitärer Erfahrung, der/die auch schon bei Stufe 1 beteiligt war.

Sollte es – aus logistischen Gründen – notwendig sein, können die Evaluierungen auch von entwicklungspolitischen/humanitären ExpertInnen, die nicht an der Stufe 1 beteiligt waren, durchgeführt werden. In diesem Fall muss entwicklungspolitische ExpertIn von Stufe 1 eine Synopsis herstellen.

### projektierter Zeitaufwand

Desk study: 2 ExpertInnen (Minenaktionsprogramm bzw. für EZA/HH) (je 5 Tage/2 Tage Abstimmung und Präsentation der Desk Study und Rohberichtes)

Evaluierung der Einzelprojekte

2 ExpertInnen (für Minenaktionsprogramme oder Minenräumung bzw. für EZA/HH – letzteres könnte durch ExpertIn vor Ort abgedeckt werden);

Pro Projekt 2 Reisetage, 4 Arbeitstage im Land, 1 Arbeitstag Bericht/1 Arbeitstag Reise (Unterkunft, Reise und Programm vor Ort werden vom Evaluierungsteam organisiert. Ein eventuell vorhandenes Koordinationsbüros zw. lokale Träger unterstützen das Evaluierungsteam).

Abstimmung mit Abt. VII. 6 und Präsentation Rohbericht: 2 ExpertInnen (für Minenaktionsprogramme und EZA/HH) an 3 Tagen für Zusammenfassung der Daten Schlussfolgerung und Empfehlungen sowie Präsentation des Berichts.

### Zeitraum

Durchführung Desk Study November/Beginn Dezember 2002

Durchführung Einzelevaluierungen 1. Halbjahr 2003

**Benötigte Arbeitstage/Zusammenschau**

Stufe 1	inhaltl. Arbeit	Reise inkl.	Koordin./Diverses
2 ExpertInnen aus Team	10		4
<b>Stufe 2</b>			
1 Expertin aus Team	16 (4x4)	8 (2x4)	8 (2x4)
1 lokale Expertin	16 (4x4)		
<b>Bericht Abschluss und Präsentation</b>			
2 ExpertInnen aus Team	6 (2x3)		
<hr/>			
	48	8	12

**Tage internationale/österreichische ExpertInnen**

**gesamt 52**

**Tage lokale ExpertInnen**

**gesamt 16**