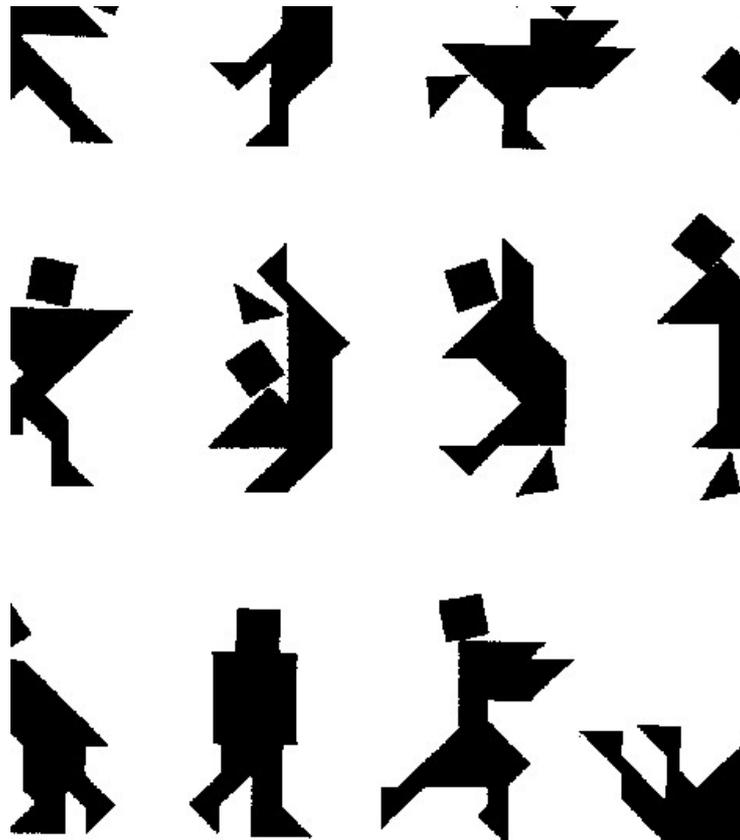


---

Austrian Development Agency, Wien  
**Evaluierung**  
des Instruments 'Rahmenvereinbarung'

---

Austrian Development Agency GmbH  
NRO-Kooperation  
Minoritenplatz 9  
A-1014 W i e n  
z.H.v. Frau Johanna Mang



K E K - C D C Consultants  
Barbara von Glutz / Jean-Pierre Wolf  
Universitätstrasse 69  
CH - 8006 Z ü r i c h

Tangrams

September 2004

# Inhaltsverzeichnis

<b>EXECUTIVE SUMMARY</b>	<b>iii</b>
<b>1 EINFÜHRUNG UND METHODE</b>	<b>1</b>
1.1 Hintergrund der Evaluierung	1
1.2 Gegenstand der Evaluierung (s. Anhang 1: TOR)	1
1.3 Programm der Evaluierung (s. Anhang 2)	1
1.4 Methodologischer Rahmen (s. Anhang 3)	2
<b>2 ERGEBNISSE DER BESTANDESAUFNAHME UND KOMMENTARE</b>	<b>4</b>
2.1 Institutioneller Design	4
2.2 Relevanz der RV für die Kohärenz der OEZA	6
2.3 Effektivität und Effizienz des Instruments	11
2.4 Konsistenz des Instruments	13
2.5 Steuerung und Projektimplementierung	15
2.6 Vergleich mit Instrumenten anderer Geber	18
<b>3 PERSPEKTIVEN</b>	<b>22</b>
3.1 Zukünftiger Stellenwert des Instruments innerhalb der OEZA	22
3.2 Übersicht über zu klärende Fragen	22
<b>4 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN</b>	<b>24</b>
4.1 Institutionelles Design	25
4.2 Relevanz für Kohärenz	26
4.3 Effektivität und Effizienz	28
4.4 Konsistenz des Instruments	28
4.5 Steuerung und Projektimplementierung	30
4.6 Empfehlungen für die nächsten Schritte	31
<b>ANHÄNGE 1 – 6</b>	
5.1 Terms of Reference	
5.2 Programme der Erhebungsphasen in Wien	
5.3 Involvierte Akteure	
5.4 Vergleich Modalitäten Rahmenvereinbarungen	
5.5 Massnahmen in der Öffentlichkeitsarbeit	
5.6 Kurzprotokoll: Workshop vom 2. September 2004 in Wien	

## TABELLENVERZEICHNIS

- Tabelle 1: NRO mit Rahmenvereinbarungen  
Tabelle 2: Verteilung der Projekte auf Länder  
Tabelle 3: Personalentsendeprogramms H3000  
Tabelle 4: Verteilung der Projekte nach den Finanzvolumen  
Tabelle 5: NRO und Sektoren  
Tabelle 6: Vergleich andere Geber  
Tabelle 7: Übersicht offene Fragen

## ABKÜRZUNGEN

ADA	Austrian Development Agency
BBF	Broad-based Co-Financing Programme
BMaA	Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten
DAC	Development Assistance Committee
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
EZA-G	Entwicklungszusammenarbeitsgesetz
FDB	Finanzdatenbank
KPC	Kommunalkredit Puplic Consulting
MDG	Millenium Development Goals
M+E	Monitoring & Evaluation
NRO	Nicht-Regierungs-Organisation
OZA	Ostzusammenarbeit
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
PCM	Project Cycle Management
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
RV	Rahmenvereinbarung
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
TBF	Theme-based Co-Financing Programme
vidc	Vienna Institute for Development Co-operation



## EXECUTIVE SUMMARY

### Hintergrund

Die OEZA kofinanziert Projekte von NRO. Seit 1997 kennt sie dafür das Instrument Rahmenvereinbarung. Heute wird das Instrument in der Zusammenarbeit mit neun Partnern angewendet. Zudem besteht hohes Interesse von neuen Partnern ebenfalls eine Rahmenvereinbarung abzuschliessen. Für das Jahr 2004 ist vorgesehen, insgesamt 13,5% der bilateralen EZA für die Finanzierung von Rahmenvereinbarungen einzusetzen. Im Zusammenhang mit der Reorganisation der OEZA - Gründung der ADA GmbH - und im Hinblick auf anstehende Neuverhandlungen und Verlängerungen von Rahmenvereinbarungen sowie mit Blick auf die Kohärenz der OEZA wurde das Instrument im Sommer 2004 extern evaluiert. Gegenstand dieser Evaluierung war die Tauglichkeit und Handhabung der Rahmenvereinbarung als Instrument der Kooperation/Finanzierung in den aktuell praktizierten Varianten. Eine Evaluierung der Ergebnisse und Wirksamkeit der Anwendung des Instruments war nicht vorgesehen. Die Evaluation beinhaltete eine Deskstudie relevanter Unterlagen, Interviews mit den aktuellen Trägern, dem BMaA und der ADA sowie die Konsultation anderer Geber.

### Bestandesaufnahme

Der vorliegende Evaluationsbericht gibt einen Überblick über das aktuelle Design des Instruments sowie dessen Handhabung. Die Evaluierung kommt zum Schluss, dass das Instrument von den verschiedenen Seiten kaum in Frage gestellt wird. Die Ziele der RV sind zwar nicht vollständig, aber weitgehend erreicht worden. Das Instrument selber ist seit seiner Einführung Veränderungen unterzogen worden, und die heutige Praxis ist nicht einheitlich. Eine Harmonisierung wird allseits gewünscht. Die Verbesserung der Kohärenz mit den programmatischen Vorgaben bezüglich der Sektoren und den geographischen Schwerpunkten der OEZA sowie mit nationalen Strategien (z. B. PRSP) ist ein Anliegen insbesondere der ADA. Heute sind die entsprechenden Vorgaben weit gefasst und de facto liegen die meisten der implementierten Projekte innerhalb derselben. Die entwicklungspolitischen Ziele der OEZA werden von allen Partnern als Orientierungsrahmen akzeptiert, die NRO äussern aber die Befürchtung, dass ihre inhaltliche Flexibilität künftig verkleinert werden könnte.

Die NRO mit RV sind bestrebt, die Vertragssicherheit für sich zu verbessern. Ein Automatismus im Sinne geschützter Verhältnisse<sup>1</sup> wird jedoch von ADA und BMaA nicht gewünscht. Sie erwarten innovative NRO, die sich den heutigen Bedürfnissen anpassen.

Der prozentuale Anteil der Mittel für Kofinanzierungen am Gesamtvolumen für technische Zusammenarbeit in Österreich entspricht dem anderer Geberländer (CH, NL, S).

### Empfehlungen der Evaluation

- Das Instrument der RV mit NRO soll beibehalten werden. Es erlaubt eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen dem BMaA, der ADA und der österreichischen Zivilgesellschaft, ist nützlich im Aufbau der Zivilgesellschaft im Süden, erlaubt Advocacy und entspricht politischem Realismus.
- Es gibt zwei Ebenen von anzustrebenden Veränderungen: eine kurzfristige und eine längerfristige.
- Die kurzfristige Ebene betrifft Massnahmen zur Harmonisierung zwischen den einzelnen RV. Eine einheitlichere Praxis (Zugang, verschiedene Modalitäten) ist notwendig.
- Die längerfristige Ebene betrifft Möglichkeiten für weitergehende Harmonisierungen im Sinne eines verstärkten Programmansatzes: Dazu gehört ein für die ADA unerlässlicher Policy-Rahmen, der die Vorgaben für die Zusammenarbeit zwischen der staatlichen und der privaten Österreichischen EZA für eine festgelegte zeitliche Periode und insbesondere auch das Verhältnis der RV zu

---

<sup>1</sup> Geschützte Verhältnisse steht hier für einen Kreis an auserwählten Organisationen, deren RV automatisch verlängert wird, fehlende Sanktionen bei nicht erfüllen der vereinbarten Ziele, etc.

den MDGs und PRSPs festhält. Dieser Policy-Rahmen sollte von einer eigenen Budgetlinie begleitet werden.

- Als sinnvolle Variante der weitergehenden Harmonisierung ist zudem zu überlegen, ob ein für alle RV einheitlicher Beginn und Abschluss eingeführt werden soll, der das PCM der Budgetlinie vereinfachen würde.
- Die Frage nach dem Grad der notwendigen Kohärenz der Aktivitäten innerhalb der RV mit den sektoriellen und geographischen Vorgaben der OEZA sowie mit nationalen Programmen, internationalen Strategien wie PRSPs, etc. soll im Dialog zwischen der ADA und den NRO kontinuierlich geprüft und verbessert werden. Wenn immer möglich, geschieht dies am besten durch die Auseinandersetzung mit konkreten Verhältnissen in den Programmländern zwischen den Kobüs und den Vor-Ort-Stellen der NRO.
- Die regelmässige Prüfung der Qualität der Projekte einerseits und der einzelnen Rahmenvereinbarungen andererseits ist notwendig. Evaluierungen von Projekten werden durch die NRO selbst vorgenommen (bzw. durch deren externe Konsulenten), die Ergebnisse werden der ADA zur Verfügung gestellt. Zudem werden regelmässig einzelnen Rahmen durch die Evaluationsabteilung der ADA evaluiert. Es muss der ADA möglich sein, bei unzureichender Qualität angemessen reagieren zu können.



---

# 1 Einführung und Methode

---

## 1.1 Hintergrund der Evaluierung

Seit Januar 1997 kennt die OEZA das Instrument Rahmenvereinbarung, das die administrativen Abläufe (Antrags-, Bewilligungs- und Berichtsverfahren) zwischen dem BMaA und seinen Partnern vereinfacht. Die erste Rahmenvereinbarung wurde mit der damaligen KFS initiiert. 1998 wurde diese Vereinbarung evaluiert. Heute wird das Instrument in der Zusammenarbeit mit neun Partnern angewendet. Zudem besteht hohes Interesse von neuen Partnern ebenfalls eine RV abzuschließen. Im Zusammenhang mit der Reorganisation der OEZA - Gründung der ADA GmbH - und im Hinblick auf anstehende Neuverhandlungen / Verlängerungen von Rahmenvereinbarungen sowie mit Blick auf die Kohärenz der OEZA war beabsichtigt, das Instrument im Sommer 2004 extern evaluieren zu lassen.

## 1.2 Gegenstand der Evaluierung (s. Anhang 1: TOR)

Gegenstand dieser Evaluierung ist die Tauglichkeit und Handhabung der Rahmenvereinbarung als Instrument der Kooperation/Finanzierung in den aktuell praktizierten Varianten. Es geht nicht um eine umfassende Evaluierung der Ergebnisse und Wirksamkeit der Anwendung des Instruments. In erster Linie sollen eine Übersicht über die laufende Praxis hergestellt und ausgewählte Fragen in den Bereichen des institutionellen Designs, der Relevanz, Effektivität/Effizienz, Konsistenz, Kohärenz und Steuerung geprüft werden.

Zum spezifischen **Kontext** ist zu vermerken, dass die Rahmenvereinbarung ein Kofinanzierungsinstrument unter anderen ist, allerdings das wichtigste in Bezug auf das zur Verfügung gestellte Finanzvolumen.<sup>2</sup> Insgesamt gab es anfangs 2004 sieben Formen von Kofinanzierungen, die auf unterschiedliche Bedürfnisse und Zielsetzungen der OEZA und ihrer Partner eingehen. Die Verfahren, die in den einzelnen Instrumenten angewendet werden und die Höhe der öffentlichen Beiträge sind verschieden. Die Verantwortung für ihre Abwicklung liegt derzeit bei vier nicht staatlichen Organisationen (ADA, KPC, vidc, KommEnt). Es war nicht die Aufgabe der vorliegenden Evaluierung, das Instrument RV mit anderen Kofinanzierungen zu vergleichen.

## 1.3 Programm der Evaluierung (s. Anhang 2)

Das Programm der Evaluierung sah folgende Schritte vor:

1. Deskstudy relevanter Unterlagen, Abstimmung mit Referaten (Mai/Juni 04)
2. Methodenentwicklung (Mai/Juni 04)
3. Konsultation anderer Geber (NL, S, CH) (Juni/Juli 04)
4. Konsultationen von Kobüs und NRO-KoordinatorInnen (Juni/Juli 04)
5. Erhebungsphase in Wien: Interviews mit den aktuellen und potentiellen

---

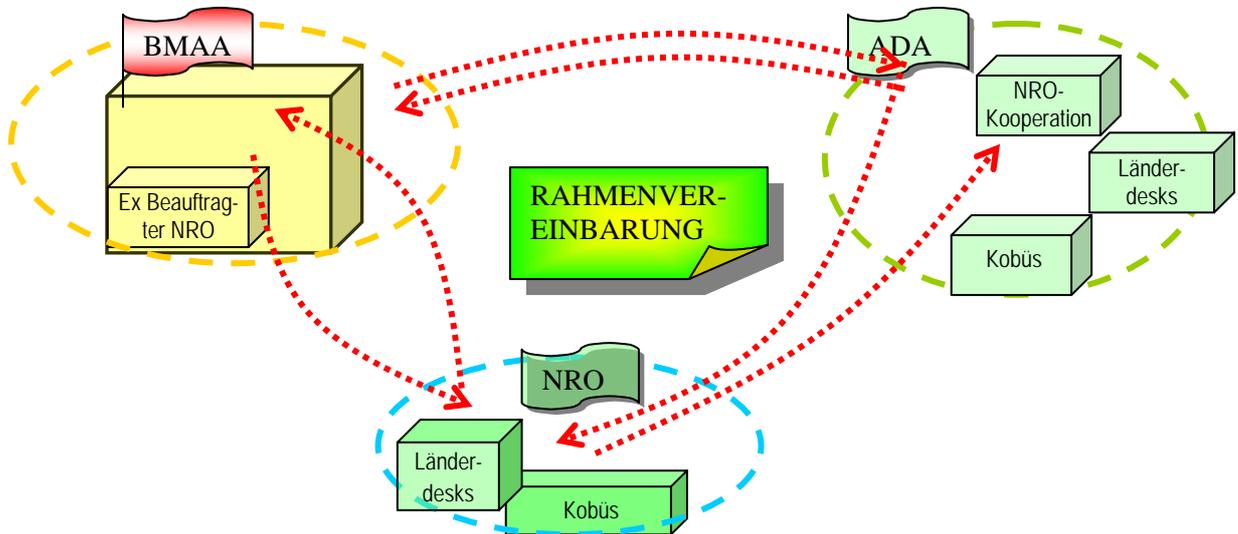
<sup>2</sup> siehe Übersicht von Andrea Schmid, KPC, 'Kofinanzierungen in Österreich, Februar 2004

- Trägern (21. - 25. Juni 04)
6. Erhebungsphase in Wien: Interviews mit BMAA, ADA, Länderdesks (5.-9. Juli 04)
  7. Abgabe des Rohberichts an den Auftraggeber und die neun Träger-NRO (15.8.04)
  8. Workshop in Wien (2.9.04)
  9. Abgabe des Endberichts (20.9.04)

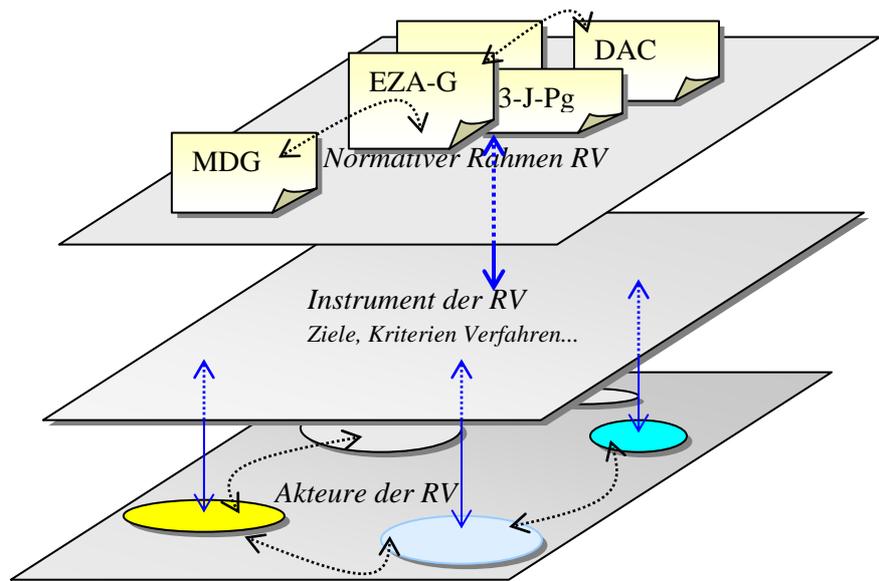
Diese Schritte sind wie geplant durchgeführt worden.

## 1.4 Methodologischer Rahmen (s. Anhang 3)

Unsere erste Ausgangshypothese besagt, dass die RV ein relativ junges Instrument der OEZA sind und je nach Standort und Interessenlage der Akteure ganz unterschiedlich wahrgenommen und bewertet werden. Die erste methodologische Annäherung besteht deshalb darin, das Akteurfeld einzugrenzen. (siehe Schaubild unten)

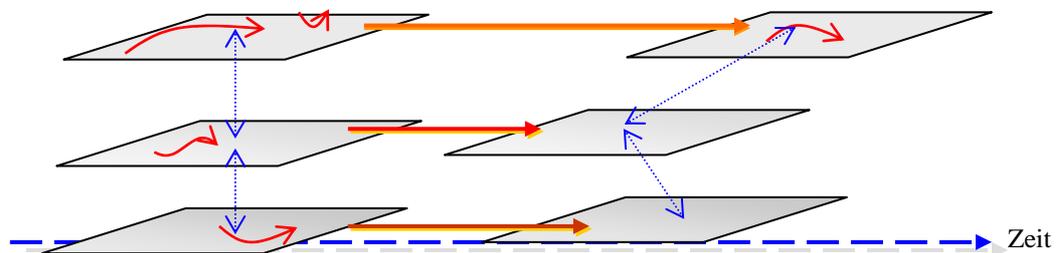


Der zweite methodologische Schritt besteht darin, die verschiedenen Wahrnehmungen den Fragestellungen der TOR entlang nach Akteuren getrennt aufzunehmen. Dies tun wir im zweiten Kapitel. Als eigentliche Richtschnur für die Bewertung gilt in der EZA der dafür formulierte normative Rahmen, sowohl jener Österreichs – das EZA-Gesetz, das 3-Jahresprogramm, Sektor- und Länderprogramme – als auch jener der internationalen Gemeinschaft. Dazu gehören zum Beispiel die Vorgaben des DAC und die MDGs. Das folgende Schaubild versucht, diese drei Schritte grafisch darzustellen.



Selbstverständlich ist alles in Bewegung. Die Beziehungen unter den Akteuren verändern sich, die Praxis mit dem Instrument unterliegt je nach Partner Schwankungen, die Paradigmen der EZA werden im internationalen Dialog verändert.

Die zweite Ausgangshypothese geht demnach von dynamischen Beziehungen unter den Elementen aus, sowohl zwischen als auch innerhalb der einzelnen Ebenen. Die Schaffung der ADA GmbH, beispielsweise, bringt einen neuen Akteur ins Spiel. Die neuen Verhältnisse verlangen von Allen die Anpassung bestehender und den Aufbau neuer Beziehungen. Oder, in den Peer Reviews des DAC werden die Praktiken der öffentlichen Agenturen miteinander verglichen und gemeinsame Standards gebildet. Da sich die Elemente nicht alle gleichzeitig und gleichförmig bewegen, entstehen Spannungen zwischen dem noch Alten und dem Innovativen. Die Diskussion dreht sich dabei darum, was als 'State-of-the-Art' gelten soll und was als veraltet oder noch zu wenig konsolidiert zu betrachten ist. Aus den als Inkohärenzen empfundenen Verhältnissen ergibt sich der Anpassungsbedarf und -druck. Inkohärenzen dieser Art werden z. T. zwischen den RV und den Länderprogrammen wahrgenommen. Oder im Inhalt der RV, die die verschiedenen NRO mit ADA abgeschlossen haben.



Die **Hauptfragen** der Evaluierung beschäftigen sich mit dem institutionellen Design, der Relevanz, Effektivität und Effizienz des Instruments, seiner Konsistenz und Kohärenz sowie mit der Steuerung der Rahmenvereinbarungen.



## 2 Ergebnisse der Bestandesaufnahme und Kommentare

Wir folgen in der Darstellung der Ergebnisse der Gliederungsvorgabe in den TOR.

### 2.1 Institutioneller Design

#### 2.1.1 Organisationen mit RV

Tabelle 1: Eckdaten zu NRO mit Rahmenvereinbarungen

Organisation	Projektaufwand 2003 in Euro	Schwerpunkte		Anzahl MitarbeiterInnen <sup>1</sup>	Geschätzter Anteil RV
HORIZONT 3000	15'728'242	Ländliche und urbane Entwicklung, Bildung, Gesundheit, Wasser, Menschenrechte und Demokratie, Soziales, Landwirtschaft, Handwerk und Industrie.	Afrika, Lateinamerika, Asien / Ozeanien, Südosteuropa	53	33%
CARE Österreich	9'508'554	Soziale Entwicklung, Katastrophen & Humanitäre Entwicklung, Umwelt & Entwicklung	Afrika, Lateinamerika, Europa, Asien, Naher Osten	25	10%
Entwicklungswerkstatt Austria EWA	413'883	Armutsbekämpfung, nachhaltige Inwertsetzung natürlicher Ressourcen, Handwerker- und Kleingewerbeförderung, ländliche Entwicklung, Ausbildung und Frauenförderung	Westafrika	4	16%
Hilfswerk Austria HWA	7'950'000	Armut & Hunger, Familie & Bildung, Flüchtlinge, Gesundheit, Weihnachtshilfe	Afrika, Asien, Lateinamerika, Osteuropa	30	5%
Institut Cooperation Entwicklungsjahre, ICEP	739'162	Ausbildung, Bildung	Ostafrika, Zentralamerika	7	50%
Jugend Eine Welt J1W	846'715	Jugendarbeit, Armutsbekämpfung, Bildung	Amerika, Afrika, Asien, Europa	9	20%
Licht für die Welt (ehemals CBM)	4'227'253	augenranke, blinde und anders behinderte Menschen	Afrika, Lateinamerika, Asien, Europa	21	< 10%
MIRIAM	179'963	Bildung, Frauenförderung	Nicaragua, Guatemala	2	60%
Öko Himal	1'600'000	Ländliche Entwicklung, Ausbildung, Gesundheit, lokale Wirtschaft	Nepal, Tibet	15	< 10%

<sup>1</sup> Insgesamt; inklusive Büros im Ausland

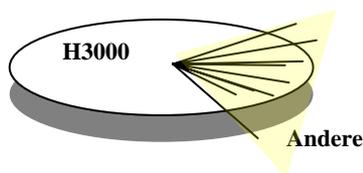
Wie die Tabelle zeigt, sind die neun Österreichischen NRO, die zurzeit über eine RV mit der ADA verfügen, sehr heterogen. Die Palette reicht von sehr kleinen bis sehr grossen Organisationen, von Organisationen mit mehreren Hierarchieebenen und solchen mit flachen Strukturen, von einem hohen Spezialisierungsgrad bis zu Organisationen, die alle Sektoren abdecken, und von solchen, die sich auf eine geographische Region konzentrieren bis zu anderen, die ein sehr breites geographisches Tätigkeitsfeld aufweisen. Mit

**NRO als Teil der Zivilgesellschaft** sind in diesem Bericht verstanden als in der EZA engagierte Organisationen, die breite soziale Interessengruppen repräsentieren oder sich über die anwaltschaftliche Vertretung missachteter Rechte („Advocacy“) legitimieren. Neben diesen NRO gibt es zahlreiche andere formelle und informelle Gruppen und Organisationen ausserhalb des öffentlichen Sektors mit spezifischen gesellschaftlichen Interessen.

Vorschlag eines Kriteriensatzes für die Zusammenarbeit mit NRO:

- Eigenmittelbeitrag;
- Kohärenz der Ziele mit dem EZA-G;
- Mehrjährige erfolgreiche Zusammenarbeit (=Vertrauen);
- Integrität der NRO (transparentes Rechnungswesen insgesamt; geprüfter und veröffentlichter Jahresbericht...);
- Effiziente Umsetzung früherer RV;
- In Österreich registrierte Organisation.

(Quelle: Sitzung der ADA-Länderdesks, 5.7.04)



einigen NRO gibt es seit mehreren Jahren RV, andere sind neu dabei: ICEP, J1W (Don Bosco), Öko Himal und MIRIAM.

Gegenwärtig kommt lediglich eine geringe Anzahl von NRO in den Genuss von RV. Dagegen gehören andere Organisationen der Zivilgesellschaft wie Universitäten, Gewerkschaften etc. z. Z. nicht zu dieser Gruppe.

### 2.1.2 Auswahl der Organisationen ('eligibility')

#### Ergebnisse der Interviews

Die wichtigsten Kriterien für den Anspruch auf eine RV sind (a) die Eigenmittelleistung der NRO – sie kann zum Teil die Verankerung in der österreichischen Zivilgesellschaft widerspiegeln – und (b) die Vertrauensbasis zwischen dieser und der öffentlichen EZA, die auf einer längeren erfolgreichen Zusammenarbeit aufbaut. Ein Leitgedanke im Ministerium war zudem jener der Harmonisierung der Beziehungen NRO mit und der Gleichbehandlung aller NRO. Andere Kriterien, wie die Mindestgrösse einer NRO, wurden zwar erwogen, aber nicht angewendet. Alle begünstigten NRO haben zudem ihren Firmensitz in Österreich.

Die Auswahl der Organisationen, welche eine RV erhalten, ist nicht transparent geregelt, und ebenso wenig sind es die Kriterien zur Bestimmung der Höhe der Fördersumme. So erhalten einzelne Organisationen einen zu tiefen Förderanteil verglichen mit der Grösse ihrer Organisation oder ihren Möglichkeiten bezüglich des Eigenmittelanteils. Es besteht ein Konsens zwischen NRO und ADA/BMaA, dass Zugang und Höhe der Beiträge transparenter geregelt werden müssten.

Beim Zugang zu RV sind nicht nur sachliche Kriterien entscheidend. Politische Lobby und Beziehungen zu den Entscheidungsträgern sind Teil des Spiels. Die RV sind das Ergebnis der Debatte des Ministeriums mit den NRO, die immer auch vom Aspekt von deren Überlebensfähigkeit bestimmt ist. Eine Absicht des BMaA war jeweils, eine gewisse Pluralität in der NRO-Szene zu erhalten.

Die Frage der 'Eligibility' von NRO steht für ADA im Zentrum. Die Zielsetzung und die bisher angewendeten Kriterien sind i. E. zu wenig klar. Bei der Definition von Auswahlkriterien müssten auch die Empfehlungen der EU-Kommission mitbeachtet werden.

### 2.1.3 Kommentar der Evaluierenden

Es handelt sich um gewachsene Verhältnisse, die bisher einen herausragenden und acht kleinere RV erzeugt haben. H3000 beansprucht mit seinen Projekten und dem Personaleinsatzprogramm rund 70% der gesamten Mittel<sup>3</sup>. Es sind zudem uneinheitliche Verhältnisse geschaffen worden mit Unterschieden in den einzelnen Modalitäten. Positiv ausgedrückt: Bei den RV handelt es sich nicht um ein starres System. Das Instrument ist bisher flexibel gehandhabt worden. Es hat sich neuen NRO geöffnet.

Für die junge ADA fehlt eine genügend klare Vorgabe zum Umgang mit NRO und RV. Das 'Dreijahresprogramm der österreichischen Entwick-

<sup>3</sup> H3000 wurde aus drei Organisationen zusammengeführt, die jeweils über eine RV verfügten. Bei der Gründung wurden auch diese Rahmen der Vorgängerorganisationen zusammengeführt. Knapp die Hälfte der RV betrifft das Personalentsendeprogramm, welches in Österreich eine Sonderstellung inne hält.

lungspolitik' enthält insbesondere die Grundlagen und die Vorgaben für die operationelle Umsetzung der bilateralen Kernprogramme - OEZA und OZA - sowie der multilateralen Entwicklungspolitik. Ein entsprechendes Papier für die Orientierung der Arbeit innerhalb der RV fehlt bisher. Die Hinweise auf die Rolle der NRO in der OEZA sind als Orientierungsrahmen für operationelle Tätigkeiten zu allgemein gehalten<sup>4</sup>.

## 2.2 Relevanz der RV für die Kohärenz der OEZA

Die Frage der Kohärenz braucht Bezugsrahmen, an denen gemessen wird, was dazu kohärent ist. Es braucht dazu auch einen Konsens, wie weit der Anspruch an Übereinstimmung gehen soll und wie weit Flexibilität erlaubt und erwünscht ist. Schliesslich stellt sich immer wieder die Frage, wie Kohärenz herzustellen sei.

### Kohärenzebenen

Die Evaluation geht von zwei Ebenen aus. Die erste ist eine übergeordnete, generelle, die entwicklungspolitische Ziele, Prinzipien und Strategien (z.B. PRSPs) zur Erreichung der MDGs enthält. Die zweite umfasst die konkretere, operationelle Ebene, welche die Kohärenz mit Sektor- und Länderprogrammen betrifft, aber auch jene mit Landes-, Regional- und Lokalprogrammen.

### 2.2.1 Kohärenz mit entwicklungspolitischen Zielen

Die Ziele und Prinzipien der österreichischen Entwicklungspolitik sind im EZA-G und der EZA-G-Novelle festgelegt<sup>5</sup>. Die Ziele & Prinzipien gelten für die öffentliche OEZA. In wie weit sind sie auch für die NRO verbindlich?

#### Ergebnisse der Interviews

Auf der generellen Ebene – hier sind sich alle einig – gibt es keine Kohärenz-Probleme. Die NRO sind mit den Zielen der OEZA einverstanden, und mehrheitlich decken sie sich mit den Zielen der eigenen Organisation. Bei den Prinzipien verhält es sich ähnlich, wobei die Prinzipien einzelner NRO gemäss ihren Aussagen sogar um einiges weiter gehen. Die Österreichischen NRO haben die Ziele und Prinzipien der Regierung in der Vergangenheit massgeblich mitgeprägt.

### 2.2.2 Sektorielle und geographische Schwerpunktbildung; nationale Strategien zur Erreichung der MDGs

#### Ergebnisse der Interviews

Ist eine Schwerpunktbildung für die Projekte innerhalb der RV überhaupt notwendig? Wie bindend sind die sektoriellen und geographischen Schwerpunkte in der Praxis? Müssen sich die NRO an nationale Strategien halten? – Diese Fragen werden unterschiedlich beantwortet. Die NRO mit RV sind der Ansicht, dass kofinanzierte Aktivitäten einen Freiraum beanspruchen dürfen, ja, dass dies zum eigentlichen Charakter des Instruments gehöre. Auch das BMAA teilt diese Position weitgehend mit der Begründung, die NRO verdienen den Freiraum durch ihren Beitrag an Eigenmitteln. Unterstrichen wird diese Haltung dadurch, dass die RV in der eigenen Budgetlinie ‚NRO-Förderung‘ budgetiert sind. Demgegenüber ist die ADA, und insbesondere auch die Koordinationsbüros der ADA eher skeptisch bis kritisch eingestellt. Die ADA möchte künftig nicht nur die administrativen Abläufe vereinfachen, sondern die RV auch inhaltlich glätten, um mehr Kohärenz zu den OEZA Programmen herzustellen. Die Kobüs sollen dabei eine wichtigere Rolle spielen. Diese verlangen, dass sie zumindest zu geplanten Projekten innerhalb der RV Stellung nehmen können, und dass ihr Input bei den Ver-

### Bedeutung der Landesprogramme

Die OEZA beabsichtigt die Weiterentwicklung der Landesprogramme zu einem Instrument, das alle entwicklungspolitisch relevanten Beziehungen Österreichs zum entsprechenden Empfängerland einbezieht. Diese Entwicklung würde den Politikdialog mit Partnern und anderen Gebern erleichtern und zur Sichtbarkeit der Grundsätze der OEZA beitragen. (Dreijahresprogramm der OEZA, 2004 bis 2006)

<sup>4</sup> BMAA, Dreijahresprogramm der OEZA, 2004 bis 2006, vom 16.12.03, S. 69f.

<sup>5</sup> idem. Dreijahresprogramm der OEZA

handlungen auch berücksichtigt wird. Die Zentrale der ADA empfindet das Fehlen einer klaren Richtlinie, wie Kohärenz mit den Länderprogrammen beziehungsweise mit den PRSPs hergestellt werden kann, als grössten Mangel.

Tabelle 2 zeigt, dass die meisten Einzelvorhaben die Schwerpunkt- und Kooperationsländer der OEZA berücksichtigen. Der Anteil der Mittel, die ausserhalb dieser Länder – im so genannten Globalbereich – eingesetzt werden, übersteigt anteilmässig den Eigenmittelbeitrag kaum<sup>6</sup>.

**Tabelle 2: Verteilung der Projekte auf Länder**

Land	Projekte	Land	Projekte
<u>Programmländer</u>		<u>Globalbereich</u>	
Nicaragua	16	Brasilien	2
Guatemala	12	Philippinen	2
Uganda	4	Bolivien	1
Kenia	3	Tibet	3
Burkina Faso	2	Mauretanien	1
El Salvador	6	<b>total</b>	<b>9</b>
Südafrika	6		
Senegal	3		
Tansania	4		
Namibia	2		
Mosambik	3		
Nepal	6		
Äthiopien	4		
Simbabwe	1		
Ruanda	1		
<b>total</b>	<b>73</b>	<b>Gesamttotal</b>	<b>82</b>

In folgenden Programmländern der ADA werden unter den laufenden Rahmenvereinbarungen keine Projekte durchgeführt: *Costa Rica, Kap Verde, Pakistan, Bhutan, Burundi*.

**Tabelle 3: Aufwendungen des Personalentsendeprogramms von H3000 pro Einsatzland (2003)**

Einsatzland	Summe (in Euro)
<i>Programmländer</i>	
Mosambik	311'107
Simbabwe	286'328
Kenia	52'310
Tansania	27'532
Uganda	622'214
Nicaragua	286'328
<i>Globalbereich</i>	
Ecuador	206'487
Brasilien	311'107
Papa-Neuguine	649'745
<b>Total</b>	<b>2'753'158</b>

Das Personalentsendeprogramm von H3000 (Tabelle 3, Randspalte) wendet zwar einen grossen Teil der Mittel im Globalbereich auf, was jedoch im Projektteil kompensiert wird, die mehrheitlich im geographischen Schwerpunkt der OEZA liegen. Unter dem Strich beträgt somit der Globalbereich nicht mehr als die vereinbarten 30 % (2004). Es ist das Anliegen von H3000, eine einzige RV für beide Instrumente beizubehalten, in der auch diese Flexibilität in der geographischen Ausrichtung beibehalten werden kann.

Um die sektorielle Kohärenz zwischen den Projekten und der Strategie der OEZA zu prüfen, muss zuerst ein Orientierungsrahmen definiert werden. Zurzeit wird auf zwei Klassifikationssysteme Bezug genommen, die sich nicht unbedingt decken: Einerseits die sektorielle Ausrichtung, wie sie im Dreijahresprogramm der OEZA festgehalten ist, und andererseits die sektorielle Zuordnung der Projekte in den Projektfichen der ADA. Diese ist viel detaillierter als jene und weist somit eine grössere Anzahl Sektoren auf. Die sektoriellen Schwerpunkte der einzelnen Projekte sind jedoch nicht in jedem

<sup>6</sup> Quelle: Arbeitsgruppe der AGEZ 'Plattform Kofinanzierung', Juni 2004; Ergänzungen und Erweiterungen sowie Auswertung der Projektfichen durch KEK-CDC Consultants.

Fall eindeutig den größeren Kategorien des Dreijahresprogramms zuzuordnen. Grundsätzlich lässt sich zur Beurteilung der Sektoren ausserdem festhalten, dass Projekte meistens verschiedene Sektoren abdecken, und eine Zuteilung oftmals nicht eindeutig vorgenommen werden kann. Projekte der technischen Zusammenarbeit weisen zudem in den meisten Fällen Sequenzen von Schulung und Bildung auf.

Oft wird deshalb die Ansicht vertreten, dass es insbesondere die Länderprogramme sind, die den Rahmen für eine kohärente Zusammenarbeit und einen relevanten Beitrag zu den Plänen, Politiken und Prioritäten der Empfängerländer abgeben und als Bezugsrahmen verwendet werden sollen. Im Rahmen dieser Evaluation konnten die Länderprogramme nicht analysiert werden, weshalb zur inhaltlichen Kohärenz nur beschränkt Aussagen gemacht werden können. Die Evaluierung des Länderprogramms Mosambik begründet beispielhaft die Notwendigkeit der Herstellung von Kohärenz und zeigt die Schwierigkeiten, die auf dem Weg dazu zu überwinden sind<sup>7</sup>. In Bezug auf die RV lautet die Empfehlung dieser Evaluierung ganz klar, auf eine bessere Integration kofinanzierter Projekte in den Rahmen der LP hinzuarbeiten<sup>8</sup>.

### 2.2.3 Streuung der Projekte (volumenmässig)

**Tabelle 4: Verteilung der Projekte<sup>2</sup> nach den Finanzvolumen**

Gesamtvolumen (in Euro)	Projekte
weniger als 100'000	11
100'000 – 200'000	17
200'000 – 300'000	16
300'000 – 400'000	22
400'000 – 500'000	7
500'000 – 600'000	3
600'000 – 700'000	1
700'000 – 800'000	3
800'000 – 900'000	1
.....	
1'500'000 – 2'000'000	1
<b>Total</b>	<b>82</b>

<sup>2</sup> Das Volumen bezieht sich jeweils auf die gesamte Laufzeit der Projekte, welche im Schnitt ca. 2-3 Jahre beträgt.

Die Übersicht in der Randspalte zeigt die Streuung von 82 Projekten nach ihren Volumina. Dreiviertel der Projekte haben ein Finanzvolumen von unter 400'000 Euro. Das Durchschnittsprojekt setzt jährlich rund 100'000 Euro um.

### 2.2.4 Komparative Vorteile der NRO

Komparative Vorteile entstehen u. a. durch Spezialisierung der NRO auf Arbeitsbereiche, in denen sie Erfahrungen und Expertise angesammelt haben. Tabelle 5 gibt erstens einen Hinweis auf die Sektoren, in denen die NRO im Rahmen der RV tätig sind und zweitens, wie viele NRO pro Sektor arbeiten. Bezugsrahmen für diese Übersicht bilden die Sektoren, wie sie im Dreijahresprogramm der OEZA festgehalten sind. Ausgehend von der Projektübersicht der ADA wurde die Zuordnung von den Evaluierenden vorgenommen.

Die Streuung der Tätigkeitsfelder ist gross bei H3000, wogegen CBM sich nicht nur auf einen Sektor, sondern innerhalb von diesem auf eine spezifische Problematik – Sehen/Behinderungen in zwei afrikanischen Ländern – spezialisiert hat. Als Sektor genießt 'Bildung/Ausbildung' eine hohe Aufmerksamkeit, gefolgt von 'ländliche Entwicklung' und 'Gesundheit'. Dagegen sind in den Sektoren 'Wasser/ Siedlungshygiene', 'Menschenrechte/Konfliktverhütung' sowie 'Demokratisierung/ Rechtsstaatlichkeit' nur gerade eine oder zwei NRO tätig.

<sup>7</sup> Mandorff H., Nöst B., Reiter W., dos Santos José E., Evaluation of the Austrian Country Programme with Mozambique. (First Draft, 2003)

<sup>8</sup> idem, S. 48 & 49

Tabelle 5: NRO und Sektoren innerhalb der RV

<b>Legende:</b>
A = Wirtschaft u. Beschäftigung
B = Menschenrechte, Konflikt- verhütung
C = Wasser u. Siedlungshygiene
D = ländliche Entwicklung
E = Bildung, Ausbildung
F = Demokratisierung, Rechts- staatlichkeit
G = <i>Gesundheit</i> <sup>1</sup>

Sektoren pro NRO	A	B	C	D	E	F	G
MIRIAM ..... (2)		ja			ja		
H3000 ..... (7)	ja						
ICEP ..... (1)	ja			ja	ja		
J1W ..... (2)				ja	ja		
Care ..... (3)		ja	ja	ja			ja
LFDW (CBM) . (1)							ja
EWA ..... (1)	ja			ja	ja		
ÖkoHimal ..... (3)	ja				ja		ja
HWA ..... (3)				ja	ja	ja	
<b>NRO pro Sektor</b>	<b>(4)</b>	<b>(3)</b>	<b>(2)</b>	<b>(6)</b>	<b>(7)</b>	<b>(2)</b>	<b>(4)</b>

<sup>1</sup> Im Dreijahresprogramm der OEZA kein ausgewiesener Sektor.

Die NRO betonen ihren Anspruch auf ein alternatives Programm mit eigener Schwerpunktsetzung. Aber auch das Konzept der komparativen Vorteile wird kaum in Frage gestellt. Im BMaA wird Licht für die Welt/CBM als positives Beispiel einer spezialisierten Organisation erwähnt.

### 2.2.5 Balance zwischen eigenem Profil und Anpassung an das LP

#### Ergebnisse der Interviews

Die meisten RV halten fest, dass die Länder- und Sektorprogramme der ADA in den Projektbeschreibungen berücksichtigt werden müssen. Die Papiere sind allen beteiligten Organisationen bekannt, und sie fließen mehr oder weniger stark in die Projektbeschreibungen ein. Die Länder- und Sektorpapiere bedeuten für die NRO in der Regel keine inakzeptable Einschränkung. Einerseits decken sich die eigenen Profile relativ stark mit den Papieren, andererseits nutzen die Organisationen eine gewisse Freiheit bei der Auslegung. So ist es zum Beispiel möglich, ein Projekt zu initiieren, welches einem Länderprogramm nicht unbedingt entspricht, einem Sektorprogramm jedoch schon.

Auf Seiten der ADA stellt sich die Frage, wie die Berücksichtigung der Programme in den Abläufen sichergestellt werden kann. Dazu mehr unter 2.5.1.

### 2.2.6 Option Ostzusammenarbeit (OZA)

#### Ergebnisse der Interviews

Auf die Frage, ob die OZA künftig auch in den RV berücksichtigt werden soll, gibt es zwei eindeutige Antworten. Erstens gibt es NRO, für die von ihrer geographischen Ausrichtung her die OZA auch künftig nicht in Frage kommt. Zweitens gibt es NRO, die bereits im Osten tätig sind oder dies in Zukunft gerne wären. Diese möchten die OZA jedoch nur dann innerhalb der RV abwickeln, wenn die Mittel dementsprechend aufgestockt würden.

Vorteile eines kohärenten LPs

- Besserer Impact
- Höhere Sichtbarkeit
- Bessere Steuerungsmöglichkeiten,
- Ausbildung komparativer Vorteile und Synergien durch konsequente Konzentration der Zusammenarbeit auf wenige Sektoren (Mosambik: 2-4) und einen geographischen Schwerpunkt (Mosambik: Provinz Sofala)

(Quelle: *Evaluierung Mosambik, 2003*)

## 2.2.7 Kommentare der Evaluierenden

(zu 2.2.1) Die Ziele der Armutsbekämpfung, der Friedenssicherung und des Umweltschutzes geben einen genügend weiten Rahmen ab, in dem zweifellos die allermeisten der laufenden Vorhaben der OEZA Platz haben. Die Kohärenzfrage liegt also nicht auf der obersten und generellen Ebene, sondern sie betrifft die Länder- und Sektorprogramme sowie die Arbeitsmethoden.

(zu 2.2.2) Die thematische und geografische Schwerpunktbildung wird aus vielen Gründen<sup>9</sup> als Ziel besonders der kleineren Geberländer immer wieder beschworen und vom DAC empfohlen. Aus ebenso vielen Gründen<sup>10</sup> ist die tatsächliche Konzentration der Mittel schwierig zu realisieren. Wohl deshalb werden die Sektorbezeichnungen elastisch formuliert<sup>11</sup>, die geographischen Räume weit gefasst und Sonderprogramme zugelassen. - Wenn es nach der Anzahl von Projekten geht, die in den Programmländern und in den Sektoren der OEZA durchgeführt werden, scheint sich die Kohärenzfrage kaum zu stellen. Die allermeisten Projekte liegen im vorgegebenen Sektorrahmen und in den Schwerpunktregionen des Dreijahresprogramms. Zumindest in diesem mehr formalen Sinn ist die Kohärenzforderung erfüllt. Das ist kein schlechtes Ergebnis, denn die RV sind ein Instrument ausserhalb der bilateralen Zusammenarbeit. Durch den Eigenmittelbeitrag erhalten die NRO einen Freiheitsgrad zur Gestaltung des eigenen Programms. Die Unabhängigkeit soll die anwaltschaftliche Tätigkeit und kritische Rolle der NRO ermöglichen und erhalten. Das ist politisch so gewollt. Es kommt allerdings keine NRO darum herum, sich in Bezug auf vorhandene Landes- und Sektorprogramme zu positionieren. So verstehen wir die in den RV festgehaltene "Einbindung der Einzelvorhaben". Die relative Unabhängigkeit der NRO führt zuweilen vor Ort zu Interessenkonflikten mit den Kobüs oder anderen NRO, wie uns anhand einiger Beispiele geschildert wurde. Zudem kann die Wirksamkeit und Sichtbarkeit der Öffentlichkeitsarbeit durch die Teilung der österreichischen TZ – bilaterale EZA/eigenständige Programme der NRO – und unterschiedliche Schwerpunktlagen geschmälert werden.<sup>12</sup>

(zu 2.2.3) Aufgrund der durchschnittlich eingesetzten Mittel handelt es sich bei den Projekten der RV eher um mittlere bis kleinere Vorhaben. Die Anzahl von Projekten ist gross. Dies zieht einen entsprechenden Aufwand zur Begleitung nach sich und entspricht nicht der internationalen Tendenz zur Programmbildung.

(zu 2.2.4) Wir sind uns der beschränkten Aussagekraft der Tabelle 5 bewusst. Sie stellt jedoch die Frage der Spezialisierung – zuallererst an die NRO selber. Komparative Vorteile ergeben sich aus der Konzentration auf spezifische Tätigkeitsfelder, geographische Räume, Verfahren und der dabei entstehenden Expertise: Wir tun das, was wir am besten verstehen und können.

---

<sup>9</sup> Aufbau partnerschaftlicher Beziehungen, Reduktion von Transaktionskosten, Effizienzsteigerung, Erreichen einer kritischen Masse und Sichtbarkeit, Aufbau von Expertise und komparativen Stärken (s. Dreijahresprogramm S. 18)

<sup>10</sup> Historische Beziehungen, politische Lobby, wirtschaftliche Interessen, neue Bedürfnisse, Notsituationen, unterschiedliche Einschätzungen...

<sup>11</sup> Die Schwierigkeiten, die Projekte eindeutig Sektoren zuzuordnen, haben wir weiter oben erwähnt (s. 2.2.2).

<sup>12</sup> Im Anhang 5.5 formuliert die ADA Anregungen zur Öffentlichkeitsarbeit.

Die internationale Tendenz zeigt, dass NRO vermehrt eine neue Rolle spielen als Spezialisten in der Förderung der Zivilgesellschaft im Süden. Diese ist auf die Armutsreduktion gerichtet. Innerhalb dieser strategischen Ausrichtung sind jedoch thematisch sehr viele unterschiedliche Aktivitäten erlaubt – solange sie der strategischen Orientierung entsprechen. (siehe 2.6)

## 2.3 Effektivität und Effizienz des Instruments

### 2.3.1 Zielerreichung der RV

#### Ergebnisse der Interviews

**Ziel der RV ist die Sicherstellung einer guten Zusammenarbeit zwischen ADA und der NRO durch:**

- 1) Einfache und allen Akteuren bekannte Abläufe
- 2) Gewährleistung der Planungssicherheit
- 3) Gewährleistung der Vertragssicherheit für die eingesetzten MitarbeiterInnen
- 4) Verbesserung der Flexibilität allgemein
- 5) Sicherstellung einer raschen und flexiblen Aktionsfähigkeit im Falle von Notmassnahmen

Quelle: Bestehende RV

#### **- Ziel 1) *Einfache und allen Akteuren bekannte Abläufe***

Grundsätzlich trägt das Instrument der RV eindeutig zur Vereinfachung der Abläufe bei (vereinfachte Antragsstellung, Berichterstattung und Abrechnung durch Bündelung der Projekte). Die Abläufe müssen jedoch teilweise noch besser definiert werden, um dieses Ziel voll zu erreichen (siehe 2.5).

#### **- Ziel 2) *Gewährleistung der Planungssicherheit***

Dieses Ziel ist für die NRO heute nicht voll erfüllt. Die Mittel müssten termingerechter ausbezahlt werden, soll die Planungssicherheit der NRO gewährleistet sein. Ein weiterer Punkt ist der der Kündigungsfrist. Gegenwärtig ist die Vertragssicherheit lediglich durch die Jahresverträge gegeben und nicht über die Periode der RV und somit oft nicht über die gesamte Dauer von Einzelvorhaben. Der dringende Wunsch verschiedener NRO ist, die Vertragssicherheit über 3 Jahre zu gewährleisten. Wie reell die Gefahr einer Kündigung, respektive einer Budgetkürzung vor Ablauf der RV in der Realität tatsächlich ist, wird von den Organisationen verschieden eingeschätzt.

#### **- Ziel 3) *Gewährleistung der Vertragssicherheit für die eingesetzten MitarbeiterInnen***

Dieses Ziel ist heute in 7 von 9 RV enthalten (in älteren Versionen nicht). Hier gilt im Wesentlichen, was bereits unter Ziel 2) gesagt wurde, da sich die Unsicherheit bezüglich Kündigungsfrist bis hin zu den lokalen Projektpartnern zieht. Je höher die Fördersumme, desto mehr Gewicht erhält dieser Punkt von den NRO.

#### **- Ziel 4) *Verbesserung der Flexibilität allgemein***

Grundsätzlich sind sich alle einig, dass das Instrument zur generellen Flexibilität beiträgt. Wichtige Punkte hierbei sind, dass Budgetüber- und Unterschreitungen bei Einzelprojekten akzeptiert werden, Umwidmungen sowie Änderungen im Projektablauf relativ einfach möglich sind, und dass das Projektdesign besser den Zielgruppen angepasst werden kann als bei Ausschreibungen. Einige NRO befürchten aber, dass es Tendenzen gibt hin zu einer weniger flexiblen Handhabung des Instruments. Grund hierfür ist vor allem die Beobachtung einiger Organisationen, dass das inhaltliche Controlling durch die ADA zunimmt, und dass immer mehr Personen die Projekte inhaltlich mitbestimmen.

#### **- Ziel 5) *Sicherstellung einer raschen und flexiblen Aktionsfähigkeit im Falle von Notmassnahmen***

Dieses Ziel ist heute in 7 von 9 RV enthalten (in älteren Versionen nicht). Es ist jedoch nicht ganz klar, was mit Notmassnahmen gemeint ist: Handelt es sich um Notmassnahmen innerhalb eines Projektes, wenn dieses durch einen Katastrophe betroffen ist, oder um Nothilfe ausserhalb der bestehenden Projektaktivitäten? Die erste Variante ist durch die Möglichkeit von begründeten Umwidmungen bereits gegeben. Die zweite Variante wird von einigen Organisationen angestrebt, die die nötigen Vor-Ort-Strukturen aufweisen, es

wird aber in Frage gestellt, ob die RV das geeignete Instrument hierfür ist. Auch sollten Nothilfeaktionen nicht auf Kosten der bestehenden Projekte gehen, sondern müssten aus einem zusätzlichen Topf finanziert werden. Es bestehen jedoch Einwände seitens des Finanzministeriums, weil es zurzeit für die Sicherstellung des Mitteleinsatzes für Notmassnahmen in der OEZA keine rechtlichen Grundlagen gibt.

### 2.3.2 Kapazitäten zur Begleitung der RV

#### Ergebnisse der Interviews

Die vorhandenen Kapazitäten für die Projektabwicklung auf Seiten der NRO sind kein wichtiges Thema. Natürlich möchte sie den administrativen Aufwand möglichst klein halten, wie bereits oben unter Ziel 1 von RV beschrieben. Hier steht aber vor allem die Kapazität für die inhaltliche Begleitung im Vordergrund. Eine Organisation weist auf die wachsenden Projektentwicklungskosten hin und regt an, diese auch in RV abrechnen zu können.

#### **Personal in den Kobüs**

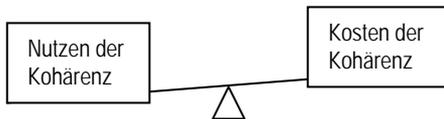
Im Zusammenhang mit der verstärkten Rolle der Kobüs bei der Begleitung der RV stellen die KoordinatorInnen die Frage nach den personellen Kapazitäten. Diese müssen verstärkt werden. Ob es sich beim Personal in den Kobüs mehr um Österreichisches oder Einheimisches handeln soll, wird in der ADA diskutiert. Die Meinungen dazu sind unterschiedlich.

Auf Seiten der ADA wird unterschieden zwischen den Projekten der RV die in den Programmländern einerseits, im Globalbereich andererseits durchgeführt werden. Diese können kaum begleitet werden. Bei jenen stellt sich die Frage der Kapazitäten vor allem im Zusammenhang mit der Einbindung von Kobüs und Desks. Zum heutigen Zeitpunkt scheint der Grad der Einbindung durch die verschiedenen Kobüs unterschiedlich. Wenn die Kobüs zu Stellungnahmen verpflichtet werden, müssen dort die dazu notwendigen Kapazitäten vorhanden sein. Der Aufwand einer solchen Stellungnahme hängt auch davon ab, ob die betreffende NRO über eine Vor-Ort-Struktur verfügt oder nicht, d.h., ob die Kommunikation regelmässig vor Ort stattfinden kann oder lediglich mit der entsprechenden Ansprechperson in Österreich. Auch bezüglich des Projektmonitorings durch die Kobüs stellt sich die Frage der Kapazitäten, und es wurde von Seiten der Kobüs der Wunsch nach einer klaren Definition ihrer Rolle geäußert. Ausserdem müssten die Abläufe und Mechanismen durch die Zentrale in Wien transparent gemacht und den Kobüs sowie den NRO kommuniziert werden. Schliesslich ist im BMaA die Frage aufgetaucht, wieweit in der ADA die mit den RV betraute Stelle die Arbeitslast bewältigen können wird.

### 2.3.3 Kommentare der Evaluierenden

Im Hinblick auf die Erreichung der Ziele der RV und die Effizienz wird das Instrument insgesamt positiv bewertet. Wenn im Zuge verstärkter Bemühungen um inhaltliche Kohärenz zwischen dem bilateralen Programm und den RV, wie sie ADA anstrebt, den Kobüs mehr Aufgaben übertragen werden, braucht es dazu den organisatorischen Rahmen und das Personal. Kohärenz wird hergestellt durch mehr Gespräch, Planung, Begleitung und Evaluierung und kostet dementsprechend. Um seinen Begleitaufwand zu reduzieren, hat SIDA – allerdings unter nicht ganz vergleichbaren Verhältnissen – das Verfahren eingeführt, dass nur an Verbände von NRO Kofinanzierungen vergeben werden, die diese an ihre Mitglieder weiterleiten. (siehe 2.6)

Im Globalbereich hat die ADA keine Interventionsmöglichkeiten. Wo keine Kobüs vorhanden sind und bilaterale Zusammenarbeitsverträge fehlen, ist es auch der ADA schwer möglich, die Aktionen der NRO zu beeinflussen. Es wäre allerdings unklug, würden NRO diesen Sachverhalt dazu nutzen, um



*Kosten und Nutzen der Kohärenz müssen abgewogen werden.*

zwei Qualitätsstandards anzuwenden, einen eigenen für Projekte im Globalbereich, den andern in den geographischen Schwerpunkten der OEZA.

**Die RV regeln heute neben generellen Grundlagen der Zusammenarbeit folgende Punkte:**

- Höhe der Fördersumme, Auszahlungsmodalitäten
- Allgemeine Zielsetzungen und Prinzipien, sowie spezielle Zielsetzungen
- geplante Steigerung, Eigenmittelanteil, Regelung für Dienstreisen und Audits, Globalbereich, Abteilung für Projektbegleitung
- Programmbeschreibung, Antragsstellung, Berichterstattung
- Fortschrittskontrolle und Evaluationen.

**Was sind Eigenmittel?**

Können öffentliche Mittel aus Gemeinden und Ländern dazu gezählt werden? Wie steht es mit Spenden, die vor Ort generiert werden können und mit nicht monetären Leistungen?

## 2.4 Konsistenz des Instruments

Im Grossen und Ganzen sind die Inhalte und Formate der verschiedenen RV weitgehend homogen, lediglich eine Organisation verfügt über eine RV mit alter Struktur. Zusätzlich zu den generellen Zielsetzungen und Prinzipien beinhalten einige RV spezifische Zielsetzungen, welche die Spezialität der NRO berücksichtigen. Für eine vergleichende Darstellung der verschiedenen RV siehe Anhang 4 (Vergleich der Rahmenvereinbarungen; *Quelle: Plattform Kofinanzierung und KEK-CDC*).

### 2.4.1 Design und Handhabung des Instruments

#### Ergebnisse der Interviews

Von Seiten der NRO gibt es verschiedene Beanstandungen zum Design und der aktuellen Handhabung des Instruments:

**Globalbereich:** Einzelne NRO führen keine Projekte im Globalbereich durch und wünschen dies auch nicht. Anderen NRO wäre es ein grosses Anliegen, den Globalbereich auszudehnen. Dies ist der Fall bei Organisationen, die in Ländern des Globalbereichs starke lokale Partner haben, auf deren Initiativen sie gerne eingehen würden.

**Eigenmittelanteil:** Der Eigenmittelanteil, der 25 % oder 30 % beträgt, ist ein wichtiger Bestandteil des Instruments und wird grundsätzlich von keiner Organisation angezweifelt. Es wird jedoch von den NRO gewünscht, den Entscheid, wer warum wie viel Eigenmittel aufbringen muss, transparent zu handhaben. Eine weitere Frage ist die Definition der Mittel, welche als Eigenmittel angerechnet werden können (s. Randspalte). Einige Organisationen haben die Kapazitäten, den Eigenmittelanteil zu steigern, und möchten dafür eine entsprechend höhere Fördersumme zu erhalten. Eine Organisation regt an, die Qualität der Eigenmittel unterschiedlich zu gewichten, je nachdem, welche Wirkung ihre Beschaffung auf die Sensibilisierung der öffentlichen Meinung erreiche.

**Schematische Darstellung der Abläufe laut RV**



**Abläufe:** Grundsätzlich deckt sich der Jahresrhythmus der Abläufe gut mit dem der NRO. Für viele NRO werden die Termine rund um die RV heute jedoch nicht genügend eingehalten. Verzögerungen der Vertragsausstellung und der Zahlungen der ersten Tranche haben in einzelnen Fällen dazu geführt, dass Projekte um ein Jahr verschoben werden mussten. Oftmals werden zur Überbrückung Eigenmittel eingesetzt, damit Löhne von lokalen Partnern oder andere Projektausgaben bezahlt werden können, was je nach Grösse der Organisation problematisch ist. Die meisten NRO legen grossen Wert auf verlässliche Termine vor allem bezüglich Vertragsabschluss sowie Auszahlung der ersten Tranche. Die schematische Darstellung in der Randspalte spiegelt den jetzigen Ablauf wider, wie er in den RV aufgeführt ist. (Abläufe, s. Randspalte)

**Verlängerung:** Eine automatische Verlängerung der RV ist in einigen Fällen gewährleistet, in anderen nicht. Hier wird ebenfalls eine Vereinheitlichung und Gleichbehandlung gewünscht. Ebenso müssen die Übergänge zwischen den einzelnen RV besser geregelt werden.

**Audits und Dienstreisen:** In der geltenden Regelung zum „Projektbegleitentgelt“ ist eindeutig festgelegt, welche Leistungen eines Vertragspartner damit abgegolten werden. Diese Regeln wurden jedoch insbesondere bei Dienstreisen nicht in allen Fällen gleich beachtet.

Dienstreisen für Monitoring werden heute mehrheitlich über den Projektbegleitaufwand, bei einzelnen NRO aber über die Projektkosten abgerechnet. Die NRO wünschen sich eine Vereinheitlichung der Praxis, etwa, dass von jeder NRO ein Ticket pro Jahr und Projekt/Projektregion über das Projekt abgerechnet werden kann.

In allen Fällen sind bisher die Kosten der Audits für die Abrechnung von Einzelprojektvorhaben über den Projektbegleitaufwand - in allen RV max. 10 % der gegenüber der ADA in Rechnung gestellten projektbezogenen Kosten - abzudecken. Die meisten NRO betonen, dass dies bei externen Audits nicht machbar sei, und wünschen sich eine Deckung der Kosten für Audits ausserhalb des Projektbegleitaufwands. Dies wird u. a. damit begründet, dass Audits Teil des Projektes seien, weil damit eine Organisationsförderung (capacity building) der lokalen Partner verbunden werde.

**Abgeltung für Projektbegleitung:** Der Anteil von maximal 10% Projektbegleitentgelt wird von den NRO grundsätzlich als fair erachtet. HORIZONT 3000 betont jedoch, dass der Begleitaufwand für den Personaleinsatz die 10% übersteigt und wünscht sich für diesen Bereich deshalb eine Definition, was unter die 10 % fällt und was über die 90% abgerechnet werden kann (z. B. Personalrekrutierung).

## Gewünschte Volumensteigerungen für RV

Organisation	Volumen <sup>1</sup> angestrebt
MIRIAM	200'000
HORIZONT 3000	Personaleinsatz: +20/25% Projekte: 50-60% über 3 Jahre
ICEP	600'000-1 Mio
J1W	2005: 500'000, dann weiter in 1000'000-Schritten
Care	graduelle Steigerung in 100'000 pro Jahr <sup>2</sup>
Öko Himal	?
CBM	1 Mio. bis 2008
EWA	600'000 pro Jahr
HWA	850'000, dann + 10% jährlich

<sup>1</sup> ADA-Zuschuss

<sup>2</sup> nur möglich, wenn Eigenmittelquellen voll flexibilisiert werden.

**Steigerungsabsichten:** Die Steigerung der Fördersumme von Jahr zu Jahr wird ebenfalls unterschiedlich gehandhabt. In einzelnen Fällen ist eine jährliche Steigerung mit dazugehöriger Ziffer in der RV festgehalten, in anderen Fällen wird eine Steigerung lediglich erwähnt, ohne eine bestimmte Zahl zu nennen und in wieder anderen Fällen wird in den RV nichts zu Steigerungen gesagt. Alle NRO fordern eine Steigerung der aktuellen Fördersumme (s. Randspalte).

### 2.4.2 Kommentare der Evaluierenden

RV sind in erster Linie Absichtserklärungen. Wenn es um die Verbindlichkeit von Mittelzusagen geht, haben sie rechtlich nicht dieselbe Kraft wie die nachfolgenden Jahresverträge. Ihre praktische Bedeutung liegt besonders in der Standardisierung und Flexibilität der Verfahren sowie in der Pauschalierung beim Entgelt für die Projektbegleitung. Weitere pauschale Kostenerstattungen kann sich ADA durchaus vorstellen, etwa in Bezug auf die Berichterstattung oder die Dienstreisen.

Die unterschiedliche Handhabung von Bestimmungen und Regeln, und die bestehenden Inkonsistenzen zwischen den verschiedenen RV werden von den NRO teilweise als störend wahrgenommen. Es wurde jedoch mehrfach die Annahme oder die Hoffnung geäußert, dass unter den neuen organisatorischen Bedingungen mit der ADA und den damit neu entstandenen Kapazitäten einiges sich zum Bessern wenden dürfte.

ADA weiss um die zum Teil fehlende Standardisierung der Abläufe und die zeitlichen Verzögerungen bei der Einzelvertragserstellung. Diesbezüglich sind bereits in den letzten Monaten Verbesserungen erzielt worden. Die Vereinheitlichung der Formate und Prozeduren bleibt auch in Zukunft ein vorrangiges Ziel von ADA.

## 2.5 Steuerung und Projektimplementierung

### 2.5.1 Regelung der Abstimmung mit der bilateralen EZA

#### Ergebnisse der Interviews

RV verpflichten die NRO zu Aussagen über die Einbindung ihrer Projekte in bestehende Sektor- und Länderprogramme. Dies erfordert die Abstimmung mit der bilateralen OEZA und den dort jeweils zuständigen Personen der ADA. Diese Regelung birgt für die NRO keine Schwierigkeiten (siehe oben 2.2.5). Fragen stellen sich jedoch in Bezug auf die Umsetzung der Programme und im Einbezug des ADA-Personals. Nach Ansicht der NRO, aber auch jener der Desks und Kobüs von ADA selber, sind in der jungen Organisation Kompetenzen und Zuständigkeiten diesbezüglich heute noch zuwenig klar definiert und kommuniziert. Der Einbezug der Kobüs ist zwar in den RV festgehalten, wurde von den Organisationen bisher aber unterschiedlich gehandhabt (s. Randspalte). Laut RV muss bei der Jahresantragsstellung an die ADA in Wien gleichzeitig das zuständige Kobü informiert werden. Neuerdings wird dieses auch zu einer Stellungnahme zu den RV aufgefordert. Die Kobüs sind nicht gegen die Verstärkung ihrer Rolle bei der Vorbereitung und Begleitung der RV und der Jahresverträge, vorausgesetzt sie erhalten die dazu notwendigen Mittel zugesprochen (siehe 2.3.2). Sie wünschen sich von der Zentrale in Wien auch Übersichten über die Projekte, die innerhalb der

#### Der Einbezug der Kobüs

Grundsätzlich wurden bisher folgende Praktiken angewandt:

- Jahresantrag wird an die ADA in Wien geschickt. Diese leitet den Antrag weiter ans zuständige Kobü, wessen Antwort durch die ADA Zentrale an die NRO kommuniziert wird.
- NRO sendet Jahresantrags selber an Kobü, Feedback geht entweder an NRO oder an ADA in Wien.
- NRO informiert Kobü bereits vor Eingabe über neue Projektvorhaben und bespricht diese vor Ort.

RV in den Programmländern durchgeführt werden. Die NRO sehen die Kobüs mehrheitlich als Dienstleistende oder Beratende, und wünschen sich, dass deren Entscheidungskompetenzen limitiert bleiben. Mehrmals wurde aber betont, dass der Dialog mit den Kobüs grossen Sinn mache, da der/die KoordinatorIn die Gegebenheiten vor Ort kennt.

Für ADA stellt sich des weitern die Frage nach der Rolle ihrer Länderdesks, die mit den Kobüs so genannte Tandems bilden, sowie nach der Schnittstelle zwischen diesen Tandems und der NRO-Kooperation. Auch das Personal der Länderdesks wünscht sich die klare Festlegung seiner Rollen und Kompetenzen. Die NRO signalisieren ganz klar, dass sie eine wachsende inhaltliche Mitgestaltung von Seiten der ADA fühlen, und somit ein Stück weit um ihre Flexibilität und Freiheit fürchten. Sie erwarten klare Regelungen.

### **2.5.2 Umgang mit Zielen und Prinzipien der OEZA<sup>13</sup>**

#### Ergebnisse der Interviews

Die Frage der Ziele und Prinzipien stellt kein Problem dar. Besonders die Themen *Gender* und *Umwelt* werden von allen NRO seit langem als sinnvoll beurteilt und von ihnen in ihrem übrigen Programm berücksichtigt. Die Checklisten, welche die ADA zur Umsetzung der Themen verfasst hat, werden teilweise als noch zu wenig praktikabel beurteilt, vor allem wenn sie den lokalen Partnern dienen sollen.

### **2.5.3 Anwendung des PCM**

#### Ergebnisse der Interviews

Nach eigenen Aussagen arbeiten alle Organisationen nach internationalen Standards und ein systematisches PCM kommt zur Anwendung, inklusive der in den RV angeregten Indikatorenbildung. Ebenso deckt sich die Checkliste im Anhang zu den RV mit den Ansprüchen im übrigen Programm der NRO. Diese Liste wurde jedoch aus dem Bereich der voll finanzierten Projekten übernommen und müsste an die spezifischen Abläufe der RV angepasst werden. Das BMAA und ADA betonen die Wichtigkeit der Qualitätssicherung aller Aktivitäten innerhalb der RV. Ein systematisch durchgeführtes M+E durch die NRO ist unerlässlich, die Information darüber zu Händen von ADA erwünscht.

### **2.5.4 Berichtspflicht**

#### Ergebnisse der Interviews

Die Berichterstattung ist in den RV so geregelt, dass jeweils zum Stichtag 31. Dezember bis spätestens am 30. April des Folgejahres ein Jahres- und Finanzbericht zu erstellen ist (siehe Illustration unter 2.4.1, Randspalte). Die RV gibt vor, welche Informationen diese Berichte zu berücksichtigen haben. Zusätzlich zum Jahresbericht wird einmal jährlich ein kürzerer Statusbericht verlangt. Im Zusammenhang mit der Berichterstattung ergeben sich keine grösseren Probleme, und die Periodizität wird von den NRO als sinnvoll erachtet. Einige Organisationen schicken heute zweimal jährlich Berichte. Einige Organisationen verwenden eigene Formate und möchten dies auch künftig so beibehalten.

---

<sup>13</sup> Seit dem letzten Dreijahresprogramm wurde aufgrund der Terminologie des EZA-Gesetzes nicht mehr von „Querschnittsthemen“ gesprochen, sondern werden im Zusammenhang mit Armut, Gender, Umwelt, etc. „Ziele“ und „Prinzipien“ der OEZA abgehandelt.

Für die ADA wäre eine jährliche Berichterstattung wünschenswert. Zudem stellt sich die Frage nach einer Angleichung der Formate, zumindest inhaltlich. Ebenso ist zu entscheiden, welche Berichtssprachen zugelassen werden sollen.

Aufgrund erfolgter Berichts- und Abrechnungslegung kommt es zur Auszahlung allfälliger weiterer Finanzierungsraten bzw. Haftrücklass. Dazu gibt es einschlägige Bestimmungen in den „Allgemeinen Vertragsbedingungen für Förderungen auf dem Gebiet der OEZA“. Diese sind Bestandteil der jeweiligen jährlichen Verträge. Bei einigen Paragraphen der RV fehlt der Bezug auf diese allgemeinen Bestimmungen.

**2.5.5 Datenbanken**

Es muss zwischen zwei Arten von Datenbanken unterschieden werden:

- *Erfassung der Projekte in der Datenbank der ADA*

Die Einzelprojekte sind per August 2004 in der Finanzdatenbank (FDB) eingegeben. Möglich ist die Eingabe der Höhe, Titel, etc. der Einzelprojekte, nicht aber die Erstellung einer Kurzinformation. Zudem ergeben sich Probleme dadurch, dass derzeit die Daten von den verschiedenen NRO in unterschiedlicher Form geliefert werden.

- *Erfassung für die Statistik für die Meldung an die DAC*

Hier gibt es keine Probleme. Die NRO senden die Informationen direkt an das mit der Statistik befasste Büro, wobei es wichtig ist, dass die Daten konsolidiert sind.

**2.5.6 Kommentar der Evaluierenden**

ADA tritt mit dem Anspruch an, gestaltend auf das Verhältnis zu den NRO einzuwirken und fühlt sich der Transparenz verpflichtet. Ein wichtiges Anliegen ist ihr die Kohärenz und die Qualität der RV. Das führt einerseits zu Diskussionen mit dem BMaA über die Grundlagen der bisherigen Praxis. Auf der anderen Seite spüren die NRO von Seiten der ADA mehr Druck und fürchten um ihren bisherigen Gestaltungsfreiraum.

Innerhalb der ADA sind die Schnittstellen zwischen der NRO-Kooperation, den Länderdesks und den Kobüs noch nicht für alle Beteiligten klar. In Bezug auf deren Rollen beim PCM ist die Klärung deshalb nicht einfach, weil zwischen der Ebene des RV, jener der Jahresverträge und der Projektebene unterschieden werden muss. Schematisch gesehen geht es um die Gewichtung, den Inhalt und die Verteilung der Aufgaben auf den drei Ebenen unter die drei damit befassten Organisationseinheiten der ADA.

PCM Rahmenvereinbarungen (Planung, M+E)	NRO-Kooperation		Desk & Kobü: länderbezogene Aspekte
PCM Jahresverträge	NRO-Kooperation		Kobü & Desk: länderbezogene Aspekte
PCM der Einzelvorhaben		NRO	Kobü

Dem obigen Schema liegt das Modell eines *Programmansatzes* – auf der Projektebene haben die NRO die Verantwortung – und einer *verstärkten Dezentralisierung* – der Länderbezug steht im Vordergrund – zugrunde.

## 2.6 Vergleich mit Instrumenten anderer Geber

### 2.6.1 Niederlande

Der Weg, den die Niederlande für Kofinanzierungen eingeschlagen haben, ist in mehrerer Hinsicht bemerkenswert. Das Instrument existiert seit 1964. Die letzte Evaluierung, 2002, hat kritische Ergebnisse ergeben. Die jetzt bestehenden Kofinanzierungen laufen über zwei Programme: das ‚Broad-based Co-Financing Programme‘ (BBF), das die grossen niederländischen NRO bedient und das ‚Theme-based Co-Financing Programme‘ (TBF) das auch kleineren Organisationen offen steht. Eine umfassende Darstellung der Programme würde den Rahmen hier sprengen. Folgende Aspekte scheinen uns für das Anliegen von ADA zentral:

- Es gibt eine zeitlich begrenzte Budgetlinie für Kofinanzierungen (BBF und TBF, Laufzeit z. Z. 2005-2008). Ein für diesen Zeitraum gültiger Policy-Rahmen, die Strategien<sup>14</sup> und die Themen sind definiert<sup>15</sup>.
- Die Kredite stehen für die Förderung von Organisationen der Zivilgesellschaft im Süden zur Verfügung und müssen sich über direkte Aktionen nachvollziehbar mit der strukturellen Armutsminderung befassen.
- Der Wertzuwachs (added value) der nördlichen NRO wird in den folgenden Bereichen erwartet: a) als Geldgeberin für südlichen NRO (Korruption, übermässige Intervention durch lokale Regierungen etc. verhindern), b) als Mitgestalterin von Strategien im Süden, durch capacity building und die Stärkung von strategischen Allianzen, c) als Unterstützerin von globalen Netzwerken der Zivilgesellschaft, und d) für die 'advocacy' und Meinungsbildung im Norden.
- Die NRO können bis zu einem Stichdatum ihre Kreditbegehren eingeben. Diese werden von einem unabhängigen Komitee geprüft. Das Komitee empfiehlt dem Ministerium auch, ob die Zusammenarbeit mit NRO fortgeführt oder abgebrochen werden sollte.
- Für den Zugang zur Budgetlinie gibt es ein dreistufiges Prüfverfahren für die Anträge: formal (ist die notwendige Information vorhanden?); aufgrund von 12 Einstiegskriterien; aufgrund der Qualität der antragenden Organisation sowie jener des Antrags.
- Geförderte NRO müssen regelmässig Evaluationen durchführen, und die Resultate dem Ministerium unterbreiten. Alle vier Jahre wird eine externe Prüfung der Effizienz der Projekte durchgeführt.

---

<sup>14</sup> BBF. Intervention strategies: Direct poverty reduction; civil society development; Influencing policy.

<sup>15</sup> TBF. Grants may be awarded for initiatives within one or more of the following themes: 1. Sustainable economic development; 2. Human development (reproductive and sexual health; HIV/AIDS; basic health care in relation to reproductive health and HIV/AIDS); 3. Sociocultural development; 4. Political development; 5. Peace and security; 6. Environment and water; 7. Gender equality.

#### Kooperationsrahmen

- Guidelines for Sida's support to development programmes of Swedish NRO (April 1998);
- General conditions for Sida's grants to Swedish non-governmental organisations (April 2003);
- Sida's policy for support to civil society (May 2004)

### 2.6.2 Schweden

Innerhalb der SIDA ist die 'Abteilung für Zusammenarbeit mit NRO' mit z. Z. neun MitarbeiterInnen für die Verwaltung von Programmbeiträgen an schwedische NRO zuständig. Den Rahmen für diese Zusammenarbeit bilden verschiedene Grundlagen-Papiere (s. Randspalte). Einige wichtige Eigenschaften der Zusammenarbeit zwischen SIDA und den NRO:

- SIDA verhandelt mit 13 so genannten 'Framework Organisations', d.h. mit NRO-Netzwerken und –Verbänden. Diese begutachten die Anträge ihrer Mitgliedsorganisationen, bevor sie diese an SIDA weiterleiten.
- Die Prüfung betrifft die lokale NRO im Süden, das Projekt und die Mittel beantragende schwedische NRO.
- Das Ziel der Programmbeiträge besteht darin, schwedische NRO beim Aufbau einer starken demokratischen Zivilgesellschaft und lokaler Organisationen zu unterstützen.
- Die Rolle der schwedischen NRO liegt heute vermehrt beim Aufbau lokaler, nationaler Organisationen durch capacity building und Organisationsentwicklung, und weniger bei der Durchführung von Projekten. Die NRO soll eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der lokalen Organisation eingehen. Der Partner soll in seiner Rolle als Projektverantwortlicher gestärkt werden.
- ‚Advocacy‘ und Meinungsbildung in Schweden ist eine weitere wichtige Aufgabe, welche SIDA den NRO zuschreibt.
- Die sechs Entwicklungsziele der Regierung<sup>16</sup> sind bindend für die Kooperation mit NRO.
- NRO müssen relativ wenig eigene Mittel beitragen (jedoch mindestens 20%). Dies ist die wichtigste Bedingung für Programmbeiträge. Insgesamt hatten über 300 NRO Zugang zu Programmbeiträgen, die in rund 100 Länder geflossen sind.

### 2.6.3 Schweiz

Innerhalb der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) im Aussenministerium ist die 'Sektion NRO' für die Gestaltung und Abwicklung der Zusammenarbeit mit den NRO zuständig<sup>17</sup>. Programmbeiträge, die dem Instrument der Rahmenvereinbarungen entsprechen, gehen an Programme, für welche die begünstigte Organisation die Verantwortung alleine trägt. Die DEZA unterscheidet klar zwischen Programmbeitrag und Auftrag. Die Kohärenzfrage ist bei den Programmbeiträgen sekundär. Die NRO haben bei diesen hohe Gestaltungsfreiheit. Die Koordinationsbüros der staatlichen EZA greifen nicht ein. Konfliktsituationen sind zwar nicht ausgeschlossen, aber in der Praxis selten und kein Thema von Bedeutung. Die DEZA verfügt über geringe Sanktionsmöglichkeiten gegenüber NRO. Die

#### Programmdiskussionen (Schweiz)

Die DEZA bespricht mit der begünstigten Organisation die allgemeine Ausrichtung, die Einbettung in einen Policy-Rahmen, die zur Anwendung kommenden Instrumente und das M+E. Sie evaluiert das Programm. Die Zusammenarbeit beruht auf dem partnerschaftlichen Dialog und dem Erfahrungsaustausch.

<sup>16</sup> Economic growth, economic and social equity, economic and political independence, democratic development, protection of the environment, equality between women and men.

<sup>17</sup> Zwischen den verschiedenen Organisationseinheiten der DEZA sind die Meinungen zum Verhältnis mit den NRO aufgrund unterschiedlicher Aufträge nicht immer einheitlich.

Rechenschaftsabgabe durch die NRO geschieht in den jährlichen Programmdiskussionen (s. Randspalte). Formelle Treffen – ein- bis zweimal pro Jahr – und informelle Treffen – bei Bedarf – zwischen der DEZA und den begünstigten NRO finden auf mehreren Ebenen statt. Programmbeiträge waren bisher damit begründet worden, einerseits die Advocacy-Rolle und die Öffentlichkeitsarbeit der NRO und andererseits ihre operationellen Tätigkeiten zu stärken.

**Externen Evaluierung 2004:** Sie empfiehlt, die Programmbeiträge abzubauen. Die wichtigsten Argumente dafür:

- Sie erschweren die Konzentration und die Ergebnisorientierung der Mittelseinsätze, wie sie das DAC verlangt.
- Sie behindern eher den kritischen Dialog zwischen den Partnern und das Ausüben der Advocacy-Rolle durch die NRO.
- Statt auf Wertschöpfung, sind sie eher auf Überlebenssicherung ausgerichtet.
- Möglicherweise würden auch WTO-Regeln verletzt, wenn Programmbeiträge und Mandatsfinanzierungen gleichzeitig möglich sind.

(Quelle: Mündliche Auskünfte; Draftbericht in Diskussion)

Globalkredite für die Programmbeiträge dauerten bisher 3 Jahre. Neben den Programmbeiträgen werden NRO mit Mandaten beauftragt. Insgesamt fließen rund 25% der bilateralen Mittel der EZA zu schweizerischen NRO. Zu erwähnen ist, dass innerhalb der DEZA die Bereiche EZA, Ostzusammenarbeit und humanitäre Hilfe unterschiedliche Verhältnisse zu den NRO pflegen. Der bei weitem wichtigste Partner ist dabei die EZA.

Das Verhältnis der DEZA zu den schweizerischen NRO ist Gegenstand einer laufenden externen Evaluierung. Ziel der laufenden Diskussion ist die Erarbeitung einer einheitlicheren und umfassenderen Policy. Nach bisher vorliegenden provisorischen Ergebnissen bemängelt die Evaluierung den ungenügenden konzeptuellen Rahmen der Zusammenarbeit und deren fehlende strategische Ausrichtung. Der 'Paradigma-Wechsel' in der EZA – MDG, Monterrey, Doha... – sei bisher in der schweizerischen EZA zu wenig nachvollzogen worden. (s. Randspalte) Im Rahmen der Pflege einer 'Broad Learning Partnership' wird ADA die Möglichkeit haben, die konsolidierten Ergebnisse der laufenden Evaluierung einzusehen (Frühjahr 05).

### Vergleichende Tabelle

**Tabelle 6: Vergleich andere Geber**

	CH	NL	S
Anzahl RV (=Programmbeiträge)	mit 16 NRO	BBF: grosse NRO (2000: 5)	13 Dachorganisationen & Netzwerke
Volumen in EUR	€40 Mio., 2003	€317 Mio. (2000)	€96 Mio. <sup>18</sup>
...in % der bilateralen TZ	10% <sup>19</sup>	11-14% der ODA	9%
Eigenmittelanteil	50% <sup>20</sup>	variabel (bis 0%)	mind. 20%
Laufzeit der RV	3 Jahre	4 Jahre	?
Vorgaben für Projektgrösse	keine	> €100'000	keine
Schriftl. Berichterstattung	jährlich	jährlich	jährlich

### 2.6.5 Kommentar der Evaluierenden

Die Ausgestaltung der öffentlichen Kofinanzierung an NRO ist unterschiedlich geregelt und offenbar ein Ergebnis der Geschichte der EZA in den Ländern, der Struktur der NRO-Szene und der Verankerung und Anerkennung

<sup>18</sup> Nur Kooperation mit dem Süden. 2003 war die bilaterale EZA Schwedens auf SEK 10,680 Millionen budgetiert (=1,1 Mrd. EUR).

Quelle: [www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=3170&a=22956](http://www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=3170&a=22956)

<sup>19</sup> Berechnungsbasis bilden die Beträge für die bilaterale EZA. Im Jahr 2003 betrug diese 566,6 Mio CHF (ca. 378 Mio EUR). Quelle: DEZA/seco, Jahresbericht der Internationalen Zusammenarbeit der Schweiz 2003, Bern.

<sup>20</sup> In der Praxis gibt es eine Spanne von 15 - 75%.

Anteil der Mittel für RV am Gesamtvolumen der EZA Österreichs:

(1) Das Gesamtvolumen der in den RV für das Jahr 2004 vorgesehenen BMaA-Zuschüsse beträgt für 2004 EUR 8,375. (Quelle: Übersicht s. Anhang 5.4)

(2) Die bilaterale EZA ist für 2004 mit 62 Mio. EUR budgetiert (ohne ERP). (Quelle: Dreijahresprogramm 2004-06, Annex 2, Prognoseszenario)

(3) In Prozenten beträgt das Volumen der RV **13,5%**. [(1):(2)x100]

Auf einzelne Perioden bezogen weicht der Wert der tatsächlich getätigten Auszahlungen meistens von den vertraglich vereinbarten Grössen ab.

der NRO in der Zivilgesellschaft sowie der Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem Dritten Sektor. Die Beträge für die Kofinanzierungen bewegen sich um die 10% der bilateralen TZ. Die Wichtigkeit einer Kooperation mit den NRO und deren Rolle wird überall betont, und der spezifische Charakter der Kofinanzierung wird hervorgehoben: Die NRO führen die kofinanzierten Programme in ihrer eigenen Verantwortung durch und haben einen eigenen Gestaltungsraum. Die Kontrolle wird teils über die Einbindung der NRO in strategische und programmatische Diskussionen gesucht, teils wird sie mit standardisierten Evaluationen und regelmässigen externen Audits gewährleistet. Die Rolle der NRO wird vermehrt diskutiert.

Der Bezugsrahmen hat sich in den letzten Jahren wegen der MDG-Verpflichtungen zugunsten der multilateralen Zusammenarbeit verschoben, in die mehr Mittel fliessen sollen. Das Kerngeschäft der Internationalen EZA ist heute der Abbau strukturell bedingter Armut. Die bilaterale Zusammenarbeit muss einen nachweisbaren Beitrag an die Umsetzung der Strategiepapiere zur Armutsreduktion der Empfängerländer leisten. Die RV mit oft kleinräumigen Projekten und einem hohen Grad an Selbstbestimmung geraten dadurch unter den Kohärenzdruck. Die Forderung von Seiten der öffentlichen EZA an die Organisationen der Zivilgesellschaft nach einem unabhängigen Standpunkt, nach Kritikfähigkeit und Innovation steht mit der Forderung nach mehr Kohärenz zwischen den Vorhaben der beiden Sektoren offenbar im Widerspruch. Zur Gestaltung dieses Spannungsverhältnisses braucht es einen Konsens. Wie weit soll der Anspruch an Übereinstimmung gehen, und wie weit Flexibilität erlaubt und erwünscht sein? Wie ist die Kohärenz herzustellen? Wie kann der Double Bind vermieden werden?

Im internationalen Kontext<sup>21</sup> werden Trends in den Beziehungen zwischen der öffentlichen Zusammenarbeit und den NRO beobachtet: Die Aufgabe der Advocacy wird für die NRO wichtiger, der Wissenstransfer verliert dagegen an Bedeutung. Die öffentliche Unterstützung geht vermehrt an Organisationen, die in der Gesellschaft breit verankert sind. Es wird nicht mehr erwartet, dass die nördlichen NRO direkte Leistungen abgeben. Vielmehr sollen sie lokale NRO und Lokalregierungen fördern. Die öffentlichen Geber schauen bei Rahmenvereinbarungen genauer auf die Qualität, das Kosten/Nutzen-Verhältnis und die Wirkung auf die Armutsminderung der angebotenen Leistungen. Öffentliche Ausschreibungen gewinnen an Bedeutung. Vermehrt schauen öffentliche Geber auf die komparativen Vorteile einer NRO, welche ihren 'added value' unter Beweis stellen müssen. Diese Trends verstärken generell den Druck für einen Rollenwechsel bei den NRO. Diese werden im Policy Dialog vermehrt als Partner betrachtet, allerdings nicht als die einzigen Vertreter der Zivilgesellschaft<sup>22</sup>.

Die Behandlung dieser Themen geht über die Evaluierung der RV hinaus. Sie sind aber als Anstoss für eine aktuelle Debatte über den Rollenwechsel der NRO im Spannungsfeld zwischen 'Planungssicherheit', 'Innovation' und 'geschützten Verhältnissen' zu berücksichtigen.



<sup>21</sup> In Ländern wie den Niederlanden, Dänemark, Schweden und Grossbritannien.

<sup>22</sup> Brian Pratt/INTRAC, in einem Workshop in Bern, 8.6.2004

## 3 Perspektiven

### 3.1 Zukünftiger Stellenwert des Instruments innerhalb der OEZA

Die Zusammenarbeit mit den NRO ist dem BMaA und der ADA wichtig und die Rahmenverträge, heute ein gut eingeführtes Instrument der OEZA, werden weiter geführt werden. Anwaltschaft und Kritikfähigkeit der NRO werden auch in Zukunft als notwendige Ergänzung zur staatlichen EZA betrachtet. RV sollen jedoch keine Budgethilfe für NRO sein, sondern den originellen Beitrag der österreichischen Zivilgesellschaft an die EZA verstärken. Die NRO sollten eigene und erkennbare, Sektor bezogene, geographische oder methodische Stärken entwickeln und aus der eher reaktiven und wenig innovativen Rolle, die sie in den letzten 15 Jahren oft gespielt haben, heraus treten. Das BMaA erwartet von ihnen eine aktivere Gestaltung ihrer Rolle. Das BMaA ist gegen einen ‚Verteilungsautomatismus‘, auch falls es den erwarteten Mittelzuwachs für die OEZA ab 2005/06 gibt. Im Rahmen der Zusammenarbeit ‚Wirtschaft und Entwicklung‘ werden auch Firmen vermehrt Partner der OEZA werden.<sup>23</sup>

Eine NRO hat sich im Gespräch für eine grundsätzliche Neugestaltung des Instrumentes der RV ausgesprochen. Als neues Konzept der Kofinanzierung sieht sie die so genannte „Strategische Partnerschaft“. Dabei würden die NRO aufgewertet und beteiligten sich stärker an der Mitgestaltung von Strategien, Länderprogrammen etc., indem sie ihre Erfahrungen und ‚best practices‘ einfließen lassen. Der Zuschuss der ADA an die NRO betrüge in diesem neuen Modell zwischen 2 bis 50 %, je nach dem, wie stark sich ein Projekt mit den geographischen und sektoriellen Ausrichtungen der ADA deckte.

### 3.2 Übersicht über zu klärende Fragen

Die folgende Tabelle umfasst als Übersicht den Katalog von offenen Fragen, die bei Verbesserung des Instruments zu klären wären. Er bildet die Grundlage für die Folgerungen und Empfehlungen der Evaluierenden. (s. 4. Kap.)

**Tabelle 7: Übersicht offene Fragen**

Problematik	offene Fragen
<b>INSTITUTIONELLES DESIGN</b>	
NRO Policy / Ziel des Instrumentes	Welches sind die Ziele der Zusammenarbeit mit NRO? RV zur Erreichung der entwicklungspolitischen Ziele der OEZA? Als Beitrag zu den MDGs? Oder geht es um direkte Budgethilfen an die NRO (Subvention)?
Auswahl der NRO	Nach welchen Kriterien werden RV vergeben? Und wann können RV beendet werden?
Programmansatz	Soll mehr Aufmerksamkeit auf die strategische Ausrichtung der RV gelegt

<sup>23</sup> Das entsprechende Papier hat prompt die AGEZ Ende Juni 04 veranlasst, an das BMaA 80 kritische Fragen zu richten!

	und dafür bei der Gestaltung der Jahresprogramme mehr Freiraum gewährt werden?
Fördersumme	Nach welchen Kriterien wird die Höhe der Fördersumme definiert? Soll eine Mindesthöhe für Fördersummen bestimmt werden?
<b>RELEVANZ FÜR KOHÄRENZ</b>	
Inhaltliche und geographische Kohärenz	Wie stark werden künftig Länderprogramme berücksichtigt? Wie stark nationale Strategien? Sollen in den RV Angaben zur strategischen Ausrichtung, der Zielsetzung und den Umrissen des Programms gemacht werden? Wie kann ihre Umsetzung garantiert werden? Wie viel Gespräch zwischen den NRO und den Desks braucht es für die Länderkohärenz?
Grösse der Projekte	Soll eine Mindestgrösse für Projekte festgelegt werden?
Nothilfe und OZA	Sollen die Nothilfe und die OZA in die RV aufgenommen werden?
Steigerungen und Ausweitung	Können in der Zukunft Steigerungen der bestehenden RV vorgenommen werden? In welcher Höhe? Auf wie viele zusätzliche NRO soll das Instrument ausgedehnt werden? Wie hoch soll der Anteil der RV grundsätzlich am Gesamtvolumen der OEZA sein?
<b>EFFEKTIVITÄT UND EFFIZIENZ</b>	
Zielerreichung	Sind die Ziele der RV adäquat? Wie kann zur besseren Zielerreichung beigetragen werden?
Vertragssicherheit	Lassen sich die Kündigungsfristen verlängern?
<b>KONSISTENZ DES INSTRUMENTS</b>	
Abläufe und Termine	Sind die Termine für Vertrag und Zahlungen sinnvoll geregelt? Wie wird sichergestellt, dass die Termine eingehalten werden? Welche Punkte gehören in die Antragsstellung?
Eigenmittelanteil	Wie hoch sollen Eigenmittelanteil sein? Was gilt als Eigenmittel?
Globalbereich	Nach welchen Kriterien erhält eine NRO wie viel Globalbereich?
Verlängerungen	Wie werden Verlängerungen der RV gehandhabt? Wie die Übergänge zu einer neuen RV?
Audits & Dienstreisen	Wie werden Audits geregelt und wie werden sie abgerechnet? Wie werden Dienstreisen finanziert? Wann über Projektkosten? Wann über Projektbegleitaufwand?
<b>STEUERUNG UND PROJEKTIMPLEMENTIERUNG</b>	
Kompetenzen & Kapazitäten	Wie werden die Kompetenzen der Kobüs und der Desks der ADA unter Berücksichtigung ihrer Kapazitäten geregelt? Wer hat welche Entscheidungsgewalt? Wie sind die Kommunikationswege?
Evaluierungen, Qualitätssicherung	Wie werden Evaluierungen des Instruments künftig gehandhabt? Wie Evaluierungen auf Projektebene? Ist es sinnvoll, das jährlich Programmgespräch in zwei Termine aufzuteilen, vorab das wirkliche inhaltliche Programmgespräch, dann das Gespräch über die vorgelegten Projekte?
Berichterstattung	Wie sollen die Formate aussehen? Wie die inhaltlichen Anforderungen? Welche Sprachen sind zugelassen?
Datenbank	Wie kann die Erfassung der Projekte für die ADA Datenbank gewährleistet werden? Gibt es Projektübersichten für die Kobüs? Wie für die DAC Datenbank?
Neues Format & Übergang	Soll ein einheitliches Format für künftige RV erstellt werden? Wie soll der Übergang zu neuem Format und Abläufen aussehen?



---

## 4 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

---

Die Evaluierung kommt zum Schluss, dass das Instrument von den verschiedenen Seiten kaum in Frage gestellt wird. Die Ziele der RV sind zwar nicht vollständig, aber weitgehend erreicht worden. Das Instrument selber ist seit seiner Einführung Veränderungen unterzogen worden. Die heutige Praxis ist nicht einheitlich. Eine Harmonisierung wird allseits gewünscht. Dieser Konsens bezieht sich auf die Modalitäten der RV, nicht aber auf die Herstellung der Kohärenz mit den programmatischen Vorgaben bezüglich der Sektoren und geographischen Schwerpunkte der OEZA. Diese Vorgaben sind weit gefasst und de facto liegen die meisten der innerhalb von RV implementierten Projekte innerhalb derselben. Die entwicklungspolitischen Ziele der OEZA werden von allen Partnern als Orientierungsrahmen akzeptiert.

Die NRO mit RV sind bestrebt, die Vertragssicherheit für sich zu verbessern. Ein Automatismus im Sinne geschützter Verhältnisse wird jedoch von ADA und BMaA nicht gewünscht. Sie erwarten innovative NRO, die sich den heutigen Bedürfnissen anpassen.

Der prozentuale Anteil der Mittel für Kofinanzierungen am Gesamtvolumen für Technische Zusammenarbeit entspricht dem anderer Geberländer (CH, NL, S).

Die Empfehlungen der Evaluierung folgen folgender Linie:

- Das Instrument der RV mit NRO soll beibehalten werden. Es erlaubt eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen dem BMaA, der ADA und der österreichischen Zivilgesellschaft, ist nützlich im Aufbau der Zivilgesellschaft im Süden und entspricht politischem Realismus.
- Es gibt zwei Ebenen von anzustrebenden Veränderungen: eine kurzfristige und eine längerfristige.
- Die kurzfristige Ebene betrifft Anstrengungen zur Harmonisierung der einzelnen RV. Eine einheitlichere Praxis was die verschiedenen Modalitäten in den RV betrifft, ist notwendig.
- Die längerfristige Ebene betrifft Möglichkeiten für weitergehende Harmonisierungen im Sinne eines verstärkten Programmansatzes. Dazu gehört ein für die ADA unerlässlicher Policy-Rahmen, der die Vorgaben für die Zusammenarbeit zwischen der staatlichen und der privaten Österreichischen EZA für eine festgelegte zeitliche Periode und insbesondere auch das Verhältnis der RV zu den MDGs und PRSPs festhält. Dieser Rahmen ist von einer eigenen Budgetlinie begleitet.
- Es ist zudem zu prüfen, ob ein für alle RV einheitlicher Beginn und Abschluss, das PCM der Budgetlinie durch die ADA vereinfachen und die Wirksamkeit der RV verstärken würde.
- Die Frage nach dem Grad der notwendigen Kohärenz der Aktivitäten innerhalb der RV mit den sektoriellen und geographischen Vorgaben der OEZA, sowie mit nationalen Programmen, internationalen Strategien wie PRSPs, etc. soll im Dialog zwischen der ADA und den NRO kontinuierlich geprüft und verbessert werden. Wenn immer möglich, geschieht dies am besten durch die Auseinandersetzung mit konkreten Verhältnissen in

den Programmländern zwischen den Kobüs und den Vor-Ort-Stellen der NRO.

- Das Instrument der RV soll nicht zu geschützten Verhältnissen führen, in denen einige NRO automatisch Anspruch auf Mittel der ADA erhalten. Es soll prinzipiell allen NRO offen stehen, welche die Zugangsbedingungen erfüllen.
- Die Prüfung der Qualität der Projekte einerseits und der einzelnen Rahmenvereinbarungen andererseits ist notwendig. Evaluierungen von Projekten werden durch die NRO selbst vorgenommen (bzw. durch deren externe Konsulenten), die Ergebnisse werden der ADA zur Verfügung gestellt. Zudem werden regelmässig einzelne Rahmen durch die Evaluationsabteilung der ADA evaluiert. Es muss der ADA möglich sein, bei unzureichender Qualität angemessen reagieren zu können.

## 4.1 Institutionelles Design

### 4.1.1 Policy / Ziel der RV

Der bisher geltende Rahmen für die Zusammenarbeit der öffentlichen EZA mit den NRO (und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft) ist für die ADA nicht genügend klar. Sie kann daraus nicht eindeutige Vorgaben für die operationelle Ausgestaltung ihres Verhältnisses mit den NRO und der einzelnen RV ableiten. Andererseits ist sie auch nicht legitimiert, ohne Auftrag des BMaA eine entsprechende Politik zu formulieren.

Besonders aufgrund der Verpflichtungen, welche die Regierungen im Rahmen der MDGs und der internationalen Folgekonferenzen sowie gegenüber PRSPs eingegangen sind, ist der Druck, auch die RV stärker den Zielen und Programmen der öffentlichen OEZA unterzuordnen, stark angestiegen. Die 'Bündelung der Kräfte' wird vom BMaA auch als Notwendigkeit zur Erreichung der Ziele ausdrücklich erwähnt (Dreijahresprogramm, S.8).

#### Empfehlungen

- (1) Das BMaA/VII formuliert die Kooperationspolitik des Ministeriums mit Akteuren der Zivilgesellschaft (NRO, Universitäten, Privatfirmen, Gewerkschaften, Netzwerke, etc.).
- (2) Innerhalb dieser Kooperationspolitik formuliert das BMaA zusammen mit der ADA den Policy-Rahmen für den Umgang mit RV und definiert darin das Verhältnis der öffentlichen EZA zu NRO, mit denen ein RV abgeschlossen wird.<sup>24</sup>
- (3) Die strategische Ausgestaltung der RV basiert neu auf einem Programmansatz. ADA und NRO einigen sich zu Beginn einer Programmphase auf Programmziele, zu deren Erreichung die einzelnen Projekte beitragen müssen. Bei der Gestaltung der Jahresprogramme wird den NRO dagegen mehr Freiraum gewährt.
- (4) Der Policy-Rahmen ist die Grundlage für das die RV betreffende Arbeitsprogramm von ADA (mit gleicher Dauer wie die RV).

<sup>24</sup> Inhaltlich sollte dieser Rahmen enthalten: eine generelle Aussage zum Verhältnis der öffentlichen EZA zu Organisationen, mit denen eine RV abgeschlossen wird, eine Zielformulierung und die Festlegung der Zielgruppe die Festlegung der förderwürdigen Themen, die Modalitäten und Abläufe, die Qualitätssicherung und Evaluierung.

#### 4.1.2 Auswahl der NRO / Höhe Fördersumme

Die Definition von Kriterien, nach welchen NRO für RV ausgewählt werden, ist Teil der Politik, die mit dem Instrument der RV verfolgt wird. Es gibt keine Gründe gegen einheitliche Zugangskriterien zur Budgetlinie für RV sowie gegen Kriterien zur Festlegung der Fördersumme. Allenfalls kann die ADA der reell existierenden Situation insofern Rechnung tragen, als sie für H3000 andere Kriterien definiert als für alle anderen österreichischen NRO – oder Organisationen der Zivilgesellschaft insgesamt. Die wichtigste Differenz könnte hier im Eigenmittelanteil liegen, wobei noch präzisiert werden muss, was als Eigenmittelanteil gilt.

Die Auswahl muss auf folgenden Kriterien basieren: gemeinsame Zielsetzung, Eigenmittel-Beitrag, bestehende Vertrauensbasis (mehrjährige erfolgreiche Zusammenarbeit), Verankerung in der Zivilgesellschaft, Integrität der NRO (transparentes Rechnungswesen insgesamt; geprüfter und veröffentlichter Jahresbericht), effiziente Umsetzung bisheriger RV.

##### Empfehlung (5)

Die ADA definiert in Zusammenarbeit mit dem BMaA im Policy-Rahmen einheitliche Zugangskriterien zur Budgetlinie der RV und transparente Entscheidungsabläufe inklusive Kriterien zur Bestimmung der Höhe der Fördersumme. Die ADA definiert zudem mit den NRO was als Eigenmittel-Beitrag gilt.

#### 4.2 Relevanz für Kohärenz

##### 4.2.1 Inhaltliche und geographische Kohärenz

An der Verbesserung der Kohärenz in der OEZA muss kontinuierlich gearbeitet werden. Dabei werden verschiedene Kohärenzebenen unterschieden: a) die Ziele und Prinzipien, die Sektorentscheidungen und geographischen Schwerpunktsetzung der OEZA, b) Kohärenz mit bestehenden Landes-, Regional- und Lokalprogrammen zur Erreichung der MDGs (z. B. PRSPs) und c) kohärente Programme der NRO. Wichtigste Ebene ist die Kohärenz in Sinne von a). Wir sind der Ansicht, dass sich kohärentes Verhalten der NRO nicht verordnen lässt (durch Androhen von Sanktionen etc.). Dagegen wächst das Engagement, wenn Kohärenzvorgaben bekannt sind, einleuchten und den eigenen Vorstellungen weitgehend entsprechen. Der kritische Dialog darüber muss deshalb von der ADA organisiert und gefördert werden.

##### Empfehlung (6)

Um diesen Dialog sicherzustellen finden verschiedene Treffen statt:

- (a) Jährliches Treffen in Wien zwischen ADA und den einzelnen NRO zur Verhandlung der Jahresprogramme. Zusätzliche Agenda: Der strategische Rahmen für die nächsten 3 Jahre wird festgelegt. Dieser Rahmen ist dann Basis für die Jahresverträge.
- (b) Programmgespräch in den Schwerpunktländern zwischen dem ADA-Kobü mit NRO-VertreterInnen vor Ort im Zeitraum Juli bis September. Agenda: Gegenseitige Information über den Verlauf der Programme und Projekte und Diskussion möglicher Synergien sowie der geplanten Jahresprogramme der NRO.

#### 4.2.2 Nothilfe & OZA

In Bezug auf die Berücksichtigung von Nothilfe-Massnahmen in RV sind wir eher skeptisch eingestellt aufgrund ihres Charakters. Sie betreffen eine von der EZA verschiedene Problematik, haben eine andere innere Logik, brauchen viel Flexibilität und Schnelligkeit in der Hilfeleistung. Dagegen sollte administrativ zwischen der Ostzusammenarbeit und der Südzusammenarbeit kein Unterschied gemacht werden.

##### Empfehlung (7)

Nothilfe wird nicht in die RV aufgenommen. Es wird dafür ein eigenständiges Instrumente geschaffen. Umwidmungen im Falle von Katastrophen in Projektgebieten sind nach wie vor möglich.

Die OZA wird nur dann in die RV aufgenommen, wenn dazu zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden.

#### 4.2.3 Steigerung und Ausweitung

Eine wichtige Frage bezüglich der künftigen Ausrichtung des Instrumentes RV betrifft den Anteil der Kofinanzierungen am Gesamtvolumen der OEZA. Sie ist u. a. deshalb nicht unwichtig, weil sich weitere Kandidaten für RV bewerben, was bei einem unveränderten Budgetrahmen kleinere Beiträge pro RV nach sich ziehen könnte. Zum jetzigen Zeitpunkt stehen neue RV mit ca. vier Organisationen zur Diskussion. Folgende Überlegungen müssen bei einer Ausweitung des Teilnehmerkreises jedoch angestellt werden:

- Werden die RV ausgeweitet ohne das Gesamtbudget der OEZA zu erhöhen, so geschieht diese Ausdehnung auf Kosten von anderen Instrumenten der OEZA.
- Innerhalb der RV werden heute vor allem kleine bis mittelgrosse Projekte durchgeführt und kaum grosse Projekte. Eine Ausweitung des Instrumentes wird diesen Zug verstärken.
- Durch die erhöhte Freiheit, die den NRO bezüglich geographischer und sektorieller Ausrichtung in den RV gewährleistet wird, erhält die Frage nach der Kohärenz mit den entwicklungspolitischen Zielen und Strategien noch mehr Gewicht.
- Die internationale Forderung nach Bündelung der Kräfte und Ressourcen in der EZA zur Erreichung der MDG und der Ziele der PRSPs ist durch einen Zuwachs von Mitteln für Kofinanzierungen schwieriger zu erfüllen als mit voll öffentlich finanzierten Projektaufträgen, die in den österreichischen und internationalen Programmrahmen passen müssen.

##### Empfehlung (8)

Wir empfehlen der OEZA, das bisherige Finanzvolumen für Rahmenvereinbarungen anteilmässig in etwa beizubehalten. (Budget 2004: 13,5%)

## 4.3 Effektivität und Effizienz

### Zielerreichung

Die Ziele 1) *Einfache und allen Akteuren bekannte Abläufe*, 2) *Gewährleistung der Planungssicherheit*, 3) *Gewährleistung der Vertragssicherheit für die eingesetzten MitarbeiterInnen* und 4) *Verbesserung der Flexibilität allgemein* erscheinen uns sinnvoll und angebracht. Ziel 5) *Sicherstellung einer raschen und flexiblen Aktionsfähigkeit im Falle von Notmassnahmen* erscheint uns aus dem unter 4.2 Nothilfe und OZA erwogenen Gründen nicht adäquat<sup>25</sup> (siehe Empfehlung (7)).

Um Ziel 1) vollständig zu erfüllen, bedarf es klarer definierter Abläufe und deren Einhaltung. (siehe auch Empfehlungen unter 4.4) Um Ziel 2) zu erfüllen, müssen wiederum Abläufe und Termine eingehalten werden. Ausserdem ist zu prüfen, ob die gesetzlichen Bedingungen die Verlängerung der Kündigungsfrist erlauben. Dasselbe gilt für Ziel 3). Ziel 4) wird heute erfüllt, mit dem Vorbehalt der NRO, die befürchten, die inhaltliche Einmischung durch die ADA könnte in Zukunft zunehmen und ihre Flexibilität beeinträchtigen.

### Empfehlung (9)

ADA und BMaA klären ab, ob es unter den neuen gesetzlichen Bedingungen möglich ist, die Kündigungsfrist zu verlängern. Das Resultat wird den NRO kommuniziert.

## 4.4 Konsistenz des Instruments

### 4.4.1 Abläufe und Termine

### Empfehlung (10)

Die ADA definiert zusammen mit den NRO Abläufe und Termine, die von beiden Seiten eingehalten werden können. Die ADA definiert zudem in einem Formular, welche Punkte in der Antragsstellung durch die NRO berücksichtigt werden müssen.

### 4.4.2 Eigenmittelanteil

Die Bestimmung der Höhe des Eigenmittelanteils und die Festlegung dessen, was unter Eigenmittelanteil fällt (nicht monetäre Leistungen? Mittel, die im Projektland generiert werden? Mittel aus anderen öffentlichen Quellen?), sollte im Policy-Rahmen des BMaA erfolgen.

### 4.4.3 Globalbereich

Aus Gründen der Kohärenz mit den entwicklungspolitischen Zielen der OEZA empfehlen wir, den Globalbereich nicht über den heute möglichen Anteil auszudehnen. Aus Gründen der Transparenz empfehlen wir jedoch, Kriterien zu definieren, nach denen die Höhe des Globalbereichs festgelegt wird.

---

<sup>25</sup> Es sei denn, es handelt sich um Notmassnahmen innerhalb des Projektes, welche jedoch durch die gegebenen Flexibilität sowieso abgedeckt sind.

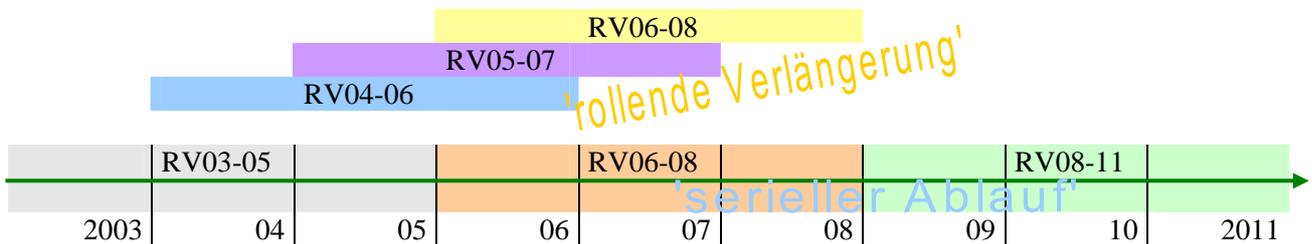
**Empfehlung (11)**

Der Zugang zum Globalbereich wird nicht ausgedehnt. Für den Zugang zum Globalbereich definiert die ADA Kriterien und beachtet dabei die Vorgaben im Dreijahresprogramm<sup>26</sup>.

**4.4.4 Verlängerungen und Erneuerungen der RV**

Eine rollende Vertragsverlängerung besteht in einer möglichst fließenden und automatischen Verlängerung der RV. Dies führt u. a. dazu, dass die verschiedenen RV unterschiedliche Laufzeiten haben, was ein PCM des Gesamtinstrumentes erschwert. Ein serieller Ablauf – alle RV werden in Zeitblöcken gepackt – hingegen enthält eine klare Programmstruktur mit entsprechender Programmzielsetzung, deren Erreichung am Ende des Programms evaluiert wird. Die Ergebnisse dieser Evaluation zeigen, ob mit einer Organisation erneut eine RV abgeschlossen wird, aber auch, ob das Instrument insgesamt die gemeinsamen Programmziele erreicht hat. Die Niederlande wenden ein ähnliches Vorgehen an: Eine Budgetlinie für Kofinanzierungen durch RV wird für einen festgelegten Zeitraum (NL: 3 Jahre) geöffnet. Sie finanziert die Umsetzung der von der Regierung formulierte Policy für diesen Zeitraum. Zu einem Stichtatum müssen die Kofinanzierungsbegehren eingegeben werden. Ein serieller Ablauf mag einen Nachteil bedeuten, wenn sich die Laufzeit der Projekte nicht mit der Laufzeit der RV deckt.

**'Rollende Vertragsverlängerung' oder serieller Ablauf von RV?**



**Empfehlung (12)**

Um das PCM der RV zu erleichtern empfehlen wir der ADA zu prüfen, ob die klare Begrenzung der Laufzeit von RV, gekoppelt mit einer entsprechenden Kofinanzierungs-Policy und einer möglichst gesicherten Budgetlinie über diese Laufzeit, möglich und realistisch ist.

<sup>26</sup> siehe Dreijahresprogramm 2004-2006, S. 65

#### 4.4.5 Audits & Dienstreisen

##### Empfehlung (13)

Wenn ADA systematisch externe Audits verlangt werden, sollen diese nicht über das Entgelt für die Projektbegleitung finanziert werden. Die ADA prüft, ob die bestehende Regelung dahingehend abgeändert werden kann.

In Bezug auf die Dienstreisen zur Projektbegleitung prüft die ADA, wie die bestehende Regelung vereinheitlicht werden kann und ob die Finanzierung neu geregelt werden muss.

### 4.5 Steuerung und Projektimplementierung

#### 4.5.1 Kompetenzen und Zuständigkeiten

Die Abläufe und Kompetenzen in Bezug auf die RV müssen innerhalb der ADA klar geregelt werden. Wenn die Länderprogramme vermehrt als operationeller Bezugsrahmen gelten, macht es Sinn, die Dezentrale dafür zu stärken. Die Kobüs sollen systematisch über die Rahmenvereinbarungen informiert werden, in Abstimmung mit dem Desk in Wien immer zu den Jahresverträgen Stellung nehmen und diese Stellungnahme sollen bei den Verhandlungen auch prominent behandelt werden. Wir sprechen hier nur von den Programmländern und lassen die Vorgänge im Globalbereich aus.

##### Empfehlung (14)

Die ADA legt die Art der Beteiligung an den Arbeitsschritten für RV und Jahresverträge intern fest. Das PCM der RV liegt prinzipiell im Ressort der NRO-Kooperation. Die Kobüs werden systematisch über die RV informiert. Das PCM der Jahresverträge liegt, was die einzelnen Programmländer betrifft, bei den Tandems (Kobü/Desks). In diesem Sinn geben die Kobüs immer eine Stellungnahmen zu den Jahresverträgen ab. Die neuen Aufgaben sind im Pflichtenheft der KoordinatorInnen festzuschreiben und bei der Organisation der Kobüs zu berücksichtigen.

#### 4.5.2 Evaluierungen

Zulassungs-Kriterien wie ‚Armutorientierung‘, ‚Integrität‘, ‚Effizienz‘, müssen mit Indikatoren operationalisiert werden und brauchen eine entsprechende Qualitätskontrolle und Evaluierung.

##### Empfehlung (15)

ADA und die NRO mit RV legen gemeinsam die Verfahren für die Qualitätskontrolle und die Evaluierung der Jahresverträge und der RV fest.

Das PCM der Einzelvorhaben (Projekte) liegt vollständig in den Händen der NRO, die ADA wird über die Ergebnisse informiert. Die ADA darf stichprobenweise Überprüfungen auf der Projektebene vornehmen. Am Ende einer Programmphase werden die Programme der einzelnen NRO hinsichtlich der Erreichung der Programmziele (siehe Empfehlung 3) extern evaluiert; die Ergebnisse fließen in den Entscheid ein, ob eine NRO weiterhin in Genuss einer RV kommt.

Das PCM der Budgetlinie RV ist Sache der ADA.

### 4.5.3 Berichterstattung

#### Empfehlung (16)

Die NRO berichten jährlich in schriftlicher Form über die Vorhaben in den Jahresverträgen und die dabei erzielten Wirkungen. Die Berichterstattung orientiert sich am Erfordernis der Einfachheit, der Nachvollziehbarkeit und der Kohärenz mit dem Planungspapier.

ADA legt die zugelassenen Berichtssprachen fest. Berichte sind künftig nur noch elektronisch beizubringen.

### 4.5.4 Datenbank

#### Empfehlung (17)

Die NRO erhalten eine Formatvorlage für die Einreichung der Projekte, sodass dann auch die Eingabe in die FDB rasch erfolgen kann (auch für Herbst 04 schon wichtig). Die FDB erhält neue 'Features', z. B. um die Kurzinformationen über Subprojekten erstellen zu können.

## 4.6 Empfehlungen für die nächsten Schritte

Die Evaluierung der Rahmenvereinbarungen soll als Teil eines Prozesses verstanden werden, dessen wichtiger Bestandteil der Dialog zwischen der OEZA und der NRO-Szene ist. Der wichtigste Grund dafür sind die organisatorischen Veränderungen in der OEZA. In einem weiteren Kontext geht es auch um neue Rollenfindung für die NRO. Dieser Anpassungsprozess wird sich über einen längeren Zeitraum ziehen. Er birgt ein grosses Potential an Verbesserungsmöglichkeiten in den RV und zur Verstärkung der Kohärenz. Er kann des Weiteren die NRO beim Auffinden einer neuen, heute in der EZA gefragten Rolle unterstützen und eine dynamische Kooperationskultur zwischen dem öffentlichen Partner und dem Dritten Sektor fördern.

Das erste Ereignis darin bildete die Vorstellung und Diskussion der zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Ergebnisse dieser Evaluierung, am 2. September 2004<sup>27</sup>.

#### Empfehlung (18)

Die ADA lädt die NRO ein, an diesem Prozess teilzunehmen. Die ADA schlägt die Agenda dafür vor und strukturiert den Prozess.

**DANK:** Wir danken der Verantwortlichen für die NRO-Kooperation in der ADA für ihre aufmerksame und sachorientiert Begleitung unserer Arbeit und allen Interview-PartnerInnen in der ADA, den neun NRO, der Sektion VII des BMaA und der Kobüs/Vor-Ort-Stellen (Nicaragua, Uganda) für ihre bereitwillige und offene Auskunft über ihre Erfahrungen mit dem Instrument sowie für ihre Anregungen. Wir wünschen allen weiterhin eine gute Zusammenarbeit im Dienste der Bekämpfung von Armut und einer gemeinsamen Entwicklung der internationalen Gemeinschaft.

Zürich/Biel, September 2004 – BGI/JPW

<sup>27</sup> Inhalt dieser Veranstaltung sowie definierte nächste Schritte siehe Anhang 5.6n