

Zusammenfassung

Hintergrund der Evaluierung

Die Unterstützung von Entwicklungspolitischer Kommunikation und Bildung in Österreich ist Bestandteil der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA). Sie ist im Bundesgesetz über Entwicklungszusammenarbeit (2002) verankert, und in den jeweiligen Drei-Jahres-Programmen der OEZA und den jährlichen Arbeitsprogrammen des Referats für Entwicklungspolitische Kommunikation und Bildung in Österreich (EPOL) begründet.

Mit der Gründung der Austrian Development Agency (ADA) im Jahr 2004 wurde das Projektmanagement und die Unterstützung von Projekten im Bereich der Entwicklungspolitischen Kommunikation und Bildung aus der Gesellschaft für Kommunikation, Entwicklung, dialogische Bildung (KommEnt) – die diese Aufgabe bis dahin im Auftrag des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten, dem Vorläufer des Bundesministeriums für Europa, Integration und auswärtige Angelegenheiten / BMeiA, übernommen hatte – ausgegliedert und in die ADA integriert. Im Jahr 2011 wurden die ADA Referate „Entwicklungspolitische Kommunikation und Bildung in Österreich“ (EPOL) und „NRO-Kooperation International“ zu einer „Abteilung zur Förderung der Zivilgesellschaft“ (FZG) zusammengeführt.

Im Juli 2009 veröffentlichte die ADA eine Strategie zur „Entwicklungspolitische(n) Kommunikation und Bildung in Österreich“, die das bis dahin gültige „Unterstützungsprogramm für die Entwicklung von Informations-, Bildungs-, Kultur- und Öffentlichkeitsarbeit“ ablöste.

Die Strategie nennt eine Reihe von mittelfristig aufzugreifenden Themenstellungen, wie Globales Lernen, Menschenrechte, Gleichberechtigung, Frieden, Welthandel / fairer Handel, sowie soziale Verantwortung von Unternehmen vor. Dazu wurden in einigen Jahren zusätzliche Themenschwerpunkte (z. B. Wirtschaft als Partner im Jahr 2014, Migration und Entwicklung in 2013) hinzugefügt.

Gegenstand dieser Evaluierung ist die Strategie der Entwicklungspolitischen Kommunikation und Bildung und deren Umsetzung durch das Referat EPOL. Sie untersucht die Bedeutung von Entwicklungspolitischer Kommunikation und Bildung für die verschiedenen Beteiligten, und die organisatorischen Rahmenbedingungen in denen EPOL arbeitet. Die Evaluierung soll dazu beitragen, verschiedene Interessengruppen (BMeiA, ADA, Kooperationspartner, Vertragspartner und der Öffentlichkeit) zu informieren und den Arbeitsbereich für alle Beteiligten verständlicher zu machen.

Methodisches Vorgehen

Die Durchführung dieser Evaluierung wurde von der ADA Stabsstelle Evaluierung beauftragt und betreut. Die Evaluierung wurde in Übereinstimmung mit den OECD / DAC - Qualitätsstandards für die Entwicklungsevaluierung durchgeführt. Die Durchführung gliederte sich in drei Phasen:

1. In der ersten Phase (Dezember 2013 – Januar 2014), sichteten und prüften die Gutachter alle relevanten strategischen und operativen Unterlagen, und erstellten eine Übersicht über das Portfolio der durch die Abteilung geförderten Projekte von 2006 bis 2013. Es wurden Kriterien für die Auswahl einer kleineren Zahl von geförderten Projekten erarbeitet, die als Fallstudien für die Evaluierung vorgeschlagen wurden. Diese wurden mit der Referenzgruppe im Januar 2014 abgestimmt.
2. Während der zweiten Phase (Januar 2014 – März 2014), wurde eine Stichprobe von 12 Interventionen für eine eingehende Bewertung ausgewählt. Zahlreiche Dokumente wurden konsultiert, 62 Akteure direkt befragt und eine Online-Befragung wurde

durchgeführt. Ergänzend zur Prüfung von Unterlagen und Interviews mit österreichischen Akteuren, prüfte das Evaluierungsteam auch strategische Dokumente auf der europäischen Ebene. Durch Interviews und Dokumentenstudien wurden die Erfahrungen unterschiedlicher Akteure im Bereich Entwicklungspolitische Kommunikation und Bildung in zwei Ländern (vor Ort in Portugal und Interviews in Irland), die als einigermaßen vergleichbar zu Österreich angesehen werden können, erhoben.

3. In der dritten Phase (März 2014 – April 2014) wurden die wichtigsten Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen erarbeitet.

Um die Evaluierungsfragen zu beantworten verwendeten die Gutachter einen **Methoden-Mix** bestehend aus Dokumentenprüfung, semi-strukturierten Interviews, Online-Befragung und Beobachtung. Durch Datentriangulation und die gleichzeitige Verwendung verschiedener Methoden konnte sich das Team sowohl auf quantitative als auch qualitative Daten stützen und diese bewerten.

Wichtige Ergebnisse

Die Portfolio Analyse anhand der Daten aus der Finanzdatenbank zeigt, dass die rund 36 Millionen Euro, die ADA EPOL in den Jahren 2006 bis 2013 für die Förderung Entwicklungspolitischer Kommunikation und Bildung zur Verfügung standen, wie folgt verteilt wurden:

- Bei weitem die meisten, fast die Hälfte der verfügbaren Mittel, flossen in den Bereich Bildung, Begegnung und Globales Lernen (48%);
- Der zweitgrößte Bereich ist Wissenschaft und Publizistik, auf den etwas weniger als ein Viertel der Gesamtressourcen (24%) entfielen;
- Der Rest wurde für Kampagnen und Anwaltschaft (14%), Kultur und audiovisuelle Medien (11%) und die EU-Co-Finanzierung (3%) verwendet.

Die drei größten Empfänger (Partnerorganisationen von EPOL) sind Südwind, ÖFSE, die Österreichische Forschungsstiftung für internationale Entwicklung, und VIDC, das Wiener Institut für Internationalen Dialog und Zusammenarbeit.

Das Thema Entwicklungspolitische Kommunikation und Bildung ist in der ADA gut positioniert, das Referat verfügt über ein funktionierendes Netzwerk in Österreich. Es hat in den letzten Jahren wichtige Impulse (in Bezug auf Inhalte und Organisationsentwicklung) an österreichische und europäische Organisationen der Zivilgesellschaft, und in verschiedenen einschlägigen Foren in Europa gegeben. Das Referat ist auf nationaler Ebene sichtbar, und auf internationaler (europäischer) Ebene vertreten. EPOL hat, zusammen mit den österreichischen Organisationen der Zivilgesellschaft, erfolgreich Lobbyarbeit geleistet und letztlich verhindert, dass Budgets für diesen Arbeitsbereich reduziert werden. Das Referat ist Teil der ADA und wird von Nichtregierungsorganisationen (NROs) als wesentlicher Bestandteil der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit wahrgenommen.

Die 2009 veröffentlichte Strategie für Entwicklungspolitische Kommunikation und Bildung ist **relevant**. Sie deckt alle Aktivitäten, die von EPOL vor und nach der Ausarbeitung der Strategie durchgeführt und unterstützt wurden, ab. Allerdings sind der Zweck und der Geltungsbereich der Strategie nicht ausreichend klar formuliert.

Im Hinblick auf **Effizienz**, stellt die Evaluierung fest, dass Partner bei der Vorbereitung und Präsentation von Projekten effizient unterstützt werden. MitarbeiterInnen von EPOL sind direkt an der Entscheidungsfindung über Projekte und bei der Projektvorbereitung durch die Partner beteiligt (sowohl inhaltlich als auch administrativ). Die inhaltliche Unterstützung nimmt im weiteren Projektzyklus ab und wird stärker administrativ. Die Beziehungen zwischen EPOL MitarbeiterInnen und Partnern sind gut, unterstützend und kooperativ.

Die Untersuchung der **Effektivität** der Arbeit von ADA EPOL und den Partnern zeigte, dass verstärkte Anstrengungen unternommen wurden, um eine höhere Anzahl von Menschen und neue Zielgruppen zu erreichen. EPOL und Partner sehen die Notwendigkeit, ihre traditionellen Zielgruppen zu erweitern und neue Ansätze zu suchen. Allerdings schränken, zusätzlich zu dem begrenzten finanziellen Spielraum, zunehmende langfristige Verpflichtungen in größeren Projekten, die Unterstützung von laufenden Einrichtungen oder die Förderung von Stellen in Organisationen, den Handlungsspielraum und die Flexibilität von EPOL ein. Dadurch wird auch der Zugang zu Fördermitteln für neue Partner erschwert.

Vorhandene Potenziale, wie die Fachausschüsse, werden nicht in vollem Umfang genutzt. Potentielle Synergien, die durch die Integration von EPOL in die ADA vorhanden sind, werden nicht vollends ausgeschöpft. Die Zusammenarbeit zwischen EPOL und anderen ADA Fach- und Länderreferaten könnte deutlich intensiviert werden.

Größere Bedenken gibt es bezüglich der Monitoring und Evaluierungssysteme auf allen Ebenen. Monitoringsysteme und Evaluierungen konzentrieren sich zu sehr auf Aktivitäten, Indikatoren für die Ergebnis- und Wirkungsmessung sind eher qualitativ und beschreibend, zudem ist die Durchführung von Evaluierungen nicht obligatorisch.

Gute Fortschritte konnten bei der Vernetzung von Organisationen innerhalb der österreichischen NRO Szene im Bereich Entwicklungspolitische Kommunikation und Bildung beobachtet werden.

In Bezug auf **Breitenwirkungen** wurde festgestellt, dass zwar innerhalb der österreichischen Gesellschaft ein verstärktes Interesse an globalen Fragen vorhanden ist, das Potenzial, Kräfte zu bündeln und verschiedene Partneraktivitäten zu kombinieren, um eine bessere Positionierung der Entwicklungszusammenarbeit zu erreichen, wird allerdings noch nicht voll genutzt.

Insgesamt ist eine Tendenz zu mehr **Nachhaltigkeit** von Organisationsstrukturen durch Netzwerke und Organisationsentwicklung festzustellen. Die erfolgreiche „Infiltration“ von (anderen als entwicklungspolitischen) öffentlichen und privaten Initiativen, wie Sektor Diskussionsrunden, Sportkampagnen, die Bereitstellung von Startkapital für die akademische Forschung, verstärkt diese Tendenz weiter.

Zukünftige Herausforderungen für den Arbeitsbereich sehen die Gutachter im zur Verfügung stehenden (niedrigen) Budget und im Generationenwechsel der Akteure im Bereich Entwicklungspolitische Kommunikation und Bildung. Das Budget ist zahlenmäßig stabil geblieben, allerdings hat es unter Berücksichtigung der Inflation in den letzten Jahren de facto abgenommen. Der finanzielle Rahmen der Partnerorganisationen, sowie die Möglichkeit Gelder aus anderen Quellen einzuwerben, sind (mit Ausnahme von kirchennahen Organisationen) sehr begrenzt. Als Folge des Generationenwechsels von Entscheidungsträgern und Meinungsführern im Bereich der Entwicklungspolitischen Kommunikation und Bildung in Partnerorganisationen und in der ADA, sollte sichergestellt werden, dass bisher erworbenes Wissen und Erfahrungen in den Organisationen gehalten wird und dass rechtzeitig Nachfolgeregelungen eingeleitet werden.

Wichtige Erfahrungen, die die Gutachter aus der Analyse von Aktivitäten im Bereich der **Entwicklungspolitischen Kommunikation und Bildung in anderen EU-Mitgliedstaaten** feststellen konnten, sind wie folgt:

- Regelmäßige Förderung ist notwendig. Es sollte im Voraus eine gewisse Sicherheit in Bezug auf die zur Verfügung stehenden Budgets gegeben werden.
- Ein Multi-Stakeholder-Ansatz ist entscheidend für den Erfolg von Aktivitäten.
- Ein operativer Aktionsplan sollte die Umsetzung einer Strategie begleiten.
- In Irland erkunden NROs die Möglichkeit neben staatlicher Förderung, Unterstützung durch Stiftungen, Treuhandgesellschaften, Lotterien oder Banken zu erhalten.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Basierend auf den Feststellungen konzentrierten sich die Gutachter auf neun zentrale Schlussfolgerungen und daraus abgeleitete Empfehlungen auf vier verschiedenen Ebenen.

Zwei Schlussfolgerungen beziehen sich auf die **konzeptionelle Ebene** und vor allem auf die Strategie. Gemäß der Evaluierung sind Aussagekraft, Umfang, sowie die Definition des Gegenstandes von Partnern und Zielgruppen von EPOL nicht vollständig klar. Es wird daher empfohlen die Strategie zu überarbeiten und zu aktualisieren. In diesem Zusammenhang sollte ein besonderes Augenmerk auf die **Rolle der Privatwirtschaft und von Produzenten** in der Entwicklungszusammenarbeit und für die Entwicklungspolitische Kommunikation und Bildung gelegt werden. *(Schlussfolgerung und Empfehlung 1 & 2)*

Zwei weitere Schlussfolgerungen beziehen sich auf die **operative Umsetzung der Strategie**. Dabei geht es vor allem um die Bandbreite der erreichten Zielgruppen und wie unterschiedliche Zielgruppen angesprochen werden können. Das Gutachterteam stellte fest, dass das Referat nur einen begrenzten Teil der Bevölkerung erreicht. Die Gutachter empfehlen daher eine Reihe von Aktivitäten, um die Kommunikation weiter zu professionalisieren. Diese sollte vor allem die veränderten Kommunikationskanäle und -gewohnheiten bestehender und neuer Zielgruppen noch besser ansprechen. Dabei geht es nicht nur um die Kommunikationskanäle, sondern auch um Inhalte, mit denen die Aufmerksamkeit für und das Verständnis von entwicklungspolitischen Fragen noch besser erreicht werden kann. Die zweite Gruppe von Empfehlungen zielt daher darauf ab, globale Fragen ganzheitlicher zu kommunizieren, sie weiter in andere Sektor Politiken zu integrieren, und gleichzeitig den Bezug zu individuellen Lebenswirklichkeiten der Menschen in Österreich herzustellen. *(Schlussfolgerung und Empfehlung 3 & 4)*

Die erste Schlussfolgerung auf der **organisationalen Ebene** geht darauf ein, wie der Bereich „Entwicklungspolitische Kommunikation und Bildung in Österreich“ in die ADA integriert ist. Das Gutachterteam identifiziert verschiedene Handlungsfelder zur besseren Integration des Referats innerhalb der ADA. Weitere Verstärkung gemeinsamer Planungsaktivitäten, besondere Aufmerksamkeit für potenzielle gemeinsame und sich gegenseitig unterstützende und ergänzende Aktivitäten der Bereiche Projekte und Programme und Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, die noch klarere Definition und Kommunikation von EPOLs Kernfunktionen für ADA interne und EPOLs externe Partner – und die Überprüfung von Möglichkeiten zur verstärkten Job Rotation innerhalb der Abteilung und mit anderen ADA Abteilungen werden vorgeschlagen.

Die zweite Schlussfolgerung auf dieser Ebene beschäftigt sich mit der Rolle und Funktion von EPOL innerhalb der österreichischen Akteure der entwicklungspolitischen Kommunikation und Bildung. Die Gutachter schlagen eine noch stärkere Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips vor und empfehlen weiter zu prüfen, welche Aufgaben weiter an Organisationen der Zivilgesellschaft vergeben werden können. Die NRO Tage sollten noch stärker Organisationen außerhalb Wiens ansprechen und auch als gemeinsame Weiterbildungsveranstaltung genutzt werden. *(Schlussfolgerung und Empfehlung 5 & 6)*

Die Schlussfolgerungen auf der **Verwaltungsebene** beschäftigen sich mit den Finanzierungsmodalitäten und dem Projektmanagement. Sie weisen darauf hin, dass, durch die hohe Abhängigkeit vieler Partnerorganisationen von den Fördermitteln der ADA, sowohl deren Vorschlagsrecht als auch das Prinzip der Unterstützung (co-funding) von NRO Aktivitäten untergraben werden könnte; und dass sich der Bewegungsspielraum für neue Initiativen und Partner weiter verkleinert. Es wird empfohlen, den Projektansatz noch stärker zu betonen und zu verfolgen, und damit eine klare Befristung von Förderungen zu kommunizieren. Eine weitere Empfehlung ist die Einrichtung eines Mechanismus, der kleinere Initiativen fördert. Zur Verbesserung des Projektmanagements und insbesondere der verwendeten Monitoring- und Evaluierungssysteme empfehlen die Gutachter, gemeinsam mit den Partnern an klareren Zielformulierungen und gemeinsamen Indikatoren und Monitoringsystemen zu arbeiten. Es sollte geprüft werden, ob und wie die Anzahl der

Verträge insbesondere mit großen Partnerorganisationen reduziert werden kann. Zur besseren Abgrenzung von Aktivitäten und Leistungen, die von Partnern unter verschiedenen Verträgen erbracht werden, empfehlen die Gutachter ein Audit. *(Schlussfolgerung und Empfehlung 7 & 8)*

Die letzte Schlussfolgerung bezieht sich auf die noch nicht vollständig genutzten Potenziale der beratenden Fachausschüsse. Das Gutachterteam empfiehlt die Rolle dieser Fachausschüsse weiter zu stärken, indem sie sichtbarer gemacht werden und die Mitgliedschaft in den Fachausschüssen attraktiver gestaltet wird. *(Schlussfolgerung und Empfehlung 9)*