



Evaluierung

*der Humanitären Hilfe
der Österreichischen
Entwicklungszusammenarbeit
im Zeitraum 2004–2008*

Endbericht



Impressum

Medieninhaber:
Austrian Development Agency –
Die Agentur der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit
Zelinkagasse 2, 1010 Wien, Österreich
Tel.: +43 (0)1 90399-0
Fax: +43 (0)1 90399-1290
office@ada.gv.at
www.entwicklung.at

Die Evaluierung wurde im Auftrag des Bundesministeriums für europäische und internationale Angelegenheiten, Sektion VII – Österreichische Entwicklungszusammenarbeit, und der Stabsstelle Evaluierung der Austrian Development Agency erstellt von:

KEK ▲ CDC
CONSULTANTS

Claudia Conrad
Dieter Zürcher
Fiona Häusler

Juni 2010

Dies ist ein unabhängiger Evaluierungsbericht. Die darin enthaltenen Bewertungen und Schlussfolgerungen stimmen nicht notwendigerweise mit jenen der Auftraggeber überein.

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGEN	ii
ZUSAMMENFASSUNG	v
EXECUTIVE SUMMARY	x
1 EINFÜHRUNG	1
1.1 Zweck und Zielsetzung der Evaluierung.....	1
1.2 Verlauf der Evaluierung	1
1.3 Methodologie der Evaluierung.....	2
2 HINTERGRUND UND REFERENZRAHMEN DER HUMANITÄREN HILFE ÖSTERREICHS	6
2.1 Begriffsbestimmung der HH-OEZA	6
2.2 Normative und organisatorische Grundlagen der HH-OEZA.....	8
2.3 Instrumentelle Grundlagen der HH-OEZA.....	11
2.4 Operative Ausgestaltung der HH-OEZA	12
3 BEOBACHTUNGEN	14
3.1 Relevanz.....	14
3.2 Effektivität und Koordination.....	20
3.3 Effizienz	31
3.4 Wirkung	34
4 ANDERE GELDGEBER IM VERGLEICH	40
4.1 Einführung	40
4.2 Vergleich der Ausgestaltung der Humanitären Hilfe in den ausgewählten Geberländern.....	40
5 LESSONS LEARNT UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	50
5.1 Lessons Learnt.....	50
5.2 Gesamtbewertung der HH-OEZA 2004–2008	51
5.3 Spezifische Schlussfolgerungen im Hinblick auf die weitere Ausgestaltung der HH-OEZA	53
5.4 Neue Aufgaben für die Akteure der HH-OEZA	57
6 EMPFEHLUNGEN	58
 INHALTSVERZEICHNIS ANHÄNGE	
Anhang 1: Terms of Reference	62
Anhang 2: Organigramme BMeiA/ADA.....	72
Anhang 3: Portfolio der HH OEZA	74
Anhang 4: OECD/DAC Daten zur Humanitären Hilfe	81
Anhang 5: Liste der Interviewpartner	83
Anhang 6: Länderbericht Fallstudie Uganda.....	86
Anhang 7: Vergleich mit anderen Geldgebern	116
Anhang 8: Vergleich der DAC Empfehlungen zur humanitären Hilfe Österreichs	129
Anhang 9: Bibliographie und verwendete Materialien.....	130

ABKÜRZUNGEN

AA	Auswärtiges Amt Deutschland
ADA	Austrian Development Agency
ADC	Austrian Development Cooperation
AKF	Auslandskatastrophenfond
ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance
ASHH	Arbeitsstab Humanitäre Hilfe
BKA	Bundeskanzleramt
BMeiA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMGF	Bundesministerium für Gesundheit und Frauen
BMSK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit
CAP	Consolidated Appeal Process
CERF	Central Emergency Response Fund (UN)
CIMIC	Civil Military Cooperation
CRS	Creditor Reporting System (OECD)
DeGEval	Gesellschaft für Evaluation
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DRR	Disaster Risk Reduction
ECHO	European Commission Humanitarian Aid
EDA	Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheit
EK	Europäische Kommission (CEC / Commission for the European Community)
ENÜH	Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe
ERP	European Recovery Programme
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organisation
GHD	Good Humanitarian Donorship
GK	Glückskette
GTZ	(Deutsche) Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HH	Humanitäre Hilfe
HH-OEZA	Humanitäre Hilfe der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit
HuHi	Humanitäre Hilfe
IDP	Intern vertriebene Personen (Internally Displaced Persons)
IFRK	Internationale Föderation des Roten Kreuzes
IKRK	Internationales Komitee des Roten Kreuzes
IRC	International Rescue Committee
ITF	International Trust Fund for Demining and Mine Victims Assistance
IZ	Internationale Zusammenarbeit
KoBü	Koordinationsbüro

LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development
M&E	Monitoring and Evaluation
MDG	Millennium Development Goals
MOPAN	Multilateral Organisation Performance Assessment Network
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
NRO	Nichtregierungsorganisation (NGO/Non-Governmental Organisation)
OCHA	VN Büro für die Koordination Humanitärer Angelegenheiten (UN-Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)
ODA	Official Development Assistance
OECD/DAC	Organisation for Economic Co-Operation and Development / Development Cooperation Directorate
OeNB	Österreichische Nationalbibliothek
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
ÖRK	Österreichisches Rotes Kreuz
Seval	Schweizerische Evaluationsgesellschaft
THW	(Deutsches) Technisches Hilfswerk
ToR	Terms of Reference
UNHCR	Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees)
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations International Children's Emergency Fund)
UNRWA	VN Hilfswerk für palästinensische Flüchtlinge (United Nations Relief and Works Agency)
VN	Vereinte Nationen (UN/United Nations)
WEP	Welternährungsprogramm (WFP/World Food Programme)

Danksagung

KEK-CDC Consultants bedankt sich für die ausgezeichnete Kooperation bei allen Beteiligten der Evaluierung in Wien und in den Koordinationsbüros der ADA. Ein besonderer Dank geht an das ADA Koordinationsbüro Kampala in Uganda sowie den Vertretern der Implementierungspartner des UNHCR, IKRK und IRC. Ihre gründliche inhaltliche und organisatorische Vorbereitung hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Gutachter sich vollumfänglich auf die Datenerhebung konzentrieren konnten. Die offenen Diskussionen und Gespräche waren außerordentlich nützlich, um den notwendigen Blick auf das Innerste der HH-OEZA zu erhalten. Ebenso wertvoll waren die Gespräche mit allen Beteiligten anderer Ministerien, denen gleichfalls unser Dank gebührt. Die Gutachter profitierten im hohen Masse von dem formellen und informellen Gedankenaustausch, der während der gesamten Evaluierung auf den unterschiedlichsten Ebenen stattfand. Nicht zuletzt danken die Evaluatoren den Vertretern der Geberländer in Deutschland, Norwegen, den Niederlanden und der Schweiz für ihre Bereitschaft, Einblicke in die Organisation der Humanitären Hilfe in ihrem Land zu gewähren.

Ganz besonderer Dank geht schließlich an Herrn Mag. Anton Mair, stv. Leiter der Sektion VII des BMeiA sowie an die Leiterin der Stabsstelle Evaluierung, Mag. Karin Kohlweg, die aufgrund ihrer grossen Sachkompetenz und Offenheit die Gutachter optimal in der Evaluierung begleiteten.

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund und Zielsetzung der Evaluierung

Die vorliegende unabhängige Evaluierung der Humanitären Hilfe der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (HH-OEZA) zielt darauf ab, Empfehlungen für die zukünftige strategische und organisatorische Ausgestaltung der HH-OEZA zu formulieren. Gemäss Aufgabenstellung liegt der Fokus der Evaluierung insbesondere auf

- die Bewertung des Stellenwertes der HH-OEZA für die OEZA, die Humanitäre Hilfe Österreichs sowie im Vergleich zu anderen staatlichen Geldgebern
- die Untersuchung der Effektivität der HH-OEZA, insbesondere bezüglich der Arbeitsorganisation sowie der Schnittstellen mit anderen nationalen und internationalen Akteuren
- die Wirkung der Förderungen durch die HH-OEZA, insbesondere in ihrer Zielerreichung.

Methodologie

Die Evaluierung fand in Phasen statt und orientierte sich an die systemische Erfassung der jeweiligen Handlungsebenen der HH-OEZA und fragte nach der Einbindung der HH-OEZA in das jeweilige System. Die Evaluatoren identifizierten folgende Subsysteme:

- das Subsystem 1 mit BMeiA und ADA (inkl. KoBüs) als Hauptakteure
- das Subsystem 2 mit BMeiA/ADA gegenüber anderen Bundesämtern/Bundesstellen
- das Subsystem 3 mit BMeiA/ADA gegenüber den österreichischen Nicht-Regierungsorganisationen sowie
- das Subsystem 4 BMeiA/ADA gegenüber dem Multilateralen System (inkl. Internationale Organisationen).

Zur Bewertung des Stellenwertes der HH-OEZA nahm das Evaluatorenteam Bezug auf die strategische Ausrichtung der Humanitären Hilfe in Österreich (und insbesondere der HH-OEZA), die bestehenden Kooperationsmodelle, auf die etablierten Steuerungsstrukturen sowie auf die im Evaluierungszeitraum herausgebildeten Prozesse.

Die Evaluatoren haben den Vergleich der Ressourcenausstattung und Arbeitsweise der HH-OEZA auf internationaler Ebene um eine ausführliche Darstellung der Geldgeberpraktiken aus Deutschland, Norwegen, den Niederlanden und der Schweiz ergänzt, um so das institutionelle Lernen der Beteiligten zu fördern. Die in diesem Vergleich gewonnen Erkenntnisse können als Erfahrungswerte der weiteren Ausgestaltung der HH-OEZA sinnvolle Dienste leisten.

Ergebnisse und Beobachtungen

Im Evaluierungszeitraum 2004–2008 hat die ADA das Referat „NRO Kooperation und Humanitäre Hilfe“ erfolgreich aufgebaut, Leitlinien erarbeitet (zusammen mit den anderen Partnern) und vier Call-for-proposals für die Beschaffung von Humanitären Massnahmen von österreichischen NGOs lanciert. Jedoch gehört Österreich mit seiner geringen Mittelausstattung nicht zu den *Key-Playern* auf der internationalen humanitären Bühne. Der Anteil der Humanitären Hilfe an den österreichischen Entwicklungsleistungen (ODA) ist mit rund 1 % klein und selbst wenn die multilaterale Humanitäre Hilfe Österreichs berücksichtigt wird (ca. 2–3 %) liegt der Wert deutlich tiefer als der Durchschnitt aller DAC Länder (ca. 7 %). Die HH-OEZA macht lediglich 0,3 % der ODA aus und widerspiegelt das Dilemma eines kleinen Geldgebers, der den zahlreichen Ansprüchen auf unterschiedlicher Ebene gerecht werden muss.

Problematische Bereiche in der Ausgestaltung der HH-OEZA sind

- die Fragmentierung der Leistungen mit zahlreichen Akteuren aufgrund unklarer Kriterien zur Mittelvergabe in den diversen Förderinstrumenten
- Die Koordination erfolgt ad-hoc. Die fehlende Formalisierung der Kontakte mit anderen Ministerien behindert die Verbesserung der Kohärenz und reduziert die HH-OEZA auf eine reaktive und operationell ausführende Stelle.
- die Tendenz zur Formalisierung von Abläufen (diverse Planungsebenen, komplizierte Finanzflüsse) innerhalb der HH-OEZA behindern die dynamische Entwicklung und eine Gesamtsicht auf die multilateralen und bilateralen humanitären Leistungen Österreichs. Dies lässt den Graben zwischen Implementierungspartnern (und anderen Geldgebern) immer grösser werden.
- Das BMI reagiert auf alle Katastrophenanfragen (auch aus aussenpolitischen Überlegungen), die Verknüpfung mit Landesprogrammen der ADA und der EZ im allgemeinen ist aber nur in Ausnahmefällen möglich (aufgrund der kleinen Zahl von ADA Schwerpunktländern und mangels Konzepten).

Trotz der Kleinteiligkeit der HH-OEZA lassen sich anhand der gesamten österreichischen Mittelallokation im humanitären Bereich Schwerpunkte erkennen, welche insbesondere das multilaterale System begünstigt. Der ab 2009 erstmals fix dotierte Auslandkatastrophenfond (AKF), welcher der administrativen Verantwortung der ADA übertragen wurde, stellt das BMeiA und die ADA vor neue Herausforderungen. Die oben skizzierten Problembereiche führen dazu, dass der AKF kaum zu einer kohärenten Humanitären Hilfe Österreichs beitragen kann.

Schlussfolgerungen und Lessons Learnt

Die HH-OEZA verfügt über zu begrenzte Mittel, um als profilierter Akteur national oder international auftreten zu können. Da keine Behörde die Themenführerschaft inne hat, ist die Humanitäre Hilfe in Österreich sehr fragmentiert und formal wenig koordiniert.

Eine effektive Partizipation an internationalen Reformbemühungen des Systems der Internationalen Hilfe wird nicht nur durch die beschränkten Mittel eingeengt, sondern auch durch strukturelle Barrieren, mit denen nahezu alle Geberländer konfrontiert sind. So erweist sich die organisatorische Trennung zwischen Humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit teilweise als schwer zu überwindendes Hindernis für die vielfach geforderte Operationalisierung eines kohärenten Implementierungsansatzes, welcher kurzfristigen Hilfen sinnvoll mit dem mittel- bis langfristigen Engagement in einem Land verknüpft. Da in Österreich Humanitäre Hilfe auch über andere Ministerien geleistet wird, ist der Koordinierungsbedarf mit dem BMeiA und der ADA umso grösser, will man den mit der GHD- Initiative eingegangenen Verpflichtungen nachkommen. Besonders problematisch ist die Tatsache, dass eine eindeutige Abgrenzung zwischen humanitärer Hilfe, Wiederaufbauhilfe und EZ in der Praxis kaum eindeutig vorzunehmen ist: Eine Trennung dieser Bereiche wird vielmehr durch die strukturelle Zuordnung in unterschiedliche Ministerien oder beauftragte Akteure hineinprojiziert. Praktisch verzögert auch ein schleppender Informationsaustausch einen effektiven und effizienten Abstimmungsprozess. Aber auch die bilateral ausgerichteten Förderinstrumente der HH-OEZA sind nicht unbedingt geeignet, um die HH-OEZA den Reformanstrengungen anzugleichen, da hier der Trend eindeutig hin zu ungebundenen Förderungen im multilateralen Systems gehen.

Der Gebervergleich zeigt eine sehr grosse Diversität an gesetzlichen Grundlagen, Förderinstrumenten, Koordinationsmechanismen und vergebenen Mitteln in den einzelnen Ländern. Die Verbindung von Humanitärer Hilfe und EZ sowie die Umsetzung internationaler Stan-

dards (z. B. GHD Initiative, EU Konsensus) ist bei allen eine Herausforderung, die noch nicht optimal gelöst ist.

Der Prozess zur Ausgestaltung der HH-OEZA im Sinne einer verbesserten Effektivität ist insgesamt als Erfolg zu werten, da gemäß BMeiA die Humanitäre Hilfe vor Gründung der ADA unsystematisch und über weite Teile unkoordiniert verlief. Mit der Gründung der ADA und der expliziteren Arbeitsteilung zwischen dem BMeiA (strategische Planung) und der ADA (Umsetzung der HH-OEZA) wurden deutlichere Strukturen und klarere Abläufe in das vorher unübersichtliche System der Humanitären Hilfe gebracht. Jedoch ist nicht unbedingt gewährleistet, dass humanitäre Massnahmen notwendigerweise in Mittel- oder Langfristaktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit münden, so wie es in den Leitlinien zur Internationalen Humanitären Hilfe formuliert. Grund hierfür ist in der fehlenden strategischen Orientierung, den wenig ausgebildeten Koordinierungsmechanismen in der ADA (z. B. gemeinsame Planungen), aber auch zwischen den verschiedenen Ministerien zu suchen wie auch in der fehlenden Gesamtübersicht über das humanitäre Portfolio der einzelnen österreichischen Akteure.

Als strategische Optionen für die Weiterentwicklung der HH-OEZA können folgende Optionen diskutiert werden:

Option 1: HH-OEZA in enger Koordination mit der EZA

Humanitäre Massnahmen sollten den Übergang zur Entwicklungszusammenarbeit institutionell sicherstellen. Die HH-OEZA nimmt dabei die Rolle eines ‚Dienstleisters‘ gegenüber der EZ in den Schwerpunktländern ein. Sie verfolgt eine Nischenstrategie, idealerweise in den Bereichen Prävention, Wasser oder Ernährungssicherheit wo die HH-OEZA über gewisse komparative Vorteile verfügt. Die HH-OEZA wird für planbare Aktivitäten bei chronischen Krisen und Katastrophen integrierter Bestandteil von Landesstrategien.

Option 2: HH-OEZA mit erhöhter Sichtbarkeit

Die HH-OEZA bemüht sich um Profilbildung, indem vermehrt bilaterale Interventionen mit österreichischen NRO oder Implementierungsorganisationen vor Ort durchgeführt werden (v. a. mit *Call-for-Proposal* Verfahren). Auch hier kann eine Nischenstrategie (vgl. Option 1) verfolgt werden, indem die HH-OEZA vermehrt in unterfinanzierten Bereichen wie der Prävention tätig wird, oder sich geografisch konzentriert (z. B. auf die Region Ostafrika, wo zwei ADA-KoBüs eine Präsenz in einer Region markieren, welche regelmässig von akuten und chronischen Katastrophen heimgesucht wird). Eine Nischenstrategie kann auch die Verstärkung der Reputation als kleiner, aber flexibler Geldgeber sein.

Option 3: volle Harmonisierung im internationalen Kontext

Die heutigen Mittel der HH-OEZA werden anlaßbezogen (*common appeal process*), aber ungebunden an VN-Organisationen sowie das IKRK vergeben. Der Dialog mit diesen Organisationen wird intensiviert. Der administrative Begleitaufwand wird dadurch massiv abgebaut, aber dafür verschwindet auch die Sichtbarkeit österreichischer Leistungen.

Empfehlungen

Die Empfehlungen basieren auf der Annahme, dass eine regelmässige Dotierung des Auslandskatastrophenfonds erzielt wird:

A) Strategische Empfehlungen

1) Erhöhung der Mittel für Humanitäre Hilfe

Österreich sollte die Mittel für Humanitäre Hilfe massgeblich steigern, um mittelfristig den Durchschnitt der internationalen Gebergemeinschaft zu erreichen. Die HH-OEZA und die weiteren Ministerien müssten dazu die bilateralen Mittel mindestens verdoppeln (ohne bei der multilateralen Humanitären Hilfe und der EZ entsprechend zu kompensieren).

2) Klärung der strategischen Grundlagen

Das BMeiA ersetzt die bestehenden Leitlinien zur Internationalen Humanitären Hilfe durch eine aussagekräftige und verbindliche Strategie. Dieses sollte eine umfassende Definition der Phasen der Humanitären Hilfe umfassen und eine Gesamtschau der bilateralen und multilateralen Leistungen umfassen (nicht nur eine HH-OEZA Perspektive).

3) Überprüfung und Verschriftlichung der Kriterien zur Mittelvergebung (auf Basis GHD, und Schwerpunkten Österreichs)

Dies betrifft vor allem die Mittelvergabe durch das BMeiA, den AKF sowie die Mittelvergabe bei chronischen Krisen der ADA. Dies würde die Transparenz für Entscheidungen der verschiedenen Instrumente erhöhen und ihre Komplementarität sicherstellen. Gegebenenfalls könnten diese Kriterien als Bestandteil der neuen Strategie (vgl. Pkt. 2) aufgenommen werden.

4) Reduktion der Fragmentierung

Nach der (zwischenzeitlich erfolgten) Integration des AKF in die HH-OEZA sollte geprüft werden, ob die Nahrungsmittelhilfe nur noch über die HH-OEZA ausgeführt werden soll (in Absprache mit dem BMLFUW). Unter Option 1 und 2 sollten vorab der AKF und die Call-for-Proposal zulasten der multi-bi Leistungen ausgebaut werden.

B) Operationelle Empfehlungen an das BMeiA/ADA

5) Aufbau einer Koordinationsplattform

Unter der Federführung des BMeiA werden die unregelmässigen Treffen mit anderen Ministerien und Akteuren von humanitären Interventionen im Ausland institutionalisiert und formalisiert (ev. auf zwei Ebenen: a) Ministerien/ADA vierteljährlich, b) inkl. NRO und anderen jährlich). Dies kann gegebenenfalls auch für die Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit genutzt werden.

6. Optimierung der internen Zusammenarbeit in ADA

Die interne Zusammenarbeit wird im Falle einer Katastrophe/Krise in einem Schwerpunktland wie folgt verbessert:

HH-OEZA in enger Koordination mit der EZA (Option 1): Die Entscheidung, humanitäre Interventionen ergänzend zum bestehenden Engagement durchzuführen liegt bei der ADA Zentrale (Länderdesk und Desk HH). Das KoBü erhält den Lead. Die HH-OEZA arbeitet unterstützend dem KoBü zu, ermöglicht die Finanzierung der Intervention und organisiert die personelle Kapazitätsaufstockung im KoBü (z. B. 5 % der Finanzierungssumme). Folgemaßnahmen (Prävention, Übergang zur EZ) werden im Landesprogramm aufgenommen.

HH-OEZA mit erhöhter Sichtbarkeit (Option 2): Die ADA entscheidet und informiert über die konkrete Intervention (v. a. *Call-for-Proposal*) in Absprache mit internen Funktionsträgern auf der Ebene Länderdesk/Themenreferaten. Das Call-Verfahren wird optimiert, beispielsweise über die Lancierung in englischer Sprache, damit lokale Partnerorganisationen von österreichischen Hilfswerken frühzeitig eingebunden sind (vgl. auch Empfehlung 7)).

Volle Harmonisierung im internationalen Kontext (Option 3): Die ADA (inkl. KoBü) berät Absprache mit entsprechenden Funktionsträgern in BMeiA und stellt die Koordination mit Partnern vor Ort und das Monitoring der Umsetzung sicher. Dies kann auch durch Secondments von ADA oder anderen österreichischen Experten an internationale Organisationen geschehen.

7) Stärkung der Call-for-Proposals-Verfahren

Das Förderinstrument *Call-for-Proposal* wird im Falle der strategischen Option 2 ausgebaut. Dazu sollte mindestens ein Vergabevolumen von € 1–1,5 Mio. zur Verfügung stehen. Die heute bestehende Obergrenze für Projektverträge (€ 0,2 Mio.) sollte – analog zur E – als Minimum definiert werden.

8) Anpassung der Terminologie

Die HH-OEZA bezeichnet ihre Interventionen nicht mehr als ‚humanitäre Sofortmaßnahmen‘. Dies schafft Verwirrung zum Begriff der Soforthilfe des BMI und erschwert die Abgrenzung. Im Zuge der Überarbeitung der Leitlinien werden die humanitären Phasen im Rahmen der HH-OEZA neu definiert. Als möglicher Begriff käme „Übergangshilfe“ in Frage (zwischen Soforthilfe und dem mittel- bis längerfristigen Wiederaufbau).

9) Anpassung der Umsetzungskapazitäten

a) Das bestehende Kooperationsgefüge würde die Vergabe größerer Mittel ohne zusätzliches Personal erlauben. Eine selektive und flexible Verstärkung von KoBü-Kapazitäten (falls ein Schwerpunktland betroffen ist) oder der Österreichischen Botschaft wäre zu prüfen (je nach Option) und müsste schnell umsetzbar sein.

b) die personellen Mittel sollten auf der strategischen Ebene (BMeiA) eher gekürzt werden zugunsten eines Ausbaus auf der operationellen Ebene (ADA), auch weil diese Ebene für die operationelle Koordination zuständig ist (nur für Option 1 und 2).

10) Stärkung der Wirkungsorientierung

Zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit humanitärer Interventionen sollte die Wirkungsorientierung der HH-OEZA verstärkt werden. Dazu braucht es methodische Handreichungen für die Akteure/Ausbildungen und die Sicherstellung von Monitoring-Kapazitäten durch die ADA vor Ort (v. a. bei Option 1 und 2). Bei Option 3 ist der Dialog bezüglich der Resultatorientierung mit den multilateralen Partnern zu verstärken und bei „joint missions“ aktiv mitzumachen.

EXECUTIVE SUMMARY

Background and Objective of Evaluation

This independent evaluation about the Humanitarian Aid (HA) of the Austrian Development Cooperation (ADC) covers the period 2004–2008. The evaluation was commissioned by the Evaluation Department of the Austrian Development Agency (ADA) with the purpose of drawing conclusions and recommendations for the strategic and institutional programming of ADCs Humanitarian Aid. According to the Terms of Reference the evaluation should focus on:

- the assessment of the relevance of ADC's HA, particularly in relation to Austria's total ODA, Austria's total HA system as well as compared with the HA system in other donor countries;
- the assessment of the effectiveness of ADCs HA, particularly in regard to the current cooperation system with the various stakeholders at national and international level;
- the effects and impact of ADCs Humanitarian Aid, particularly in regard to its intended achievements.

Methodology

The Ministry of Foreign Affairs (MFA) is responsible for ADCs HA whereas the Austrian Development Agency (ADA) is in charge of the implementation of the HA. Hence, ADCs Humanitarian Aid takes place in different systems and at different levels. The evaluators identified and analyzed the Austrian HA within the following systems:

- System 1 with the Ministry of Foreign Affairs (MFA) and Austrian Development Agency (ADA) as the main actors;
- System 2 with the MFA/ADA interacting with the other Austrian ministries or Austrian authorities ;
- System 3 with the MFA/ADA interacting with Austria's non-governmental organisations; and
- System 4 with the MFA/ADA interacting with the multilateral system including the international organisations.

The systems have been assessed on the basis of their strategic direction, the current cooperation approaches, and the established steering mechanisms. Furthermore, the evaluators describe the Austrian delivery mechanism of HA on the basis of available resources, capacities as well as the working approaches. These findings have been compared with the HA practices of Germany, Norway, the Netherlands and Switzerland. The purpose was to find out what are nowadays the challenges of HA and how do other donors overcome them.

Findings

Within the evaluation period 2004–2008, ADA has successfully established the bilateral HA by establishing guidelines and delivery mechanisms like the call-for-proposal procedure for NGOs. However, the limited financial resources do not allow Austria to play a distinctive role among the international humanitarian donor community. The share of HA of Austria's official development aid (ODA) is small with an average of 1% during the period. Even considering Austria's multilateral aid, which adds another 2–3%, the total HA level remains lower than the average of DAC countries (ca. 7%). ADC's bilateral HA covers only 0.3% of the total

ODA. Austria faces the dilemma of a small donor who has to respond to manifold demands at different levels and who therefore easily risks to lose the focus.

Critical areas for the conceptualization of the bilateral HA in Austria are:

- The Fragmentation of funds among various actors due to insufficient criteria's for the aid allocation.
- Ad-hoc coordination, insufficient formal contacts among key stakeholders and missing coherence with other Austrian ministries which are also involved in the HA. The bilateral HA is mainly a reactive funding instrument.
- Tendency to maintain very formalized procedures (e.g. different levels for planning, complex financial flows) which sometimes impede the dynamics between multilateral and bilateral aid. There is no general overview of all funding flow between multilateral and bilateral implementing partners. This widens the trench between the implementing partners and potentially also to other donors.
- The Austrian Ministry of Interior (MoI) is in charge of the urgent Emergency Aid (phase one from zero hour to 2–4 weeks max.). The connectedness of the MoI engagement with the mid-term HA of ADC is not necessarily ensured due to the limited number of priority countries of ADA and due to missing experience.

Despite of the fragmented nature of ADCs HA, the resource allocation is to some extent indirectly focused on the funding of multilateral agencies. However, there is no explicit strategy or policy which stipulates such a corresponding approach.

In the aftermath of Tsunami, Austria has established a special fund (the so-called *Ausland-katastrophenfonds*) which was supposed to make funds available for humanitarian funding initially for Tsunami reconstruction and later to be available for other humanitarian crises world-wide. Unfortunately, this fund has only been furnished with virtual funds without annual budget in the past years. This has changed during 2009 when the fund has been newly remunerated for the fiscal years 2009 and 2010 with an annual budget of 5 Mio Euro. A special particularity is that the fund can only be allocated on the basis of a consensus between all ministries. This puts the Ministry of Foreign Affairs, which is in charge of the administration of the fund and ADA in front of new challenges. Considering the critical areas analyzed within this evaluation this fund does not necessarily contribute towards a more coherent HA strategy of Austria.

Conclusions and Lessons Learnt

The limited resources of the bilateral HA prevent Austria from having a clear profile as a humanitarian donor. Although several Austrian ministries are involved in the resource allocation of their own funds, none of these actors has the formal mandate to coordinate and to steer the humanitarian policy and operations. The HA in Austria is thus very fragmented and formally uncoordinated.

Furthermore, an active participation of Austria in the reform agenda of the international humanitarian system is not only hampered due to the scarce resources but also due to structural barriers: the strict distinction between HA and Development Aid at institutional level constitute an obstacle which is difficult to overcome when a coherent implementation approach of short term assistance combined with middle- to long-term development is demanded. However, the linking of relief and development is nowadays a widely accepted quality standard of international cooperation and is an important element of agreements and initiatives like the Good-Humanitarian-Donor-initiative (GHD). If Austria wants to fulfil its commitment of the GHD-initiative, an improved coordination in Austria is all the more needed. The information flow between the various actors must become more effective and

efficient. Likewise, ADA should adopt its funding instruments, which are more suitable for earmarked project funding and do not correspond to programme-based contributions if the principles of the Paris Declaration are to be followed.

The comparison between the donors reveals a great diversity in donor policies and strategies, coordination mechanisms, funding instruments and financial resources at hand. The linking of relief and development and the implementation of international commitments is a particular challenge for all (e.g. GHD, EU Consensus). Substantial changes in donor policies and strategies dependent more on national dynamics than on international commitments. But it helps a lot when the foreign ministry has elaborated a clear policy, correspondent strategies and coordination mechanisms: this gives leadership, guidance and coherence.

Altogether, ADA manages the bilateral HA successfully and contributes to an improved effectiveness. But it must be also highlighted that the assistance was carried out unsystematically and uncoordinated before 2004. Since ADA took over the operational management, guidelines and procedures have been elaborated and applied within an overall flexible system. Also the MFA/ADA cannot ensure the linking of relief and development, although this is clearly stated in the Austrian international guidelines for bilateral HA. Due to the missing strategic guidance and the weak coordination mechanisms between the various Austrian stakeholders the whole system of HA is inefficient and not transparent. All in all, the MFA/ADA current structures and behaviour is in contradiction with its intentions and objectives as formulated in the HA guidelines of 2007.

The evaluators developed the following strategic options (scenarios) for further discussion on how to organize and shape the bilateral HA of Austria:

Scenario 1: The bilateral HA in close coordination with the development assistant

Bilateral support activities should contribute better to the middle- to long-term engagement of ADC. The role of the HA is that of a 'service provider' in cooperation with the development department of ADA, specifically the priority countries of ADA. The bilateral HA should pursue a niche strategy by focusing on disaster prevention, water & sanitation and/or food security. In several priority countries with chronic crisis situations (e.g. East Africa) the bilateral HA should be integral part of the country programme.

Scenario 2: The bilateral HA with improved visibility

The bilateral HA strengthens its profile while giving priority to bilateral interventions of Austrian NGO's or implementing agencies on the ground which are directly funded by the ADC within a local Call of ADA or a multilateral agency. The niche strategy would contain also prevention activities. Alternatively, the bilateral HA should focus geographically, e.g. in regions with ADC coordination offices which ensure direct presence on the ground. Another component of the niche strategy would be the strengthening of the current reputation of being a small, but flexible donor.

Scenario 3: full harmonisation at international level

The funding for bilateral HA is channelled exclusively via multilateral organisations (UN organisations and/or ICRC/Federation) and is committed unearmarked within *common appeal processes*. There should be a focus on 1–2 organisations as long as the resources are so limited. The direct dialogue with the organisations should be intensified as long as Austria is not member of the relevant Donor Support Group.

Recommendations

KEK-CDC recommends the following:

A) Strategic level

1) Increase of Humanitarian Funding

Austria should increase its humanitarian funding considerable to keep up with the international benchmark. The bilateral HA and all ministries involved in HA should at least double the resources without reducing the funding for the multilateral HA (core contributions) and development assistance.

2) Clarification of Strategic Direction

The MFA replaces the 2007 guidelines for international HA with a binding strategy. This strategy considers Austria's system of HA with the various actors and stakeholders and determines the contribution of the bilateral HA as one part of Austria's total HA. The strategy should be focused on one of the scenarios.

3) Assessment and Formalisation of Criteria for Aid allocation (on basis of GHD and Austria's priorities)

The MFA elaborates binding criteria for the aid allocation according to its strategy focus, including for the AKF and the funding during chronic crisis. This would maintain the transparency within the decision making processes and should enhance the complementarity likewise. When appropriate, the criteria could be integral part of the strategy or service contracts with the HA actors.

4) Reduction of Fragmentation

The MFA should discuss with the relevant Ministry whether the food assistance should be operationally integrated within the bilateral HA system. In case the focus will be on scenario 1 or 2, the MFA should strengthen the aid allocation via the AKF and the call-for-proposal procedure.

B) Operational Recommendations for MFA/ADA

5) Establishment of a HA platform

The MFA initiates and formalizes the coordination meetings with the representatives of other ministries and actors in Austria. The following meetings should be held:

- a) at the level of ministries/authorities quarterly meetings (or more frequently if required by circumstances)
- b) at the level of NGOs and other actors yearly meetings.

The MFA should have in mind that these meetings can be used for additional public relation.

6. Improvement of internal working procedures

ADA should improve its internal procedures in case of emergencies within priority country (cp. Scenario 1): the decision about humanitarian interventions which complement Austria's development activities is taken by ADA Headquarters with prior consultation and agreement by the ADC Coordination Office (CoOf). In this case, the CoOf should be mandated with the lead management of the interventions. The HA programme desk should support and complement the CoOf, ensures the appropriate funding of the interventions and organize additional personal capacities on the ground for monitoring and administrative tasks if required (e.g. 5% of the HA Budget). Additional activities which ensure continuation (e.g. prevention, interventions of the transitional phase) should be integrated within the Country Programme/Country Strategy.

To improve the visibility of Austria's bilateral HA interventions ADA has to strengthen the mandate for Austrian NGOs e.g. channelling more funds through Austrian NGOs instead of the multilateral system (cp Scenario 2). The call-for-proposal procedure has to be adopted in a way that the NGOs can work more efficiently with their partner organisations. This could be done by the publication of English versions. It is also recommended to participate in local calls (through the UN-cluster system) when a priority country of ADC is affected.

If the MFA and ADA decide for a better harmonized approach within the international Humanitarian System it is recommended to ADA, particularly the CoOfs, to intensify the dialogue on operational level. The MFA and ADA should have more regular briefings and information exchange regarding Austria's support if allocation is done exclusively through the multilateral system (cp Scenario 3). It is recommended to the MFA to provide a full overview about the funds to multilateral organisations. Furthermore, the MFA and ADA should consider further secondments of Austrian Experts to UN-Organisations as another common support tool.

7) Strengthening of the call-for-proposal procedure

The support instrument call-for-proposal has to be strengthened if the MFA and ADA put more focus on scenario 2 (increase of visibility). It is recommended to the MFA and ADA to determine a minimum budget for launching a call which should not go below € 1–1.5 Mio. in total. Similar to the development sector, the financial support in the single project contracting should not go below 0.2 Mio Euro.

8) Adaptation of Terminology

The German term ‚humanitäre Sofortmaßnahmen‘ is already being used by the Ministry of Interior which funds interventions in phase one within a crisis or acute emergency situation. The bilateral HA which starts at a later stage of a crisis should indicate the sequencing of the intervention. It is recommended to use the term ‚Übergangshilfe‘ as this indicates the transitional character of the intervention between the outbreak of a crisis (with its emergency interventions as a consequence) and middle to long-term rehabilitation interventions.

9) Adjustment of capacities within the Coordination Offices

a) The current capacities at Headquarters of ADA would allow an enlarged aid allocation; the current number of staff would definitely do. This looks different within the Coordination Offices where a flexible recruitment of additional staff would be necessary with increased HA activities. It is important to allow a quick implementation strategy.

b) The resources at ADA's operational level should be strengthened (and those of the MFA rather reduced), especially because ADA is in charge of an appropriate implementation of the bilateral HA which should include coordination with other actors. This recommendation is only an option if the focus is on scenario 1 or 2.

10) Improvement of the Impact Orientation

To ensure sustainability and better impact the approach of result based management of the bilateral HA should be enhanced by ADA. For this, ADA has to elaborate methodological guidelines. ADA staff – especially those being involved in the planning and monitoring of HA interventions – should be trained accordingly. This capacity development should ensure that the monitoring integrates also the impact issues (scenario 1 and 2). When focusing on scenario 3, the MFA and ADA has to intensify the dialogue on outcomes and impacts with its multilateral implementing partners. It is highly recommended to participate actively in ‚joint missions‘ and/or ‚joint evaluations‘ of HA operations.

1 EINFÜHRUNG

1.1 Zweck und Zielsetzung der Evaluierung

Die vorliegende externe Evaluation zielt darauf ab, auf der Basis einer Analyse der Humanitären Hilfe der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (HH-OEZA) Empfehlungen für eine zukünftige strategische und organisatorische Gestaltung der HH-OEZA zu formulieren.¹

Der wesentliche Fokus der externen Evaluation wurde wie folgt festgelegt:

- Übersicht und Bewertung der zwischen 2004 und 2008 durchgeführten und kofinanzierten Massnahmen der HH-OEZA auf der Basis ihrer Relevanz, Effektivität, Effizienz und Wirkung
- Darstellung anderer Geldgeber-Praktiken in ausgewählten Ländern zur Situierung der HH-OEZA im internationalen Vergleich
- Erarbeitung von Grundlagen für die weitere Entwicklung der HH-OEZA, insbesondere bezüglich ihrer inhaltlichen und strategischen Ausrichtung.

1.2 Verlauf der Evaluierung

Die externe Evaluierung wurde in Phasen durchgeführt:

Die erste Phase galt der detaillierten Auftragsklärung und der Erarbeitung eines gemeinsamen Evaluierungsverständnisses zwischen Auftraggeberin und Auftragnehmer. Dazu wurde im Vorfeld eine grobe Bestandsaufnahme der HH-OEZA Aktivitäten auf der Basis der verfügbaren Dokumente durchgeführt. Die Auftaktveranstaltung zur Evaluierung war eine Präsentation der HH-OEZA durch die federführenden Akteure (BMeiA, ADA) für das Evaluatorenteam. Parallel wurden bilaterale Gespräche mit Vertretern des Aussenministeriums und in der ADA zwecks Auftragsklärung geführt. Auf dieser Basis konnte der *Inception Report* erstellt und mit dem Auftraggeber diskutiert werden.

Die zweite Phase widmete sich der detaillierteren Erfassung und der Analyse der HH-OEZA in Österreich selbst sowie den Aussenstellen der EZA, den ADA Koordinationsbüros (KoBüs). Es wurden Interviews in Wien mit Vertretern der verschiedenen Ministerien und der ADA geführt. Mit den Vertretern österreichischer Nichtregierungsorganisationen (NRO) wurde zur Erfassung dieser Aussensicht auf die HH-OEZA ein Halbtagesworkshop durchgeführt. Jene NRO-Vertreter, die daran nicht teilnehmen konnten, wurden anschliessend persönlich oder telefonisch befragt. Die ADA Koordinationsbüros wurden schriftlich befragt.

In dieser Phase wurden ebenfalls Gespräche mit ausgewählten Geldgebern geführt, um eine Basis des Lernens für die HH-OEZA zu schaffen. Beispielhaft wurden zudem das in Genf ansässige Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) und das Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) besucht.

Die dritte Phase der Evaluierung beinhaltete eine Fallstudie in Uganda, wo die österreichischen Humanitären Beiträge im Multilateralen System sowie im Rahmen einer Direktvergabe vor Ort analysiert wurden. Die Erkenntnisse wurden in einer separaten Länderstudie festgehalten (vgl. Anhang 6).

¹ Vgl Terms of Reference vom 7. November 2009; Anhang 1

Die vierte und letzte Phase stand ganz im Zeichen der Konsolidierung der erhobenen Daten, der Auswertung und der Berichterstattung. Der Berichtsentwurf wurde im Februar 2010 in Wien präsentiert. Anschliessend wurden die mündlichen und schriftlichen Kommentare – sofern sie einer sachlichen Richtigstellung dienten – in den Bericht eingearbeitet. Zusätzlich wurden Aktualisierungen, die sich Ende 2009 ergeben haben (z. B. bezüglich des AKF oder der Verfahrensregelung mit Förderinstrumenten), als Fussnoten eingearbeitet.

Ein detaillierter Zeitplan der Evaluierung ist mit der Liste der Interviewpartner im Anhang 5 angefügt.

1.3 Methodologie der Evaluierung

Die externe Evaluierung basiert auf folgenden methodologischen Grundüberlegungen:

Strategische Evaluierung

Die durchgeführte Evaluierung wurde im Vorfeld als eine strategische Evaluierung kategorisiert. Auch wenn das finanzielle Volumen der HH-OEZA eher bescheiden ist, ist die HH-OEZA mittlerweile ein fester Bestandteil der gesamten internationalen Humanitären Hilfeleistungen Österreichs. Die Humanitäre Hilfe Österreichs wird durch eine Vielzahl von Akteuren getragen, sei es direkt über verschiedene Ministerien oder sei es über Vertreter der Zivilgesellschaft. Sie ist eingebunden in ein komplexes nationales und internationales Kooperationssystem. Die Evaluierung soll dazu beitragen, dass die mit der Federführung der HH-OEZA beauftragten Institutionen zwischen den vielfältigen Interessen auf nationaler Ebene, den Ansprüchen und Verpflichtungen auf internationaler Ebene sowie den eigenen institutionellen Kapazitäten den geeigneten Weg finden.

Methodologischer Gesamtrahmen

In der geplanten Evaluierung stehen Aspekte der Einbettung der HH-OEZA in das österreichische Humanitäre Hilfe System im Vordergrund. Die Bewertung der aktuellen Ausgestaltung der HH-OEZA erfolgt gemäß nachfolgenden Kriterien:

- strategische Ausrichtung: Passt die Auswahl der Humanitären Interventionen zu den (politischen) Zielsetzungen (Vorgabenentsprechung)? Wie schließt sich die Humanitäre Hilfe der OEZA den Handlungsstrategien anderer internationaler Geldgeber respektive anderer österreichischer Akteure an?
- Kooperationen: In welchem Kooperationssystem wird die HH-OEZA gesteuert und implementiert? Wer sind die externen Partner, die in die Ausgestaltung der HH-OEZA einbezogen werden und welche Synergien werden ermöglicht?
- Steuerungsstruktur: Welche Steuerungsstruktur besteht für die HH-OEZA (z. B. Management der Ressourcen wie Personal, Geldmittel, Zeit, Fachwissen; Strategie, Entscheidung; Planung; Koordination; Kontrolle; M&E) und wie kann man diese bewerten?
- Prozesse: Funktionieren die beabsichtigten Prozesse, um die Vorgaben zu erreichen? Welche Prozesse sind die strategischen wichtigen, um eine effiziente und effektive HH-OEZA zu gestalten? Wie können die Prozesse optimiert werden?

In Ergänzung sollte die Fallstudie in Nord-Uganda beispielhaft analysieren, wie das System der HH-OEZA in der Praxis wirkt und ob die beabsichtigten Ziele erreicht werden.

Darstellung des Systems Humanitäre Hilfe der OEZA in Abgrenzung zu anderen Systemen

Das System der HH-OEZA ist sehr komplex und schwierig zu überschauen. Um die Schnittstellenproblematik überhaupt erfassen zu können und um sich nicht im Labyrinth der verschiedenen Akteure, deren Beziehungen zueinander und den dazugehörigen Prozessen und Abläufen zu verlieren, haben die Evaluatoren ihre Sichtweise vereinfacht. KEK-CDC geht von folgenden, für die Evaluierung wichtigen Ebenen aus, welche als Subsysteme verstanden werden können:

- das Subsystem 1 mit BMeiA und ADA (inkl. KoBüs) als Hauptakteure
- das Subsystem 2 mit BMeiA/ADA gegenüber anderen Bundesämtern/Bundesstellen
- das Subsystem 3 mit BMeiA/ADA gegenüber den österreichischen Nicht-Regierungsorganisationen sowie
- das Subsystem 4 BMeiA/ADA gegenüber dem Multilateralen System (inkl. Internationale Organisationen).

Die Prozessabläufe innerhalb und zwischen diesen Subsystemen geben einen aufschlussreichen Einblick in das Wirken des gesamten Systems der HH-OEZA.

Lernen von anderen Geldgeberpraktiken

Es war ein Anliegen des Auftraggebers, die HH-OEZA international zu vergleichen. Dieser Vergleich kann auf der Ressourcenebene stattfinden, auf Ebene der Anwendung von international vereinbarten Standards und Arbeitsweisen sowie auf Ebene der Ausgestaltung der Humanitären Hilfe im nationalen und internationalen Kontext. Die Evaluatoren sehen die Darstellung anderer Geldgeberpraktiken als äusserst nützlich für den Auftraggeber an, um so mögliche Ansatzpunkte für das eigene institutionelle Lernen zu identifizieren. Die Darstellung der unterschiedlichen Geldgeberpraktiken soll – trotz grosser Ressourcenunterschiede zwischen der HH-OEZA und anderen Geldgebern – den Blick auf die wesentlichen Parameter zur verbesserten Ausgestaltung öffnen. Der sogenannte Blick ‚über den eigenen Tellerrand hinaus‘ ist Voraussetzung für das eigene institutionelle Lernen einer jeden Organisation. Für den Geldgebervergleich wurden *like-minded* Staaten gewählt: Deutschland, Niederlande, Norwegen und die Schweiz. Mit den genannten Ländern besteht eine langjährige vertrauensvolle Kooperationsbeziehung, welche sich in Arbeitsforen wie den DACH-Kooperationen² widerspiegeln. Die Auswahl wurde unter den Gesichtspunkten des bestehenden Dialogs und der kulturellen Ähnlichkeiten dieser Geberländer getroffen und entspricht einer pragmatischen Vorgehensweise dieser Evaluierung.

Anwendung eines Methodenmix

Die Erfahrungen aus Evaluierungen zeigen, dass die Anwendung eines Methodenmix bei strategischen Evaluierungen die Analysequalität wesentlich verbessert und die

² Die Abkürzung DACH setzt sich aus den internationalen Landeskennezeichnungen für Deutschland, Österreich und die Schweiz zusammen. Es ist ein loser und informeller Zusammenschluss dieser gleichgesinnten (*like-minded*) Geldgeber, die einen regelmäßigen Austausch auf verschiedenen Arbeitsebenen pflegen (z.B. zwischen verschiedenen operativen Kooperationsbüros in Ländern des Südens oder des Ostens oder zwischen den jeweiligen Stellen, die mit Evaluierungs- und Controllingaufgaben betraut sind). Mittlerweile hat sich auch Holland der DACH-Gruppe angeschlossen.

Triangulation der Daten sicherstellt. KEK-CDC hat folgende quantitative und qualitative Methoden angewandt:

- qualitative Befragung in Form von Interviews (*face-to-face*, Telefoninterviews) mit Schlüsselakteuren der österreichischen Bundesbehörden, ADA sowie den ausgewählten anderen Geberländern sowie UNHCR und IKRK.
- quantitative Befragung in Form eines standardisierten elektronischen Fragebogens. Dieser enthielt neben geschlossenen Fragen auch die Möglichkeit für Bemerkungen und Ergänzungen. Adressaten dieser Befragung waren die Leitungen der ADA Koordinationsbüros sowie österreichischen NRO.
- Dokumentenanalyse
- Feldstudie mit Projektbesuchen vor Ort und Gesprächen mit Implementierungspartner.

Iterativer Evaluierungsprozess

Während der gesamten Evaluierungsperiode hielten die Evaluatoren einen engen Kontakt zum Auftraggeber. Das direkte Gespräch, Diskussionen bei Unklarheiten sowie das Nachhaken bei unterschiedlichen Interpretationen helfen, den Erkenntniswert einer Evaluierung zu steigern und die Evaluierung nicht als Kontrollübung, sondern als gemeinsamer Lernprozess zu verstehen.

Begrenzungen

Die Evaluierung bezieht nicht eine Überprüfung des Auslandskatastrophenfonds (AKF) in die Analyse ein. Dieser im Zuge der Tsunamihilfen etablierte Fonds erfuhr im Evaluierungszeitraum keine weitere regelmässige Dotierung. Mit wenigen Ausnahmen blieb der Fonds daher inaktiv und stellt somit kein relevantes Instrument der HH-OEZA im Evaluierungszeitraum dar. Dies änderte sich allerdings nach Auftragserteilung zu dieser Evaluierung. Es wurde im Frühsommer 2009 entschieden, dass der AKF für die Jahre 2009 und 2010 mit € 5 Mio. jährlich dotiert wird und diese Dotierung dem operativen Budget der ADA zuzuordnen ist. Wie der abschliessende Finanzbericht der ADA³ aufzeigt, wurde der AKF im seit seiner Dotierung bereits rege angegangen. Dies konnte in der Evaluierung nicht entsprechend berücksichtigt werden. Es entsteht damit die Situation, dass sich die Bedingungen der HH-OEZA bezüglich des AKF von 2008 zu 2009 wesentlich geändert haben. Der vorliegende Bericht verweist an den entsprechenden Stellen auf die mittlerweile erfolgten Aktualisierungen.

Evaluatorenteam

Das Evaluatorenteam setzte sich wie folgt zusammen:

CONRAD, Claudia, Dipl.rer.pol, Teamleiterin und KEK-CDC Partnerin mit langjähriger praktischer Erfahrung in der Humanitären Hilfe. Seit 2001 hat sie als Evaluatorin zahlreiche Missionen als verantwortliche Teamleaderin durchgeführt.

ZUERCHER, Dieter, lic.phil II, Ko-Evaluator und KEK-CDC Partner. Dieter Zuercher hat langjährige Erfahrung im Projekt- und Programmmanagement und ist spezialisiert auf die Wirkungserfassung und Erfolgskontrolle internationaler Kooperationsprogramme.

³ Vgl hierzu: „Hilfsfonds für Katastrophenfälle im Ausland (Auslandskatastrophenfonds, AKF) – Finanzierung aus dem Hilfsfond im Jahr 2009“ DK/ADA 8.01.2010

HÄUSLER, Fiona, lic.phil.I, Wissenschaftliche Mitarbeiterin bei KEK-CDC und zuständig für die schriftlichen Umfragen und deren Auswertung

OKILLE, Ashanut, Master in Law of the University of Victoria, Wellington, New Zealand und unabhängige lokale Ko-Evaluatorin in Uganda.

2 HINTERGRUND UND REFERENZRAHMEN DER HUMANITÄREN HILFE ÖSTERREICHS

2.1 Begriffsbestimmung der HH-OEZA

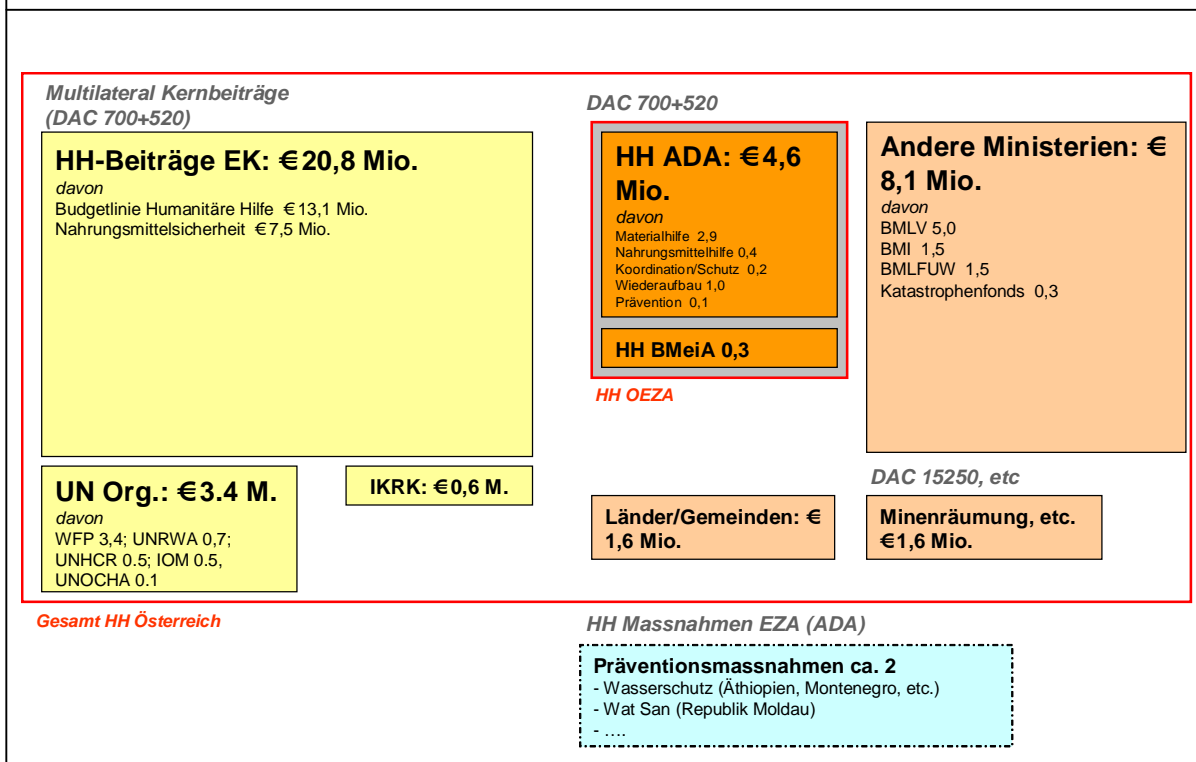
In Anlehnung an die OECD/DAC Empfehlungen zur Begriffsdefinition der Humanitären Hilfe (OECD/DAC 2005) und den Leitlinien der Europäischen Union wird die Humanitäre Hilfe in der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (HH-OEZA) wie folgt verstanden:

Durch die Bereitstellung von bedürfnisorientierter humanitärer Hilfe trägt Österreich dazu bei, in Krisen- und Katastrophensituationen Menschenleben zu schützen, Not zu lindern bzw. zu vermeiden und die Unversehrtheit und Würde von betroffenen Menschen zu bewahren. Die humanitäre Hilfe der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) richtet sich dabei an Zivilbevölkerung in Not, insbesondere an jene Gruppen, die in Krisensituationen besonders verwundbar sind und daher die Unterstützung am dringendsten benötigen (Frauen und Kinder, Kranke und Menschen mit Behinderungen, Flüchtlinge, Vertriebene und Obdachlose). ... Sie erfolgt subsidiär, d. h. wenn die benötigte Hilfe von der lokalen Zivilgesellschaft oder staatlichen Stellen nicht geleistet werden kann, und ist den Grundwerten der Humanität, Neutralität, Unparteilichkeit und Nichtdiskriminierung verpflichtet.

Auszug aus: Internationale Humanitäre Hilfe. Leitlinie zur Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit

Die Systemabgrenzung der staatlichen HH-OEZA zu anderen Kanälen der Mittelallokation Humanitärer Hilfe ist komplex, da einerseits diverse Ministerien, öffentliche Körperschaften sowie privatrechtliche Institutionen Humanitäre Hilfe leisten sowie auch Mittel zwischen diesen Organisationen fließen. Die folgende Grafik illustriert beispielhaft für das Jahr 2008 die verschiedenen Kanäle der multilateralen und bilateralen Humanitären Hilfe Österreichs und kennzeichnet gleichzeitig den Fokus der Evaluierung:

Übersicht über die Auszahlungen der Humanitären Hilfe Österreichs (in Millionen € Durchschnitt der Jahre 2004–2008)



Quelle: ADA Statistik, für Details siehe Anhang 3. Zu beachten sind die zum Teil grossen jährlichen Schwankungen als Folge von Einzelereignissen (z. B. Tsunami oder die Friedensmission in Tschad)

Bei der Erfassung der HH-OEZA handelt es sich strenggenommen nur um jene Interventionen, welche über BMeiA und ADA (hauptsächlich) verwaltet werden. Dabei handelt es sich um bilaterale Hilfen, auch wenn diese für multilaterale Organisationen aufgewandt werden. Letztere werden als ‚multi-bi‘-Finanzierung bezeichnet, um eine Abgrenzung zu den Kernbeiträgen für multilaterale und internationale Organisationen deutlich zu machen. Sowohl die bilateralen Hilfen wie auch die multilateralen Kernbeiträge werden als DAC-Code erfasst.⁴

Die österreichischen Minenräumaktivitäten sowie die multilateralen Kernbeiträge an die Europäische Kommission, die VN-Organisationen und an das IKRK werden nicht als der HH-OEZA zugehörig verstanden, wenn gleich sie auch im DAC-Verfahren anrechenbar sind: Die gesamten multilateralen und bilateralen Leistungen werden als gesamte Humanitäre Hilfe Österreichs betrachtet (ohne private Zuwendungen von NRO). Im Gegensatz dazu umfasst die HH-OEZA nur die Leistungen von BMeiA und ADA. Im Grenzbereich der Humanitären Hilfe bewegen sich die Zuwendungen für Projekte der klassischen Entwicklungszusammenarbeit, welche präventive Leistungen zum Beispiel im Bereich Nahrungsmittelsicherheit oder Klimaschutz erbringen. Diese werden ebenfalls nicht der HH-OEZA zugerechnet.

⁴ DAC Code 700 für Prävention, Nothilfe, Koordination und Schutzmassnahmen sowie Wiederaufbau und DAC Code 520 für Nahrungsmittelhilfe und Nahrungsmittelsicherheit

2.2 Normative und organisatorische Grundlagen der HH-OEZA

Normative Verankerung der HH-OEZA in Österreich

Die HH-OEZA ist integraler Bestandteil der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Jedoch findet sie als eigenständiges Instrument der Entwicklungszusammenarbeit im Entwicklungszusammenarbeitsgesetz (2002) inklusive EZA Gesetz-Novelle 2003 keine explizite Erwähnung. Maßnahmen der Humanitären Hilfe werden als EZA Maßnahmen mit einem Beitrag zur Sicherung des Friedens und der menschlichen Sicherheit, insbesondere durch die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und guter Regierungsführung verstanden.⁵ Diese vergleichsweise schwache gesetzliche Abstützung der HH-OEZA findet ihre Fortsetzung in den weitestgehend fehlenden expliziten politischen Willenserklärungen zur Erbringung humanitärer Leistungen. Erst mit dem aktuellen Regierungsprogramm 2008–2013 der beiden Koalitionsparteien der gegenwärtigen Bundesregierung⁶ wird unter dem Titel Entwicklungszusammenarbeit explizit Bezug auf die Humanitäre Hilfe genommen. Darin wird angekündigt, dass die Bundesregierung unter anderem die für Zwecke der Humanitären Hilfe zur Verfügung gestellten Mittel substantiell erhöhen will.⁷

Obwohl das Selbstbild der Bürger Österreichs oftmals mit dem eines großzügigen Spenders verbunden wird, ist die tatsächliche gesamte private Spendenbereitschaft wesentlich tiefer als in anderen Ländern. Zum Vergleich: Die pro Kopf Spenden Österreichs liegen mit €37 deutlich hinter den USA (€676), Niederlande (€79), Schweiz (€71) und Deutschland (€61).⁸ Im Gegensatz zum Engagement anderer westeuropäischer Staaten kann man in Österreich nicht von einer langjährigen, in der Gesellschaft gut verankerten ‚humanitären Tradition‘ sprechen. Humanitäre Unterstützungsmaßnahmen wurden bereits in früheren Jahren sehr fragmentarisch gestaltet; eine breitere Abstimmung zwischen staatlichen und privaten Akteuren fand kaum statt.

Normative Verankerung der HH-OEZA im internationalen Kontext

Als aktives EU-Mitglied fühlt sich Österreich v.a. dem „European Consensus on Humanitarian Aid“ (2007) verpflichtet und versteht dieses Dokument als bindende Grundlage. Mit dem Dokument verfügt die EU als Ganzes (Kommission und Mitgliedstaaten) über ein gemeinsames Grundsatzdokument zur Humanitären Hilfe. Der Europäische Konsens soll die Koordinierung innerhalb der EU verbessern und eine verantwortungsvolle Geberpraxis sicherstellen. Es wird betont, dass eine erfolgreiche Bereitstellung Humanitärer Hilfe nur durch die enge Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure auf internationaler Ebene erreicht werden kann. Österreich hat sich den Prinzipien der ‚Good Humanitarian Donorship‘ (2003) verpflichtet. Entgegen der bestehenden Verpflichtung hat die OEZA allerdings bisher keine detaillierten Umsetzungspläne für die Prinzipien erarbeitet oder ein systematisches Monitoring zur Einhaltung der Grundsätze durchgeführt. Beide Dokumente betonen die Verstärkung des Kontinuums⁹ (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*, LRRD) in der Humanitären Hilfe und nehmen

⁵ Vgl. §1 (2) des EZA-Gesetzes

⁶ Vgl. Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode vom November 2008

⁷ vgl. Seite 235. Allerdings sei auch darauf hingewiesen, dass das Budget einschränkend festhält, dass eine Mittel-erhöhung nur im Falle einer generellen Budgeterhöhung eintritt.

⁸ siehe <http://www.fundraising.at/FACTSFIGURES/SPENDENMARKT/tabid/101/language/de-DE/Default.aspx>

⁹ Kontinuum = Modell der zeitlich gestaffelten Anwendung unterschiedlicher Ansätze (Nothilfe-Rehabilitation-Entwicklung) zur Bewältigung der Folgen einer Humanitären Notsituation

auch expliziten Bezug auf den *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief*.

Nicht zuletzt unterliegt Österreich auch einer aus dem Völkerrecht abgeleiteten Hilfs- pflicht in Notlagen und einer Verpflichtung zur konstruktiven Zusammenarbeit auf dem Gebiet der humanitären Hilfe.¹⁰ Zudem gibt die Charta dem UN-Sicherheitsrat die Möglichkeit, gegen ein als „Bedrohung des Weltfriedens“ qualifiziertes Verhalten eines Staates zuletzt auch militärische Sanktionen zu verhängen, zum Beispiel, wenn ethi- sche Säuberungen Fluchtbewegungen auslösen, die auf die Nachbarstaaten übergrei- fen. Österreich als nicht-ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates 2009–2010 hat diesbezüglich zurzeit vermehrte Einflussmöglichkeiten und Pflichten.

Organisatorische Grundlagen der HH-OEZA

Die HH-OEZA findet ihren Beginn mit der Gründung der ADA im Jahre 2004. ADA wurde mit dem Ziel gegründet, die operative Arbeit der österreichischen bilateralen Hilfen aus den Ministerien auszulagern. Ursprünglich waren die Durchführungsstruktu- ren zunächst beim Bundeskanzleramt, später in der Sektion VII des Außenministeri- ums angesiedelt. Man erhoffte sich von diesem Schritt mehr strukturelle Transparenz und Klarheit sowie eine Reduzierung des Administrationsaufwandes innerhalb der Sektion VII. Die Sektion VII gliedert sich in fünf Abteilungen, von denen sich eine Ab- teilung explizit mit der Humanitären Hilfe befasst.¹¹ Die heutige Arbeitsteilung zwis- chen BMeiA und ADA folgt der damaligen Absicht zur Organisationsgründung: Wäh- rend das BMeiA v. a. für die übergeordneten strategischen Vorgaben und konzeptio- neller Orientierung des operativen Engagements zuständig ist, ist die ADA mit der Durchführung auf Vorhabensebene betraut.

Die Abteilung VII.3 nimmt die internationale Koordination war (EK, GHD, Geberar- beitsgruppen etc.). Die Abteilung besteht aus 2,5 Stellen und hat keine eigene Budget- linie für die Humanitäre Hilfe. Sie ist jedoch zuständig für die freiwilligen Kernbeiträge Österreichs an die VN-Organisationen. Das BMeiA hat durch seine permanente Ver- tretung bei der UNO in Genf regelmäßig Kontakte zu den VN-Organisationen.

Die humanitären Maßnahmen werden in der ADA vom Referat NRO-Kooperation & Humanitäre Hilfe umgesetzt und betreut. Die Ressourcen betragen ca. 1,5 Stellen (da die Referatsleitung auch für anderweitige NRO-Aktivitäten zuständig ist). Im Unter- nehmenskonzept ADA (2005–2007) wird die ADA als Kompetenzzentrum für das Pro- jektportfolio der Humanitären Hilfe und als Durchführungsorganisation des vom BMeiA wahrzunehmenden humanitären Bereichs bezeichnet (S. 28). Die programmatischen Schwerpunktbereiche der Humanitären Hilfe werden in den fortschreitenden Dreijah- resprogramme (z. B. 2008–2010) definiert. Eine weitere Grundlage des Kooperati- onsmanagements sind die jährlichen Arbeitsprogramme der ADA, die auch die Aus- gestaltung der Humanitären Hilfe im jeweiligen Jahr umschreiben und welche durch ADA erarbeitet und dem BMeiA zur Verabschiedung vorgelegt werden.

¹⁰ Vgl. Charta der Vereinten Nationen, insbesondere §55 und §56.

¹¹ Die thematische Arbeitsteilung innerhalb der Sektion VII gliedert sich wie folgt: Abteilung VII.1 für multilaterale Entwicklungszusammenarbeit, Abteilung VII.2 für strategische Ausrichtung der österreichischen Entwicklungspoli- tik, Abteilung VII.3 für Humanitäre Hilfe, Abteilung VII.4 für Information der Öffentlichkeit und Abteilung VII.5 ist im Dialog mit der ADA für die strategische Ausrichtung der Zusammenarbeit mit Partnerländern und Regionen zu- ständig.

Institutionelle Berührungspunkte der HH-OEZA mit anderen österreichischen Akteuren

Im Rahmen der HH-OEZA hält das BMeiA Kontakt zu folgenden Ministerien:

In akuten Katastrophenfällen wird die Bundeswarnzentrale des **Bundesministerium für Inneres** (BMI) informiert (24-stündige Bereitschaft; sieben Tage pro Woche). Die zuständige Fachabteilung (Abteilung II/4 umfasst 16 Mitarbeiter. Per Definition umfasst der Aufgabenkatalog die Soforthilfe und nicht die Humanitäre Hilfe im weiteren Sinne. Daher sind die direkten Zusammenarbeitskontakte mit der HH-OEZA eher beschränkt. Jedoch hat das BMI Kontakt zu humanitären Akteuren in Österreich und internationale, welche ebenso relevant für die HH-OEZA sind. Die Abteilung unterscheidet zwischen dem Wirken auf der *policy Ebene*, welches direkten und engen Kontakt mit der EK, der UN-OCHA und der NATO sowie den bilateralen Kontakte zu anderen Staaten erfordert, sowie dem *operativen Bereich*, der die Koordination und Kommunikation mit österreichischen Partnern in den Ministerien, Bundesländern, Einsatzorganisationen (Rotes Kreuz, Feuerwehren, Fachexperten) umfasst. Die Abteilung setzt die Beiträge Österreichs für die internationale Katastrophenhilfe um. Dies kann die Unterstützung durch das Entsenden von Fachpersonal und Sachleistungen (Hilfspakete) beinhalten. Die Dauer der Einsätze beträgt 14 Tage bis max. 4 Wochen. Die meisten Anfragen wurden in der Vergangenheit positiv beurteilt und seit 2003 wurde eine beachtliche Anzahl von Einsätzen¹² durchgeführt. Für seine Unterstützungsleistungen verfügt die Abteilung über ein Jahresbudget von ca. € 736.000. Die Arbeitsteilung mit dem BMeiA bezüglich humanitärer Maßnahmen zeigt sich an der Schnittstelle zu internationalen Gremien, beispielsweise im Rahmen der *Good Humanitarian Donorship*-Gruppe. Im Falle eines internationalen oder bilateralen Hilfsersuchens ergeht im Rahmen der Zuständigkeit des BMI durch dieses Ressort eine Information an alle betroffenen Ressorts und Einsatzorganisationen mit dem Ersuchen allfällige Möglichkeiten österreichischer Beiträge zur Sofort- und Katastrophenhilfe zu prüfen, abhängig vom Ausmaß der Katastrophe, dem Bedarf sowie der vorhandenen Ressourcen.

Das **Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft** (BMLFUW/sogenanntes Lebensministerium) verfügt über eine eigenständige jährliche Kreditlinie für Nahrungsmittelhilfe. Der Aufgabenkatalog orientiert sich ausschließlich an der Umsetzung der gesetzlichen Verpflichtungen und umfasst den international vereinbarten Beitrag zur *Food Aid Convention*. Die Länderlisten werden mit dem BMeiA und der ADA abgesprochen, wobei dem BMeiA ein Vorschlagsrecht zugesprochen wird. Darüber hinaus leistet das Lebensministerium jährliche Beiträge zum Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen sowie den Mitgliedsbeitrag zur Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), kann aber auch andere im Bereich Nahrungsmittelhilfe tätige Akteure bzw. Programme unterstützen. ADA kann und hat bei Vorlage entsprechender Projekte nach entsprechend vorheriger Abstimmung mit dem Lebensministerium und BMeiA Mittel des BMLFUW für bilaterale Hilfen verwendet. ADA hat in der Folge ein *policy paper*¹³ zur verbesserten kohärenten Umsetzung des Nahrungsmittelhilfebeitrages erarbeitet, welches die Nahrungsmittelhilfe als humanitäres Instrument zur vorübergehenden Verminderung von Hunger sowie zur Eindämmung von Ernährungskrisen definiert.

¹² Das BMI hat seit 2003 bis Ende 2008 39 österreichische Beiträge zur internationalen Katastrophenhilfe koordiniert.

¹³ Vgl. ‚Fokus Nahrungsmittelhilfe – ein Instrument der humanitären Hilfe‘ ADA, Dezember 2008

Das **Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport** (BMLV) hat einen Krisenstab, der auch bei internationalen Humanitären Maßnahmen aktiv wird. Dies jedoch auf Anfrage durch das BMeiA und nach anschließendem Ministerratsbeschluss. Ein eigentliches Budget für Humanitäre Maßnahmen existiert nicht. Im November 2007 beschloss der Ministerrat den Einsatz Österreichischer Truppen im Rahmen der EU Friedensmission (EUFOR) im Tschad. Im Jahr 2008 waren bis zu 151 Soldaten im Einsatz zur Sicherung von Flüchtlingslagern und zum Schutz von lokalen NRO. Für das Jahr 2008 konnten die Ausgaben der DAC/OECD gemeldet werden. Das BMLV sieht seine Rolle subsidiär zum BMeiA (HH-OEZA) und zum BMI (Katastrophenhilfe). Die Einsätze können sehr unterschiedlich aussehen. So wurde in Pakistan nach dem Erdbeben 2007 v. a. im Bereich Rettung und Trinkwasserversorgung reagiert, im Kaukasus hingegen als Wahlbeobachter im Rahmen der OSZE-Mission. Im Balkan subsumiert das Verteidigungsministerium seine Maßnahmen unter Beitragsleistung zum *nation building process* und dauert bis heute an. Das BMLV koordiniert international mit der EU, Nato und der UNO. Die deutschsprachigen Lagezentren treffen sich auch regelmäßig zum Erfahrungsaustausch (z. B. zu Kosovo). Vor Ort wird intensiv mit anderen Truppenverbänden zusammengearbeitet und die Verhandlungskompetenz liegt beim Kommandanten. Die Friedenseinsätze des BMLV werden in Österreich mit dem CIMIC-Zentrum in Graz und bei Schwerpunktländern mit der ADA koordiniert (z. B. Kosovo).

Eine wichtige Schnittstelle zum BMeiA/ADA besteht in der zivil-militärische Zusammenarbeit (CIMIC). Hierbei handelt es sich v.a. um Friedenseinsätze im Rahmen der zivil-militärischen Kooperation, wie sie zurzeit in Bosnien, Kosovo und vor allem dem Tschad durchgeführt werden. Im Rahmen dieser (bewaffneten) Einsätze von Militärangehörigen werden auch Wiederaufbaumaßnahmen durchgeführt (z. B. Wiederaufbau von Schulen in Bosnien).

Andere Ministerien, sowie Länder und Kommunen spielten vor allem im Rahmen des Wiederaufbaus nach dem Tsunami (2004) eine gewisse Rolle, haben aber in den letzten Jahren weniger oder keine humanitären Maßnahmen mehr unterstützt, welche dem DAC/OECD gemeldet worden wären.

2.3 Instrumentelle Grundlagen der HH-OEZA

Die Förderinstrumente der HH-OEZA sind fast vollumfänglich in der ADA angesiedelt, da das BMeiA über keine eigene Budgetlinien zur Leistung von Humanitärer Hilfe verfügt. Das BMeiA kann aufgrund außenpolitischer Bedürfnisse die Finanzierung von Maßnahmen empfehlen, welche aus dem ordentlichen Budget der ADA finanziert werden. Manchmal stehen auch BMeiA eigene Mittel in begrenztem Umfang zur Verfügung. Es gibt keine expliziten Kriterien zur Auswahl der Zuwendungen.

Das ordentliche ADA Budget für die Humanitäre Hilfe betrug im Evaluierungszeitraum rund €3,5 Millionen pro Jahr und umfasste folgende vier Budgetlinien (BL):

Budgetlinie Humanitäre Maßnahmen: Diese BL beinhaltet die Reaktion auf unvorhergesehene Krisen und Katastrophen sowie die planbare Hilfe (z. B. die Bewältigung von chronischen, langandauernde Krisen).

Budgetlinie West-Sahara: Diese BL ist seit Juli 2005 in das Portfolio der Humanitären Hilfe integriert und umfasst Hilfeleistungen in den Flüchtlingslagern der Polisario.

Budgetlinie Afghanistan: Diese BL wurde im Nachgang der Tokio-Konferenz 2002 eingerichtet und kam 2008 zum Abschluss. Insgesamt wurden mehr als € 9 Mio. für VN-Organisationen und NRO zur Verfügung gestellt.

Budgetlinie Nahrungsmittelhilfe: Diese thematische Budgetlinie wird im Auftrag des Lebensministeriums geführt und beinhaltet die operative Umsetzung von planbaren Krisen (Sahelzone, Mozambik, Eritrea), akuten Nahrungsmittelengpässen oder auch vergessenen Krisen (u.a. auch hier Westsahara).

Die ADA KoBüs haben in der Regel keine eigene Budgetlinie Humanitäre Hilfe. Humanitäre Maßnahmen werden allenthalben im Rahmen des geltenden Landesprogrammes programmiert und entsprechend ausgewiesen (vgl. jährliche Arbeitsprogramme).

Die bilateralen Zuwendungen an multilaterale Organisationen erfolgt im Rahmen eines *appeals* (UN-*consolidated appeal process* (CAP) oder *emergency appeal* durch IKRK/IFRK). Obwohl die *appeals* der VN-Organisationen oder Rotkreuzgesellschaften immer im Rahmen eines Nothilfeprogrammes mit verschiedenen Komponenten lanciert werden, greift ADA zur einfachen Bearbeitung auf den klassischen Projektantrag zurück, der von der zu fördernden Organisation ADA unterbreitet wird. Vorgängig finden Gespräche über Art und Umfang des österreichischen Beitrages statt. Die Förderung erfolgt analog dem Prozessablauf zur NRO-Förderung: Antragsphase – Förderentscheid – Projektdurchführung – Projektabschluss. Der Förderentscheid wird durch ADA Geschäftsleitung getroffen, es wird ein umfangreiches Vertragswerk in mehrfacher Ausführung erstellt, mit Siegel versehen und gebunden und postalisch verschickt. Die Berichterstattung durch den Implementierungspartner erfolgt nach Beendigung der Maßnahmen. Während die humanitären Maßnahmen der multilateralen Organisationen auf der Basis von *appeals* erfolgen, hat die ADA im Jahre 2006 für Projektzuwendungen an NRO das Instrument des *call-for-proposal* eingeführt. In diesem Verfahren legen akkreditierte österreichische NRO Projektvorlagen vor, über deren Finanzierung ADA entscheidet.

ADA unterscheidet zwischen ‚präqualifizierten‘ Organisationen und Akteuren, die sich eigens akkreditieren müssen, um Fördermittel zu erhalten. Als präqualifiziert gelten multilaterale Implementierungspartner (VN-Organisationen, IKRK etc) sowie NRO, die beim *European Commission Humanitarian Office* (ECHO) als Implementierungspartner registriert sind. Mit Ausnahme von der Diakonie Auslandshilfe und Médecins sans Frontières Austria sind fast alle der österreichischen NRO, die von ADA humanitäre Förderungen erhalten, bei ECHO registriert. Für die ADA Akkreditierung muss die NRO verschiedene Kriterien erfüllen, u. a. Sitz in Österreich, Erfahrungshintergrund in Humanitärer Hilfe und Verpflichtung zur Anwendung der Humanitären Charta nach Sphäre.

2.4 Operative Ausgestaltung der HH-OEZA

Das Arbeitsfeld Humanitäre Hilfe umfasst heute zwei programmatische Bereiche: die **planbare humanitäre Hilfe** im Kontext von chronischen, wiederkehrenden Krisen sowie die **Humanitäre Hilfe als Reaktion auf unvorhergesehene Notsituationen**. Während die planbare Humanitäre Hilfe mehrheitlich im Rahmen von Sonderprogrammen abgewickelt wird, ist die Reaktion auf akute Katastrophenereignisse geographisch beschränkt auf die Schwerpunktländer der OEZA.

Im Rahmen der Sonderprogramme weist die HH-OEZA eine gewisse Konstanz auf, welche sich mit dem mehrjährigen Engagement begründet. Hier sind v.a. die Sonderprogramme Afghanistan (2002–2008), Westsahara (2004 fortlaufend), Tsunami (2005–2007) und Irak (2003–2008) zu nennen. Im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe reagierte die HH-OEZA v. a. auf akute Krisen (Mosambik 2005 und 2007, Moldau 2007, Äthiopien und Burkina Faso 2008).

Gemäß Arbeitsprogrammen konzentriert sich die HH-OEZA im Arbeitsfeld der nicht-planbaren Aktivitäten geographisch auf den regionalen Schwerpunkt Afrika und formuliert den Anspruch, in den Bereichen Soforthilfe, Wiederaufbau und Prävention tätig zu sein. Für den Präventionsbereich wurde in 2006 die Durchführung von Pilotmaßnahmen zur Prävention gegen Naturkatastrophen entschieden, welche Grundlage für die Erarbeitung eines Konzeptes für die Einbindung von Präventionsaktivitäten in Länderrespektive Regionalprogrammen umfasste. Dies hat sich aber offensichtlich nicht realisieren lassen; ein Konzept liegt bis dato nicht vor. Thematisch beschränkt sich die HH-OEZA trotz Formulierung eines breiten Aufgabenkanons in den Leitlinien zur Humanitären Hilfe auf folgende Maßnahmen: Sicherstellung von Nahrungsmittelversorgung und Bereitstellung lebensnotweniger Güter, Sicherstellung der Wasserversorgung, Siedlungshygiene sowie Rehabilitationsmaßnahmen im Bildungsbereich. Während die Arbeitsprogramme inhaltlich mehrheitlich eine Fortschreibung bestehender Aktivitäten (siehe Sonderprogramme) widerspiegeln und nur im beschränkteren Umfang Maßnahmen in akuten Notsituationen umfassen, ergibt sich 2008 eine wesentliche Neuerung: Erstmals tauchen neue Themen wie Qualitätssicherung bei multilateralen Organisationen, Kapazitätsentwicklung in den Koordinationsbüros zum Thema Humanitäre Hilfe, CIMIC und die Frage nach Wirksamkeit des humanitären Engagement am Beispiel Sudan auf.

In beiden programmatischen Bereichen arbeitet die HH-OEZA mit multilateralen Organisationen wie dem UNHCR oder dem IKRK zusammen sowie mit nichtstaatlichen österreichischen NRO.

3 BEOBACHTUNGEN

3.1 Relevanz

Gemäß ToR wurden folgende übergeordnete Fragestellungen¹⁴ untersucht:

1. Wie lässt sich die Humanitäre Hilfe Österreichs im Rahmen der Gesamt-ODA hinsichtlich der verfügbaren Mittel, Zuständigkeitsbereiche, Verantwortlichkeiten, politischen Entscheidungsprozesse und Meldepraktiken mit anderen staatlichen Gebern vergleichen?
2. Wie lässt sich die Humanitäre Hilfe der OEZA hinsichtlich der verfügbaren Mittel, Modalitäten zur Projektauswahl, Vergabe, Vergabe von Förderungen und der politischen Entscheidungsprozesse mit anderen staatlichen Gebern vergleichen?
3. Welchen Stellenwert hat die Humanitäre Hilfe im Rahmen der OEZA? Hält sie sich an ihre eigenen nationalen und internationalen Richtlinien und Standards (Leitlinien der OEZA, der EU, des OECD/DAC, internationale humanitäre Konventionen und Grundprinzipien der ‚*Good Humanitarian Donorship*‘-Initiative)?

Die Bearbeitung dieser Fragestellungen umfasst neben reinen Aspekten der Relevanz auch Fragen zur Effizienz (Prozessorganisation, strukturellen Einbindung der HH-OEZA, Ressourcen und Kapazitäten etc.), welche im anschließenden Kapitel 3.2 sowie im Kapitel 3.3 beantwortet werden. Die vergleichenden Beobachtungen mit Praktiken anderer Geldgeber werden gesondert im Kapitel 4 behandelt.

3.1.1 Anbindung der Humanitären Hilfe in die österreichische Aussenpolitik

Die HH-OEZA ist kein etabliertes und verankertes Instrument der österreichischen Außenpolitik. Obwohl die aktuelle Regierung der österreichischen Humanitären Hilfe erstmalig einen Platz in offiziellen Verlautbarungen einräumt¹⁵, wäre es übertrieben, auf eine österreichische Außenpolitik zu verweisen, die der Humanitären Hilfe einen angemessenen Stellenwert eingeräumt. Dementsprechend gibt es auch kein übergeordnetes Politikdokument (beispielsweise ein sogenanntes *White Paper*) oder eine ausformulierte Gesamtstrategie Österreichs zu Fragen der Grundsätze, Prinzipien und Ausgestaltung von Humanitären Hilfeleistungen zwischen den verschiedenen Ministerien Österreichs. Das Fehlen eines derartigen Papiers ist auf die insgesamt unzureichende politische Abstützung der Internationalen Zusammenarbeit in Österreich zurückzuführen. Internationale Zusammenarbeit (d. h. in erster Linie die Entwicklungszusammenarbeit) ist kein eigentliches Politikfeld und wird von österreichischen Parteien auch als solches nicht aufgegriffen.¹⁶ Zwar hat Österreich über seine Grenz Nähe zum Balkan oder anderen osteuropäischen Staaten eine regionale Affinität, die sich durchaus in (außen-)politischen Willenserklärungen und handfesten wirtschaftlichen Beziehungen widerspiegelt, jedoch führten die Erfahrungen vor und nach der Öffnung des ‚Eisernen Vorhangs‘ oder dem Balkankrieg nicht zu einer Herausbildung von übergeordneten politischen Handlungsweisen speziell im Rahmen der Humanitären Hilfe. Diese fehlende politische Verankerung begründet die auffallend starke Zersplitterung der österreichischen Hilfsarchitektur, welche sich in der fragmentarischen Arbeitswei-

¹⁴ Vgl Anhang 1 Spezifische Fragestellungen in Terms of Reference

¹⁵ Vgl Regierungsprogramm 2008-2013, November 2008;

¹⁶ Die jüngst publizierte aktuelle DAC Peer Review 2008 weist ebenfalls auf diesen Umstand hin und empfiehlt Österreich die Erarbeitung einer „...medium-term ODA policy that is endorsed at the political level and binds the whole aid system at the strategic level. Preparing such a policy would give direction to ODA and ensure that the selection of sectors, channels and instruments contributes to the primary.“ Seite 17

se im Rahmen der HH-OEZA fortsetzt: Humanitäre Hilfe wird nicht nur von einem Ministerium federführend geleistet, sondern von mehreren Ministerien im unterschiedlichen Umfang. Da jedes Ministerium eigenverantwortlich handelt und es kein übergeordnetes (und von einem Ministerium administriertes) Humanitäres Budget gibt, wird die Zersplitterung der staatlichen Humanitären Hilfe bei jeder Katastrophe perpetuiert.

Das Thema ‚Entwicklungszusammenarbeit‘, unter der in der österreichischen Politik auch die Humanitäre Hilfe verstanden wird, gewinnt jedoch ein Mehr an Konturen über die Zusammenarbeitsmodelle im Rahmen der EK. Hier setzt Österreich Akzente, die als aktive Beitragsleistung (v. a. im Bereich Wiederherstellung der Sicherheit über das Verteidigungsministerium) gelten können. Dies schlägt sich jedoch nicht in einer entsprechenden Aufwertung des Themas oder in angepassten Strukturen innerhalb des Außenministeriums nieder. Gemäß BMeiA und ADA führt das Thema eher ein ‚Stiefmütterchendasein‘ im Außenministerium.

Obwohl die absolute Höhe der österreichischen Humanitären Mittel in den letzten Jahren gestiegen ist, sind die finanziellen Ressourcen nach wie vor klein und fragmentiert, da verschiedene Akteure in deren Management involviert sind. Trotzdem spielen diese für die Außenpolitik Österreichs eine wichtige Rolle. Einerseits kann durch exemplarische Teilnahme an internationalen Aktionen (z. B. EU Friedensmissionen) der Bezug zur EU gestärkt werden und auf der anderen Seite können Zuwendungen der Humanitären Hilfe in den Empfängerländern eine gewisse Visibilität und Solidarität Österreichs mit Opfern von Naturkatastrophen und Konflikten zeigen. Dies wurde auch im Vorfeld der Abstimmung zur Mitgliedschaft Österreichs im UN-Sicherheitsrat als Argument für gewisse Humanitäre Maßnahmen ins Feld geführt.

Finanziell betrachtet ist die außenpolitische Bedeutung der HH-OEZA alleine marginal, dazu sind die ADA Mittel für die Humanitäre Hilfe von ca. € 3,5 Mio./Jahr im Evaluierungszeitraum 2004–2008 zu klein. Eine Verbesserung könnte sich mit dem 2009 erstmals dotierten Auslandskatastrophenfonds ergeben. Allerdings steigen die Gesamtmittel damit nur auf ca. € 7–8 Mio. pro Jahr und lägen damit immer noch weit unter den verfügbaren Budgets anderer westeuropäischer Geberländer. Selbst einige der neuen EU-Mitgliedsländer (z. B. Tschechien oder Polen) dotieren ihr Humanitäres Portfolio im größeren Umfang als Österreich.

Insgesamt kann man feststellen, dass die einzelnen Ministerien grundsätzlich ihre gesetzlich oder vertraglich festgeschriebenen Verpflichtungen erfüllen (z. B. bezüglich Umsetzung der Aufträge zur Katastrophenhilfe oder Nahrungsmittelhilfe), eine konzentrierte Aktion mit anderen Ministerien bleibt jedoch weitestgehend aus. Eine innovative Weiterentwicklung von Inhalten zur verbesserten Positionierung Österreichs in der internationalen Arena ist auf dieser Basis kaum möglich.

3.1.2 Stellenwert der HH-OEZA auf der Basis der effektiven Mittelaufwendungen

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Entwicklung des Mittelflusses in der untersuchten Periode und illustriert die Gewichtsverlagerung bei den Akteuren:

Entwicklung der österreichischen HuHi Leistungen 2004–2008 (Mio. €)						
	2004	2005	2006	2007	2008	Total
HH-OEZA/ADA	4,3	7,7	6,6	4,7	7,4	30,7
BMeiA und andere Ministerien	3,8	11,7	3,7	6,1	23,7	49,0
Länder & Gemeinden	0,5	4,3	5,5	2,5	1,6	14,4
Multilaterale HuHi (Kernbudgetbeiträge)	21,9	24,5	23,3	24,5	29,0	123,3
Total HuHi Österreichs	30,5	48,2	39,1	37,8	61,7	217,4
Anteil HH-OEZA an den Gesamtleistungen der österreichischen HuHi	14 %	16 %	17 %	12 %	12 %	14 %
Anteil der HuHi Österreichs an der ODA	1,0%/	1,7 %	1,1 %	0,8 %	0,9%	ca. 1 %

Quelle: ADA Statistikabteilung, siehe Anhang 3

Unter Berücksichtigung der in Anhang 3 gemachten Auswertungen zum Portfolio lassen sich folgende Beobachtungen festhalten:

- Ausgehend vom Jahr 2004 ergeben sich substantielle Erhöhungen der gesamten Humanitären Mittel. Dies ab dem Jahre 2005 aufgrund der Zuwendungen für den Tsunami und ab 2008 aufgrund der friedenssichernden Mission im Tschad.
- Die multilateralen Kernbeiträge (v. a. an die EK) haben über die Jahre konstant zugelegt und machen rund die Hälfte der gesamten Humanitären Hilfe aus.
- Der Anteil der HH-OEZA, deren Mittel nach eigenen Kriterien und Prioritäten allokiert werden können, ist allerdings stetig gesunken und beträgt noch rund 14 % der gesamten österreichischen Humanitären Hilfe (die restlichen Mittel sind Kernbeiträge an multilaterale und internationale Organisationen und Friedeneinsätze im Rahmen der EU).
- Der Anteil der Humanitären Hilfe an den österreichischen Entwicklungsleistungen (ODA) ist mit rund 1 % sehr klein und deutlich tiefer als im Durchschnitt der OECD Länder (ca. 7 %).
- Die effektiven Auszahlungen („disbursements“) entsprechen nahezu den Verpflichtungen („commitments“): Im Falle der HH-OEZA erreichen die Auszahlungen 99 % der Verpflichtungen, bei den Ministerien 95 %, und bei den Ländern/Kommunen 94 %. Allerdings dürften im Falle des Tsunami die österreichischen Auszahlungen weniger als 50 % der ursprünglichen Zusagen („pledges“) betragen.¹⁷
- Einzelereignisse (beispielsweise Grosskatastrophen mit starkem Medieninteresse) können jedoch das Bild verzerren. So sind als Folge des Tsunami-

¹⁷ Gemäss ADA Statistikabteilung betragen die ursprünglichen Zusagen im Falle Tsunami € 50 Mio., verpflichtet wurden € 24 Mio. und effektiv ausgegeben wurden € 20 Mio. im Zeitraum von 2004 und 2007.

Ereignisses nicht nur die Humanitären Mittel stark angestiegen, sondern es hat sich zudem die Akteurslandschaft stark ausgeweitet. Insbesondere Behörden auf Gemeinde oder Landesebene wie auch private Stiftungen und Organisationen waren aktiv. So waren nicht weniger als 23 NRO im Rahmen der HH-OEZA mit dem Wiederaufbau beschäftigt.

3.1.3 Stellenwert der HH-OEZA gegenüber der Entwicklungszusammenarbeit

Der Stellenwert und die Rolle der HH-OEZA sowie das Verhältnis zwischen HH-OEZA und der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) bleiben unklar. Einerseits wird in den Leitlinien zu Humanitären Hilfe der Anspruch formuliert, die HH-OEZA kohärent zur EZA zu gestalten. Die Konzentration auf Schwerpunktländer soll es ermöglichen, diese Kohärenz herstellen zu können. Es bestehen jedoch darüber hinaus keinerlei kohärenzfördernde, institutionalisierte Zusammenarbeitspraktiken oder Instrumente. Der Zusammenarbeitsmodus zwischen EZA-Bereich und der HH-OEZA findet innerhalb der ADA allenfalls anlaßbezogen statt und ist nicht grundsätzlich in den Strukturen angelegt. Überdies verhindert auch das geringe Volumen der HH-OEZA die Möglichkeiten, verschiedene Akteure in die Ausgestaltung der HH-OEZA einzubeziehen und Kohärenz über die üblichen Instrumente wie Abstimmungsgremien, Beiräten, o.Ä. herzustellen. Die strikte Trennung von Humanitär und Entwicklung wird innerhalb ADA aufgrund der starken Budgetlinienorientierung aufrechterhalten. Der Präventionsbereich wird vom EZA-Bereich allenfalls als eine wichtige Schnittstelle zwischen HH-OEZA und EZA angesehen. Die Ansprüche an die HH-OEZA (vgl. Leitlinien der Humanitären Hilfe sowie die indirekten Verpflichtungen aus der GHD-Initiative und dem European Consensus) stehen im deutlichen Widerspruch zu ADAs aktuellen Strukturen und Zusammenarbeitsmodellen. Der Anspruch, Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe zu verzahnen, ist unter den momentanen Voraussetzungen nicht einlösbar.

Dieser strukturelle Konflikt besteht bei allen Geldgebern. Lösungsansätze werden von anderen Geldgebern auf unterschiedlicher Ebene gesucht: Während Deutschland mit dem Konzept der ‚Entwicklungsorientierten Nothilfe‘ ein Tool entwickelt hat, welches in erster Linie die Anschlussfähigkeit der Humanitären Hilfe an die Entwicklungszusammenarbeit gewährleisten soll, stützen sich die Niederlande und Norwegen auf ein integratives Konzept ab, welches trotz aufgesplitterten Budgets die Verbindung von Friedensförderung, Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklung ermöglichen soll. Demnach werden auch die Botschaften wesentlich stärker in die Arbeit einbezogen, in dem sie die Begleit-, Koordinations- und Dialogfunktionen vor Ort übernehmen. Allerdings gibt es hierfür nicht zwingend auch zusätzliche (HuHi-) Expertise, sodass die Transaktionskosten relativ hoch einzuschätzen sind.

Zudem ist auch innerhalb des BMeiA das Bewusstsein für die HH-OEZA eher gering ausgeprägt und letztendlich nur bei den direkt zuständigen Mitarbeitern vorhanden. Es gibt zwar Hinweise für klare strategische Überlegungen, diese sind jedoch personenabhängig und keinesfalls institutionalisiert.

Weiterer Indikator für die geringe Verzahnung des EZA-Bereiches mit der HH-OEZA ist die Tatsache, dass die sachbearbeitende Stelle für HH-OEZA weder konzeptionelle Inputs im EZA-Bereich leistet noch in die Erarbeitung der Länderprogramme einbezogen ist. Es gibt keine gemeinsame Zusammenarbeit über Erfahrungskapitalisierung (*Lessons learnt*) am Beispiel eines Schwerpunktlandes. Trotz Arbeiten unter einem Dach beschränkt sich die konkrete Zusammenarbeit oftmals auf die administrative

Begleitarbeit im Rahmen eines gemeinsam getragenen *Call-for-Proposal* oder Vergleichbares.

Das Fallbeispiel Uganda (vgl. den Länderbericht im Anhang 6) zeigt jedoch anschaulich, dass die Einbindung des Koordinationsbüros vor Ort wesentlich für eine herzustellende Kohärenz zwischen Humanitärer Hilfe und EZA ist. In den Krisenjahren 2004/05 sowie 2007/08 war das Koordinationsbüro Initiant und Träger eines humanitären Engagements in Uganda, welches komplementär zum bestehenden Entwicklungengagement gestaltet wurde. Im ersten Falle hat das Koordinationsbüro gemeinsam mit der Zentrale (hier v.a. Länderdesk Uganda) die inhaltliche Ausrichtung des humanitären Engagements sowie das formale Vorgehen im Rahmen eines *Call-for-Proposal* bis hin zur Auswahl der Implementierungspartner und entsprechender Begleitung vor Ort festgelegt. Im Falle der Überschwemmungen in 2007 ist das Koordinationsbüro noch einen Schritt weiter in Richtung Geberharmonisierung gegangen, indem es im Rahmen eines lokalen UN-CAP die Finanzierung eines Projektes im Sektor *Water & Sanitation* wahrgenommen hat. Beide Engagements weisen einen nahen strategischen Bezug zum Länderengagement von ADC auf.

Es bestehen große (und unter den aktuell vorherrschenden Bedingungen berechnete) Ängste der Beteiligten, dass eine konzeptionelle Annäherung zwischen der EZA und der HH-OEZA zulasten des EZA-Länderbudgets geht. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die Anstrengungen zur konzeptionellen und operativen Annäherung nicht gerade enthusiastisch verfolgt werden. Jedoch muss klar gesehen werden, dass dieses Spannungsfeld v.a. und in erster Linie strukturell begründet ist.

3.1.4 Gestaltung des Portfolio der HH-OEZA und seine strategische Ausrichtung

Die zwischen 2004 und 2008 von der ADA umgesetzten Maßnahmen für Katastrophenhilfe und zur Bekämpfung chronischer Krisen (€ 30.7 Mio.) lassen sich wie folgt charakterisieren:

- Der Großteil der Mittel (60 %) der HH-OEZA wurde durch multilaterale Organisationen und durch Österreichische NRO in den 15 Schwerpunktländern der ADA ausgegeben. Diese Schwerpunktländerorientierung ist ein Merkmal der HH-OEZA und entspricht den Zielsetzungen gemäß Unternehmenskonzept und Dreijahresplänen. Rund 35 % der Mittel wurden dabei in den Schwerpunktländern Uganda und Palästina eingesetzt.
- Rund 85 % der Mittel wurden über multilaterale und internationale Organisationen vergeben (v. a. ITF, UNRWA, UNHCR etc.). Der Anteil der österreichischen NRO scheint mit ca. 15 % klein. Unter den österreichischen Hilfswerken waren v. a. das Österreichische Rote Kreuz (23 %), Österreichische Caritaszentrale (14 %) und das Hilfswerk Austria (8 %) vertreten.
- Das Portfolio der HH-OEZA bestand bis 2008 aus relativ kleinen Projekten. So hatten die unter den DAC Codes 700/520 ausgewiesenen Projekte (= ohne Minenräumung) eine durchschnittliche Auszahlungsgröße zwischen € 114.000 (2007) und € 171.000 (2005). Die Hälfte der Projekte hat Auszahlungen unter € 100.000. Um dieser Fragmentierung entgegenzuwirken und um auch ein gesundes Aufwand/Nutzen-Verhältnis zu erhalten, wurde im Nachgang der ADA Evaluierung 2008 entschieden, dass Finanzierungen im *Call*-Verfahren ein Projektvolumen von €200.000 nicht unterschreiten sollten. Bei fünf zu finanzierenden Vorhaben bedingt dies eine Budgetlinie von € 1 Mio.

- Die Schwerpunktsetzung widerspiegelt die doppelten Anforderungen, einerseits auf aktuelle Katastrophen zu reagieren (Tsunami ab 2005; Erdbeben Pakistan 2006; Libanon-Krieg 2007; Afghanistan/Irak 2006–2008) und andererseits auf Katastrophen und chronische Krisen in Schwerpunktländern der OEZA zu reagieren (Flüchtlinge und Vertriebene Uganda 2006/7; Überschwemmungen Moldau 2007, Nahrungsmittelkrise Äthiopien/Burkina 2008).

Das Portfolio macht einen sehr breiten und vielfältigen Eindruck und drückt das Dilemma aus, nach dem kleinere Geber aus Gründen der Universalität und Solidarität ihr Portfolio nur schwer fokussieren können. Auch stellt sich die Frage, ob die HH-OEZA nicht auf das *Call*-Verfahren verzichten sollte, um so die beschränkten Mittel fokussierter einsetzen zu können (z. B. größere Zuwendungen für weniger (ein bis zwei) Implementierungspartner).

Entspricht die HH-OEZA der strategischen Ausrichtung in den Leitlinien? Da die strategischen Leitlinien keine eigentliche strategische Orientierung geben (welche an Inhalte und spezifische Schwerpunktsetzung gebunden ist), sondern vielmehr das generelle (theoretische) Politikfeld der HH-OEZA im internationalen und nationalen Kontext und grundsätzliche Praktiken der Operationalisierung beschreibend darstellen, kann die Relevanz in dieser Hinsicht nicht eindeutig bestätigt werden. Hingegen zeigen sich strategische Überlegungen zur Ausgestaltung der HH-OEZA in den jährlichen Arbeitsfeldprogrammen¹⁸ der ADA. In der Untersuchungsperiode zeigt sich, dass ADA bereits 2005 neben der direkten Projektfinanzierung Schwerpunkte über die kontinuierliche multi-bi Finanzierung von VN-Organisationen oder der Föderation gesetzt hat. Ebenfalls kann die inhaltliche Ausgestaltung der HH-OEZA von den jeweiligen Verpflichtungen internationaler Geberforen abgeleitet werden, wie dies die Sonderprogramme zu Afghanistan, Irak oder im Sudan belegen. ADA hat zudem frühzeitig an eine verbesserte strukturelle Abstützung der HH-OEZA im eigenen Hause gedacht: Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung in den Koordinationsbüros sollten die Begleit- und Koordinationsfähigkeit in den KoBüs im Rahmen von Maßnahmen zur Humanitären Hilfe stärken. Diese Bemühungen zur Institutionellen Kohärenz zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Humanitärer Hilfe versuchte ADA über Maßnahmen im Präventionsbereich herzustellen. Es wurde 2005 vorgeschlagen, dafür ein jährliches Budget von € 500.000 zu reservieren. Die gemachten Erfahrungen dieses Engagement sollten drei Jahre später Grundlage für ein Konzept zur Einbindung von Präventionsaktivitäten in die bestehenden Länderprogramme resp. Regionalprogramme bilden. Dadurch war beabsichtigt, die reaktive Programmierung der Aktivitäten mit einer vorausschauenden Planung zu ergänzen. Die konkrete Ausgestaltung der HH-OEZA zeigt jedoch, dass wichtige strategische Überlegungen nicht operationalisiert wurden. Ein wesentlicher Grund hierfür war sicherlich, dass die erhoffte Mittelerhöhung für die HH-OEZA ausblieb. Letztendlich beschränkte sich ADA und BMeiA auf die Ausgestaltung der HH-OEZA in planbare und akute Katastrophen sowie die Kofinanzierung von Spezialprogrammen (z. B. Schutz von Kindern und Menschen mit Behinderung). In dieser Struktur bleibt jedoch das Engagement der HH-OEZA sehr heterogen und zersplittert. Strategische Überlegungen, die beschränkten Mittel stärker zu fokussieren, um die Relevanz und Effektivität der HH-OEZA zu steigern, sind nicht belegt.

¹⁸ Die Arbeitsfeldprogramme sind ADA intern die wesentlichen Planungsinstrumente und stellen die Grundlage für die Erstellung des jährlichen Arbeitsprogrammes dar. Das Arbeitsprogramm wiederum ist bindend und wird formell vom Aufsichtsrat der ADA nachträglich vom Minister genehmigt. Dieses Arbeitsprogramm legt dann auch den Rahmen fest der für die ADA bindend ist. Technische Änderungen des ADA Arbeitsprogrammes werden mehrmals jährlich in Abstimmungssitzungen mit der Sektion VII des BMEiA vorgenommen. Dabei wird insbesondere die Ausschöpfung der Budgetlinien überprüft und Umschichtungen zwischen Budgetlinien vorgenommen die sich als erforderlich.

Die Relevanz der HH-OEZA bezüglich der Partizipation an humanitäre Hilfsmaßnahmen in sowohl akuten wie auch vergessenen Krisen, weltweit und in Schwerpunktländern ist hingegen deutlich gegeben. Ferner entspricht die klare Schwerpunktsetzung auf das multilaterale System einer wesentlichen Forderung im Rahmen der GHD-Initiative, welche u.a. die Harmonisierung der Finanzflüsse über die bestehenden multilateralen Kanäle fordert. Die HH-OEZA reagiert und leistet im Rahmen ihrer Möglichkeit einen Beitrag, auch wenn dieser sehr gering ist und nicht für die Aufnahme in die sogenannte Geldgebergruppen (*donor support group*) ausreicht.¹⁹

3.2 Effektivität und Koordination

Gemäß ToR wurden folgende Aspekte untersucht:

1. Können BMeiA und ADA ihre Aufgaben in der Humanitären Hilfe möglichst effektiv durchführen?
2. Wie sind die Abstimmungsprozesse (Schnittstellen) zwischen einzelnen nationalen Akteuren innerhalb der Humanitären Hilfe der OEZA und die Koordination mit internationalen Partnern zu bewerten?

3.2.1 Strategische Ausgestaltung für verbesserte Effektivität und Effizienz

Der Prozess zur Ausgestaltung der HH-OEZA im Sinne einer verbesserten Effektivität ist insgesamt als Erfolg zu werten, da gemäß BMeiA die Humanitäre Hilfe vor Gründung der ADA unsystematisch und über weite Teile unkoordiniert verlief. Mit der Gründung der ADA und der expliziteren Arbeitsteilung zwischen dem BMeiA (strategische Planung) und der ADA (Umsetzung der HH-OEZA) wurden deutlichere Strukturen und klarere Abläufe in das vorher unübersichtliche System der Humanitären Hilfe gebracht.

Mit der ADA Gründung hat ein Umdenken im BMeiA eingesetzt: Waren vorher Mittel ad hoc oder aufgrund von Opportunitäten zur Verfügung gestellt worden, versuchte man sich ab 2004 vermehrt mit den Auswirkungen des eigenen humanitären Handels klarer zu werden. Mit der Nahrungsmittelkrise in Nordkorea wurden erstmals Überlegungen über die Zielgruppenwirkung der österreichischen Hilfe angestellt. In der Folge wurde ein wichtiger Richtungsentscheid getroffen, der die übliche Finanzierung nicht dem WEP, sondern der deutschen Welthungerhilfe zukommen liess.

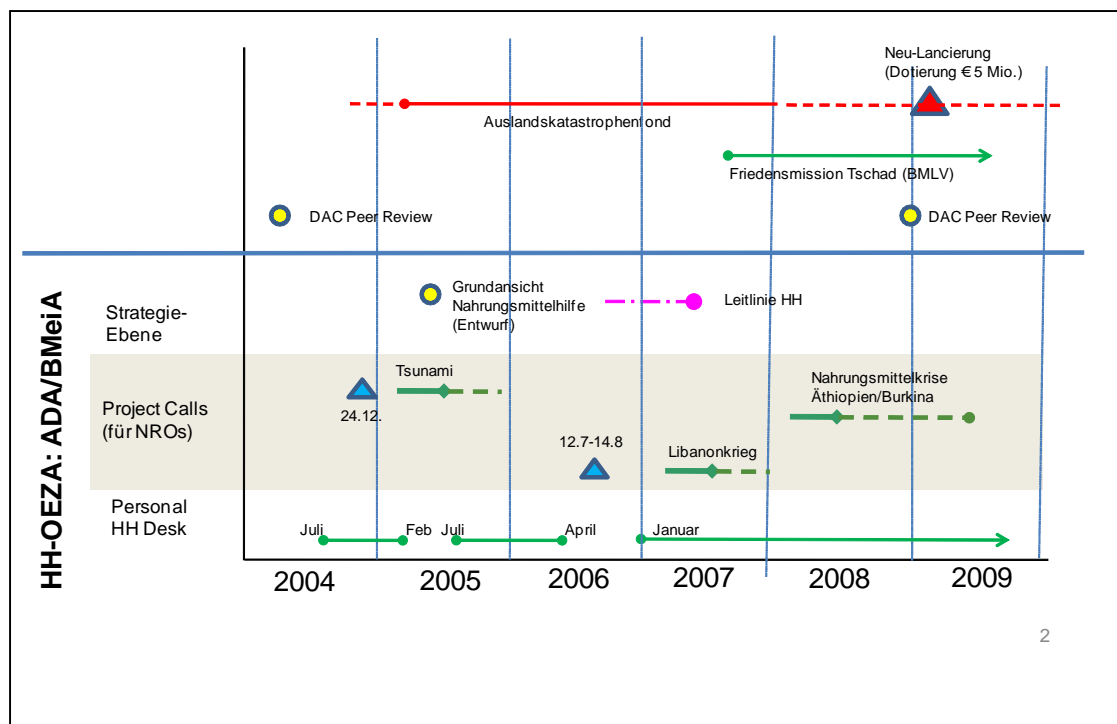
Heute verschreiben sich einzelne Mitarbeiter der Sektion VII durchaus dem analytischen Vorgehen, um darüber eine bessere Wirksamkeit der Humanitären Hilfsmaßnahmen zu erreichen. Stichworte hierfür sind die Analyse nach dem Kontinuumansatz, eine bewusste Nischenstrategie um die beschränkten Mittel vorteilhaft einsetzen zu können oder der Wechsel von Inputorientierung hin zu Resultatorientierung in der Programmarbeit. Soweit zu den konzeptionellen Überlegungen.

In der Praxis ist dieser Ansatz jedoch sehr personengebunden und wenig bis gar nicht formalisiert. So finden zwischen BMeiA und ADA kaum Gespräche über Inhalte statt noch sind die Voraussetzungen geschaffen, um diese strategischen Überlegungen zu

¹⁹ Weitere Beiträge an multilaterale Organisationen erfolgen durch die Abteilung VII.1 für multilaterale Entwicklungszusammenarbeit der Sektion VII des Außenministeriums. Diese Mittelvergabe werden als allgemeine multilaterale Beiträge ausgewiesen (also nicht als HuHi oder EZA) und umfassen die Finanzierung von JPO Stellen bei UNHCR oder UN-OCHA, Kernbeiträge bei UNIDO oder UNDP (beides nicht HuHi), oder vereinzelt Projektfinanzierungen wie 2007 für irakische Flüchtlingskinder. Die österreichische Mitgliedschaft in MOPAN (Multilateral Organisation Performance Assessment Network) wird ebenfalls über die Abt. VII.1 betreut. Jedoch hat die Abteilung keine explizite Strategie zur Mittelvergabe formuliert und die Informationsaustausch mit ADA ist gering.

institutionalisieren. Es gibt außer den breit formulierten Leitlinien zur Humanitären Hilfe keine expliziten Strategiedokumente noch konzeptionelle Arbeiten durch Mitarbeiter des BMeiA. Schon allein die Bearbeitung im Programmansatz ist in manchen Schwerpunktländern nicht möglich, da gar keine verabschiedete Länderprogramme vorliegen oder zeitlich sehr verspätet bewilligt werden. Dadurch wird die kohärente Implementierung der programmierbaren Humanitären Hilfe im Kontext von ADC Länderprogrammen erschwert. Auch die Reaktion auf akute Krisen könnte im Anlassfall wesentlich effektiver gestaltet werden, wenn auf bestehenden Länderprogramme zurückgegriffen werden könnte, in denen das Verhältnis zwischen dem EZA Programm und HuHi Ansätzen umschrieben ist.

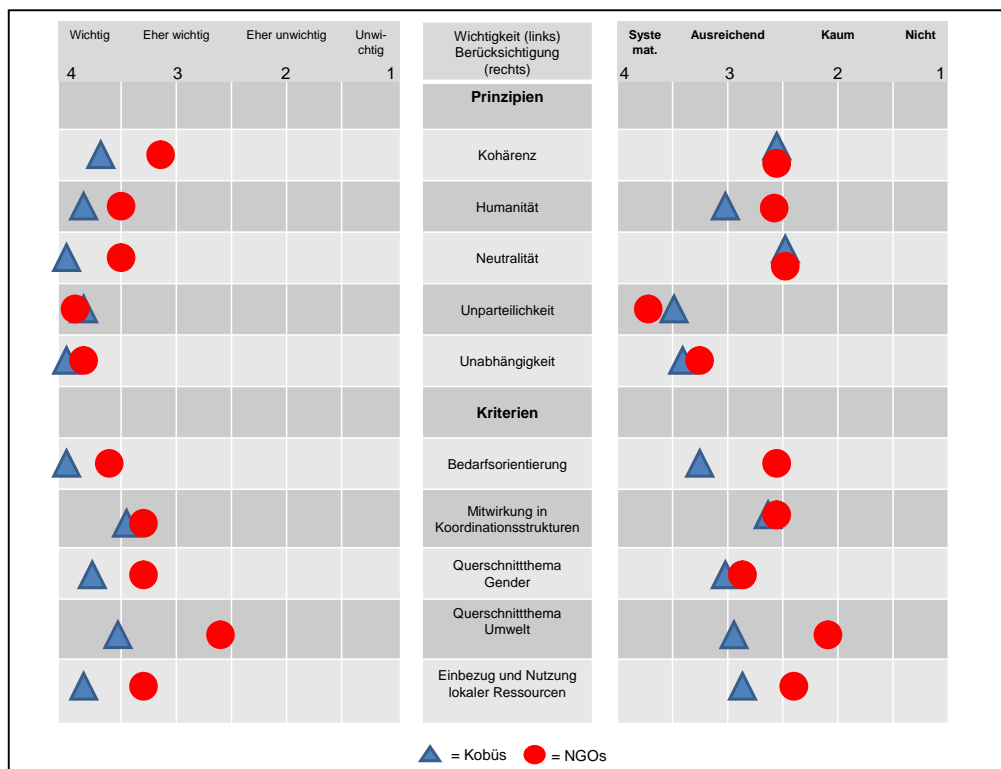
Die folgende Grafik illustriert die wichtigsten Trends oder Meilensteine in der HH-OEZA und in deren Kontext. Im Kontext relevant sind die beiden DAC Peer Reviews (2004 und 2008), welche Empfehlungen zur besseren Ausgestaltung der HH-OEZA gemacht haben. Ebenfalls wird der AKF und dessen Neulancierung (2009) zu einer Infragestellung der bisherigen Grundprinzipien der Leitlinien zur Internationalen Hilfe führen (insbesondere die Orientierung von Leistungen der HH-OEZA an Schwerpunktländer) führen. So muss sicherlich das Verhältnis zwischen dem weltweiten Einsatz humanitärer Maßnahmen und das Engagement der HH-OEZA in Schwerpunktländern neu betrachtet und definiert werden.



Die Effektivität der HH-OEZA litt zu Beginn vor allem an der Diskontinuität des Desks Humanitäre Hilfe, was beispielsweise die Durchführung von *Call-Verfahren* eingeschränkt hat. Deutlich wird auch, dass die Umsetzung eine gewisse Zeit beansprucht und daher weniger als Instrument der Soforthilfe taugt, sondern eher als Antwort auf chronische Krisen (z. B. bei Dürrekatastrophen).

3.2.2 Berücksichtigung von internationalen Prinzipien und Kriterien

Auf die internationalen Prinzipien für Humanitäre Hilfe (*Code of Conduct* für NGOs, GHD) wird in den strategischen Dokumente der HH-OEZA systematisch Bezug genommen und für die Akkreditierung der NRO wird ein Nachweis auf diese Orientierung eingefordert. Die folgende Figur illustriert, inwiefern Prinzipien (Kohärenz, Humanität, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit)²⁰ und Kriterien (Bedarfsorientierung, Mitwirkung in Koordinationsstrukturen, Berücksichtigung der Querschnittsthemen Gender und Umwelt, sowie Einbezug und Nutzung lokaler Ressourcen) als wichtig empfunden und nachgelebt werden. Die Bewertung erfolgt aus der Sicht der ADC Koordinationsbüros und der österreichischen NRO:



Quelle: Umfrage N=20, davon 14 ADC KoBüs und 6 NRO; Antwort „weiss nicht“ nicht in Grafik angegeben.

Die folgenden Aussagen lassen sich von dieser Umfrage ableiten:

- Die internationalen Prinzipien und die meisten angegebenen Kriterien werden von den KoBüs und den österreichischen NRO als wichtig erachtet. Die Wichtigkeit des Querschnittsthemas Umwelt wird als weniger wichtig angesehen als das Querschnittsthema ‚Gender‘, speziell vonseiten der NRO.
- Die Berücksichtigung der internationalen Prinzipien wird unterschiedlich bewertet. Während die Prinzipien „Unparteilichkeit“ und „Unabhängigkeit“ als „systematisch berücksichtigt“ taxiert werden, werden die Kriterien „Neutralität“ und „Kohärenz“ als knapp ausreichend bewertet. Bei der Berücksichtigung des

²⁰ Kohärenz bezieht sich auf die Abstimmung mit der internationalen Gemeinschaft, außen- und entwicklungspolitischen Zielen, und lokalen Regierungen und NRO. Humanität bezieht sich auf das aller Menschen Hilfe zubekommen sowie die Verantwortung diese zur Verfügung zu stellen. Neutralität bedeutet, dass keine Seite in bewaffneten Konflikten favorisiert wird. Unparteilichkeit fordert die Gleichbehandlung aller in Not geratenen unabhängig von Herkunft, Nationalität und Glauben. Unabhängigkeit bezieht sich auf die Ausrichtung der Hilfsmaßnahmen auf die Notleidenden unabhängig von politischen, ökonomischen oder militärischen Zielen.

Querschnittsthemen „Umwelt“ und „Einbezug lokaler Ressourcen“ sind die NRO kritischer in ihrer Einschätzung als die KoBüs.

- Die Mitwirkung in Koordinationsstrukturen wird sowohl bezüglich ihrer Wichtigkeit als auch ihrer Berücksichtigung von KoBüs und NRO ähnlich vorsichtig beurteilt. Koordination muss einen Mehrwert schaffen und kein Selbstläufer sein. Die neueren Koordinationsansätze im Rahmen der Humanitären Hilfe (vgl. *cluster approach*) scheinen sich in der Wahrnehmung noch nicht als Mehrwert etabliert zu haben.
- Auffallend ist die übereinstimmende kritische Bewertung von „Kohärenz“ und „Neutralität“ durch KoBüs und österreichischen NRO: Hier scheint ein Thema platziert zu sein. Es kann vermutet werden, dass aus der Sicht der Außenstrukturen politische oder andere Überlegungen bei Entscheidungen der HH-OEZA eine stärkere Rolle spielen als angenommen. Zumindest weist diese Bewertung auf die bestehende Schere zwischen EZA und Humanitäre Hilfe hin und bestätigt damit die in der Geschäftsstelle beobachteten Diskrepanzen aufgrund struktureller Barrieren. Wie der in Kapitel 4 dargestellte Geldgebervergleich zeigt, ist die Berücksichtigung internationaler vereinbarter Prinzipien und Kriterien nicht ohne weiteres umsetzbar, wenn nicht gleichzeitig die notwendigen organisatorischen Anpassungen in den Institutionen erfolgen.

Der Umgang mit weiteren Themenschwerpunkten der EZA findet im Rahmen der HH-OEZA in bestehenden Landesprogrammen (z. B. Äthiopien) statt. Auch bei der Durchführung von *Call*-Verfahren werden entsprechende Themenreferate der ADA Geschäftsstelle beigezogen. Die Interviews mit VertreterInnen der Themenreferate haben aufgezeigt, dass in der Praxis aber wenige Kontakte bestehen, vor allem auch weil die Mittel der HH-OEZA klein sind und die Personalmittel in den thematischen Referaten auf wichtige Geschäfte fokussiert werden müssen (z. B. Erarbeitung der Landesprogramme, internationale Vernetzung etc.). So werden beispielsweise Frauen als Zielgruppe in den Leitlinien Humanitäre Hilfe der OEZA erwähnt, aber die Gender-Problematik könnte darin systematischer verankert werden. Die Überprüfung von HuHi Massnahmen auf ihre Umweltrelevanz wird dagegen in den Leitlinien explizit gefordert (z. B. beim Betrieb von Flüchtlingslagern).

Der Klimawandel wird ein Thema sein, welches sowohl in der EZA als auch in der Humanitären Hilfe weiter an Bedeutung gewinnen wird, speziell in geografisch/klimatisch exponierten Orten (Ostafrika, Westafrika). Themen wie „*disaster risk reduction*“ und „*community based adaptation*“ dürften im Präventionsbereich zu wichtigen Einsatzgebieten werden, welche oft an der Schnittstelle von EZA und Humanitärer Hilfe ansetzen.

Ein weiteres wichtiges Kriterium ist die Planbarkeit der Mittelflüsse. Mehrjährige Verpflichtungen, welche über die Kernbeiträge bei multilateralen Organisationen hinausgehen, sind schwierig, da keine mehrjährigen Budgetlinien vorhanden sind. Auch bei ADA und bei den NRO sind mehrjährige Verpflichtungen eher schwierig.

3.2.3. Arbeitsteilung zwischen BMeiA und ADA

Die klare Verteilung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwischen BMeiA und ADA wird im Falle der praktischen Ausgestaltung der HH-OEZA nicht vollumfänglich genutzt. Das BMeiA nimmt seine strategische Aufgaben nur in einem begrenzten

Umfang war. Explizite strategische Vorgaben liegen nicht oder nur im allgemeinen Sinne über das Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik vor.

Das BMeiA hat für seine strategischen und koordinativen Aufgaben im Bereich der HH-OEZA 3,5 Stellen und die ADA für die Umsetzung maximal 1,5 Stellen. Hier liegt ein Missverhältnis zwischen strategischer und operativer Ebene vor. Zudem muss eine minimale Teamgröße ein rasches Handeln in akuten Notsituationen gewährleisten. Dieses Missverhältnis erschwert sicherlich die Effektivität, insbesondere wenn zukünftig der AKF durch die ADA verwaltet wird und sich u. U. der Arbeitsaufwand vergrößern sollte.

Es gehört auch zum Aufgabenkatalog der ADA, das BMeiA in entwicklungspolitischen Grundsatzfragen (inklusive der Erstellung von strategischen Grundsatzdokumenten) zu beraten. In der Realität hat sich diese Aufgabenteilung zwischen Strategieerarbeitung und Umsetzung wenig etabliert. Wichtig ist hier v. a., dass die heute faktisch bestehenden fachlichen, regionalen und sektoralen Kompetenzen in der ADA wesentliche Antriebsfeder für die Erarbeitung von entwicklungspolitischen Impulsen und Richtungsentscheidungen sind.²¹ Die 2008 durchgeführte Evaluierung der ADA weist darauf hin, „... dass auf dem Gebiet fachlicher Zuarbeit und Unterstützung ein bisher noch nicht ausgeschöpftes Potential der ADA existiert, nämlich die Schaffung von fachlichen ‚units of excellence‘ und damit *focal points* für bestimmte Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit, an denen mehrere Bundesministerien mitarbeiten, die selbst nicht immer über die erforderlichen fachlichen Ressourcen, die Zeit oder die Geduld für die eigentlich wünschenswerte Koordination untereinander und ein kohärentes Auftreten Österreichs nach außen verfügen“. Die vorliegende Evaluierung kann diese Beobachtung auch für die HH-OEZA bestätigen; dass die Kompetenzen der ADA Mitarbeiter bezüglich Kontext- und Lagebeurteilung (vor-Ort Personal) oder des fachlichen Backstopping in ausgewählten Themengebieten (z. B. Wasser, Siedlungshygiene etc.) werden zu wenig genutzt.

Diverse Vertreter des BMeiA sehen die Auslagerung der HH-OEZA an die ADA kritisch, da einerseits die erhofften Effizienzgewinne ausgeblieben sind und die Vergabe von Mitteln nicht beschleunigt werden konnte. Die Evaluatoren beurteilen hingegen die operationelle Eingliederung der HH-OEZA bei der ADA als Potenzial (z. B. zur Sicherstellung des Kontinuums zwischen Wiederaufbau und Entwicklung), auch wenn beim Einsatz der Instrumentenpalette der HH-OEZA noch Optimierungspotenzial besteht (vgl. insbesondere die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren).

Das ADA Referat für NRO-Kooperation und Humanitäre Hilfe zusammen mit dem dort angesiedelten Desk für Humanitäre Hilfe entscheiden fallbezogen über Projekte aufgrund der spezifischen Sachlage. Sie betrachten sich als Mittler zwischen den verschiedenen Anspruchsgruppen (Betroffenen in der Region, KoBüs, implementierende Organisationen). Ihrer Meinung nach bewegen sie sich hier in einem Spannungsfeld, welches insbesondere durch die mangelnden strategischen Vorgaben offensichtlich wird.

Zwar besteht zu einem gewissen Grad ein Aushandlungsprozess mit dem KoBü, jedoch ist die Empfehlung des KoBü für den Desk Humanitäre Hilfe nur eine Informationsgrundlage unter verschiedenen. Als wesentlicher für den Entscheidungsprozess werden die internationalen Appeals angesehen (entweder via VN-Organisationen oder direkt vom betroffenen Staat). Im Selektionsprozess kommen formale Kriterien wie

²¹ Vgl. Evaluierung der Tätigkeit der Austrian Development Agency (ADA), Dr. Horst Breier/Bernhard Wenger, April 2008

Komplementarität zum ADA Entwicklungsprogramm, Durchführungskompetenzen und Qualität des Projektträgers und Ähnliches zum Zuge wie auch pragmatische Überlegungen, beispielsweise ein Ausbalancierung der Mittelvergabe zwischen den verschiedenen Organisationen („einen Ausgleich schaffen“). Es stellt sich jedoch die Frage, welcher Ausgleich effektiv geschaffen werden kann in Anbetracht der beschränkten Mittel. Das Fallbeispiel Uganda zeigt, dass der österreichische Beitrag nicht einmal ein Fünftel eines Humanitären Hilfsprogrammes von UNHCR oder IKRK ausmacht. Das zuständige Referat für NRO-Kooperation und Humanitäre Hilfe ist jedoch auf seine Unabhängigkeit bedacht und hat auch den Mut, gegen KoBü und Länderdesk zu entscheiden: Vor der Wahl, ob die verfügbaren Mittel für Unterstützungsleistungen zugunsten von IDPs (IKRK) oder von Flüchtlinge (UNHCR) aufgewandt werden, entschied das Referat zugunsten des Engagements von UNHCR aufgrund eines gekürzten Budgets und der Tatsache, dass das IKRK bereits Zuwendungen erhalten hat. Dieser Entscheid wurde an alle Beteiligte kommuniziert, hat aber dennoch zu Diskussionen bezüglich der Vergabekriterien geführt.

Ein weiteres aktuelles Beispiel für einen Opportunitätsentscheid war der *Call* zu Sri Lanka (2009). Obwohl die Ressourcen mit 200.000 Euro deutlich unter der als sinnvoll erachteten Größe von €1 Mio. lag, war es ein politischer Entscheid des BMeiA/Bundesministers. Dies führte aufseiten von ADA zu einem großen Aufwand für eine relativ kleine Mittelvergabe und wurde auch vonseiten der NRO heftig kritisiert. Da zudem Sri Lanka kein Schwerpunktland der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit ist, muss dieser *Call* als ein (politisches) Zugeständnis interpretiert werden im Zuge der gesamten Diskussionen um den AKF.

Zusammenarbeit mit den Kooperationsbüros

Die 15 KoBüs der ADC waren in unterschiedlichem Ausmaß in die Umsetzung von Humanitären Maßnahmen involviert. Die meisten hatten im Zeitraum 2004–2008 keine eigentlichen Humanitären Interventionen durchgeführt, weder im Rahmen des bestehenden Landesprogramms (beispielsweise als Antwort auf chronische Krisen) noch als akute Soforthilfe. Sieben KoBüs führten in diesem Zeitraum Humanitäre Maßnahmen aus, und zwar in den folgenden Schwerpunktländern: Burkina Faso, Äthiopien, Mosambik, Nicaragua, Moldau, P.A. (palästinensische Gebiete) und Uganda.²² Lediglich im Falle von Äthiopien und Uganda erreichten die Mittel der HH-OEZA zwischen 10–20 % des Umfangs der Landesengagements, in den palästinensischen Gebieten sogar zwischen 50 % des Landesprogramm in 2005, 32 % in 2006 und 45 % in 2007. In den meisten Ländern waren die Leistungen im unteren einstelligen Prozentbereich. Diverse KoBüs führen jedoch für die Humanitäre Hilfe relevante Maßnahmen im Rahmen ihrer Landesprogramme durch und zwar an den Schnittstellen zur Prävention (z. B. Gletscherseeschutz in Bhutan) oder der EZA (Wasserprojekte in diversen Ländern, speziell Äthiopien).

Die Situation und Einschätzung der KoBüs können folgendermaßen zusammengefasst werden:

- Die Relevanz des ADA Beitrags wird aufgrund der geringen Beiträge als marginal eingeschätzt, auch wenn die einzelnen Maßnahmen wirkungsvolle Beiträge zu Reduktion der Not geleistet haben.

²² Angaben wurden im Rahmen einer elektronischen Befragung der KoBüs erhoben.

- Die meisten KoBüs haben sehr knappe personelle Ressourcen, die mit der Umsetzung des laufenden Landesprogramms gebunden sind und keine Möglichkeiten für zusätzliche Monitoring- oder Begleitarbeiten für die HH-OEZA aufbringen. Die Rollen und Zuständigkeiten zwischen ADA Desk, KoBü, Bottschaft und lokalen Partnern werden als klar beurteilt.
- Die Fokussierung auf Schwerpunktländer und die Bedarfsorientierung in den Maßnahmen der HH-OEZA werden als sehr positiv eingeschätzt.
- Es liegen zu wenig praktische Erfahrungen in den KoBüs vor, um Aussagen zur kurzfristigen Mobilisierung von Mitteln für die HH-OEZA und für den Übergang von der Katastrophenhilfe (BMI) zu den Humanitären Sofortmaßnahmen (ADA) zu beurteilen. Dies weist darauf hin, dass beide Bereiche – die vom BMI initiierte Soforthilfe und die vom BMeiA verantwortete HH-OEZA – relativ unabhängig voneinander durchgeführt werden.
- Eine systematische Beobachtung der Wirkungen durch Projekte der HH-OEZA wird von den KoBüs nicht gemacht, abgesehen von den KoBüs welche öfters humanitäre Notsituationen und entsprechende Interventionen umsetzen müssen (z. B. Uganda, Äthiopien). Die Wirkungsbeobachtung wird jedoch nur bei entsprechendem Auftrag des ADA Desks durchgeführt.
- In Burkina Faso, Äthiopien und Uganda wurde über die Jahre auf verschiedene Katastrophen reagiert. Zum Teil wechseln sich dabei im gleichen Land Überschwemmungen und Dürren ab. Die Schwerpunktländer im südlichen Sahel dürften, auch als Folge der Klimaveränderungen, in Zukunft gegenüber klimatischen Schwankungen (Zyklen von Starkniederschlägen und Dürren) noch anfälliger werden.
- In der Einschätzung der KoBüs müsste die Präventionsarbeit verstärkt werden. Ebenso sollten die Mittel substantiell erhöht werden, um einen sichtbaren österreichischen Beitrag zu leisten, und die Reaktionsfähigkeit bei Krisen verbessert werden.

3.2.4 Arbeitsteilung mit anderen Ministerien

Der Kontakt zu anderen Ministerien wird federführend über das BMeiA wahrgenommen. Direkte Kontakte zwischen ADA und anderen Ministerien sind eher selten und nur anlaßbezogen. Gleichzeitig kann festgestellt werden, dass alle Ministerienvertreter, die im Rahmen dieser Evaluation befragt wurden, dem BMeiA die strategische Koordinierungskompetenz in der Humanitären Hilfe zusprechen. Die Koordination zwischen den Bundesministerien und ADA erfolgt weitgehend anlässlich des *Jour fixe*, der alle vier Monate stattfindet. Daran nehmen Vertreter des BMeiA, BMI, BMLVS, und ADA teil. Es ist die einzig nennenswerte Plattform für einen Informationsaustausch. Dieser ist eher informeller Natur und verlangt nach Vertiefung im Sinne einer verbesserten Koordination der Aktivitäten. Weil ein klares Koordinationskonzept fehlt, wirkt alles fragmentarisch.²³ Von den Ansprechpartnern wurde die Koordinationskompetenz des BMeiA anerkannt ohne diese jedoch genauer zu definieren oder zu umschreiben, wie weit und auf welcher Ebene die Koordination sinnvoller Weise stattfinden sollte.

²³ Der Bericht des Bundesrechnungshofes zur Humanitären Hilfe und Wiederaufbauhilfe nach der Flutkatastrophe in Südostasien (2006) empfahl bereits den Aufbau einer zentralen Koordinationsstelle für Wiederaufbauhilfe in Österreich. Dies hat sich nicht materialisiert.

Es ist unklar, ob man bei den Jahresbeiträgen des BMLFUW an die ADA von einer regelmäßigen und hinterfragten Zuwendung ausgehen kann oder ob das Lebensministerium allenthalben auch andere Österreichische Durchführungsorganisationen zu fördern beabsichtigt. Es liegt keine formale Zusammenarbeitsregelung vor, die Ziele, Umfang und Zeithorizont dieser Mittelverteilung definiert. Auch ist unklar, welche Rolle das BMeiA in diesem Verhältnis spielt sowie auf welcher Ebene die Kohärenzansprüche zur Ernährungssicherung der EZA eingelöst werden. Auch stellen sich grundsätzliche Fragen zum Überblick. Schon im BMeiA haben unterschiedliche Abteilungen der Sektion VII unterschiedliche Berührungspunkte mit VN-Organisationen. Wer bewahrt da den Überblick über die Finanzen, die in Richtung der VN fließen?

Das BMI sieht die Stärken der HH-OEZA in der fallbezogenen und flexiblen Arbeitsweise der ADA. Dies ermöglicht eher eine Anschlussfähigkeit der Soforthilfe und einer Fortführung im Rahmen des Humanitären Engagements durch die ADA. Als wesentliche Schwäche werden die große Zersplitterung, die mangelnde Koordination sowie die sehr knappen Ressourcen beim BMeiA angesehen. Es besteht ein großes Informationsdefizit. So gibt das BMI an, dass es wenig über die strategische Gestaltung der HH-OEZA weiß. Zwar war das BMI in der Erarbeitung der Leitlinie zur Humanitären Hilfe der OEZA einbezogen, aber offensichtlich werden diese als wenig relevant für die konkrete Ausgestaltung der HH-OEZA angesehen, da keinerlei Bezüge bestehen.

Der unterschiedliche Wissens- und Informationsstand der Ministerien zeigt sich auch an der konkreten Schnittstelle des GHD-Engagements. Eine minimale Koordination zwischen den Ministerien hat sich offenbar in den Verfahrensregelungen fest niedergeschlagen: Gemäß BMI klärt die zuständige Abteilung dieses Ressorts nach dem Einlangen internationaler Unterstützungsanfragen zunächst die Machbarkeit²⁴ einer Unterstützungsleistung intern ab, alle betroffenen Ressorts und Einsatzorganisationen werden von einem internationalen Hilfsersuchen unverzüglich in Kenntnis gesetzt, in weiterer Folge laufend mit einlangenden Situationsberichten und Updates beteiligt und so bis zum Ende der Erstmaßnahmen im Rahmen der Katastrophenhilfe immer auf dem gleichen Informationsstand gehalten. Es werden alle in Betracht kommenden Beitragsleister (österreichische NRO Bundesländer und betroffene Ressorts) angefragt, ob Unterstützungsmaßnahmen geplant bzw. möglich sind. So früh wie möglich wird dann der mögliche Beitrag Österreichs (offizielles Hilfsangebot) nach Brüssel – wenn das Hilfsersuchen über das MIC (Monitoring and Information Centre) versendet wurde – kommuniziert. Gemäß BMI hat Österreich bei fast allen letztjährigen Katastrophen in einem Rahmen von durchschnittlich € 100.000 partizipiert, entweder mit Sachleistungen oder der Entsendung von Experten.

Alle Ministerien begrüßen eine vermehrte Koordinierung im Sinne einer *division of labour* in institutionalisierter Form. Es besteht Konsens darüber, dass der durchgeführte *Jour fixe* für eine angemessene Koordination unzureichend ist. Das BMI schlägt vor, die Sitzungen mit Tagesordnungspunkten und Sitzungsprotokoll zu formalisieren. Dem BMeiA wird die Koordinationskompetenz zugeschrieben.

²⁴ Anhand der Kriterien: Bedarf, vorhandene Ressourcen, Notwendigkeit und Ausmaß der Katastrophe.

3.2.5 Zusammenarbeit mit den österreichischen NRO

Die Zusammenarbeit zwischen ADA und österreichischen NRO erfolgt auf der Basis von Finanzbeiträgen und wird wie folgt bewertet:²⁵

- Fünf von sechs NRO haben Projekte, welche entweder von ADA direkt finanziert wurden oder im *Call-Verfahren* ausgewählt wurden. Wenn gleich die Beiträge der HH-OEZA geschätzt werden, ist ADA im Vergleich zu ECHO nur ein kleiner Geldgeber. Für größere NRO machen die ADA Projekte weniger als 5 % der Humanitären Interventionen aus. Sie sind zwar institutionell interessant, aber wenig relevant für die Gesamtorganisation. Nur Hope 87 hat trotz ECHO/ADA-Akkreditierung noch kein ADA-Projekt umsetzen können.
- Die größeren Hilfswerke verfügen sowohl im Norden als auch in den Einsatzländern über ein Netzwerk von Partnern, mit denen sie Projekte akquirieren.
- Sechs der derzeit acht Partner sind ECHO akkreditiert. Die NRO stellen die Frage, ob es in Anbetracht der ECHO-Akkreditierung einen eigenen Akkreditierungsprozess für die Mittel der HH-OEZA benötigt. Die Akkreditierung bei ECHO erleichtert hingegen die Akkreditierung bei ADA, was positiv bewertet wird.
- Die Arbeitsbeziehungen (Kommunikation, Bearbeitung der Anliegen) mit der ADA werden als gut und angenehm wahrgenommen. Es wird festgestellt, dass die Flexibilität seitens ADA bei der Abwicklung des *Call-Verfahrens* zugenommen hat. Trotz systemischer Schwächen wird die formale Abwicklung der *Calls* positiv wahrgenommen.
- Als Schwächen werden gesehen, dass a) zu wenig Mittel vergeben werden können, b) die *Calls* langsam sind und damit ungeeignet für Maßnahmen der Soforthilfe sind, c) zu viele bürokratische Anforderungen und Unklarheiten bestehen (z. B. bezüglich Finanzkontrolle), und d) die *Call* Unterlagen auch auf Englisch vorliegen müssten, damit effizient mit den Partnern an Eingaben gearbeitet werden kann.
- Die negativen *Call*-Entscheide können aus Sicht der NRO nicht immer nachvollzogen werden. Allerdings muss angeführt werden, dass die ADA Absagen schriftlich begründet und mitteilt.
- Vorschläge der NRO bezüglich der zukünftigen Gestaltung der Zusammenarbeit mit ADA umfassen:
 - a) erstellen von *Call* Unterlagen auf Englisch (für die lokalen Partner),
 - b) Prüfen von Kofinanzierungen bei EU/ECHO-Projekten, da dies die Effizienz der Mittelvergabe verbessern könnte
 - c) Verstärkung des LRRD-Arbeitsansatzes²⁶,
 - d) Verstärkung der Katastrophenprävention im Rahmen des Klimawandels.
- Der Fokus auf Schwerpunktländer stellt zu einem gewissen Grad die Bedarfsorientierung in Frage. Die Nothilfe gemäß internationalen Prinzipien (z. B. GHD) müsste rasch und global geleistet werden können.

²⁵ Die Aussagen beruhen auf einem halbtägigen Workshop mit sechs NRO: Diakonie, Care Österreich, Österreichische Caritas, Österreichisches Rotes Kreuz, Hilfswerk Austria und Hope 87. Zudem wurde mit Sonne International ein Telefoninterview sowie mit dem Koordinator der österreichischen Bischofskonferenz ein persönliches Gespräch geführt.

²⁶ Hier sehen die befragten NRO einen klaren komparativen Vorteil zu staatlichen und multilateralen Organisationen.

3.2.6 Kooperationen im multilateralen/internationalen System

Insgesamt ist das Kooperationsmanagement der HH-OEZA mit den internationalen Organisationen durch ein Spannungsfeld zwischen Harmonisierungsbemühungen in der internationalen Hilfsarchitektur einerseits und den Bemühungen um bessere Profilbildung der HH-OEZA andererseits gekennzeichnet. Das bestehende Spannungsfeld (Harmonisierung vs. Profilbildung) wird zudem noch durch die stark zersplitterte Handlungsebenen der verschiedenen Akteure außerhalb der HH-OEZA erschwert. So haben andere Ministerien direkte Kontakte zu Organisationen im VN-System (siehe BMLFUW und BMI). Die Abstimmung mit dem BMeiA erfolgt wie bereits dargestellt ausschliesslich anlaßbezogen und nur, wenn direkt Schwerpunktländer von einer Krise betroffen sind. Hingegen wird über Unterstützungsleistungen an multilaterale Organisationen außerhalb der Schwerpunktländer nicht informiert.

Alle befragten Akteure auf Ministerialebene oder in der ADA verfügen über erstaunlich geringe Kenntnisse über die Zusammenarbeit, den Informationsstand und die konkreten Förderung des jeweils anderen Ministeriums im multilateralen System. Auch innerhalb der Sektion VII beschränkt sich der Austausch zwischen den einzelnen Abteilungen (hier insbesondere VII.1 und VII.3) auf ein Minimum. Auf dieser Basis ist eine kohärente Ausgestaltung der österreichischen Unterstützungsleistung im multilateralen humanitären System kaum möglich.

Da alle österreichischen Akteure auf das Instrument *Appeal* der internationalen Organisationen reagieren, welches einen möglichst breiten Adressatenkreis hat, drängt sich der Ruf nach besserer Abstimmung auch bezüglich etwaiger Förderungen im multilateralen System auf.

Die verschiedenen Akteure nutzen hingegen das multilaterale System als wichtige Informationsgrundlage für die Ausgestaltung des eigenen Portfolios. Dabei werden mehrheitlich öffentliche oder halb-öffentliche Quellen des Internets herangezogen (z. B. Reliefweb, UN-OCHA oder Situationsberichte einzelner Organisationen). Diese Informationen von multilateralen Organisationen bilden eine von verschiedenen Informationsquellen zur Bewertung der Situation nach Eintreten einer akuten Katastrophe oder als *update* bei langandauernden Krisen. Aber auch in späteren Phasen der Humanitären Hilfe (Wiederaufbau/Rehabilitationsmaßnahmen) stützt sich die HH-OEZA auf die Informationsangaben des multilateralen Systems.

Für die Gestaltung der HH-OEZA mit multilateralen Organisationen entscheidet ADA ebenfalls aufgrund eines *Appeals* und in Abwägung gegenüber einer Förderung von österreichischen NRO und eventuellen eigenen Sichtbarkeitserfordernissen. Die durchschnittlichen Finanzierungen betragen zwischen € 300.000 und € 400.000 pro Einsatz. Höhere Zuwendungen sind eher die Ausnahme.

Pro Jahr ergibt sich damit eine durchschnittliche Finanzierungssumme für einzelne VN-Organisationen oder das IKRK von ca. € 1,5 – € 3 Mio. Dies reicht bei weitem nicht aus, um als Geber in den Kreis einer *Donor Support Group* aufgenommen zu werden und eine aktive Rolle zu übernehmen. Mitglieder dieser Gruppen leisten insgesamt Förderungen von CHF 10 Mio. und mehr. Mittlerweile sind selbst die sog. *Emerging Donors* (z. B. Polen, Tschechien) wesentlich finanzstärker als Österreich und werden vermutlich bald Mitglied dieser Gebergruppen sein. Gemäss IKRK ist die Zusammenarbeit mit Geldgebern in diesem Bereich besonders wichtig, werden doch hier strategische und programmatische Aspekte des Engagements diskutiert und z. T.

auch entschieden.²⁷ Um allen Gebern, welche nicht in der *Donor Support Group* vertreten sind, Zugang zu aktuellen Informationen und operativen Sachständen zu ermöglichen, hat das IKRK eine spezielle Website für Geldgeber eingerichtet (vgl. ICRC Extranet for Donors). Gemäss IKRK machen v.a. Deutschland und die Schweiz von diesem Angebot Gebrauch und reagieren auf aktuell aufgeschaltete Berichte. Rückmeldungen vonseiten Österreichs kamen bisher nicht vor. Überhaupt gestaltet sich der Kontakt und Austausch zwischen dem IKRK und Österreich (hier insbesondere ADA) eher gering und nur fallbezogen bei konkreter Projektfinanzierung.

Ungeachtet der geringen Beitragshöhe durch die HH-OEZA würden die VN-Organisationen und die Organisationen der Rot-Kreuz-Bewegung auch gegenüber Österreich die Vergabe von ungebundenen Beiträgen bevorzugen. Das UNHCR strebt an, dass alle Geldgeber zukünftig den jährlich erscheinenden *Global Appeal* als Finanzierungsgrundlage akzeptieren und den jährlich erscheinenden *Global Report* als Instrument der Berichterstattung. Damit die Gebergemeinschaft dies akzeptieren können, beabsichtigt das UNHCR ab 2010 auf das *results-based-management* umzusteigen und zukünftig weniger über die eigentliche Leistungserbringung (*output*) zu berichten, sondern über die eigentlichen Veränderungen in der Situation vor Ort, die das Engagement bewirkt hat (*outcome*). Ein ähnlicher Prozess ist beim IKRK eingeleitet.

Obwohl das IKRK im Programmansatz arbeitet und seine Appeals entsprechend aufbaut, finden gebundene Zuwendungen auf Wunsch einiger Geldgeber (u.a. Deutschland und Österreich) nach wie vor auf Basis von Projektanträgen statt. Zwar haben sich die multilateralen Implementierungspartner mittlerweile eine hohe Effizienz in der Erstellung von Projektanträgen sowie der anschließenden Berichterstattung für den jeweiligen Geldgeber aneignen können, jedoch handelt es sich hier zweifelsohne um einen zusätzlichen Administrationsaufwand, welcher strenggenommen unnötig wäre. Die *Good Humanitarian Donorship* ist somit schwer zu praktizieren, wenn nationale Bestimmungen in den jeweiligen Geberländern eine klare Zweckbestimmung der Zuwendungen verlangen. Zudem stellt sich die Frage, auf welcher Basis die HH-OEZA (oder auch andere Geldgeber) zukünftig ihre Zuwendungen leisten, wenn die Implementierungspartner auf eine andere Form des Fundraisings und der Berichterstattung umsteigen.

Der Kontakt zu ADA und den multilateralen Implementierungspartnern wird als angenehm und wohlwollend beurteilt. Jedoch sind Vergaberichtlinien sowie die Aufgaben- und Verantwortungsteilung zwischen BMeiA und ADA für die Implementierungspartner nicht transparent. Dies erschwere den Geldgeberdialog und reduziert den Austausch auf die projektbezogene Zusammenarbeit. Ist ein ‚Projekt‘ einmal zwischen ADA und Implementierungspartner ausgehandelt, ist die konkrete Operationalisierung von Beantragung, Vertragsanfertigung bis hin zum Mitteltransfer relativ zügig und unproblematisch. Die Berichterstattung erfolgt ebenfalls fristgerecht per Ende Jahr und hat bislang nicht zu Beanstandung seitens des Geldgebers geführt.

²⁷ Mitglieder der IKRK Donor Support Group unterstützen die Aktivitäten des IKRK mit mehr als CHF 10 Mio. pro Jahr. Grösster Geldgeber sind die Vereinigten Staaten, gefolgt von Grossbritannien und der Europäischen Kommission. Die kleinsten Geldgeber sind Irland, Belgien, Finnland und Luxemburg. Die im Gebervergleich dieser Evaluierung behandelten Geberländer liegen aktuell auf folgenden Plätzen: Schweiz mit CHF 102,5 Mio. (4. Stelle), Niederlande mit CHF 66,0 Mio. (6. Stelle), Norwegen mit CHF 43,2 Mio. (7. Stelle) sowie Deutschland mit CHF 33,3 Mio. (8. Stelle). Grundlage: IKRK Präsentation 2009.

3.3 Effizienz

Generell

Aussagen zur Effizienz (Vergleich zwischen Input und Wirksamkeit) sind schwierig zu machen, da die Evidenzen bezüglich der Wirkungen bruchstückhaft sind (vgl. auch Kapitel Wirkung). Wird als Proxy Indikator für die Effizienz der Mittelvergabe pro Mitarbeiter der HH-OEZA mit den Niederlanden verglichen, so kommt man in Österreich auf ca. € 2–3 Mio. (ohne Friedensmission im Tschad) pro Mitarbeiter und rund € 20 Mio. pro Mitarbeiter in den Niederlanden. Dies ist dadurch zu erklären, dass die Niederlande große Anteile der Mittel an VN-Organisationen überweisen, mit entsprechend kleinem Bedarf an personellen Ressourcen.

3.3.1 Das Instrument des ‚Call-for-Proposal‘

Das Instrument des *Call-for-Proposal* wurde innerhalb des Evaluierungszeitraumes (2004–2008) auf zwei Ebenen angewendet: mindestens zweimal im Rahmen von EZ-Landesprogrammen²⁸ und fünfmal vom Referat für NRO-Kooperation und Humanitäre Hilfe.²⁹ Die lokalen *Calls* in Uganda (Reintegration/Menschenrechtsbildung im Jahre 2004 und für Wasser/Abwasser nach den Überschwemmungen im Jahre 2007) dienen nicht der Soforthilfe, sondern stellen eine Humanitäre Intervention während periodisch aufgetretenen Krisen dar. Alleine die Vorbereitung und Durchführung des *Calls* im Jahre 2004 dauerte neun Monate, da das Verfahren zum damaligen Zeitpunkt zu wenig bekannt war. Hingegen war das Vorgehen klar strukturiert, die strategische Orientierung der kofinanzierten Interventionen sowie die Kriterien zur Selektion des Implementierungspartners waren transparent ausgearbeitet und in einem klaren Verfahren angewandt. Insgesamt kann die gesamte Intervention als innerhalb der ADA gut abgestützt bezeichnet werden. Ein Vorteil war sicherlich, dass das KoBü in die damaligen Friedensprozesse eng eingebunden war und somit über Kontextinformationen verfügte, die eine angemessene Beurteilung möglicher Interventionen ermöglichte und erleichterte. Ebenfalls waren die personellen Kapazitäten durch den Einsatz eines Stagiaire ausreichend. Gerade letzteres stellt sich ja bei den KoBüs als praktisches Problem dar: Auch wenn die Kontexte und Bedarfe nach humanitären Interventionen verlangen, bestehen nicht unbedingt die personellen Kapazitäten um angemessen auf die bestehenden humanitären Bedarfe zu entsprechen. Mit den Neuerungen des *Cluster-Approaches* erübrigt sich die Durchführung eines eigenen *Calls*. Damit sind die gesamten vorbereitenden Maßnahmen (Bedürfnisabklärung, operative Abstimmung der verschiedenen Implementierungsorganisationen untereinander, Bezifferung und Koordination der verschiedenen Finanzierungsbedürfnisse etc.) nicht durch ADC zu leisten, sondern durch die implementierenden Organisationen. In diesem Sinne stellt die österreichische Teilnahme an den *Call* 2007 in Uganda eine Effizienzverbesserung dar, da das KoBü seine beschränkten Ressourcen zielgerichtete einsetzen konnte.

Das Instrument *Call-for-Proposal* eignet sich nicht für die unmittelbare Soforthilfe, sondern ist klar ein Instrument der HH-OEZA zur Finanzierung von humanitären Interventionen in der Übergangsphase zwischen Nothilfe und Entwicklung, d.h. beginnend

²⁸ Uganda 2004/2005 sowie 2007

²⁹ Tsunami (Wiederaufbau 2005), Food Security/Prävention von Nahrungsmittelkrisen in Burkina Faso & Äthiopien 2006, Humanitäre Krisen Ostafrika 2006, Libanon (Wiederaufbau nach dem Libanon-Krieg 2007) und West/Ostafrika (Nahrungsmittelsicherheit 2008).

nach einigen Monate nach der Katastrophe bis zwei Jahre danach. Die Lancierung eines *Call-Verfahrens* seitens des Desks für Humanitäre Hilfe in der Geschäftsstelle setzt auch ein gewisses Budgetvolumen voraus, damit die Projekte nicht zu klein werden und der Verfahrensaufwand in einem vernünftigen Verhältnis zu den verfügbaren Mitteln steht. Eine Mindestgrößenordnung von ca. € 200.000 pro Projekt oder ca. € 1 Mio. pro *Call* erscheint zweckmäßig, damit in einem kompetitiven Verfahren vier bis fünf Projekte finanziert werden können.

Das Fallbeispiel „Nahrungsmittelkrise/Dürre Äthiopien & Burkina Faso 2008“ zeigt, dass die Ausschreibungsunterlagen gut (aber leider nur auf Deutsch), der Entscheidungsprozess klar und die Bewertungskriterien transparent sind. Die Entscheidungskommission umfaßte vier geografische und thematische Referate. Im Sinne verbesserter Transparenz wäre es bedenkenswert, allenfalls einen unabhängigen externen Experten einzubeziehen. Der Entscheid wird protokolliert, mit den einzelnen Projektträgern werden Verträge abgeschlossen und das Reporting wird von ADA bei Bedarf angemahnt. Die Qualität der Projektberichte kann als gut bezeichnet werden und sie umfassen eine adäquate resultatorientierte Berichtsstruktur. Der *Call* wird von ADA explizit nicht als Instrument der Kapazitätsentwicklung der Partner gesehen, sondern in Katastrophenfällen sollen kurzfristig die besten Durchführungspartner in Österreich oder vor Ort mobilisiert werden können.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass das Call-Verfahren technisch sauber angewandt wird. Trotzdem stellen sich erhebliche Fragen, ob das Call-Verfahren das geeignete Instrument für die HH-OEZA ist. In Anbetracht der beschränkten Mitteln erscheint das Verfahren nicht effizient zu sein, da der Aufwand relativ beträchtlich ist.

3.3.2 Das Instrument Auslandkatastrophenfond

Der Auslandkatastrophenfonds (AKF) ist ein Hilfsfond für Katastrophenfälle im Ausland und stützt sich auf ein entsprechendes Bundesgesetz³⁰ von 2005 ab. Auf Grundlage dieses Gesetzes beauftragte die österreichische Bundesregierung das Außenministerium mit der Verwaltung des Fonds. Der Einsatz der Mittel war mit der ersten Dotierung zweckgebunden: zum einen sollten österreichische Staatsbürger, die durch den Tsunami in Not geraten sind, geholfen werden, zum anderen konnten Projekte der ADA, die der Nothilfe und dem Wiederaufbau in den betroffenen Gebieten dienen, gefördert werden. Das besondere des AKF ist, dass Entscheide über die Mittelverwendung ressortübergreifend gefällt werden, d.h. unter Einbezug jedes Ministeriums. In einer ersten Regierungserklärung³¹ wurde die Dotierung des Hilfsfonds mit € 100 Mio. beziffert. Diese Dotierung wurde nicht vollzogen. De facto wandte das Außenministerium und die ADA für die geplanten Hilfen insgesamt einen Beitrag von rund € 3,9 Mio. auf, der anschließend mit € 1,454 Mio. aus dem AKF refundiert wurde.

Bei Einrichtung des AKF wurde entschieden, dass er administrativ im BMeiA angesiedelt ist, ohne dass damit allerdings eine Koordinationsfunktion oder eine inhaltliche Einflussnahme auf die daraus finanzierten Maßnahmen anderer Ressorts oder eine direkte Verfügung über die dafür erforderlichen Budgetmittel verbunden wäre. Entscheide über die Mittelvergabe fanden immer im Rahmen eines gemeinsam gefassten Ministerialbeschlusses statt. Der Abschlussbericht des Rechnungshofes hielt 2008 fest,

³⁰ Vgl. Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, ausgegeben am 27. April 2005, 23. Bundesgesetz: Bundesbelegitgesetz 2006 (Nr. GP XXII RV 829 AB 833 S. 99; BR: AB 7242 S. 720; +. Abschnitt Errichtung eines Fonds, Verfügung über Bundesvermögen, Artikel 1, §1 bis §7.

³¹ Vgl. <http://www.austria.gv.at/Docs/2005/1/26/Katastrophenfonds.pdf>

dass „... es daher (*in Zukunft*) auch zielführend (*wäre*), über die schon jetzt im Bundesministeriengesetz geltenden Kompetenzbestimmungen hinaus, bei ähnlich gelagerten Katastrophenhilfsmaßnahmen eine explizite Spezialzuständigkeit eines bestimmten Bundesministeriums festzulegen“³².

Die Dotierung des AKF mit Mitteln für Interventionen der Tsunami-Hilfen blieb im Evaluierungszeitraum die einzige Dotierung des Fonds. Offenbar gelang es den beteiligten Akteuren nicht, diesen Hilfsfond als anerkanntes Instrument für die Auslandshilfen im Katastrophenfall zu etablieren und entsprechend zu nutzen. Dabei ist unklar, ob die schwerfällige Handhabung des AKF für diese Beschränkung ausschlaggebend war oder politisches Kalkül eine Inwertsetzung während der Evaluierungsperiode verhinderte. Aufgrund der Notwendigkeit eines Ministerialbeschlusses ist die Mittelvergabe nur mit großer zeitlicher Verzögerung zu bewerkstelligen, da die Genehmigungsverfahren gemäß Interviewpartner durchschnittlich sechs bis acht Wochen dauern, noch sind die Vergabekriterien und Genehmigungsabläufe klar strukturiert. Diese Bearbeitungsfristen sind durchaus möglich bei Rehabilitationsmaßnahmen, jedoch ungeeignet um kurzfristig ausgerichtete Maßnahmen zu finanzieren.

Mit der erneuten ‚Reaktivierung‘ des AKF (2009) stellen sich daher grundsätzliche Fragen zur Handhabung und Nutzung. 2009 wurde entschieden, den AKF durch die ADA administrieren zu lassen und für 2009 und 2010 mit jeweils € 5 Mio. zu dotieren. Geklärt werden muss, ob der AKF dem bestehenden ADA Budget zugerechnet wird, ob die gesetzliche Grundlage der EZ-Novelle entsprechend angepasst wird, und schließlich welche Reichweite und Finanzierungsmöglichkeiten mit der Inanspruchnahme des AKF verbunden ist. Es muss insbesondere geklärt werden, ob die Möglichkeit der Finanzierung von Interventionen weltweit nicht der klaren Ausrichtung der ADA auf ein Engagement in Schwerpunktländern widerspricht. Ferner müssen die Entscheidungs- und Auswahlverfahren überprüft und ggfs. angepasst werden. Zum Zeitpunkt der Evaluierung war unklar, ob die Übertragung der administrativen Verantwortung an die ADA auch mit einer erweiterten Zuständigkeit des Außenministeriums einhergeht. Mit dieser Entscheidung, den AKF der ADA Verwaltung zu übertragen, stände der ADA (theoretisch) ein zusätzliches und klar strukturiertes Instrument im Rahmen der Humanitären Hilfe zu Verfügung. Allerdings fehlen bisher verbindliche Richtlinien zur Vergabe der Mittel. Damit könnte der politische Druck auf die ADA eher zuzunehmen, da die ADA von Ministerialvertretern eher als Ausführungsorgan gesehen wird, denn als unabhängige Durchführungsorganisation.

3.3.3 Die Meldepraktiken in der Humanitären Hilfe

Die statistische Handhabung der Mittelflüsse der Humanitären Hilfe ist kompliziert und die Abgrenzungskriterien sind zwar international vereinheitlicht, bieten aber trotzdem Interpretationsspielraum. Insgesamt werden die Mittelflüsse der Humanitären Hilfe an vier verschiedenen Organisationen rapportiert: DAC/OECD Creditor Reporting System, ECHO, das UN Financial Tracking System und die GHD-Initiative für das Monitoring der Indikatoren. Vonseiten der befragten Geldgeber wird das DAC/OECD Creditor Reporting System als das zuverlässigste und relevanteste System bezeichnet, auf das sich die Länder mehrheitlich und ausschließlich abstützen.

³² Zitat aus einer Anfragebeantwortung durch das Österreichische Bundeskanzleramt; vgl. http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIII/AB/AB_03418_U1/fname_104982.pdf

Die bestehenden Klassifizierungsunsicherheiten, so kann beispielsweise ein Gesundheitsprogramm in Palästina sowohl Teil des EZA-Landesprogramms oder der Humanitären Hilfe zugerechnet werden, können in der Regel durch Rückfragen mit den ADA Desk geklärt werden. Es sollte jedoch bereits in der Planungsphase geklärt werden, ob ein Projekt der EZA oder der Humanitären Hilfe zuzurechnen ist. Mit der Verstärkung des LRRD-Konzeptes dürfte naturgemäß die Zuteilung wieder schwieriger werden. Im Rahmen des LRRD können humanitäre Maßnahmen mit der Zeit auch in die EZA umklassiert werden.

Die ADA Statistikabteilung spielt für die Meldung der österreichischen Leistungen an die DAC/OECD eine wichtige *Clearing House* Funktion. So werden alle von Ministerien gemeldeten Leistungen z. B. auf die Erfüllung der Kriterien und mögliche Doppelzählungen überprüft. Auf parallele Datenzusammenstellungen (z. B. durch das BMeiA) sollte verzichtet werden.

3.4 Wirkung

Gemäß ToR wurde folgende Fragestellung unter dem Aspekt ihrer Wirkungsorientierung untersucht:

Wie sind die Planung, Durchführung und Qualität der Zielerreichung, der Zielerreichung der Interventionen bzw. Projekte, an denen die Humanitäre Hilfe der OEZA mitgewirkt hat, in Uganda/Norduganda zu bewerten?

Generelle Bemerkungen

Im Gegensatz zu den zahlreichen Veröffentlichungen von Konzepten und Methoden zur Wirkungserfassung im Entwicklungsbereich, ist die Wirkungsbeobachtung im Humanitären Bereich noch in ihren Anfängen. Zwar gibt es in den letzten Jahren vermehrt Versuche, diese Lücke zu schließen (vgl. insbesondere die systematischeren Versuche von ALNAP), aber es liegen bis heute kaum relevante Studien zur systemischen Wirkungserfassung und -bewertung von humanitären Hilfemaßnahmen vor. Diese Beschränkung ist v.a. strukturell bedingt: unterschiedliche Laufzeiten mit unterschiedlichen Dynamiken in der Planung, Begleitung, der Implementierung und im Abschluss, unterschiedlicher Stellenwert von Partnerorganisationen, sowie das Arbeiten in unsicheren Kontexten, die generell die Datenerhebung erschweren.

Wirkungsorientierung in der humanitären Projekt- oder Programmarbeit ist mit der Absicht verbunden, über bestimmten Maßnahmen zu einer deutlichen Verbesserung der Situation der notleidenden Bevölkerung beizutragen. Die Evaluatoren gehen von einem Wirkungsverständnis aus, welches sich zuallererst auf das *intendierte Handeln* des jeweiligen Akteurs (Implementierungsorganisation oder Geldgeber) abstützt: Was hat der spezifische Akteur beabsichtigt, als er jene Maßnahme gewählt hat? In welcher Situation sieht er Veränderungsbedarf und wie will er zu dieser Veränderung beitragen?

Bei der Wirkungserfassung humanitärer Maßnahmen stößt die Formulierung von sogenannten Wirkungsketten an ihre Grenzen. Der scheinbar lineare Zusammenhang in solchen reduktionistischen Modellen kann nicht annäherungsweise ein adäquates Abbild der Realität in komplexen Nothilfesituationen geben, in denen die Zusammenhänge von dem ‚was gerade passiert‘ nicht in seiner Gesamtheit erfassbar ist. Wie kann man diesem Problem begegnen? Wirkung steht in einem direkten Zusammenhang zur Relevanz, Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit einer Intervention. Die Bewertung

von Wirkung einer humanitären Maßnahme sollte über das eigentliche Vorhaben hinaus schauen und in erster Linie danach fragen, ob die Maßnahme den tatsächlichen Bedarfen entsprochen hat. Dabei kommt der Berücksichtigung des international anerkannten Prinzips *do-no-harm* besondere Beachtung zu.

Im Folgenden werden für die grundsätzliche Bewertung der Wirkung der HH-OEZA wesentliche Beobachtungen aus der Fallstudie Uganda dargestellt. Ein ausführlicher Bericht zur Fallstudie Uganda befindet sich im Anhang 6.

3.4.1 Synthese Fallstudie Uganda

Hintergrund

Im Evaluierungszeitraum 2004-2008 finanzierte die HH-OEZA verschiedene humanitäre Maßnahmen, die allesamt von internationalen Organisationen wie IKRK, IFRK sowie VN-Organisationen (UNHCR und UNICEF) implementiert wurden. Die Maßnahmen beinhalteten mehrheitlich Unterstützungshilfen in den Bereichen Verteilung von Nahrungsmittel und Gebrauchsgüter (*food and non-food-items*), medizinische Hilfen sowie Sicherung der Trinkwasserversorgung für intern Vertriebene (IDPs) und Flüchtlinge in Norduganda. Auch das OEZA Koordinationsbüro unterstützte in diesem Zeitraum humanitäre Hilfe nach den Überschwemmungen im Jahre 2007. Diese Unterstützung wurde über einen lokalen *Call* innerhalb des lokal aufgebauten VN-Koordinierungssystems (*cluster approach/humanitarian coordinator UN-OCHA*) geleistet. Mit der Implementierung wurde das International Rescue Committee (IRC), eine internationale nichtstaatliche Implementierungsorganisation, beauftragt. Diese ADA Unterstützung erfolgte innerhalb des regulären Länderengagements der ADA.

Relevanz

Die durchgeführten *Nothilfe- und Early Recovery* Maßnahmen von IKRK und VN-Organisationen entsprachen im hohen Masse den Bedarfen der betroffenen Bevölkerungsgruppen, insbesondere der IDPs, welche nicht auf eine vergleichbare staatlich gewährleistete Gesamtunterstützung zurückgreifen konnten wie beispielsweise die internationalen Flüchtlinge. Zudem waren die Nothilfeprogramme der befragten Organisationen hinreichend finanziert (durchschnittliches Programmvolumen von ca. US \$ 30 Mio./3 Jahre), so dass die Unterstützung in einem angemessen und ausreichenden Umfang über die beiden ersten Phasen der Humanitären Hilfe sichergestellt war.

Das Engagement der verschiedenen Organisationen gewinnt auch an Relevanz durch die Tatsache, dass die Regierung in Kampala die Krise im Norden jahrelang ignoriert hatte. Erst auf massiven Druck der internationalen Gemeinschaft kam Bewegung in die Angelegenheit, nicht zuletzt auch durch den Besuch von Jan Egeland, den VN-Untergeneralsekretär für humanitäre Angelegenheiten und Nothilfekoordinator im Jahre 2003.

Während die Relevanz der multilateralen VN-Organisation und des IKRK v.a. aufgrund des nahezu flächendeckenden Umfangs der Programme gegeben war, findet sich die Relevanz im IRC-Engagement v.a. in der zielgruppennahen, bedarfsorientierten Konzipierung der Maßnahmen. Gemäß einer im Rahmen des IRC Projekts beauftragten Evaluierung³³, waren die Maßnahmen entscheidend für die freiwillige und erfolgreiche Reintegration der Zielgruppe in ihre Heimatgebiete.

³³ Vgl. Evaluationsbericht von WE Consult, Evaluation of IRC Programme in Northern Uganda, 2008

Effizienz und Effektivität der Partnerorganisationen

Die Effizienz der Partnerorganisationen vor Ort wird insgesamt als gut bewertet. Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel wurden die erwarteten Leistungen - wie in den jeweiligen Kofinanzierungsanträgen auf Output-Ebene beschrieben - nahezu vollständig erbracht. Fragt man hingegen nach der Effektivität ist das Ergebnis nicht ganz so zufriedenstellend. Zwar kann eine verbesserte Lebenssituation für die betroffenen Bevölkerung aus den erbrachten Leistungen gefolgert werden, jedoch geht diese Verbesserung von einem sehr niedrigen Niveau aus (Verlust des Wohnraums und der wirtschaftlichen Eigenständigkeit) und wird durch die beschränkten Möglichkeiten der lokalen Partner, das Erreichte zu sichern und fortzusetzen, wieder infrage gestellt. Es ist damit zu rechnen, dass sich die Situation während des nun einsetzenden ‚*downsizing*‘-Prozesses der Partnerorganisationen verschlechtert. Die Abhängigkeit von externer Hilfe – v. a. im öffentlichen Gesundheits- und Bildungsbereich – ist noch zu groß, um ernsthaft von einer nachhaltigen Verbesserung der Lebenssituation sprechen zu können.

Keine der befragten Partnerorganisationen wendet systematisch ein System der Wirkungsbeobachtung an und berichtet darüber. Aussagen über positive oder unbeabsichtigte negative Wirkungen werden kaum getroffen. Die Organisationen erfassen und berichten ausschließlich über die erbrachten Leistungen. Dies wird vonseiten der ADA auch gar nicht anders verlangt, da die Berichterstattung auf der Basis eines Projektantrages erfolgt, der i.e.L. auf die Resultatebene der Leistungserbringung abzielt.

Nachhaltigkeit

Die *ownership* – eine wichtige Bedingung für nachhaltiges Wirken – ist auf Seiten staatlicher Behörden und Vertretungen auf Distriktebene zweischneidig: die Akzeptanz des humanitären Engagements für IDPs und Flüchtlinge ist bei Vertretern lokaler Behörden und auf nationaler Ebene ideell gegeben und findet auch seinen Niederschlag an der regelmäßigen Teilnahme an Koordinierungstreffen sowie teilweise in Form von Eigenbeiträgen (z. B. erleichterter Zugang zu Bodenbesitz). Jedoch finden keine wesentlichen, neuen Ergänzungsfinanzierungen statt, sondern nur im üblichen Masse (beispielsweise die Sicherstellung der Gehälter des Gesundheits- und Bildungspersonal). Der Staat beschränkt sich auf jene Bereiche, die zwar wichtig sind, aber nicht viel kosten (Landsicherung für neue Konstruktionen, erleichterter Zugang zu Schulen und Gesundheitsfazilitäten etc.). Zwar sind die Haushaltskassen nicht ganz leer, jedoch ist die Entwicklung des Nordens nicht im Fokus der derzeit diskutierten nationalen Entwicklungspläne.

Die Humanitären Maßnahmen wurden so konzipiert, dass sie die strukturelle und lokale Verankerung klar im Blickfeld haben. Nach Abschluss der reinen Nothilfemaßnahmen haben alle Organisationen einen Implementierungsansatz gewählt, der einen strukturellen Beitrag zur nachhaltigen regionalen Entwicklung leistet. Dies sind beispielsweise die Unterstützungshilfen im Gesundheitsbereich mit dem Aufbau und der Instandsetzung bestehender Gesundheitszentren, der Aufbau von Trainingszentren für Flüchtlinge, die Errichtung von zentralen Stellen für die Trinkwasserversorgung einer Dorfgemeinschaft oder bauliche Erweiterungen (z. B. sanitäre Anlagen) für Schulen. Diese Maßnahmen wurden allesamt mit Trainingsmaßnahmen zur Gewährleistung einer angemessenen Inbetriebnahme der Infrastrukturen und Pflege ergänzt. Diese grundsätzliche Ausrichtung des Engagements ist sehr zu begrüßen und entspricht den heutigen Standards von Wiederaufbaumaßnahmen. Die Akzeptanz der

Maßnahmen ist generell bei der Bevölkerung groß, da sie zu einem deutlichen Entwicklungsschub in manchen Gegenden führten.

Jedoch zeigte sich auch, dass die Inbetriebnahme in eigener Verantwortung mit einigen Fragezeichen zu versehen ist. Nicht nur das fehlende Geld ist ein großes Thema, sondern es gibt Hinweise, dass die lokalen ‚counterparts‘ sich ihrer vollen Verantwortung zum jetzigen Zeitpunkt nicht vollumfänglich bewusst sind. Da die implementierenden Organisationen mittlerweile eine wesentliche Reduzierung ihres humanitären Engagements planen respektive bereits initiieren, stellen sich dringend Fragen zur Übergabe des bisher Geleisteten und zur Anschlussfähigkeit zum Entwicklungsbe- reich.

Auffällig ist die Tatsache, dass die implementierenden Organisationen auch in dieser Abschlussphase nach wie vor unter den humanitären Budgets der frühen Rehabilitation arbeiten (*early recovery/recovery*). De facto wird bereits EZA geleistet. Kann dies so fortgesetzt werden? Die Partnerorganisationen weisen allesamt darauf hin, dass die Folgebudgets nicht gedeckt sind und sicherlich weit unter den für die tatsächlichen Bedarfe notwendigen Finanzierungen liegen werden.

3.4.2 Wirkungsorientierte Arbeitsweise in der ADA

Aktuell ist die HH-OEZA nicht auf Wirkungsorientierung in ihrer Arbeit ausgerichtet. So beinhalten beispielsweise die geltenden Dreijahresprogramme lediglich eine genaue Beschreibung des Ist-Zustandes, über Ergebnisse und beabsichtigte Wirkungen im Sinne von Zielvorgaben wird hingegen nicht berichtet. Im Vordergrund stehen eher die Gestaltung der Prozesse und Verfahren. Auch die Arbeitsprogramme spiegeln dies wider. Diese mangelnde Ausrichtung auf Ergebnis- und Wirkungsorientierung wurde in der letztjährigen *Peer Review* deutlich kritisiert.³⁴

Im Falle des Engagements in Uganda ist feststellbar, dass sowohl im Antragsverfahren als auch in der Berichterstattung keine Wirkungsorientierung erkennbar ist. Hingegen lässt sich indirekt eine Wirkungsorientierung ableiten, wenn ein verbessertes Zusammenwirken von Entwicklungsmaßnahmen und Humanitären Maßnahmen gefragt ist. Sowohl die vom OEZA Koordinationsbüro 2007 geleistete Unterstützung im Rahmen des VN-Cluster Approach als auch eine frühere Unterstützung für intern Vertriebene in den Jahren 2004/2005 ging von der Ausgangsfrage aus, welche konkrete Unterstützung kann ADA leisten, um in ihren angestammten Tätigkeitsregionen der Entwicklungszusammenarbeit eine bedarfsgerechte Hilfe für die Betroffenen zu gewährleisten. In beiden Fällen ist feststellbar, dass ADA über das KoBü eine, den tatsächlichen Bedarfen durchführbare und sinnvolle Unterstützung leistete. Interessanterweise zeigt das Engagement in 2004/2005 eine wesentlich stärkere inhaltliche Ausein- setzung mit der Situation vor Ort und führte zu einer Unterstützung, welche auf eine gemeinsam erarbeitete Strategie und Arbeitsteilung zwischen EZ und HH-OEZA ba- sierte. Es wurde damals einvernehmlich entschieden, dass aus dem geltenden Lan- desprogramm Maßnahmen im Bereich Reintegration von Kindersoldaten sowie Men-

³⁴ Vgl. dazu Peer Review, Seite 25 „Managing for Results, Ergebnisorientierung, ist ein weiteres Kernstück der Pari- ser Deklaration mit bescheidenem Stellenwert in der OEZA. Das ist insofern überraschend, als die Planungspro- zesse für die OEZA außerordentlich detailliert und ausgefeilt, wenn auch zugleich kompliziert und verwirrend sind. Es handelt sich dabei um mehrstufige und multidimensionale Verfahren, bei denen kaum ein Aspekt unberücksich- tigt bleibt, bis auf einen, nämlich die zentrale Frage nach den Ergebnissen und Wirkungen, sowohl rückblickend auf die vergangenen Interventionen der OEZA, wie auch in der Vorausschau auf die geplanten Neuvorhaben. Man muss sich schon sehr tief in die Interpretation der zahlreichen Planungsschritte begeben, um Stellen zu finden, wo Fragen nach den Ergebnissen und Wirkungen möglich sind. ... Ohne eine künftig stärkere Berücksichtigung der Wirkungen der OEZA wird es für die ADA schwierig sein, gleichberechtigt als aktives Mitglied der Entwicklungs- gemeinschaft wahrgenommen zu werden.“

schenrechtsausbildung für lokal Verantwortliche der unzähligen IDP-Camps finanziert wurden, während die bereits schon damals eingerichtete Stelle für HH-OEZA komplementäre Mittel für das IKRK zur Verfügung stellte, um die Versorgung der Zielgruppen in den Camps sicherzustellen.

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die gute Abstimmung zwischen KoBü und Zentrale Wien war (gemäß Angaben ehemalig Beteiligter) die Tatsache, dass das Koordinationsbüro die Prozesshoheit in der Ausgestaltung der HH-OEZA innehatte: Die ersten humanitären Finanzierungen konnten über ergänzende Maßnahmen des bestehenden Engagements finanziert werden, das KoBü hatte entsprechend personelle Kapazitäten über einen zusätzlichen Stagiaire, die Zentrale gewährleistete einen flexiblen Rückhalt mit einer offenen Kommunikation und der KoBü Leiter war in die damals stattfindenden Friedensprozesse fest eingebunden – kurz und knapp: Die ADA war in der Lage, die Situation gut einschätzen zu können und hatte die Ressourcen, um entsprechend der Analyse auch reagieren zu können. Dies waren Voraussetzungen, die es der ADA ermöglichten, ein bedarfsgerechtes Paket zu schnüren. Obwohl die Sichtbarkeit der humanitären Maßnahmen Österreichs im Vergleich zu den anderen großen Geldgebern relativ gering war, liegt der Mehrwert für die ADA eindeutig in einem Engagement, welches die Kernkompetenzen der ADA widerspiegelt: nicht die Beitragsleistung an humanitäre große Aktionen standen im Vordergrund, sondern die inhaltliche Auseinandersetzung und entsprechend nachvollziehbare Schwerpunktsetzung des Engagements.

Aufgrund dieser Analyse des intendierten Handels kann der HH-OEZA eine generelle Wirkungsorientierung in der Planung der humanitären Maßnahmen attestiert werden. Jedoch zeigen sich folgende wesentliche Spannungsfelder:

- **Programmansatz vs. Kofinanzierung von Projektinterventionen:** Die HH-OEZA vergibt ihre Finanzierung auf der Basis von einfachen Projektverträgen, die den Eindruck erwecken, der österreichische Beitrag sei einer spezifischen Intervention zuzuordnen. Die unterbreiteten Projektanträge stellen ‚virtuelle‘ Projekte dar (aus Sicht der Durchführungsorganisationen) und entsprechen einem überholten konzeptionellen Ansatz. Die einzige Begründung für die Aufrechterhaltung des Projektansatzes ist in den ADA internen finanz- und administrativen Vorgaben zu finden. In der Realität planen und implementieren die Projektpartner ihre Unterstützungsleistungen im Programmansatz – welche durchaus zweistellige Millionenbeträge pro Jahr umfassen können. HH-OEZA Projektbeiträge betragen einige hunderttausend Euro und schaffen nicht nur innerhalb ADA einen administrativen Mehraufwand, sondern auch für die Partner. Es besteht nur eine scheinbare Kontrolle, da der finanzielle Beitrag nicht klar zuordenbar ist und die inhaltliche Steuerung gar nicht davon berührt wird.
- **Ungenügende inhaltliche Abstimmungsprozesse zwischen E- und H-Bereich:** Die strategische und inhaltliche Abstimmung zwischen dem Humanitäre Hilfe Desk und dem OEZA Koordinationsbüro. Im ungünstigsten Fall muss das KoBü die Entschiede der HH-OEZA abnicken, da die Zeit für eine inhaltliche Auseinandersetzung und Abstimmung fehlt. Auch das Verhältnis zwischen den zuständigen sachbearbeitenden Stellen in Wien ist eher von der Festlegung der administrativen Verfahrensregelungen geprägt. Man beschränkt sich i.e.L. auf die Bewirtschaftung der eigenen Budgetlinien. Dass die lokale Sachkompetenz der ADA für die Ausgestaltung der HH-OEZA ein Gewinn sein kann, zeigt sich in einem anderen Beispiel: Entgegen der Empfehlung des OEZA KoBüs, welches für vermehrte Unterstützungsleistungen für intern Vertriebene votierte, hatte sich 2008 das Humanitäre Hil-

fe Desk für Unterstützungsleistungen an die Flüchtlingsbetreuung entschieden. Mit dem Wissen, dass Flüchtlinge doch immerhin über das UNHCR eine allumfassende Unterstützung genießen konnten, während die Begleitung der IDPs eher als unzureichend angesehen werden muss, liegt die Vermutung nahe, dass eher politische Opportunitäten bei der Entscheidungsfindung eine Rolle gespielt haben könnten. Zwar weist die ADA daraufhin, dass das IKRK im Gegensatz zum UNHCR in der Vergangenheit bereits regelmäßige Beiträge erhielt, jedoch ist dieser Entscheid nicht vollends nachzuvollziehen. Die internationale Gemeinschaft hat sich schon vor Jahren vom Prinzip ‚Gießkanne‘ verabschiedet und ein klares Konzept zur Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen (wie es beispielsweise die Schweiz hat) liegt bei ADA nicht vor.

- **Sichtbarkeit des österreichischen Beitrages:** Die Sichtbarkeit der österreichischen Beiträge in den Unterstützungsleistungen der HH-OEZA ist weniger gegeben als in den Unterstützungsleistungen, welche vor Ort initiiert und begleitet werden. Das Volumen mag sicherlich eine gewichtige Rolle spielen. Jedoch ist auch die Tatsache, dass das OEZA Koordinationsbüro an einem lokalen *Call* im VN-cluster *approach* teilnimmt, ein Garant dafür, dass die Geber vor Ort und die Vertretungen der Organisationen von diesem Engagement Kenntnis nehmen und auch begrüßen. Einige lokale und internationale Vertreter haben das ADA Engagement im positiven Sinne wahrgenommen. Dies stärkt das Renommee als Geldgeber, der zuverlässig, doch bescheiden im Auftreten ist. Auch der direkte Projektpartner – in diesem Fall das IRC – schätzt den engen Dialog und die Begleitung durch die ADA Referenten des KoBü; gemäß ihren Angaben haben die technischen Aspekte wesentlich von den Inputs des Geldgebers profitiert und konnten so den lokalen Bedingungen angepasst werden.³⁵
- **Monitoringleistungen:** Da die HH-OEZA in ihrer Beitragsleistung aufgrund des Konstruktes multi-bi Finanzierung kein eigentliches Monitoring anwendet, ist sie auf die Berichterstattung der Partner angewiesen. Diese erfolgt einmal jährlich respektive zum Laufzeitende des Kofinanzierungsvertrages. Ein eigentlicher Dialog mit den multilateralen Partnerorganisation findet nicht statt, weder vor Ort in Form von einer expliziten Beauftragung des OEZA KoBüs zu Monitoringbesuchen oder anderen Monitoringleistungen noch in Form von engeren oder loserem Kontakten zu den jeweiligen Zentralen in Genf. Diese selbstauferlegte Zurückhaltung erstaunt, und ist wahrscheinlich nur mit dem geringen Finanzvolumen zu erklären. De facto ist die HH-OEZA, die ja nicht zu den Top-Donor-Kreisen gehört und somit keinen direkten Zugang zu weiteren wichtigen (Programm)Informationen hat, von der kontinuierlich stattfindenden inhaltlichen Auseinandersetzungen und Abstimmungsprozessen zwischen Geldgeber und implementierende Organisation vollkommen abgeschnitten. Ihr Wissen beschränkt sich rein auf das, was die Berichterstattung des ‚virtuellen‘ Projektes liefert sowie den eigenen Bemühungen, sich über öffentlich zugänglichen Informationsquellen up-to-date zu halten. Das Monitoring durch das OEZA KoBü findet im üblichen Rahmen der Anwendung nach *Project Cycle Management* statt, bezieht sich jedoch aufgrund der begrenzten Kapazitäten nur auf jene Projekte, die über die Landesbudgetlinien finanziert wurden. Gemessen an den hohen

³⁵ Die wichtige Rolle der OEZA KoBüs im Rahmen der HH-OEZA kann auch durch weitere Beispiele belegt werden: a) Im Falle des Hurrikans Felix im Schwerpunktland Nicaragua (2007) konnte innerhalb von 3 Monaten Verträge abgeschlossen werden und dank der Vorfinanzierung der Sofortmassnahmen durch eine österreichische NRO konnte der Zielgruppe rasch Hilfe geleistet werden bevor andere bilaterale und multilaterale Geber ihre Hilfe materialisieren konnten. b) Nach der Heuschreckenplage in Burkina Faso (2005) wurden von lokalen Partnern lokale Nahrungsmittel aufgekauft und zu sozial verträglichen Preisen weiterverkauft. Schlüsselfaktor für den Erfolg war die sorgfältige Abklärung des Bedarfs und den gezielten Einsatz des lokalen Partners

Ansprüchen, welche von der ADA als Unternehmung an das Projektmanagement formuliert werden, bleibt in der Realität wenig.

4 ANDERE GELDGEBER IM VERGLEICH

4.1 Einführung

Die für den Gebervergleich ausgewählten Länder sind unter folgenden Gesichtspunkten ausgewählt worden:

- *Bestehender Dialog*: Es besteht über den üblichen Rahmen hinaus ein engerer institutioneller Austausch zwischen den gewählten Ländern und Österreich.³⁶ Von daher ist davon auszugehen, dass die vorgeschlagenen Geber konstruktiv in diesem Evaluierungsprozess mitarbeiten werden.
- *Kulturelle Ähnlichkeit*: Die ausgewählten Länder sind konzeptionell und strategisch – trotz erheblich größerer Ressourcenausstattung – als *like-minded* zu bezeichnen. Die ausgewählten Länder definieren sich indirekt in Abgrenzung zum anglophonen und frankophonen Kulturraum.
- *Pragmatismus*: Der Zugang zu Informationen erscheint auf kurzem und direktem Wege möglich zu sein.
- *Lernen*: die gewählten Länder haben jeweils Spezifisches anzubieten: Das deutsche humanitäre System wird gemeinsam durch zwei Bundesministerien gestaltet, was interessante Einsichten für die Bewertung der interministerielle Abstimmungs- und Koordinierungsbemühungen liefert. Mit dem Niederländischen Außenministerium wurde ein Geber ausgewählt, der kürzlich eine umfassende Evaluierung der Humanitären Hilfe durchgeführt hat. Da die norwegische Humanitäre Hilfe ebenfalls in Nord-Uganda tätig ist, können Vorgaben und Umsetzungspraktiken gut miteinander verglichen werden. Die Schweiz schließlich ist Geber und operativer Arm zugleich, und kann darüber Inputs Rolle der operativen KoBüs liefern sowie zur Verschränkung von Humanitäre Hilfe und EZA.

Die nachfolgende vergleichende Darstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern soll in erster Linie der Orientierung im internationalen System der Humanitären Hilfe dienen und mögliche Ansatzpunkte für das institutionelle Lernen (*Good Practices*) auf Geldgeberebene identifizieren. Eine ausführliche Darstellung befindet sich im Anhang 7.

4.2 Vergleich der Ausgestaltung der Humanitären Hilfe in den ausgewählten Geberländern

Neben moralisch zu begründenden Rechten und Pflichten zur Humanitären Hilfe besteht mit der Charta der Vereinten Nationen, den Regeln des humanitären Völkerrechts sowie durch verschiedene internationale Abkommen *de jure* bereits ein detaillierter Pflichte- und Rechkatalog zur Leistung von internationaler Humanitärer Hilfe. *De facto* wird jedoch die Umsetzung dieses Regelwerkes dadurch erschwert, dass jedes Geberland in einem komplexen nationalen System eingebunden ist, welches ein eigenes Regelwerk zur Leistung von Humanitärer Hilfe auferlegt. Neben den jeweili-

³⁶ Beispielsweise die DACH-Kooperationen, welche mittlerweile auch die Niederlande einbezieht. Ebenfalls lud Österreich die Schweiz und Deutschland ein, eine Vorstudie im Vorfeld der offiziellen OECD/DAC Peer Review 2009 zu erstellen. Vgl. den dazu gehörenden Bericht unter ADA Evaluierungsbericht 2008 Breier/Wenger.

gen nationalen Bestimmungen zur Mittelallokation (Rechenschaftslegung) beeinflussen v.a. die jeweiligen Politiken, die praktizierte Leitungsprinzipien (*leadership*), Medienpolitik, Personal sowie die jeweils spezifische humanitäre Tradition im eigenen Land wesentlich die Ausgestaltung der nationalen Humanitären Hilfe.

Aus der Darstellung der unterschiedlichen Ausgestaltung der Humanitären Hilfe in Deutschland, den Niederlanden, Norwegen und der Schweiz ergeben sich folgende Beobachtungen:

- *Normative Grundlagen*

Die gesetzliche Verankerung und die explizite Einbindung der Humanitären Hilfe als ein anerkanntes Instrumentarium der Außenpolitik schaffen den notwendigen Handlungsspielraum und die dazugehörige Flexibilität der mit der Ausführung beauftragten Ministerien resp. Institutionen. Es ermöglicht grundsätzlich eine angemessene Dotierung der Humanitären Hilfe und geht mit einer Delegation der Zuständigkeit an einen oder wenige Akteure einher. In Norwegen und den Niederlanden führten die politischen Grundsatzpapiere (*White Paper*) zu erheblichen Anpassungen in der Ausgestaltung der Humanitären Hilfe: Norwegen fokussiert sein Engagement nicht mehr geographisch, sondern gemäß Intensität und Breite der jeweiligen Bedarfslage, um so verstärkt anwaltschaftlich tätig sein zu können (z.B. bei Verletzung der Menschenrechte). Die Niederlande entschied sich für eine radikale Harmonisierung der Humanitären Hilfe und stützt sich fast vollständig auf das multilaterale System ab. In Deutschland hat die Humanitäre Hilfe – spätestens seit den Balkankriegen – einen festen und allseits akzeptierten Platz in der deutschen Außenpolitik. In der Schweiz ist die Humanitäre Hilfe seit Jahrzehnten ein Teil der rechtstaatlichen Identität – die gesetzliche Verankerung widerspiegelt diese Haltung.

- *Strategische Überlegungen in der Humanitären Hilfe*

Es ist wichtig, dass ein Geldgeber Klarheit über seine humanitäre Strategie hat und diese entsprechend erarbeitet und festlegt. Wie der Geldgebervergleich zeigt, haben die befragten Geberländer mehrheitlich diese strategische Ausrichtung unter Benennung der mandatorischen Grundlagen, der Festlegung der Ziele, der Benennung der Reichweite (in Abgrenzung zum E-Bereich) sowie der Schwerpunktsetzung der Mittelallokation erarbeitet. Das Beispiel Norwegens zeigt, dass eine breit abgestützte Strategie nicht nur größere Akzeptanz aller beteiligten Akteure besitzt, sondern ein fokussiertes Handeln überhaupt erst ermöglicht. Der strategische Entscheid der Schweiz, das multilaterale Engagement vermehrt zu stärken, hat nicht nur zu einer überdurchschnittlichen Mittelallokation geführt, sondern das aktive Mitwirken in entsprechenden multilateralen Gremien führt insgesamt zu einer klareren Positionierung eines Geberlandes und trägt somit auch zu einer besseren Sichtbarkeit eines Geldgebers bei. Wesentlicher Motor für die Ausarbeitung von strategischen Grundüberlegungen war ein politischer Führungswille, in diesem Bereich ein Zeichen zu setzen. Offensichtlich ist die Humanitäre Hilfe ein geeignetes Politikfeld für die Kenntlichmachung von nationalen Positionen und Interessenslagen.

- *Strukturelle Barrieren bei der Umsetzung des GHD-Konzeptes*

Die GHD-Initiative ist ein fortlaufender Prozess, der die Geber im Dialog über die Verbesserung und v.a. Vereinfachung der Beiträge halten soll. Im Rahmen der GHD werden Prinzipien und Standards definiert, zu deren Umsetzung ein jeder Geber gehalten

ist. Hierzu gehören allgemeine Kriterien zur Humanitären Hilfe³⁷ sowie beitragspezifische Vorgaben. Alle befragten Geberländer bekennen sich zu den Vorgaben der GHD, weisen jedoch auch auf die Begrenzung in der Umsetzung hin. So stehen haushaltsrechtliche Verpflichtungen wie z. B. die Förderung im Projektverfahren den GHD-Vorgaben nach ungebundener Unterstützung des multilateralen Systems entgegen. Ebenso hemmen strukturelle Barrieren die einfache Operationalisierung des Kontinuumansatzes, d.h. die Verknüpfung von kurzfristigen Hilfen mit dem mittel- bis langfristigen Engagement in einem Land. Besonders problematisch ist die Tatsache, dass eine eindeutige Abgrenzung zwischen humanitärer Hilfe, Wiederaufbauhilfe und EZA in der Praxis kaum eindeutig vorzunehmen ist. Eine Trennung dieser Bereiche wird vielmehr durch die strukturelle Zuordnung in unterschiedliche Ministerien oder beauftragte Akteure hineinprojiziert. Praktisch verzögert auch ein schleppender Informationsaustausch einen effektiven und effizienten Abstimmungsprozess. Das Kontinuum-Konzept kann aufgrund der Regelungen in den jeweiligen Häusern praktisch nur in Fällen angewandt werden, in denen sich die größtmögliche Schnittmenge zwischen den Tätigkeitsbereichen im H- und E-Bereich ergeben, bilden. Um diese strukturelle Beschränkung zu umgehen, versuchen die Akteure in allen Geberländern im Vorfeld ihre Maßnahmen weitestgehend aufeinander abzustimmen und haben z. T. auch entsprechende Koordinierungsgremien errichtet (Deutschland, Norwegen, die Niederlande). Jedoch ist klar, dass bei allen Versuchen zur verbesserten Abstimmung der jeweilige akteurspezifische ‚Selbstbehauptungsreflex‘ sich durchsetzt. Dies ist sowohl zwischen Ministerien der Fall als auch innerhalb eines Ministeriums zwischen den verschiedenen Abteilungen.

- *Instrumentenvielfalt manifestiert strukturelle Barrieren*

Eine gemeinsam erarbeitete übergeordnete Humanitäre Politik kann unter Umständen die Ausgestaltung des Kontinuum-Ansatzes erleichtern, ist jedoch allein kein Garant für die Beseitigung struktureller Probleme. Die Umsetzung in den einzelnen Institutionen benötigt zunächst ein einheitliches Verständnis aller Akteure, wie es beispielsweise in der gemeinsamen Prozessarbeit zu entwickeln wäre (siehe Norwegen). Die Umsetzung des Konzeptes erfolgt über verschiedene Instrumente, die allein schon in diesem überschaubaren Vergleich in beeindruckender Vielfalt vorhanden sind. So hat nahezu jede Organisationseinheit in den unterschiedlichen Institutionen jeweils sehr unterschiedliche Planungs- und Umsetzungsvorgaben (z. B. Jahresprojekte, Mehrjahresprogramme, flexible oder rigide Förderrichtlinien etc.). Das derzeit verfügbare Instrumentarium – auch in angepasster Form – trägt offenbar nur bedingt zu einer besseren Verzahnung der unterschiedlichen Organisationseinheiten bei, da alle Geberländer auf die Schwierigkeit der mangelnden Kohärenz und Kompatibilität hingewiesen haben. Die Umsetzung des Kontinuumkonzeptes erfordert also gleichzeitig eine Überprüfung der verschiedenen Instrumente und ggfs. deren Anpassung.

Alle befragten Geldgeber wiesen jedoch auf eine strukturelle Barriere hin, welche nicht ohne weiteres zu beseitigen ist: Der Handlungsspielraum der jeweiligen Institutionen wird relativ eng über spezifische haushaltsrechtliche Bestimmungen und die jeweils eigenen gültigen Planungs- und Implementierungspraktiken begrenzt. Die klare Ausweisung der Mittel pro Jahr und ihre Zuordnung zu identifizierbaren Interventionen verhindert die erhöhte ungebundene Mittelvergabe respektive erschwert die Mehrjahresplanung von Interventionen, wie sie in der Phase Wiederaufbau/Rehabilitation angebracht wäre. Beispielsweise würde es in Deutschland Änderungen auf der Ebene

³⁷ Neutralität, Respekt des Humanitären Völkerrechts, Unparteilichkeit etc.

Bundeshaushaltsordnung benötigen, um eine Vereinfachung überhaupt bewerkstelligen zu können.

- *Zuständigkeitsbereich der Humanitären Hilfe*

Da die Humanitäre Hilfe fallbezogen agiert, besteht ein weiteres Spannungsfeld zwischen der quasi weltweiten Zuständigkeit der Humanitären Hilfe versus der mittlerweile breit praktizierten Fokussierung des Entwicklungsengagements auf ausgewählte Schwerpunktländer. Die derzeitigen Geberpraktiken bieten nicht unbedingt geeignete Lösungen, um das Spannungsfeld abzubauen. Dies liegt offensichtlich an der inhaltlichen Komplexität der Tätigkeiten im Bereich Humanitäre Hilfe und EZA. Zum Beispiel schafft die Reorganisation in Norwegen praktische Probleme, da das Botschaftspersonal, welches i.e.L. für die EZA zuständig ist, nicht unbedingt die humanitäre Sachkompetenz hat, um den heutigen Anforderungen gerecht zu werden. Das stark zentralisierte Vorgehen der Schweiz kann durchaus eine Möglichkeit sein, um Ausgleich zu schaffen (Entsendung von humanitären Fachpersonal zur besseren Unterstützung der bestehenden Vor-Ortstrukturen), jedoch ist dieses Vorgehen sehr ressourcenintensiv und als Modell nicht unbedingt übertragbar, da das Wissen sich jahrzehntelang institutionalisiert hat.

- *Hauptantrieb für die Ausgestaltung der Humanitären Politik eines Geldgebers*

Die humanitären Prinzipien und die politischen Willenserklärungen über harmonisierte Arbeitsweisen auf Geldgeberebene sind offensichtlich nicht die Hauptantriebsfeder im Geberverhalten für eine angemessene Finanzierungspolitik von humanitären Maßnahmen. Wesentlicher sind die spezifischen innenpolitischen Dynamiken im jeweiligen Land. Norwegen hat sich nicht aufgrund der DAC Peer Review zu einer Erarbeitung einer humanitären Politik entschieden, sondern aufgrund des innenpolitischen Drucks im Nachgang eines Auditorenberichts. Deutschland ändert nicht seine Strukturen und Arbeitsweisen aufgrund der wiederholten DAC Empfehlungen zur verbesserten Harmonisierung, sondern versucht explizit das bestehende System zu perfektionieren. Die Niederlande entwickeln ebenfalls eine eigene ‚policy note‘ aufgrund innenpolitischer Notwendigkeiten und lehnen die Erarbeitung einer expliziten Humanitären Strategie ab. Als wichtiger Faktor für Veränderung wird hingegen von allen interviewten Gebern die Fähigkeit des Kadermanagements eingestuft, den erklärten politischen Willen konsequent und engagiert umzusetzen. Diesbezüglich ist das Ergebnis eher mager: So hat keines der besuchten Länder bislang die am 2004 GHD-Meeting vereinbarte Anpassungen mit Verweis auf die Rigidität der eigenen haushaltsrechtlichen Regelungen in Angriff genommen.³⁸

- *Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen*

Auch die Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen wird eher aus innenpolitischen heraus gestaltet und weniger aufgrund einer expliziten Ausrichtung auf ein harmonisiertes Vorgehen. Keine der im Vergleich behandelten Geberländer hat eine Untersuchung vorliegen, welche die Wirksamkeit der multilateralen Finanzierung mit der Wirksamkeit von bilateralen Finanzierungen vergleicht. Die radikale Ausrichtung der Niederlande auf das VN-System erfolgte nach einer Evaluierung und der darin enthaltenen Feststellung, dass die Mittelallokation im multilateralen System wesentlich

³⁸ Vgl. Auszüge aus der Vereinbarung am 2nd International Meeting on Good Humanitarian Donorship in Ottawa, Canada October 21-22, 2004: Para (3) DOMESTIC IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES AND GOOD PRACTICES: "11. In order to effectively advance the Stockholm Principles and Good Practice, donors agreed to develop a domestic framework/action plan or ensure that existing domestic mechanisms account for GHD."

kosteneffizienter ist als die Mittelallokation über NRO.³⁹ Die Schweiz sieht es ihre Verpflichtung an, die multilateralen Beiträge auf hohem Niveau zu halten, da zahlreiche VN-Organisationen, das IKRK sowie die Föderation des Roten Kreuzes ihren europäischen Sitz in Genf haben.

Alle befragten Geldgeber engagieren sich über die Beiräte und gehören zur Top-Donorgruppe bei VN-Organisationen und IKRK.⁴⁰ Hier erfolgt die praktische Einflussnahme im Dialog zwischen Gebern und Organisation und die Ausgestaltung des internationalen Systems der Humanitären Hilfe.

Einbindung der Zivilgesellschaft

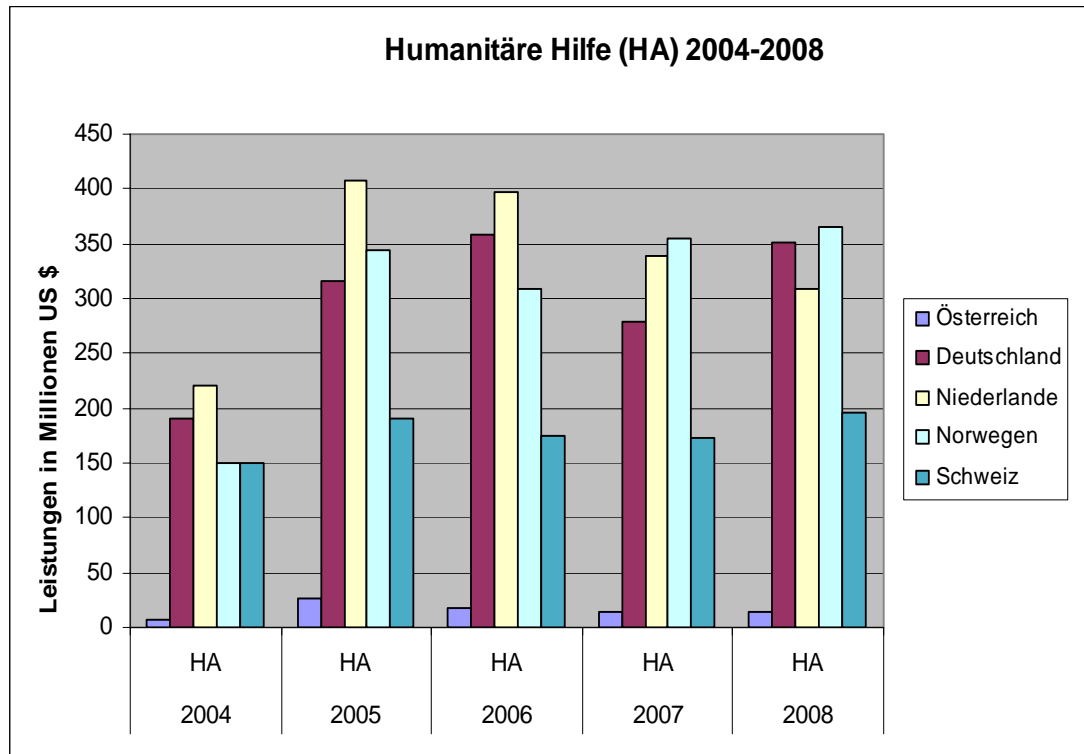
Die Einbindung der Zivilgesellschaft erfolgt zumeist über die Mittelallokation an NRO. Diese können einen wesentlichen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Humanitären Hilfe eines Geberlandes haben, da NRO die innenpolitischen Dynamiken eines Landes für ihr Lobbying grundsätzlich nutzen und somit Druck auf staatliche Strategien ausüben können. Dieser Einfluss scheint dann nicht so stark ausgeübt zu werden, wenn NRO über vom Staat unabhängige Möglichkeiten der Finanzierung ihrer humanitären Maßnahmen verfügen (Beispiel das private Spendenaufkommen in der Schweiz). Das federführende Amt in Deutschland hat die Ausgestaltung der Humanitären Hilfe von Beginn an unter Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure vorgenommen (vgl. die zwölf deutschen Grundregeln zur humanitären Hilfe im Ausland) und definiert seine Rolle komplementär zum Engagement deutscher NRO („Makler“). Die gezielte Einbindung von NRO bietet auch die Möglichkeit, die humanitäre Hilfe im Geberland besser abzustützen und das eigene Instrumentarium zur Mittelallokation entsprechend zu erweitern (Deutschland, Norwegen, Schweiz) und ggfs. anzupassen (Norwegens *multi-year-framework* mit NRO).

Vergleich der Volumen der Humanitären Hilfe

Die folgenden Grafiken illustrieren die unterschiedlichen Niveaus der geleisteten Humanitären Hilfe der Geberländer. Dabei handelt es sich angesichts der großen Budgetunterschiede um eigentliche Quantensprünge: Mit jährlich € 10 Mio. lassen sich nicht die gleichen Strukturen rechtfertigen und Instrumente einsetzen wie mit einem Budget von € 300 Mio.

³⁹ Vgl. Evaluation of the Dutch Humanitarian Assistance, 2006, S. 82

⁴⁰ Vgl. auch das Kapitel 3.2.8.

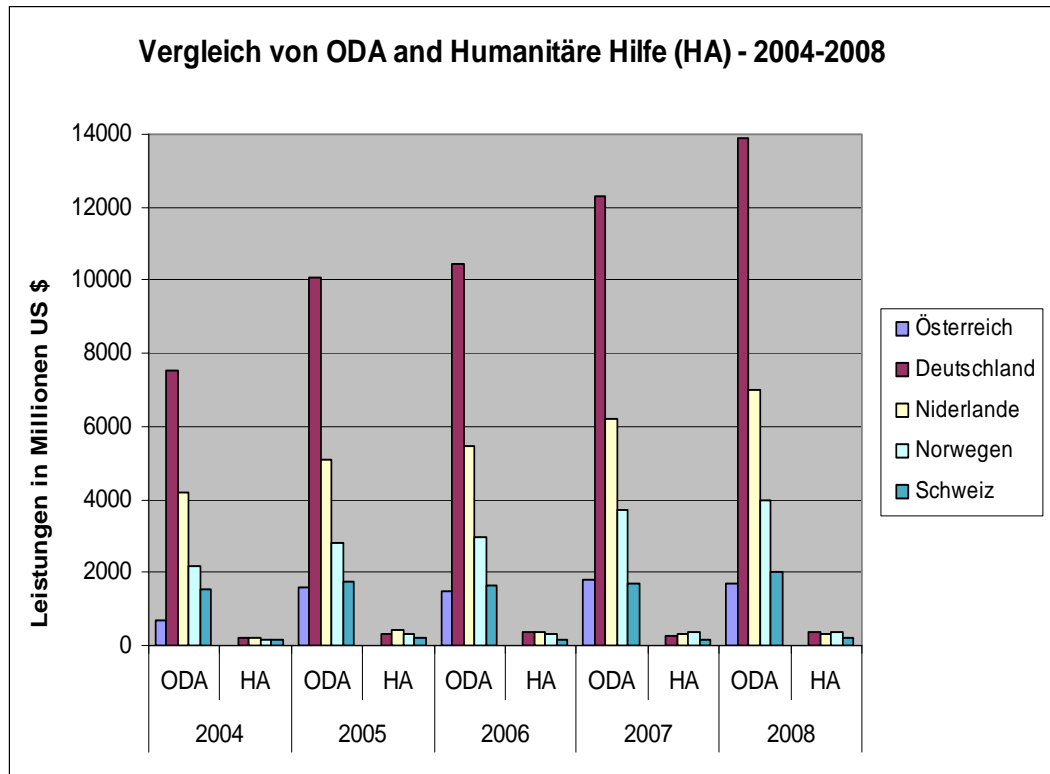


Quelle: DAC/OECD

Österreich wendet mit US \$ 1,9/Jahr deutlich weniger auf für die Humanitäre Hilfe unter den verglichenen Ländern. Norwegen leistet pro Kopf \$ 74 (oder fast den Faktor 40 mehr). Der Betrag dürfte im Falle Österreichs im Jahre 2008 zwar deutlich gestiegen sein (Friedenseinsatz Tschad), liegt ab immer noch sehr tief im internationalen Vergleich. Die staatlichen Mittel für die Humanitäre Hilfe sind in Österreich damit massive tiefer als die gesamten privaten Spenden.

Da die Meldepraktiken unterschiedlich sind, ergeben sich gewisse Unschärfen im Datenvergleich. So sind beispielsweise die Kernbeiträge an multilaterale Organisationen bei den Niederlanden in den DAC Statistiken (2007) enthalten, während dem die österreichischen Kernbeiträge nicht unter der Humanitären Hilfe klassifiziert wird (sondern als Beiträge an multilateralen Organisationen klassiert werden). Die Schweiz und Norwegen leisten zudem keine Kernbeiträge an Organisationen der EK.

Aber auch unter Berücksichtigung solcher Aspekte bleibt Österreich mit seinen gesamten Humanitären Leistungen deutlich hinter von der Größe her vergleichbaren Ländern wie z. B. der Schweiz oder Norwegen zurück. Dies betrifft weniger die ODA insgesamt wie folgende Grafik illustriert, obwohl mit dem Wegfall der Entschuldungsmaßnahmen das Niveau der österreichischen ODA in den nächsten Jahren eher ab- als zunehmen wird als die eigentliche Humanitäre Hilfe. Die Ausgaben der Humanitären Hilfe Österreichs sind dermaßen klein, dass sie in der Grafik zum Vergleich der Humanitären Hilfe mit der ODA gar nicht erscheinen.



Quelle: DAC/OECD

Tabellarische Übersicht einiger Eckwerte zum Geldgebervergleich

Land	Deutschland	Niederlande	Norwegen	Schweiz	Österreich
Beobachtungsfeld Ressourcen - Gesamtvolumen ODA (DAC, 2004-2008) in US\$ Mia. ⁴¹ - Volumen der HH (multilateral/bilateral, nach DAC, 2004-2008 in US\$ Mio. ⁴² - Kapazitäten (Personal Zentrale / Feld, 2004-2008) (Durchschnittswerte)	in 2004 US\$ 7.5 Mia. in 2005 US\$ 10 Mia. in 2006 US\$ 10.5 Mia. in 2007 US\$ 12.3 Mia. in 2008 US\$ 13.9 Mia. in 2004 US\$ 191.3 Mio. in 2005 US\$ 316.5 Mio. in 2006 US\$ 357.3 Mio. in 2007 US\$ 278.6 Mio. in 2008 US\$ 302.9 Mio.; Kapazitäten: AA: 11-15; BMZ: 5-8; sowie Auslandsvertretungen Botschaften, THW, GTZ	in 2004 US\$ 4.2 Mia. in 2005 US\$ 5.1 Mia. in 2006 US\$ 5.4 Mia. in 2007 US\$ 6.2 Mia. in 2008 US\$ 6.9 Mia. in 2004 US\$ 220.1 Mio. in 2005 US\$ 408.1 Mio. in 2006 US\$ 398.8 Mio. in 2007 US\$ 338.7 Mio. in 2008 US\$ 402.9 Mio. Kapazitäten: 10-15	in 2004 US\$ 2.1 Mia. in 2005 US\$ 2.7 Mia. in 2006 US\$ 2.9 Mia. in 2007 US\$ 3.7 Mia. in 2008 US\$ 3.9 Mia. in 2004 US\$ 149.4 Mio. in 2005 US\$ 343.7 Mio. in 2006 US\$ 282.2 Mio. in 2007 US\$ 355.4 Mio. in 2008 US\$ 360.8 Mio. Kapazitäten: 5-8 plus 5 Berater	in 2004 US\$ 1.5 Mia. in 2005 US\$ 1.7 Mia. in 2006 US\$ 1.6 Mia. in 2007 US\$ 1.6 Mia. in 2008 US\$ 2 Mia. in 2004 US\$ 150.8 Mio. in 2005 US\$ 190.3 Mio. in 2006 US\$ 175.4 Mio. in 2007 US\$ 172.8 Mio. in 2008 US\$ 165.4 Mio. Kapazitäten: Zentrale ca. 180 sowie 55 Koordinationsbüros, 750 einsatzbereite Angehörige des Schw. Korps für Humanitäre Hilfe	in 2004 US\$ 0.6 Mia. in 2005 US\$ 1.5 Mia. in 2006 US\$ 1.4 Mia. in 2007 US\$ 1.8 Mia. in 2008 US\$ 1.7 Mia. in 2004 US\$ 6.6 Mio. in 2005 US\$ 26 Mio. in 2006 US\$ 6.9 Mio. in 2007 US\$ 14.9 Mio. in 2008 US\$ 44.3 Mio. Kapazitäten: BMeiA 3,5, ADA 1,5; 17 KoBüs
Definition und Einsatzbereiche - Definition HuHi - Phasen (Katastrophenhilfe, Rehabilitation, Wiederaufbau,	Soforthilfe 1-3 Monate (in Ausnahmen bis zu 6 Monate) entwicklungsorientierte Not- und Überlebenshilfe ab 6 Monate bis	Soforthilfe und Wiederaufbau/Rehabilitation Prävention	Soforthilfe Wiederaufbau/Rehabilitation sowie Prävention	Prävention und Vorsorge Soforthilfen Wiederaufbau / Rehabilitaton	unmittelbare Soforthilfe (14 Tage bis max. 4 Wochen) via BMI humanitäre Sofortmaßnahmen (via HH-OEZA): Nothilfe, Wie-

⁴¹ http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR

⁴² http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR

Prävention)	max. 3 Jahre (umschließt auch Wiederaufbau/ Rehabilitation) Katastrophenvorsorge;			Katastrophenvorsorge Search & Rescue ist via Schweizerische Rettungskette ein eigenständiger Bereich der HH-SKH	deraufbau / Rehabilitation, Prävention
Gesetzliche / institutionelle Verankerung	Verfassungsrechtliche Grundlage zur Leistung HH im Ausland (Grundgesetz) HH ist als wichtiger Teil der Außenpolitik anerkannt instit. Verantwortung ist auf 2 Ministerien verteilt: AA und BMZ	Keine gesetzliche Grundlage, aber 2 Policy-Notes; darunter ein White Paper zur HH (Verabschiedung Parlament) HH ist Teil des Außenministeriums	Politische Abstützung (als Teil der Außenpolitik anerkannt) HH ist direkt im Außenministerium angesiedelt, welches 2 Minister hat (der Minister für HH ist nicht gleichzeitig Minister für EZA); die multi-/bilaterale Hilfen wurden 2004 von NORAD an das Außenministerium verlagert;	Bundesgesetz vom 19.03.1976 Es gibt einen eigenständigen Bereich der Humanitäre Hilfe in der DEZA, die dem Außenministerium (EDA) angegliedert ist;	keine explizite gesetzliche Abstützung als HH erstmalige allg. Erwähnung in Regierungserklärung 2008
Organisationslandschaft/ Kooperationssysteme	AA-Zuständigkeit für Soforthilfen BMZ Zuständigkeit für entwicklungsorientierte Nothilfe und EZA enge Koordination mit anderen Akteuren (Ministerien, dt. NRO) Enge Kooperation mit anderen Gebern zur Unterstützung des multilateralen Systems (Donor Support Group) oder Verbesserung des Geberverhaltens (GHD) AA wirkt als Makler im Rahmen der Koordination in D	Eigene Abteilung im Außenministerium Enge Koordination mit anderen Ministerien Enge Kooperation mit anderen Gebern zur Unterstützung des multilateralen Systems (Donor Support Group) oder Verbesserung des Geberverhaltens (GHD)	HH ist eigene Abteilung im Außenministerium; die Botschaften haben auch HH-Auftrag Koordination auf nationaler Ebene mit anderen Ministerien und NRO sowie auf internationaler Ebene mit anderen Gebern zur Unterstützung des multilateralen Systems (Donor Support Group) oder Verbesserung des Geberverhaltens (GHD)	HH-SKH ist ‚relativ‘ eigenständig, kooperiert jedoch eng mit EZA, anderen Ministerien, z.T. mit privaten Gebern (GK) und NRO Enge Kooperation mit anderen Gebern zur Unterstützung des multilateralen Systems (Donor Support Group) oder Verbesserung des Geberverhaltens (GHD)	Allg. Humanitäre Hilfe ist verstreut über versch. Ministerien/Akteure; wenig Kooperation auf nationaler Ebene Eher Koordination/Kooperation im EU-Rahmen HH-OEZA ist bilaterale Humanitäre Hilfe und angesiedelt im Außenministerium; Kooperation mit ausgewählten NRO (Akkreditierungsverfahren)
Strategie / Guidelines / Richtlinien	Kein humanitäres Grundsatzpapier oder Gesamtstrategie AA: 12 Grundregeln BMZ: Konzept zur ENÜH Vergaberichtlinien zur Förderung	Keine Humanitäre Gesamtstrategie White Paper zur Humanitären Hilfe 2009 in Erarbeitung Es werden keine niederl. NROgefördert; Vergabe erfolgt mittlerweile	White Paper 2008 abgeleitete Humanitäre Strategie 2009 Vergaberichtlinien zur Förderung von NRO	Übergeordnetes Konzept: Botschaft zur Humanitären Hilfe eigene humanitäre Gesamtstrategie(aktuell Strategie	Keine Humanitäre Gesamtstrategie Für die HH-OEZA gibt es die Leitlinie zur Internationalen Humanitären Hilfe

	von NRO	ausschließlich via VN-System		2010) ergänzend gibt es Konzepte und Strategien zu einzelnen Themen (z.B. Multilaterale Strategie, Konzept DRR etc)	
Kriterien der Mittelallokation -	Jahresbudgets (mit Fortschreibungen) AA: weltweit BMZ:Schwerpunktländer	Jahresbudget (mit Fortschreibungen) Starker Fokus auf VN-System und unpooled funding (Rahmenverträge) weltweiter Einsatz der Mittel	Mehrjahresbudget mit jährlichen Arbeitsprogrammen Aktuell: Umstellung auf mehrjährige Rahmenkredite weltweiter Einsatz der Mittel; anlassbezogen mit politischem Interesse	Auf der Basis eines Rahmenkredits (Laufzeit 4 Jahre) 1/3 eigene Tätigkeiten, 2/3 Multilaterales SKH: weltweiter Einsatz bei Mittelfristengagement verstärkter Fokus auf Schwerpunktländer; bei Grosskatastrophen kann jederzeit ein Nachtragskredit im Parlament beantragt werden	Dreijahresprogramme Jährliche Arbeitsprogramme AKF: weltweit HH-OEZA: Schwerpunktländer:
Portfolio (Entwicklung der Schwerpunkte)	Entlang der Arbeitsteilung zwischen weltweiter HH in akuten Krisen und Katastrophen (durch AA) sowie fokussiertes Vorgehen in Schwerpunktländern mit ENÜH (via BMZ) Geplant: Anpassung ENÜH Konzept; Evaluierung des HH-Systems in 2010	verstärkte Finanzierung von Emergency/Relief zulasten von Rehabilitation (zulasten des EZ-Budgets, z.B. Afghanistan 2001, Hunger südl Afrika 2002 und Darfur 2004) vermehrte ungebundene Mittelvergabe im multilateralen System	Ausdrücklich nicht geographisch fokussiert, sondern Bedarfsorientiert (2006 größte HH in Sudan, P.A. sowie Afghanistan) Vermehrte Unterstützung für CERF Interesse noch stärker als bisher für anwaltschaftlich Engagement	Vermehrt fokussiert (geographisch und sektoral) mit stärkerer Orientierung an KoBüs/EZ; vermehrt Wiederaufbau/Rehabilitation sowie Präventionsmaßnahmen	HH-OEZA: an Schwerpunktländer orientiert, fokussiert auf multilaterale Förderungen AKF hingegen weltweiter Einsatz

5 LESSONS LEARNT UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

5.1 Lessons Learnt

- (1) Die HH-OEZA verfügt insgesamt über zu wenig Mittel, um im Kontext der Internationalen Humanitären Hilfe als profilierter Akteur und Geldgeber auftreten zu können. In Anbetracht der Größenordnung anderer Geberaufwendungen oder der Hilfsprogramme von multilateralen Organisationen haben die Beiträge der HH-OEZA keine entscheidende Wirkung auf die Hilfsprogramme.
- (2) Die Humanitäre Hilfe ist in Österreich kein eigenes Politikfeld, sondern die Mittel werden nach verwaltungstechnischen Überlegungen zugeteilt und administriert. Die bestehenden internationalen Verpflichtungen werden von den jeweils zuständigen Ministerien eingehalten. Die staatlichen Akteure verstehen sich eher als Administrator der verfügbaren Mittel, jedoch nicht als ‚Streiter‘ für humanitäre Anliegen. Die starke fragmentarische Organisation der Humanitären Hilfe in Österreich festigt diese Orientierung. Es besteht bei keinem Ministerium eine Themenführerschaft für die Humanitäre Hilfe. Die dem BMeiA von anderen Ministerien zugesprochene Koordinierungskompetenz ist auf keinen Fall mit einer Zuständigkeitsausweitung gleichzusetzen.
- (3) Die HH-OEZA steht in diesem Spannungsfeld: Einerseits formuliert sie den Anspruch, sich effektiv für Betroffene von Krisen und Katastrophen einzusetzen und versucht, sich möglichst gut in das System der Internationalen Humanitären Hilfe einzupassen (z. B. GHD). Andererseits behindern die aktuellen Strukturen und das Verhalten der zentralen Akteure (BMeiA/ADA) die effektive Anpassung in das internationale System (z. B. Nutzung der Förderungsinstrumente und Arbeitsweise).
- (4) Die Effektivität der HH-OEZA lässt sich nur auf Ebene der konkreten humanitären Interventionen messen. Für die Messung der Effektivität der HH-OEZA besteht keine Grundlage (keine Strategie mit ausformulierten Zielen). Damit weist die HH-OEZA ein punktuelles, fallbezogenes Engagement auf, welches nicht unbedingt kohärent zur österreichischen EZ-Politik ist. Es besteht jedoch auch keine Kohärenz zu den internationalen Reformbemühungen⁴³, da es nicht ausreicht, die verfügbaren Mittel dem multilateralen System zuzuleiten. Es bedarf gleichzeitig Anpassungen in der Förderungspraxis, z. B. Beitragsleistung an Gesamtprogramm statt Aufrechterhaltung der früher üblichen Projektförderungspraxis.
- (5) Bevor die HH-OEZA Entscheide über die Handhabung der verschiedenen Förderinstrumente fällt, muss ein strategischer Richtungsentscheid getroffen werden. Je nach Ausrichtung der strategischen Orientierung entfällt die Anwendung bestimmter Förderinstrumente aus sowohl Effektivitätsüberlegungen wie auch aus Effizienzüberlegungen. So macht ein *Call-for-Proposal* keinen Sinn,

⁴³ Neben der Etablierung des CERF (*Expanded Central Emergency Respond Fund*) ändert sich v.a. die Arbeitsansätze: Geldgeber harmonisieren ihre Vorgehen und arbeiten gemeinsamen in den jeweiligen Donor Support Groups mit den multilateralen Organisationen auf strategischer Ebene zusammen. Die operative Ebene wird vermehrt vollständig den Implementierungspartnern überlassen. Diese organisieren sich im Cluster Approach, bemühen sich so um ein flächendeckendes, inhaltlich koordiniertes Engagement im Einsatzland berichten über die Resultate und Auswirkungen ihrer Maßnahmen. Parallele sollen die Finanzierungen der Maßnahmen ungebunden an eine multilaterale Organisation erfolgen oder aber vor Ort über lokale Calls lanciert werden. Die GHD-Initiative ist ebenfalls Teil dieser internationalen Reformbemühungen wie auch die Reform des VN-Systems.

wenn die HH-OEZA sich den Reformbemühungen der internationalen Humanitären Hilfe anschließen will.

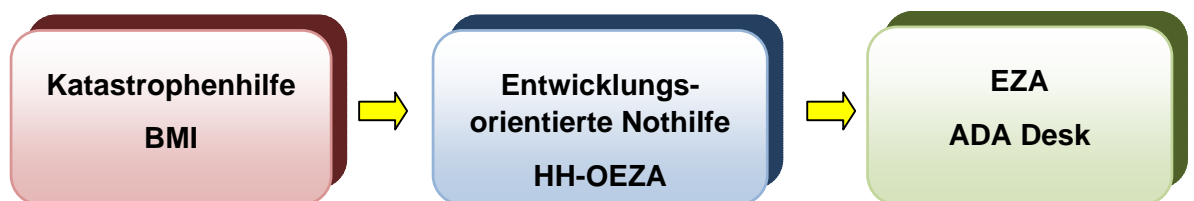
- (6) Die HH-OEZA hat über den Entscheid, die verfügbaren Mittel mehrheitlich VN-Organisationen sowie den Rotkreuzgesellschaften zukommen zu lassen, de facto bereits Prioritäten gesetzt. Jedoch ergibt sich dadurch noch keine eigentliche implizite Strategie der HH-OEZA, da die Strukturen und Arbeitsweisen nicht gleichzeitig angepasst wurden. Die HH-OEZA nutzt allenfalls den bestehenden Spielraum in der Mittelvergabe. Ungeklärt bleibt die grundsätzliche Orientierung der HH-OEZA (Harmonisierung vs. eigene Profilbildung, Verhältnis Humanitäre Hilfe zur Entwicklungszusammenarbeit etc.)
- (7) Sollte die HH-OEZA nicht jetzt ihre strategischen Prioritäten erarbeiten und entsprechenden Anpassungen in der Förderpraxis vornehmen, gerät die HH-OEZA vermehrt ins Hintertreffen: Die Reformbemühungen der internationalen Humanitären Hilfe schreitet sowohl auf Geberseite wie auch auf Seiten der Implementierungspartner an. Einige Geber haben ihre Systeme – auch aus internen Effizienzgründen – den Prinzipien der internationalen Reformvorhaben (z. B. GHD-Initiative) bereits angepasst. Anstelle der projektspezifischen Erfolgskontrolle setzen diese Geber auf regelmäßige Bestandsaufnahmen der Effektivität der Implementierungspartner. In Diskussion sind derzeit einheitliche Kriterien oder Verfahren. Auch die multilateralen VN-Organisationen und die internationalen Rotkreuzgesellschaften passen sich dieser Entwicklung an, in moderne Managementmethoden (z. B. *Results-based-Management*) eingeführt werden. Die wird ebenfalls zu einer erheblichen Vereinfachung der Beitrags- und Berichtsverfahren führen.
- (8) Die Umsetzung von Empfehlungen, z. B. der DAC Per Review 2004 (siehe Anlage 8) oder der Tsunami Evaluierung des Bundesrechnungshofes (2006) bezüglich einer zentralen Koordinationsstelle wurden nicht systematisch durchgeführt. Die Umsetzung solcher Empfehlungen sollte geplant und überprüft werden.

5.2 Gesamtbewertung der HH-OEZA 2004–2008

Die Gründung der ADA und die damit einhergehende Übertragung der operativen Durchführungsverantwortung trugen zu einer wesentlich Systematisierung der HH-OEZA bei. Die Erarbeitung der Leitlinien Humanitären Hilfe und die Anwendung der Arbeitsinstrumente (*Call-for-Proposal*, Beteiligung an internationalen *appeals*) ermöglichen eine innere und äußere Transparenz und reduzieren bis zu einem gewissen Grad etwaige politische Versuche der direkten Einflussnahme. Es hat sich gezeigt, dass die Beteiligten auf ein gutes internationales Beziehungsnetz zurückgreifen können und an verschiedenster Stelle in das internationale System eingebunden sind. Österreich zeigt insbesondere in der Ausgestaltung der internationalen Soforthilfe über das BMI eine schnelle und zuverlässige Reaktion (*responsiveness*). Die Fortführung humanitärer Maßnahmen im Rahmen der HH-OEZA ist hingegen nicht notwendigerweise gegeben – dies nicht etwa aufgrund der geringen Ressourcenausstattung der HH-OEZA, sondern aufgrund von strukturellen Hindernissen. Zu nennen wären hier die wenig ausgebildeten Koordinierungsbemühungen zwischen allen Beteiligten in Österreich, die fehlende Gesamtübersicht über das Beziehungsnetz sowie über die eigentlichen Inhalte der Tätigkeiten anderer Akteure.

Die HH-OEZA zeigt in ihrer Ausgestaltung das Dilemma eines kleinen Geldgebers, der vielen Ansprüchen entsprechen will. Darunter leidet deutlich die inhaltlich fokussierte Ausgestaltung der HH-OEZA. Real besteht aber bereits eine deutliche Prioritätensetzung in der wesentlich stärker ausgebildeten Unterstützung des multilateralen Systems, was sich letztendlich in der Mittelallokation widerspiegelt. Diese Prioritätensetzung könnte letztendlich auch zum gemeinsamen Nenner mit anderen Bundesministerien werden, die ihrerseits Prioritäten in der Zusammenarbeit im Rahmen der EK oder den Vereinten Nationen setzen. Jedoch erscheint die Förderung im multilateralen/Internationalen System seitens der ADA noch etwas unausgereift: nach wie vor wird im Projektansatz gearbeitet während einige Implementierungspartner schon längst humanitäre Programme durchführen und ab 2010 ein neues Management-Model (*results-based-management*) einführen mit entsprechenden Implikationen auf die Planung und Berichterstattung von humanitären Unterstützungsleistungen⁴⁴. Da die ADA (wie andere österreichische Akteure auch) keine Übersicht über die österreichische Gesamtunterstützung gegenüber den einzelnen Organisationen hat noch die einzelnen Unterstützungsstrategien der anderen Akteure im Einzelnen kennt, ist die Förderung anlaßbezogen und reaktiv.

Es gibt Hinweise, dass die ADA mehr Eigenverantwortung in der Prozessgestaltung der HH-OEZA übernehmen möchte, andererseits sind jedoch dafür die institutionellen Grundlagen kaum vorhanden: Dies zeigt sich insbesondere im unklaren Verhältnis zwischen der Humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit, welches praktisch zu einer ungenügenden Zusammenarbeit zwischen dem Desk für Humanitäre Hilfe und den jeweiligen betroffenen Länderdesks führt. Obwohl dem Anspruch nach Kohärenz und Anschlussfähigkeit bestehen sollte, gibt es kein überzeugendes Konzept für die Anwendung des Kontinuum-Ansatzes. Es dominiert die Budgetlinienorientierung, also die strikte Trennung beider Arbeitsfelder. Um ein Konzept zur verbesserten Kohärenz zu entwickeln, müssten auch die Tätigkeiten anderer Ministerien, insbesondere die Katastrophenhilfe durch das BMI berücksichtigt werden. Hilfreich wäre schon allein eine klarere begriffliche Zuordnung der Tätigkeiten wie es beispielsweise Deutschland mit dem Konzept der entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe erarbeitet hat. Dies wäre auch eine sinnvolle Option für die bessere Definition der HH-OEZA, ihre Abgrenzung und ggfs. ihre Anbindung an die Soforthilfe des BMI einerseits und das Arbeitsfeld der Entwicklungszusammenarbeit andererseits.



Per Mandat zuständig für die strategische Führungsrolle in der HH-OEZA trägt das Außenministerium wenig zu einer strategischen Programmierung bei, die idealerweise auf eine systematische Auswertung der erbrachten Leistungen und Erfahrungen der HH-OEZA basiert und die interministeriellen Schnittstellen und Tätigkeiten anderer Ministerien entsprechend berücksichtigt. Dabei lägen gerade hier die Potentiale für eine sinnvolle strategische Allianz mit ADA und anderen Akteuren. Hier ist das Koopera-

⁴⁴ Die HH-OEZA wurde bereits gegen 2009 entsprechend der im Bericht aufgeführten Beobachtungen und Empfehlungen angepasst. Dies betrifft an dieser Stelle die Umstellung der österreichischen Finanzierungen an multilaterale Organisationen, die nun nicht mehr an spezifische (Projekt-)Komponenten gebunden ist.

tionsmanagement klar vernachlässigt worden. Es stellt sich die Frage, wie zukünftig die Zusammenarbeit zwischen BMeiA und ADA gestaltet sein müsste, um Strategie und Durchführung miteinander in Einklang zu bringen. Strategie entwickelt sich nicht am grünen Schreibtisch, sondern basiert auf Dialog und Abstimmung mit allen Beteiligten. Es wäre ein großer Schritt in die richtige Richtung, wenn das BMeiA seine Stellung nutzen würde, um die Fragmentierung der HH-OEZA aufzubrechen und seine Dienste anbietet, um alle direkten Akteure an einen Tisch zu bringen. Offensichtlich besteht unter allen Beteiligten der Konsens, dem BMeiA in dieser Hinsicht eine Koordinierungskompetenz in der Abstimmung von Humanitären Hilfeleistungen zuzusprechen. Auch Deutschland zeigt, dass ein Außenministerium durchaus als akzeptierter ‚Makler‘ auftreten und so wesentlich zur Prozessgestaltung beitragen kann.

Aktuellere Entwicklungen zeigen, dass der neue Auslandskatastrophenfond nicht zur der erwarteten Erhöhung der Mittel beigetragen, weil die ADA Mittel für Humanitäre Hilfe von 3,5 auf ca. 2 Mio. im Jahre 2009 gekürzt werden mussten. Es ist ferner zu befürchten, dass der AKF aufgrund der Kleinteiligkeit und Zersplitterung der Hilfen zudem auch zum Spielball zwischen den Akteuren werden kann. Eine institutionalisierte und allseits akzeptierte Koordinationsplattform kann wesentlich dazu beitragen, dass dieser Entwicklung entgegengewirkt wird. Der AKF wird ein Politikum bleiben, da er a) auf Ministerialratsbeschluss basiert und b) weltweit zum Einsatz kommen kann. Die Begehrlichkeiten auf den AKF kann auch das BMeiA nicht stoppen, jedoch kann über verbesserte Koordinationsbemühungen ein gemeinsames Verständnis der direkt Beteiligten erarbeitet werden, welches letztendlich Auswirkungen auf die bessere Nutzung der verfügbaren Mittel haben wird.

Die Beobachtungen und die Analyse der HH-OEZA in dieser Evaluierung zeigen, dass nicht ein *'fine-tuning'* der verschiedenen Ansätze und Instrumente auf operativer Ebene vonnöten ist, sondern dass die grundsätzlich strategische Ausrichtung der HH-OEZA und ihre Einbindung in die gesamte Humanitäre Hilfe Österreichs überdacht werden muss, um zu einer vernünftigen Arbeitsteilung (*division of labour*) zwischen den beteiligten Akteuren zu kommen. Erst dann kann nachfolgend die Feinabstimmung der Tätigkeiten in den einzelnen Bereichen sinnvoll erfolgen.

5.3 Spezifische Schlussfolgerungen im Hinblick auf die weitere Ausgestaltung der HH-OEZA

Die international vereinbarten Ansprüche (vgl. *GHD-Initiative*) sind zwar geeignet, um für die humanitären Bemühungen zu lobbyieren, jedoch als operatives Handlungskonzept ist es schwer operationalisierbar. Der Geldgebervergleich zeigte, dass weniger allgemeingültige humanitäre Prinzipien einen Einfluss auf das Geldgeberverhalten ausüben als vielmehr die spezifischen nationalen Politiken und Strategien im eigenen Land. Daher erscheint es besonders wichtig, dass Österreich – oder zumindest die HH-OEZA mit den federführenden Akteuren BMeiA und ADA – über eine ausformulierte humanitäre Strategie verfügt. Diese – soll sie Bestand haben und realitätsnah sein – kann nur in enger Abstimmung mit den anderen humanitären Akteuren erarbeitet werden. Wie die Beispiele Norwegen und Holland zeigen, beruht die Erarbeitung einer humanitären Politik in allererster Linie auf einen entsprechenden politischen Willen und wird wesentlich durch die politische Leitung vorangetrieben. Es ist nicht davon auszugehen, dass in Österreich in naher Zukunft ein verstärktes politisches Interesse an der Humanitären Hilfe auf der Gesamtebene zeigen wird. Daher erscheint es sinnvoll, wenn die BMeiA Sektion VII ein auf niederer Stufe angesiedeltes Konzeptpapier

‚HH-OEZA‘ lanciert und dies als Prozess zur verbesserten Abstimmung versteht. Überdies würde Österreich so den Anschluss an die Problemlagen anderer Geldgeber finden, die sich ebenfalls der Frage widmen, wie die internationalen Verpflichtungen mit den nationalen Vorgaben in Übereinstimmung gebracht werden können.

Für eine verbesserte Ausgestaltung der HH-OEZA sind folgende Schritte vonnöten

- A) Konzeptionalisierung der HH-OEZA entwerfen
- B) Eine Strategie der HH-OEZA ableiten
- C) Kooperationsmanagement zwischen BMeiA/ADA und anderen Akteuren bestimmen
- D) Geeignete Förderinstrumente festlegen.

zu A) Konzeptionalisierung der HH-OEZA

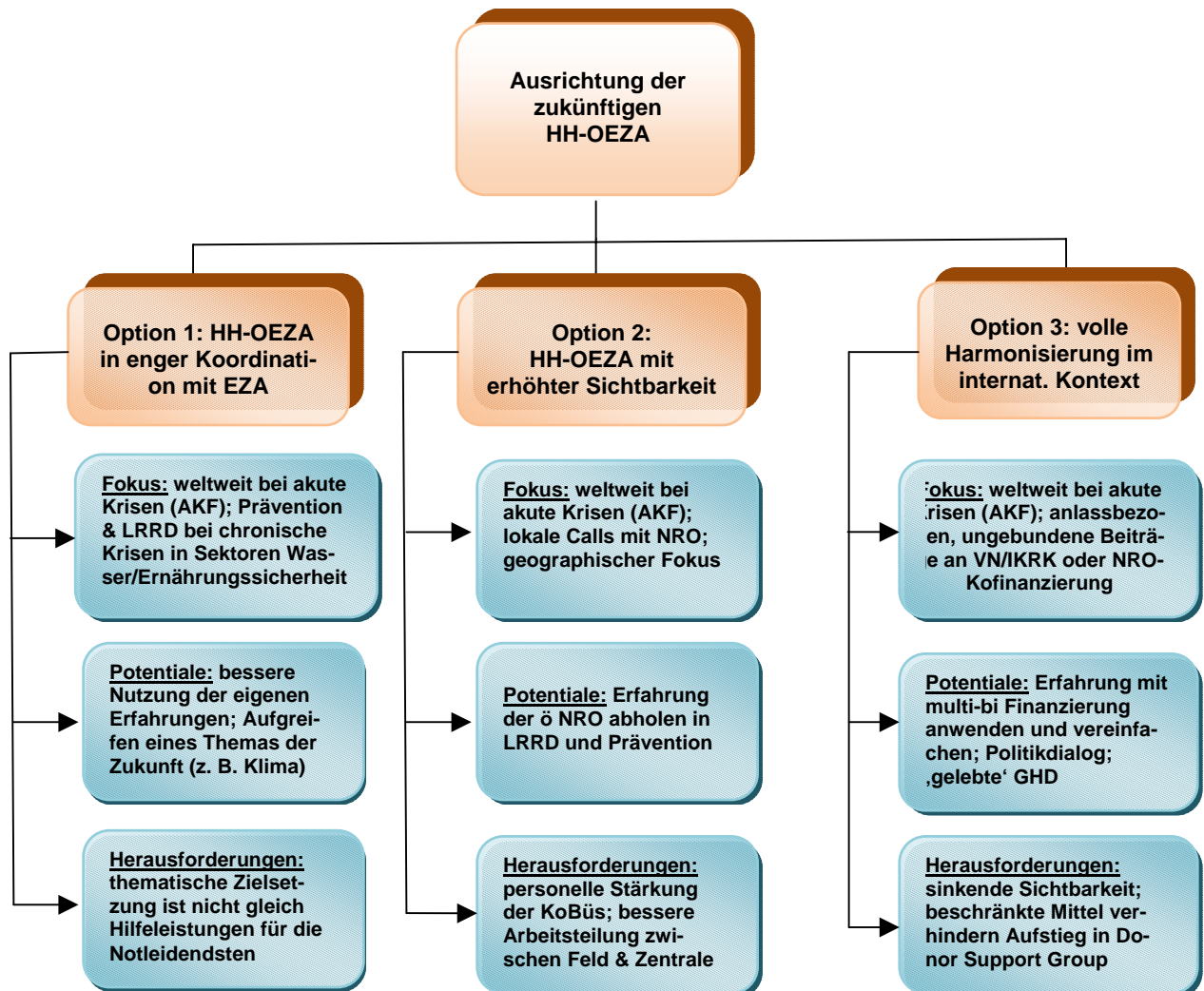
Ein Konzept zur HH-OEZA soll v.a. Klarheit über folgende Aspekte geben:

- Ausgangssituation und Funktion des vorliegenden Konzepts
- Beschreibung des Internationalen Kontexts, in dem sich die HH-OEZA situieren soll
- Einbettung der HH-OEZA in die gesamte Humanitäre Hilfe Österreichs
- Strategische Ausrichtung des Engagements und Benennung der Ziele der HH-OEZA
- Zielgruppe
- Förderbereiche (Benennung und konkrete Festlegung)
- Durchführungsorganisationen (inkl. Anforderungen an Kooperationspartner)
- Planungs- und Durchführungskriterien

Ein Konzept dieser Art sollte federführend von BMeiA und ADA entwickelt werden. Dabei sind Konsultationen von anderen Ministerien und österreichischen NRO unabdingbar.

B) Strategie der HH-OEZA

Hier geht es insbesondere um die Entscheidung, welche Ausrichtung die HH-OEZA zukünftig einnehmen soll. Das aktuelle Portfolio der HH-OEZA ist breit und bedient vielfältige Schwerpunkte. Diese Schwerpunkte werden in Optionen wie folgt dargestellt:



Option 1: HH-OEZA in enger Koordination mit der EZA

Schwerpunkte: Der AKF wird wie bisher weltweit für akute Krisen eingesetzt. Die übrigen Instrumente der HH-OEZA würden ausschliesslich auf chronische Krisen in ADA-Schwerpunktländern ausgerichtet mit einem Fokus auf Prävention und Stärkung des LRRD-Ansatzes in Sektoren, wo die ADA komparative Vorteile hat (z. B. Wasser und Ernährungssicherung).

Potentiale / Erfahrungen: Die ADA hat zwischen 2004 und 2008 in verschiedenen Schwerpunktländern Afrikas HH-Maßnahmen umgesetzt. Präventionsmaßnahmen waren bisher marginal. Gerade die afrikanischen Schwerpunktländer dürften mit dem Klimawandel vor große Adaptionprobleme gestellt werden. Die HH-OEZA könnte diesbezüglich wichtige *Lessons Learnt* generieren. In Uganda und Äthiopien bestehen Erfahrungen mit der Umsetzung von HH-Maßnahmen sowohl im Rahmen des Länder-

programms als auch als zusätzliche Hilfe (im Rahmen von *Calls*). Dieses Modell würde den weiteren Einsatz dieser Mittel und die Zusammenarbeit mit österreichischen NRO ermöglichen.

Herausforderungen: Die Unterscheidung von EZA-Massnahmen, welche die Vulnerabilität von Zielgruppen reduzieren und eigentlichen Humanitären Präventionsprojekten ist fließend. Es besteht damit das Risiko, dass die HH-OEZA an Statur und Profil verliert, und nicht immer die notleidendsten Bevölkerungssegmente als Zielgruppe ausgewählt werden.

Option 2: HH-OEZA mit erhöhter Sichtbarkeit

Schwerpunkte: Der AKF wird wie bisher weltweit für akute Krisen eingesetzt, aber vorwiegend über *Calls*, Direktvergaben oder vorzugsweise Ko-Finanzierungen von österreichischen Nichtregierungsorganisationen im Kontext von CAP (VN-System). Mit der Lancierung von *Calls* könnten Wiederaufbau- und Präventionsmaßnahmen unterstützt werden. Im Sinne einer geografischen Fokussierung wäre Afrika (Ostafrika – Uganda/Äthiopien, südliches Afrika – Mosambik, und Westafrika – Burkina Faso sowie die Nachbarländer) mit einzubeziehen.

Potentiale / Erfahrungen: Die ADA hat gute Erfahrungen gesammelt mit diversen *Calls*, auf denen aufgebaut werden kann. Bei den österreichischen NRO gibt es Know-how und ein internationales Netzwerk mit profunder Erfahrung, auch im Bereich LRRD und Präventionsmaßnahmen. Als weitere Möglichkeit einer Nischenstrategie kann ebenfalls die Reputation als ein kleiner, aber flexibler Geldgeber gezielt gestärkt werden.

Herausforderungen: Die betroffenen KoBüs müssten konzeptionell und personell verstärkt werden, damit genügend Planungs-, Betreuungs- und Monitoring-Kapazitäten in den Regionen vorhanden wäre. Die Absprache und Prioritätensetzung zwischen Zentrale und KoBü müsste klar geregelt werden. Die Abläufe bei *Calls* wären zu optimieren (beispielsweise englische Sprachgebrauch, dass internationale Partner frühzeitig einbezogen sind), sodass diese rasch lanciert und umgesetzt werden können.

Option 3: Die HH-OEZA harmonisiert sich im internationalen Kontext

Schwerpunkte: Der AKF wird wie bisher weltweit für akute Krisen eingesetzt. Alle anderen Budgetlinien und Instrumente würden zusammengelegt und die Hilfe entweder in Form anlassbezogener, aber ungebundener (*unearmarked funds*) an multilaterale Organisationen (VN-System und IKRK) oder mit Kofinanzierungen von österreichischen NRO, welche ECHO-Projekte eingesetzt. Damit wäre garantiert, dass die Maßnahmen im Kontext eines CAP stattfinden und sich auf etablierte Koordinationsmechanismen abstützen. Auf eigene *Calls* würde verzichtet.

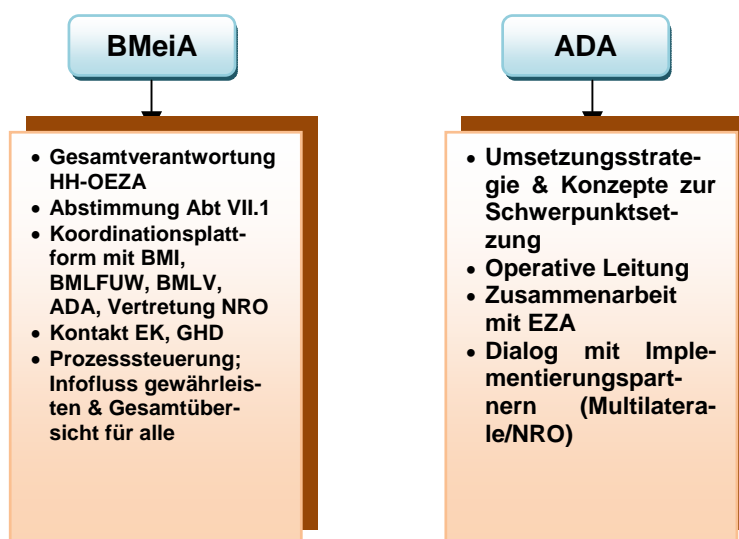
Potentiale / Erfahrungen: Die ADA hat bereits in der Vergangenheit multi-bi Finanzierungen von internationalen Organisationen durchgeführt. Eine Stärkung dieses Instrumentariums würde die Mitsprache und Einsichtnahme bei internationalen Organisationen stärken (allerdings würde der Einfluss aufgrund der tiefen Budgets beschränkt bleiben). Die ADA hat mit den Projekten mit internationalen Organisationen in Uganda insgesamt gute Erfahrungen gemacht. Eine Steigerung der Ownership dieser internationalen Organisationen wäre eine logische Konsequenz. Im Falle von Uganda

bestehen auch gute Erfahrungen im Politik-Dialog mit den internationalen Organisationen und dem Cluster-Approach bei der Koordinierung der HH im Feld.

Herausforderungen: Die Sichtbarkeit der HH-OEZA würde sinken, sowohl in Österreich als auch im Partnerland. Dies wäre allenfalls kontraproduktiv um in den nächsten Jahren die österreichische Politik von höheren Beiträgen für die Humanitäre Hilfe zu überzeugen. Dafür würden mit diesem Modell die Vorgaben der Paris Deklaration und der GHD weitgehend erfüllt. Der Dialog mit den Internationalen Organisationen und die Arbeitsteilung auf Österreichischer Seite müsste geklärt werden (BMeiA, ADA-Zentrale, KoBü, ev. Botschaft).

5.4 Neue Aufgaben für die Akteure der HH-OEZA

Die festgestellte Fragmentierung der HH-OEZA verlangt nach einer klaren Zusammenarbeit zwischen BMeiA und ADA:



Die wichtigere Neuerung in der Zusammenarbeit zwischen BMeiA und ADA ist die neue Rolle gegenüber allen Akteuren: Das BMeiA leistet einen wichtigen und sinnvollen Beitrag zur verbesserten Abstimmung über die Etablierung einer Koordinierungsplattform für alle Akteure der Bundesverwaltung wie auch außerhalb der Behörden. Dies sollte formalisiert erfolgen (Agenda, Protokoll). Neben den Vertretern der zuständigen Bundesstellen sollte auch eine Vertretung der österreichischen NRO (Globale Verantwortung) eingeladen werden, um die Zivilgesellschaft stellvertretend einzubinden. Neben den inhaltlichen Informationen und ggfs. Abstimmungen sollte auf jeden Fall zu Beginn Klarheit unter den Akteuren geschaffen werden, welche Art der Koordination⁴⁵ von allen Beteiligten getragen wird. Ebenfalls ist es notwendig, festzulegen, welches Grundverständnis über die HH-OEZA unter den Beteiligten besteht: Ist die HH-OEZA ein eigenes Politikfeld? Oder ist sie ein Instrument, welches komplementär zum EZ-Bereich oder anderen Bereichen zuarbeitet? Es steht außer Frage, dass eine wirksame HH-OEZA auf ein gemeinsames Verständnis der beteiligten Akteure ange-

⁴⁵ Es gibt insgesamt fünf verschiedene Intensitätsstufen von Koordination: der reine Informationsaustausch, das Teilen von Wissen, die gezielte Koordination zwischen spezifischen Akteuren, die strategische Allianz und die Koproduktion.

wiesen ist. Dies sollte in einem Aushandlungsprozess stattfinden, im Wissen, dass alle Akteure ihre jeweils eigene Agenda haben und auch verfolgen.

Es erscheint sinnvoll, eine Gesamtübersicht über die verschiedenen Tätigkeiten und Kontakte zu erheben. Ebenfalls ist wichtig, wie der Informationsfluss von nun an organisiert werden soll, damit die Akteure alle einen vergleichbaren Wissenstand haben.

Es ist wichtig, dass ADA die Strategieebene mit der Durchführungsebene inhaltlich verknüpfen kann. Dafür ist es unabdingbar, dass anstelle der bestehenden Leitlinien zur Humanitären Hilfe ein Konzept und eine Strategie zur konkreten Ausgestaltung der HH-OEZA vorliegen. Diese Schwerpunktsetzung sollte in einem gemeinsamen Prozess zwischen BMeiA und ADA (Führungsebene sowie Desks der Humanitären Hilfe und EZ) erarbeitet.

6 EMPFEHLUNGEN

Die Empfehlungen basieren auf der Annahme, dass eine regelmässige Dotierung des Auslandskatastrophenfonds erzielt wird:

A) Strategische Empfehlungen

1) Erhöhung der Mittel für Humanitäre Hilfe

Österreich sollte die Mittel für Humanitäre Hilfe massgeblich steigern, um mittelfristig den Durchschnitt der internationalen Gebergemeinschaft zu erreichen. Die HH-OEZA und die weiteren Ministerien müssten dazu die bilateralen Mittel mindestens verdoppeln (ohne bei der multilateralen Humanitären Hilfe und der EZ entsprechend zu kompensieren).

2) Klärung der strategischen Grundlagen

Das BMeiA ersetzt die bestehenden Leitlinien zur Internationalen Humanitären Hilfe durch eine aussagekräftige und verbindliche Strategie. Dieses sollte eine umfassende Definition der Phasen der Humanitären Hilfe umfassen und eine Gesamtschau der bilateralen und multilateralen Leistungen umfassen (nicht nur eine HH-OEZA Perspektive).

3) Überprüfung und Verschriftlichung der Kriterien zur Mittelvergabe (auf Basis GHD, und Schwerpunkten Österreichs)

Dies betrifft vor allem die Mittelvergabe durch das BMeiA, den AKF sowie die Mittelvergabe bei chronischen Krisen der ADA. Dies würde die Transparenz für Entscheidungen der verschiedenen Instrumente erhöhen und ihre Komplementarität sicherstellen. Gegebenenfalls könnten diese Kriterien als Bestandteil der neuen Strategie (vgl. Pkt. 2) aufgenommen werden.

4) Reduktion der Fragmentierung

Nach der (zwischenzeitlich erfolgten) Integration des AKF in die HH-OEZA sollte geprüft werden, ob die Nahrungsmittelhilfe nur noch über die HH-OEZA ausgeführt werden soll (in Absprache mit dem BMLFUW). Unter Option 1 und 2 sollten vorab der AKF und die *Call-for-Proposal* zulasten der multi-bi Leistungen ausgebaut werden.

B) Operationelle Empfehlungen an das BMeiA/ADA

5) Aufbau einer Koordinationsplattform

Unter der Federführung des BMeiA werden die unregelmäßigen Treffen mit anderen Ministerien und Akteuren von humanitären Interventionen im Ausland institutionalisiert und formalisiert (ev. auf zwei Ebenen: a) Ministerien/ADA vierteljährlich, b) inkl. NRO und anderen jährlich). Dies kann gegebenenfalls auch für die Verstärkung der Öffentlichkeitsarbeit genutzt werden.

6. Optimierung der internen Zusammenarbeit in ADA

Die interne Zusammenarbeit wird im Falle einer Katastrophe/Krise in einem Schwerpunktland wie folgt verbessert:

HH-OEZA in enger Koordination mit der EZA (Option 1): Die Entscheidung, humanitäre Interventionen ergänzend zum bestehenden Engagement durchzuführen liegt bei der ADA Zentrale (Länderdesk und Desk HH). Das KoBü erhält den Lead. Die HH-OEZA arbeitet unterstützend dem KoBü zu, ermöglicht die Finanzierung der Intervention und organisiert die personelle Kapazitätsaufstockung im KoBü (z. B. 5 % der Finanzierungssumme). Folgemaßnahmen (Prävention, Übergang zur EZ) werden im Landesprogramm aufgenommen.

HH-OEZA mit erhöhter Sichtbarkeit (Option 2): Die ADA entscheidet und informiert über die konkrete Intervention (v. a. *Call-for-Proposals*) in Absprache mit internen Funktionsträgern auf der Ebene Länderdesk/Themenreferaten. Das Call-Verfahren wird optimiert, beispielsweise über die Lancierung in englischer Sprache, damit lokale Partnerorganisationen von österreichischen Hilfswerken frühzeitig eingebunden sind (vgl. auch Empfehlung 7)).

Volle Harmonisierung im internationalen Kontext (Option 3): Die ADA (inkl. KoBü) berät Absprache mit entsprechenden Funktionsträgern in BMeiA und stellt die Koordination mit Partnern vor Ort und das Monitoring der Umsetzung sicher. Dies kann auch durch Secondments von ADA oder anderen österreichischen Experten an internationale Organisationen geschehen.

7) Stärkung der Call-for-Proposal Verfahren

Das Förderinstrument *Call-for-Proposal* wird im Falle der strategischen Option 2 ausgebaut. Dazu sollte mindestens ein Vergabevolumen von € 1–1,5 Mio. zur Verfügung stehen. Die heute bestehende Obergrenze für Projektverträge (€ 0,2 Mio.) sollte – analog zur EZ – als Minimum definiert werden.

8) Anpassung der Terminologie

Die HH-OEZA bezeichnet ihre Interventionen nicht mehr als ‚humanitäre Sofortmaßnahmen‘. Dies schafft Verwirrung zum Begriff der Soforthilfe des BMI und erschwert die Abgrenzung. Im Zuge der Überarbeitung der Leitlinien werden die humanitären Phasen im Rahmen der HH-OEZA neu definiert. Als möglicher Begriff käme „Übergangshilfe“ in Frage (zwischen Soforthilfe und dem mittel- bis längerfristigen Wiederaufbau).

9) Anpassung der Umsetzungskapazitäten

a) Das bestehende Kooperationsgefüge würde die Vergabe größerer Mittel ohne zusätzliches Personal erlauben. Eine selektive und flexible Verstärkung von KoBü-Kapazitäten (falls ein Schwerpunktland betroffen ist) oder der Österreichischen Botschaft wäre zu prüfen (je nach Option) und müsste schnell umsetzbar sein.

b) die personellen Mittel sollten auf der strategischen Ebene (BMeiA) eher gekürzt werden zugunsten eines Ausbaus auf der operationellen Ebene (ADA), auch weil diese Ebene für die operationelle Koordination zuständig ist (nur für Option 1 und 2).

10) Stärkung der Wirkungsorientierung

Zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit humanitärer Interventionen sollte die Wirkungsorientierung der HH-OEZA verstärkt werden. Dazu braucht es methodische Handreichungen für die Akteure/Ausbildungen und die Sicherstellung von Monitoring-Kapazitäten durch die ADA vor Ort (v.a. bei Option 1 und 2). Bei Option 3 ist der Dialog bezüglich der Resultatorientierung mit den multilateralen Partnern zu Verstärken und bei „joint missions“ aktiv mitzumachen.