

STELLUNGNAHME

Überarbeitung der Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger in Entwicklungsländern BMZ-Titel 687 76

Januar 2013

VENRO-STELLUNGNAHME

VENRO ist der Dachverband der entwicklungspolitischen Organisationen in Deutschland. Die Mitglieder verfügen über zentrale Fachkompetenzen in der Projektförderung und der Zusammenarbeit mit Fachorganisationen und NRO in Südländern. VENRO Mitglieder erhielten 2011 und 2010 rund 75 Prozent der vom BMZ im Rahmen des Förderprogramms „Private Träger“ bewilligten Mittel. Die Auszahlungen umfassten Mittel in Höhe von 35,6 Millionen Euro (in 2011; ein Plus von 29 Prozent im Vergleich zu 2010). Seit der Gründung von VENRO 1995 besteht ein enger Austausch zwischen der VENRO und dem BMZ zu kofinanzierungsrelevanten Themen.

Wir begrüßen den vom BMZ angekündigten Prozess der Überarbeitung der Förderrichtlinien und möchten uns daran konstruktiv beteiligen. Im vorliegenden Papier ziehen wir relevante Schlussfolgerungen aus unseren Erfahrungen und den Ergebnissen zentraler Workshops (zum Beispiel dem VENRO Workshop vom 11. Mai 2011), Diskussionen in der Arbeitsgruppe Kofinanzierung (zuletzt am 24. Oktober 2012) und relevanter anderer Fachdiskussionen nationaler (zum Beispiel der Evaluierung der Sozialstrukturhilfeförderung) und internationaler (zum Beispiel dem Structured Dialogue der EU in 2011) Art.

Inhalt

I GRUNDPRINZIPIEN DER NRO-FÖRDERUNG	2
WORKSHOP DER VENRO AG KOFINANZIERUNG	2
BMZ-STRATEGIE	2
II. ÄNDERUNGSBEDARF IN DER FÖRDERUNG	3
2. Gegenstand der Förderung	3
3. Zuwendungsempfänger	4
4. Zuwendungsvoraussetzungen	4
5. Art, Umfang und Höhe der Fördermittel	5
III. SONSTIGE ANMERKUNGEN ZUR FÖRDERPOLITIK	8

I GRUNDPRINZIPIEN DER NRO-FÖRDERUNG WORKSHOP DER VENRO AG KOFINANZIERUNG

Die VENRO AG Kofinanzierung hat sich auf einem gemeinsamen Workshop am 11. Mai 2011 auf zentrale Grundprinzipien einer guten NRO Förderung geeinigt. Aus diesen leiten wir im Folgenden den notwendigen Änderungsbedarf bezüglich der NRO-Förderung im Titel Private Träger ab. Die sieben Grundprinzipien guter NRO Förderung sind:

Die Zivilgesellschaft wird durch sie gestärkt.

Eine starke Zivilgesellschaft ist ein Wert an sich. Sie ist im Interesse des Staates und sollte von ihm gefördert werden. Es besteht ein Anspruch der NRO auf einen Dialog auf Augenhöhe jenseits von „Geber-Nehmer“-Schemata.

Die Kofinanzierung ermöglicht eine verlässliche und planbare NRO-Arbeit.

Planungssicherheit ist ein zentrales Qualitätskriterium, denn die Qualität der Projekte leidet, wenn die Planung erschwert wird, z.B. durch ein Call-System. Ein Call-System verringert die Chance eines gemeinsamen Arbeitens der NRO. Besonders kleine und ehrenamtlich tätige NRO verdienen eine besondere Beachtung in diesem Prozess.

Die Kofinanzierung trägt der Pluralität der NRO-Szene Rechnung. Die einzelnen Programme werden flexibel ausgestaltet.

NRO arbeiten komplementär und gemeinsam mit staatlichen Durchführungsorganisationen. Ihr Initiativrecht und die Möglichkeit, unabhängig von staatlichen Strategien zu arbeiten, bleiben erhalten, denn sie sind die Garanten für den Erhalt von Vielfalt und Pluralität.

Die Kofinanzierung schränkt die Unabhängigkeit der NRO nicht ein.

Eine Einschränkung durch thematische oder regionale Vorgaben in der Förderung sollte nicht vorgenommen werden. Darüber hinaus bleibt die Umsetzung der Projekte in NRO-Autonomie. NRO arbeiten basisbezogen und dezentral, sie richten sich bei der Projektauswahl nach den Bedürfnissen der von den Partnerorganisationen identifizierten Zielgruppen, nicht nach politischen Prioritäten der Bundesregierung.

Die entwicklungspolitische Arbeit der NRO ergänzt die staatliche Entwicklungszusammenarbeit und schafft einen entwicklungspolitischen Mehrwert.

NRO leisten einen wertvollen Beitrag: Kofinanzierung ermöglicht diese Arbeit in größerem Umfang als es allein mit Spendenmitteln möglich wäre. NRO sind auch dort tätig, wo staatlicher EZ die Hände gebunden sind.

Die Kofinanzierung hat in den vergangenen Jahren einen Beitrag geleistet, um eine internationale Zivilgesellschaft zu bilden. Diese wird weiter gestärkt.

Das gemeinsame Arbeiten von Nord- und Süd-NRO sollte weiter gestärkt werden, da dieses sowohl die Vernetzung und Meinungsbildung fördert als auch die gemeinsame Stimme in globalen politischen Prozessen.

Die Zivilgesellschaft ist ein kritisches Gegenüber zum Staat. Die Kofinanzierung schränkt dies nicht ein.

Die Zivilgesellschaft ist den staatlichen Institutionen ein kritisches Gegenüber/Korrektiv. In der Förderung und durch das Setzen von politischen Rahmenbedingungen darf dieses nicht eingeschränkt werden.

BMZ-STRATEGIE ÜBER DIE ZUSAMMENARBEIT MIT DER ZIVILGESELLSCHAFT

Das BMZ führt mit zivilgesellschaftlichen Organisationen derzeit einen Diskurs über die strategische Ausrichtung der BMZ-Arbeit in der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft. Der Entwurf der BMZ-Strategie zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in der deutschen Entwicklungspolitik (Stand 23.07.2012) enthält zahlreiche Stellen, die die Basis für eine Neufassung der Förderrichtlinien schaffen:

Eine starke und lebendige Zivilgesellschaft gehört zu einer funktionierenden Demokratie. Sie braucht die Gewährleistung individueller und kollektiver Freiheiten, um sich betätigen zu können. (Seite 3 – Absatz 2)

Zwischen Staat und Zivilgesellschaft besteht dabei ein vertrauensvolles Verhältnis, das insbesondere durch zwei eng verbundene Merkmale gekennzeichnet ist: **Ein hohes Maß an Autonomie sowie das Subsidiaritätsprinzip**, d.h. das Prinzip, zivilgesellschaftlichen Lösungen – wo dies möglich und sinnvoll ist – Vorrang vor unmittelbaren Aufgabenübernahme durch den Staat zu geben. (Seite 3 – letzter Absatz)

Im Sinne einer möglichst freien Entfaltung der zivilgesellschaftlichen Kräfte und der Unterstützung von Innovation legen wir bei der Auswahl der zu fördernden Ansätze grundsätzlich **Wert auf die Initiative der Akteure (Initiativrecht)**. (Seite 10 – Absatz 1)

Um Innovation und Vielfalt in unserer Entwicklungszusammenarbeit zu stärken, ziehen wir daher grundsätzlich das Initiativrecht der Akteure und damit die Möglichkeit, auch außerhalb staatlicher Strategien tätig zu werden, gezielten Ausschreibungen für die Durchführung konkreter Projekte vor. (Seite 14 – Absatz 1)

Dabei ist es uns allerdings auch wichtig, die **komparativen Vorteile der Zivilgesellschaft insgesamt sowie spezifischer Akteure in unserer Entwicklungspolitik in Wert zu setzen**. Daher wollen wir auch weiterhin innerhalb der Programme durch teilweise inhaltliche Akzentuierung Anreize für die Unterstützung der Erreichung spezifischer entwicklungspolitischer Zielsetzungen durch die Zivilgesellschaft schaffen. (Seite 14 – Absatz 2)

II. ÄNDERUNGSBEDARF IN DER FÖRDERUNG

Die Änderungsvorschläge gliedern sich entlang der bestehenden Richtlinien. Die jeweiligen Absätze werden den Kommentaren voran gestellt (optisch blau unterlegt). Im Anschluss finden sich weitere Anmerkungen, die über eine reine Richtlinienänderung hinaus gehen.

Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger in Entwicklungsländern

2. Gegenstand der Förderung

Gefördert werden – im Einklang mit den entwicklungspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung und den internationalen Menschenrechtskonventionen – Projekte und Programme,

- die die wirtschaftliche, soziale oder ökologische Situation armer Bevölkerungsgruppen in den Partnerländern unmittelbar und nachhaltig verbessern, die Selbsthilfeanstrengungen dieser Gruppen wirkungsvoll unterstützen und diese an der Planung und Durchführung partnerschaftlich beteiligen,
- oder die zur Beachtung der Menschenrechte in den Partnerländern beitragen.

Vergleiche auch:

5.2.6 Ausgaben für **projektübergreifende Seminare im Partnerland** in Ausnahmefällen und nur dann, wenn diese in unmittelbarem thematischen Zusammenhang mit einem laufenden, im Rahmen dieser Richtlinien geförderten Projekt des Zuwendungsempfängers in diesem Land stehen.

- Sowohl die Evaluierung der Sozialstrukturhilfeträger als auch unsere unmittelbaren Projekterfahrungen zeigen, dass eine Förderung von **nationalen und internationalen Vernetzungsaktivitäten** kombiniert mit gezielten Lobbyaktivitäten dazu beiträgt, übergeordnete Wirkungen auf nationaler Ebene zu erbringen. Maßnahmen zur Fortbildung wie **Sensibilisierungs- und thematische Workshops** vor Ort und **Projekte des Capacity Buildings** im Allgemeinen bringen eine Qualitätssprung in der Umsetzung von Service-Projekten mit sich. Zudem leisten diese Maßnahmen eine über die Mikroebene hinaus spürbare Wirkung auf gesellschaftlicher Ebene. Die Förderung von Capacity Building sollte explizit in die Förderrichtlinien aufgenommen werden.
- Die in den letzten Jahren drastisch gestiegenen Anforderungen des BMZ bezüglich der Planungsmethodik, Monitoringkompetenz (einschl. Finanzmonitoring) und Wirkungsanalyse der Südpartner tragen dazu bei, dass in diesem Bereich erheblicher Qualifizierungs- und Fortbildungsbedarf besteht, der aktuell von den deutschen Partnerorganisationen geschultert wird. **Qualifizierungsmaßnahmen** sollten explizit in die Förderrichtlinien aufgenommen werden, entsprechend zusätzlicher Budgets.
- Darüber hinaus sollten **Maßnahmen in Deutschland** förderbar sein, die in einem **unmittelbaren Zusammenhang** mit den Projekten stehen (Schulpartnerschaften/Städtepartnerschaften) oder durch die Vermittlung von Fachexpertise und die Gestaltung von Vernetzungsstrukturen mit der Beteiligung von Projektpartnern einen mittelbaren Beitrag zur Projektqualität und Wirkung vor Ort leisten. Maßnahmen wie Partnerbesuche, verbunden mit einer Einbindung in die entwicklungspolitische Informationsarbeit in Deutschland, sollten förderbar sein.
- **Vernetzung** und Capacity Building tragen zum **Empowerment der benachteiligten Gruppen** bei. Nicht zuletzt machen eine Verpflichtung auf den Rechtebasierten Ansatz und das Förderziel der Eigenständigkeit diese Maßnahmen zu notwendigen Bestandteilen einer umfassenden und nachhaltigen Armutsbekämpfung. Vernetzungsmaßnahmen und Capacity Building haben eine mittelbare Wirkung auf die Verbesserung der Lebensumstände – die Nachhaltigkeit ihres Effekts geht aber weit über die Möglichkeiten einfachen Service Deliverys hinaus.

3. Zuwendungsempfänger

3.2 Private Träger, die unter **Aufsicht und Kontrolle internationaler privater Dachorganisationen** stehen, und private Träger, in denen öffentlich-rechtliche Körperschaften oder privatwirtschaftliche Unternehmen Mitglied sind, werden grundsätzlich nicht gefördert. Wenn private Träger Teil einer Vereinigung mit regionalen Untergliederungen sind, erfolgt die Zusammenarbeit nur mit dem Gesamtverband.

3.4 Der private Träger muss mit klar identifizierbaren und in der Durchführung von Projekten erfahrenen Projektträgern im Partnerland zusammenarbeiten, die nicht gewinnorientiert ausgerichtet sind. Mitglieder des **privaten Trägers dürfen nicht gleichzeitig in leitender Funktion beim Projektträger im Partnerland** tätig sein.

- Bisher müssen förderbare Projekte durch einen lokalen Projektträger im Entwicklungsland implementiert werden. Lokale Länderbüros (auch wenn sie als eigenständige NRO vor Ort registriert sind) werden nicht als „lokaler Projektpartner“ vom BMZ anerkannt. Für die Umsetzung unterhalten größere NRO oft Länderbüros, die maßgeblich für die Implementierung, Koordinierung und Qualitätskontrolle aller Projektaktivitäten vor Ort verantwortlich sind. **Gleichzeitig arbeiten die Länderbüros eng mit lokalen Partnern zusammen**, die sie bei der Implementierung der Maßnahmen unterstützen oder gezielt durch eigene Schulungen und Workshops in Bezug auf Inhalte und Verwaltung bei lokalen Geldgebern oder der Europäischen Union stärken (*Capacity Building*).
- Die Koordination und Vernetzung der Projekte wird durch das lokale Fachpersonal in den Länderbüros durchgeführt. Dabei ist eine enge Abstimmung mit den lokalen Partnern, den staatlichen Behörden sowie den Gemeindeführern, Eltern und Lehrern von entscheidender Bedeutung.
- Die Projektarbeit in den abgelegenen und schwer zugänglichen Projektregionen erfordert durch lokale NRO ein sehr enges Monitoring und Evaluierungssystem. Dies gilt insbesondere in Kulturkreisen, in denen der persönliche Kontakt zu Menschen einen großen Stellenwert hat und die schriftliche Kommunikation als eher hinderlich angesehen wird und oftmals zu Missverständnissen führt.
- Die derzeitige Regelung hat den Effekt, dass NRO vermehrt mit „starken“, größeren Partnern zusammenarbeiten und kleinere regional tätige Träger aus der Projektumsetzung herausfallen, da diese die notwendigen Aufgaben nicht wahrnehmen und die benötigten Strukturen nicht mitbringen. Zudem stellen NRO, die aus Deutschland heraus ihre Aktivitäten über die Länderbüros planen keine Anträge im Titel Private Träger.
- Die Richtlinie könnte so verändert werden, dass die Projektverankerung in der lokalen Zivilgesellschaft gewahrt bleibt. Der Grundsatz der Zusammenarbeit mit lokalen Partnern sollte nicht angetastet werden. Eine **Finanzierung von Länderbüros und Dachorganisationen** wäre möglich, wenn diese **nachweislich mit lokalen Partnern zusammenarbeiten** und in deren Sinne tätig sind. Die Finanzierung könnte außerdem auf die Projektbegleitkosten inklusive von Maßnahmen des Capacity Buildings begrenzt werden.

4. Zuwendungsvoraussetzungen

4.1 Gefördert werden nur Projekte, deren klar definierte Ziele innerhalb des vorgesehenen Mittelrahmens nach einer Laufzeit von höchstens 4 Jahren erreicht werden können und eine Erfolgskontrolle ermöglichen. **In Ausnahmefällen** (z.B. bei Erweiterung des Projektziels) **sind einmalige, für anerkannte Träger des Entwicklungsdienstes auch mehrmalige Verlängerungen möglich.**

- Die Evaluierung der Sozialstrukturhilfeförderung unterstreicht die langjährige VENRO-Förderung, Projektförderungen über mehrere Projektlaufzeiten **als Regel- nicht als Sonderfall** durchzuführen: „Die durchschnittliche Förderzeit für (SSF-) Maßnahmen beträgt neun bis zwölf Jahre“¹ und sie ist ausschlaggebend für die guten Ergebnisse bei der „Stärkung der Finanzmitteldiversifizierung ihrer Partner“² und für die positive Bewertung der entwicklungspolitischen Wirkungen insgesamt³. Projektlaufzeiten sollten **in der Regel über zwei Förderphasen** gehen (sechs bis acht Jahre) und die Möglichkeit beinhalten, projektabhängig **bis zu 12 Jahre** verlängert zu werden.
- Der Nachweis des Erfolgs stellt viele NRO vor eine besondere Herausforderung. Insbesondere in politisch (z.B. Menschenrechte) oder gesellschaftlich sensiblen Bereich ist die Messbarkeit der Ergebnisse eine falsche Voraussetzung.

1 SSF-Evaluierung 2012, S. 21
2 SSF-Evaluierung 2012, S. 22 und S. 23; S. 32
3 SSF-Evaluierung 2012, S. vii

Stattdessen sollte eine **konsequente Wirkungsorientierung der Planungs- und Umsetzungslogik zugrunde liegen** und in den Projektanträgen dargelegt werden. Für die Kontrolle sollten weiche Indikatoren zugelassen werden.

4.2 Investitionen und laufende Ausgaben (einschließlich Personalkosten) der Projekte müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Projekte, bei denen überwiegend laufende Ausgaben finanziert werden sollen, werden grundsätzlich nicht gefördert.

- Ein Fahrzeug ist nicht per se eine Investition in Nachhaltigkeit, ein Beraterhonorar nicht per se das Gegenteil. Aus diesem Grund ist die **Bewertung von Investitionskosten** als „durchgängig förderbar“ und damit „gute Kosten“ und **laufenden Ausgaben** als „nur abnehmend förderbar“ und damit „schlechte Kosten“ nicht sinnvoll.
- Um Fördermittel nicht für die Übernahme laufender Kosten zu „missbrauchen“, könnte es heißen: „Für Projekte oder Institutionen, die mit einer früheren Förderung implementiert wurden, werden keine laufenden Kosten übernommen. Dies gilt nicht bei Erweiterungen oder Ausdehnung der Zielgruppe.“
- Entwicklungspolitisch ist es hinderlich, dass laufende Kosten für neue Projektbestandteile nicht mitfinanziert werden. Maßstab dafür, ob eine Kostenart zum Projektende abnimmt, sollte die veranschlagte und dargelegte Wirkungslogik, d.h. **ihre Bedeutung für eine nachhaltige und wirksame Projektausgestaltung** sein.
- Gerade bei Aufklärungsprojekten fallen **hohe Personalkosten** an. Denn ein Hauptbestandteil der NRO-Aufklärungsarbeit ist die Ausbildung von Menschen vor Ort und die Schulung von lokalen NRO. Diese Aktivitäten sind **per se personal-intensive Aktivitäten. Die damit verbundenen Kosten entsprechen oft bis zu 25 Prozent des Gesamtbudgets** und werden bisher vom BMZ als nicht förderungswürdig angesehen, wobei beispielsweise die Europäische Kommission diese akzeptiert und finanziert.

Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben privater deutscher Träger in Entwicklungsländern

5. Art, Umfang und Höhe der Fördermittel

5.1.2 Wenn ein Zuwendungsempfänger erstmalig gefördert wird, beträgt die **Förderung** höchstens 37.500,- € (Kleinprojekte), in allen übrigen Fällen **höchstens 500.000,- €**. Falls in Ausnahmefällen Projekte mit einem Betrag von mehr als 500.000,- € gefördert werden sollen, muss eine ausführliche Studie, die von unabhängigen Gutachtern unter Mitwirkung des einheimischen Projektträgers erstellt worden ist, vorgelegt werden (s. a. 5.2.9).

- **Erstantragssteller bedürfen weiterhin eines erleichterten Zugangs.** Dies könnte über die offizielle Einführung von „Huckepackverfahren“ mit besonderen Antragsbedingungen, eine weitere Erleichterung der Antragsbestimmungen und eine Ausweitung der bengo-Beratung geschehen. Die Erfahrungen in den vergangenen Jahren haben aber gezeigt, dass die Erstantragssteller nur einen kleinen Teil (in Bezug auf das Mittelvolumen) der Antragssteller ausmachen – eine Rückstellung von Mitteln sollte daher die drei Millionen-Grenze nicht überschreiten. Es muss sichergestellt werden, dass das Hauptziel des Titels und der gemeinsame Nenner der Antragssteller, nämlich einen Beitrag zur Armutsbekämpfung zu leisten, nicht aufgeweicht wird.
- Die **Deckelung der Förderung sollte erhöht** werden. Abhängig von Projektart und -laufzeit halten wir eine Anhebung des Förderungshöchstbetrages auf 1.000.000 Euro und eine entsprechende Anhebung der Förderhöchstsumme für Programmanträge für angemessen. Dafür sprechen diverse Gründe:
 - viele Träger setzen bereits wesentlich größere Projekte um,
 - die Projektkosten (beispielsweise Gehälter) sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Das hat zur Folge, dass mit den gleichen Mitteln weniger umgesetzt werden kann,
 - die Art der Projekte hat sich verändert und damit auch deren Zielsetzungen (z.B. Bewusstseinsbildung und in der Folge Verhaltensänderungen). Das hat zur Folge, dass viele Projekte (wie unter Pkt. 4.1 bereits angesprochen) eine längere Laufzeit erfordern und einen höheren Finanzierungsrahmen,
 - die Anforderungen an Projekte, d.h. Planungskompetenz, Monitoring, Wirkungsbeobachtung, Finanzadministration etc. haben erheblich an Gewicht zugenommen, dies spiegelt sich in den Gesamtkosten eines Projektes wieder.

5.1.3 Die Förderung eines Projektes umfasst grundsätzlich höchstens 75 % der förderungsfähigen Gesamtausgaben. Der Zuwendungsempfänger muss mindestens 10 % an eigenen Mitteln aufbringen, **die restlichen 15 % können aus anderen nicht öffentlichen Mitteln oder Leistungen aus dem Partnerland bestehen**; bei den anerkannten Trägern des Entwicklungsdienstes kann in Ausnahmefällen von dieser Regel abgewichen werden.

5.1.4 **Andere öffentliche Mittel** (z. B. der Europäischen Union oder eines Bundeslandes) können nur für klar abgrenzbare Maßnahmen zu den beantragten Mitteln zusätzlich eingesetzt werden und sind im Antrag darzustellen. Der Finanzierungsplan und die Aufteilung der Ausgaben (BMZ: 75 %; Zuwendungsempfänger ggf. mit Partner 25 %) bleiben davon unberührt, d.h. die anderen Mittel können nicht auf den Eigenanteil angerechnet werden.

- Mindestens **10 Prozent der Eigenmittel bei gleichzeitigem Ausschluss von Drittmitteln** aufzubringen ist in bestimmten Regionen und Ländern schwierig bis nicht umsetzbar. Die Regelung führt zu einer **Marginalisierung von Regionen und Themen**, die für klassische Spender nicht attraktiv sind. So verwundert es nicht, dass viele Projekte einen Bezug zu Kindern oder zur Region Afrika aufweisen – dies ist nicht immer developmentpolitisch zu rechtfertigen. Eine **Liberalisierung der Drittmittelregelung** ist deshalb sinnvoll.
- Wir plädieren dafür, analog der EU Kofinanzierung, den **Ursprung der Kofinanzierungsmittel nicht einzuschränken** und formalisierte Drittmittelbeiträge zur Finanzierung der Eigenanteile zu erlauben.
- Gerade in den ärmsten Regionen der Welt sind **monetäre Partnerleistungen** über fünf Prozent **abwegig**. Aus diesem Grund ist es in solchen Regionen – wo es am dringendsten notwendig ist – schwierig, finanziell gesicherte Projekte umzusetzen. Steuern die Partner nur Leistungen von maximal fünf Prozent bei, dann beläuft sich der Eigenmittelbeitrag der deutschen Partner auf 20 Prozent, was wiederum prohibitiv ist (s.o.).
- Die Möglichkeit Partnerleistungen zu valorisieren sollte explizit in die Richtlinien aufgenommen werden. Gerade kleinere Projekte könnten ohne die Möglichkeit, valorisierte Partnerleistungen einzubringen, nicht durchgeführt werden. Für die gemeinsame Ausgestaltung ist dies ein wichtiger Aspekt der partnerschaftlichen Zusammenarbeit und developmentpolitischer Sinnhaftigkeit („Ownership“ der Zielgruppen durch Eigenbeiträge oder in Form von Sachleistungen).

5.2.3 Ausgaben für **einheimisches Personal** (einschließlich kurzfristiger Fortbildungsmaßnahmen), das unmittelbar an der Durchführung des Projektes beteiligt ist. Die Personalausgaben müssen ortsangemessen sein und in einem angemessenen Verhältnis zu den gesamten Ausgaben des Projektes stehen. Sie sollen **grundsätzlich in abnehmenden Raten** veranschlagt werden, um sicherzustellen, dass das Projekt auch nach Ende der Projektlaufzeit lebensfähig ist.

5.2.5 **Betriebsausgaben** für das Projekt. Sie sollen grundsätzlich nur in **abnehmenden Raten** veranschlagt werden, um sicherzustellen, dass das Projekt auch nach Ende der Förderung lebensfähig ist.

- Die Degression ist eine Regelung, die in keinem Zusammenhang mit der Wirkung und Sinnhaftigkeit eines Projektes steht. Die Verpflichtung auf abnehmende Personalausgaben und abnehmende Betriebsausgaben sollte gestrichen und durch eine auf Nachhaltigkeit fokussierte Logik ersetzt werden. **Gegen eine degressive Gestaltung der Personalkosten und Betriebsausgaben sprechen:**
 - Bei Projekten, die den Neuaufbau einer Einrichtung beinhalten, ist es unangemessen, ab dem zweiten Projektjahr degressiv zu unterstützen, da das Programm dann in der Regel noch nicht „in Betrieb“ ist und kein Einkommen erzielt wird.
 - Wenn innerhalb des Projektes externe Zielgruppen erreicht (zum Beispiel bäuerliche Haushalte) und Wirkungen auf dieser Ebene angestrebt werden (zum Beispiel Mischfruchtanbau), liegt die Nachhaltigkeit der örtlichen NRO außerhalb der Projektziele und ist projektpolitisch irrelevant, eine Degression der Personalkosten ist in einem solchem Projekt nicht begründbar.
 - Finanzielle Nachhaltigkeit bei Service-NRO bedeutet in armen Ländern faktisch, darauf weist auch die Evaluierung der Sozialstrukturträgerförderung hin, dass die NRO kompetent andere Kofinanzierungen („Diversifizierung der finanziellen Mittel“⁴) akquiriert.
 - Eine Degression der Betriebs- und Personalkosten in Projekten mit der Zielgruppe extrem armer Menschen ist nicht realisierbar, da diese in den ersten drei Jahren keinen oder nur einen sehr kleinen Betrag entrichten können.
- Auch in Deutschland entstehen für die Projektbetreuung **Personalkosten von Projektmitarbeitern** sowie andere Kosten, die mit der Projektkoordinierung in Zusammenhang stehen, diese sollten ebenfalls **durch den BMZ-Titel gedeckt** werden. Die Kosten entstehen faktisch und sind notwendig für das Gelingen und die partnerschaftliche Zusammenarbeit. Solange das BMZ den Ansatz unterstützt, die Finanzierung ausländischer NRO über deutsche NRO zu fördern, sollte eine anteilige Förderung aller realen Kosten möglich sein.
- Laufende Kosten müssen in voller Höhe bis zum Projektende förderbar sein. Ist das Überleben oder Weiterbestehen des Projektes (beispielsweise eines Hospitals) oder der Zielgruppenaktivitäten von externer Förderung abhängig (dieser Punkt wird unter dem Punkt „Überlebensfähigkeit“ im Antrag und Zwischenbericht geklärt), so sollte sich der Träger für eine Unterstützung bis zur Unabhängigkeit verpflichten müssen. In diesem Fall sollte zwei Jahre nach Abschluss der BMZ-Förderung eine ex-post Evaluierung durchgeführt werden.

5.2.4 Ausgaben für vom Zuwendungsempfänger **entsandtes Personal**, das unmittelbar an der Projektdurchführung beteiligt ist, nur in besonders begründeten **Ausnahmefällen**. Der Zuwendungsempfänger weist vorab nach, dass die Fachkräfte die für die vorgesehene Tätigkeit erforderliche persönliche und fachliche Fähigkeit besitzen und entsprechend vorbereitet sind. Die **Gehälter müssen sich am Einkommen** der DED-Entwicklungshelfer orientieren. Dies gilt auch für ausländisches ortsansässiges Personal. Bei anerkannten Entwicklungsdiensten werden Personalnebenkosten sowie weitere Leistungen entsprechend dem Entwicklungshelfer-Gesetz übernommen.

- Grundsätzlich sollte die Entsendung von Personal, insbesondere von Experten, möglich sein. Eine strikte Handhabung wie unter 5.2.4. beschrieben sollte nur für die Einstellung von fest angestellten Projektmitarbeitern gelten. **Kurzzeitberater oder Intervallberater** werden **international und lokal rekrutiert**, je nach der gefragten und notwendigen Expertise. Die Richtlinien sollten explizit den Einsatz dieser Experten ermöglichen, damit es bei der Beantragung nicht zu Missverständnissen kommt.
- Die angesetzten Gehälter sollten durch Träger und Partner in **geeigneter Form plausibel** gemacht werden (zum Beispiel durch eine plausible Herleitung im Antrag/in der Abrechnung). Eine, so wie es derzeit oft praktiziert wird ist, formalisierte Beglaubigung beim Auswärtigen Amt einzuholen, stößt nach unserer Erfahrung auf Widerstand bei den Botschaften oder dem Auswärtigen Amt und führt zu einer unnötigen Verzögerung in der Projektarbeit. Die dort formulierten Kriterien sind außerdem zum Teil unrealistisch (ortsübliche Gehälter unterstellen oft weitgehende Abwesenheit vom Arbeitsplatz und Zweit-/Drittbeschäftigung).

5.2.10 Neben den vorgenannten Projektausgaben können Aufwendungen in Höhe von bis zu 3,5 % für inflationsbedingte Kostensteigerungen und unabweisbare Mehraufwendungen (Reserveposition) sowie pauschal bis **zu 4 % für Verwaltungskosten** (Berechnungsgrundlage: Projektausgaben einschließlich Reserveposition) bezuschusst werden.

- Aus der **Verwaltungskostenpauschale** werden bei den Privaten Trägern alle zur Projektvorbereitung gehörenden Aktivitäten wie die laufenden administrativen Kosten (Projektmonitoring, Mittelverwaltung, Hilfe bei der Projektabschlussrechnung, Übersetzungen der Partnerberichte und der Kommunikation mit dem BMZ, Vorbereitung und Auswertung von Evaluierungen, Erstellung der Verwendungsnachweise und der Sachberichte) aber auch die inhaltlichen Begleitkosten finanziert. Diese Kosten lassen sich schon lange nicht mehr aus der vier-Prozentigen Verwaltungskostenpauschale begleichen. Tatsächlich sind die Verwaltungskostenpauschalen aus diesem Grund in anderen Förderprogrammen deutlich höher (Sozialstrukturförderung: bis zu 14 Prozent, Einrichtungen der dt. Wirtschaft: bis zu zehn Prozent),
- Eine **Pauschale über zehn Prozent** würde den realen Kosten entsprechen und ist anzustreben.

5.2.8 Ausgaben für die **Evaluierung von Projekten**. Die Notwendigkeit der Evaluierung muss im Projektantrag ausführlich dargelegt werden. Bei mehrjährigen komplexen Projekten oder Projekten mit Pilotcharakter kann eine Evaluierung durch unabhängige Gutachtermitfinanziert werden. Die Ausgaben dafür dürfen 15.000,- € nicht übersteigen. Der Zuwendungsempfänger legt zur vorherigen Abstimmung genaue Angaben zum Evaluierungsprogramm (Gutachter, Arbeitsplan gemäß Gliederungsschema in Anlage 7, Dauer der Evaluierung) und den abschließenden Evaluierungsbericht zusammen mit einer Auswertung vor.

5.2.9 Ausgaben für **Studien durch unabhängige Gutachter**, die dem Zuwendungsempfänger im Jahr der Antragstellung zur Vorbereitung des Projekts entstanden sind, nach detaillierter Aufschlüsselung und bis höchstens 15.000,- €. Diese sind in den Finanzierungsplan mit aufzunehmen und können nur dann angerechnet werden, wenn das Projekt bewilligt wird und die Ausgaben für die Studie in einem vertretbaren Verhältnis zu den Gesamtkosten des Projekts stehen.

- Die **Kosten für die Evaluierung** sind, je nach Projektumfang und -laufzeit, höher einzuschätzen und würden sich mit der Verlängerung des Projektzeitraums noch einmal erhöhen.
- Hinzukommen sollte die **explizite Förderung von Planungskosten**, die wie die Kosten für die Evaluierung und die Gutachter abhängig von Art und Umfang des Projektes beantragt werden sollten. Gerade die stark gestiegenen Anforderungen an die Qualität der Projektanträge, die z.T. umfangreiche Basiserhebungen voraussetzen, und die hohen Anforderungen an das Wirkungsmonitoring (vorher: nachher) machen detaillierte Vorstudien unabdingbar.
- Die Beantragung von Gutachter- und Planungskosten sollte **unabhängig vom Zeitpunkt der Projektbewilligung** möglich sein, auch im vorhergehenden Haushaltsjahr: Mit der partnerschaftlichen Projektplanung steht und fällt das Gelingen und die Wirksamkeit eines entwicklungspolitischen Vorhabens. Sie umfasst die Partnersuche, Partnerauswahl, gemeinsame Konzeptplanung, Umfeld- und Stakeholderanalyse und geschieht in zahlreichen Einzelgesprächen und Workshops. Derzeit müssen oft die Südpartner einen Großteil dieser Arbeit in Abwesenheit einer entsprechenden und fairen Bezahlung vornehmen. Der Einbezug von Planungskosten ist genauso Programmbestandteil wie die Evaluierung bzw. eine ordentliche Wirkungsmessung. Da für eine gute Projektvorbereitung nach Fertigstellung einer Studie in der Regel noch Zeit

vergeht, sollte die Studie so lange im Finanzierungsplan berücksichtigt werden, wie der zeitliche und inhaltliche Zusammenhang zwischen Studie und Projektantrag erkennbar und stimmig darlegbar ist.

- Planungskosten, Gutachterkosten und Evaluierungskosten sollten **keiner Deckelung** unterliegen sondern im Kontext beantragt werden und an das Ziel der jeweiligen Maßnahme (begleitende Evaluierung versus rückwirkende Evaluierung), den Aufwand (Planungskosten in Krisenregionen mit neuen Partnerorganisationen sind deutlich höher als Planungskosten mit etablierten Partnern in Nichtkrisenregionen) und den erhofften Mehrwert (bspw. haben Evaluierungsergebnisse, wissenschaftlich durchgeführt eine Best Practicefunktion für andere Projekte) gebunden sein. Die Deckelung auf 15.000 Euro widerspricht der vorherrschenden Tendenz, mit aufwändigen Verfahren „robuste“ Erkenntnisse über die Wirkungen zu erzielen. Dies ist in den wenigsten Fällen mit 15.000 Euro umsetzbar. Des Weiteren setzen wir uns für eine **Präzisierung des Begriffes „Abstimmung“** ein, eine Bewilligung des BMZ sollte sich nur auf die ausgearbeiteten Terms of Reference beziehen; Informationen über den Lebenslauf des Evaluators sollten dem BMZ nur zur Kenntnis vorgelegt werden. Dies entspricht einerseits dem Initiativrecht der NRO und trägt andererseits der Bewilligungspraxis Rechnung, die in den meisten Fällen eine zeitliche Verzögerung zwischen der Bewilligung der Terms und dem Beginn der Evaluierung mit sich bringt.

III. SONSTIGE ANMERKUNGEN ZUR FÖRDERPOLITIK

Flexibilisierung der Förderarten

Wir halten eine Ausweitung der Förderarten über Programme und Projekte hinaus für sinnvoll: **Konsortialanträge** stellen eine sinnvolle Maßnahme dar, um kleinere und jüngere NRO in die Förderung aufzunehmen. Sie bauen in vielen Regionen Doppelstrukturen ab oder rufen Synergien hervor bzw. tragen zur Bildung von internationalen Partnernetzwerken bei. Gleichzeitig erleichtern sie den Verwaltungsaufwand für die Partnerorganisation, die statt einer Vielzahl kleiner Projektkooperationen nur ein Kernprogramm koordinieren und umsetzen muss. Konsortialanträge sollten explizit als Förderart in die Richtlinie aufgenommen werden. Bei deutschen Trägern sollte die **Teilung der Antragsverantwortung** und die gemeinsame Antragstellung beim BMZ ermöglicht werden.

Themen- und Regionalfazilitäten / Schwerpunkte

Entwicklungspolitisch ist die Hervorhebung weniger Themen unter den vielen Prioritäten nicht zu rechtfertigen, in Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip und die Idee der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Kooperationen (Initiativrecht) aus unserer Sicht noch weniger. **Wir sprechen uns und mit Hinweis auf die genannten „Grundprinzipien einer guten NRO Förderung“ gegen die Beibehaltung der Fazilitäten/thematischen Förderschwerpunkte aus.** Mindestens sollte in Zukunft die Beibehaltung offener Themenschwerpunkte angestrebt werden und eine Vermeidung von zu großer Spezifizierung. Menschenrechte ist als umfassendes Thema noch zu rechtfertigen; Afghanistan, Müttergesundheit (auch nicht Gesundheit) sind dagegen zu spezifisch und schränken die Pluralität und das Initiativrecht der NRO ein.

Inklusion von Kinderschutz, Gender und Behinderung im Projektantrag

Besondere Risiken und besondere Bedürfnisse bestehen in der Zusammenarbeit mit und der Beachtung von Frauenrechten, Kinderrechten und der Rechte von Menschen mit Behinderung und älteren Menschen. In Abstimmung mit den VENRO-Arbeitsgruppen Gender, Kinderrechte und Behinderung und in Übereinstimmung mit der **VENRO-Strategie** setzen wir uns für die **verstärkte Berücksichtigung und ein Monitoring dieser Bereiche innerhalb der Projektförderung** ein. Im Projektantrag sollte dargelegt werden, inwieweit bestehende Kodizes zum Kinderschutz umgesetzt werden und welche Maßnahmen zum Kinderschutz und der Inklusion von Menschen mit Behinderung sowie Maßnahmen zur Frauenförderung und zum Gender Mainstreaming in der Projektplanung und –umsetzung vorgesehen sind. Entsprechend sollte im Abschlussbericht über die Umsetzung berichtet werden.

Harmonisierung der Förderprogramme im Rahmen von Engagement Global

Wir begrüßen die geplante Harmonisierung der Förderrichtlinien im Rahmen der Gründung von Engagement Global (EG). Die geplante Harmonisierung sollte **positive Effekte für alle Beteiligten** zeitigen (BMZ, Träger, EG) bzw. negative Wirkungen bei einzelnen Beteiligten vermeiden. So sollten die oben benannten sieben Prinzipien bei der Harmonisierung beachtet werden. Eine Verwaltungsvereinfachung darf nicht nur eine Vereinfachung für die Handhabung bei EG und positive Effekte beim BMZ nach sich ziehen. In der Hauptsache sollten die Privaten Träger und ihre Partnerorganisationen davon profitieren. Harmonisierung endet dort, wo Strukturen, Verfahren und Formate aus gutem Grund auf die Spezifika des jeweiligen Programms zugeschnitten sind (zum Beispiel überjährige Kostenpläne und lange Verausgabungsfristen für die Mittel im Förderprogramm Private Träger).

Standardsetzung bei bengo

Eine der noch immer nicht bearbeiteten Herausforderungen ist die lange Dauer der Antragsbearbeitung durch bengo beziehungsweise der Antragsstau. Die Rückmeldungen variieren von Sachbearbeiter zu Sachbearbeiter stark. Es wäre mit einer Richtlinienüberarbeitung geboten, die **Standards in der Antragsbearbeitung zu präzisieren** und die Zuständigkeiten (bengo / BMZ / Fachreferate) eindeutig zu klären. Diese sollten gewährleisten, dass sich die Rückmeldungen nicht im Detail

verlieren, sondern die für die Projektbewilligung relevanten Fragen und Knackpunkte bereits in der ersten Rückmeldungsrunde an die Träger weitergegeben werden.

Erhöhung des Titels; Ausweitung der Sozialstrukturträgerförderung

Wir setzen uns für eine Erhöhung des Titels entsprechend der anderen Fördertitel (Kirchen, pol. Stiftungen, Sozialstrukturträger) ein und fordern eine Ausweitung der Sozialstrukturförderung für weitere Organisationen, wie es in der Evaluierung empfohlen wird: **Die privaten Träger haben die Kapazitäten, das Knowhow und die notwendigen Partnerstrukturen, um entsprechende Projekte nachhaltig umzusetzen.** Die Erhöhungen müssen von einer entsprechenden Erhöhung der Verpflichtungsermächtigungen begleitet werden, damit die Mittel in mehrjährigen Vorhaben umsetzbar sind.

Verlängerung der Abruffristen

Des Weiteren halten wir die **Verlängerung der Abruffristen von vier auf sechs Monate für förderlich:** Die Projektumsetzung lässt sich nicht genau planen, zahlreiche Unwägbarkeiten führen dazu, dass sich Einzelmaßnahmen zeitlich verschieben oder Investitionen nicht fristgerecht umgesetzt werden; verlängerte Abruffristen bilden einen zeitlichen Puffer, der es erlaubt die Umsetzung der Maßnahmen der Projektrealität anzupassen und ein umgekehrtes Vorgehen verhindert.

Auswahl der Buchprüfer

In Punkt 6.5.1. der ANBestP heißt es „Auf die Auswahl des Buchprüfers ist durch den Zuwendungsempfänger in geeigneter Form Einfluss zu nehmen“. Wir halten eine **Konkretisierung der Formulierung „in geeigneter Form“** für wichtig. Die BMZ Prüfer unterstellen damit z.B., dass es umfangreiche Verträge zwischen den Partnern und Wirtschaftsprüfern gibt, worin die genauen Aufgaben geregelt sind. Unsere Erfahrung zeigt, dass die Vorgehensweisen regional sehr unterschiedlich sind: In einigen Ländern gibt es solche Verträge, in anderen Ländern sind diese nicht üblich, z.B. in Indien. Darüber hinaus betrifft die Formulierung nur die Auswahl und gibt keine Auskunft darüber, wer letztlich die Vertragspartner sind. Dies könnten zum Beispiel der lokale Träger und der Auditor oder die Nord-NRO und der Auditor sein, hierzu gibt es unterschiedliche Vorgehensweisen. Es gibt eine Grauzone, die durch klare Aussagen bei den Förderrichtlinien aufgehoben würde.

IMPRESSUM

Herausgeber

Verband Entwicklungspolitik deutscher
Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)
Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstraße 201
53113 Bonn
Tel.: 0228 / 94677-0
E-Mail: sekretariat@venro.org
Internet: www.venro.org
Bonn, Januar 2013

Redaktion:

Ralf Tepel (VENRO-Vorstand), Dominique Schlupkothén
(Sprecher der VENRO AG Kofinanzierung), Jana Rosenboom
(VENRO-Geschäftsstelle)