



## DRITTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

**Technische Zusammenarbeit – Verfahren  
der Mittelzuweisung (TC-RAM)****A. Einleitung**

1. Das Verfahren der Mittelzuweisung für die technische Zusammenarbeit (TC-RAM) wurde 2001 von der IAO eingerichtet, um Finanzmittel in Übereinstimmung mit dem Rahmen der strategischen Haushaltserstellung zuzuweisen. Der vorliegende Bericht geht auf ein Ersuchen des Ausschusses für Technische Zusammenarbeit zurück, der auf seiner Tagung im November 2003 um nähere Informationen zu diesem Verfahren gebeten hatte. Im folgenden Abschnitt werden die Gründe für die Einführung des Verfahrens sowie seine Ziele erläutert. Im Anschluß daran wird berichtet, welche Fragen sich bei der Umsetzung ergeben haben, was daraus gelernt wurde und welche Veränderungen infolge des Gelernten vorgenommen wurden. In einem dritten Abschnitt werden die Ergebnisse einer von einem unabhängigen externen Berater durchgeführten Studie und Überprüfung umrissen. Abschließend findet sich ein Ausblick auf die Zukunft.

**B. Das Verfahren – Gründe und Ziele**

2. Entscheidend für die Einführung dieses neuen Verfahrens waren das Umsetzen von strategischer Planung innerhalb der gesamten IAO sowie der mit Nachdruck geäußerte Wunsch bestimmter Geber, man möge sicherstellen, daß das Amt über die erforderlichen Instrumente verfüge, um entsprechend dem ergebnisorientierten Rahmen des Amtes Vorschläge zu bewerten und Prioritäten für die mit Sondermitteln finanzierte technische Zusammenarbeit zu setzen.
3. Im einzelnen wurden mit der Einführung des Verfahrens folgende Ziele verfolgt:
  - a) sicherzustellen, daß sämtliche Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit mit den Prioritäten der IAO, der Mitgliedsgruppen und der Geber im Einklang stehen;
  - b) einen für die gesamte IAO gültigen Mechanismus zu schaffen als Ersatz für die jeweils fallweise eingesetzten Systeme der Finanzierung der technischen Zusammenarbeit;

- c) der IAO auf der Grundlage einer transparenteren und systematischeren Methode der Mittelzuweisung für die technische Zusammenarbeit zu ermöglichen, proaktiv an Geber heranzutreten;
- d) eine strategische und ergebnisorientierte Ausrichtung der Programmausarbeitung und Planung sowie einen integrativen Ansatz für die Entwicklungszusammenarbeit zu fördern;
- e) ein Verfahren zu schaffen, das dank der besseren Qualität der Vorlagen ein höheres Maß an Verantwortlichkeit seitens der Geber und der IAO für die Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit ermöglicht.

## **C. Die ersten TC-RAM-Zyklen**

- 4. Um die Größenordnung deutlich zu machen, erscheint es sinnvoll darauf hinzuweisen, daß die im TC-RAM-Verfahren zugewiesenen Finanzmittel 15 Prozent der Gesamtsumme der jährlichen Mittelzuweisungen sämtlicher Geber betragen.
- 5. Der erste TC-RAM-Zyklus wurde im September 2001 gestartet, mit dem Ziel, die von den Niederlanden und dem Ministerium für internationale Entwicklung (DFID) des Vereinigten Königreichs ab 2002 zur Verfügung gestellten Finanzmittel zu programmieren – den bislang einzigen Gebern, die am TC-RAM-Verfahren teilnehmen.
- 6. Der erste Zyklus wurde einer internen Prüfung sowie einer Prüfung durch einen externen Berater unterworfen. Intern bestand beträchtliche Unzufriedenheit. Die Vorlage, auf deren Grundlage Vorschläge eingereicht werden sollten, sei nicht ausreichend spezifisch, die Aufgaben der Überprüfung und Prioritätenfestsetzung würden durch die technischen Sektoren unterschiedlich wahrgenommen; es mangle an Richtlinien und an verfahrensbegleitender Unterstützung, und ein Großteil der 59 Vorschläge sei von der Zentrale ausgegangen.
- 7. Die multilateralen Geber, die Finanzmittel für die Zuweisung im ersten TC-RAM-Zyklus zur Verfügung gestellt hatten, äußerten sich ebenfalls kritisch über das Fehlen eines strengen Bewertungssystems. Auch waren sie der Auffassung, daß nicht ausreichend klar war, auf welche Weise die armen Bevölkerungsgruppen identifiziert wurden und wie die Auswirkung auf das Leben dieser Bevölkerung gemessen werden sollte. Darüber hinaus wurde auf eine mangelnde Integration der Sektoren untereinander sowie zwischen Außendienst und Zentrale und auf das Fehlen einer Verbindung zum breiteren politischen Umfeld hingewiesen.
- 8. Es wurde deutlich, daß Bedarf an mehr Transparenz, mehr Richtlinien und verfahrensbegleitender Unterstützung sowie an einer stärkeren Einbindung des Außendienstes und einem strengeren Bewertungssystem bestand.
- 9. Auf der Grundlage der im ersten Zyklus gemachten Erfahrungen wurden neue Verfahren entwickelt und in der zweiten Runde für die Zuweisung der im Rahmen des Partnerschaftlichen Rahmens der IAO und dem DFID 2004-05 zur Verfügung gestellten Finanzmittel eingesetzt.
- 10. Laut DFID sollten die Vorschläge a) schwerpunktmäßig auf Armut ausgerichtet, b) strategisch und c) nachfragegestützt sein. Die Fachabteilungen der Zentrale wurden aufgefordert, "Konzeptentwürfe" zu erarbeiten und darin Projektideen aus ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen vorzustellen. 23 Konzeptentwürfe wurden so von den Sektoren aufge-

stellt und überprüft von ACTRAV, ACT/EMP, PROGRAM, INTEGRATION, GENDER, DCOMM und TURIN. Auf der Grundlage der daraus resultierenden Stellungnahmen und unter Berücksichtigung der vom DFID aufgestellten Kriterien beschloß das Leitende Managementteam der IAO, die Programmentwicklung in diesem TC-RAM-Zyklus auf zwei Themen zu konzentrieren: (i) Informelle Wirtschaft, Beschäftigung und Armut sowie (ii) Menschenhandel, benachteiligte Gruppen und Armut. Die Hauptabteilung INTEGRATION wurde mit der Erstellung eines Gesamtentwurfs für das erste Thema beauftragt, der Beschäftigungssektor mit einem Entwurf für das zweite. Auf der Grundlage der in diesen Entwürfen beschriebenen Ansätze wurden dann die Regionaldirektoren beauftragt, die Erarbeitung von Zusammenfassenden Projektvorschlägen (SPROUTS) für die Länder ihrer jeweiligen Regionen zu veranlassen. Vierzehn SPROUTS im Umfang von insgesamt 18 Millionen US-Dollar wurden erarbeitet und ACTRAV, ACT/EMP, INTEGRATION, PROGRAM, GENDER und TURIN mit der Bitte um Stellungnahme vorgelegt. Im Licht dieser Stellungnahmen hat dann eine unabhängige Expertengruppe aus Mitarbeitern des IAA, ausgewählt nach ihrer persönlichen Sachkenntnis in Fragen der technischen Zusammenarbeit, die Vorschläge ausgewertet und Empfehlungen für die endgültige Genehmigung ausgesprochen.

11. CODEV übernahm die Funktion des Sekretariats und sorgte im gesamten Verlauf des Verfahrens für Unterstützung. Für die Konzeptentwürfe und die SPROUTS wurden Vorlagen erarbeitet und mit den entsprechenden Anleitungen versehen. Zur Sicherung der Transparenz wurde das gesamte Verfahren dokumentiert und in das Intranet gestellt.
12. Die Umsetzung des TC-RAM mit den vorgesehenen Verfahrensregeln zur Zuweisung von DFID-Mitteln führte zu folgenden Erkenntnissen:
  - a) Das Verfahren hatte an Transparenz und Partizipationsmöglichkeiten gewonnen. Das ist darauf zurückzuführen, daß das Verfahren im Vorfeld dargelegt und Unterlagen und Entscheidungen bekannt gemacht worden waren und daß für die einzelnen Verfahrensetappen mehr Zeit vorgesehen wurde.
  - b) Aus dem Verfahren ergab sich ein Modell für ein System der Projektbewertung, das kollegiale Kontrolle für sämtliche Sonderfinanzierungen vorsieht.
  - c) Das Verfahren diente als Katalysator zur Förderung der amtübergreifenden Zusammenarbeit, des Informationsaustauschs und der gemeinsamen Programmausarbeitung.
  - d) Die Qualität der Vorschläge übertraf die des vorangegangenen TC-RAM-Zyklus.
  - e) Das Überprüfungsverfahren bewährte sich und wurde als ein nützlicher Bestandteil des Verfahrens wahrgenommen, da sie den partizipatorischen Ansatz stärkte und sicherstellte, daß gemeinsame grundsatzpolitische Ziele in das Projekt einfließen können.
  - f) Dennoch hat sich auch in diesem TC-RAM-Zyklus wieder gezeigt, daß es nach wie vor schwierig ist, Prioritäten zu setzen.

## D. Der laufende Zyklus des TC-RAM

13. Für den Zeitraum 2004-05 hat das niederländische Außenministerium im Rahmen des Partnerschaftsprogramms IAO/Niederlande einen Finanzierungsrahmen von 23 Millionen € angesetzt.

- 14.** Mit dem Geber war vereinbart worden, daß im Hinblick auf den thematischen Schwerpunkt Kontinuität zum Partnerschaftsprogramm 2003-03 gewahrt werden sollte. Gleichwohl hat der Geber für diesen Zyklus das Amt gebeten, den Schwerpunkt deutlich auf Bildung auszurichten. Das führte zu Anpassungen in den Vorschlägen und zur Festsetzung von Finanzrahmen für die einzelnen Themen. Die fünf Themen für 2004-05 lauten:
- a) Förderung der Erklärung (operatives IAO-Ziel 1a)
  - b) Beseitigung der Kinderarbeit (operatives IAO-Ziel 1b)
  - c) Schaffung von Arbeitsplätzen (operative IAO-Ziele 2b und 2c)
  - d) Soziale Sicherheit (operatives IAO-Ziel 3b)
  - e) Gleichstellung der Geschlechter (gemeinsames grundsatzpolitisches Ziel der IAO).
- 15.** Aufgrund der Erfahrungen aus dem letzten Zyklus mit dem DFID ist das Verfahren weiter verschlankt worden. Die SPROUTS-Vorlage sowie die dazugehörigen Anleitungen sind überarbeitet und verbessert worden. Fünf von den Exekutivdirektoren und dem Direktor des Gleichstellungsbüros ernannte Themenkoordinatoren haben Konzeptentwürfe erarbeitet. Sie waren gebeten worden, auf die Erfahrungen verschiedener Fachabteilungen zurückzugreifen und im Verlauf des Redaktionsverfahrens eng mit ACTRAV, ACT/EMP, INTEGRATION, PROGRAM und GENDER zusammenzuarbeiten. Die Konzeptentwürfe wurden dem niederländischen Außenministerium zur Überprüfung vorgelegt und von diesem genehmigt. Die von den Regionen auf der Grundlage der Konzeptentwürfe erarbeiteten Projektvorschläge sollen Ende Februar genehmigt werden. Die Stellungnahmen der sektorübergreifenden Stellen zu den vom Außendienst ausgearbeiteten Original-SPROUTS wurde diesem mitgeteilt, so daß der Außendienst die Möglichkeit hatte, seine SPROUTS zu überarbeiten, bevor diese der unabhängigen Sachverständigengruppe vorgelegt wurden.

## **E. Externe Überprüfung des Verfahrens**

- 16.** Wie bereits erwähnt, wurden die ersten Zyklen des TC-RAM bereits einer internen und externen Überprüfung unterzogen. In Vorbereitung des vorliegenden Berichts wurde eine weitere externe Prüfung in Auftrag gegeben. Schwerpunkt dieser Überprüfung sollten vor allem die Ziele des TC-RAM sein.
- 17.** Zusätzlich zu einer Überprüfung anhand von Unterlagen holte der externe Berater mittels einer begrenzten Anzahl von persönlichen Befragungen und Fragebögen Auskünfte vom Außendienst sowie von den technischen Sektoren, den sektorübergreifenden Stellen, ACTRAV und ACT/EMP in der Zentrale ein. Da die verwendete Stichprobe nicht repräsentativ für die IAO ist und die Anzahl der Antworten sehr gering ausfällt, kann das Ergebnis bestenfalls zur Veranschaulichung herangezogen werden. Es ergaben sich Meinungs- und Wahrnehmungsunterschiede, insbesondere zwischen dem Außendienst und den Stellen der Zentrale. Dennoch bestand fast einhellig die Auffassung, daß TC-RAM anderen Instrumenten zur Programmausarbeitung überlegen ist und daß dieses Instrument beibehalten werden sollte, wenn auch mit veränderten Modalitäten. Die wichtigsten Ergebnisse lauten wie folgt:
- a) Übereinstimmung mit den von der IAO und den Gebern festgesetzten Prioritäten: Durch den TC-RAM hat die Zuweisung von Sondermitteln für die technische Zusammenarbeit an Stringenz und strategischer Ausrichtung gewonnen. So lautet die

Meinung der regionalen Mitarbeiter sowie einiger, wenn auch nicht aller, Mitarbeiter der Zentrale.

- b) Alternativer Mechanismus: Dank der Verbesserungen sowohl im Verfahren als auch in der Umsetzung des TC-RAM bietet dieser Mechanismus zweifellos eine nützliche Alternative zu den Ad-hoc-Verfahren. Daraus ergeben sich für das Amt Chancen, auch andere Geber zur Nutzung dieses Mechanismus bewegen zu können.
- c) Unterstützung für die Programmausarbeitung durch die IAO: Generell hat das TC-RAM-Verfahren zu einer neuen Arbeitsweise innerhalb der IAO beigetragen. Allerdings ist der TC-RAM nicht die einzige Triebfeder dieser Veränderungen – auch wenn diese neuen Arbeitsmethoden für die Zuweisung von Sondermitteln jetzt die Grundlage darstellen. Stellenübergreifende, integrative Arbeitsmethoden werden in der gesamten IAO systematisch gefördert. Durch den TC-RAM wird diese integrative, stellenübergreifende Arbeitsweise zwar aktiv begünstigt, gleichzeitig aber auch teilweise behindert. Dies erklärt sich aus zweierlei Gründen: Zum einen erfordert integratives Arbeiten Zeit, und häufig stehen die im Rahmen des TC-RAM vorgesehenen Fristen einem Entwickeln und Verhandeln von Partnerschaften entgegen, und zweitens ist der TC-RAM ein im wesentlichen auf Konkurrenz basierendes Verfahren, das der Schaffung von Gemeinsamkeiten im Weg steht. Gleichwohl fordert das Bewertungssystem ausdrücklich Beratungen und Verhandlungen zwischen Außendienst und Zentrale als Kriterium für die Genehmigung des Projekts.
- d) Dialog zwischen Außendienst und Zentrale: Für das TC-RAM-Verfahren sind sowohl in der Zentrale erarbeitete schriftliche Konzeptentwürfe als auch vom Außendienst erstellte Vorschläge erforderlich. Gegenüber früheren Runden kommen jetzt mehr integrative Vorschläge vom Außendienst. Dennoch gibt die Qualität des Dialogs zwischen Außendienst und Zentrale/ Sektoren nach wie vor Anlaß zur Sorge.
- e) Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber und für Arbeitnehmer: Sowohl ACTRAV als auch ACT/EMP unterstützen grundsätzlich das Verfahren mit Nachdruck. Dennoch besteht der Eindruck, daß durch die Kriterien der Geber die sogenannten zentralen IAO-Projekte zur Schaffung von Kapazität unter den Mitgliedsgruppen ausgeschlossen werden. Zwar handelt es sich um zentrale Grundsätze, während im Rahmen des TC-RAM eine Rechtfertigung für die Verknüpfung von Schaffung von Kapazität unter den Mitgliedsgruppen einerseits und Wirkung/Ergebnis für Arme andererseits gefordert wird.
- f) Qualität: Durch das TC-RAM-Verfahren sind Stringenz und Qualität der Projektunterlagen zwar verbessert worden. Dennoch sind weitere Verbesserungen notwendig und möglich.
- g) Rechenschaftspflicht: Eine Verbindung zwischen dem TC-RAM als Genehmigungsmechanismus auf der einen und der Überwachung und Evaluierung auf der anderen Seite ist nicht hergestellt. Rechenschaftspflicht beinhaltet nicht nur ein transparentes Genehmigungsverfahren; es erfordert auch Überwachungs- und Berichterstattungsverfahren sowie ein System zur Evaluierung, das in den Genehmigungsprozeß einfließt. Im wesentlichen sollte gelernt werden, den Vorgaben der Geber hinsichtlich einer schwerpunktmäßigen Ausrichtung auf wirksame Armutsbekämpfung besser zu entsprechen.

## F. Abschließende Bemerkungen

18. Nur ein geringer Teil der Mittel, die der IAO insgesamt für die mit Sondermitteln finanzierte technische Zusammenarbeit zur Verfügung stehen, wird über den TC-RAM abgewickelt. Dies trägt einem Ersuchen von zwei Hauptgebern nach Verbesserungen des Verwaltungssystems des Amtes Rechnung. Es eröffnet darüber hinaus die Chance, generell die Qualität und die Präsenz der Tätigkeiten der IAO im Bereich der technischen Zusammenarbeit zu stärken.
19. Wie bei jedem neuen System hat es auch hier Anlaufschwierigkeiten und eine Lernphase gegeben, während derer die notwendigen Anpassungen und Verbesserungen vorgenommen wurden. Die externe Überprüfung sollte nicht als umfassender Evaluierungsprozeß verstanden werden, da das Verfahren erst relativ kurze Zeit im Einsatz war, und schon aus diesem Grunde eine solche Evaluierung verfrüht gewesen wäre. Die Ergebnisse der Überprüfung und Studie machen den Umfang und die Komplexität der aufgeworfenen Fragen deutlich und lassen klar erkennen, daß es innerhalb der Organisation große Unterschiede gibt hinsichtlich der Einschätzung des TC-RAM-Verfahrens, der Erwartungen, die daran geknüpft werden, und des Verständnisses und der Auslegung seiner Funktionsweise. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, im Amt die Umsetzung des Verfahrens genau zu beobachten und zum gegebenen Zeitpunkt eine umfassende Evaluierung vorzunehmen.
20. In der Zwischenzeit werden geeignete Maßnahmen getroffen, um das TC-RAM in verfahrenstechnischer und inhaltlicher Hinsicht zu verbessern.

Genf, 19. Februar 2004

*Vorgelegt zur Information und zur Stellungnahme.*