BMZ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Herausgegeben von
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Das BACKUP Modell der deutschen EZ

Beiträge zur erhöhten Wirksamkeit globaler Finanzierung in den Sektoren Gesundheit, Bildung und Klima der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Hintergrund

Viele Entwicklungsherausforderungen können heute nicht mehr im Alleingang sondern nur gemeinsam in Angriff genommen werden. Dies gilt für die Finanzierung wie für die Umsetzung von Entwicklungsstrategien. Die Millenniums-Entwicklungsziele und die Diskussionen um die Post-2015 Agenda verdeutlichen das gesteigerte globale Bewusstsein für eine stärker abgestimmte und länderorientierte internationale Zusammenarbeit.

Globale Finanzierungsmechanismen

Globale Finanzierungsmechanismen spielen in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle. Durch sie soll nicht nur die Höhe und Wirksamkeit von internationaler Zusammenarbeit gesteigert werden, sondern auch die partnerschaftliche Kooperation. 2002 wurden deshalb der Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria (GFATM) und die Global Partnership for Education (GPE) ins Leben gerufen. Sie haben die Prinzipien von Wirksamkeit und Partnerschaftlichkeit zunehmend in ihre globale und nationale Arbeitsweise integriert und damit internationale Entwicklungszusammenarbeit im Gesundheits- und Bildungssektor entscheidend geprägt. Basierend auf diesen Erfahrungen wurde 2010 von den Vereinten Nationen entschieden, dass ein Green Climate Fund (GCF) zur Förderung einer klimaresilienten, kohlenstoffarmen Entwicklung aufgebaut wird.

Damit die globalen Finanzierungsmechanismen wirksam arbeiten können, müssen auf Länderebene einige Voraussetzungen geschaffen werden. Dies bezieht sich zum Beispiel auf die Verfügbarkeit von Daten und Informationen, Management- und Umsetzungskapazitäten, spezifisches technisches Wissen sowie die Zusammenarbeit der Regierung mit internationalen Partnern und der nationalen und internationalen Zivilgesellschaft. Darüber hinaus müssen in den Ländern Fähigkeiten vorhanden sein, um Anträge für globale Finanzierung stellen zu können sowie um nationale Programme im entsprechenden Sektor zur Umsetzung dieser Mittel zu erarbeiten.

Merkmale des BACKUP Modells

Ansatz

Um Gelder aus den globalen Finanzierungsmechanismen erhalten zu können und diese bedarfsgerecht und wirkungsvoll zu verwenden, brauchen Partnerländer spezifisches Know-How. Muss dieses Know-How national aufgebaut, kurzfristig eingekauft, oder mit anderen Partnern entwickelt und ausgetauscht werden, brauchen Partner häufig zusätzliche Mittel für technische Beratung.

Ein sichtbarer Mehrwert kann hier durch punktuelle Unterstützung geschaffen werden. Dazu bedarf es einer schnellen, flexiblen, transparenten und partnerorientierten Unterstützung. Hier setzt das BACKUP Modell der deutschen Entwicklungszusammenarbeit an, das diese Art der spezifischen Förderung ermöglicht. So soll verhindert werden, dass es zu Engpässen oder Kompromissen hinsichtlich der Qualität und der effektiven Umsetzung der Programme kommt, die mit der globalen Finanzierung unterstützt werden. Davon profitieren die Partnerländer, aber auch die globalen Finanzierungsmechanismen, die einzahlenden Geber und die Gebergremien vor Ort, die helfen, die nationale Strategie in Gesundheit, Bildung und Klima in einem Land umzusetzen.

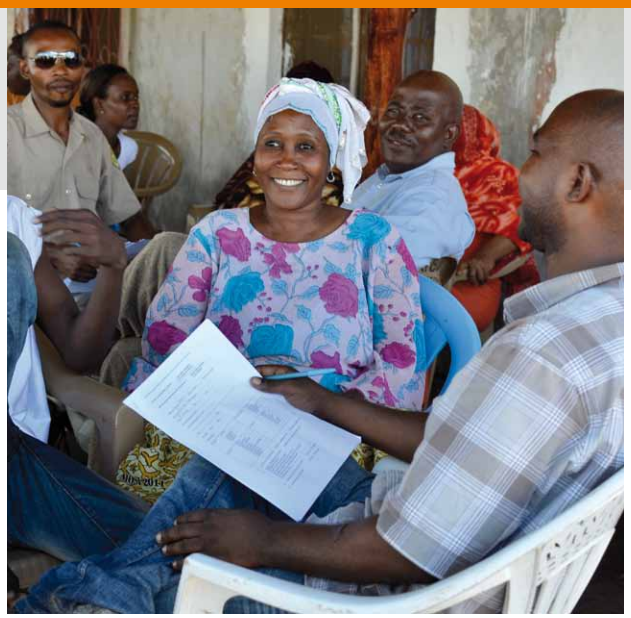
Ziel

Ziel des BACKUP Modells ist es, durch flexible und schnellverfügbare Förderung gemäß den Bedarfen der Partnerländer, die Arbeitsweise der globalen Finanzierungsmechanismen zu unterstützen und deren Ressourcen wirksamer umzusetzen.

Vorhaben

Entstanden ist das Modell 2002 mit der Deutschen BACKUP Initiative, zeitgleich zur Gründung des Globalen Fonds. Die Deutsche BACKUP Initiative – Bildung in Afrika (BACKUP Bildung) unterstützt Partnerländer in Afrika seit 2011, GPE Mittel einzuwerben und umzusetzen. Das Climate Finance Readiness Programm des BMZ wird seit Anfang 2013 von der GIZ und der KfW zeitgleich mit dem GCF aufgebaut – auch ergänzend zu Maßnahmen des BMU sowie des GCF selbst.

Photos: © GIZ



Diese drei Vorhaben sind eng an die Kooperationsstrukturen des jeweiligen globalen Mechanismus angelehnt. Sie arbeiten intensiv mit deren Sekretariaten und Partnern auf globaler, regionaler und Landesebene zusammen. Die GIZ setzt die drei BACKUP Vorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung um.

Querschnittsthemen

Die Vorhaben für Gesundheit und Bildung heben die Stärkung von Konfliktsensibilität, Gendergerechtigkeit und die Teilhabe der Zivilgesellschaft hervor. Diesen Themen wird ein besonderer Stellenwert in der Antragsbegründung und Umsetzung eingeräumt. Finanzierte Maßnahmen sollten grundsätzlich zur Förderung nationaler Kapazitäten beitragen.

Leistungen der BACKUP Vorhaben

Die globalen Finanzierungsmechanismen haben oft keine oder nur geringe Möglichkeiten, ihren Partnerländern Unterstützung für die Teilnahme an Weiterbildungen oder Konferenzen, technische Beratung oder kleine Projekte anzubieten. Da der Bedarf aber hoch ist, können Regierungen und zivilgesellschaftliche Organisationen bei der BACKUP Gesundheit oder der BACKUP Bildung diese Unterstützungen beantragen. Über den jeweiligen BACKUP Fonds wird die Unterstützung über drei Modes abgewickelt. Je nach vorhandener Umsetzungskapazität des Antragstellers kann die Unterstützung in Volumen, Monitoring und Länge angepasst werden. Leistungen der BACKUP Vorhaben werden auch dort angeboten, wo Deutschland keine Sektorpräsenz hat. Das Climate Finance Readiness Programm arbeitet mit ausgewählten Ländern im Rahmen bilateral abgestimmter Programme.

Modes der BACKUP Unterstützung

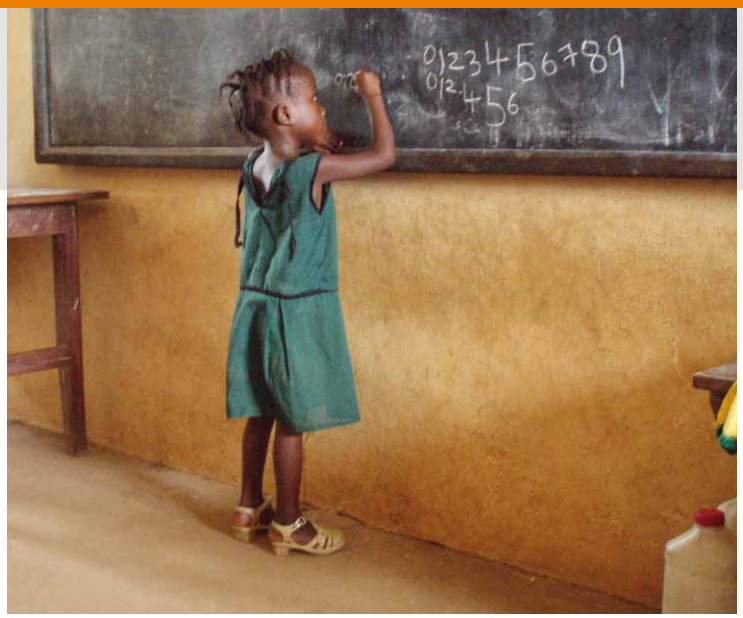
Fast Access Mode: Hier stehen zeitnah Mittel für einmalige Aktivitäten bereit, etwa für die Teilnahme an Konferenzen und Fortbildungen um Erfahrungsaustausch und Vernetzung zu fördern.

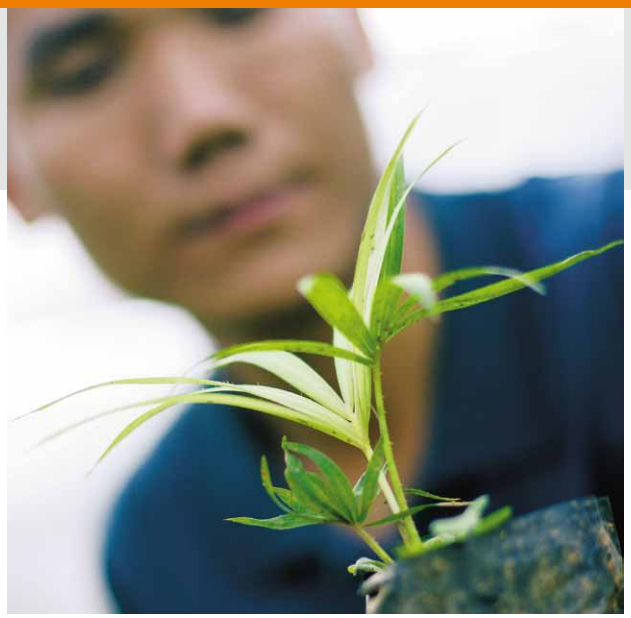
Consultancy Mode: Damit wird die Beauftragung von Fachkräften finanziert, die kurzfristig benötigt werden, um fachlich die Erstellung, z. B. von Analysen oder programmatischen Dokumenten zu begleiten.

Project Mode: Hierüber werden Finanzierungsverträge und Zuschüsse mit staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen in den Partnerländern geschlossen. Auch Materiallieferungen können in geringem Umfang darin eingeschlossen sein.

Beispiele für Aktivitäten der Vorhaben

Deutsche BACKUP Initiative: Die Unterstützung des „Eurasian Harm Reduction Network“ (EHRN) ist ein Beispiel dafür, wie die Deutsche BACKUP Initiative zivilgesellschaftliche Organisationen zu Prozessen des GFATM fördert. EHRN ist ein 1997 gegründetes zivilgesellschaftliches Netzwerk mit Sitz in Vilnius, Litauen, das 370 Individuen und Organisationen aus 28 Ländern vereint und sich für humane und evidenzbasierte Ansätze zur Schadensminderung bei Drogenkonsum in Zentralasien und Osteuropa einsetzt. EHRN wurde 2013 neben zwei anderen regionalen Netzwerken als early applicant für das damalig neue Finanzierungsmodell des GFATM ausgewählt. Die Entwicklung des GFATM Antrages, damit zusammenhängende regionale Konsultationen und das Testen eines Peer-to-Peer Systems als Bestandteil der regionalen Initiative wurde von BACKUP finanziell unterstützt. Darüber hinaus ist BACKUP ein Mitglied in der regionalen Beratungsgruppe von EHRN. Diese liefert strategische und technische Impulse für die Umsetzung der regionalen Initiative. Ihr Ziel ist es, die Zivilgesellschaft in osteuropäischen Ländern darin zu stärken, Advocacy zur Schadensminderung bei Drogenkonsum zu betreiben. Resultieren soll dies in einer Erhöhung nationaler Ausgaben und Übernahme von Verantwortung für entsprechende Maßnahmen.





Deutsche BACKUP Initiative – Bildung in Afrika: Nach einem von BACKUP Bildung finanzierten Treffen der afrikanischen Stimmrechtsgruppen des GPE Vorstandes in Ghana 2012, hat sich Benin bei der BACKUP Bildung um die Finanzierung einer Studienreise nach Ghana beworben. Beide Länder haben langjährige Erfahrung in der Umsetzung von GPE Mitteln. Im Juli 2013 fand diese statt. Acht Vertreter aus Benin (aus vier Bildungsministerien und dem interministeriellen Sekretariat zur Umsetzung des 10 Jahres Bildungsplans) haben sich mit ihren Kollegen des Bildungsministeriums in Ghana über Management, Beschaffung, Datenerhebung und -auswertung und Dezentralisierung ausgetauscht. Die Gruppe wurde von einem Bildungsexperten aus Benin unterstützt, was entscheidend zum Lernerfolg der Gruppe beigetragen hat. Inspiriert von den Erfahrungen Ghanas hat die Gruppe einen Aktionsplan erstellt, der Veränderungen in Benin ankurbeln soll. Der Plan wurde der lokalen Gebergruppe vorgestellt und soll auch Entscheidungsträgern der vier Bildungsministerien präsentiert werden. 2014 soll bei der jährlichen Bewertung der Fortschritte im Bildungssektor nachverfolgt werden, was umgesetzt werden konnte.

Climate Finance Readiness Programm: In Sambia verfügen das Umwelt- und das Finanzministerium bereits über weitreichende Erfahrungen und Kompetenzen zum Thema Klimawandel. Das Land wird voraussichtlich sein Klimaengagement mit den Mitteln aus dem GCF wirksam intensivieren können. Dennoch erfüllen die sambischen Institutionen noch nicht alle voraussichtlichen Bedingungen, um direkten Zugang zu den Geldern des GCF zu erlangen. Aus diesem Grund unterstützt das Programm Sambia bei der Vorbereitung seiner Institutionen auf den GCF. Beispielsweise analysiert ein Berater, ob und inwiefern relevante Organisationen und Ministerien die Anforderungen des GCF erfüllen. Die Stärken und Schwächen dieser Institutionen werden detailliert bewertet und der nötige Unterstützungsbedarf ermittelt. Dies wird Sambia bei seiner Entscheidung helfen, mit welchem finanziellen Aufwand und zu erwartendem Nutzen ein Direktzugang zu Mitteln aus dem GCF angestrebt werden kann. Die Ergebnisse der Analyse werden die Partner im Land nutzen können, um gezielt ihre Kapazitäten zur wirkungsorientierten Umsetzung nationaler und internationaler Gelder zu stärken. Das Climate Finance Readiness Vorhaben wird auch hier unterstützen.

Potentiale und Herausforderungen

Potentiale

Flexible und schnelle Finanzierung: Die BACKUP Initiativen Gesundheit und Bildung stellen vom BMZ zugesagte Mittel bereit. Die GIZ verwaltet diese Fonds über ein eigens dafür eingerichtetes Finanzmanagementsystem, das eine flexible und schnelle Abwicklung ermöglicht.

Beitrag zu Development Effectiveness: Die Chancen auf Wirksamkeit und Nachhaltigkeit werden erhöht, wenn Regierung, nationale Zivilgesellschaft und internationale Entwicklungspartner sich auf gemeinsame Kooperationsprinzipien beziehen und ihre Arbeit auf vereinbarte nationale Programme und Entwicklungsziele ausrichten. Das BACKUP Modell arbeitet mit den vorhandenen Koordinierungsstrukturen in einem Land und bietet fokussierte Unterstützung im Gesamtkontext eines Sektors.

Stärkung von Eigenverantwortlichkeit: Die Unterstützung durch BACKUP soll das eigenverantwortliche und ergebnisorientierte Handeln der geförderten Organisationen stärken. Damit soll langfristig ein Beitrag geleistet werden, Partnerregierungen zu stärken, ihre Sektorstrategien effektiv umzusetzen und ausreichend Finanzierung dafür bereitzustellen, einschließlich der Einwerbung bi- und multilateraler Mittel.

Förderung von Zivilgesellschaft: Das BACKUP Modell bietet, so wie es von den Initiativen in der Gesundheit und Bildung umgesetzt wird, eine einmalige Chance, Basisdemokratie zu stärken. Dies gelingt durch den besonderen Fokus auf die Förderung nationaler zivilgesellschaftlicher Organisationen. Sie fungieren als engagierte Interessenvertreter in Planungsprozessen oder in der Verhandlung mit staatlichen Organisationen um die Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen auch in den entlegensten Gebieten eines Landes.

Stärkung von Beratungskapazitäten: Der BACKUP Ansatz ermöglicht es, Gutachter aus Partnerländern zu Prozessen der globalen Fonds zu schulen und einzusetzen. Damit wird das Know-How und die Expertise im Land erhöht, stärkerer Landesbezug geschaffen und Unabhängigkeit von internationaler Beratung aufgebaut.

Förderung des Süd-Süd-Austausches: Die Herausforderungen, vor denen Partnerländer stehen, um Mittel aus globalen Finanzierungsmechansimen umzusetzen, ähneln sich häufig. Die BACKUP Vorhaben unterstützen deshalb länderübergreifendes Lernen, so dass Partner, die ähnlichen Schwierigkeiten gegenüberstehen, sich über Lösungen austauschen können. Dadurch soll regionaler Wissensaustausch und Netzwerkbildung gestärkt werden. Diesbezüglich werden Workshops, Netzwerktreffen, Studienreisen oder der Aufbau von internetbasierten Wissensplattformen gefördert.

Herausforderungen

Qualität vs. Schnelligkeit: Die BACKUP Vorhaben arbeiten weltweit beziehungsweise überregional und sind in der Regel nicht vor Ort vertreten. Die Länderbüros der GIZ leisten einen wichtigen Beitrag zur Qualitätssicherung und stehen den Partnern vor Ort als Ansprechpartner zur Verfügung. Für alle drei Vorhaben ist ein enges Verhältnis mit dem Sekretariat des jeweiligen globalen Finanzierungsmechanismus und den Partnern der lokalen Sektorkoordinierungsgruppe maßgeblich. Nur so können Informationen schnell eingeholt und Synergien geschaffen werden. Um die Qualität der Anträge, die bei BACKUP Gesundheit und BACKUP Bildung eingehen, zu sichern, ist ein hoher Abstimmungsaufwand mit den Antragstellern und anderen Partnern erforderlich. Dies ist notwendig, um auf vorherigen Interventionen und Ergebnissen aufzubauen und neue Maßnahmen abzustimmen.

Aufwand vs. Nachfrage: Die BACKUP Finanzierungen von BACKUP Gesundheit und BACKUP Bildung sind in der Regel verhältnismäßig kurz und gering im Volumen. Dies kann zu einem hohen administrativen Aufwand führen, da jede einzelne Maßnahme geprüft und vertraglich vereinbart werden muss.

Wirkungsmessung vs. Flexibilität: Der fondsbasierte Ansatz der BACKUP Gesundheit und Bildung bedingt, dass Wirkung und Nachhaltigkeit einer BACKUP Maßnahme – insbesondere in ihrem Zusammenhang mit einem Prozess und/oder Beiträgen anderer Akteure – messbar und plausibel ableitbar sind. Wirkungsmessung dieser Fondsprojekte wird weiter erschwert durch die hohe geographische Streuung der Maßnahmen, die Vielzahl an verschiedenen Antragstellern, den unterschiedlichen Kontexten, in denen die Unterstützung geleistet wird und die Anzahl anderer involvierter technischer und Finanzierungspartner. Umgekehrt kann die gezielte Reaktion auf konkrete lokale Schwierigkeiten jedoch auch Blockaden in einem komplexeren Prozess auflösen.

Kontakt

Deutsche BACKUP Initiative (Gesundheit)
backup@giz.de
www.giz.de/backup

Deutsche BACKUP Initiative – Bildung in Afrika
backup-education@giz.de
www.giz.de/backup-education

Climate Finance Readiness Programm
gcfit@giz.de
www.giz.de/expertise/html/3041.html

Herausgeber
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Sitz der Gesellschaft Bonn und Eschborn

Deutsche BACKUP Initiative
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Deutschland
+49 (0)6196 79-1599
backup@giz.de
www.giz.de/backup

Autoren
Dorit Lehr, Caroline Schmidt, Anna-Maria von Roda

Stand
Januar 2014

Die GIZ ist für den Inhalt dieser Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung (BMZ), Gesundheit und Bevölkerungspolitik

BMZ Bonn
Dahlmannstraße 4
53113 Bonn, Deutschland
+49 (0)228 99 535-0

BMZ Berlin
Stresemannstraße 94
10963 Berlin, Deutschland
+49 (0)30 18 535-0

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de

Auf einem Blick: Die drei Deutschen Initativen nach dem BACKUP Modell

	Deutsche BACKUP Initiative (Gesundheit)	**Deutsche BACKUP Initiative – Bildung in Afrika**	**Climate Finance Readiness Programm**
Globaler Finanzierungs-mechanismus	Globaler Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria (GFATM)	Global Partnership for Education (GPE)	Green Climate Fund (GCF)
Bisheriges Volumen des Globalen Fonds	22,4 Milliarden Euro in 150 Ländern	2,34 Milliarden Euro seit 2003	Noch im Aufbau
Bisheriger Beitrag Deutschlands zum Globalen Fonds	200 Millionen Euro jährlich	32,8 Million Euro seit 2008	Noch im Aufbau
Geographischer Bezug	Weltweit, bisher ca. 80 Partnerländer	Afrika	In mit dem BMZ abgestimmten Ländern und Regionen
Antragsteller (Partnerorganisation beim Climate Finance Readiness Programm)	Gesundheitsministerium Nationale, regionale, internationale zivilgesellschaftliche Organisationen und Netzwerke	Bildungsministerium Nationale und regionale zivilgesellschaftliche Organisationen und Netzwerke	I.d.R. Umwelt- und Finanzministerien
Laufzeit	Seit 09/2002	Seit 01/2011	Seit 10/2012
Aktuelle Phase	10/2012-09/2015	01/2011-09/2014	10/2012-12/2018
Volumen aktuelle Phase	15,25 Millionen Euro	6,62 Millionen Euro	10 Millionen Euro
Projektnummer	2012.2114.2	2010.2258.1	2012.9769.6
Förderungskriterium	Zusammenhang mit GFATM Prozessen	Vorbereitung eines GPE Finanzierungsantrags oder Umsetzung von GPE Mitteln	Vorbereitung zur Umsetzung von GCF-Mitteln
Vergabeverfahren	Antragsbasiert	Antragsbasiert	Bilateral abgestimmt
Qualitätssicherung durch	GIZ Länderbüros Bilaterale Gesundheitsvorhaben Country Coordinating Mechanism	GIZ Länderbüros Bilaterale Bildungsvorhaben Local Education Group	GIZ Länderbüros Bilaterale Klima-, Umwelt- und Good Governance Vorhaben Fachdialoge
Thematische Schwerpunkte	Geschlechtergerechtigkeit Zivilgesellschaftliche Partizipation Gesundheitssystemstärkung	Geschlechtergerechtigkeit Konfliktsensibilität Zivilgesellschaftliche Partizipation Stärkung nationaler Kapazitäten Süd-Süd-Austausch	Entwicklung von Strategien und Policies Vorbereitungen von Institutionen auf den GCF Globaler Wissensaustausch
Gemeinsame Prinzipien	Schnelligkeit / Transparenz / Nachhaltigkeit / Partnerorientierung / Anpassung an lokalen Kontext / Anpassung an Kapazitäten des Antragstellers		