

DAC Peer Review Österreichs 2015 – eine vorläufige Einschätzung

Michael Obrovsky und Werner Raza

Eine freundlich formulierte DAC Peer Review macht noch keine gesamtstaatliche Entwicklungspolitik – ohne grundlegende Strukturreform ändert sich nichts.

Im Rahmen der DAC Peer Review 2015 wurde die österreichische Entwicklungspolitik und ihre konkrete Umsetzung von Deutschland, der Schweiz und dem DAC-Sekretariat im Hinblick auf die Berücksichtigung der gemeinsamen Zielsetzungen des Development Assistance Committee (DAC) der OECD geprüft. Der Bericht und die Empfehlungen wurden am 15. Jänner 2015 veröffentlicht und vom DAC-Chairman Erik Solheim in Wien vorgestellt. Die Botschaft des DAC-Vorsitzenden und ehemaligen norwegischen Umwelt- und Entwicklungsministers lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Österreich hat in den vergangenen Jahrzehnten zu den weltweiten Fortschritten bei der Armutsreduzierung, bei der Friedenssicherung und bei der Unterstützung globaler öffentlicher Güter beigetragen. Klimawandel und Umwelt zählen zu den Schwerpunkten der österreichischen Außen- und Entwicklungspolitik und die Mobilisierung und Risikominimierung privater Investitionen wird durch verschiedene Instrumente der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit gefördert. „Allerdings könnte Österreich noch viel mehr Geld zur Verfügung stellen und öfter eine Führungsrolle übernehmen.“ (Standard 2015)

Die in Paris gleichzeitig veröffentlichte Presseinformation findet hier deutlichere Worte: „Austria should set a time-frame to increase its aid budget in line with a pledge to allocate 0.7% of its gross national income (GNI) to development aid, according to an OECD Review. Austria has stabilised its aid budget since a sharp drop in 2009 that was due largely to a fall in debt relief operations. However, it missed a target to raise its official development assistance to 0.51% of GNI in 2010 and its ODA stood at 0.28% of GNI in 2013, despite a 2.6% rise in aid spending to EUR 882 million.“ Weiters monierten die DAC-Prüfer auch die geringe LDC-Orientierung. „It called on Austria to reverse a decline in the share of aid sent to least-developed countries. Austria allocated aid worth 0.06% of its GNI to least-developed countries in 2012 – just over a fifth of its aid budget – compared to a UN target of 0.15%.“ (OECD 2015a)

Kritisch kommentiert wird auch die Umsetzung der Empfehlungen der letzten DAC Peer Review aus dem Jahr 2009: So seien „drei der 2009 gemachten Empfehlungen [...] gar nicht, zwölf weitere teils nur unvollständig umgesetzt worden. Fortschritte gebe es bei der Auswertung der Entwicklungs-

projekte“ (OECD 2015b). Lob bekommt Österreich für die Beteiligung im Rahmen der EU- und UN-Friedenseinsätze, die einen wichtigen Beitrag im Kampf gegen die Armut sind und für die Oesterreichische Entwicklungsbank (OeEB), die seit 2009 außerhalb der ODA erhebliche Mittel für Entwicklung bereitstellt.

Die freundlichen Worte des DAC-Chairman Erik Solheim sollten somit über die substanzielle Kritik des DAC nicht hinwegtäuschen. Die EntscheidungsträgerInnen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit sind aufgefordert, die längst überfälligen und angesichts der globalen Post 2015-Neuorientierung umso dringlicheren – in der DAC Peer Review angesprochen – strukturellen Veränderungen in Angriff zu nehmen.

Das DAC hat die österreichische Entwicklungspolitik mit Hilfe von sieben zentralen Fragestellungen, die sowohl die gemeinsame Ausrichtung der DAC-Mitgliedsländer als auch die quantitativen und qualitativen Ziele charakterisieren, umfassend analysiert und – ausgehend von Indikatoren – überprüft, wie weit Österreich bei der Umsetzung der Ziele ist und ob dafür die geeigneten Vorkehrungen getroffen wurden. Daraus werden Empfehlungen abgeleitet, die darauf ausgerichtet sind, Defizite bei der Umsetzung zu beseitigen.

Die **sieben Analyseeinheiten samt Empfehlungen** werden **im Folgenden kurz dargestellt** und kommentiert.

1. Towards a comprehensive Austrian development effort

Indicator: The member has a broad, strategic approach to development and financing for development beyond aid. This is reflected in overall policies, co-ordination within its government system, and operations.

Recommendations:

1.1. Austria should develop a clear approach to addressing policy incoherence, prioritising selected topics and mechanisms and including means of monitoring and reporting across government, while drawing on expertise and analytical capacity existing in the country.

1.2. To ensure development effectiveness, Austria needs to set out clear development objectives and expected results of using ODA as a catalyst to leverage private investment.

Der realistische Ansatz Österreichs und der positive Beitrag in den Bereichen globale Sicherheit und Umwelt werden hervorgehoben. Zugleich wird bemängelt, dass Österreich zum wichtigen Thema „Entwicklungspolitische Kohärenz“ über keinen klaren inhaltliche Ansatz verfügt und kein Monitoring-Mechanismus installiert ist, mit dem die Auswirkungen verschiedenster Politikbereiche auf die entwicklungspolitischen Ziele Österreichs überwacht würden. Ebenso wird darauf hingewiesen, dass Österreich zwar einen besonderen Schwerpunkt auf den Bereich Privatsektorentwicklung legt, aber deren Ziele und erwarteten Resultate, nicht zuletzt im Hinblick auf Armutsreduktion, nicht klar definiert wären.

Die Empfehlung 1.1. richtet sich daher an die Bundesregierung und moniert einen gesamtstaatlichen Ansatz (Whole of Government Approach), der Entwicklungspolitik ressortübergreifend als Regierungsauftrag versteht, der weit über die humanitäre Hilfe hinausreicht und im Sinne der Politikkohärenz für Entwicklung (PCD) alle Politikbereiche auf ihren Beitrag zur Entwicklung anspricht. Die Empfehlung spricht auch die Konzentration auf Schwerpunkte an und fordert sowohl die Umsetzung als auch die finanziellen Mittel für entsprechende Berichts- und Monitoringinstrumente, um eine gesamtstaatliche Entwicklungspolitik leisten zu können. Diese sehr grundsätzliche Empfehlung wiederholt die Empfehlungen der vergangenen Peer Reviews. Hinter der diplomatischen Formulierung steht daher die kritische Feststellung, dass die österreichische Bundesregierung seit der letzten DAC Peer Review im Jahr 2009 bei der Formulierung eines kohärenten entwicklungspolitischen Ansatzes keine Fortschritte erreicht hat.

Die Empfehlung 1.2. setzt bei der internationalen Wirksamkeitsdiskussion an und verlangt aufgrund der starken Fragmentierung der österreichischen ODA die Formulierung klarer Zielsetzungen und die Benennung von erwarteten Resultaten. Bei der Stärkung des Privaten Sektors, der als Hebel für privates Investment dienen soll, ist vor allem der Beitrag zur Armutsreduzierung sichtbar zu machen. Österreich hat sich seit der Pariser Erklärung 2005 zur Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit bekannt. Die erforderlichen Umsetzungsschritte – gerade bei der Privatsektorentwicklung – sollten daher auch im Kontext der Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit stehen.

2. Austria's vision and policies for development co-operation

Indicator: Clear political directives, policies and strategies shape the member's development co-operation and are in line with international commitments and guidance.

Recommendations:

2.1. Austria should bring all aid-spending ministries in line with, and make them accountable for, achieving the objectives of the three-year programmes.

2.2. Having a clear rationale for allocating resources geographically, by channel and by instrument, would increase the predictability of Austrian aid.

2.3. Austria is encouraged to clarify its priorities for mainstreaming crosscutting themes, and to ensure that it has the tools and resources to follow through on these priorities.

Die unter dem Punkt 2 formulierten Schlussfolgerungen sprechen die starke Fragmentierung der österreichischen ODA-Leistungen an und fordern sowohl die Ausrichtung aller Ressorts an den Zielen des Dreijahresprogramms als auch eine bessere Planbarkeit/Vorhersehbarkeit österreichischer EZA-Mittel. So wird moniert, dass die Begründung für die Zuteilung von Mitteln auf die Schwerpunktländer und -regionen unzureichend ist. Auch die Budgetierung von finanziellen Beiträgen für UN-Organisationen wird als wenig strategisch und vorhersehbar kritisiert.

Die Umsetzung der Empfehlungen 2.1. und 2.2. verlangt daher eine stärkere Kooperation zwischen den Ressorts unter Federführung eines „Lead Ministeriums“ oder eine Neuordnung der Kompetenzen und die Einführung einer Richtlinienkompetenz für ein Ressort, z.B. das Bundeskanzleramt. Mittelfristig wäre auch die Bündelung der Kompetenzen in einem eigenen Ministerium für globale Entwicklung, das sowohl den Verfolg der der Umsetzung der SDGs als internationale als auch als nationale Herausforderung vorantreibt, überlegenswert (Obrovsky/Raza 2013).

Die Empfehlung 2.3. geht von der Tatsache der geringen OEZA-Mittel in Österreich aus und hält fest, dass für den Verfolg der Querschnittsthemen Gender und Environment sowohl Prioritäten gesetzt als auch die dafür erforderlichen Mittel bereitgestellt werden müssen.

Auch diese Empfehlungen sind sehr klar und eindeutig formuliert und sind im Grunde nicht neu, zumal die Struktur der österreichischen ODA-Leistungen nicht verändert wurde. Die fehlende Vorhersehbarkeit und Planbarkeit vor allem bei der bilateralen EZA resultiert aus dem Umstand, dass in Relation zum Budget der Austrian Development Agency (ADA) große Anteile der als ODA gemeldeten Leistungen der verschiedenen öffentlichen Akteure/Ministerien ex-post als Entwicklungszusammenarbeit gemeldet werden und nicht von vornherein in der Budgetplanung für Entwicklungskooperationen gewidmet sind.

3. Allocating Austria's development assistance

Indicator: The member's international and national commitments drive aid volume and allocations.

Recommendations:

3.1. Austria should deliver on its commitment to develop a realistic time-bound roadmap to increase ODA in order to make progress towards meeting the 0,7% ODA/GNI target.

3.2. Austria should include debt relief in its ODA forecasts only after this is agreed by the Paris Club.

3.3. Austria should reverse the decline in the share of its ODA allocated to the LDCs, in keeping with its commitment to poverty reduction.

Die OECD weist hier zum wiederholten Male darauf hin, dass die zahlreichen Selbstverpflichtungen der österreichischen Bundesregierung das 0,7%-Ziel zu erreichen, nicht nur verfehlt, sondern man sich in den letzten Jahren mit den geplanten und zum Teil umgesetzten Kürzungen bei den OEZA-Mitteln von diesem Ziel sogar noch entfernt hat. Ebenso wird darauf hingewiesen, dass der Anteil der für Ländermaßnahmen programmierten Mittel mit 15% weit unter dem DAC-Durchschnitt liegt, wie ebenso der Anteil der Mittel für die Schwerpunktländer bei nur 14% der gesamten bilateralen Mittel liegt.

Die drei Empfehlungen sind damit diplomatisch formulierte Umschreibungen für die bei der Prüfung festgestellte Diskrepanz zwischen dem politischen Commitment 0,7% des BNE erreichen zu wollen und den dafür getroffenen, unzureichenden Maßnahmen. Weder der in Aussicht gestellte Stufenplan noch ein realistisches Prognoseszenario für die ODA der folgenden Jahre konnte bis jetzt umgesetzt werden. In der Empfehlung 3.3. erinnert das DAC daran, dass die rückläufigen ODA-Leistungen Österreichs für LDCs nicht mit dem vorrangigen Ziel der Armutsreduktion korrespondieren.

Die Empfehlung 3.1. ist an die Bundesregierung und an den Bundesminister des BM für Europa, Integration und Äußeres (BMEIA) adressiert und erinnert daran, dass budgetäre Vorkehrungen mittelfristig getroffen werden müssen, um internationale Verpflichtungen einzuhalten. Die Empfehlung 3.2. übt relativ scharfe Kritik an der Art und Weise, wie ODA-Prognosen erstellt werden und richtet sich an das BM für Finanzen (BMF) und das BMEIA, die gemeinsam die Prognosen erstellen. Das BMEIA hat zwischenzeitlich angekündigt, diese Praxis in Zukunft abzustellen. Die Empfehlung 3.3. verweist explizit darauf, dass sich international vereinbarte Verpflichtungen und Zielsetzungen auch in den gesamten ODA-Leistungen widerspiegeln müssen und ist an die gesamte Bundesregierung adressiert.

4. Managing Austria's development co-operation

Indicator: The member's approach to how it organises and manages its development co-operation is fit for purpose.

Recommendations:

4.1. Austria should ensure that, when involved in the same priority countries, the federal ministries, ADA and the Austrian Development Bank agree on a set of common development objectives, elaborate joint country strategies, and report on a single set of country results.

4.2. Austria needs to develop a staff development strategy to ensure that it has the competence and expertise to engage in and deliver quality aid in its priority partner countries.

Ausgehend von der Feststellung, dass das BMEIA nur 5% der gesamten ODA verwaltet und keine formelle Kompetenz über die anderen Bundesministerien hat, fordert die Empfehlung 4.1. konkret besser abgestimmte gemeinsame Zielsetzungen, Strategien und ein harmonisiertes Berichtswesen der in einem Partnerland tätigen österreichischen öffentlichen Organisationen und Ministerien und sieht hier besonderes Potenzial bei den Bundesministerien, der ADA und der Oesterreichischen Entwicklungsbank. Dies trifft überwiegend auf Partnerländer im Westbalkan und Osteuropa zu, zumal in afrikanischen Partnerländern weniger österreichische Akteure vorzufinden sind. Die Empfehlung beinhaltet daher implizit eine Kritik an den Abstimmungsmechanismen, der Kommunikation, der Entscheidungsebenen und den Kompetenzen. Im Sinne des hier verwendeten Indikators ist eine koordinierte gemeinsame Organisation zur Umsetzung eines gesamtstaatlichen entwicklungspolitischen Ansatzes Österreichs in einem Partnerland nicht ausreichend gegeben. Diese Empfehlung entspricht zwar der DAC-Logik, jedoch nicht der realen österreichischen Verwaltungslogik, die dem Bundesministeriengesetz folgt, und die Entscheidungshoheit der einzelnen Bundesministerien über das gemeinsame Ziel stellt.

Die Empfehlung 4.2. berücksichtigt einerseits die Personalknappheit im BMEIA und die durch die Budgetunsicherheit und die stärkere Abhängigkeit von Projektaufträgen der EU volatile Personalsituation in der ADA und andererseits die gleichbleibende Personalsituation im BMF und den Zuwachs der MitarbeiterInnen bei der OeEB und empfiehlt vor dem Hintergrund der anstehenden entwicklungspolitischen Herausforderungen nach der Post 2015-Agenda eine Personalentwicklungsstrategie, mit der sichergestellt werden kann, dass Österreich Kompetenz und Expertise in der Entwicklungszusammenarbeit anbieten kann. Diese Empfehlung richtet sich an die österreichische Bundesregierung und an die entwicklungspolitischen Agenturen.

5. Austria's development co-operation delivery and partnership

Indicator: The member's approach to how it delivers its programme leads to quality assistance in partner countries, maximising the impact of its support, as defined by Busan.

Recommendations:

5.1. Austria is encouraged to introduce a more comprehensive and systematic approach to risk management in its development co-operation programme, including at partner country level.

5.2. Austria should reverse the decline in the share of its aid that is untied, bearing in mind the Accra and Busan commitments.

5.3. Austria should engage more strategically with civil society in the countries where it works, based on clear guidelines.

5.4. Austria should consistently apply a fragility lens to programming in fragile states.

Der fünfte Analysebereich basiert einerseits auf den bei der Review im Partnerland Moldau festgestellten positiven Erfahrungen der PrüferInnen, die besonders die Ausrichtung der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit auf die Strategien des Partnerlandes und auf die Projektfindung mit der lokalen Partnern hervorheben und andererseits auf der Umsetzung von Maßnahmen, die – im Sinne der Busan Deklaration – die Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit erhöhen können.

Die Empfehlung 5.1. regt an ein umfassendes, systematisches Risikomanagement in den Entwicklungsprogrammen einzuführen; die Empfehlung 5.2. fordert Österreich dazu auf den Anteil an ungebundener Hilfe zu erhöhen; die Empfehlung 5.3. rät dazu, die strategische Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft auf der Grundlage klarer Richtlinien durchzuführen und die Empfehlung 5.4. moniert in fragilen Staaten die Umsetzung einer fragilitätsorientierten Programmierung. Die Review in den Partnerländern hat durchaus gute Ansätze bei einzelnen Projekten und Programmen gezeigt, die aber durch das Fehlen einer Gesamtstrategie und aufgrund des geringen Volumens der OEZA nur von geringer Wirkung sind. Obwohl die Empfehlungen in diesem Analysebereich zwar auf die gesamte ODA abzielen, kann die Umsetzung der Empfehlungen de facto nur von jenen Akteuren durchgeführt werden, die in die Programmplanung eingebunden sind (BMEIA, ADA, OeEB). Die Forderung nach Erhöhung der ungebundenen Hilfe geht an das BMF, das durch den Verzicht auf die Einbeziehung der Zuschüsse zu den Soft Loans an Entwicklungsländer in die ODA-Meldung, den Anteil der Bindung an österreichische Waren und Dienstleistungen stark reduzieren könnte.

6. Results management and accountability of Austria's development co-operation

Indicator: The member plans and manages for results, learning, transparency and accountability.

Recommendations:

6.1. Austria is encouraged to develop a consistent and coherent approach to development results as well as a system to inform programming decisions and serve accountability needs.

6.2. Setting up an evaluation committee under an independent oversight body would contribute to increasing commitment at all levels to follow up on recommendations from evaluations.

6.3. Having a more strategic approach to communicating about development results and risks, and increasing transparency on how ADC is working, would contribute to promoting a culture that is more open to public information.

Ergebnisorientierung und Rechenschaft wird als Lernprozess in der gesamten Entwicklungszusammenarbeit definiert, der transparent und rechenschaftspflichtig organisiert

wird. Daher ermuntern die Prüfer Österreich mit ihrer Empfehlung 6.1., ein kohärentes und konsistentes System der Resultatsorientierung einzuführen, das sowohl über Programmierungsentscheidungen informiert als auch auf die Bedürfnisse nach umfassender Rechenschaft eingeht.

Die Empfehlung 6.2. rät ein Evaluierungskomitee unter einem unabhängigen Dach einzurichten, um ein stärkeres Commitment zur Befolgung von Evaluierungsempfehlungen zu schaffen. 6.3. empfiehlt eine offene Kommunikationsstrategie, die sowohl Erfolge als auch Risiken der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit offen und transparent anspricht, um eine Kultur der transparenten öffentlichen Information zu pflegen. Während die Empfehlungen 6.1. und 6.2. stärker die Organisation bei der Umsetzung der EZA ansprechen richtet sich die Empfehlung 6.3. an die gesamte Bundesregierung, da eine offene und transparente Informationskultur nicht ausschließlich eine entwicklungspolitische sondern eine demokratiepolitische Grundlage darstellt, die in Österreich erst langsam umgesetzt wird.

7. Austria's humanitarian assistance

Indicator: The member contributes to minimising the impact of shocks and crises; and saves lives, alleviates suffering and maintains human dignity in crisis and disaster settings.

Recommendations:

7.1. Austria should reflect on its humanitarian achievements, and develop a strategic focus and allocation criteria for its humanitarian programme, in order to increase predictability, facilitate performance monitoring, and to raise its profile on the international stage.

7.2. Commitments to scale up the humanitarian budget should be kept, so that Austria can match its strategic ambitions with adequate resources.

Während das traditionell starke Engagement Österreichs in mehreren Bereichen der humanitären Hilfe hervorgehoben wird, weist die OECD auf die starke Fragmentierung des Systems und die politische Entscheidungsfindung im Ministerrat hin. Dies erschwert die Koordinierung von Hilfsmaßnahmen und führt zu einem relativ langsamen Prozess. Ebenso wird moniert, dass die Empfehlungen der Evaluierung der humanitären Hilfe aus 2011 bislang nicht umgesetzt worden sind.

Die Empfehlung 7.1. fordert daher eine strategische Ausrichtung der humanitären Hilfe, die sowohl die Prognostizierbarkeit als auch die Leistungsbeurteilung ermöglicht und das österreichische Profil im internationalen Vergleich schärft. Die Empfehlung 7.2. – nämlich das Budget für humanitäre Hilfe anzuheben, damit die strategischen Ambitionen mit entsprechenden Mitteln ausgestattet sind – trifft sich sowohl mit den Forderungen der humanitären Einrichtungen Österreichs als auch mit den Ankündigungen im Regierungsprogramm 2013.

Schlussfolgerungen

Die DAC Peer Review 2015 spricht durchaus im Detail viele Schwachstellen und Verbesserungspotenziale der OEZA an. Die diplomatisch formulierten Empfehlungen sollten nicht als Persilschein für eine österreichische Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit, der es lediglich an finanziellen Mitteln fehlt, missverstanden werden. Vielmehr stellen sie eine Chance für eine nachhaltige, entwicklungspolitische Strukturreform dar, mit der es gelingen kann, Österreich zu einem aktiven, verlässlichen Partner in einer neuen globalen Partnerschaft zu machen.

Eine solche Strukturreform der Entwicklungszusammenarbeit, die sowohl entwicklungspolitisch/ODA-relevante Leistungen als auch die dazugehörigen Budgets einer gemeinsamen entwicklungspolitischen Strategie unterordnet, und eine Steigerung der konkreten Budgets für Maßnahmen, die tatsächlich der Entwicklung der Partnerländer und vorrangig dem Ziel der Armutsreduktion dienen, stellen eine unabdingbare Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit der österreichischen Entwicklungspolitik dar. Die Empfehlungen des DAC stimmen vielfach auch mit den Zielsetzungen des Regierungsprogramms 2013-2018 der österreichischen Bundesregierung überein, sodass der Verfolg und das Monitoring der Empfehlungen des DAC auch im Eigeninteresse der Bundesregierung sein sollten. Für die Umsetzung eines gesamtstaatlichen Ansatzes in der österreichischen Entwicklungspolitik braucht es daher den politischen Mut sowie das Leadership des zuständigen Bundesministers Sebastian Kurz, um die teils divergierenden Interessen aller Ressorts entwicklungspolitisch kohärent zu organisieren. Es bleibt zu hoffen, dass die DAC Peer Review 2015 dazu einen wichtigen Impuls liefert.

Literatur

Bundeskanzleramt (2013): Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013-2018. Erfolgreich. Österreich. Wien. <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53264>

Obrovsky, M./Raza, W. (2013): Strategische Optionen zur Neuausrichtung der österreichischen Entwicklungspolitik. ÖFSE Policy Note 6, Wien. http://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Policynote/PN6_OEPOL.pdf

OECD (2015a): Austria should set timeframe for 0.7% development aid target, says OECD, Paris. <http://www.oecd.org/newsroom/austria-should-set-timeframe-for-07-development-aid-target.htm>

OECD (2015b): OECD Development Co-operation Peer Reviews: Austria 2015, Paris. <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/peer-review-austria.htm>

Standard, Der (2015): Entwicklungshilfe: Österreich könnte mehr tun. 15.1.2015. <http://derstandard.at/2000010404652/Entwicklungshilfe-Oesterreich-koennte-mehr-tun>



Dr. Michael Obrovsky
Leiter Bereich Wissenschaft & Forschung
m.obrovsky@oefse.at



Dr. Werner Raza
Leiter der ÖFSE
w.raza@oefse.at