Evaluation

Mid-Term Review der Armenien und Georgien Landesstrategien 2012–2020

Zusammenfassung

EUROPA
INTEGRATION
ÄUSSERES
BUNDESMINISTERIUM
REPUBLIK ÖSTERREICH

AUSTRIAN
DEVELOPMENT
AGENCY

Impressum
Austrian Development Agency (ADA),
die Agentur der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit
Zelinkagasse 2, 1010 Wien, Österreich
Tel.: +43 (0)1 90399-0
Fax: +43 (0)1 90399-2290
office@ada.gv.at
www.entwicklung.at

Die Evaluierung wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres, Sektion VII – Österreichische Entwicklungszusammenarbeit, und der Stabsstelle Evaluierung und Statistik der Austrian Development Agency erstellt von:

Dieter Zürcher
Roman Troxler
Heghine Manasyan
Giorgi Toklikishvili

March 2018

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

Hintergrund und Kontext

Österreich ist seit 1988 im Südkaukasus aktiv. Im Jahr 2011 hat die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) zwei Länderstrategien für Armenien und Georgien 2012-20 erarbeitet, nachdem zuvor auf Basis einer Regionalstrategie gearbeitet wurde. Parallel dazu definieren die OEZA Dreijahresprogramme 2013-15 und 2016-18 den grundlegenden strategischen Ansatz und liefern einen Ergebnisrahmen. Bereits in der zweiten Hälfte der Laufzeit der beiden Länderstrategien angekommen, hat die OEZA eine externe Überprüfung der beiden Länderstrategien in Auftrag gegeben, um eine Bewertung der Fortschritte hinsichtlich deren Zielerreichung vorzunehmen. Darüber hinaus hat das Aussenministerium (BMEIA) kürzlich einen strategischen Rahmen (light) für die OEZA-Schwerpunktregion Schwarzmeerraum/ Südkaukasus 2017-20 erarbeitet, der ein neues Dach für die beiden Länderstrategien bildet.

Die Mid-Term Review (MTR) soll Ergebnisse liefern, die für die Berichterstattung und Steuerung der österreichischen Zusammenarbeit mit Armenien und Georgien sowie der regionalen Aktivitäten von direktem und praktischem Nutzen sind. Die Empfehlungen sollen Orientierung für die zweite Hälfte der Laufzeit dieser Länderstrategien sowie für die mittel- bis langfristige Ausrichtung des österreichischen Engagements in der Region geben.

Die bilateralen OEZA-Aktivitäten in Armenien umfassten zwischen 2012-17 sechs Landwirtschaftsprojekte, zwei Projekte unter dem Querschnittsthema "Governance" und ein direkt vom BMEIA finanziertes Projekt. In Georgien beinhaltete das OEZA-Portfolio im gleichen Zeitraum vier Landwirtschaftsprojekte, drei im Bereich der Forstwirtschaft sowie ein Projekt unter dem Querschnittsthema "Governance". Zusätzlich hat die OEZA vier regionale Projekte (in den oben genannten Bereichen/Themen) umgesetzt. Zahlreiche andere österreichische Akteure führen mit OEZA-, EU- oder Eigenmitteln diverse weitere Projekte in der Region durch. Die gesamten Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) Österreichs für Georgien sind signifikant angestiegen (von 3,7 Mio. € im Jahr 2012 auf fast 6 Mio. € im Jahr 2016), während die Mittelvergabe nach Armenien im Jahr 2014 ihren Höhepunkt erreichte (4 Mio. €) und dann zurückging (auf 1,5 Mio. € im Jahr 2016).

Methodik

Im Rahmen dieser MTR wurde folgender Multimethoden-Mix angewandt, um die verfügbaren Informationen zu triangulieren: (1) Analyse bestehender strategischer und operativer Dokumente der OEZA, anderer österreichischer Stakeholder sowie Aus-wertung relevanter nationaler und sektoraler Strategiepapiere. Bei der Auswertung wurden auch nationale und internationale statistische Daten berücksichtigt. (2) Die Rekonstruktion einer visuellen Theory of Change (ToC) basiert auf strategischen Dokumenten und Diskussionen vor Ort. (3) In Österreich wurden 25 semi-strukturierte Interviews mit Schlüsselpersonen geführt und in Armenien und Georgien mit 69 Personen Interviews oder Fokusgruppendiskussionen durchgeführt. (4) In Vorbereitung zur Feldmission wurde eine Online-Umfrage unter 149 Schlüsselakteuren laufender Projekte durchgeführt, mit einer guten Rücklaufquote von 54%. (5) Zwei Projekte wurden für eine detailliertere Analyse in Form von Fallstudien ausgewählt: Das regionale *Animal Health Management Project (AHM)* Projekt und das *Northern Livestock Development (NLD)* Projekt in Armenien. Dazu wurden 67 Personen einzeln oder in Fokusgruppen im Projektkontext und einem Vergleichskontext befragt. (6) Die Methodenpalette umfasste ebenso partizipative Beobachtungen ausgewählter Projektaktivitäten. Die Datenerhebung fand während eines Feldbesuchs in Georgien (Ende November 2017) und Armenien (Anfang Dezember 2017) statt. Die Arbeit wurde von einer Evaluations-Referenzgruppe der OEZA begleitet.

Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Relevanz: Die Relevanz beider Länderstrategien ist zufriedenstellend. Die OEZA-Projekte adressieren Themen und Sektoren, die relevant sind, und die Projekte sind gut auf die nationalen Prioritäten und Politiken abgestimmt. Die Landwirtschaft (inkl. Forstwirtschaft in

Georgien) bleibt ein wichtiger Sektor für Modernisierung, Wertschöpfung, Be-schäftigung und Armutsbekämpfung.

Die Sektoren und ihr Portfolio sind konsistent und gut auf die Prioritäten und Prinzipien des OEZA Dreijahresprogramms ausgerichtet. Die Ergebnisrahmen der drei strategischen Ebenen; sprich des Dreijahresprogramms, des regionaler Strategierahmens Schwarzmeerraum/Südkaukasus sowie der zwei Länderstrategien sind hinsichtlich Themen und Sektoren konsistent. In Bezug auf Resultate und Indikatoren wurden gewisse Inkonsistenzen festgestellt, da die Verantwortlichkeiten und Beiträge der verschiedenen österreichischen Akteure nicht ausreichend klar definiert sind. Bei einem Projekt in Armenien, das zwar als relevant eingeschätzt wird, sich aber nicht in den Ergebnisrahmen der Dreijahresprogramme 2013-15 und 2016-18 einordnen lässt, sowie bei sich teilweise überschneidenden Forstwirtschaftsprojekten in Georgien, die gewisse Überschneidungen aufwiesen, sind Einschränkungen bezüglich der Relevanz festzustellen.

Der geografische Fokus auf Grenzregionen und grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist nach wie vor relevant, und die österreichischen Akteure haben ihre komparativen Vorteile durch maßgeschneiderte technische Hilfe eingebracht. Die österreichische Expertise hat in mehreren dokumentierten Fällen auch bei der Erarbeitung entwicklungs-relevanter Sektorpolitiken und Gesetzgebungen einen Mehrwert gestiftet.

Effektivität: Die Gesamteffektivität in beiden Ländern ist zufriedenstellend und die Sichtbarkeit der OEZA kann als hervorragend beurteilt werden. Zentraler Erfolgsfaktor war die sorgfältige Auswahl der Partner mit einer guten Mischung aus internationalen bi- und multilateralen Agenturen sowie internationalen und lokalen Nichtregierungsorgani-sationen (NROs). Dadurch konnten Projekte kofinanziert werden, die greifbare Ergebnisse liefern, gut gesteuert werden und Plattformen für die Geberkoordinierung und den politischen Dialog bieten. Es wurden ausgezeichnet funktionierende Partnerschaften identifiziert: (1) Unter den österreichischen Akteuren, (2) zwischen der OEZA und den Partnerministerien der beiden Regierungen und (3) mit anderen Gebern, insbesondere der EU und der Schweiz.

Die OEZA nutzt verschiedene Modalitäten wie Kofinanzierungen, Beiträge an NROs, Forschungszusammenarbeit sowie Wirtschaftspartnerschaften. Andere öffentliche und private österreichische Akteure ergänzen dies mit zusätzlichen Modalitäten (z.B. Multi-Bi-Projekte, zinsgünstige und kommerzielle Kredite sowie multilaterale Unterstützung). Durchführungspartner der OEZA sind multilaterale und bilaterale Organisationen, internationale und lokale NROs. Jedoch findet keine direkte Umsetzung durch nationalstaatliche Akteure statt. Die Wirksamkeit der OEZA auf Projektebene ist meist gut, mit einigen Abstufungen: Während die Länderprojekte "sehr zufriedenstellend" oder "zufriedenstellend" wirken, weisen die regionalen Projekte eine weniger überzeugende Wirksamkeit auf. Ferner ist auf zwei Projekte desselben internationalen Umsetzungspartners hinzuweisen, welche aus verschiedenen Gründen ihre Ziele nicht vollständig erreichen konnten.

Die wichtigsten Faktoren, die zu guten Ergebnissen beitrugen, waren: Bemerkenswerte Kohärenz der Sektorportfolios, bestehend aus 3-6 Projekten pro Sektor, Ausrichtung auf Regierungsprioritäten und entsprechende Sektorstrategien, Engagement der lokalen Regierungen, Flexibilität und gutes Timing der OEZA in der Zusammenarbeit mit den Partnern, aktive Koordination der OEZA mit allen relevanten österreichischen Akteuren und ihren Partnern (Umsetzer, Regierungspartner, Geber, etc.) sowie solide technische Unterstützung. Hinderliche Faktoren sind zu kurze Projektzyklen (3 Jahre sind z.B. für den Aufbau nachhaltiger landwirtschaftlicher Wertschöpfungsketten angesichts unberechenbarer Klimaveränderungen sowie des langfristigen Charakters forstwirtschaftlicher Aktivitäten sehr kurz) sowie wechselnde Regierungen und anschliessenden Personalwechseln und verzögerte Reformprozesse (z.B. für ein neues Waldgesetz in Georgien).

Gewisse Unklarheiten hinsichtlich Prinzipien, Themen, Querschnittsthemen und Sektoren der OEZA sind auf die inkonsistenten Angaben und Definitionen in den verschiedenen strate-

gischen Grundlagenpapieren zurückzuführen (z.B. wird "Governance" teils als Querschnittsthema, teils als Sektor genannt). Zudem wurde "Governance" in den beiden Länderstrategien sehr unterschiedlich umgesetzt. Während in Armenien zwei Projekte zu sehr spezifischen Governance-Themen beigetragen haben beziehungsweise nach wie vor beitragen, hat in Georgien ein großes Regionalentwicklungsprojekt die Dezentralisierung gefördert. Die Themen "Umwelt und Klimawandel" sowie "Gender" scheinen auf Projektebene (aufgrund umfangreicher Konsultationen in der Projektkonzeptionsphase) gut beachtet zu werden. Es besteht darüber hinaus Potenzial, "Gender" auf der Ebene der Länderstrategien stärker zu thematisieren.

Die meisten Projektimplementierer setzten bei ihren Interventionen im Bereich der Wertschöpfungskettenförderung auf Ansätze der systematischen Marktentwicklung. Im Rahmen von Feldbeobachtungen ausgewählter Projektaktivitäten wurden Herausforderungen hinsichtlich deren Nachhaltigkeit identifiziert, die auf mangelhafte Businesspläne und die Unterschätzung von Kontextrisiken zurückzuführen sind.

Die österreichische Akteurslandschaft ist in beiden Ländern breit gefächert. Synergien werden bei halbjährlichen interministeriellen Treffen in Wien, halbjährlichen Treffen der Gemeinsamen Wirtschaftskommission (Joint Economic Commission) sowie in regel-mäßigem Austausch auf der Ebene des Koordinationsbüros in Tiflis und des Kooperationsbüros in Jerewan systematisch identifiziert. Die OEZA, bestehend aus BMEIA und Austrian Development Agency (ADA), ist der mit Abstand größte österreichische Geber (54% in Georgien und 65% in Armenien). Das Bundesministerium für Finanzen (BMF), die Österreichische Kontrollbank (OeKB) und die Österreichische Entwicklungsbank (OeEB) sind die nächstgrößeren österreichischen ODA-Akteure. Sie werden ergänzt durch Aktivitäten verschiedener weiteren Ministerien, österreichischer Bundesländern sowie NROs etc. Dies stellt eine große Herausforderung für einen vertieften "Whole-of-Government Approach (WGA)" dar und verlangt nach einem stärkeren Einbezug wichtiger und gleichgesinnter Akteure wie des BMF, der OeKB und OeEB in die Programmierung und Strategieentwicklung der OEZA. Die Koordinierung und gemeinsame Planung wird jedoch dadurch erschwert, dass Strategien oder mittelfristige Planungen mit Budgetzuweisungen auf Regions- oder Landeseben von den anderen Akteuren aufgrund gesetzlicher Regelungen nicht offengelegt werden, was eineVertiefung des WGA einschränkt.

Darüber hinaus werden derzeit 20 NRO-Projekte von der OEZA finanziert, die Armenien und Georgien sowie andere Länder abdecken. Die Unterstützung von NROs durch die OEZA ist auch entscheidend, um Zugang zu EU-Mitteln für größere Projekte zu erhalten. Die neue Rolle der ADA als Implementierer von Projekten der EU und der Schweizerischen Zusammenarbeit erhöht die Komplexität und Unklarheiten hinsichtlich ihrer Rolle und ihres Profils in der Geberlandschaft. Dieser strategische Ansatz steht jedoch im Einklang mit der EU-Politik und die Rolle als Umsetzer wird auch als Bereicherung gesehen und trägt zu einer besseren Sichtbarkeit der OEZA bei.

Effizienz: Die Effizienz der OEZA-Aktivitäten wird als sehr zufriedenstellend bewertet. Der Personalbestand des Koordinationsbüros in Tiflis und des Kooperationsbüro in Jerewan ist sehr schlank. Eine gute und häufige Interaktion trägt zur effizienten Umsetzung des Portfolios bei, in Wien durch die halbjährlichen interministeriellen Treffen und in Tiflis sowie in Jerewan durch regelmäßige Treffen und dem Austausch unter den österreichischen Akteure. Die strategische und operative Steuerung, Berichterstattung und Dokumentation auf Länderebene ist angemessen und pragmatisch (durch halbjährliche operative und strategische Berichte), wobei die indikatorengestützte Berichterstattung verstärkt werden könnte. Die Besuche vor Ort haben den begrenzten Personalbestand sichtbar gemacht. Eine intensivere Begleitung und Überwachung der Aktivitäten könnte einen Mehrwert bringen und auch einen verstärkten politischen Dialog ermöglichen. Die Auswahl renommierter bi- und multilateraler Organisationen sowie gut etablierter internationaler und lokaler NROs hat den Aufbau eines umfassenden Portfolios in kurzer Zeit ermöglicht. Es reduziert auch treuhänderische Risiken für die OEZA. Die Strategie, gute Partnerschaften fortzusetzen und andere auslaufen zu lassen, ist sehr sinnvoll.

Wirkung: Die Gesamtwirkung ist zufriedenstellend, jedoch ist es in den meisten Fällen noch sehr früh um diese abschliessend beurteilen zu können. Es gibt zahlreiche Beispiele für positive Auswirkungen auf der Ebene der Landwirtinnen und Landwirte sowie für institutionelle Veränderungen. Die verschiedenen Förderprogramme in diversen Projekten und die Aktivitäten zur Wertschöpfungskettenförderung (z.B. Schinkenproduktion in Georgien oder Beerenanbau und hochwertige Käseverarbeitung in Armenien sowie verbesserte Tiergesundheit/Milchvermarktung) haben die Lebensgrundlage tausender Menschen in Armenien und Georgien verbessert (rund 20-30'000 Personen haben direkt, viele mehr indirekt davon profitiert). Die institutionelle Entwicklung der *Georgian Farmer Association*, welche nicht nur Wertschöpfungsketten fördert, sondern auch das Eintreten für die Rechte der Bauern und den lokalen politischen Dialog stärkt, ist ein bemerkenswerter Beitrag der OEZA. Der Landwirtschaftszensus in Armenien (2014) ist ein weiteres Beispiel, wo ein frühes Engagement der OEZA durch bessere Statistiken zu verbesserten Planungsgrundlagen beigetragen hat. Das neue Gesetz über die Entwicklung der Bergregionen (2015) in Georgien hat den politischen Rahmen für Unternehmer in Berggebieten verbessert. Diese Beispiele sind illustrativ und natürlich nicht vollständig, wenn man bedenkt, dass viele weitere österreichische Akteure ebenfalls dank der OEZA in der Region aktiv sind.

Nachhaltigkeit: Die Gesamtnachhaltigkeit ist zufriedenstellend und die Eigenverantwortung (Ownership) für die Projekte ist generell hoch. In Bezug auf die finanzielle Tragfähigkeit bestehen einige Einschränkungen und Defizite. Da viele Aktivitäten und Konzepte noch relativ jung sind, ist es schwierig, deren Nachhaltigkeit einzuschätzen (die Veterinärklinik in Ajara und das genetische Zuchtzentrum für Schweine in Armenien wurden beispielsweise erst vor 6 Monaten eröffnet). Die Online-Umfrage zeigt, dass die institutionelle und ökologische Nachhaltigkeit sehr hoch bewertet werden, während die finanzielle Nachhaltigkeit niedriger bewertet wird.

Empfehlungen

Die Empfehlungen beziehen sich auf zwei verschiedene Zeithorizonte: kurzfristige Empfehlungen zielen auf die Jahre 2018-20 ab, langfristige auf den nächsten Länderstrategie-Zyklus 2021-24. Weitere Details und Erläuterungen zu den einzelnen Empfehlungen finden sich im umfassenden englischsprachigen Bericht.

Kurzfristige Empfehlungen sind:

(1) ADA-Zentrale: Die Kohärenz und Ergebnisorientierung von Ergebnisrahmen und Projektdaten bedarf Verbesserungen. Die Berichterstattung sollte konsistent und auf die Indikatoren für Nachhaltige Entwicklung (SDGs) abgestimmt sein. Informationen über das Portfolio sollten in kohärenter Weise auf der ADA-Website zugänglich sein.

(2) ADA-Zentrale: Der Personalsituation sollte überprüft werden. Die Notwendigkeit, neue Projekte in neuen Themenfeldern zu entwickeln, sowie die identifizierten Bedarfe hinsichtlich häufigerer Feldbesuche zur besseren Steuerung und eines intensiveren politischen Dialogs erfordern ausreichende personelle Kapazitäten.

(3) BMEIA und ADA-Zentrale: Der Zweck und die Anzahl der Querschnittsthemen bzw. -sektoren bedürfen weiterer Klärung. Es sollte ein Konzept für die Berichterstattung über Querschnittsthemen auf Länderstrategie- und regionaler Ebene entwickelt werden.

Langfristige Empfehlungen sind:

(4) BMEIA und ADA-Zentrale: Die Dauer der Politik- und Projektzyklen sollte überdacht werden. Der OEZA-Dreijahresplan hat einen sehr kurzen (3 Jahre) und die Länderstrategien einen zu langen Zeithorizont (9 Jahre). Zudem wird ein dreijähriger Projektzyklus oft als zu kurz angesehen.

(5) BMEIA sollte einen regionalen Ansatz erarbeiten, der Armenien, Georgien und – soweit möglich – Aserbaidschan umfasst. Angesichts der Schwierigkeiten bei der Durchführung

regionaler Projekte sollten die meisten Projekte von starken Partnern auf nationaler Ebene durchgeführt werden, einschließlich der Umsetzung durch nationalstaatliche Akteure.

(6) BMEIA und ADA: Zweck und Mehrwert regionaler Projekte in den künftigen Länderstrategien sollten überprüft werden. Regionalprojekte sollten mehr als zwei Länder umfassen und in eine trilaterale Struktur mit weiteren Ländern der Östlichen Partnerschaft eingebettet werden.

(7) ADA-Zentrale und Auslandsbüros Tiflis/Jerewan sollten einen systematischeren thematischen Austausch über Erfahrungen und bewährte Verfahren zwischen Projekten (auch über die Grenzen hinweg) fördern, um das vorhandene Know-how besser zu nutzen und Synergien zu schaffen.

(8) BMEIA: Die Koordination zwischen den österreichischen Akteuren sollte über die OEZA hinaus verbessert werden und sich dabei am inklusiven 10-Stufen-WGA-Konzept orientieren. Dabei sollte insbesondere die Einbeziehung von BMF, OeKB und OeEB in Georgien und Armenien in die gemeinsame Programmplanung im Vordergrund stehen.

(9) Österreichische Botschaft und Auslandsbüro Tiflis, Wirtschaftskammer Österreich (WKO) und BMI: Die derzeitige parallele Berichterstattung an Wien sollte überdacht und soweit möglich kombiniert und vereinheitlicht werden.

(10) BMEIA und ADA-Zentrale sollten – in Zusammenarbeit mit der WKO – Instrumente entwickeln, um den Zugang lokaler Produzenten zu den österreichischen (und europäischen) Märkten zu unterstützen, um so lokale Beschäftigung zu fördern und zu einer ausgeglicheneren Handelsbilanz (Waren und Dienstleistungen) zwischen Österreich und den beiden Ländern beizutragen.

(11) ADA-Zentrale und Auslandsbüro Tiflis: Die Sektoren Land- und Forstwirtschaft sollten zusammengelegt werden.

(12) ADA-Zentrale und Auslandsbüro Tiflis: Governance-Themen sollten durch kleine, strategisch platzierte Projekte als Querschnittsthema auf Länderebene adressiert werden. Das derzeitige Regionalentwicklungsprojekt sollte Teil eines umfassenden Sektors Ländliche Entwicklung werden.

(13) BMEIA, ADA-Zentrale und Auslandsbüro Tiflis: Die OEZA sollte die Unterstützung innovativer sozio-ökonomischer Initiativen in ausgewählten, für die ländliche Entwicklung relevanten Themenclustern, z.B. Tourismus und erneuerbare Energien, in Erwägung ziehen, dies in Zusammenarbeit mit dem BMF und anderen österreichischen Akteuren.

(14) ADA-Zentrale und Auslandsbüro Jerewan: Der thematische Schwerpunkt Landwirtschaft (Acker- und Gartenbau, Viehzucht und Forstwirtschaft) sollte beibehalten werden. Sofern zusätzliche OEZA- oder Drittmittel zur Verfügung stehen, sollen neue, für die ländliche Entwicklung relevante Themen vorangetrieben werden.