



Österreichischer Aktionsplan zur Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit 2006–2010/11 Bericht über die Umsetzung der Pariser Deklaration

Die Pariser Deklaration (PD) von 2005 über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit stellt für alle Partner und Akteure der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) eine große Herausforderung dar. Die Regierungen der Partnerländer müssen Verantwortung für die eigene Entwicklung übernehmen und – unterstützt durch die finanzielle Hilfe der Geberländer – die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung schaffen. Die Geberländer sind gefordert, ihre Denkansätze sowie ihre konkreten Methoden der Umsetzung von EZA radikal zu überprüfen.

Der vorliegende Bericht beinhaltet einen Überblick über Beispiele, Ergebnisse und Erfahrungen der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA). Die Aussagen des Berichtes betreffen nur die unmittelbar durch die OEZA entwicklungspolitisch gestaltbaren Projekte und Programme. Sie sind nicht auf die gesamten öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen (ODA) Österreichs übertragbar.

Die OEZA hat seit 2005 die fünf zentralen Prinzipien der Pariser Deklaration zur Steigerung der Wirksamkeit der EZA in ihre strategischen Dokumente (Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik, Landesprogramme und Sektorstrategien der OEZA) integriert und in der Umsetzung (z.B. Arbeitsprogramm der Austrian Development Agency – ADA) berücksichtigt. Für den Zeitraum 2005–2008 wurde ein Aktionsplan erarbeitet, der gemeinsam mit dem Dreijahresprogramm 2007–2009 und dem österreichischen Beitrag zum „3. Runden Tisch“ der International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) zum Thema „Managing for Development Results“ in Hanoi 2007 den Rahmen für die Umsetzung der Pariser Deklaration bildet.

Folgende Schwerpunkte wurden definiert und vorgesehen:

- Unterstützung der Partnerländer bei der Formulierung der „Poverty Reduction Strategies“ sowie Austausch von Erfahrungen und „best practise examples“ mit der IBRD, dem Entwicklungshilfeausschuss (DAC) der OECD und dem EU-Netzwerk
- Konzentration auf thematische und geografische Schwerpunkte
- Verwendung von mindestens 10 bis 15 Prozent des operativen OEZA-Budgets für Budgethilfe ab 2008
- Wirksamere Abstimmung der OEZA mit anderen europäischen Geberländern und Teilnahme am Programm der EU zur Arbeitsteilung im Bereich der EZA
- Steigerung des Anteils von Programmhilfeaktivitäten im Rahmen des OEZA-Budgets
- Anpassung der Abläufe zur Programmierung der OEZA an die Prozesse der Partnerländer zur Verbesserung der Vorhersagbarkeit
- Anpassung und Harmonisierung der Verfahren im Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA) und in der ADA
- Stärkere Betonung von Kapazitäts- und Institutionenaufbau
- Ausrichtung der Programmierung der OEZA an den Strategien und Prioritäten der Partnerländer und Nutzung der diesbezüglichen Systeme

- Einbeziehung von Parlamenten und Zivilgesellschaft in den Diskurs um die gegenseitige Rechenschaftspflicht
- Bekräftigung der Absicht, im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit das Engagement in fragilen Staaten sowie in Konfliktsituationen oder in Ländern mit schwacher Regierungsführung fortzuführen
- Schwerpunkt auf die Integration von Gender-Perspektiven und die Ermächtigung von Frauen. Die Beteiligung von Frauen am Planungsprozess sowie deren Berücksichtigung bei der Verteilung von Ressourcen sollen bereits in einer möglichst frühen Phase erfolgen.

Im Dreijahresprogramm 2007–2009 wird betont, dass die OEZA verstärkt zur Koordination und Zusammenarbeit der internationalen Gebergemeinschaft beitragen wird.

Die OEZA nimmt aktiv an Expertengruppen der EU, der OECD und der Vereinten Nationen zur Steigerung der Wirksamkeit der EZA teil und unterstützt die Implementierung der Pariser Deklaration auf verschiedenen nationalen und internationalen Ebenen.

Fortschritte auf Länderebene

1. OWNERSHIP – EIGENVERANTWORTUNG

„Ownership“, das erste Prinzip der Pariser Deklaration, bedeutet, dass die Partnerländer die Führungsrolle bei der Entwicklung und Umsetzung von nationalen Entwicklungsstrategien einnehmen sollen. Dies beinhaltet die Koordinierung der internationalen EZA auf allen Ebenen, den Dialog mit allen Gebern sowie mit der Zivilgesellschaft des Landes. Mit der Akzeptanz der Führungsrolle des Partnerlandes geht für die Geber auch die Notwendigkeit einher, die Leistungsfähigkeit der Partner bei der Ausübung dieser Führungsrolle zu fördern.

Die OEZA hat Kapazitätenentwicklung sowohl direkt finanziell unterstützt (Technische Hilfe, Institutionenaufbau) als auch im Rahmen der Förderung von Strategieentwicklung in Ministerien.

2. ALIGNMENT – ANPASSUNG AN DIE SYSTEME DER PARTNER

Das zweite Prinzip – „Alignment“ – verlangt vor allem von den Geberländern, dass sie ihre EZA-Maßnahmen an den Strategien, nationalen Entwicklungsplänen, Institutionen und Verfahren der Partnerländer ausrichten. Dieses Prinzip beinhaltet weiters die Stärkung der öffentlichen Finanzverwaltung, des nationalen Beschaffungswesens wie auch die Aufhebung der Bindung von EZA an Leistungen des Gebers (Tying of Aid). Die Ausrichtung der OEZA-Länderstrategiepapiere an den nationalen Entwicklungsplänen stellt daher die wesentlichste Grundlage für „Alignment“ dar.

Die OEZA unterstützt Kapazitätenentwicklung in den Bereichen Planung, Monitoring und Programmumsetzung. Soweit dies möglich ist, nützt die OEZA die nationalen Strukturen (Uganda, Mosambik und Äthiopien) und unterstützt die Eingliederung der projektspezifischen Durchführungsbüros. Wo dies nicht zielführend ist, werden gemeinsam mit anderen Gebern Projektumsetzungseinrichtungen genutzt (Serbien).

Im Jahr 2005 hat die OEZA beschlossen, im Bereich Budgethilfe verstärkt aktiv zu werden. Die OEZA finanziert verschiedene Programme über Sektorbudgethilfen (Kap Verde – Umwelt; Uganda – Dezentralisierung sowie Justiz; Mosambik – Landwirtschaft; Nicaragua – Gesundheit). Österreich beteiligt sich zurzeit als Pilotprojekt an einer generellen Budgethilfe in Mosambik, die ersten Beiträge werden 2008 geleistet. Verschiedene Einzelprojekte wurden in Sektor umfassende Ansätzen (SWAps) integriert, die über lokale Strukturen und Abläufe abgewickelt werden (z.B. Water and Sanitation Joint Partnership Fund in Uganda).

3. HARMONISATION – HARMONISIERUNG ZWISCHEN DEN GEBERN

Das Prinzip „Harmonisation“ strebt eine stärkere Abstimmung der EZA-Maßnahmen der Geber an, damit diese transparenter und wirksamer umgesetzt werden können. „Harmonisation“ beinhaltet auch gemeinsame Missionen und Problemanalysen, vereinfachte Projektabläufe, gemeinsame Finanzierungsinstrumente und Delegation. Geberländer und Akteure sind gefordert, sich gemeinsam um eine effektivere Arbeitsteilung (Division of Labour, DoL) zu bemühen.

Die OEZA hat ihre Länder- und Sektorkonzentration vorangetrieben und ist derzeit in vierzehn Schwerpunktländern (Äthiopien, Uganda, Mosambik, Burkina Faso, Kap Verde, Nicaragua, Bhutan, Serbien, Kosovo, Montenegro, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Albanien, Moldau), in den Palästinensischen Gebieten und sieben Regionen (Ostafrika, Westafrika/Sahel, Südliches Afrika, Zentralamerika, Südosteuropa/Westbalkan, Südkaukasus sowie Himalaya-Hindukush) tätig. Im Rahmen der Arbeitsteilung wirkt die OEZA an Entscheidungsprozessen mit und hält am EU-Beschluss, sich pro Land auf zwei bis drei Sektoren zu konzentrieren, fest. Erfolgreiche Konzentrations- und Harmonisierungsbemühungen kann die OEZA in Uganda vorweisen. Aufgrund eines gut verankerten Dialogs zwischen den Gebern und der Partnerregierung sowie komparativer Vorteile hat sich die OEZA auf die Sektoren Wasser und Siedlungshygiene sowie Justizwesen konzentriert.

4. MANAGING FOR RESULTS – ERGEBNISORIENTIERUNG

Das Prinzip „Managing for Results“ stellt Ergebnisorientierung – das Erreichen von Entwicklungszielen – in den Vordergrund. Entscheidend sind dabei die Schaffung von gemeinsamen Leistungsbeurteilungsverfahren zur Messung der Wirkung von EZA-Maßnahmen, die Bereitstellung von transparenten Daten zur Leistungsbeurteilung und Berichterstattung sowie die Unterstützung von statistischer Kompetenz.

Die OEZA hat in diesem Zusammenhang beispielsweise in Uganda im Jahr 2007 bei der Verbesserung der Ergebnismessungsmatrix (Performance Assessment Framework) für den Sektor Wasser und Siedlungshygiene eine leitende Funktion eingenommen.

5. MUTUAL ACCOUNTABILITY – WECHSELSEITIGE RECHENSCHAFTSPFLICHT

Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sind Transparenz und Rechenschaftspflicht wesentliche Mittel, um die demokratische Kontrolle über die Finanzen zu verstärken und zu garantieren, dass die Hilfe bei den vorgesehenen Empfängern ankommt. Sowohl die Geber als auch die Partnerländer müssen darüber Rechenschaft ablegen, wie die Hilfe im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit ergebnisorientiert eingesetzt wird. Rechenschaftspflicht zwischen Gebern und Empfängern, aber auch gegenüber den Bürgern in den Partner- und Geberländern, ist von größter Bedeutung. Eine verstärkte Rechenschaftspflicht führt zu mehr Vertrauen und ausgewogeneren Partnerschaften und sie erfordert die Durchführung partizipativer Bewertungsverfahren (sowohl im technischen Bereich als auch bei der Überprüfung politischer Abkommen). Es sind Maßnahmen zu unterstützen, welche die Einbeziehung von Parlamenten und Zivilgesellschaft in die Rechenschaftsprozesse sicherstellen.

Im Bereich Budgethilfe sind gemeinsame Prüf- und Berichtsverfahren Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung. Die OEZA nimmt daher an den gemeinsamen Verfahren (Sektor-Reviews), in Sektor-Arbeitsgruppen und an den Evaluierungsaktivitäten in Uganda, Mosambik, Kap Verde und Nicaragua teil.

Seit 2007 verfolgt die OEZA „Mutual Accountability“ mit besonderer Aufmerksamkeit und unterstützt die Bemühungen der Partnerländer, die Grundvoraussetzungen für solche Verfahren aufzubauen (z.B. in Gestalt von Länderfallstudien).

6. FRAGILITY – FRAGILITÄT

In so genannten „fragilen Staaten“ können die Millenniums-Entwicklungsziele aufgrund von Schwierigkeiten in der Regierungsführung kaum erreicht werden. Der Mangel an Sicherheit ist mit verantwortlich für das Fehlen einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie. Geberländer müssen hier besonders in den Aufbau des Staatswesens und der Verwaltungskapazitäten investieren.

Da die finanzielle Aufnahmekapazität in fragilen Staaten besonders gering ist, müssen Geber auf vereinfachte finanzielle Instrumente zurückgreifen und gemeinsame Finanzierungsinstrumente, Analyse- und Umsetzungsverfahren einsetzen.

Das Engagement der OEZA in fragilen Staaten erfolgt im Einklang mit den OECD- und EU-Prinzipien und konzentriert sich auf den Westbalkan und die Palästinensischen Gebiete.

7. CROSS CUTTING ISSUES – QUERSCHNITTSTHEMEN

Die OEZA nimmt aktiv an umweltbezogenen Strategiediskussionen der EU-Kommission teil und orientiert sich an bereits vorhandenen Länder-Umwelt-Profilen der EU. Die Bereitstellung von Länder-Umwelt-Profilen durch andere Geber hat die Arbeit der OEZA in einigen Fällen erleichtert, da die Ergebnisse direkt in den Programmierungsprozess einfließen können. Für Albanien hat die OEZA ein Länder-Umwelt-Profil entwickelt und kooperiert mit anderen Geberländern (SIDA).

Die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit sowie das Erreichen von Zielen hängen wesentlich von der Gleichstellung der Geschlechter ab. Die OEZA berücksichtigt daher in ihren Planungsprozessen sowie in ihren Ansätzen zu Partnerschaft die Stärkung und Teilnahme von Frauen an lokalen Prozessen. Sie unterstützt Frauenorganisationen, Frauennetzwerke, „gender-focal-points“ in lokalen Institutionen sowie die Vertretung von Frauen auf parlamentarischer Ebene. In Albanien hat die OEZA zur Operationalisierung des Gesetzes zur Geschlechtergleichstellung und zum Aufbau von gender-relevanten Planungs- und Analysefähigkeiten beigetragen.

Ausblick auf 2008–2011

Eigenverantwortung und aktive Führungsbereitschaft seitens der Regierungen der Partnerländer ist eine wesentliche Grundvoraussetzung für die Anpassung an die Systeme der Partner. Dazu ist es erforderlich, die Regierungen der Partnerländer dabei zu unterstützen, auf allen Ebenen Führungsfunktionen ausüben zu können.

Die zunehmende Bedeutung der nicht staatlichen Akteure und Parlamente für die bessere Verankerung von Eigenverantwortung in den Partnerländern (Ownership) ist international anerkannt und erfährt daher beim 3. High Level Forum in Accra besondere Aufmerksamkeit.

Die OEZA betrachtet die Pariser Deklaration als übergeordneten Bezugsrahmen für alle EZA-Aktivitäten und versucht, auf die Vorschläge der Partnerländer einzugehen und lösungsorientierte Maßnahmen gemäß ihren Bedürfnissen anzubieten.

Die OEZA orientiert sich an den Strategien der Partnerländer und wird in Zukunft verstärkt – angepasst an die vorhandenen Kapazitäten im Partnerland – lokale Systeme und gemeinsame Instrumente und Verfahren nützen.

Österreich wickelt derzeit einen relativ großen Teil seiner EZA über die Finanzierungsmodalität „Einzelprojektfinanzierung“ und mit Nichtregierungsorganisationen (NRO) ab. Die OEZA strebt diesbezüglich einen ausgewogenen Modalitätenmix an. Der NRO-Kofinanzierung wird auch in diesem Kontext weiterhin große Bedeutung beigemessen.

Die OEZA wird den Anteil der direkten Budgethilfe anheben. Für das Jahr 2008 sind zumindest 10 bis 15 Prozent des operativen Budgets der Austrian Development Agency (ADA) für direkte Budgethilfe vorgesehen.

Das Potenzial für gemeinsame Missionen, Studien, Finanzierungsprogramme und Strategien mit anderen Akteuren wird sondiert.

Im Rahmen der Stärkung der wechselseitigen Rechenschaftspflicht in Partnerländern wird die OEZA an den geeigneten Monitoring- und Reviewmechanismen teilnehmen und zeitgerecht Informationen über geplante Mittelflüsse bereitstellen.

Schlussfolgerungen

Die OEZA beabsichtigt die Wirkung der EZA auf folgende Weise zu erhöhen:

Innerhalb des eigenen Gestaltungsbereichs

- Optimierung des Finanzierungsmodalitätenmixes der OEZA durch Verminderung der Anzahl von Einzelprojekten, Erhöhung der Programmhilfe und stärkere Nutzung der Partnerstrukturen
- Ausbau der Befugnisse und Stärkung der Kapazitäten der Koordinationsbüros der OEZA
- Anpassung der Qualifikationen der OEZA-MitarbeiterInnen an die Erfordernisse der neuen EZA-Architektur
- Stärken der Leadership/Ownership“-Kapazitäten der Partnerländer, Fortsetzung der erfolgreichen Sektorarbeit sowie volle Unterstützung in der Umsetzung der Arbeitsteilung mit anderen Gebern entsprechend EU-Code of Conduct
- wechselseitige Rechenschaftspflicht: Teilnahme an den geeigneten Monitoring- und Reviewmechanismen sowie zeitgerechte Information über geplante Mittelflüsse (einschließlich Unterstützung von Zivilgesellschaft und Parlamenten)
- Förderung des Dialogs mit der Zivilgesellschaft über Synergien und komplementäre Maßnahmen, vor allem im Hinblick auf die neue Rolle und die Anforderungen, welche die Zivilgesellschaft in einem demokratischen Prozess mit Eigenverantwortung und gegenseitiger Rechenschaftspflicht wahrzunehmen hat.

Auf politischer Ebene

- Betonung der politischen Verpflichtungen zur Mittelbereitstellung und der verstärkten Wirksamkeit von EZA auf allen nationalen und internationalen politischen Ebenen
- Erhöhung des entwicklungspolitisch gestaltbaren Budgets für bilaterale EZA in Österreich
- Verbesserung der entwicklungspolitischen Kohärenz der gesamten ODA-Leistungen Österreichs