

Ashoff, Guido

Research Report

Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung

Studies, No. 6

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Ashoff, Guido (2005) : Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung, Studies, No. 6, ISBN 3-88985-286-6, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/199131>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Studies

Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch:
Begründung, Anerkennung und Wege
zu seiner Umsetzung

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Das DIE bildet deutsche und europäische Hochschulabsolventen für die berufliche Praxis in der Entwicklungspolitik aus.



Dr. Guido Ashoff ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Abteilungsleiter im DIE. Seine Themenschwerpunkte sind Grundsatzfragen der Entwicklungspolitik sowie die Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern Nordafrikas und des Nahen Ostens.
E-Mail: guido.ashoff@die-gdi.de

Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung,
Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung

Guido Ashoff

Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0468

Ashoff, Guido: Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch : Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung / Guido Ashoff. – Bonn : Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2005. – (Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 6)
ISBN 3-88985-286-6

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 4, 53113 Bonn
 +49 (0)228 94927-0
 +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>

Vorwort

Diese Studie beruht auf einem umfassenderen vertraulichen Gutachten, das der Autor im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erstellt und im Mai 2004 übergeben hat. Das Gutachten entstand parallel zu Kohärenzgesprächen, die das BMZ in den Jahren 2002 und 2003 mit dem Auswärtigen Amt sowie mit den Bundesministerien für Wirtschaft, Finanzen, Landwirtschaft und Umwelt geführt und an denen das DIE in der Mehrzahl der Fälle teilgenommen hat. Während die Kohärenzgespräche ressortspezifische Kohärenzfragen behandelten, war es Aufgabe des parallelen Gutachtens, den entwicklungspolitischen Kohärenzanspruch und seine Umsetzung aus einer generellen Perspektive zu beleuchten und dabei auch internationale Erfahrungen zu berücksichtigen.

Der Autor hat dazu neben der Auswertung der Kohärenzgespräche sowie weiteren umfangreichen Materials zahlreiche Gespräche geführt, und zwar im BMZ, im Bundeskanzleramt, in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU, im *Development Cooperation Directorate* der OECD (DAC-Sekretariat), im britischen *Department for International Development* (DFID), im niederländischen Außenministerium und mit dem schwedischen Außenministerium. Allen Gesprächspartnern sei an dieser Stelle nochmals für ihre große Kooperationsbereitschaft gedankt. Meiner Kollegin Imme Scholz danke ich für die Übersicht 11.

Die vorliegende Studie befasst sich mit der Begründung und der Anerkennung sowie der Reichweite und den Grenzen des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs und legt dann vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen dar, dass zu seiner Umsetzung ein komplexes "Kohärenzmanagement" erforderlich ist. Ministerielle Zuständigkeitsfragen sind nicht Teil dieser Studie. Der folgende Text entspricht im Wesentlichen dem Informationsstand von Mai 2004. An einigen wenigen Stellen wurde er präzisiert oder aktualisiert.

Bonn, im Februar 2005

Guido Ashoff

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------------------------|--|-----------|
| Zusammenfassung | | 1 |
| 1 | Der Kohärenzbegriff | 11 |
| 2 | Die Begründung des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs | 14 |
| 2.1 | Die "negative" Begründung: Inkohärenzen zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken | 14 |
| 2.2 | Die strategische Begründung: Politikkohärenz als Antwort auf Globalisierungsherausforderungen und als Gebot von <i>Global Governance</i> | 16 |
| 2.3 | Die inhaltlich-programmatische Begründung: Leitbild nachhaltiger Entwicklung und <i>Millennium Declaration</i> | 17 |
| 2.4 | Das Zielsystem des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs und seine Einordnung | 19 |
| 2.5 | Grenzen der Entwicklungspolitik bei der Vertretung ihres Kohärenzanspruchs | 23 |
| 3 | Die Anerkennung des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs durch die Bundesregierung auf nationaler und internationaler Ebene | 26 |
| 3.1 | Nationaler Rahmen | 27 |
| 3.2 | EU-Rahmen | 28 |
| 3.3 | OECD-Rahmen | 31 |
| 3.4 | UN-Rahmen | 33 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4 | Ursachen von Politikinkohärenz und Plädoyer für ein realistisches Kohärenzverständnis | 34 |
| 4.1 | Ursachen im Bereich gesellschaftlicher und politischer Normen | 34 |
| 4.2 | Ursachen im Bereich der politischen Willensbildung | 34 |
| 4.3 | Ursachen im Bereich der Politikformulierung und -koordinierung | 37 |
| 4.4 | Ursachen auf konzeptioneller Ebene | 38 |
| 4.5 | Schlussfolgerung: Plädoyer für ein realistisches Kohärenzverständnis | 39 |
| 5 | Wege zu mehr Kohärenz: genereller Referenzrahmen | 41 |
| 5.1 | Stand der Diskussion | 41 |
| 5.2 | OECD-Studie " <i>Building Policy Coherence</i> ": Hauptaussagen | 42 |
| 5.3 | OECD-Studie " <i>Building Policy Coherence</i> ": Ansatzpunkte zur Verbesserung der Politikkohärenz auf unterschiedlichen Ebenen | 44 |
| 5.4 | Anmerkungen zum generellen Referenzrahmen der OECD | 49 |
| 6 | Kohärenzbemühungen anderer OECD-Länder | 50 |
| 6.1 | Vorbemerkung | 50 |
| 6.2 | Großbritannien | 52 |
| 6.2.1 | Politischer Wille | 52 |
| 6.2.2 | Strategisches Konzept | 52 |
| 6.2.3 | Information und Analyse | 53 |
| 6.2.4 | Struktur und Prozess der Politikkoordinierung | 54 |
| 6.2.5 | Budgetkoordinierung | 55 |
| 6.2.6 | Administrative Kultur | 56 |
| 6.2.7 | Ergänzende Bemerkungen | 57 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 6.3 | Niederlande | 58 |
| 6.3.1 | Der niederländische Kohärenzansatz im Überblick | 58 |
| 6.3.2 | Politischer Wille | 60 |
| 6.3.3 | Strategische Konzeption | 61 |
| 6.3.4 | Information und Analyse | 63 |
| 6.3.5 | Struktur und Prozess der Politikkoordinierung | 65 |
| 6.3.6 | Ergänzende Bemerkung | 67 |
| 6.4 | Schweden | 67 |
| 6.5 | Empfehlungen des DAC zur Verbesserung der Kohärenz in anderen Ländern | 71 |
| 6.6 | Schlussfolgerungen | 73 |
| 7 | Kohärenzbemühungen Deutschlands: Fortschritte in den letzten Jahren und Beurteilung durch das DAC | 76 |
| 7.1 | Fortschritte in den letzten Jahren | 76 |
| 7.1.1 | Institutionelle Veränderungen | 76 |
| 7.1.2 | Inhaltliche Fortschritte | 78 |
| 7.2 | Beurteilung der Kohärenzbemühungen durch das DAC | 81 |
| 8 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 86 |
| 8.1 | Politikkohärenz als komplexe Managementaufgabe | 86 |
| 8.2 | Ausgangslage für weitere Schritte zur Verbesserung der Kohärenz | 88 |
| 8.3 | Die Bedeutung des politischen Willens | 88 |
| 8.4 | Erhöhung des politischen Gewichts der Entwicklungspolitik und Verbesserung der Kohärenz durch ein Gesetz zur Entwicklungspolitik? | 90 |
| 8.5 | Ausbau der Strategiekompetenz und der Kapazität für aktive Kohärenzarbeit | 93 |
| 8.5.1 | Fortentwicklung der entwicklungspolitischen Konzeption unter Kohärenzgesichtspunkten | 93 |

| | | |
|-------|---|------------|
| 8.5.2 | Definition einer prioritären Kohärenzagenda | 98 |
| 8.5.3 | Monitoring anderer Politiken | 100 |
| 8.5.4 | Voraussetzungen effektiver Kohärenzarbeit im BMZ | 104 |
| 8.5.5 | Mobilisierung erforderlicher Expertise | 105 |
| 8.5.6 | Bildung einer Arbeitseinheit Kohärenz zur systematischen Vorbereitung, Begleitung und Auswertung der Kohärenzarbeit | 106 |
| 8.6 | Gestaltung der Politikkoordinierung und interministeriellen Abstimmung | 108 |
| 8.6.1 | Prozess- versus strukturorientierte Ansätze zur Verbesserung der Kohärenz | 108 |
| 8.6.2 | Zur Frage eines Entwicklungskabinetts oder eines besonderen Staatssekretärsausschusses für globale Entwicklungsaufgaben | 109 |
| 8.6.3 | Prozessoptimierung der Politikkoordinierung und interministeriellen Abstimmung | 111 |
| 8.6.4 | Funktion der Kohärenzgespräche | 111 |
| 8.6.5 | Interministerielle Bearbeitung von Kohärenzproblemen | 112 |
| 8.6.6 | Förderung einer Kooperationskultur statt Verharren im Zuständigkeitsdenken | 113 |
| 8.6.7 | Nutzung der Monitoring- und Koordinierungsfunktion des Bundeskanzleramtes durch das BMZ | 115 |
| 8.7 | Mobilisierung innenpolitischer Unterstützung | 115 |
| 8.7.1 | Parlament | 115 |
| 8.7.2 | Nichtregierungsorganisationen | 117 |
| 8.7.3 | Öffentlichkeitsarbeit | 118 |
| 8.8 | Internationale Zusammenarbeit | 118 |
| | Literaturverzeichnis | 121 |

Verzeichnis der Übersichten

| | | |
|---------------|---|-----|
| Übersicht 1: | Einordnung der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in das Zielsystem von <i>Global Governance</i> | 20 |
| Übersicht 2: | <i>Basic Tools of Coherence</i> | 43 |
| Übersicht 3: | Ansatzpunkte zur Verbesserung der Politikkohärenz (OECD) | 44 |
| Übersicht 4: | Policy Coherence for Development – The Dutch Approach | 58 |
| Übersicht 5: | Funktionen der <i>Policy Coherence Unit</i> (PCU) im niederländischen Außenministerium | 64 |
| Übersicht 6: | DAC-Empfehlungen zur Verbesserung der Politikkohärenz in den entwicklungspolitischen Länderprüfungen 2002 und 2003 | 71 |
| Übersicht 7: | Aussagen zu den deutschen Kohärenzbemühungen im DAC-Prüfungsbericht von 2001 | 82 |
| Übersicht 8: | Vor- und Nachteile von eigenen Gesetzen zur Entwicklungspolitik: Erfahrungen aus den DAC-Mitgliedsländern | 91 |
| Übersicht 9: | Kriterien für die Definition einer prioritären Kohärenzagenda | 98 |
| Übersicht 10: | Beobachtung anderer Politiken unter dem Gesichtspunkt entwicklungspolitischer Kohärenz | 102 |
| Übersicht 11: | Funktionierende Arbeitsteilung zwischen BMZ und BMU | 114 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------|---|
| AA | Auswärtiges Amt |
| ABS | Access and Benefit Sharing |
| AHK | Außenhandelskammern |
| AL | Abteilungsleiter |
| AP 2015 | Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung zur Armutsbekämpfung |
| AwZ | Bundtagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| BAKS | Bundesakademie für Sicherheitspolitik |
| BMF | Bundesministerium der Finanzen |
| BMI | Bundesministerium des Inneren |
| BMU | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit |
| BMVEL | Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft |
| BMWA | Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit |
| BMWi | Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie |
| BMZ | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| BNE | Bruttonationaleinkommen |
| BSR | Bundessicherheitsrat |
| CDI | Commitment to Development Index |
| CDM | Clean Development Mechanism |
| CDU | Christlich-Demokratische Union |
| CIDA | Canadian International Development Agency |
| CSD | Commission on Sustainable Development |
| CSU | Christlich-Soziale Union |
| DAC | Development Assistance Committee (OECD) |
| DANIDA | Danish International Development Agency |
| DIE | Deutsches Institut für Entwicklungspolitik |
| DFAIT | Department of Foreign Affairs and International Trade (Kanada) |
| DFID | Department for International Development (Großbritannien) |

| | |
|---------|--|
| DGIS | Directorate General for International Cooperation (Niederlande) |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGDI | Expert Group on Development Issues (Schweden) |
| EL | Entwicklungsländer |
| EU | Europäische Union |
| EVP | Entwicklungsverträglichkeitsprüfung |
| EZ | Entwicklungszusammenarbeit |
| FAO | Food and Agriculture Organization (UN) |
| FDP | Freie Demokratische Partei |
| FZ | Finanzielle Zusammenarbeit |
| GASP | Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (der EU) |
| GG | Grundgesetz |
| GGO | Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien |
| GKKE | Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung |
| Globkom | Kommission zur Untersuchung der schwedischen Politik für globale Entwicklung |
| GO BReg | Geschäftsordnung der Bundesregierung |
| GTZ | Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit |
| GUS | Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (der ehemaligen Sowjet-Union) |
| HIPC | Heavily Indebted Poor Countries |
| IL | Industrieländer |
| IUCN | International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources |
| IWF | Internationaler Währungsfonds |
| KfW | Kreditanstalt für Wiederaufbau |
| MDG(s) | Millennium Development Goal(s) |
| LLDCs | Least Developed Countries |
| MFA | Ministry of Foreign Affairs (Niederlande) |
| MUA | Multilaterale Umweltabkommen |
| NRO(s) | Nichtregierungsorganisation(en) |
| ODA | Official Development Assistance |
| ODA | Overseas Development Administration (Großbritannien) |
| OECD | Organisation for Economic Cooperation and Development |

| | |
|--------|--|
| PCU | Policy Coherence Unit (Niederlande) |
| PPP | Public-Private Partnership |
| PSA | Public Service Agreement (Großbritannien) |
| PUMA | Public Management Service (OECD) |
| SPD | Sozialdemokratische Partei Deutschlands |
| TRIMS | Trade-Related Investment Measures |
| TRIPS | Trade-Related Intellectual Property Rights |
| UAL | Unterabteilungsleiter |
| UN | United Nations |
| UNCED | United Nations Conference on Environment and Development |
| UNEP | United Nations Environment Programme |
| UNICEF | United Nations Children's Fund |
| USAID | United States Agency for International Development |
| UVP | Umweltverträglichkeitsprüfung |
| WSSD | World Summit on Sustainable Development |
| WTO | World Trade Organization |

Zusammenfassung

1 Der Kohärenzbegriff

Politikkohärenz aus entwicklungspolitischer Sicht bedeutet zunächst die Abwesenheit von Inkohärenzen, die vorliegen, wenn andere Politiken die Wirkungen der Entwicklungspolitik beabsichtigt oder unbeabsichtigt beeinträchtigen oder ihren Intentionen zuwiderlaufen. Die weiter gehende Definition versteht Politikkohärenz als Zusammenwirken aller im jeweiligen Kontext relevanten Politiken zur Erreichung übergeordneter Entwicklungsziele.

2 Die Begründung des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs

Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch lässt sich dreifach begründen. Die "negative" Begründung stützt sich auf eine Reihe in den vergangenen Jahren beobachteter Inkohärenzen (auf Grund z.B. der Handels-, Agrar- oder Fischereipolitik der EU). Die strategische Begründung sieht Politikkohärenz als Aufgabe von *Global Governance*, d.h. der Bemühungen zur aktiven Gestaltung der Globalisierung. Die inhaltlich-programmatische Begründung ergibt sich aus dem Gebot nachhaltiger Entwicklung als dem obersten Leitbild von *Global Governance*, das auf den Weltkonferenzen der 90er Jahre und in der von der internationalen Staatengemeinschaft im September 2000 verabschiedeten *Millennium Declaration* durch wichtige Zielbestimmungen spezifiziert wurde und eine Mitverantwortung aller Politiken fordert. Die konkreteste Zielformulierung enthält die *Millennium Declaration* im Kapitel "Entwicklung und Armutsbekämpfung" in Gestalt der *Millennium Development Goals* (MDGs).

Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch hat damit eine Legitimation, und zwar im Rang eines übergeordneten Ziels. Dennoch unterliegt er bestimmten Grenzen. Erstens ist Entwicklungspolitik nur ein, wenn auch wichtiger Teil globaler Strukturpolitik, die den grundlegenden, in der *Millennium Declaration* bekräftigten Entwicklungszielen verpflichtet ist. Auch andere Politiken müssen beitragen und entsprechend konzeptionelle Antworten geben. Zweitens hat Entwicklungspolitik aus mehreren Gründen (vgl. Kapitel 4)

keineswegs bereits alle Antworten darauf, wann andere Politiken entwicklungspolitisch kohärent sind. Drittens machen auch andere Politiken übergeordnete Ziele geltend, z.B. Verbraucherschutz-, Umweltschutz- oder Sicherheitsinteressen, die von allen Politiken, also auch der Entwicklungspolitik zu berücksichtigen sind. Es gibt aber keine vorab definierte Hierarchie der verschiedenen übergeordneten Ziele. Hier ist es vielmehr notwendig, die jeweiligen Zielsysteme auszuformulieren und im konkreten Fall einen Konsens über die Prioritäten herzustellen.

3 Die Anerkennung des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs durch die Bundesregierung auf nationaler und internationaler Ebene

Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch wird nicht nur vom BMZ vertreten. Vielmehr hat ihn auch die Bundesregierung ausdrücklich anerkannt, und zwar auf nationaler Ebene, vor allem im Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung (AP 2015), auf EU-Ebene (entwicklungspolitisches Kohärenzgebot des von Deutschland mit beschlossenen Vertrags von Maastricht bzw. Amsterdam), in der OECD (entsprechende Erklärungen des Ministerrates und des *Development Assistance Committee / DAC*) sowie im UN-Rahmen (*Millennium Declaration*, Erklärung des Ministertreffens der WTO von Doha 2001, *Monterrey Consensus* von 2002, Erklärung des Weltgipfels zu nachhaltiger Entwicklung in Johannesburg von 2002).

4 Ursachen von Politikinkohärenzen und Plädoyer für ein realistisches Kohärenzverständnis

Politikinkohärenzen haben eine Reihe von Ursachen, die sich vier Bereichen zuordnen lassen: (i) dem Bereich gesellschaftlicher und politischer Normen, (ii) dem Bereich der politischen Willensbildung (politische Interessendivergenzen auf nationaler und auf EU-Ebene, zusätzliche Komplexität politischer Entscheidungsprozesse als Folge von Globalisierung und Dezentralisierung, Schwäche der Entwicklungspolitik im politischen Kräftespiel), (iii) dem Bereich der Politikformulierung und -koordinierung (Defizite in der Politikformulierung sowie in der Struktur und im Prozess der Politikkoordinierung, Informationsdefizite), (iv) dem konzeptionellen Bereich (zunehmende Kom-

plexität der Entwicklungsagenda, Erkenntnisdefizite, Komplexität des Entwicklungsprozesses schlechthin). Vollständige Politikkohärenz ist daher weder theoretisch noch praktisch möglich.

Vor diesem Hintergrund sollte das im Prinzip mögliche, wenngleich im Einzelfall politisch unter Umständen schwierig zu erreichende Ziel darin bestehen, einerseits manifeste Inkohärenzen zu überwinden und andererseits Kohärenz schrittweise zu verbessern durch eine genauere Analyse der Wechselwirkungen verschiedener Politiken, welche die Entwicklung in den Partnerländern und auch global beeinflussen, durch das stärkere Einbringen entwicklungspolitischer Kohärenzaspekte in andere Politiken und durch die Mobilisierung politischer Unterstützung für mehr Kohärenz im Hinblick auf übergeordnete Ziele wie z.B. das Armutziel 2015. Kohärenzbemühungen sind politisch nicht vor Rückschlägen gefeit. Wenn sich Kohärenz nicht erreichen lässt, ist es um so wichtiger, Inkohärenzen zu erkennen und ihre Kosten möglichst zu minimieren. Dazu bedarf es sorgfältiger Analyse und Information.

5 Wege zu mehr Kohärenz: genereller Referenzrahmen

Die generelle, d.h. nicht auf bestimmte Inkohärenzen bezogene Frage nach Wegen zur Verbesserung der Kohärenz hat in der entwicklungspolitischen Kohärenzdebatte nur langsam an Aufmerksamkeit gewonnen. Die OECD hat Mitte der 90er Jahre den Erfahrungsstand ihrer Mitgliedsländer in Sachen Politikkohärenz zu Schlussfolgerungen verdichtet, die unter dem Titel *"Building Policy Coherence. Tools and Tensions"* veröffentlicht wurden und bisher den ausführlichsten Referenzrahmen darstellen. Er wurde zwar ohne expliziten Bezug auf die entwicklungspolitische Kohärenzdebatte entwickelt, ist aber sehr wohl für sie nutzbar. Er identifiziert zahlreiche Ansatzpunkte zur Verbesserung der Kohärenz auf unterschiedlichen Ebenen (politische Führung, Strategieformulierung, Analyse und Information, Struktur und Prozess der Politikkoordinierung, administrative Kultur).

Der aus der Perspektive der öffentlichen Verwaltung entwickelte Referenzrahmen der OECD muss allerdings den politischen Raum, in dem sich Regierungshandeln vollzieht, einbeziehen, d.h. Akteure wie Parlamente, Interessengruppen, Nichtregierungsorganisationen und Medien, die den politischen Willen einer Regierung wesentlich beeinflussen oder zu beeinflussen suchen.

6 Kohärenzbemühungen anderer OECD-Länder

Nach Informationen des DAC-Sekretariates sind die Bemühungen zur Verbesserung der Politikkohärenz aus entwicklungspolitischer Sicht in vier OECD-Ländern vergleichsweise fortgeschritten. Neben Deutschland sind dies Großbritannien, die Niederlande und Schweden. Die Kohärenzbemühungen der drei letztgenannten Länder sind durch mehrere wesentliche Elemente gekennzeichnet:

(i) Ausgeprägtes Engagement der für Entwicklungspolitik zuständigen Minister für mehr Kohärenz, (ii) Kabinettsrang der Entwicklungspolitik, (iii) Strategiekompetenz (ausführliche konzeptionelle Begründung des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs und Konkretisierung im Hinblick auf einzelne Politikfelder), (iv) geringe Bedeutung von Zuständigkeitsfragen in der entwicklungspolitischen Kohärenzarbeit, (v) proaktive Kohärenzarbeit der für Entwicklungspolitik zuständigen Ministerien bzw. Abteilungen, (vi) interministerielle Netzwerkbildung und gemeinsame Analyse von Kohärenzfragen insbesondere auf Arbeitsebene, (vii) intensive Analyse- und Informationsarbeit. Dieser Befund wird durch eine Auswertung der Empfehlungen bestätigt, die das DAC in den Jahren 2002 und 2003 im Rahmen seiner entwicklungspolitischen Länderprüfungen (*Peer Reviews*) an neun andere OECD-Länder zur Intensivierung ihrer Kohärenzbemühungen gerichtet hat.

7 Kohärenzbemühungen Deutschlands: Fortschritte in den letzten Jahren und Beurteilung durch das DAC

In den letzten Jahren hat es eine Reihe von institutionellen und inhaltlichen Initiativen zu mehr Kohärenz gegeben. Das BMZ wurde 1998 Mitglied im Bundessicherheitsrat, übernahm im gleichen Jahr die Federführung für die Entwicklungspolitik der EU und das TRANSFORM-Programm und hat durch die Neufassung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (2000) ein erweitertes entwicklungspolitisches Prüfungsrecht bei Gesetzentwürfen anderer Ressorts enthalten. Zu den inhaltlichen Initiativen zählen die Entschuldungsinitiative auf dem G8-Gipfel von 1999, die Neufassung der Rüstungsexportgrundsätze (2000), das Gesamtkonzept sowie der Aktionsplan "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" (2000 bzw. 2004), das Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung (2001), die

Leitlinien zur Berücksichtigung entwicklungspolitischer Gesichtspunkte bei der Vergabe von Exportkreditversicherungen (2001) und die beim Europäischen Rat im März 2002 eingegangene Verpflichtung zur Erhöhung der deutschen ODA-Quote auf 0,33 % bis 2006.

Der letzte Prüfungsbericht des DAC zur deutschen EZ von 2001 würdigte insbesondere das ausdrückliche politische Bekenntnis nicht nur des BMZ, sondern auch der Bundesregierung zur Notwendigkeit verbesserter Politikkohärenz, die Begründung und Verankerung des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs in Strategiedokumenten (insbesondere im AP 2015), das Engagement Deutschlands auf internationaler Ebene zur Förderung der Politikkohärenz (z.B. HIPC-Initiative, Liberalisierung des Zugangs zum EU-Markt für LLDCs), die Tatsache, dass Deutschland ein eigenes EZ-Ministerium und eine EZ-Ministerin mit Kabinettsrang hat, die seit 1998 verstärkte Mitwirkung des BMZ im Hermes-Ausschuss für Ausfuhrleistungsgewährleistungen und (erstmalig) im Bundessicherheitsrat sowie das Bewusstsein im BMZ für die Bedeutung politischer Unterstützung der Kohärenzbemühungen durch Akteure auch außerhalb der Regierung (z.B. NROs).

Der Bericht wies allerdings auch darauf hin, dass die Verbesserung der Kohärenz angesichts divergierender Interessen, einflussreicher Interessengruppen, innenpolitischer Beschränkungen und des begrenzten politischen Gewichts des BMZ nachhaltiges politisches Engagement verlange. Die weiteren Empfehlungen betrafen folgende Punkte: Vorlage des im AP 2015 angekündigten Umsetzungsplans und Operationalisierung des Programms, Aufbau der analytischen Kapazität, die das BMZ zur Ausfüllung seines mit dem Aktionsprogramm verbundenen Mandats benötige (einschließlich der Bereitstellung und Fortbildung des dafür notwendigen Personals), Evaluierung der Anwendung der 2001 auch unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten neugefassten Richtlinien für die Gewährung von Exportbürgschaften sowie intensive Öffentlichkeitsarbeit, um die für die Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 notwendige Unterstützung zu erzeugen.

8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

8.1 Politikkohärenz als komplexe Managementaufgabe

Die Verbesserung der Politikkohärenz aus entwicklungspolitischer Sicht ist eine komplexe (nämlich politische, konzeptionell-strategische, inhaltlich-analytische, strukturelle, prozedurale und administrative) Managementaufgabe unter besonderen Restriktionen (begrenzter Einfluss der Entwicklungspolitik gegenüber anderen Politiken, erheblicher Informationsbedarf angesichts der großen thematischen Breite der Kohärenzagenda, knappe personelle Ressourcen des BMZ bei gleichzeitig gewachsenem Aufgabenspektrum).

8.2 Ausgangslage für weitere Schritte zur Verbesserung der Kohärenz

Der Vergleich mit anderen Geberländern, die Beurteilung der deutschen Kohärenzbemühungen durch das DAC sowie die von den Gesprächspartnern im BMZ genannten positiven Erfahrungen zeigen, dass bereits ein gutes Stück des Weges in der Kohärenzarbeit zurückgelegt wurde. Die Ausgangsbedingungen für weitere Verbesserungen sind daher trotz vorhandener Probleme günstig.

Zu den günstigen Ausgangsbedingungen gehören: die Anerkennung des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs durch die Bundesregierung, die Existenz eines eigenständigen BMZ mit Kabinettsrang, das Bewusstsein im BMZ auf Leitungs- wie auf Arbeitsebene für die Notwendigkeit verbesserter Politikkohärenz, ein konzeptioneller Rahmen, der die Zielbestimmung entwicklungspolitischer Kohärenz formuliert und die Mitverantwortung anderer Politiken explizit benennt, sowie praktische Erfahrungen in der Kohärenzarbeit auf den verschiedensten Ebenen. Es gilt, diese Ausgangsbedingungen zu nutzen und das Profil der Kohärenzarbeit in mehrfacher Hinsicht noch zu schärfen.

8.3 Die Bedeutung des politischen Willens

Die Erfahrungen der vorgestellten Vorreiter in Sachen Kohärenzbemühungen (Großbritannien, Niederlande, Schweden) und die deutschen Erfahrungen der

letzten Jahren zeigen, dass entwicklungspolitische Kohärenzfortschritte zu einem erheblichen Teil vom politischen Gewicht und Engagement des für Entwicklungspolitik verantwortlichen Regierungsmitgliedes abhängen. Zur Erzeugung des für entwicklungspolitische Kohärenzfortschritte notwendigen politischen Willens gehört es auch, die Unterstützung des Bundeskanzlers bei wichtigen und tendenziell kontroversen Fragen zu erlangen. Dies erfordert sowohl das richtige Gespür für Konstellationen, die eine solche Unterstützung aussichtsreich erscheinen lassen, als auch kluges politisches Management, das z.B. einen günstigen Zeitpunkt (etwa eine herausragende internationale Konferenz) nutzt, Verbündete im Kabinett und eventuell auf EU-Ebene gewinnt und nicht zuletzt auch deutlich macht, dass das BMZ die Umsetzung der erstrebten Kohärenzfortschritte tatkräftig unterstützt.

8.4 Erhöhung des politischen Gewichts der Entwicklungspolitik und Verbesserung der Kohärenz durch ein Gesetz zur Entwicklungspolitik?

Deutschland besitzt wie die knappe Mehrheit der DAC-Mitglieder kein eigenes Gesetz zur Entwicklungspolitik. Mehrfach wurde gefordert, das politische Gewicht der Entwicklungspolitik, ihre Rolle als Querschnittsaufgabe aller Politiken und damit den entwicklungspolitischen Kohärenzanspruch durch ein eigenes Gesetz zur Entwicklungspolitik zu stärken.

Ein Gesetz würde Entwicklungspolitik allerdings nur dann stärken, wenn sie ansonsten über keine langfristige politische Absicherung verfügen und Gefahr laufen würde, dass ihre grundlegenden Ziele bei wechselnden Regierungen oder Koalitionen immer wieder verändert oder anderen Zielen unterworfen werden. Ein Gesetz könnte entwicklungspolitische Kohärenzbemühungen überdies dann erleichtern, wenn der Querschnittscharakter der Entwicklungspolitik und die Mitverantwortung anderer Politiken anderweitig noch nicht politisch verankert wären. Beide Annahmen treffen jedoch nicht zu.

Ein Gesetz könnte zwar immer noch den entwicklungspolitischen Kohärenzanspruch nochmals bekräftigen, aber nicht die Umsetzung normieren, da diese der inhaltlichen Argumentation und politischen Aushandlung bedarf. Für praktische Kohärenzfortschritte ist daher ein eigenes Gesetz zur Entwicklungspolitik keine Priorität.

8.5 Ausbau der Strategiekompetenz und der Kapazität für aktive Kohärenzarbeit

Nachhaltige Kohärenzfortschritte erfordern einen Ausbau der Strategiekompetenz und Kapazität des BMZ für aktive Kohärenzarbeit. Dazu werden hier Maßnahmen in sechs Bereichen vorgeschlagen: (i) Fortentwicklung der entwicklungspolitischen Konzeption unter Kohärenzgesichtspunkten (Konzept zum deutschen Beitrag zur Erreichung der MDGs; weitere Konkretisierung der Handlungsfelder des AP 2015; Reflexion von Kohärenzaspekten in den Sektor- und übersektoralen Konzepten sowie den Länderkonzepten des BMZ); (ii) Definition einer prioritären Kohärenzagenda (Kriterien: Relevanz, politische Umsetzbarkeit, zeitliche Priorisierung) mit Angabe von Ziel (beabsichtigte Wirkung), Ergebnis (Output) und notwendigem Vorgehen; (iii) Monitoring anderer Politiken (dazu werden verschiedene Verfahrensvorschläge gemacht); (iv) Verbesserung der Voraussetzungen für effektive Kohärenzarbeit im BMZ (Sicherstellung ausreichender fachlicher Kompetenz, Zeit, personeller Kontinuität und personeller Kapazität; Kohärenzmanagement im Sinne der Definition und Bearbeitung der prioritären Kohärenzagenda und der laufenden Beobachtung anderer Politiken); (v) Mobilisierung erforderlicher Expertise zu den Auswirkungen anderer Politiken außerhalb des BMZ und effektive Verarbeitung im BMZ; (vi) Bildung einer Arbeitseinheit zur systematischen Vorbereitung, Begleitung und Auswertung der Kohärenzarbeit.

8.6 Gestaltung der Politikkoordinierung und interministeriellen Abstimmung

In der entwicklungspolitischen Debatte ist wiederholt vorgeschlagen worden, entwicklungspolitische Kohärenz durch neue Strukturen ("Entwicklungskabinett", besonderer Staatssekretärsausschuss für globale Fragen) zu verbessern. Es mangelt jedoch nicht an Foren interministerieller Abstimmung (neben dem Bundessicherheitsrat und dem Hermes-Ausschuss für Exportbürgschaften regelmäßige Treffen der beamteten und der Parlamentarischen Staatssekretäre sowie auf den darunter liegenden Ebenen). Es kommt eher darauf an, den Prozess der Politikkoordinierung und interministeriellen Abstimmung zu optimieren.

Wichtige Elemente der Prozessoptimierung sind: (i) Fortsetzung der Kohärenzgespräche des BMZ mit anderen Ressorts, (ii) Definition einer prioritären entwicklungspolitischen Kohärenzagenda, (iii) laufende Beobachtung anderer Politiken unter entwicklungspolitischen Kohärenzgesichtspunkten, (iv) Erörterung von durch die vorigen drei Schritte identifizierten Kohärenzproblemen mit den betroffenen Ressorts mit dem Ziel einer möglichst entwicklungspolitisch kohärenten Lösung, (v) Förderung einer Kooperationskultur statt Verharren im Zuständigkeitsdenken, (vi) Nutzung der Monitoringfunktion des Bundeskanzleramtes hinsichtlich der Umsetzung des vom Kabinett beschlossenen AP 2015 durch das BMZ.

Das BMZ kann nach Aussagen der Gesprächspartner zu Kohärenzfortschritten wesentlich beitragen, wenn es (i) kompetent auftritt, (ii) anderen Ressorts Sachverstand und argumentative Unterstützung anbietet, (iii) seine Anliegen nicht nur fundiert, sondern auch offensiv vertritt, (iv) die BMZ-Leitung dabei "mitzieht", d.h. das Kohärenzanliegen engagiert auf politischer Ebene zur Sprache bringt, (v) wenn möglich und nötig politische Unterstützung mobilisiert. Diese Einschätzung wird durch die Erfahrungen aktiver Kohärenzarbeit in Großbritannien und den Niederlanden bestätigt.

8.7 Mobilisierung innenpolitischer Unterstützung

Bündnispartner für entwicklungspolitische Kohärenzarbeit können Parlament, Nichtregierungsorganisationen (NROs) und die Öffentlichkeit sein. Die Kontakte zu ihnen sind daher zu pflegen und zu nutzen. Die Sensibilisierung des Parlamentes für entwicklungspolitische Kohärenzanliegen findet statt (Stichworte: Enquete-Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft", die an den Bundestag gerichteten Berichte zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Erklärungen der BMZ-Leitung in Parlamentsdebatten), ist aber eine fortwährende Aufgabe. Wichtige Adressaten sind die Bundestagsausschüsse, die entwicklungspolitischen Arbeitskreise der Fraktionen sowie nicht zuletzt die Berichterstatter für den BMZ-Etat.

Entwicklungspolitische NROs sind wiederholt kritisch-konstruktive Begleiter der Kohärenzbemühungen des BMZ gewesen. Insofern ist es wichtig für das BMZ, das Informationsangebot von NROs zu prüfen und zu nutzen, Kohärenzthemen im Dialog mit NROs anzusprechen und nicht zuletzt die bedeu-

tende Rolle von NROs in der entwicklungspolitischen Öffentlichkeitsarbeit durch Informationen (z.B. Teilnahme an Diskussionsveranstaltungen und Gesprächskreisen von NROs) zu nutzen und zu unterstützen. Eine entsprechende Kooperation mit NROs hat jedoch Transaktionskosten, die bedacht werden müssen. Sie können gesenkt werden durch Pflege der zum Teil seit langem eingespielten Zusammenarbeit mit seriösen, d.h. fundiert argumentierenden NROs und durch Einbeziehung der vorgeschlagenen Arbeitseinheit Kohärenz in das Management der NRO-bezogenen Kohärenzarbeit. Information und Aufklärung der Öffentlichkeit über entwicklungspolitische Zusammenhänge und Kohärenzfragen sind ein wichtiger Aspekt der Kohärenzbemühungen. Das BMZ hat hier bereits zahlreiche Schritte unternommen, nicht zuletzt im Rahmen der AP 2015-Kampagne (z.B. durch die Einrichtung des Dialogforums 2015). In ähnlicher Weise erfordert der deutsche Beitrag zur Erreichung der MDGs deren Propagierung in der Öffentlichkeit.

8.8 Internationale Zusammenarbeit

Kohärenzarbeit bezieht sich zu einem beträchtlichen Teil auf Politiken und Maßnahmen, über die auf EU- oder internationaler Ebene entschieden wird, wo also das BMZ bzw. die Bundesregierung nicht alleiniger Akteur ist. Daher ist die internationale Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Ländern von Bedeutung. Das BMZ hat sich hier, teilweise mit Unterstützung von Vorfeldinstitutionen, bereits vielfältig engagiert und sollte dies auch weiter tun.

Mögliche Ebenen sind die Regierungen in Ministerräten der EU oder bei internationalen Verhandlungen (z.B. G 7, UN, internationale Finanzinstitutionen, OECD), die für Entwicklungspolitik zuständigen Minister (EU, DAC *High Level Meetings*, Utstein-Gruppe), Abteilungsleiter (EU-Generaldirektoren, *DAC Senior Level Meetings*), Unterabteilungsleiter und Referate (Netzwerkbildung), die Kohärenzbeauftragten (wo es sie gibt) und nicht zuletzt wissenschaftliche Beiräte und Forschungsinstitute.

1 Der Kohärenzbegriff

Der Begriff Politikkohärenz wird im Folgenden in einem doppelten Sinn verwendet.¹ Negativ formuliert bedeutet er das Fehlen von Inkohärenzen, d.h. von Widersprüchen und gegenseitiger Beeinträchtigung verschiedener Politiken.² Positiv formuliert meint der Begriff das Zusammenwirken von Politiken im Hinblick auf übergeordnete Ziele.³

Politikkohärenz gilt für Regierungshandeln als wünschenswert, weil mangelnde Kohärenz zu Ineffektivität (Nichterreichung von Zielen), Ineffizienz (Verschwendung knapper Ressourcen) und Glaubwürdigkeitsverlust von Politiken führen kann. Trotz ihrer Wünschbarkeit sind Politikkohärenz jedoch aus verschiedenen, in Kapitel 4 erläuterten Gründen Grenzen gesetzt, die ein realistisches Kohärenzverständnis erfordern.

Im vorliegenden entwicklungspolitischen Kontext wird der Begriff wie folgt präzisiert:⁴

- *Gegenstand* ist das Verhältnis zwischen Entwicklungspolitik auf der einen Seite und anderen Politiken Deutschlands bzw. der Industrieländer, die ebenfalls die Entwicklung in den Partnerländern und die globale Entwicklung beeinflussen, auf der anderen Seite (externe oder horizontale Kohärenz). Es geht also weder um die Kohärenz innerhalb der Entwicklungspolitik, d.h. die Konsistenz ihrer Ziele, Konzeptionen, Instrumente, Programme und Projekte (interne oder vertikale Kohärenz), noch um die Kohärenz der Entwicklungspolitiken der Geberländer untereinander (Aufgabe der Geberkoordinierung)⁵ noch um die Kohärenz zwi-

1 Es gibt weder in der wissenschaftlichen noch in der entwicklungspolitischen Diskussion eine einheitliche Definition von Politikkohärenz. Zu unterschiedlichen Definitionen siehe u.a. Forster / Stokke (1999a, 2–3) sowie (1999b, 19–24), Hydén (1999, 58–63); Hoebink (1999, 329–336).

2 Mitunter als Politikkonsistenz bezeichnet: *"Policy consistency means (...) avoiding policies that conflict with reaching for a given policy objective, in this case international poverty reduction."* OECD/DAC (2001a, 104).

3 Teilweise wird nur diese Dimension als Politikkohärenz bezeichnet: *"Policy coherence goes further [than policy consistency; G.A.]; it involves the systematic promotion of mutually reinforcing policy action across government departments and agencies creating synergies towards achieving the defined objective."* OECD/DAC (2001a, 104).

4 Vgl. Ashoff (1999, 129).

5 Geberkoordinierung ist ein eigenes Thema auf der internationalen Agenda. Wichtige Wegmarken sind hier die DAC-Empfehlungen *"Harmonising Donor Practices for Effective Aid"*

schen Entwicklungspolitik und den Politiken der Partnerländer (Anliegen des Politikdialogs bzw. des *alignment*, d.h. der Einordnung der Geberbeiträge in die Prioritäten und Strategien der Partner).⁶

- Zielrichtung ist mehr Entwicklungsorientierung⁷ aller in Betracht kommenden Politiken. In der internationalen Diskussion wird hierbei von *policy coherence for development* gesprochen.⁸ Der Kohärenzanspruch wird aus der Sicht der Entwicklungspolitik bzw. übergeordneter Entwicklungsziele formuliert und nicht umgekehrt von der Agenda anderer Politiken bestimmt, der sich die Entwicklungspolitik unterordnen müsste. Dieser Anspruch wird in Kapitel 2 begründet.
- *Definition*: Politikkohärenz aus entwicklungspolitischer Sicht bedeutet entsprechend der eingangs gegebenen Erklärung zunächst die Abwesenheit von Inkohärenzen, die vorliegen, wenn andere Politiken die Wirkungen der Entwicklungspolitik beabsichtigt oder unbeabsichtigt beeinträchtigen oder ihren Intentionen zuwiderlaufen. Die weiter gehende Definition versteht Politikkohärenz als Unterstützung der Entwicklungspolitik durch andere Politiken bzw. als Zusammenwirken aller im jeweiligen Kontext relevanten Politiken zur Erreichung übergeordneter Entwicklungsziele.⁹
- *Weitere Präzisierung*: Politikkohärenz ist nicht gleichbedeutend mit Politikkoordinierung, Inkohärenz liegt nicht bereits bei fehlender Koordinierung oder bei Abstimmungsproblemen vor, die häufig auf Auffas-

Delivery" von 2003, vgl. OECD/DAC (2003a) und die *Rome Declaration on Harmonisation* von 2003. Für einen Überblick zum Thema Geberkoordinierung vgl. Ashoff (2004).

- 6 Die Notwendigkeit des *alignment* folgt aus den Prinzipien "Hilfe zur Selbsthilfe" (oder moderner formuliert: "*put the partner country in the driver's seat*") und Eigenverantwortung (*ownership*) der Partner. Danach kann es sich bei Entwicklungszusammenarbeit immer nur um Beiträge der Geber zu den Eigenanstrengungen der Partner handeln.
- 7 Im Englischen wird in diesem Zusammenhang von *development friendliness* oder *commitment to development* gesprochen. Ein aktuelles Beispiel ist der vom *Center for Global Development* (Washington) entwickelte *Commitment to Development Index* (CDI). Vgl. Bird-sall / Roodman (2003).
- 8 Vgl. z.B. OECD/DAC (2002, Kapitel II). Daneben finden sich auch die Begriffe *developmental coherence* z.B. OECD (1999, Teil II) oder *development coherence of rich countries' policies* z.B. OECD Development Centre (2003, 1).
- 9 Ähnlich McLean Hilker (2004, 5): "*Policy Coherence for Development means working to ensure that the objectives and results of a government's (or institution's) development policies are not undermined by other policies of that government (or institution), which impact on developing countries, and that these other policies support development objectives where feasible.*"

sungsunterschieden in Bezug auf Inhalte oder Zuständigkeiten beruhen.¹⁰ Mangel an Koordinierung kann zu Politikinkohärenz führen, muss es aber nicht. Der entscheidende Punkt ist, ob die Wirkungen der Entwicklungspolitik durch andere Politiken auf Grund mangelnder Berücksichtigung entwicklungspolitischer Ziele beeinträchtigt werden.¹¹ Mangelnde Koordinierung zwischen verschiedenen Politiken führt zwar oft zu Ineffizienzen (Informationsverluste, Verzögerungen, Doppelarbeit, Ressourcenverschwendung). Deswegen sind aber nicht automatisch die Wirkungen der Entwicklungspolitik gefährdet. Eine Entscheidung darüber, ob fehlende Koordinierung tatsächlich zu Politikinkohärenz führt, ist letztlich nur durch Prüfung des Einzelfalles möglich, da die Übergänge in der Praxis fließend sein können. Umgekehrt können Entscheidungen, die Politikkohärenz erleichtern sollen, zusätzliche Koordinierungsprobleme aufwerfen.¹²

Hinzuweisen ist noch darauf, dass die Begriffe "Entwicklungspolitik" und "Entwicklungszusammenarbeit" nicht synonym sind. Entwicklungszusammenarbeit ist eine Handlungsebene von Entwicklungspolitik. Näheres dazu findet sich in Kapitel 2.4 und Übersicht 1.

10 Es gibt eine Reihe von Abstimmungsfragen oder -problemen zwischen dem BMZ und anderen Ressorts. Im Verhältnis zum Auswärtigen Amt (AA) gehörten dazu in den letzten Jahren z.B. folgende Punkte: Delegationsleitung bei Verhandlungen im Ausland oder bei internationalen Konferenzen, Zuständigkeit beim Engagement zugunsten des Sicherheitssektors in Entwicklungsländern, Arbeitsteilung zwischen Katastrophenhilfe durch das AA und Aufbauhilfe durch das BMZ, unterschiedliche Einschätzungen der deutschen Haltung gegenüber bestimmten Ländern (wie Iran, Kuba, Nordkorea). Zwischen BMZ und Bundesfinanzministerium (BMF) gibt oder gab es Auffassungsunterschiede z.B. in Bezug auf die Tobin-Steuer, das internationale Insolvenzrecht, die deutsche Beteiligung an Budgetfinanzierung oder die Schwellenwerte für die Beteiligung des BMF an Entscheidungen über Finanzielle und Technische Zusammenarbeit. Das BMZ sieht darüber hinaus einen gestiegenen Koordinierungsbedarf durch die Proliferation operativer EZ-Tätigkeiten anderer Ressorts (z.B. des AA und des Verteidigungsministeriums).

11 Zu Beispielen für entsprechende Inkohärenzen siehe Kapitel 2.1.

12 Ein Beispiel ist die 1996 in den Niederlanden vorgenommene Integration des bis dahin eigenständigen Amtes des Ministers für Entwicklungszusammenarbeit in das Außenministerium. Vgl. dazu Kapitel 6.3.5 und Fußnote 136.

2 Die Begründung des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs

2.1 Die "negative" Begründung: Inkohärenzen zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken

Die entwicklungspolitische Forderung nach mehr Politikkohärenz wird seit langem erhoben und hat ihren Ursprung in zahlreichen Inkohärenzen, die den Erfolg der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) beeinträchtigt haben oder beeinträchtigen. Andere Politiken können die Wirkungen der Entwicklungspolitik in zweifacher Weise beeinträchtigen.

- Im ersten Fall werden entwicklungspolitische Ziele von anderen politischen Interessen überlagert mit der Folge, dass Inkonsistenzen zwischen den erklärten Zielen und der Praxis der EZ entstehen können.¹³ Das Besondere ist hier die unmittelbare Einflussnahme anderer Politiken auf die EZ. Beispiele: Überlagerung der EZ durch außenpolitische, Exportförderungs- und/oder Arbeitsmarktinteressen mit Auswirkungen etwa auf die ländermäßige Allokation der EZ, die Auswahl der Projekte oder die Bedingungen der Hilfe (z.B. Lieferbindung).
- Im zweiten Fall wird EZ im Einklang mit ihren erklärten Zielen durchgeführt, während andere Politiken ihre Wirkungen entweder unmittelbar beeinträchtigen oder ihren Absichten zuwiderlaufen. Beispiele:¹⁴ Importbeschränkungen besonders für Agrar-, aber auch für Industrieprodukte aus Entwicklungsländern; Verzerrung der Weltagrarmärkte auf Grund der Preisstützungs- und Exportsubventionspolitik der Industrieländer mit der Folge, dass die Weltmarktpreise gedrückt werden und die Landwirtschaft vieler Partnerländer verminderte Exporterlöse und/oder eine unfaire Importkonkurrenz hinnehmen muss;¹⁵ Fischereiabkommen, die die Küstenfischerei in Partnerländern bedrohen; Genehmigung von Rüstungsexporten in Entwicklungsländer, in denen die innergesellschaft-

13 Auf den ersten Blick handelt es sich dabei um mangelnde interne Kohärenz der Entwicklungspolitik im obigen Sinne. Da sie aber auf den Einfluss anderer Politiken zurückgeht, fällt sie unter den hier verwendeten Begriff von (externer) Kohärenz. Vgl. Ashoff (1999, 129 und 2002, 1 f.).

14 Ausführlicher dazu Ashoff (2002, 1–2).

15 Nutznießer der Exportsubventionspolitik der Industrieländer sind nur solche Entwicklungsländer, die auch bei unverzerrten Weltmarktpreisen aus strukturellen Gründen (Klima, Wasserknappheit) Nettoimporteure bei Agrarprodukten bleiben.

liche Lage konfliktiv oder die regionale Stabilität gefährdet ist. Dies ist sozusagen der klassische und am häufigsten diskutierte Typus entwicklungspolitischer Inkohärenzen.¹⁶

Es gibt eine Reihe von Versuchen, die Kosten oder die Dimension von Politikinkohärenz zu quantifizieren. Dabei werden entweder die den Entwicklungsländern entgangenen Nutzen (z.B. auf Grund von Lieferbindung¹⁷ oder fehlender Importliberalisierung seitens der Industrieländer¹⁸) geschätzt, oder die Aufwendungen für eine als inkohärent eingestufte Politik (z.B. die Agrarsubventionen in den Geberländern) werden mit der Höhe der Entwicklungshilfeleistungen verglichen.¹⁹ Auch wenn Modellrechnungen etwa der Kosten unterlassener Handelsliberalisierung auf diskussionswürdigen Annahmen beruhen und daher mitunter zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen, sind sie doch geeignet, dafür zu sensibilisieren, dass Politikinkohärenz sehr relevant ist.

Die von entwicklungspolitischer Seite geübte Kritik an den genannten Inkohärenzen hat in den 90er Jahren auch deshalb zugenommen, weil der erhebliche relative und zum Teil absolute Rückgang der öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen (ODA)²⁰ den Druck verstärkt hat, Effizienz und Effektivität der EZ zu verbessern und zu dem Zweck auch auf mehr Politikkohärenz zu

16 Weitere Politikfelder, die unter dem Gesichtspunkt entwicklungspolitischer Kohärenz der Aufmerksamkeit bedürfen, sind z.B. Bestimmungen zu Auslandsinvestitionen, Wissens- und Technologietransfer und Migration. Vgl. OECD (2003).

17 Die OECD verweist auf Schätzungen, denen zufolge Lieferbindung die Kosten von im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellten Gütern und Dienstleistungen um 15 % bis 30 % erhöht. Vgl. OECD (2001).

18 Die Weltbank schätzt den Einkommensgewinn der Entwicklungsländer durch eine vollständige Importliberalisierung der Industrieländer auf 75 Mrd. US \$ und unter Einbeziehung von induzierten Produktivitätssteigerungen auf 124 Mrd. US \$. Vgl. World Bank (2001, 167, 171). Zu früheren Studien vgl. OECD/DAC 1992, 45. Einen aktuellen Überblick über verschiedene Studien zu den Auswirkungen der Agrarpolitik der OECD-Länder auf die Entwicklungsländer gibt Matthews (2004).

19 Die OECD-Staaten subventionierten ihre landwirtschaftlichen Erzeuger im Jahr 2001 mit 231 Mrd. US \$. Vgl. OECD (2002a, 158). Im Vergleich dazu belief sich die Netto-ODA der OECD-Staaten im gleichen Jahr auf 52,3 Mrd. US \$. Vgl. OECD/DAC (2003b, 86).

20 Deutschland: Rückgang der ODA/BNE-Quote von 0,41 % 1990 auf 0,26 % 1999. Vgl. dazu die Statistiken des BMZ in: <http://www.bmz.de/infothek>. Alle DAC-Länder: Rückgang der ODA/BNE-Quote von 0,33 % 1990/91 auf 0,22 % 2000. Vgl. OECD/DAC (2003b, 259).

achten, um die Beeinträchtigung der Entwicklungspolitik durch die negativen Wirkungen anderer Politiken zu verringern.²¹

2.2 Die strategische Begründung: Politikkohärenz als Antwort auf Globalisierungsherausforderungen und als Gebot von *Global Governance*

Die Forderung nach mehr Politikkohärenz hat in Anbetracht der Globalisierung eine neue Begründung erhalten. Globalisierung, verstanden als *"rapide Vermehrung und Verdichtung grenzüberschreitender gesellschaftlicher Interaktionen, die in räumlicher und zeitlicher Hinsicht die nationalen Gesellschaften immer stärker miteinander verkoppeln,"*²² eröffnet Chancen, aber auch Risiken und impliziert in beiderlei Hinsicht erhebliche Herausforderungen. Ihre Bewältigung erfordert Anstrengungen zur politischen Gestaltung der Globalisierung, d.h. zu *Global Governance*.²³ Dazu gehört wesentlich (wenn auch nicht allein), dass die verschiedenen nationalstaatlichen Politiken stärker als in der Vergangenheit zusammenwirken.

Der Grund liegt darin, dass unter den Bedingungen der Globalisierung praktisch alle, auch ursprünglich primär binnenorientierte Politiken zunehmend eine internationale Dimension erhalten.²⁴ Damit verliert die traditionelle Unterscheidung zwischen Innen- und Außenpolitik, die schon seit langem,

21 Vgl. Ashoff (2002, 2).

22 Nohlen (2002, 181). Dabei werden verschiedene Dimensionen unterschieden, insbesondere die ökonomische, ökologische, soziale, kulturelle und politische Dimension.

23 Vgl. ausführlich zum Begriff *Global Governance*: Deutscher Bundestag (2002, 415–455).

24 *"Derzeit sind in den Bundesministerien 336 Referate mit internationalen Aufgaben befasst, davon 281 mit Problemstellungen, die auch über die 'europäische Innenpolitik' hinausreichen. Zum Vergleich: das AA verfügt über 74 Referate. Zudem ist zu beobachten, dass internationale Aufgaben in höheren Hierarchieebenen (Abteilungen, Unterabteilungen) verankert werden. Die Fachministerien übernehmen vielfältige operative Aufgaben der internationalen Kooperation: dazu gehören die Mitarbeit in internationalen Organisationen, Gremien und Regimen sowie die Teilnahme an internationalen Konferenzen und dichte Beziehungen zu korrespondierenden Ressorts anderer Länder. Im Verlauf der Weltkonferenzen der 90er Jahre lag die Delegationsleitung nur einmal beim AA (Menschenrechtskonferenz in Wien, 1993), in allen anderen Fällen bei den jeweiligen Fachressorts. Faktisch ist somit jedes Fachministerium zum 'Außenministerium' des von ihm bearbeiteten Politikfeldes geworden."* Messner (2002, 10 f).

insbesondere im Zuge der europäischen Integration, unscharf geworden ist, weiter an Berechtigung.

Vor diesem Hintergrund hat die vom Deutschen Bundestag im Dezember 1999 eingesetzte Enquete-Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft" in ihrem Schlussbericht von Mai 2002 die Empfehlung formuliert:²⁵

"Die internationale Handlungsfähigkeit der Bundesregierung ist eine unabdingbare Voraussetzung für die aktive Gestaltung der Globalisierung. Sie ist eng gekoppelt an ein hohes Maß von Kohärenz aller Politikbereiche, die sich mit internationalen Fragen beschäftigen. Die Enquete-Kommission empfiehlt der Bundesregierung, bereits bestehende Konzepte zur Schaffung von mehr Kohärenz zu stärken, sowie darüber hinaus gehende Ansätze zu identifizieren und umzusetzen."

2.3 Die inhaltlich-programmatische Begründung: Leitbild nachhaltiger Entwicklung und *Millennium Declaration*

Streng genommen ist mit den beiden vorstehenden Begründungen der Forderung nach mehr Politikkohärenz noch nichts über die Richtung des Kohärenzanspruchs gesagt. Die erwähnten Inkohärenzen sind zwar entwicklungspolitisch bedauerlich, sie sind dies aber nicht notwendigerweise aus der Sicht anderer Politiken, für die sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis inkohärenter Politiken anders darstellen mag. Mehr Politikkohärenz als Gebot von *Global Governance* sagt ebenfalls noch nichts über die gemeinsame Zielrichtung und damit über die Beiträge der verschiedenen Politiken aus.

Mit welchem Recht fordert Entwicklungspolitik von anderen Politiken mehr Entwicklungsorientierung? Nach dem Motto "Kohärenz ist keine Einbahnstraße" könnte man auch umgekehrt von Entwicklungspolitik die Berücksichtigung anderer politischer Ziele verlangen, also z.B. einen Beitrag zur Förderung deutscher Exporte und Arbeitsplätze. Schließlich ist Entwicklungspolitik in die Kabinettsdisziplin eingebunden und unterliegt wie alle Politiken dem grundgesetzlichen Auftrag, deutschen Interessen zu dienen.²⁶ Läuft Entwicklungspolitik also bei der Forderung nach mehr Kohärenz in eine Falle?

25 Empfehlung 10–2; vgl. Deutscher Bundestag (2002, 421).

26 Amtseid jedes Ministers nach Art. 64 und 56 des Grundgesetzes.

Das ist nicht der Fall, wenn es übergeordnete Ziele gibt, die als Leitlinie für die Bestimmung der Kohärenzbeiträge verschiedener Politiken dienen können. Hier hat es erhebliche Fortschritte gegeben.

- Die Globalisierung und die mit ihr verbundenen zunehmenden grenzüberschreitenden, regionalen und globalen Auswirkungen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Handelns haben die grundsätzliche Frage nach der Zukunftsfähigkeit der Weltgesellschaft aufgeworfen. Nachhaltige Entwicklung, die eben diese Zukunftsfähigkeit sichern soll, ist deshalb zum obersten Leitbild von *Global Governance* geworden,²⁷ aus dem sich eine globale Mitverantwortung aller Politiken ergibt.
- Insbesondere die Weltkonferenzen der 90er Jahre wie die Konferenz für Umwelt und Entwicklung von Rio de Janeiro 1992, die Weltmenschrechtskonferenz von Wien 1993 oder der Weltsozialgipfel von Kopenhagen 1995 sowie die verschiedenen Folgekonferenzen haben das Leitbild nachhaltiger Entwicklung spezifiziert und wichtige international anerkannte Zielbestimmungen für die Gestaltung globaler Entwicklung gegeben (z.B. ökologische Nachhaltigkeit, Achtung der Menschenrechte), die alle Politiken mit berücksichtigen müssen.
- Die anlässlich des Millennium-Gipfels der Vereinten Nationen im September 2000 verabschiedete, von 189 Staaten angenommene *Millennium Declaration* sieht in der positiven Gestaltung der Globalisierung die zentrale Herausforderung der Staatengemeinschaft²⁸ und hat dazu für wichtige Bereiche²⁹ früher im UN-Rahmen vereinbarte Ziele bekräftigt bzw. hervorgehoben, darunter die *Millennium Development Goals* (MDGs),³⁰ die hinsichtlich des angestrebten Zustands, des Zeithorizontes, der Operationalisierung mit Hilfe von Indikatoren und des Monitorings der Zielerreichung am weitesten konkretisiert wurden. Die Ziele

27 "Das wichtigste programmatische Ziel einer Global Governance-Politik ist es, der sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit eine konkrete Gestalt zu geben (...)." Deutscher Bundestag (2002, 419).

28 "We believe that the central challenge we face today is to ensure that globalization becomes a positive force for all the world's people." United Nations (2000, 2).

29 Die Bereiche sind: "peace, security, and disarmament", "development and poverty reduction", "protecting our common environment", "human rights, democracy and good governance", "protecting the vulnerable", "meeting the special needs of Africa" und "strengthening the United Nations". Vgl. United Nations (2000).

30 Die MDGs finden sich im Kapitel "Development and poverty eradication" der *Millennium Declaration* und wurden im Bericht des UN-Sekretariats zur Umsetzung der *Declaration* operationalisiert. Vgl. UN (2001).

bedeuten eine gemeinsame, wenngleich unterschiedliche Verantwortung für Entwicklungs- und Industrieländer. Dazu gehört der Erklärung zufolge, die globalen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass sie den Bedürfnissen der Entwicklungs- und Transformationsländer gerecht werden, eine Aufgabe vor allem für die Industrieländer. MDG 8 "*Develop a global partnership for development*" ist spezifischer und sieht u.a. besseren Marktzugang für Agrar- und Industriegüterexporte der Entwicklungsländer in den OECD-Staaten vor, d.h. eine entwicklungspolitisch kohärentere Handels- und Agrarpolitik.

2.4 Das Zielsystem des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs und seine Einordnung

Es gibt also eine Legitimation für die Forderung nach mehr Politikkohärenz aus entwicklungspolitischer Sicht. Um die Reichweite und auch die Grenzen des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs genauer zu bestimmen, ist es notwendig, das Zielsystem zu verdeutlichen, aus dem er sich herleitet und in das er sich einordnet. Es lässt sich an Hand der *Millennium Declaration* und der grundlegenden Aussagen zur deutschen Entwicklungspolitik beschreiben, wie sie im Elften Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung formuliert wurden, und ist in Übersicht 1 dargestellt. Daraus lassen sich folgende Aussagen ableiten:

- Entwicklungspolitik ist Teil von *Global Governance* bzw. globaler Strukturpolitik, die dem Oberziel globaler Zukunftssicherung und nachhaltiger Entwicklung verpflichtet ist. Dieses Oberziel ist nach der *Millennium Declaration* mehrdimensional. Es umfasst insbesondere Frieden und Sicherheit, Entwicklung und Armutsbekämpfung, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sowie Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung.
- Entsprechend ist die Verfolgung des Oberziels nicht nur eine Aufgabe der Entwicklungspolitik, sondern auch der Sicherheitspolitik, der globalen Umweltpolitik sowie der Menschenrechtspolitik und Demokratieförderung. Entwicklungspolitik ordnet sich hier auf gleicher Ebene ein.

| | | | | | | |
|--|--|---|--|--|--|--|
| <p>Übersicht 1: Einordnung der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in das Zielsystem von <i>Global Governance</i></p> | <p>Oberziel: Globale Zukunftssicherung und nachhaltige Entwicklung als Aufgabe von <i>Global Governance</i> bzw. globaler Strukturpolitik <i>"We believe that the central challenge we face today is to ensure that globalization becomes a positive force for all the world's people."</i> <i>"Entwicklungspolitik leistet einen entscheidenden Beitrag zu globaler Zukunftssicherung und nachhaltiger Entwicklung."</i> Wesentliche Politikbereiche zur Erreichung des Oberziels laut <i>Millennium Declaration</i> (MD)**</p> | | <p>"Peace, security and disarmament" (Kapitel II der MD) (Sicherheitspolitik)</p> | <p>"Development and poverty eradication" (Kapitel III der MD) (Entwicklungspolitik) Konkretisierung: Millennium Development Goals (MDGs)</p> | <p>"Protecting our common environment" (Kapitel IV der MD) (Globale Umweltpolitik)</p> | <p>"Human rights, democracy and good governance" (Kapitel V der MD) (Menschenrechtspolitik und Demokratieförderung)</p> |
| | <p>Ziel: Armutsbekämpfung (<i>"Die Armutsbekämpfung ist eine überwältigende Aufgabe auch der deutschen Entwicklungspolitik"</i>)** Zieldimensionen:**</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>"Soziale Gerechtigkeit: armutsmindernde Rahmenbedingungen und sozialer Ausgleich;</i> • <i>wirtschaftliche Leistungsfähigkeit: armutsorientiertes Wachstum und wirtschaftliche Zusammenarbeit;</i> • <i>politische Stabilität: Frieden, Menschenrechte und Demokratie, Gleichberechtigung;</i> • <i>ökologisches Gleichgewicht: Bewahren der natürlichen Ressourcen als Lebensgrundlage."</i> <p>Wichtige Handlungsfelder:**</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>"Reform der internationalen Strukturen durch Gestaltung globaler Rahmenbedingungen und internationaler Regelwerke;</i> • <i>Verbesserung der Strukturen in den Partnerländern durch Entwicklungszusammenarbeit**** vor Ort;</i> • <i>Verbesserung der Strukturen im Inland durch Aufklärungs- und Kohärenzarbeit."</i> | <p>* UN Millennium Declaration (United Nations, 2000)</p> | <p>** Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung (BMZ, 2001a, 60 ff.);</p> | <p>*** Die weiteren Kapitel der Millennium Declaration (VI <i>"Protecting the vulnerable"</i>, VII <i>"Meeting the special needs of Africa"</i>, VIII <i>"Strengthening the United Nations"</i>) lassen sich konzeptionell unter die vier hier genannten Politikbereiche subsumieren bzw. ziehen</p> | <p>**** Schlussfolgerungen für die UN. Der Bereich <i>"Development and poverty eradication"</i> wurde nur aus Platzgründen breiter dargestellt (nicht weil er wichtiger als die anderen drei Politikbereiche ist).</p> | <p>***** Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist ein Teil, d.h. eine von drei Handlungsebenen der Entwicklungspolitik und nicht ihr Synonym.</p> |

- Aus dem gemeinsamen Oberziel der vier Politikbereiche ergeben sich wechselseitige Kohärenzansprüche. Entwicklungspolitik kann aus ihrem Verständnis des Oberziels, ihrem Beitrag zu dessen Erreichung und ihren Erfahrungen Kohärenzforderungen an die anderen drei Politikbereiche, etwa Sicherheitspolitik, stellen³¹ und tut dies auch. So hat der "erweiterte Sicherheitsbegriff" der Bundesregierung auch eine originär entwicklungspolitische Dimension.³² Gleichzeitig muss sich Entwicklungspolitik aber auch den Kohärenzforderungen der anderen drei genannten Politikbereiche stellen. Dies erfordert eine Verständigung über die inhaltliche Konkretisierung des Oberziels, was nicht allein eine konzeptionelle Frage, sondern letztlich eine Frage der Definition von Interessen und damit ein Prozess politischer Aushandlung ist.
- Beispiele für die Einbindung der Entwicklungspolitik in das komplexe Zielsystem von Sicherheit und Entwicklung sind das Gesamtkonzept der Bundesregierung "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" vom 7.4.2000,³³ der darauf aufbauende Aktionsplan der Bundesregierung "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" vom 12.5.2004³⁴ und die vom Europäischen Rat am 13.12.2003 verabschiedete Europäische Sicherheitsstrategie ("Solana-Strategie").³⁵ Der Grundgedanke lautet "ohne Sicherheit keine Entwicklung und ohne Entwicklung keine nachhaltige Sicherheit".³⁶ Daraus

31 In der Logik der hier vorgestellten Zielhierarchie ist dies sozusagen der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch "ersten Grades".

32 Vgl. dazu z.B. das Gesamtkonzept der Bundesregierung "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" vom 7.4.2000: *"Ausgangspunkt für Maßnahmen der Krisenprävention, der Konfliktbeilegung und der Konsolidierung in der Nachkonfliktphase ist ein erweiterter Sicherheitsbegriff, der politische, ökonomische, ökologische und soziale Stabilität umfasst. Grundlage dafür sind die Achtung der Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit, partizipatorische Entscheidungsfindung, Bewahrung natürlicher Ressourcen, Entwicklungschancen in allen Weltregionen und die Nutzung friedlicher Konfliktlösungsmechanismen."* Bundesregierung (2000).

33 Vgl. Bundesregierung (2000).

34 Vgl. Bundesregierung (2004).

35 Vgl. Europäischer Rat (2003).

36 *"Frieden und Stabilität sind Voraussetzungen für Entwicklung und Wohlstand. Umgekehrt können diese ohne Entwicklung nicht nachhaltig sein."* Bundesregierung (2004, 1) *"In vielen Teilen der Dritten Welt rufen Armut und Krankheiten unsägliches Leid wie auch dringende Sicherheitsprobleme hervor. (...) Sicherheit ist eine Vorbedingung von Entwicklung. (...) Eine Reihe von Ländern und Regionen bewegen sich in einem Teufelskreis von Konflikten, Unsicherheit und Armut."* Europäischer Rat (2003, 2).

folgt, dass zur Schaffung von Sicherheit Entwicklungszusammenarbeit mit anderen zivilen und militärischen Instrumenten zusammenwirken muss.³⁷

- Entwicklungspolitik hat als überwältigende Aufgabe Armutsbekämpfung. Dieses Ziel hat vier wesentliche Dimensionen (soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, politische Stabilität, ökologisches Gleichgewicht). In jeder dieser Dimensionen ist Entwicklungspolitik einerseits auf die anderen drei in der *Millennium Declaration* genannten Politikbereiche angewiesen (z.B. ohne Sicherheit keine Entwicklung) und leistet umgekehrt Beiträge zu deren Bemühungen (z.B. Beiträge zur Konfliktprävention und damit Sicherheit).
- Armutsbekämpfung ist zwar die überwältigende Aufgabe der Entwicklungspolitik, aber nicht oder nur eingeschränkt zu erreichen, wenn andere Politiken diesem Ziel zuwiderlaufen. So wie Armut multiple Ursachen hat, so können andere Politiken (z.B. Handels-, Agrar- oder Migrationspolitik) zur Verschärfung der Armut oder aber zu ihrer Verringerung beitragen. Andere Politiken haben demnach eine Mitverantwortung, die sich letztlich aus dem Oberziel der globalen Zukunftssicherung ergibt. Armutsbekämpfung ist daher nicht die alleinige Verpflichtung der Entwicklungspolitik, sondern eine Querschnittsaufgabe vieler Politiken.³⁸
- Entwicklungspolitik hat drei Handlungsebenen: die internationale Ebene (Gestaltung der globalen Rahmenbedingungen), die Ebene der Partnerländer (Verbesserung der dortigen Strukturen durch Entwicklungszusammenarbeit) und die Inlandsebene (Aufklärungs- und Kohärenzarbeit). Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist also nicht gleichbedeutend mit Entwicklungspolitik, sondern ein Teil von ihr und wird in der vorliegenden Studie in diesem Sinne verstanden.
- Die Zuständigkeit für Entwicklungspolitik ist in der Bundesregierung nicht auf das BMZ beschränkt. Das Oberziel globaler Zukunftssicherung

37 *"Zivile Krisen- und Konfliktbewältigung erfordert eine national und international koordinierte, auf die jeweilige Situation zugeschnittene Gesamtstrategie, die Instrumente insbesondere der Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Finanz-, Wirtschafts- Umwelt-, Kultur- und Rechtspolitik verzahnt."* Bundesregierung (2000). *"Die Herausforderung besteht nun darin, die verschiedenen Instrumente und Fähigkeiten, darunter die europäischen Hilfeprogramme und den Europäischen Entwicklungsfonds, die militärischen und zivilen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten und andere Instrumente zu bündeln."* Europäischer Rat (2003, 2, 13).

38 Dies ist in der Zielhierarchie der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch "zweiten Grades".

definiert ohnehin eine Gesamtverantwortung der Bundesregierung, insbesondere der vier in Übersicht 1 genannten Politikbereiche. Aber auch Entwicklungspolitik als Teil globaler Strukturpolitik ist wie erwähnt auf kohärente Beiträge anderer Politiken angewiesen. Allerdings hat innerhalb der Bundesregierung das BMZ die Federführung für Entwicklungspolitik.³⁹ Nur der Vollständigkeit halber sei daran erinnert, dass auch EZ im oben definierten Sinne nicht allein vom BMZ wahrgenommen wird; bekanntlich leisten verschiedene andere Ressorts und auch die Bundesländer Beiträge zur EZ, wie sie vom Entwicklungshilfesausschuss der OECD (DAC) als ODA anerkannt wird.

- Die Kernkompetenz des BMZ liegt im Bereich der Entwicklungspolitik entsprechend der in Übersicht 1 veranschaulichten Einordnung der Entwicklungspolitik in das Zielsystem globaler Strukturpolitik, ihrer überwölbenden Aufgabe der Armutsbekämpfung, ihrer vier Zieldimensionen und ihrer drei Handlungsebenen.

2.5 Grenzen der Entwicklungspolitik bei der Vertretung ihres Kohärenzanspruchs

Aus dem dargestellten Zielsystem folgt einerseits, dass Entwicklungspolitik einen doppelten Kohärenzanspruch gegenüber anderen Politiken hat: in Bezug auf die inhaltliche Konkretisierung und die praktischen Bemühungen zur Erreichung des Oberziels globaler Zukunftssicherung und nachhaltiger Entwicklung und in Bezug auf die Konkretisierung und Verwirklichung ihres eigenen überwölbenden Ziels der Armutsbekämpfung. Andererseits obliegen Konkretisierung und Umsetzung des Oberziels nicht allein der Entwicklungspolitik; sie ordnet sich auf dieser Ebene vielmehr ein in das Bemühen der anderen Politiken. Auch Armutsbekämpfung ist zwar prioritär, aber nicht allein Aufgabe der Entwicklungspolitik; andere Politiken können und müssen dazu beitragen.

Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch bedeutet also nicht etwa, dass Entwicklungspolitik zum alleinigen Normgeber für alle anderen Politiken avanciert. Dies lässt sich noch weiter begründen:

39 Dies kommt etwa darin zum Ausdruck, dass die an den Bundestag gerichteten Berichte zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung oder das vom Bundeskabinett verabschiedete Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung vom BMZ erarbeitet und dann im Ressortkreis abgestimmt wurden.

- Da Entwicklungspolitik weder hinsichtlich des Oberziels, noch hinsichtlich ihres eigenen überwölbenden Ziels der Armutsbekämpfung die alleinige Verantwortung hat, hat sie auch nicht die alleinige konzeptionelle Zuständigkeit oder gar die Definitionsmacht, wenn es um die Erreichung des Oberziels und auch des Armutsziels (sowie der konkreter formulierten MDGs) geht. Andere Politiken müssen entsprechend ihrer Mitverantwortung auch konzeptionelle Antworten geben. Allerdings hat Entwicklungspolitik auf Grund ihres expliziten Auftrags insbesondere hinsichtlich der Armutsbekämpfung und ihrer Erfahrungen eine besondere programmatische Rolle bei der Sensibilisierung anderer Politiken im Hinblick auf mehr entwicklungspolitische Kohärenz.
- Entwicklungspolitik hat keineswegs bereits alle Antworten darauf, ob, wann und inwieweit andere Politiken entwicklungspolitisch kohärent sind. Dies ist aus Gründen, auf die in Kapitel 4 eingegangen wird, nicht der Fall, bedeutet aber für Entwicklungspolitik die Aufgabe, den Wirkungen anderer Politiken auf die Entwicklung in den Partnerländern und auf die globale Entwicklung besondere Aufmerksamkeit zu widmen, um gegebenenfalls von anderen Politiken mehr Kohärenz inhaltlich begründet fordern zu können. Dies ist mitunter eine schwierige Aufgabe.
- Jede Politik verfolgt eigene Ziele, die in demokratisch verfassten, pluralistischen Gesellschaften Ausdruck politischer Willensbildung unter Bedingungen konkurrierender Interessen sind. Deswegen ist der Hinweis, dass sich das entwicklungspolitische Kohärenzgebot nicht allein aus Zielen der Entwicklungspolitik als einer von zahlreichen Politiken, sondern aus übergeordneten Entwicklungszielen ableitet, so wichtig. Hierbei sind aber zwei Aspekte zu beachten:
 - Die übergeordneten Entwicklungsziele, wie sie beispielsweise in der *Millennium Declaration* formuliert oder bekräftigt wurden, sind nicht soweit ausformuliert und operationalisiert, dass sich daraus bereits in jedem Falle genaue entwicklungspolitische Handlungsanweisungen oder gar präzise Kohärenzforderungen an andere Politiken ableiten ließen.⁴⁰ Wenn Entwicklungspolitik sich aber als Sachwalter der übergeordneten Entwicklungsziele versteht und sich um die Ausformulierung und Operationalisierung bemüht, wird sie eben tenden-

40 Dies lässt sich an den MDGs verdeutlichen. Während MDG 8 ("Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft") mit dem Unterziel 13 "zoll- und quotenfreier Zugang der Exporte von LLDCs zu den Industrieländermärkten" eine konkrete Vorgabe für die Handelspolitik formuliert, enthält MDG 1 ("Halbierung des Anteils der in extremer Armut lebenden Menschen bis 2015") keine entsprechenden Vorgaben für andere Politiken.

ziell doch als eine Politik unter anderen wahrgenommen, gegenüber der andere Politiken unter Umständen ihre jeweiligen Ziele als im Prinzip genauso legitim darstellen.

- Andere Politiken machen zum Teil ebenfalls übergeordnete Ziele geltend, z.B. Umweltschutz- oder Verbraucherschutzinteressen, die von allen Politiken zu beachten sind, auch von solchen, die die Entwicklungsländer betreffen, also auch von der Entwicklungspolitik.⁴¹ Es gibt aber keine vorab definierte Hierarchie der verschiedenen übergeordneten Ziele. Hier ist es vielmehr notwendig, die jeweiligen Zielsysteme auszuformulieren und im konkreten Fall einen inhaltlichen und politischen Konsens über die Prioritäten herzustellen.

Aus beiden Gründen sollte es nicht überraschen, wenn andere Politiken erklären, dass ihre Ziele nicht einfach unter die Ziele der Entwicklungspolitik subsumiert werden können. Hier bedarf es der Sensibilisierung anderer Politiken in Bezug auf Begründung und Inhalt des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs. Verlangt werden kann und muss, dass andere Politiken die Entwicklungschancen der Partnerländer und globale Entwicklungsziele als ihre *Mit*verantwortung begreifen und, angesichts zahlreicher Inkohärenzen, *stärker* als bisher berücksichtigen. Dies erfordert inhaltliche Überzeugungsarbeit und letztlich politische Aushandlung. Auf der anderen Seite muss sich auch die Entwicklungspolitik auf der Ebene übergeordneter Ziele dem Diskurs über die Geltungsansprüche konkurrierender Werte stellen. Einseitige Kohärenzfor-

41 Dazu zwei Beispiele:

- Der im April 2003 unter Federführung des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) vorgelegte "Aktionsplan Verbraucherschutz" der Bundesregierung stellt einleitend fest: "*Die Bundesregierung bezieht mit dem 'Aktionsplan Verbraucherschutz' verbraucherpolitische Aspekte systematisch in alle Politikbereiche ein. (...) Verbraucherpolitik hat auch eine globale Dimension. Hier ist die Politik gefordert, auf allen Ebenen – national, EU-weit und international – Rahmenbedingungen für eine Entwicklung zu setzen, die die Verbraucherinteressen angemessen berücksichtigt.*" BMVEL (2003, 1, 2).
- In Art. III-119 und III-120 des Vertrags über eine Verfassung für Europa ist festgelegt, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes und des Verbraucherschutzes in allen Politiken der Union (zu denen auch die gemeinschaftliche Entwicklungszusammenarbeit gehört) berücksichtigt werden müssen. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten (2004).

derungen der Entwicklungspolitik wären auf dieser Ebene nicht ohne moralische und politische Überheblichkeit.⁴²

3 Die Anerkennung des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs durch die Bundesregierung auf nationaler und internationaler Ebene

Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch ist nicht nur, wie dargelegt, wohl begründet. Die Bundesregierung hat ihn auch ausdrücklich anerkannt, und zwar auf nationaler wie auf internationaler Ebene.⁴³ Wichtig hierbei ist die Anerkennung des Kohärenzanspruchs nicht nur durch das BMZ, wiewohl es Teil der Bundesregierung ist, sondern durch die Bundesregierung insgesamt, d.h. auf KabinettsEbene, die alle Politiken betrifft. Diese Ebene steht im Folgenden im Vordergrund.⁴⁴

42 Vgl. Siebold (1998, 13).

43 Soweit der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch in ratifikationsbedürftigen Rechtsakten wie dem Vertrag über die Europäische Union verankert ist, ist er auch vom Parlament anerkannt worden.

44 Nach Art. 65 Grundgesetz (GG) leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung (Ressortprinzip). Er tut dies allerdings im Rahmen der vom Bundeskanzler bestimmten Richtlinien der Politik (Kanzlerprinzip) und als Mitglied der Bundesregierung (Kabinettsprinzip; Art. 62 GG). Nach § 19 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) arbeiten diese *"in Angelegenheiten, die die Geschäftsbereiche mehrerer Bundesministerien berühren, (zusammen), um die Einheitlichkeit der Maßnahmen und Erklärungen der Bundesregierung zu gewährleisten"* (BMI 2000). Das bedeutet im vorliegenden Kontext, dass der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch, soweit er vom BMZ erhoben wird, zunächst dessen Ressortsicht und Ressortverantwortung widerspiegelt. Andererseits handelt das BMZ dabei als Teil der Bundesregierung und stimmt sich insbesondere bei Beschlüssen und Erklärungen auf internationaler Ebene (wie im für Entwicklungspolitik zuständigen Ministerrat der EU, im Entwicklungshilfesausschuss der OECD oder im Rahmen der Vereinten Nationen) zuvor im Ressortkreis ab. Kohärenzforderungen des BMZ, vor allem wenn sie Teil internationaler entwicklungspolitischer Beschlüsse und Erklärungen sind, stellen daher nicht nur die Partikularsicht des BMZ dar, sondern auch die Auffassung der in die Abstimmung einbezogenen Ressorts. Da es bei der Kohärenzthematik aber gerade um das zum Teil konfliktive Verhältnis zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken geht, hat die explizite Anerkennung des entwicklungspolitischen Kohärenzgebotes durch den Bundeskanzler oder die Bundesregierung politisch ein besonderes Gewicht.

3.1 Nationaler Rahmen

Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch wird nicht nur vom BMZ in vielfältiger Weise vertreten, z.B. in Ressortgesprächen, Erklärungen der BMZ-Leitung, in Parlamentsdebatten oder in Grundsatzdokumenten,⁴⁵ er ist auch wiederholt von der Bundesregierung prominent bekräftigt worden, insbesondere:

- im Zehnten Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag von 1995,⁴⁶
- im Elften Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag von 2001,⁴⁷
- im Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung zur Armutsbekämpfung (AP 2015) vom 4.4.2001,⁴⁸

45 Ein Beispiel für Grundsatzdokumente ist die Entwicklungspolitische Konzeption des BMZ von 1996, die in Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit feststellt: *"Als Teil einer Gesamtpolitik ist ihr Erfolg davon abhängig, dass sie mit anderen Politiken wie der Außenpolitik, der Außenwirtschafts- und Handelspolitik, der Finanzpolitik, der Umwelt- und Landwirtschaftspolitik kohärent zusammenwirkt."* BMZ (1996, 2).

46 *"Die Selbsthilfe [der EL] wird in vielen Bereichen ganz wesentlich durch eine widerstandsfähige, kohärente Gesamtpolitik der IL gefördert. (...) Insofern sind gleichgerichtete Anstrengungen in allen Politikbereichen, die die EL berühren, erforderlich. Dies gilt u.a. für die Sicherheitspolitik, die Außenwirtschafts- und internationale Finanzpolitik sowie die Landwirtschafts- und Umweltpolitik."* BMZ (1995, 47).

47 Der Elfte Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung widmet dem Thema Politikkohärenz zwei Kapitel (Kapitel 2.1.2.3: "Verbesserung der Strukturen im Inland durch Aufklärungs- und Kohärenzarbeit" und Kapitel 2.2.12 "Inlandsarbeit zur Stärkung der entwicklungspolitischen Kohärenz") und stellt u.a. fest: *"Aber auch die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse und Politiken im eigenen Land müssen nachhaltige Entwicklung bei uns und in den Partnerländern ermöglichen. Die Bundesregierung bekennt sich daher zu einer entwicklungspolitisch kohärenten Gesamtpolitik und setzt sie um."* BMZ (2001a, 67 f.).

48 *"Die Bundesregierung setzt sich für die Kohärenz aller Politikfelder hinsichtlich des Ziels der Armutsbekämpfung ein und wird hierauf auch auf europäischer Ebene und im Rahmen der OECD hinwirken."* BMZ (2001b, 2). *"Die Bundesregierung wird sich in der OECD weiter mit Nachdruck dafür einsetzen, dass die zentrale Aufgabe der Armutsbekämpfung im Rahmen eines kohärenten und damit umfassenden politischen Ansatzes in Angriff genommen wird, der Synergien vor allem zwischen der Umwelt- und Landwirtschaftspolitik, dem Handel, der Wissenschaft und Technologie sowie der Wirtschafts- und Finanzpolitik schafft. Auch in der EU strebt die Bundesregierung eine entwicklungsfreundliche Gestal-*

- in der "Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland" der Bundesregierung von 2002.⁴⁹

Zu erwähnen ist auch der Koalitionsvertrag der gegenwärtigen Regierungskoalition vom 16.10.2002, der im Abschnitt "Globale Gerechtigkeit und Entwicklungszusammenarbeit" die Absicht der Bundesregierung formuliert, sich für die Umsetzung einer Reihe von Reformen einzusetzen, die von Entwicklungspolitikern seit langem unter Kohärenzgesichtspunkten gefordert werden.⁵⁰

3.2 EU-Rahmen

Das entwicklungspolitische Kohärenzgebot wurde erstmals juristisch verankert im Vertrag von Maastricht (1992) bzw. Amsterdam (1997) über die Europäische Union.⁵¹

"Die Gemeinschaft berücksichtigt die Ziele [ihrer Entwicklungspolitik] bei den von ihr verfolgten Politiken, welche die Entwicklungsländer berühren können." (Art. 178 EG-Vertrag von Amsterdam).

tung der gemeinschaftlichen Handels- und Agrarpolitik an. Sie wird die Kohärenz aller Politikbereiche einfordern." Ebenda, 15 f.

- 49 *"Armutsbekämpfung ist daher für die Bundesregierung wichtiger Teil ihrer gesamten Politik, die auf globale Friedens- und Zukunftssicherung ausgerichtet ist."* Bundesregierung (2002, 204).
- 50 Z.B. erweiterter Marktzugang für Entwicklungsländer und Überwindung der unfairen Konkurrenz durch Exportsubventionen der Industrieländer gegenüber den Ländern des Südens. Der Koalitionsvertrag enthält zwar anders als die Koalitionsvereinbarung der vorigen Bundesregierung vom 20.10.1998 keine explizite Absichtserklärung zur Sicherstellung entwicklungspolitischer Kohärenz mit anderen Ressorts, er betont jedoch die Notwendigkeit, die Weltwirtschaftsordnung in zahlreichen Punkten zu reformieren, um *"die Entwicklungsmöglichkeiten aller Länder im Rahmen der Globalisierung zu erhöhen und die Risiken von Instabilität, sozialen Spannungen und der Verschwendung natürlicher Ressourcen zu mindern."* Vgl. Koalitionsvertrag (2002) und Koalitionsvereinbarung (1998).
- 51 Nach dem Vertrag von Maastricht (geändert durch den Vertrag von Amsterdam) beruht die EU auf drei Säulen: dem Vertrag über die Europäische Gemeinschaft (EG), den Bestimmungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union (enthalten im EU-Vertrag) und den Bestimmungen zur Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik (ebenfalls enthalten im EU-Vertrag). Der Vertrag von Nizza von Dezember 2000 (in Kraft getreten am 1.2.2003) berührt die Entwicklungspolitik nicht.

Dieser Artikel gilt zwar formal nur für das Verhältnis zwischen der Entwicklungspolitik und anderen Politiken der Gemeinschaft und nicht analog für die Mitgliedsländer der EU (die sich allerdings nach Art. 10 des EG-Vertrages gemeinschaftsfreundlich verhalten müssen). Er ist auch eher zurückhaltend formuliert⁵² und im Kontext des EU-Vertrages nicht ganz eindeutig, weil es neben dem entwicklungspolitischen Kohärenzgebot nach Art. 178 EG-Vertrag noch ein allgemeines außenpolitisches Kohärenzgebot nach Art. 3 EU-Vertrag gibt, in das sich die Entwicklungspolitik einordnet.⁵³ Dennoch stellt Art. 178 eine wichtige Berufungsgrundlage dar, weil mehrere Politiken, die entwicklungspolitische Inkohärenzen aufweisen, in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen (gemeinsame Handels-, Agrar- und Fischereipolitik).⁵⁴

Im Vertrag über eine Verfassung für Europa⁵⁵ (Europäische Verfassung) ist das entwicklungspolitische Kohärenzgebot des Vertrags von Maastricht/Amsterdam erhalten geblieben bzw. indirekt noch gestärkt worden. Dass es dazu gekommen ist, ist auch auf ein Positionspapier zurückzuführen, das die für Entwicklungspolitik zuständigen Regierungsmitglieder von sieben EU-Mitgliedsstaaten, darunter Deutschland, im Mai 2003 an den mit der Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs beauftragten Europäischen Konvent gerichtet haben.⁵⁶ Das Papier betonte die wichtige Rolle der Entwicklungspolitik in den auswärtigen Beziehungen der Union und forderte u.a. wie schon im Vertrag von Maastricht und Amsterdam die explizite Aufnahme des entwicklungspolitischen Kohärenzgebotes in den Verfassungstext.

52 Der EG-Vertrag von Amsterdam enthält in Art. 6 ein deutlicheres umweltpolitisches Kohärenzgebot: *"Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der (...) Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden."* Diese Bestimmung ist unverändert in den Vertrag über eine Verfassung für Europa (Art. III-119) übernommen worden. Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten (2004).

53 *"Die Union achtet insbesondere auf die Kohärenz aller von ihr ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen im Rahmen ihrer Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik."* Art. 3 EU-Vertrag von Amsterdam.

54 Der Entwicklungsministerrat und die EU-Kommission haben das entwicklungspolitische Kohärenzgebot wiederholt bekräftigt, so z.B. in einer gemeinsamen Erklärung im November 2000. Vgl. Presseerklärung zur 2304. Sitzung des EU-Ministerrates "Entwicklung" vom 20.11.2000, Ziff. 39; <http://www.ue.eu.int/Newsroom>.

55 Konsolidierte Fassung vom 29.10.2004 Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten (2004).

56 Europäischer Konvent (2003).

In Art. III-316 Abs. 1 der Europäischen Verfassung heißt es:

"Hauptziel der Unionspolitik [in der Entwicklungspolitik] ist die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut. Bei der Durchführung der politischen Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, trägt die Union den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung."

Dies entspricht dem geltenden Amsterdam-Vertrag.

Die Europäische Verfassung enthält ähnlich wie der Vertrag von Amsterdam ein allgemeines Kohärenzgebot⁵⁷ und ein Kohärenzgebot im Bereich des auswärtigen Handelns der Union.⁵⁸ Neu ist allerdings die Bestimmung der Verfassung, dass die Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union den Rahmen für die Entwicklungszusammenarbeit der Union bilden (Art. III-316 Abs. 1).

Auf den ersten Blick erscheint dies unter dem Gesichtspunkt entwicklungspolitischer Kohärenz als Schwächung der Entwicklungszusammenarbeit.⁵⁹ Zu beachten ist aber, dass das auswärtige Handeln der Union anders als im Amsterdam-Vertrag einer detaillierten Zielbestimmung unterliegt, zu der auch genuin entwicklungspolitische Ziele gehören.⁶⁰ Darüber hinaus haben anders

57 EU-Vertrag von Amsterdam, Art. 3: *"Die Union verfügt über einen einheitlichen institutionellen Rahmen, der die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele (...) sicherstellt."* Europäische Verfassung, Art. III-115: *"Die Union achtet auf die Kohärenz zwischen der Politik und den Maßnahmen in den verschiedenen in diesem Teil genannten Bereichen (...)."*

58 *"Die Union achtet auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns sowie zwischen diesen und ihren übrigen Politikbereichen."* (Art. III-292, Absatz 3). Der Begriff "auswärtiges Handeln der Union" in der Verfassung ist neu. Der Amsterdam-Vertrag hatte keinen gemeinsamen Titel für das auswärtige Handeln der Union. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik war Bestandteil des EU-Vertrages, die gemeinschaftliche Entwicklungspolitik Teil des EG-Vertrages. Der neue zu Teil III der Europäischen Verfassung gehörende Titel V "Auswärtiges Handeln der Union" erstreckt sich u.a. auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Kapitel 2), die Gemeinsame Handelspolitik (Kapitel 3) und die Zusammenarbeit mit Drittländern und humanitäre Hilfe (Kapitel 4; darin Abschnitt 1: Entwicklungszusammenarbeit) und enthält eine gemeinsame Zielbestimmung für die verschiedenen Bereiche des auswärtigen Handelns (Kapitel 1).

59 Analog zur beim EU-Gipfel in Sevilla 2002 beschlossenen Abschaffung des Entwicklungsministerates und dessen Eingliederung in den Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen.

60 Zu den Zielen des auswärtigen Handelns der Union gehört nach Art. III-292 Abs. 2 u.a.:

als im Vertrag von Maastricht/Amsterdam entwicklungspolitische Gesichtspunkte Eingang in die grundlegenden Ziele der Union gefunden.⁶¹ Dies bedeutet zweierlei:

- Das latente Spannungsverhältnis zwischen Art. 178 EG-Vertrag und Art. 3 EU-Vertrag von Amsterdam erhält im Verfassungsentwurf eine stärkere entwicklungspolitische Konnotation: Entwicklungspolitik ist zwar Teil des kohärent zu gestaltenden auswärtigen Handelns der Union; dessen Zielbestimmung trägt aber eine deutliche entwicklungspolitische Handschrift.
- Damit hat Entwicklungspolitik in Art. III-292 Abs. 2 eine Berufungsgrundlage, um in ihrem Sinne Kohärenzbeiträge von den anderen Bereichen des auswärtigen Handelns einzufordern. Es geht also nicht darum, Entwicklungspolitik abzuschirmen, sondern, da sie Teil des auswärtigen Handelns ist, letzteres insgesamt möglichst entwicklungsorientiert zu gestalten. Dafür bietet der Verfassungsentwurf eine bessere Grundlage als der Vertrag von Amsterdam. Sie zu nutzen ist allerdings eine politische Aufgabe.

3.3 OECD-Rahmen

Auch im OECD-Rahmen hat die Bundesregierung das entwicklungspolitische Kohärenzgebot mit unterstützt, und zwar:

- in Erklärungen des OECD-Ministerrates (*OECD Council*), der anlässlich einer ganzen Reihe von Jahrestreffen explizit die Notwendigkeit große-

-
- *"Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte und die Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und zu fördern"* (Abs. 2 b),
 - *"die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern und hierbei als vorrangiges Ziel die Armut zu beseitigen"* (Abs. 2 d),
 - *"die Integration aller Länder in die Weltwirtschaft zu fördern, unter anderem durch den allmählichen Abbau von Beschränkungen des internationalen Handels"* (Abs. 2 e),
 - *"den Völkern, Ländern und Regionen, die sich mit Naturkatastrophen oder von Menschen verursachten Katastrophen konfrontiert sehen, zu helfen"* (Abs. 2 g).

61 In Art. I-3 Abs. 4 (Ziele der Union) heißt es: *"In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt die Union ihre Werte und Interessen. Sie trägt bei zu Frieden, Sicherheit, nachhaltiger Entwicklung der Erde, Solidarität unter den Völkern, freiem und gerechtem Handel, Beseitigung der Armut und Schutz der Menschenrechte (...)."*

rer entwicklungspolitischer Kohärenz der Politiken der Mitgliedsländer betont hat,⁶²

- im Entwicklungshilfesausschuss (*Development Assistance Committee*, DAC),⁶³ in dem sich die Mitgliedsländer seit Beginn der 90er Jahre ausführlich mit dem Thema befasst und den Kohärenzanspruch wiederholt ausdrücklich bekräftigt haben, insbesondere:
 - anlässlich des *High Level Meeting* im Dezember 1991,⁶⁴
 - im Dokument *"Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation"* von 1996, das Politikkohärenz als eine wichtige Verantwortung der Geberländer bezeichnet,⁶⁵
 - in den *Guidelines on Poverty Reduction* des DAC von 2001, die ein ausführliches Kapitel zum Thema *"Towards Policy Coherence for Poverty Reduction"* enthalten und in einem weiteren Unterkapitel auf institutionelle Voraussetzungen zur Verbesserung der Politikkohärenz eingehen.⁶⁶

Zu erwähnen ist, dass die Umsetzung der im DAC verabschiedeten Grundsatzserklärungen und Leitlinien durch die Mitgliedsländer im Rahmen der entwicklungspolitischen Länderprüfungen des DAC (*Peer Reviews*) periodisch überprüft wird.⁶⁷ Die entsprechenden Prüfungsberichte der letzten Jahre

62 Vgl. die Kommuniqués der Jahrestagungen von 1998, 1999, 2000 und 2002. Das Kommuniqué von 2002 enthält eine Erklärung *"OECD Action for a Shared Development Agenda"* und darin einen eigenen Abschnitt *"Encouraging policy coherence for development."* OECD (2002b, 7).

63 Im DAC wird die Bundesrepublik vom BMZ vertreten. Insbesondere die bei den *High Level Meetings* des DAC (Minister- oder Staatssekretärebene) angenommenen Dokumente und Leitlinien werden jedoch zuvor im Ressortkreis abgestimmt, so dass sie nicht alleine die Sicht des BMZ reflektieren.

64 Der damalige Diskussionstand im DAC ist ausführlich dargestellt im Jahresbericht des DAC-Vorsitzenden von 1992. Vgl. OECD/DAC (1992, 5–6, 31–51).

65 Vgl. OECD/DAC (1996, 15).

66 Vgl. OECD/DAC (2001a, 74–93 sowie 108–109).

67 Aus regimetheoretischer Perspektive mag das DAC als schwacher Akteur erscheinen, weil er zwar Normen (in Gestalt von Leitlinien und Orientierungen) setzt und deren Umsetzung überprüft, aber keine juristisch bindenden Beschlüsse fasst und auch über keine Sanktionsmöglichkeiten zur Sicherstellung der Regeleinhaltung verfügt. Das DAC ist aber die einzige Organisation überhaupt, die die Entwicklungspolitik aller Mitgliedsländer regelmäßig und umfassend überprüft. Vgl. auch Forster / Stokke (1999b), 50. Der Begriff (internationalen) Regime bezeichnet eine *"institutionalisierte Form des norm- und regelgeleiteten Ver-*

haben dem Thema Politikkohärenz in den meisten Fällen jeweils ein Hauptkapitel gewidmet.

3.4 UN-Rahmen

Schließlich, aber nicht zuletzt, hat die Bundesregierung das entwicklungspolitische Kohärenzgebot auch im Rahmen der Vereinten Nationen in wichtigen Erklärungen mit unterstützt, darunter:

- in der von der UN-Generalversammlung vom 18.9.2000 angenommenen *Millennium Declaration*, in der sich die UN-Mitglieder dazu bekennen, auf nationaler wie globaler Ebene ein auf Entwicklung und Armutsbekämpfung gerichtetes Umfeld zu schaffen,⁶⁸
- in der Erklärung des Ministertreffens der Welthandelsorganisation von Doha im November 2001, die bekräftigt, dass internationaler Handel eine wesentliche entwicklungsfördernde und armutsreduzierende Rolle spielen kann,⁶⁹
- im Monterrey *Consensus of the International Conference on Financing for Development* von 2002, der dem Thema Kohärenz ein eigenes Kapitel widmet,⁷⁰
- in den Erklärungen des *World Summit on Sustainable Development* von Johannesburg von 2002.⁷¹

haltens bei der politischen Bearbeitung von Konflikten oder Interdependenzproblemen"; ein Regime wird durch Prinzipien, Normen, Regeln, Entscheidungsverfahren und Regeleinhaltung konstituiert. Vgl. Wolf (1994, 423) und Sprinz (2003).

68 *"We resolve therefore to create an environment – at the national and global levels alike – which is conducive to development and to the elimination of poverty."* United Nations (2000, Ziff. III.12). Diese generelle Aussage wird anschließend auf verschiedene Bereiche übertragen, darunter z.B. das multilaterale Handels- und Finanzsystem: *"We are committed to an open, equitable, rule-based, predictable and non-discriminatory multilateral trade and financial system."* Ebenda, Ziff. III.13.

69 Vgl. World Trade Organization (2001, Ziff. 2).

70 Kapitel F *"Addressing systemic issues: enhancing the coherence and consistency of the international monetary, financial and trading systems in support of development."* United Nations (2002a).

71 In der Politischen Erklärung heißt es: *"We undertake to strengthen and improve governance at all levels for the effective implementation of Agenda 21, the Millennium development goals and the Plan of Implementation of the Summit."* United Nations (2002b, 4, Ziff. 30).

4 Ursachen von Politikinkohärenz und Plädoyer für ein realistisches Kohärenzverständnis

Für Politikinkohärenz gibt es zahlreiche mögliche Ursachen, von denen einige die Entwicklungspolitik besonders betreffen. Sie lassen sich vier Bereichen zuordnen: dem Bereich gesellschaftlicher und politischer Normen, dem Bereich der politischen Willensbildung, dem Bereich der Politikformulierung und -koordinierung und dem konzeptionellen Bereich.⁷²

4.1 Ursachen im Bereich gesellschaftlicher und politischer Normen

Einleitend wurde festgestellt, dass Politikkohärenz aus Gründen der Effizienz, Effektivität und Glaubwürdigkeit von Politiken wünschenswert für Regierungshandeln ist. Dies trifft zu, gilt aber nicht absolut, da es konkurrierende Werte gibt, deren Respektierung Politikkohärenz erschweren kann.

*"However, every country represents combinations and delicate balances of different interests, standards or norms. These norms include coherence, efficiency and effectiveness but also public participation, rights to local decision-making, moral beliefs, diversity, representation and competition etc. These norms are not necessarily integrated with the standard of coherence. And it is not preordained that coherence should be seen as the most important norm at all times. Therefore, the pursuit of coherence should be recognised as only one quest among others, though a very important one."*⁷³

4.2 Ursachen im Bereich der politischen Willensbildung

- *Politische Interessendivergenzen auf nationaler Ebene:* Sie gehören zur Realität jedes Staates, insbesondere von Demokratien, die u.a. durch freie Interessenartikulation und den Wettbewerb von Interessengruppen um die Beeinflussung politischer Mehrheitsentscheidungen gekennzeichnet sind.⁷⁴ Die Folge ist häufig Politikinkohärenz als Ergebnis un-

72 Vgl. Ashoff (1999, 131–134); OECD/PUMA (1996) und (2000); Mkandawire (2001).

73 OECD/PUMA (2000, 3).

74 Diktaturen haben in dieser Hinsicht nur scheinbar einen Vorteil. Sie können zwar durch Unterdrückung pluralistischer Interessenartikulation unter Umständen ein größeres Maß an

terschiedlicher Interessen und politischer Kompromisse. Theoretisch wird die Unmöglichkeit vollständiger Politikkohärenz u.a. mit dem Arrow-Paradoxon⁷⁵ und mit Dilemmata kollektiven Handelns⁷⁶ begründet.

- *Komplexere politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse als Folge von Globalisierung und Dezentralisierung*: Bemühungen um Politikkohärenz werden erschwert zum einen durch die Globalisierung, in deren Verlauf sich Entwicklungen in anderen Ländern oder auf internationaler Ebene rascher und unmittelbarer als früher auf die Nationalstaaten auswirken und dort zusätzlichen politischen Handlungsdruck erzeugen,⁷⁷ zum anderen durch die Fragmentierung politischer Entscheidungsprozesse in föderal strukturierten Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland oder in Zentralstaaten, die im Zuge von Dezentralisierung subnationalen Handlungsebenen (z.B. Regionen) mehr Kompetenzen einräumen. Nationale Regierungen müssen daher bei der Verfolgung

Politikkohärenz erzwingen, doch reflektiert eine solche Kohärenz eben nur die Interessen des Diktators bzw. der herrschende Gruppe (Kohärenz ist kein Selbstzweck!) und entspricht nicht dem Leitbild von Entwicklung als *enlarging people's choices*. Die Erfahrungen zeigen, dass Diktaturen meist die Entwicklungschancen ihrer Länder erheblich beeinträchtigt haben. Insofern ist pluralistische Interessenartikulation, selbst wenn sie mit bestimmten Politikinkohärenzen einhergeht, ein wichtiges Korrektiv im politischen Prozess. Dies findet seine Entsprechung in der Tatsache, dass auch konzeptionell vollständige Politikkohärenz nicht möglich und der Weg zu mehr Kohärenz zum Teil ein *trial and error*-Prozess ist.

- 75 Danach ist es unter plausiblen Annahmen unmöglich, die Präferenzen von Individuen oder gesellschaftlichen Gruppen zu einer widerspruchsfreien sozialen Wohlfahrtsfunktion zu aggregieren. Dies wäre nur in einer Diktatur möglich, die die soziale Wohlfahrtsfunktion vorgibt (die soziale Rangfolge wäre dann identisch mit einer individuellen Präferenz, nämlich der des Diktators, was der Annahme unterschiedlicher individueller Präferenzen widerspricht).
- 76 Konsensbildung, Vermeidung von Trittbrettfahrerverhalten und Effektivität stellen große Organisationen vor besondere Herausforderungen, so dass ein Ausweg in der Bildung von Suborganisationen oder kleineren Organisationen besteht. Ähnlich neigen Regierungen, die komplexe Probleme zu bearbeiten haben, dazu, die Komplexität durch Bildung spezialisierter Entscheidungsgremien leichter bearbeitbar zu machen. *"Hence, the rationale of committees or departments with jurisdictions over specialized domains. But breaking out complex issues into manageable segments encourages a 'silo' approach to policy-making. As a result, coherence within a specialized group may be secured at the expense of incoherence across groups. This is such a frequent occurrence that policy coherence is often equated with a 'whole of government' approach."* Picciotto (2004, 5).
- 77 Dies ist das Spiegelbild zu dem oben bereits erwähnten Prozess, dass primär binnenorientierte Politiken zunehmend eine internationale Dimension erhalten.

ihrer politischen Agenda und bei der Berücksichtigung von Kohärenzansprüchen mehrere Ebenen berücksichtigen.⁷⁸

- *Politische Interessendivergenzen auf EU-Ebene:* Die Situation wird dadurch noch komplizierter, dass einige Politiken wie die Außenhandels-, Agrar- und Fischereipolitik in die Zuständigkeit der EU fallen, d.h. von einem einzelnen EU-Mitgliedsland, das sich einer bestimmten Inkohärenz sehr wohl bewusst sein mag, nicht alleine korrigiert werden können. Die Forderung nach mehr Kohärenz bedeutet daher, dass die Regierungen der EU-Mitgliedsländer nicht nur ihre nationalen Politiken im Blick haben müssen, sondern auch EU-Politiken, für die sie mitverantwortlich sind.
- *Schwäche der Entwicklungspolitik im politischen Kräftespiel:* Die vorstehenden Faktoren und daraus resultierenden Möglichkeiten von Inkohärenzen betreffen im Prinzip alle oder, was die EU betrifft, die vergemeinschafteten Politiken. Im Falle der Entwicklungspolitik kommt spezifisch hinzu, dass sie im politischen Kräftespiel gegenüber anderen Politiken eher schwach ist, da sie keine mächtigen innenpolitischen Interessengruppen hinter sich hat. Entwicklungspolitik wird daher in der Tendenz eher als andere Politiken mit Inkohärenzen konfrontiert, weil ihre Ziele häufig nicht kurzfristigen oder unmittelbaren Eigeninteressen der Geberländer entsprechen und in der innenpolitischen Auseinandersetzung der Blick dafür rasch verloren gehen kann, dass Entwicklungszusammenarbeit sehr wohl im übergeordneten und langfristigen Interesse der Geber liegt. Mehr Politikkohärenz aus entwicklungspolitischer Sicht erfordert daher besondere Anstrengungen zur Sensibilisierung der öffentlichen Meinung und zur Mobilisierung politischer Unterstützung.
- *Unterlassene Gegenmaßnahmen der Partnerländer:* Oft wird unterstellt, dass die Partnerländer lediglich Opfer inkohärenter Politiken der Industrieländer sind, dass also Politikinkohärenz alleine von Letzteren zu verantworten ist. Politikinkohärenz hat jedoch in manchen Fällen eine Entsprechung in den Partnerländern. Letztere können sich nämlich zum Teil durchaus gegen inkohärente Politiken der Geber wehren, indem sie z.B. ihre Landwirtschaft gegenüber subventionierten Agrarexporten der EU oder der USA mit Ausgleichszöllen schützen.⁷⁹ Dies ist offensichtlich

78 "These developments compel governments to find better ways to manage multiple layers of policy making without losing sight of their own national policy agendas." OECD/PUMA (1996, 7)

79 Die westafrikanischen Länder haben in den 90er Jahren auf die subventionierten Rindfleischexporte der EU unterschiedlich reagiert. So hat der Senegal hohe Zölle auf Gefrier-

eine Frage unterschiedlicher Interessen innerhalb der Partnerländer (hier Interesse der städtischen Bevölkerung an billigen Nahrungsmitteln gegenüber den Entwicklungschancen der ländlichen Bevölkerung). Entwicklungspolitiker und Nichtregierungsorganisationen (NROs) in den Geberländern sollten daher das Thema Politikkohärenz nicht nur zu Hause, sondern auch im Dialog mit den Partnerländern zur Sprache bringen.

4.3 Ursachen im Bereich der Politikformulierung und -koordinierung

- *Defizite in der Politikformulierung:* Politiken können nur kohärent sein im Hinblick auf gemeinsame übergeordnete Ziele, die Orientierung und Maßstab für das angestrebte Zusammenwirken sind und ihrerseits längerfristige, strategische Perspektiven und Prioritäten des Regierungshandelns voraussetzen. Entwicklungspolitik kann dabei um so eher Kohärenzansprüche erheben, je mehr ihre Ziele Bestandteil der strategischen Perspektiven sind. Je unkonkreter Letztere sind, desto schwieriger wird es, Politikkohärenz aus entwicklungspolitischer Sicht zu fördern und einzufordern.
- *Defizite in der Struktur und im Prozess der Politikkoordinierung:* Die Verfolgung einer möglichst kohärenten Gesamtpolitik ist im Prinzip die Aufgabe interministerieller Abstimmung unter der Verantwortung der Regierungschefs (Richtlinienkompetenz des Kanzlers im deutschen Regierungssystem). Die Struktur der Politikkoordinierung (z.B. Verteilung von Zuständigkeiten, Beteiligungsmöglichkeiten der einzelnen Ressorts, Koordinierungsrolle der Regierungszentrale bzw. des Kanzleramtes im deutschen Regierungssystem, Anzahl und Kompetenzen interministerieller Ausschüsse), der Prozess der Politikkoordinierung (z.B. Art und Intensität interministerieller Abstimmung, Informations- und/oder Personalaustausch zwischen Ressorts, Wirkungsmonitoring verschiedener Politiken) sowie das Gewicht und das Handeln der Entwicklungspolitik in diesem Kontext können Politikkohärenz erleichtern oder erschweren.
- *Informationsdefizite:* Politikinkohärenz ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass vorhandene Informationen über Inhalte und Wirkungen verschiedener Politiken von den Beteiligten nicht, nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aufgenommen und im Hinblick auf Entscheidungen

fleischimporte erhoben, während die Elfenbeinküste eine deutlich liberalere Importpolitik betrieb. Vgl. Brandt (1995, IV, 53).

verarbeitet werden.⁸⁰ Ein Beispiel ist die frühere Inkohärenz zwischen der entwicklungspolitischen Förderung guter Regierungsführung in Partnerländern und der bis 1999 im deutschen Steuerrecht bestehenden Möglichkeit, Bestechungsgelder an ausländische Amtsträger von der Steuer abzusetzen. Diese Inkohärenz war lange nur wenigen Insidern bekannt und wurde erst ab 1995 von Nichtregierungsorganisationen publik gemacht.⁸¹ Informationsbeschaffung und die systematische Nutzung vorhandener, aber oft verstreuter Informationen sind daher eine notwendige Voraussetzung für mehr Kohärenz.

4.4 Ursachen auf konzeptioneller Ebene

- *Zunehmende Komplexität der Entwicklungsagenda.*⁸² Entwicklungspolitik verfolgt heute im Gegensatz zu früheren Entwicklungsdekaden ein ganzes Bündel von Zielen und veränderte Strategien. Der Elfte Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung von 2001 nennt beispielsweise vier Zieldimensionen nachhaltiger Entwicklung: soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, politische Stabilität, ökologisches Gleichgewicht.⁸³ Mit der Proliferation von Zielen wächst aber auch die Möglichkeit nicht nur von Inkonsistenzen innerhalb der Entwicklungspolitik, sondern auch von Politikinkohärenz, weil andere Politiken sich nicht mehr nur auf ein entwicklungspolitisches Ziel, sondern auf zahlreiche Ziele auswirken können. So kann z.B. Importliberalisierung der Industrieländer dazu beitragen, in den Partnerländern die Exportchancen und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu verbessern und gleichzeitig die ökologische Situation zu verschlechtern (etwa bei Ausbau von Monokulturen für den Export), wenn nicht entsprechend gegengesteuert wird. Ebenso können sich im Zuge von Strategiewechseln

80 Hier geht es um bereits vorhandene Informationen. Darüber hinaus gibt es Informationsdefizite im Sinne mangelnder Analyse der Wirkungen anderer Politiken. Dieser Punkt wird unter dem Stichwort "Erkenntnisdefizite" in Abschnitt 4.4 behandelt. Der Übergang zwischen den so bezeichneten Informations- und Erkenntnisdefiziten kann dabei fließend sein.

81 Vgl. Ashoff (1999, 142–145).

82 Vgl. auch Mkandawire (2001, 8 f.).

83 Vgl. BMZ (2001a, 62). Das international anerkannte Oberziel von Entwicklungszusammenarbeit (Armutsbekämpfung) ist in der Folge der *Millennium Declaration* in Form der acht *Millennium Development Goals* (MDGs) spezifiziert worden.

in der Entwicklungszusammenarbeit früher kohärente Politiken später als inkohärent herausstellen.⁸⁴

- *Erkenntnisdefizite*: Inkohärenzen wie etwa die zwischen Entwicklungspolitik auf der einen Seite und der Agrar- und Fischereipolitik auf der anderen Seite mögen evident sein. Häufig sind aber die (Wechsel-) Wirkungen anderer Politiken auf den Entwicklungsprozess in den Partnerländern und auf globaler Ebene sehr viel weniger offensichtlich und nur mit erheblichem Aufwand zu ermitteln. Ein Beispiel ist das Zuwanderungsgesetz, dessen Beurteilung aus entwicklungspolitischer Sicht nicht so evident ist und eine differenzierte Betrachtung erfordert.⁸⁵ Überdies wirken sich Industrieländerpolitiken nicht in gleicher Weise positiv oder negativ auf alle Entwicklungsländer aus. Das Monitoring anderer Politiken und Wirkungsanalysen in Fällen vermuteter Inkohärenz sind daher unabdingbar.
- *Komplexität des Entwicklungsprozesses*: Auch bei konsequentem Wirkungsmonitoring anderer Politiken bleibt als prinzipielles Problem die Komplexität sozioökonomischer und politischer Entwicklung, die häufig nur partielle Erkenntnisse über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zulässt, insbesondere bei Prognosen. Was heute als Kohärenz oder Inkohärenz erscheint, kann sich in der Zukunft anders darstellen.

4.5 Schlussfolgerung: Plädoyer für ein realistisches Kohärenzverständnis

Der Blick auf die verschiedenen möglichen Ursachen von Politikinkohärenz zeigt, dass Bemühungen zur Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken nicht von der Zielvorstellung vollständiger

84 Ein einfaches Beispiel: Verfolgt man wie in den 50er und 60er Jahren eine Entwicklungsstrategie, die primär auf Förderung des urbanen Industrie- und Dienstleistungssektors u.a. mittels niedriger Agrarpreise setzt (intersektoraler Einkommenstransfer zu Lasten der Landwirtschaft), sind künstlich niedrig gehaltene Weltmarktpreise für Agrarprodukte und subventionierte Agrarexporte der Industrieländer, die den Entwicklungsländern den Import billiger Agrarprodukte erlauben, entwicklungspolitisch nur wünschenswert. Fördert EZ jedoch die Verbesserung der Ernährungssicherheit der Partnerländer aus eigener Kraft, erweist sich die gleiche Agrarpolitik der Industrieländer als entwicklungspolitisch wenig kohärent.

85 Vgl. dazu die Analyse der Vor- und Nachteile der durch die *Green Card*-Initiative der Bundesregierung geförderten Abwanderung von Hochqualifizierten für die Entwicklungs- und Transformationsländer bei Wiemann (2001).

Kohärenz ausgehen sollten. Eine solche ist weder theoretisch noch praktisch möglich. Vor diesem Hintergrund sollte das im Prinzip mögliche, wenngleich im Einzelfall politisch unter Umständen schwer zu erreichende Ziel darin bestehen, einerseits manifeste Inkohärenzen zu überwinden und andererseits Kohärenz schrittweise zu verbessern, und zwar insbesondere durch:

- eine genauere Analyse der Wechselwirkungen verschiedener Politiken, welche die Entwicklung in den Partnerländern und auch global beeinflussen,
- das stärkere Einbringen entwicklungspolitischer Kohärenzaspekte in die Formulierung und Umsetzung anderer Politiken,
- die Mobilisierung politischer Unterstützung für mehr Kohärenz im Hinblick auf übergeordnete Ziele wie z.B. das Armutsziel 2015 oder globale Umweltziele.

Das Bemühen um Verbesserung der Kohärenz vollzieht sich im Spannungsfeld möglicherweise konkurrierender gesellschaftlicher und politischer Normen (z.B. Kohärenz versus Partizipation) und konkurrierender Oberziele,⁸⁶ es bleibt konzeptionell betrachtet ein *trial and error*-Prozess und ist in der politischen Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Interessen nicht vor Rückschlägen gefeit. Wenn sich vollständige Kohärenz nicht erreichen lässt, ist es um so wichtiger, die konkurrierenden normativen und politischen Geltungsansprüche und Interessen zu diskutieren, unvermeidbare Inkohärenzen offen zu legen und ihre Kosten möglichst zu minimieren. Dazu bedarf es sorgfältiger Analyse und Information.⁸⁷

86 Vgl. Kapitel 2.5.

87 "(...) *what matters most is not simply whether contrasted policies are being pursued, but whether they are being pursued knowingly, or unwittingly. If contradictory decisions must be made, the key concern is that they be made lucidly, deliberately, and on the basis of information and analysis that enable the decision takers to mitigate the costs of incoherence, as well as to explain their course of action in the context of the difficult choices they are confronted with. A high premium is therefore put on developing information systems and analytical capacities.*" OECD/PUMA (1996, 9).

5 Wege zu mehr Kohärenz: genereller Referenzrahmen

5.1 Stand der Diskussion

Im Vordergrund der entwicklungspolitischen Kohärenzdebatte standen und stehen die Inhalte, d.h. die materiellen Auswirkungen von Inkohärenzen, verbunden mit der Forderung, inkohärente Politiken zu korrigieren und entwicklungsfreundlicher zu gestalten. Demgegenüber hat die generelle, d.h. nicht auf spezielle Inkohärenzen bezogene Frage nach Wegen zur Verbesserung der Kohärenz lange Zeit kaum Aufmerksamkeit beansprucht.⁸⁸

Dies hat sich erst in den letzten Jahren etwas geändert, weil das Bewusstsein für die Notwendigkeit kohärenter Politiken aus den in Kapitel 2 genannten Gründen gewachsen ist, die Kohärenzbemühungen der Geberländer zugenommen haben und vor diesem doppelten Hintergrund das Interesse an grundsätzlichen Orientierungen und generalisierbaren Erfahrungen gestiegen ist. Es gibt erste Vergleiche der Kohärenzbemühungen verschiedener Geber,⁸⁹ und das DAC hat sein Plädoyer für mehr entwicklungspolitische Kohärenz in den erwähnten Leitlinien zur Armutsreduzierung auch erstmals um kurze Hinweise (einschließlich einer Prüfliste) zum Wie der Verbesserung der Politikkohärenz ergänzt.⁹⁰

Man kann sich der Frage nach generellen Ansatzpunkten zur Verbesserung der Kohärenz auf zwei (sich nicht ausschließenden) Wegen nähern: Man kann Handlungsanweisungen entweder aus den Ursachen von Inkohärenzen oder aber aus Erfahrungen mit Kohärenzbemühungen ableiten. Die oben

88 Eine Ausnahme ist der Jahresbericht des DAC-Vorsitzenden von 1992, der ein knappes Kapitel *"The Politics of Policy Coherence"* mit einigen Hinweisen zu Wegen enthält. Vgl. OECD/DAC (1992, 46–48).

89 Vgl. Forster / Stokke (1999a, 5–12); OECD/DAC (2001a, 93–94); McLean Hilker (2004). Zur Zeit ist eine vergleichende Auswertung der *Peer Review*-Berichte des DAC in Arbeit, die wie erwähnt seit einigen Jahren dem Thema Politikkohärenz eigene Kapitel widmen und damit eine wichtige Informationsquelle zu den Kohärenzbemühungen der 23 DAC-Mitglieder darstellen. Vgl. dazu Nicod (2004). Zu einem Vergleich unterschiedlicher Vorschläge in der deutschen Diskussion siehe Ashoff (1999, 165–173).

90 Vgl. OECD/DAC (2001a, 91–92, 104–106). In ähnlicher Weise hat der *Public Management Service* (PUMA) der OECD auch Handlungsanweisungen zur Verbesserung der Kohärenz im Hinblick auf das Ziel nachhaltiger Entwicklung formuliert. Vgl. OECD/PUMA (2002). Sie beruhen auf einer vergleichenden Studie der Erfahrungen in fünf OECD-Ländern. Vgl. OECD (2002c).

aufgeführten Ursachen von Politikinkohärenz geben bereits eine Reihe von Hinweisen auf Handlungsebenen und Akteure (vgl. Kapitel 4).

Was den zweiten Weg betrifft, so hat die OECD Mitte der 90er Jahre den Erfahrungsstand ihrer Mitgliedsländer in Sachen Politikkohärenz zu Schlussfolgerungen verdichtet, die unter dem Titel "*Building Policy Coherence. Tools and Tensions*" veröffentlicht wurden und bisher den ausführlichsten Referenzrahmen darstellen.⁹¹ Er wurde zwar ohne expliziten Bezug auf die entwicklungspolitische Kohärenzdebatte entwickelt, ist aber sehr wohl für sie nutzbar⁹² und wird wegen seines systematischen Charakters im Folgenden in strukturierter Form knapp vorgestellt. Anschließend wird auf zwei Einschränkungen aufmerksam gemacht, die der Referenzrahmen aufweist.

5.2 OECD-Studie "*Building Policy Coherence*": Hauptaussagen

Die OECD-Studie zieht aus der Betrachtung von Kohärenzproblemen und -erfahrungen in den Mitgliedsstaaten fünf Hauptschlussfolgerungen und identifiziert dann wesentliche *tools of coherence* (Übersicht 2). Die fünf Schlussfolgerungen lauten:⁹³

- Zwischen Kohärenzbedarf und der Fähigkeit, Kohärenz zu erzeugen, besteht eine Kluft.
- Regieren in demokratischen politischen Systemen impliziert notwendigerweise ein gewisses Maß an Inkohärenz.
- Es gibt kein politisches System, das Kohärenz garantieren kann.
- Es gibt allerdings bewährte Verfahren und Instrumente. Dazu gehören insbesondere: ausgeprägte Strategiekompetenz des Regierungszentrums, organisatorische Flexibilität sowie leistungsfähige Informationsbeschaffungs- und -verarbeitungssysteme.

91 OECD/PUMA (1996).

92 Tatsächlich finden sich verschiedene in den *DAC Guidelines on Poverty Reduction* genannte Ansatzpunkte zur Verbesserung der Kohärenz bereits in diesem Dokument.

93 Vgl. OECD/PUMA (1996, 8–9).

- Das wichtigste Instrument ist informierte politische Entscheidungsfindung, und zwar nicht zuletzt deshalb, um die Implikationen und Kosten unvermeidbarer Inkohärenzen transparent zu machen.

Übersicht 2: *Basic Tools of Coherence*

"The experience of OECD countries, distilled into a handful of practical lessons, has led to the identification of the following basic tools of coherence. These are organisational concepts which, translated into appropriate structures, processes and methods of work, have proved conducive to higher degrees of policy coherence in governments from different political and administrative traditions. Some may seem, at first glance, deceptively obvious. However, experience shows that successfully putting them into practice requires painstaking experimentation and careful adaptation to the legal, administrative and political requirements of each national system.

- *Commitment by the political leadership is a necessary precondition to coherence, and a tool to enhance it.*
- *Establishing a strategic policy framework helps ensure that individual policies are consistent with the government's goals and priorities.*
- *Decision makers need advice based on a clear definition and good analysis of issues, with explicit indications of possible inconsistencies.*
- *The existence of a central overview and co-ordination capacity is essential to ensure horizontal consistency among policies.*
- *Mechanisms to anticipate, detect and resolve policy conflicts early in the process help identify inconsistencies and reduce incoherence.*
- *The decision-making process must be organised to achieve an effective reconciliation between policy priorities and budgetary imperatives.*
- *Implementation procedures and monitoring mechanisms must be designed to ensure that policies can be adjusted in the light of progress, new information, and changing circumstances.*
- *An administrative culture that promotes cross-sectoral co-operation and a systematic dialogue between different policy communities contributes to the strengthening of policy coherence."*

Quelle: OECD/PUMA (1996, 10)

5.3 OECD-Studie "*Building Policy Coherence*": Ansatzpunkte zur Verbesserung der Politikkohärenz auf unterschiedlichen Ebenen

Die OECD-Studie konkretisiert die *basic tools for coherence* durch Hinweise auf zahlreiche Ansatzpunkte zur Verbesserung der Politikkohärenz auf verschiedenen Ebenen. Die wichtigsten Punkte sind in Übersicht 3 zusammengefasst.

| Übersicht 3: Ansatzpunkte zur Verbesserung der Politikkohärenz (OECD) | |
|--|---|
| Ebene | Konkretisierung |
| Political leadership and the role of the centre | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Political leadership</i>: balance conflicting interests while striving to maintain a consistent line of action based on the government's agenda. • <i>Role of the centre (administrative leadership)</i>: <ul style="list-style-type: none"> – systematically monitor and evaluate the implications of new policy proposals for the overall coherence of the government agenda, – ensure that policy decisions, once made, are communicated to all concerned players, and implemented as intended by decision takers; – the centre cannot impose implementation (principle of ministerial autonomy); – the centre can partly compensate for its lack of formal power to enforce implementation by carefully managing the preparatory phase of decision-making. |
| Strategic framework and priorities | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Strategic planning capacity</i>: The centre must maintain a capacity to develop strategic perspectives and options, and to bring them to bear on shorter-term decision making. • <i>Strategic framework</i>: By establishing a comprehensive set of goals and priorities, and ensuring that policy proposals come within its parameters, decision makers are better able to pursue their common agenda more coherently. |
| Information and analysis | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Informed decision making – the most important tool of coherence</i>: Decision makers need to know what their re- |

| | |
|--|---|
| | <p>alistic options are, what inconsistencies result from their decisions, how the costs of inconsistencies can be mitigated, and how they can explain the trade-offs they have to make.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>A key test of decision making:</i> Are contradictory decisions made knowingly or unwittingly? • <i>Dealing with the information overload:</i> The policy-making system must have the capacity to filter, interpret and prioritise information. That capacity depends largely on the analytical and presentational skills of the advisers. • <i>Translating information into analysis and options:</i> Decision makers need: <ul style="list-style-type: none"> – a clear definition and a good analysis of the issues, with explicit indications of known or possible inconsistencies with other policies, – an appreciation of what is <i>not</i> known about the issues at hand, and of the risks which the attending uncertainties might entail, – information on the views of actors within and outside the government who have an interest in the decision, – the assurance that the information and advice have been properly tested (e.g. by involving other interested actors in the development of policy proposals), – realistic options which take into account the objectives of the government of the day, as well as the wider and longer term interests of society. |
| <p>Policy coordination structures</p> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Core executive:</i> typically the focal point for policy coordination and issues management; but relying heavily on the centre for coordination can create tensions, especially at a time when the prevailing ethos is decentralisation. • <i>Council of ministers:</i> The challenge is to strengthen the capacity of the council to deal with cross-cutting issues, while preserving ministerial accountability. • <i>Committees of the council of ministers:</i> widely used to coordinate defined policy fields; but if cross-cutting issues overlap those policy fields, they will overlap the boundaries between the committees. • <i>Superministries:</i> While it is logical to locate similar programmes within a single ministry, the coordination gains may be more apparent than real. There are limits to the number of policy conflicts that can be internalised in a |

| | |
|--|--|
| | <p>large multisectoral ministry. Such a ministry can help integrate related policies in a more coherent framework, but it risks:</p> <ul style="list-style-type: none"> – reproducing on a smaller scale the coordination problems found in the government as a whole, – reducing the political accountability for policy making, to the extent that conflicts are resolved internally by ministry officials, rather than at the political level by ministers, – depriving the government of the creative tension that results from a measured degree of interministry policy competition. <ul style="list-style-type: none"> • <i>Small, issue-specific ministries</i>: A large number of small ministries increases fragmentation and makes coordination problematic. Small ministries nevertheless provide flexible structures that can focus on specific problem areas or constituencies. They can thus obtain a more holistic view of the concerns in their problem area, and then help larger ministries adapt policies and programmes to their needs. • <i>Ministries centred on client groups or geographical areas</i>: Ministries of this type seem well suited to deal with cross-cutting issues, on the condition that, in addition to providing services to the target groups or regions, they can also ensure that services provided by other ministries are compatible. • <i>Lead ministries</i>: Line ministries can be given additional responsibilities to lead cross-cutting coordination efforts beyond their portfolio mandate. A possible drawback is that additional responsibilities can overload an already busy ministry. • <i>Interministerial committees and temporary task forces</i>: a flexible tool to approach cross-cutting issues especially when government is unsure about how to conceptualise a cross-cutting policy area, or when it is contemplating important policy reforms. • <i>Lateral mechanisms and matrix management</i>: flexible cross-linking arrangements that are organised around issues rather than around permanent functions and bring together, from different policy fields, the staff needed to address a given issue. <ul style="list-style-type: none"> – Advantages: They bring together an array of skills and perspectives to bear on a problem and allow managers |
|--|--|

| | |
|---|---|
| | <p>to recombine staff in different configurations, in order to stimulate creative problem solving;</p> <ul style="list-style-type: none"> – Costs: The systems generates extra organisational work for managers, and weakens accountabilities for performance. • <i>Advisory committees</i>: fora that represent the interests of relevant actors from outside government and can help bring to light some cross-cutting aspects of policies that might otherwise have remained hidden. • <i>Coalition governments</i>: tend to magnify the political dimension of policy work; when ministers are from different political parties, there might be a need to improve interministry communications at the administrative level, and to establish special mechanisms at the centre. |
| <p>Policy coordination processes</p> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Structures, while important, cannot guarantee successful coordination</i>: To a greater degree than structures, the effectiveness of processes depends on the commitment of the decision makers and managers to the goals of coordination. • <i>Resisting the temptation to restructure</i>: A common temptation, in order to solve policy coordination problems, is to seek structural solutions, e.g. by creating or dismantling ministries. The experience of countries increasingly seems to point to the limitations of those solutions because restructuring is disruptive and policy issues and their interlinkages change too rapidly to allow timely structural adaptations. • <i>Evaluation of policies</i>: can enhance coordination provided it is directed at complexes of programmes rather than at single programmes. • <i>Coordination comments</i>: rules and mechanisms that require ministers to circulate for comments any proposal they bring to the council of ministers. • <i>Using coordination processes to identify unresolved conflicts</i>: When a policy coordination system fails to forge a consensus among the concerned actors, it has in fact fulfilled the second of its key functions, which is to identify issues that cannot be resolved through negotiation and compromise, and which must therefore be arbitrated at higher levels. • <i>Arbitration of unresolved issues</i>: When contentious issues move up the levels of the hierarchy toward arbitration (by |

| | |
|--|---|
| | <p>a special body, such as a select committee of ministers or a coalition council, or by the head of government), it is important to ensure that they are clearly defined and that the interests at stake are identified.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Enhancing information flow:</i> Regular exchanges of information between centre and line, and among line ministries is of paramount importance to the achievement of consistency at every stage of policy development. • <i>Civil service network:</i> Civil service systems in which officials move more often among ministries are more likely to produce better policy coordination. Civil servants who have spent time in a variety of ministries have a better perception of the perspectives of other policy fields. • <i>Integrating multiple voices:</i> Powerful interest groups can distort the political process, simply because they are more vocal than the quieter majority. Governments need to manage the disparate pressures of interest groups in a way that helps to bring to light the interdependencies between different issues. |
| <p>Policy-budget coordination</p> | <ul style="list-style-type: none"> • <i>The budgetary process is a powerful tool of coherence.</i> It affects all sectors of activity, provides a cyclical opportunity to set political and strategic directions for the future, and plays a determining role in the definition of the government's economic and other policy priorities. • <i>Balancing the policy agenda and budgetary imperatives:</i> The improvement of policy coherence, especially in times of fiscal restraint, requires that the centre and the budget ministry collaborate closely in order to manage the relationship between policy proposals and their resource implications. • <i>Need to manage an inherently adversarial process:</i> The major interface in resource allocation processes takes place between the budget ministry and line ministries. It is an adversarial process which underscores the need for mechanisms that systematically link the policy-making process to the budgetary process. • <i>Using the horizontal dimension of the budget:</i> An increasingly important issue, in the search for coherence, is how the budgetary process can be restructured to integrate the horizontal lines of policies. For example, in Australia, the budget was focused around a major policy statement on employment. It addressed all the linkages relating, for instance, to income support, education and training, industrial, trade and regional development policies. |

| | |
|---|--|
| Administrative culture | <ul style="list-style-type: none">• <i>Consultation-oriented culture</i>: A predisposition to consult, and a willingness to resolve conflicts before they become contentious are essential tools for more coherent policy making.• <i>Cooperative networking</i>: The capacity of officials to network can be enhanced through personnel management policies, designed, for example, to facilitate the movement of officials among ministries.• <i>Interdisciplinary meetings</i>: Bringing together officials from different policy fields to examine the interconnections between policies is an important way to foster a more cooperative administrative culture.• <i>Shared frameworks of understanding</i>: The languages used by different policy communities can constitute significant barriers to the development of coherent policies. Creating a shared language and framework of understanding is central to the development of a more cooperative administrative culture. |
| Quelle: Zusammengestellt aus OECD/PUMA (1996) | |

5.4 Anmerkungen zum generellen Referenzrahmen der OECD

Die OECD-Studie weist drei Vorzüge auf. Erstens beruht sie nicht allein auf theoretischen Überlegungen, sondern auf den Erfahrungen der Mitgliedsländer und weist infolgedessen eine größere Realitätsnähe auf. Zweitens gibt sie einen recht umfassenden Überblick über mögliche Ansätze, auch wenn diese im einzelnen keineswegs neu, sondern, wie die Studie selbst sagt, teilweise "*deceptively obvious*" sind. Drittens nennt sie bei einer Reihe von Ansätzen Vor- und Nachteile, die es abzuwägen gilt.

Bemerkenswert ist die große Bedeutung, die der Formulierung strategischer Ziele, der Informationsbeschaffung und -verarbeitung und dem Prozess der Politikkoordinierung beigemessen wird. Bemerkenswert sind ebenfalls die Hinweise darauf, dass die Struktur der Politikkoordinierung (z.B. Zuschnitt von Ministerien, Verteilung von Zuständigkeiten, formalisierte Abstimmungsgremien und -verfahren), die häufig in der Diskussion über Wege zur Verbesserung der Politikkohärenz an erster Stelle genannt wird, allein nicht den Schlüssel zu mehr Politikkohärenz bietet, sondern in ihrer Wirksamkeit

stark vom politischen Willen (*commitment*) der Entscheidungsträger und vom Prozess der Politikkoordinierung abhängt.

Im Hinblick auf die weiteren Überlegungen weist die OECD-Studie allerdings zwei wichtige Einschränkungen auf:

- Die Empfehlungen thematisieren Politikkohärenz vornehmlich aus der Perspektive des Regierungszentrums (Regierungschef, Amt des Regierungschefs). Das ist insofern plausibel, als die Regierungszentrale *ex officio* für die Sicherstellung von Politikkohärenz zuständig ist. Bei der Forderung nach mehr Politikkohärenz aus entwicklungspolitischer Sicht geht es allerdings um einen Kohärenzanspruch, der in der Regel von dem für Entwicklungspolitik zuständigen Ressort und nicht vom Regierungszentrum erhoben wird und erst gegenüber anderen Ressorts und möglicherweise auch gegenüber dem Regierungszentrum zur Geltung gebracht werden muss. Die in Übersicht 3 enthaltenen Hinweise sind daher aus der Perspektive eines für Entwicklungspolitik zuständigen Ministeriums zu betrachten. Sie sind deswegen nicht weniger relevant, aber in der Praxis tendenziell noch schwerer umzusetzen. Deswegen ist die Anerkennung des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs, wie in Kapitel 3 betont, auf der Ebene der gesamten Regierung so wichtig.
- Die vom *Public Management Service* der OECD erarbeitete Studie konzentriert sich auf das Politikmanagement innerhalb des Regierungssystems und blendet weitgehend den politischen Raum aus, in dem sich Regierungshandeln vollzieht. Akteure wie Parlamente, Parlamentsausschüsse und -fraktionen, Interessengruppen, Nichtregierungsorganisationen und Medien, die den politischen Willen einer Regierung wesentlich beeinflussen oder zu beeinflussen suchen, werden nur am Rande angesprochen, sind aber zu berücksichtigen, weil sie je nach Kontext Gegenspieler oder Verbündete beim Bemühen um mehr Politikkohärenz sein können.

6 Kohärenzbemühungen anderer OECD-Länder

6.1 Vorbemerkung

Wie in Kapitel 3.3 erwähnt, widmen die Prüfungsberichte des DAC zur EZ der Mitgliedsländer seit einigen Jahren dem Thema Politikkohärenz jeweils ein Hauptkapitel. Die DAC-Berichte und das DAC-Sekretariat, das an den Länderprüfungen mitwirkt und die Prüfungsberichte zum größten Teil verfasst, stellen daher wichtige Informationsquellen zu den Kohärenzbemühun-

gen und -erfahrungen anderer Geberländer dar, die für dieses Kapitel ausgewertet wurden.

Gesprächen im DAC-Sekretariat zufolge⁹⁴ sind die Bemühungen zur Verbesserung der Politikkohärenz aus entwicklungspolitischer Sicht in vier Ländern vergleichsweise fortgeschritten; in alphabetischer Reihenfolge sind dies Deutschland, Großbritannien, die Niederlande und Schweden. Im folgenden werden zunächst die Kohärenzbemühungen der drei letztgenannten Länder dargestellt (Kapitel 6.2 - 6.4).⁹⁵ Ihre Erfahrungen stellen mögliche Orientierungspunkte für andere Länder dar.

Um den so gewonnenen Orientierungsrahmen auf eine breitere Basis zu stellen, werden anschließend in Kapitel 6.5 die Empfehlungen zur Verbesserung der Kohärenz zusammengestellt, die die DAC-Prüfungsberichte zu weiteren neun in den Jahren 2003 und 2002 geprüften Ländern formuliert haben.⁹⁶ Die Empfehlungen machen deutlich, wo das DAC am ehesten Handlungsbedarf sieht, welche Ansatzpunkte also besonderer Aufmerksamkeit bedürfen.

Kapitel 6.6 identifiziert dann wesentliche Gemeinsamkeiten der Fälle Großbritannien, Niederlande und Schweden und vergleicht sie mit den Empfehlungen des DAC an die neun weiteren betrachteten Länder.

94 Gespräche des Autors am 30./31.1.2003.

95 Im Falle Großbritanniens und der Niederlande ist die Darstellung nach wichtigen Kategorien des in Übersicht 3 vorgestellten Rasters strukturiert. Die Bemühungen Schwedens sind dagegen derzeit noch weitgehend Programm, dessen Umsetzung erst noch aussteht, so dass die Kategorien des Rasters noch nicht hinreichend anwendbar sind.

96 Die Auswertung bezieht sich aus zwei Gründen auf die beiden zurückliegenden Jahre: Erstens geben sie ein relativ aktuelles Bild. Zum zweiten sind die Kohärenzkapitel in den Prüfungsberichten nach der Verabschiedung der DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung im April 2001, die wie erwähnt das Thema Kohärenz ausführlich behandeln und eine Prüfliste enthalten, detaillierter geworden. Geprüft wurden 2003 Luxemburg, Dänemark, Finnland, Irland und Japan und 2002 Griechenland, Spanien, die EU, Kanada und die USA. Die EU wird hier ausgeklammert, da die Kohärenzfragen hier eng mit der Zuständigkeit der EU-Mitgliedsländer zusammenhängen.

6.2 Großbritannien⁹⁷

Die britische Entwicklungspolitik hat seit der Regierungsübernahme durch die *Labour Party* im Jahr 1997 ein ausgeprägt reformorientiertes Profil erhalten (u.a. Armutsbekämpfung als oberstes Ziel). Eine wesentliche Rolle spielen dabei die Bemühungen zur Verbesserung der Kohärenz zwischen EZ und anderen Politiken.

6.2.1 Politischer Wille

Die bis Anfang Mai 2003 amtierende EZ-Ministerin Clare Short hat der britischen Entwicklungspolitik im Kabinett, nach außen (Öffentlichkeit) und nach innen (EZ-Administration) ein deutliches Profil und politisches Gewicht gegeben. Ursachen waren: ihr starker Rückhalt in der *Labour Party*, ihr enger Kontakt zu Finanzminister Gordon Brown, ihre Fähigkeit zur Bildung politischer Allianzen, ihre entwicklungspolitische Überzeugung in der Sache und damit zusammenhängend ihre Glaubwürdigkeit in der Öffentlichkeit und an der entwicklungspolitischen Basis. Sie hat ihre Rolle und die Rolle von DFID wesentlich auch darin gesehen, sich für mehr entwicklungspolitische Kohärenz der gesamten Regierungspolitik einzusetzen (bis zu ihrem mit der Irak-Politik von Premier Blair begründeten Rücktritt).

Ein wesentlicher Faktor war auch die Aufwertung der vorherigen dem Außenministerium unterstehenden *Overseas Development Administration* (ODA) zu einem eigenen Ministerium, das der EZ-Ministerin Kabinettsrang verschafft hat.

6.2.2 Strategisches Konzept

Wichtig für die konzeptionelle Orientierung der EZ und den entwicklungspolitischen Kohärenzanspruch waren die beiden von DFID erarbeiteten und vom Kabinett gebilligten *White Papers* von 1997 und 2000 mit dem gemein-

97 Die folgenden Ausführungen beruhen auf Gesprächen des Autors im *Department for International Development* (DFID) am 15.5.2003, auf der Auswertung zahlreicher über das Internet (<http://www.dfid.gov.uk>) zugänglicher Materialien von DFID sowie auf OECD/DAC (2001b, I-45; I-51. Vgl. auch Meyer (2003a).

samen Titel *"Eliminating World Poverty"*.⁹⁸ In beiden Papieren erklärte die Regierung ihren Willen zu mehr Kohärenz und legte dies in Bezug auf wichtige Politikfelder inhaltlich dar. Der interministerielle Prozess der Erarbeitung der *White Papers* trug zur Sensibilisierung der anderen Ressorts für Entwicklungsfragen bei. DFID nutzt die Dokumente als Berufungsgrundlage für seine Kohärenzforderungen.

2002 wurde das Entwicklungshilfegesetz von 1980 (*Overseas Development and Cooperation Act*) durch ein neues Entwicklungshilfegesetz (*International Development Act*) ersetzt, das Armutsreduzierung sowie die Förderung nachhaltiger Entwicklung als Oberziele der britischen EZ definiert. Nach dem neuen Gesetz ist die Verwendung des EZ-Budgets für andere als diese beiden Ziele (z.B. für britische Exportförderung) illegal, und DFID könnte in einem solchen Fall verklagt werden.⁹⁹ DFID hat damit ein Instrument in der Hand, einer möglichen Inkohärenz zwischen eigenen Zielen und EZ-fremder Mittelverwendung entgegenzutreten.

DFID hat für seine Arbeit systematische Zielvorgaben formuliert, die das Oberziel Armutsbekämpfung in Anlehnung an die *Millennium Development Goals* (MDGs) zu fünf Hauptzielen mit jeweils mehreren Unterzielen konkretisieren und eine Reihe von Zielerreichungsindikatoren enthalten. Die Zielvorgaben dienen nicht nur der Profilierung der Arbeit von DFID, sondern auch der Verbesserung der Kohärenz, da einige Ziele *joint targets* mehrerer Ministerien sind, die für die Erreichung gemeinsam verantwortlich sind und gemeinsam berichten müssen.¹⁰⁰

6.2.3 Information und Analyse

DFID verfügt im Gegensatz zu den meisten anderen Ressorts über erhebliche Erfahrungen und Kenntnisse in Bezug auf Entwicklungsländer und Entwicklungspolitik und nutzt diesen Vorteil dazu, entwicklungspolitische Themen stärker in die Regierungsarbeit einzubringen. Darüber hinaus hat DFID, aus-

98 Vgl. DFID (1997) und (2000).

99 *"The 2002 Act is drafted in such a way that a policy such as Tied Aid (and the Aid and Trade Provision), in which assistance is given for the purpose of promoting UK trade or for other commercial or political reasons, would now be challengeable in the courts."*
DFID (2002)

100 Näheres in Kapitel 6.2.5.

gehend von der Überlegung, dass das Einfordern vermehrter entwicklungspolitischer Kohärenz von anderen Ressorts zunächst eine solide Informationsbasis hinsichtlich der Wirkungen anderer Politiken verlangt, seine Forschungs- und Analysetätigkeit (intern wie extern durch Aufträge an Fachleute) zu relevanten Politiken erheblich verstärkt, um entwicklungspolitische Belange im Ressortkreis fundiert vertreten zu können.

Ein prominentes Beispiel ist die Handelspolitik. DFID hat ein eigenes *International Trade Department* mit ca. 20 Mitarbeitern aufgebaut, das gestützt auf substantielle Analysen DFID in die Lage versetzt hat, kompetent auf andere Ressorts, insbesondere das Handels- und Industrie- sowie das Landwirtschaftsministerium, zuzugehen. Andere Beispiele betreffen die Themen Konfliktprävention (die zuständige Abteilung von DFID wurde personell erweitert), Geistige Eigentumsrechte oder Migration.

DFID hat ebenfalls eine Reihe von Initiativen ergriffen, um verantwortungsvolles Verhalten der Privatwirtschaft im Hinblick auf Aspekte wie Arbeitsnormen, Korruption, Menschenrechte, Konflikte oder Umwelt zu fördern und dadurch einen Beitrag zu mehr Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und unternehmerischem Handeln zu leisten.

Die Erhöhung der personellen Kapazität von DFID für strategische und Kohärenzfragen war aus drei Gründen möglich: (i) das veränderte Rollenverständnis von DFID (siehe nächster Punkt), (ii) die Tatsache, dass das EZ-Budget 1998 und vor allem 2000 deutlich gestiegen ist, (iii) die zunehmende Orientierung auf Programmhilfe und Budgetfinanzierung, die eine Personalentlastung auf der Projektebene ermöglichte.

6.2.4 Struktur und Prozess der Politikkoordinierung

Wie erwähnt hat die Aufwertung der früheren *Overseas Development Administration* zu einem Ministerium mit Kabinettsrang die Ausgangsposition von DFID im Bemühen um mehr Kohärenz verbessert.¹⁰¹ Mit der Etablierung als eigenes Ministerium wurde DFID auch Mitglied im *Ministerial*

101 "DFID itself now takes full part in inter-departmental co-ordination mechanisms at an official level, rather than, as in the past, having its views integrated into the position the FCO [Foreign and Commonwealth Office] would bring to these fora." OECD/DAC (2001b, I-45).

Committee on Foreign Affairs and Defence sowie in zwei mit Konfliktfragen bzw. EU-Handelspolitik befassten Unterausschüssen des Kabinetts.

Daneben wurde eine *Inter-departmental Working-group on Development* (IWGD) unter Vorsitz von DFID geschaffen, in der etwa ein Dutzend Ministerien vertreten sind und die die Kohärenzfortschritte überprüfen soll, sich aber offenbar nicht sehr häufig trifft. Die Bedeutung der IWGD für die Kohärenzarbeit von DFID wurde von den Gesprächspartnern eher gedämpft eingeschätzt. Aus ihrer Sicht ist die interministerielle Netzwerkbildung auf Arbeitsebene (so z.B. die Arbeit in der interministeriellen *Trade Policy Group*, die sich monatlich trifft) sehr relevant.

Bemerkenswerterweise geht es DFID im Hinblick auf Kohärenzfortschritte nicht um zusätzliche Kompetenzen. Für DFID kommt es offenbar weniger darauf an, welches Ressort was macht. Wichtiger erscheint, dass die Regierungspolitik insgesamt kohärenter wird. Das damit verbundene Rollenverständnis von DFID wird in einer internen Evaluierung seines Engagements in Sachen internationale Handelspolitik charakterisiert als *"shift from a position of largely unsuccessful lobbying on behalf of developing countries to more of a capacity-building role within government."*¹⁰²

6.2.5 Budgetkoordinierung

Einen für die Kohärenzarbeit interessanten Aspekt stellen die *Public Service Agreements* (PSA) und in ihrem Rahmen sogenannte *joint targets* mehrerer Ressorts dar. Die *Labour*-Regierung hat 1998 als Teil des Haushaltsverfahrens (*public spending review* und Haushaltsaufstellung) für alle Ministerien PSAs eingeführt, in denen die Ressorts Ziele für ihre Arbeit sowie Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung definieren müssen. Jedes Ressort ergänzt sein PSA durch einen Umsetzungsplan (*Service Delivery Agreement*).

DFID hat ein eigenes PSA (das derzeitige bezieht sich auf den Zeitraum 2003 – 2006),¹⁰³ das drei *joint targets* enthält: eines zusammen mit dem Außen- und dem Verteidigungsministerium bezüglich Konfliktprävention, eines zusammen mit dem Finanzministerium bezüglich Schuldenerleichterungen

102 Pedley (2002, vii).

103 Vgl. DFID (2003).

und eines zusammen mit dem Wirtschafts- und Handels- sowie dem Außenministerium bezüglich Handelspolitik.

Beim ersten gemeinsamen Ziel ging die Initiative vom Finanzministerium aus, das der Auffassung ist, dass Haushaltsmittel zur Konfliktprävention dann effizient und effektiv eingesetzt werden, wenn die drei beteiligten Ressorts ihre jeweils für diesen Zweck vorgesehenen Haushaltstitel zu einem *pool budget* bündeln. Diese Entscheidung zwingt nun die drei Ressorts, gemeinsame Ziele und Umsetzungskonzepte zu erarbeiten. Dieser Ansatz hat inzwischen die Bundesregierung dazu veranlasst, im Rahmen ihres Aktionsplans "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" vom 12.5.2004 die Einrichtung gemeinsam verwalteter Fonds für Krisenprävention aus Haushaltsmitteln der Ressorts Außenpolitik, Verteidigung und Entwicklungszusammenarbeit nach britischem Vorbild zu prüfen.¹⁰⁴

Die PSAs sind nicht nur unverbindliche Absichtserklärungen, sondern spielen bei den Haushaltsentscheidungen, innerhalb der Ministerien sowie bei der Außendarstellung der Regierungsarbeit eine wichtige Rolle. Das PSA von DFID ist beispielsweise intern heruntergebrochen auf Abteilungs- und Referatebene mit klaren Verantwortlichkeiten für die Zielerreichung. Über die Zielerreichung wird öffentlich berichtet.

Andererseits ist die Ausrichtung der Regierungsarbeit auf nachprüfbarere Ziele nicht problemlos, da wenig ehrgeizig formulierte Ziele die Zielerreichung erleichtern und zu ehrgeizige Ziele auch zu Frustration (im Bereich der EZ zu Hilfemüdigkeit) führen können. Nach anfänglicher Zieleuphorie hat die Regierung die Zahl der Ziele von ca. 240 auf jetzt ca. 120 reduziert. DFID sieht die *joint targets* als wichtigen Hebel für seine Kohärenzarbeit.

6.2.6 Administrative Kultur

Wie erwähnt bemüht sich DFID intensiv um interministerielle Netzwerkbildung auf Arbeitsebene zu wichtigen Kohärenzfragen. Erleichtert wird dies durch Personalaustausch zwischen DFID und anderen Ressorts.

104 Vgl. Bundesregierung (2004, 62 und 63).

6.2.7 Ergänzende Bemerkungen

Die Kohärenzbemühungen von DFID bzw. der Regierung werden von NRO-Seite konstruktiv-kritisch begleitet. BOND, der Dachverband von rund 280 entwicklungsorientierten NROs in Großbritannien, hat das Thema Kohärenz in den letzten Jahren aufgegriffen und dazu eigene Untersuchungen und Informationsveranstaltungen durchgeführt.¹⁰⁵

Trotz der Kohärenzbemühungen von DFID hat es in den letzten Jahren in einigen Bereichen nur langsame Fortschritte auf dem Wege zu mehr entwicklungspolitischer Kohärenz der britischen Politik gegeben (z.B. bezüglich Korruption, Geldwäsche und Waffenexporte),¹⁰⁶ was den politischen Einfluss anderer Interessen verdeutlicht. Auch beim *Commitment to Development Index* (Stand April 2003) nimmt Großbritannien unter 21 Geberländern keinen Spitzenplatz, sondern nur Platz 11 ein.¹⁰⁷

Aus der Sicht der früheren DFID-Ministerin Clare Short war die Beteiligung Großbritanniens am Irak-Krieg ohne UN-Mandat ein eklatanter Fall von Inkohärenz, der sie nach anfänglicher Kritik schließlich zum Rücktritt veranlasste. Der letzte Prüfungsbericht des DAC zur Entwicklungspolitik Großbritanniens von 2001 bestärkt DFID in seinem Bemühen, die Einstellung der anderen Ressorts zu verändern, warnt aber auch vor der Gefahr, Letzteren zu weit voraus zu sein.¹⁰⁸

105 Vgl. dazu die Informationen auf der Homepage von BOND: <http://www.bond.org.uk/>

106 Vgl. OECD/DAC (2001b, I–46).

107 Vgl. Birdsall / Roodman (2003, 26). Der Index soll hier nicht überbewertet werden, da er inhaltlich und methodisch noch verbessert wird. Er deutet nur an, dass trotz der Bemühungen von DFID noch Bedarf an mehr Kohärenz besteht.

108 *"As in the past, the key challenge for DFID continues to be to ensure that the necessary change occurs in attitude in other government departments and avoid a situation where DFID is too far ahead of the others."* OECD/DAC (2001b, I–46).

6.3 Niederlande¹⁰⁹

6.3.1 Der niederländische Kohärenzansatz im Überblick

Die niederländische Entwicklungspolitik bemüht sich auf nationaler wie internationaler Ebene intensiv um mehr Kohärenz zwischen EZ und anderen Politiken. Dabei wird gerne darauf verwiesen,¹¹⁰ dass das Land beim *Commitment to Development Index* (Stand April 2003) unter 21 Geberländern den ersten Platz einnimmt.¹¹¹ Den folgenden, ähnlich wie im Falle Großbritanniens strukturierten Ausführungen wird in Übersicht 4 in zusammengefasster Form eine Eigendarstellung des niederländischen Kohärenzansatzes vorangestellt.

Übersicht 4: Policy Coherence for Development – The Dutch Approach*

1. Political impetus from the top

- coherence as part of government program (1998)
- policy memorandum based on DAC Poverty Guidelines (March 2002)
- political support from successive governments
- organisational translation: a *Policy Coherence Unit* in the Ministry of Foreign Affairs for impulse and advocacy

2. Organising policy coherence: levels of intervention

2.1 At general level by promoting:

- whole government approach in the Netherlands (ownership with other departments)
- accountability of NL and EU policies by reports to parliament, coherence indices and MDG-8 reports
- focused policy research on impact of NL, EU and OECD policies
- international networks

109 Die folgenden Ausführungen beruhen auf Gesprächen des Autors im Niederländischen Außenministerium am 28.2.2003, der Auswertung verschiedener über das Internet (<http://www.minbuza.nl>) zugänglicher Regierungsdokumente, den letzten beiden DAC-Prüfungsberichten zur niederländischen EZ (OECD/DAC 1997 und 2001c) sowie auf Bendix (1987) und Meyer (2003b).

110 Der Hinweis findet sich beispielsweise im neuesten entwicklungspolitischen Strategiedokument "*Mutual interests, mutual responsibilities: Dutch development cooperation en route to 2015*" von Oktober 2003. Vgl. Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003a, 13).

111 Vgl. Birdsall / Roodman (2003, 26).

- 2.2 Focus on NL positions at EU level - being at the table and alert in:
- interdepartmental coordination mechanisms and cabinet, preparing instructions for EU councils and committees
 - interdepartmental screening mechanism of draft EU proposals in early stage
 - instructions for multilateral meetings
- 2.3 At specific level:
Focus on selected coherence dossiers with:
- pro-active approach of international agenda
 - opportunities for alliance building and direct cooperation with developing countries
 - concrete objectives: measurable short-term to medium-term results in negotiations
 - engaging other stakeholders (NGOs and business sector)
- Project teams within the Ministry of Foreign Affairs and where possible with other ministries
- joint preparation, adoption by cabinet and joint implementation where possible
- 3. Current coherence dossiers**
- Agricultural reform*
Policy memorandum on coherence between agriculture and development cooperation
- focus on products and issues of specific interest to developing countries (sugar, cotton, export and domestic support, development box, sanitary and phytosanitary measures)
 - 2-way street: what can aid contribute?
- Intellectual property and development*
- TRIPS & health: follow-up Doha Declaration
 - protection of biodiversity and of traditional knowledge
- Product standards and market access*
- African cut flowers, Peruvian sardines, maximum residue levels (MRLs) for pesticides, EU directives on food & hygiene
 - 'best practices' for development of sanitary and phytosanitary measures (SPS) and technical barriers to trade (TBT) measures with impact on developing countries, tailored transition periods and capacity building
- Fishery policies*
- EU fisheries agreements, with focus on Mauritania
 - WTO disciplines on fisheries subsidies
- 4. Advocacy approach of cotton**
- strategy paper for discussion with stakeholders
 - "coherence diplomacy" with West African governments (support in WTO dispute settlement and in WTO agricultural negotiations)

5. Making coherence concrete and operational in EU, OECD and WTO: requirements

- information exchange and like-minded networks on (specific) coherence issues
- better and focused impact research at global, country and thematic level
- cooperate to influence decision-making: stimulate research/debate in DAC/OECD (in peer reviews, donor impact review at country level, OECD substantive committees, preparation MCM 2004)
- address glaring incoherencies first
- keen eye for political economy and timing
- challenge member states for coherent EU policies and positions in multilateral negotiations
- well researched cases and advocacy will fail without real political commitment
- West African cotton proposal acid test for policy coherence and Doha development round

* Darstellung seitens des Leiters der *Policy Coherence Unit* im niederländischen Außenministerium

Quelle: Genee (2003)

6.3.2 Politischer Wille

Die politische Verantwortung für EZ liegt in den Niederlanden seit 1965 beim Minister für Entwicklungszusammenarbeit, der Kabinettsrang hat, allerdings über kein eigenes Ministerium verfügt.¹¹² Trotz oder wegen dieser Sonderrolle haben die EZ-Minister seit den 70er Jahren zusätzlich zu ihren ursprünglichen Aufgaben¹¹³ den Anspruch erhoben, innerhalb des Kabinetts entwicklungspolitische Gesichtspunkte in alle entwicklungsländerrelevanten Politikbereiche einzubringen.¹¹⁴ Das Eintreten für entwicklungspolitische Kohärenz der Regierungsarbeit gehört insofern seit langem zum Rollenverständnis des niederländischen EZ-Ministers.

112 Der für die Konzipierung, Planung und Steuerung der EZ zuständige ministerielle Apparat findet sich in der Generaldirektion für Internationale Zusammenarbeit (DGIS), die eine von inzwischen fünf Abteilungen des Außenministeriums darstellt.

113 Konzipierung einer konsistenten Politik der EZ, Vertretung der in den Einzelhaushalten verschiedener Ressorts enthaltenen EZ-Titel in zusammengefasster Form gegenüber dem Parlament; vgl. Bendix (1987, 25).

114 Vgl. Bendix (1987, 25).

Die vormalige Entwicklungsministerin Eveline Herfkens hat in ihrer Amtszeit von 1998 bis 2002 die Kohärenzbemühungen deutlich verstärkt. Dies entsprach ihrer Absicht, nicht so sehr die Zielsetzung der EZ neu zu definieren (Armutsbekämpfung galt schon zuvor als oberstes Ziel), sondern die Wirksamkeit der EZ durch eine Reihe von Ansätzen zu verbessern.¹¹⁵ Herfkens entwickelte dabei ein erhebliches politisches Engagement und eine ausgeprägte Führungsrolle in der Gestaltung der niederländischen EZ. Dabei spielten mehrere Umstände eine Rolle: ihre Erfahrung als Politikerin,¹¹⁶ ihr entwicklungspolitischer Hintergrund¹¹⁷ und günstige politische Rahmenbedingungen.¹¹⁸ In ihrer Amtszeit ergriff Herfkens eine Reihe von Initiativen auf nationaler, EU-, OECD- und multilateraler Ebene zur Verbesserung der Kohärenz.¹¹⁹ Ihre Nachfolgerin Agnes van Ardenne¹²⁰ von der christdemokratischen Partei hat das Momentum der Kohärenzbemühungen aufrecht erhalten (siehe unten).

6.3.3 Strategische Konzeption

Die Notwendigkeit verbesserter Politikkohärenz ist seit Anfang der 80er Jahre in verschiedenen entwicklungspolitischen Grundsatz- oder Strategiedokumenten betont worden, so in *"Development Co-operation in a World Eco-*

115 U.a. durch intensivere Geberkoordinierung, stärkeren Einfluss auf multilaterale Organisationen, mehr Eigenverantwortung der Partner und mehr Sektorprogramme statt Einzelprojekten; vgl. Meyer (2003b, 103).

116 U.a. als langjährige Parlamentsabgeordnete der Arbeitspartei.

117 Herfkens war 1976–81 Referentin in der EZ-Abteilung des Außenministeriums, 1990–96 Exekutivdirektorin in der Weltbank und 1996–98 Botschafterin bei den UN und der WTO.

118 U.a. die von der Arbeitspartei geführte und entwicklungspolitischen Anliegen gegenüber aufgeschlossene Regierung sowie zunehmender politischer Druck von NROs für mehr Kohärenz nicht zuletzt nach dem Scheitern der WTO-Konferenz von Seattle.

119 Sie sind in einer vom Kabinett gebilligten Mitteilung von Ministerin Herfkens an das Parlament zum Thema Kohärenz vom 28.3.2002 im Einzelnen dargestellt. Vgl. Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002).

120 Agnes van Ardenne war nach dem Regierungswechsel am 27.7.2002 zunächst bis zum 27.5.2003 Staatssekretärin für EZ im Außenministerium. Seither ist sie Ministerin für EZ im Außenministerium.

conomic Perspective" (1980), in *"The Quality of Aid"* (1989) und insbesondere in *"A World in Dispute"* (1993).¹²¹

Im März 2002 legte die damalige EZ-Ministerin Herfkens dem Parlament ein vom Kabinett gebilligtes *General Memorandum on Policy Coherence* vor, das den entwicklungspolitischen Kohärenzanspruch begründet und das Vorgehen der Regierung zur Verbesserung der Kohärenz auf nationaler und internationaler Ebene ausführlich darlegt.¹²² Die derzeitige EZ-Ministerin van Ardenne hat im Oktober 2003 die Leitlinien ihrer Politik in dem Politikpapier *"Mutual Interests, Mutual Responsibilities: Dutch Development Co-operation en Route to 2015"* dargelegt und darin die Kohärenzbemühungen bekräftigt.¹²³

Einen aktuellen Überblick über die gegenwärtigen Kohärenzbemühungen bietet das Dokument *"Policy Coherence for Development"*.¹²⁴ Es identifiziert sechs unter Kohärenzgesichtspunkten als besonders wichtig erachtete Bereiche,¹²⁵ gibt eine knappe Analyse des Kohärenzproblems in jedem der Bereiche und nennt dann jeweils die Ziele und beabsichtigten Maßnahmen der niederländischen Politik auf nationaler und internationaler Ebene zur Verbesserung der Kohärenz.

121 Vgl. OECD / DAC (2001c, I–27). Daneben hat es weitere Strategiedokumente gegeben, so *"A World of Difference"* (1990) und *"Aid in Progress"* (1995).

122 Vgl. Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002).

123 Vgl. Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003a), darin Abschnitt 5.2 *"Coherence"*.

124 Vgl. Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003b).

125 Die sechs in dem Dokument genannten Bereiche sind:

1. Reform der EU-Agrarpolitik (unter besonderer Berücksichtigung des Zugangs Mosambiks zum Zuckermarkt der EU),
2. WTO-Agrarverhandlungen,
3. Baumwollsubventionen der USA und der EU,
4. Produktstandards und Marktzugang,
5. Zugang von Entwicklungsländern zu Medikamenten im Kontext der TRIPS-Bestimmungen der WTO,
6. Fischereiabkommen zwischen der EU und afrikanischen Ländern (vor allem Mauretanien).

Weitere Themen von Kohärenzbemühungen waren in den letzten Jahren: Menschenrechte, Kleinwaffen, Migration, *Everything but arms*-Initiative, Steuerabkommen mit Entwicklungsländern. Vgl. Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003b).

6.3.4 Information und Analyse

Die Kohärenzbemühungen der niederländischen Entwicklungspolitik beruhen zu einem wesentlichen Teil auf der Analyse von Kohärenzproblemen und auf Informationsarbeit zur Sensibilisierung anderer Ressorts und des Parlamentes und zur Beeinflussung politischer Entscheidungen auf nationaler und internationaler Ebene. Fundierte Analyse und Information werden als notwendige Basis für politische Überzeugungsarbeit (*advocacy*) zugunsten verbesserter Politikkohärenz angesehen. Zugleich wird aber auch festgestellt: "*Well researched cases and advocacy will fail without real political commitment.*"¹²⁶

Während der Amtszeit von Ministerin Herfkens begann die für EZ zuständige Generaldirektion für internationale Zusammenarbeit (DGIS) des Außenministeriums mit der systematischen Analyse von Inkohärenzfällen. Herfkens musste dabei zunächst feststellen, dass die dazu notwendige Analysekapazität im Ministerium nicht vorhanden war.¹²⁷ 2001 wurde eine Ad hoc-Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit mehreren Kohärenzthemen (Agrarpolitik, Fischereipolitik, TRIPS) befasste und erste Vorschläge zum Umgang mit ihnen erarbeitete. Im Mai 2002 wurde mit der *Policy Coherence Unit* (PCU) eine feste Arbeitseinheit mit fünf Mitarbeitern und einer Sekretärin zum Thema Kohärenz gebildet, deren institutionelle Aufhängung und Aufgaben in Übersicht 5 dargestellt sind.

Inzwischen sind auf Initiative der PCU (bzw. der vorherigen Ad hoc-Arbeitsgruppe) mehrere "Kohärenzdossiers" durch interministerielle Expertenteams erstellt worden (u.a. zu Agrarpolitik, Baumwolle, TRIPS, Produktstandards, Fischereipolitik). Das Papier zur Agrarpolitik ist als *Memorandum on Coherence between Agricultural Policy and Development Policy* von der EZ-Ministerin und vom Landwirtschaftsminister gemeinsam verabschiedet, dem Parlament zugeleitet und veröffentlicht worden.¹²⁸ Es enthält eine ausführliche Analyse der Kohärenzproblematik in verschiedenen Bereichen (Reis, Zucker, Baumwolle, Obst und Gemüse) und formuliert die Ziele der

126 Genee (2003). Vgl. auch Übersicht 4.

127 "*The minister expressed her concern over the lack of an analytical capacity to maintain a more systematic identification of possible issues.*" So der DAC-Prüfungsbericht zur niederländischen EZ von 2001. Vgl. OECD/DAC (2001c, I-27).

128 Vgl. Ministerie van Buitenlandse Zaken / Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2003).

Übersicht 5: Funktionen der *Policy Coherence Unit (PCU)* im niederländischen Außenministerium

1. Institutionelle Aufhängung

- Die PCU ist in der Generaldirektion für internationale Zusammenarbeit (*Directorate General for International Cooperation, DGIS*) angesiedelt.
- Der Leiter der PCU untersteht dem Chef der DGIS, der seinerseits der EZ-Ministerin untersteht.
- Ein Vertreter von PCU nimmt an den wöchentlichen Sitzungen des interministeriellen Ausschusses für europäische Angelegenheiten (Staatssekretärsausschuss) teil, in dem die niederländische Position in den Ministerräten und Ausschüssen der EU festgelegt wird.

2. Aufgaben

- Monitoring anderer Politiken im Hinblick auf mögliche Inkohärenzen
- Koordinierung der Positionen der verschiedenen Ressorts im Hinblick auf entwicklungspolitische Kohärenzprobleme
- Erarbeitung von "Kohärenzdossiers" durch interministerielle Expertengruppen zu wichtigen Kohärenzthemen (PCU initiiert und begleitet den Prozess und organisiert die Verwendung der Dossiers für die Kohärenzbemühungen auf nationaler und internationaler Ebene)
- Abstimmung der holländischen Position und Einbringen in internationale Diskussionen und Verhandlungen bei anderen Kohärenzthemen, bei denen keine eigenen Dossiers erstellt werden
- Organisation kohärenzbezogener Informationsarbeit und der Mobilisierung politischer Unterstützung für mehr Kohärenz z.B. durch Ansprache von Parlamentsausschüssen, durch Seminare und Zusammenarbeit mit NROs

Quelle: Informationen des Leiters der PCU in einem Gespräch am 28.2.2003

niederländischen Politik zur Verbesserung der Kohärenz. Das Memorandum soll durch einen Aktionsplan ergänzt werden. PCU zufolge waren die Diskussionen im Zuge der Erarbeitung des Memorandums zum Teil schwierig (v.a. beim Kapitel Zucker). Andererseits sei der politische Kontext insofern günstig gewesen, als auch der niederländische Finanzminister für eine Reform der europäischen Agrarpolitik eintrete.

Bemerkenswert an den Kohärenzdossiers ist, dass sie in einem interministeriellen Diskussionsprozess entstehen, in dem unterschiedliche Auffassungen intensiv diskutiert werden, und nach Fertigstellung gemeinsame Positionen der niederländischen Regierung darstellen, die dann in der EU, in der OECD und auf multilateraler Ebene eingebracht werden. Ein Beispiel sind zwei von

den Niederlanden beim DAC *Senior Level Meeting* 2002 eingebrachte Papiere zur Kohärenz zwischen Agrarpolitik und Entwicklungspolitik bzw. zu den Kohärenzproblemen im Baumwollsektor.¹²⁹ Die niederländische EZ nutzt nach eigenem Bekunden die Kohärenzdossiers zum Teil auch für "Kohärenzdiplomatie", z.B. im Falle der Baumwollproblematik für die Unterstützung westafrikanischer Länder in den WTO-Verhandlungen.

Die PCU setzt sich nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene dafür ein, Forschungskapazität zur Analyse von Kohärenzproblemen zu mobilisieren und die Auswirkungen der Industrieländerpolitiken auf Entwicklungsländer systematischer zu untersuchen. So befürwortet die PCU nach eigener Aussage zum Beispiel das im Rahmen des *Global Development Network* geplante internationale Forschungsprojekt zum Thema "*The Development Impact of Rich Countries' Policies*".¹³⁰

6.3.5 Struktur und Prozess der Politikkoordinierung

Dem letzten DAC-Prüfungsbericht zur niederländischen EZ von 2001 zufolge ist die Tatsache, dass die Entwicklungspolitik im Kabinett mit einer eigenen Ministerin vertreten ist, unter Kohärenzgesichtspunkten von wesentlicher Bedeutung.¹³¹

1996 wurde als Ergebnis eines Weißbuches zur Reform der niederländischen Außenpolitik die bis dahin eigenständige Funktion des EZ-Ministers in das Außenministerium (MFA) integriert mit der Folge, dass seither an der Spitze des MFA zwei (derzeit drei) Minister stehen.¹³² Zugleich wurde nachhaltige Armutsbekämpfung zu einem der fünf Oberziele der niederländischen Au-

129 Netherlands' Delegation (2002a) und (2002b).

130 Vgl. Genee (2003). Zur Vorbereitung des Forschungsprojektes hat es im Juni 2003 ein Expertentreffen in Paris gegeben. Vgl. dazu Ashoff (2003).

131 "(...) *the importance of having a Minister for Development Co-operation in the national cabinet is critical in this respect.*" OECD/DAC (2001c, I-10).

132 Das niederländische Außenministerium beschreibt die Leitung des Ministeriums auf seiner Homepage wie folgt: "*The Minister of Foreign Affairs is responsible for Dutch foreign policy and the Ministry's overall leadership. He is assisted by the Minister for Development Cooperation and the Minister for European Affairs. These three Government members are the Ministry's political leaders.*" <http://www.minbuza.nl>.

ßenpolitik erklärt.¹³³ Beide Maßnahmen unterstreichen, dass EZ als wesentlicher Teil der Außenpolitik gesehen und letztere wiederum explizit auch dem entwicklungspolitischen Ziel der Armutsbekämpfung verpflichtet ist.

Der erwähnte DAC-Prüfungsbericht stellt fest, dass die Integration der politischen Verantwortung für die EZ in das MFA die Kohärenz zwischen Außenpolitik und Entwicklungspolitik erleichterte,¹³⁴ weist aber auch darauf hin, dass in der Praxis viel davon abhängt, dass Außenminister und EZ-Minister ein gutes Einvernehmen hätten, da beide zusammen gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit für die Ziele und Strategie der EZ sowie die Kohärenz zwischen EZ und der übrigen Außenpolitik verantwortlich seien.¹³⁵ Bemerkenswert ist, dass die Integration der Funktion des EZ-Ministers in das Außenministerium laut DAC-Bericht trotz Verbesserung der Kohärenz auch Koordinierungsprobleme aufgeworfen hat.¹³⁶

Die EZ-Ministerin bzw. DGIS und PCU bringen ihre Kohärenzvorstellungen in die interministerielle Abstimmung ein, die sich wie üblich auf verschiedenen Ebenen vollzieht: im Kabinett als oberster Ebene, darunter insbesondere im ständigen Staatssekretärsausschuss für Europa-Fragen, der sich wöchentlich trifft und an dessen Sitzungen ein PCU-Vertreter teilnimmt, und schließlich auf Arbeitsebene.

133 Die fünf Ziele sind: "to promote (i) international order, (ii) peace, security and stability, (iii) European integration, (iv) sustainable poverty reduction, (v) bilateral relations." <http://www.minbuza.nl>.

134 "Broadly speaking, the integration of development co-operation within MFA facilitates policy coherence between the foreign affairs and the development co-operation sides of the Dutch government". OECD/DAC (2001c, I-27).

135 Vgl. OECD/DAC (2001c, I-36).

136 "However, the co-location of both the Minister of Foreign Affairs and that for Development Co-operation in one organisational framework means that the Development Co-operation Minister, while responsible for perhaps 80 % of the overall MFA budget, has less authority than the Minister of Foreign Affairs in critical operational areas such as personnel. This is similarly true in the field, where development co-operation is located in the Dutch embassy. The development co-operation portfolio usually represents the vast majority of overall Dutch funding in the recipient country, yet, the considerable authorities that are delegated to the field remain with the ambassador, who may not necessarily be a development professional. The operational ambiguities created by this unusual organisation, in which authority does not necessarily equal operational responsibility, has the potential to generate management confusion within the Ministry." OECD/DAC (2001c, I-33).

Wichtig für die Kohärenzarbeit sind interministerielle Arbeitsgruppen, die zu aktuellen Kohärenzfragen gebildet wurden oder werden und die die erwähnten Kohärenzdossiers erarbeiten. Die PCU hat nach eigener Aussage durch Initiierung und Begleitung dieser Arbeitsgruppen eine wichtige Rolle gespielt, betont aber auch, dass der politische Wille und die Offenheit anderer Ressorts für die Erörterung der jeweiligen Kohärenzfragen eine ebenso wichtige Voraussetzung für die Erstellung der Kohärenzdossiers waren. Die interministeriellen Arbeitsgruppen hätten problemlos gebildet werden können und flexibel gearbeitet. Weitergehender institutioneller Arrangements habe es nicht bedurft.

6.3.6 Ergänzende Bemerkung

Politikkohärenz ist auch ein Thema für niederländische NROs. Die *Evert Vermeer Stichting*, eine unabhängige, der sozialdemokratischen Arbeitspartei nahestehende Stiftung hat eine Website eingerichtet, auf der sich ein "Kohärenzhandbuch" (*Handboek Coherentie*) befindet, das Informationen zu Kohärenzfragen enthält und die niederländische Politik unter Kohärenzgesichtspunkten kritisch begleitet.¹³⁷ Die PCU sieht in dieser Initiative einen politischen Verbündeten für ihre eigene Arbeit.

6.4 Schweden

Die schwedische Regierung hat im Mai 2003 dem Parlament unter dem Titel "*Shared Responsibilities: Sweden's Policy for Global Development*" ein Grundsatzdokument vorgelegt, das die Mitverantwortung aller Politiken des Landes für das Oberziel einer gerechten und nachhaltigen Entwicklung betont, daraus abgeleitet einen expliziten Kohärenzanspruch formuliert und der Entwicklungspolitik neben ihren EZ-Aufgaben auch die Rolle als Katalysator für Fortschritte in anderen Politikbereichen auf dem Weg zum gemeinsamen Oberziel zuweist. Die Vorlage versteht sich als konzeptionelle Antwort auf die zunehmende Globalisierung und insbesondere die *Millennium Declaration* und wurde im Dezember 2003 vom Parlament verabschiedet.¹³⁸

137 <http://www.coherentie.nl>.

138 Vgl. Regeringskansliet / Ministry for Foreign Affairs (2003). Eine Zusammenfassung findet sich auch bei Morgenroth (2003).

Das Dokument wurde unter Federführung des Außenministeriums, in dem der Minister für Entwicklungszusammenarbeit angesiedelt ist,¹³⁹ in Arbeitsgruppen zusammen mit anderen Ministerien und Regierungsstellen erarbeitet und baute auf dem umfangreichen Bericht einer Kommission (*Globkom*) auf, die im Dezember 1999 von der Regierung den Auftrag erhalten hatte, Schwedens Politik für globale Entwicklung zu untersuchen,¹⁴⁰ und im März 2002 ihre Ergebnisse unter dem Titel "*A New Swedish Policy for Global Development*" vorgelegt hatte.¹⁴¹

Die *Globkom*-Initiative ging nach Auskunft der Leiterin des Kommissionssekretariates auf verschiedene Faktoren zurück:¹⁴²

- die in Regierungs- und Parlamentskreisen gewachsene Einsicht in die Notwendigkeit einer konzeptionellen Antwort auf Fragen der Globalisierung, der Armutsbekämpfung sowie der Rolle der EZ und anderer Politiken in diesem Kontext,¹⁴³
- das Engagement von Parlamentariern insbesondere der sozialdemokratischen Partei,
- das Engagement der EZ-Ministerin, das durch ihren Kabinettsrang politisches Gewicht erhielt,

139 Die schwedische Entwicklungspolitik ressortiert im Außenministerium, in dem neben dem Außenminister ein eigener Minister mit Kabinettsrang politisch für die EZ zuständig ist. Zum Zeitpunkt der Übergabe des Dokumentes an das Parlament war dies Jan O. Karlsson. Derzeit gibt es im schwedischen Außenministerium drei Minister mit Kabinettsrang: die Außenministerin, die EZ-Ministerin und die Ministerin für Migration und Asylpolitik.

140 Die Regierung hatte im Dezember 1999 die damalige EZ-Ministerin Maj-Inger Klingvall beauftragt, eine Kommission aus Vertretern aller dem Parlament angehörenden Parteien zu bilden, die von Experten aus verschiedenen Ministerien und Regierungsstellen sowie weiteren externen Beratern in ihrer Arbeit unterstützt wurden.

141 So der Titel der Zusammenfassung; vgl. Committee on Sweden's Policy for Global Development (2002) und Morgenroth (2003). Im Dokument "*Shared Responsibilities*" wird der Titel des *Globkom*-Berichtes mit "*A More Equitable World without Poverty*" angeben. Vgl. Regeringskansliet / Ministry for Foreign Affairs (2003, 6).

142 Telefoninterview des Autors mit Mia Horn af Rantzien am 27.1.2004.

143 Der DAC-Prüfungsbericht zu Schweden von 2000 weist auf zwei weitere Umstände hin: einmal Meinungsumfragen, die Hilfemüdigkeit und gesunkene Erwartung an die Rolle der EZ bei der Armutsbekämpfung signalisierten, zum anderen konkurrierende Ziele verschiedener Politiken (wie der Agrar-, Handels-, Umwelt-, Sicherheits- und Migrationspolitik) bei der Gestaltung der Außenpolitik. Vgl. OECD/DAC (2000, I–14 f.).

- die große Aufgeschlossenheit des Ministerpräsidenten für Fragen einer gerechten und nachhaltigen globalen Entwicklung.

Im Zuge der Erstellung des Berichtes hatte *Globkom* nicht nur alle betroffenen Ministerien und Regierungsstellen, sondern in etwa dreißig Hearings und Konferenzen auch Vertreter von gesellschaftlichen Interessengruppen und NROs konsultiert und zudem Experten und Wissenschaftler um Beiträge gebeten. Nach Einschätzung der Kommission trug der breit angelegte Entstehungsprozess des Berichtes wesentlich zur Sensibilisierung der verschiedenen Akteure für die Ziele und Erfordernisse der Politik globaler Entwicklung bei. Insofern war der Weg bereits Teil des Ziels. Ähnliches gilt für die Erarbeitung des Grundsatzdokumentes "*Shared Responsibilities*", in deren Verlauf zahlreiche Treffen und Diskussionen mit anderen Ministerien und Regierungsstellen stattfanden.

Im Hinblick auf die Verbesserung der Politikkohärenz erscheinen folgende Absichtserklärungen in "*Shared Responsibilities*" wichtig:

- Das Ziel gerechter und nachhaltiger Entwicklung gilt für alle Politikbereiche.
- Das Grundsatzdokument fordert explizit eine kohärente Politik für globale Entwicklung und konkretisiert diesen Anspruch durch die Formulierung grundsätzlicher Ziele für elf Politikbereiche,¹⁴⁴ überlässt allerdings die Spezifizierung und Operationalisierung der Ziele der weiteren Regierungsarbeit. Die Kohärenzbemühungen gelten auch für Schwedens Engagement auf EU-Ebene.
- Das Dokument benennt keine Zielkonflikte, stellt aber fest, dass solche im Zuge der Umsetzung der Politik für globale Entwicklung identifiziert, analysiert und Gegenstand sorgfältig abgewogener strategischer Entscheidungen sein sollen.
- Die Regierung erklärt ihre Verantwortung für Umsetzung, Monitoring und Evaluierung der Politik für globale Entwicklung auf der Basis präziser Zieldefinitionen und ergebnisorientierten Managements (*results-based management*). Evaluierung und laufende Analyse aller Maßnahmen werden als wesentlicher Bestandteil der Kohärenzarbeit angesehen.

144 Rechtssysteme, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Handels- und Investitionspolitik, Migrationspolitik, Sozial- und Gesundheitspolitik, Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bildungspolitik, Landwirtschafts- und Fischereipolitik, Kulturpolitik, Umweltpolitik, Industrie- und Beschäftigungspolitik. Eine Zusammenfassung der Ziele findet sich bei Morgenroth (2003).

- Schweden unterstützt die Weiterentwicklung des internationalen Kohärenzindex (*Commitment to Development Index*) und internationaler Forschung zu Kohärenzfragen.
- EZ ist Teil der Politik für globale Entwicklung, verfolgt als Hauptziel Armutsbekämpfung im Einklang mit den MDGs und hat zusätzlich die Funktion, auf Fortschritte in anderen Politikbereichen hinzuwirken.
- Die Regierung beabsichtigt, das Parlament regelmäßig in einem Jahresbericht über die Umsetzung der Politik für globale Entwicklung zu informieren.
- Die Regierung will intensiv mit Parlament, NROs, Privatsektor und Gewerkschaften zur Verbesserung der Politikkohärenz zusammenarbeiten. Sie schlägt zur Förderung einer breiten öffentlichen Debatte über die Politik für globale Entwicklung ein Forum aus Vertretern von Parlament, gesellschaftlichen Interessengruppen, Privatsektor, Experten und Regierungsstellen vor und will die Öffentlichkeitsarbeit verstärken.
- "*Shared Responsibilities*" gibt über die vorstehend resümierten Punkte hinaus noch keine Hinweise zu den organisatorischen Konsequenzen der Politik für globale Entwicklung, sondern kündigt solche für einen späteren Zeitpunkt an.¹⁴⁵

Gegenwärtig ist die *Expert Group on Development Issues* (EGDI)¹⁴⁶ mit der Untersuchung der Kohärenzproblematik in vier Bereichen befasst: (i) Migration und wirtschaftliche Entwicklung, (ii) Sicherheit und Entwicklung, (iii)

145 Der frühere *Globkom*-Bericht hatte die Einrichtung einer Koordinierungseinheit für die Politik für globale Entwicklung in den Ministerien mit folgenden Aufgaben vorgeschlagen, die der Aufgabenbeschreibung der *Policy Coherence Unit* in den Niederlanden ähnelt:

- Organisation und Auswertung des Informationsflusses zwischen den Ministerien zur Umsetzung der Politik für globale Entwicklung,
- Berichte an das Parlament,
- Erstellung von Hintergrundanalysen,
- Initiierung interministerieller Arbeitsgruppen,
- Identifizierung interministerieller Querschnittsthemen.

146 EGDI ist eine Gruppe aus internationalen und schwedischen Entwicklungsexperten sowie Vertretern des schwedischen Außenministeriums und von Sida (*Swedish International Development Co-operation Agency*) mit der Aufgabe, Studien zu aktuellen entwicklungspolitischen Themen zu initiieren. Vorsitzender von EGDI ist der Staatssekretär für EZ im Außenministerium. Vgl. <http://www.egdi.gov.se>

spezielle und differenzierte Behandlung von Entwicklungsländern in der WTO, (iv) multilaterales Entwicklungsfinanzierungssystem.¹⁴⁷

6.5 Empfehlungen des DAC zur Verbesserung der Kohärenz in anderen Ländern

In den *Peer Reviews* prüft das DAC die entwicklungspolitische Kohärenz der Politiken der Mitgliedsländer materiell (Analyse inkohärenter Politiken) und prozedural (Betrachtung der Kohärenzbemühungen). Was den zweiten Aspekt angeht, orientieren sich die Prüfungen grob, aber nicht akribisch an der Prüfliste zur Politikkohärenz in den DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung von Mai 2001.¹⁴⁸ In der folgenden Übersicht 6 sind die Empfehlungen der DAC-Prüfungsberichte aus den Jahren 2003 und 2002 unter Angabe der jeweils angesprochenen Länder stichwortartig genannt, und zwar gebündelt nach wichtigen Aspekten.

| Übersicht 6: DAC-Empfehlungen zur Verbesserung der Politikkohärenz in den entwicklungspolitischen Länderprüfungen 2002 und 2003 | |
|--|--|
| Bereich | Länder* |
| <p>1. Political leadership of the centre and/or the development cooperation agency</p> <ul style="list-style-type: none"> • communicate political commitment (by the highest authorities) (Irland, Dänemark, USA, Griechenland) • DANIDA needs to play a stronger leadership role in analysing and promoting the developmental coherence of policy decisions (Dänemark) • USAID needs to play a stronger advocacy role vis-à-vis other government agencies in the analysis and promotion of development policy coherence (USA) | <p>Irland, Dänemark, USA, Griechenland</p> |
| <p>2. Strategic framework and priorities</p> <ul style="list-style-type: none"> • need for an explicit government statement on policy coherence (Japan) | <p>Japan, Dänemark, Finnland</p> |

147 Vgl. Holmgren (2003).

148 Vgl. OECD/DAC (2001a).

| | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • give more prominence to coherence in strategic documents (Dänemark) • need for a clear statement that calls for policy coherence (Finnland) | |
| <p>3. Information and analysis</p> <p>a) Enhance analytical capacity</p> <ul style="list-style-type: none"> • enhance analytical capacity to deal with coherence issues (by assigning adequate staff resources) (Irland, Finnland, Luxemburg, USA, Griechenland, Spanien) • create a specialised unit responsible for assessing policy coherence / analysing the impact of non-aid policies on developing countries (Irland, Dänemark) • establish a system for monitoring the environmental, social and governance aspects of foreign direct investment (Japan) • creating monitoring mechanisms and reinforcing existing ones would enable the government to exercise enhanced oversight in areas that have a bearing on policy coherence (Canada) • staff will need skills and appropriate training to analyse non-aid policies from a development perspective and should remain in their posts long enough to form solid partnerships with other key government agencies (Dänemark) <p>b) Conduct assessments</p> <ul style="list-style-type: none"> • conduct assessments of the development impact of non-aid policies (Irland, Japan, Dänemark, Kanada) • vet or review proposed legislation or documents submitted to cabinet (Dänemark, USA, Kanada) | <p>Irland, Japan, Dänemark, Finnland, Luxemburg, USA, Kanada, Griechenland, Spanien</p> <p>Irland, Japan, Dänemark, USA, Kanada</p> |
| <p>4. Policy coordination structures and processes</p> <ul style="list-style-type: none"> • establish dedicated / formal consultation mechanisms (within, across and outside government agencies; on an on-going basis for key policy areas or as special task forces for emerging issues) (Irland, Dänemark, USA) • the mandate of the Inter-Ministerial Committee for Development Co-operation could be extended to give it a more active role in promoting debate on policy coherence (Luxemburg) • the role of the Policy Co-ordinating Committee on Development and the contribution it can make should be clearly established (USA) | <p>Irland, Dänemark, Luxemburg, USA, Kanada, Griechenland, Spanien</p> |

| | |
|---|-----------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> • increase USAID's political involvement (e.g. by a standing invitation to attend the meetings of the National Security Council) (USA) • USAID needs to seek strong working relationships with policy co-ordinating groups such as the National Security Council (USA) • the roles and responsibilities of CIDA and DFAIT in promoting greater policy coherence for development may need to be further defined (Kanada)** • the mandate of the Interministerial Committee and the Monitoring and Administrative Committee could be extended to include co-ordination for policy coherence (Griechenland) • the institutional coordination structures in place could be used to support a more systematic approach to addressing policy coherence issues (Spanien) | |
| <p>5. Parliamentary involvement</p> <ul style="list-style-type: none"> • expand Parliamentary involvement (Irland) • the Foreign Affairs Committee could assess non-aid policies with substantial impact on developing countries; these assessments could be carried out jointly with the Parliamentary Committee concerned (Dänemark) | <p>Irland, Dänemark</p> |
| <p>* Die Länder sind in der Reihenfolge ihrer Prüfung genannt (zuletzt geprüfte Länder an erster Stelle).</p> <p>** CIDA (Canadian International Development Agency) untersteht der Ministerin für internationale Zusammenarbeit; DFAIT (Department of Foreign Affairs and International Trade) untersteht dem Außenminister und dem Minister für internationalen Handel.</p> <p>Quelle: Zusammengestellt nach OECD/DAC: The DAC Journal, Vol. 3, 2002, Nr. 2, 3, 4 und Vol. 4, 2003, Nr. 2, 3; http://www.oecd.org/dac</p> | |

6.6 Schlussfolgerungen

Die drei vorgestellten Länder Großbritannien, Niederlande und Schweden bemühen sich intensiv um Verbesserung der Politikkohärenz, wobei es in Schweden nunmehr um die Umsetzung eines ambitionierten Programms geht. Beim Vergleich der drei Länderfälle zeigt sich, dass die Kohärenzbemühungen durch folgende wesentlichen Elemente gekennzeichnet sind:

- *Political leadership*: Die für Entwicklungspolitik zuständigen Minister (Großbritannien, Niederlande) bzw. Regierung und Parlament (Schweden) haben die Notwendigkeit von und den Willen zu verbesserter Politikkohärenz sowohl politisch engagiert vertreten als auch konzeptionell-strategisch (s.u.) untermauert.
- *Kabinettsrang der Entwicklungspolitik*: Dabei erweist sich der Umstand, dass Entwicklungspolitik mit eigenen Ministern in den Kabinetten der drei Länder vertreten ist, nach Aussagen der für Kohärenzarbeit zuständigen Arbeitseinheiten bzw. der DAC-Prüfungsberichte als förderlich.
- *Strategiekompetenz*: Der politische Wille zu mehr Kohärenz wurde in von den Regierungen verabschiedeten ausführlichen Strategiedokumenten konzeptionell begründet und im Hinblick auf verschiedene Politikfelder durch Analyse von Inkohärenzen und Formulierung von Zielen kohärenter Politik konkretisiert.
- *Rollenverständnis der Entwicklungspolitik*: Entwicklungspolitik wird in den drei Ländern einerseits als Teil einer Politik für gerechte und nachhaltige Entwicklung und nicht etwa als allein dafür verantwortlich angesehen. Andererseits sieht sie sich über ihre Zuständigkeit für EZ hinaus auch in der Verantwortung, andere Politikbereiche und Ressorts im Hinblick auf mehr entwicklungspolitische Kohärenz zu sensibilisieren.
- *Geringe Bedeutung von Zuständigkeitsfragen in der entwicklungspolitischen Kohärenzarbeit*: In den drei Ländern sind die Zuständigkeiten für unter Kohärenzgesichtspunkten wichtige Politikbereiche (z.B. Agrar-, Fischerei-, Handels- oder Migrationspolitik) zum großen Teil auf verschiedene Ressorts bzw. Minister verteilt.¹⁴⁹ Gleichwohl wird in keinem der drei Länder die Übertragung weiterer Zuständigkeiten auf die für EZ verantwortlichen Ministerien bzw. Minister als wichtige Voraussetzung zur Verbesserung der Kohärenz angesehen. Dies hängt nach Auskunft der Gesprächspartner mit dem erwähnten Rollenverständnis der Entwicklungspolitik und dem Kabinettsrang der EZ-Minister zusammen, der den Einfluss auf die Regierungsarbeit erhöht.

149 Eine gewisse Ausnahme ist Schweden, wo das Außenministerium neben der EZ auch für einige andere internationale Politikbereiche zuständig ist. Nach dem neuesten Organigramm (Stand Oktober 2003) sind dies u.a.: Exportförderung und EU-Binnenmarkt, Strategische Exportkontrollen, Internationale Handelspolitik, Globale Sicherheit, Migration und Asylpolitik. Allerdings gibt es auch Mitzuständigkeiten. So ist z.B. ein Staatssekretär im Industrie-, Beschäftigungs- und Handelsministerium für Außenhandelsfragen zuständig.

- *Proaktive Kohärenzarbeit der für EZ zuständigen Ministerien bzw. Abteilungen:* In den drei Ländern haben die für EZ zuständigen Arbeitseinheiten der Regierung andere Ministerien und Regierungsstellen in einen intensiven kohärenzbezogenen Dialog einbezogen: bei der Erstellung von Strategiepapieren (*White Papers* in Großbritannien, verschiedene Grundsatzdokumente in den Niederlanden und Schweden), bei der detaillierten Analyse von Inkohärenzen in verschiedenen Politikbereichen (Kohärenzdossiers) und darauf aufbauend bei der Erarbeitung von gemeinsamen Regierungspositionen insbesondere im Hinblick auf Verhandlungen auf EU- und multilateraler Ebene. Diese Kohärenzarbeit schließt auch Initiativen auf internationaler Ebene ein. In den Niederlanden hat die proaktive Kohärenzarbeit institutionellen Ausdruck in der Bildung einer eigenen Arbeitseinheit für Kohärenz gefunden; in Schweden ist eine solche Einheit vorgeschlagen worden.
- *Interministerielle Netzwerkbildung und gemeinsame Analyse von Kohärenzfragen insbesondere auf Arbeitsebene:* Die Kohärenzarbeit bedient sich in den drei Ländern einmal der üblichen formalen Abstimmungsforen (auf der obersten Ebene das Kabinett, darunter verschiedene ständige interministerielle Arbeitsgruppen oder Ausschüsse) und Abstimmungsmechanismen (wie Mitzeichnung). Als besonders wichtig haben sich jedoch die intensive interministerielle Netzwerkbildung und die gemeinsame Analyse von Kohärenzfragen auf Arbeitsebene erwiesen, die die inhaltliche Grundlage für fundierte politische Erörterung und Entscheidung auf höherer Ebene gebildet haben. Zu diesem Zweck wurden interministerielle Arbeitsgruppen gebildet, die auf Zeit eine Thematik bearbeitet haben und für die das entsprechende Personal vorübergehend abgeordnet wurde.
- *Intensive Analyse- und Informationsarbeit:* In allen drei Ländern haben die Verfechter der Kohärenzarbeit Analysekapazitäten und Expertise innerhalb und außerhalb der Regierung mobilisiert, um die Wirkungen anderer Politiken im Hinblick auf mögliche Inkohärenzen oder Synergien zu untersuchen und Vorschläge für das Regierungshandeln auf nationaler und internationaler Ebene zu erarbeiten. Die Ergebnisse fließen als Informationsgrundlage in die interministerielle Analyse- und Abstimmungsarbeit ein, sie werden aber auch für den Dialog mit der Öffentlichkeit, Interessengruppen und NROs genutzt.

Dieses aus den Bemühungen dreier Vorreiterländer in Sachen Kohärenz gewonnene Bild wird quasi spiegelbildlich durch die in Übersicht 6 zusammengefassten Empfehlungen des DAC an neun andere Länder zur Verbesserung

der Politikkohärenz bestätigt. Die Empfehlungen beziehen sich insbesondere auf die Punkte:

- *political commitment* und Strategieformulierung,
- eine proaktivere Rolle der für EZ zuständigen Regierungsstellen,
- die Nutzung (bzw. Mandatierung) bestehender interministerieller Abstimmungsforen für Kohärenzarbeit,¹⁵⁰
- den Aufbau von Analysekapazitäten (häufigste, an alle Länder gerichtete Empfehlung),
- die systematischere Beobachtung anderer Politiken (einschließlich der Überprüfung von Kabinetts- und Gesetzesvorlagen anderer Ressorts).

7 Kohärenzbemühungen Deutschlands: Fortschritte in den letzten Jahren und Beurteilung durch das DAC

7.1 Fortschritte in den letzten Jahren

7.1.1 Institutionelle Veränderungen

In der vorigen Legislaturperiode (1998–2002) hat das BMZ zusätzliche Kompetenzen bzw. Mitwirkungsrechte erhalten, die zum Teil bereits in der Koalitionsvereinbarung vom Oktober 1998 unter Hinweis auf das Ziel der Sicherstellung entwicklungspolitischer Kohärenz angekündigt worden waren.¹⁵¹ Es handelt sich um folgende Veränderungen:

- *Aufnahme des BMZ in den Bundessicherheitsrat (BSR) 1998:* Der BSR ist ein Kabinettsausschuss, der die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Bundesregierung koordiniert und für Grundsatzfragen von Rüstungs-

150 Die Schaffung formeller Abstimmungsforen für Kohärenzfragen wurde weniger häufig empfohlen als die Nutzung bestehender Foren.

151 *"Die neue Bundesregierung wird (...) die entwicklungspolitische Kohärenz mit anderen Ressorts sicherstellen. Die derzeitige Zersplitterung entwicklungspolitischer Aufgaben der alten Bundesregierung in unterschiedliche Ressorts wird aufgehoben und im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) konzentriert. Das BMZ wird im Sinne der Förderung internationaler Strukturpolitik die Federführung in Fragen der EU-Entwicklungspolitik erhalten. Das BMZ wird Mitglied im Bundessicherheitsrat."* Vgl. Koalitionsvereinbarung (1998, Kapitel XI, Abschnitt 1).

exporten zuständig ist.¹⁵² Durch die Mitgliedschaft im BSR war das BMZ unmittelbar beteiligt an der Neufassung der Rüstungsexportgrundsätze der Bundesregierung im Jahr 2000 sowie an der Erarbeitung des Gesamtkonzepts der Bundesregierung "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" im gleichen Jahr.¹⁵³ Als BSR-Mitglied ist das BMZ auch im Kuratorium der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) vertreten. Sie ist die oberste und zentrale Fortbildungsstätte des Bundes sowie ein nationales und internationales Diskussionsforum zu Fragen der Sicherheitspolitik.¹⁵⁴

- *Federführung für die Entwicklungspolitik der EU seit Ende 1998:* Zuvor waren die Zuständigkeiten auf mehrere Bundesministerien verteilt.¹⁵⁵ Mit der Übertragung der federführenden Zuständigkeit auf das BMZ hat letzteres auch die Zuständigkeit für handelspolitische Fragen im Rahmen des Lomé IV-Abkommens bzw. des Abkommens von Cotonou erhalten.
- *Federführung für das TRANSFORM-Programm und den "Arbeitstisch 2" im Rahmen des Stabilitätspaktes Südosteuropa seit Ende 1998:* Das Transform-Programm (Beratung und Technische Zusammenarbeit mit Osteuropa und den GUS-Staaten) wurde zuvor vom Bundeswirtschaftsministerium, dem Auswärtigen Amt und dem BMZ gemeinsam koordiniert. Der "Arbeitstisch 2" befasst sich mit den Bereichen Wirtschaftlicher Wiederaufbau, Entwicklung und Zusammenarbeit.¹⁵⁶
- *Neufassung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vom 26.7.2000:* Danach besitzt das BMZ ein erweitertes entwicklungspolitisches Prüfungsrecht bei Gesetzentwürfen anderer Res-

152 Der BSR wurde 1955 vom Kabinett beschlossen. Seine Sitzungen sind geheim. Er hat neun Mitglieder: den Bundeskanzler, der den Vorsitz führt, den Chef des Kanzleramtes und die Minister für Äußeres, Verteidigung, Inneres, Justiz, Finanzen, Wirtschaft sowie wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Vgl. <http://www.bundesregierung.de>

153 Näheres in Kapitel 7.1.2.

154 Das Kuratorium der BAKS setzt sich aus den Mitgliedern des Bundessicherheitsrates zusammen.

155 Die federführende Zuständigkeit für die Entwicklungszusammenarbeit der EU lag bis 1998 aus historischen Gründen beim Bundeswirtschaftsministerium, während die Mittel für den Europäischen Entwicklungsfonds im Haushaltsplan des BMZ veranschlagt waren (und sind) und das BMZ die Bundesregierung im EU-Entwicklungsministerrat und in den verschiedenen entwicklungspolitischen Ausschüssen auf EU-Ebene vertreten hat. Schließlich hatte das Auswärtige Amt auf Seiten der Bundesregierung den Vorsitz bei Verhandlungen der EU mit Entwicklungsländern (z.B. im Rahmen des Lomé-Abkommens).

156 Vgl. BMZ (2001a, 93).

sorts. Während das BMZ nach der alten GGO solche Entwürfe im Ressortabstimmungsverfahren erst spät erhalten hat, wird es jetzt frühzeitig einbezogen und prüft selbst, ob entwicklungspolitische Belange berührt sind.¹⁵⁷ In der Praxis bedeutet dies eine graduelle Veränderung im Sinne von mehr Information zu einem früheren Zeitpunkt, aber keine prinzipielle Veränderung, da das BMZ auch vorher schon grundsätzlich am Gesetzgebungsverfahren im Rahmen der Bundesregierung beteiligt war¹⁵⁸ und in der Regel über Arbeiten anderer Ressorts an Gesetzentwürfen früh informiert ist, zumal Gesetzentwürfe schon die verdichtete Form politischer Willensbildung sind, die häufig wesentlich früher, etwa in den Fraktionen, beginnt.

Im Koalitionsvertrag der jetzigen Regierungskoalition vom 16.10.2002 finden sich anders als 1998 keine Vereinbarungen zur Übertragung weiterer Kompetenzen auf das BMZ. Das BMZ hatte im Hinblick auf Koalitionsverhandlungen und zur Begründung von Kompetenzforderungen intern die entwicklungspolitischen "Restzuständigkeiten" anderer Ressorts und die damit verbundenen Stellen identifiziert.

7.1.2 Inhaltliche Fortschritte

Auf dem Weg zu mehr Politikkohärenz aus entwicklungspolitischer Sicht hat es in den letzten Jahren eine Reihe von inhaltlichen Fortschritten gegeben:

- *HIPC-Initiative der Bundesregierung 1999*: Auf dem G8-Gipfel im Köln im Juni 1999 unterbreitete die Bundesregierung eine Entschuldungsinitiative zugunsten hochverschuldeter armer Länder (HIPC) vor, die im September des gleichen Jahres auf der Jahrestagung von IWF und Weltbank verabschiedet wurde. Wesentliche Faktoren, die zu der Initiative

157 Dies ergibt sich aus Anlage 8 der GGO in der Fassung vom 26.7.2000 (vgl. BMI 2000). Die Anlage regelt die Beteiligung der Bundesministerien bei Gesetzgebungsverfahren und unterscheidet zwei Gruppen von Ressorts: solche, die zu beteiligen sind "*zur Prüfung, ob*" Belange ihres Geschäftsbereiches berührt werden (d.h. diese Ministerien prüfen selbst), und solche, die zu beteiligen sind "*wenn*" ihre Belange berührt werden (die Vorentscheidung über dieses "wenn" nimmt das federführende Ressort vor). Das BMZ gehört jetzt zur ersten Gruppe, der neben dem Innen- und Justizministerium auch das Familien-/Frauen- und das Umweltministerium angehören, und hatte sich für diesen Status analog zum Familien-/Frauenministerium eingesetzt.

158 Spätestens bei der Zuleitung von Gesetzentwürfen vor der Beschlussfassung im Bundeskabinett.

fürten, waren die deutsche G8-Präsidentschaft, das Engagement der BMZ-Leitung in der Sache, intensive fachliche Vorarbeit des BMZ zusammen mit dem BMF und nicht zuletzt die öffentlichkeitswirksame Schuldenerlasskampagne zahlreicher Nichtregierungsorganisationen.

- *Neufassung der Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern vom 19.1.2000:*¹⁵⁹ Danach werden bei Entscheidungen über Rüstungsexporte in Länder, die nicht der EU oder der NATO angehören oder NATO-Ländern gleichgestellt sind, auch die Menschenrechtssituation und die Frage geprüft, ob die nachhaltige Entwicklung der Empfängerländer durch unverhältnismäßige Rüstungsausgaben ernsthaft beeinträchtigt wird.
- *Gesamtkonzept der Bundesregierung "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" vom 7.4.2000:*¹⁶⁰ Das Konzept wurde vom BSR erarbeitet und definiert Entwicklungspolitik als Teil der Gesamtstrategie der Bundesregierung zur zivilen Krisen- und Konfliktbewältigung. Ausgangspunkt ist der schon erwähnte erweiterte Sicherheitsbegriff, der originäre entwicklungspolitische Aspekte einschließt.¹⁶¹ Der Anspruch der Strategie besteht darin, Instrumente der Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Finanz-, Wirtschafts-, Umwelt-, Kultur- und Rechtspolitik zu verzahnen.
- *Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung zur Armutsbekämpfung vom 4.4.2001 (AP 2015):*¹⁶² Das AP 2015 ging auf eine Initiative des BMZ zurück,¹⁶³ wurde vom Bundeskanzler anlässlich des UN-Millenniumsgipfels in New York im September 2000 angekündigt, anschließend ausgearbeitet und im April 2001 vom Bundeskabinett verabschiedet. Es legt ausführlich dar, dass Armutsbekämpfung nicht nur eine Verpflichtung der Entwicklungspolitik ist, sondern auch kohärente Beiträge anderer Politiken erfordert. Dadurch und durch die Verabschiedung im Kabinett kommt dem Programm für die Kohärenzbemühungen des BMZ eine wesentliche Rolle zu.

159 Vgl. Deutscher Bundestag (2000).

160 Vgl. Bundesregierung (2000).

161 Vgl. Fußnote 32.

162 Vgl. BMZ (2001b).

163 Bei der Initiative des BMZ spielte auch eine Rolle, dass zur gleichen Zeit die Arbeit an den Leitlinien zur Armutsbekämpfung des DAC vor dem Abschluss stand, an der sich die deutsche Seite intensiv beteiligt hatte und in deren Mittelpunkt Orientierungen für die Umsetzung des Ziels der Armutsbekämpfung standen.

- *Leitlinien zur Berücksichtigung ökologischer, sozialer und entwicklungspolitischer Aspekte bei der Vergabe staatlicher Exportkreditversicherungen vom 26.4.2001.*¹⁶⁴ Der interministerielle Ausschuss für Ausführgarantien und Ausfuhrbürgschaften (Hermes-Ausschuss), dem Vertreter von BMWA, BMF, AA und BMZ angehören, hat mit breiter parlamentarischer Unterstützung Leitlinien verabschiedet, die zur Erfassung möglicher ökologischer, sozialer oder entwicklungspolitischer Aspekte ein Screening-Verfahren und bei Anhaltspunkten für solche Aspekte ein Prüfungsverfahren vorsehen.
- *Verpflichtung zur Erhöhung der deutschen ODA-Quote auf 0,33 % bis 2006:* Der Bundeskanzler hat beim Europäischen Rat vom 15.3.2002 in Barcelona der Selbstverpflichtung der EU-Staaten zugestimmt, den Anteil der Entwicklungshilfeleistungen am BNE bis 2006 für die EU insgesamt auf 0,39 % und in jedem Mitgliedstaat auf mindestens 0,33 % zu steigern.¹⁶⁵ In den Jahren 2001 und 2002 betrug die deutsche ODA-Quote noch 0,27 %.
- *Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung für Deutschland vom 17.4.2002.*¹⁶⁶ Sie definiert Armutsbekämpfung und Entwicklungsförderung als Teil der globalen Verantwortung Deutschlands.¹⁶⁷
- *Aktionsplan der Bundesregierung "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" vom 12.5.2004.*¹⁶⁸ Er konkretisiert und operationalisiert das Gesamtkonzept "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" von 2000 und definiert zahlreiche Aktionen in verschiedenen Politikbereichen. Es sieht vor, dass in den

164 Vgl. Hermes Kreditversicherungs-AG (2001).

165 Beim EU-Beschluss von Barcelona standen die EU-Mitglieder unter dem Druck nicht nur von UN, Entwicklungspolitikern und Öffentlichkeit, sondern auch der USA, bei der bevorstehenden Konferenz der UN für Finanzierung und Entwicklung in Monterrey eine konkrete Zusage zur Erhöhung der Entwicklungshilfe zu machen (die USA hatten ihrerseits eine deutliche Erhöhung angekündigt).

166 Vgl. Bundesregierung (2002).

167 Kapitel F, Unterkapitel I; vgl. Bundesregierung (2002, 202, 204). Siehe auch Fußnote 49.

168 Vgl. Bundesregierung (2004).

beteiligten Ressorts Beauftragte für zivile Krisenprävention benannt werden, die zusammen den "Ressortkreis zivile Krisenprävention" bilden. Er steht unter dem Vorsitz des Auswärtigen Amtes und hat sich am 20.9.2004 konstituiert.

7.2 Beurteilung der Kohärenzbemühungen durch das DAC

Der letzte Prüfungsbericht des DAC zur deutschen EZ von 2001¹⁶⁹ beschäftigte sich ausführlich mit den deutschen Kohärenzbemühungen, würdigte eine Reihe von Fortschritten und formuliert verschiedene Empfehlungen. Der Bericht spiegelt zwar nicht mehr den neuesten Stand wider, erlaubt aber, da er in der Reihe der fortlaufenden Länderprüfungen des DAC steht, einen Vergleich mit anderen Geberländern.

Übersicht 7 enthält die wesentlichen Aussagen des Berichtes, gliedert sie nach positiver Würdigung und Empfehlungen und ordnet sie wichtigen Kategorien des generellen Referenzrahmens zur Identifizierung von Ansatzpunkten zur Verbesserung der Politikkohärenz zu, wie er in Kapitel 5.3 vorgestellt wurde.¹⁷⁰

Das DAC würdigte in seinem Bericht von 2001 insbesondere folgende Aspekte:

- das ausdrückliche politische Bekenntnis nicht nur des BMZ, sondern der Bundesregierung zur Notwendigkeit verbesserter Politikkohärenz,
- die Begründung und Verankerung des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs in Strategiedokumenten und Leitlinien, insbesondere im Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung,

169 Vgl. OECD/DAC (2001d). 2005 wird die deutsche Entwicklungspolitik erneut vom DAC geprüft.

170 Es wird eine Kategorie hinzugefügt, die im generellen Referenzrahmen (Übersicht 3) nicht enthalten ist: *Political alliances and public advocacy*.

| Übersicht 7: Aussagen zu den deutschen Kohärenzbemühungen im DAC-Prüfungsbericht von 2001 | |
|---|---|
| Positive Würdigung | Empfehlungen |
| <p>1. Political leadership and commitment</p> <ul style="list-style-type: none"> • A key feature of German development co-operation is its effort to attain coherence between national development policy and the other national policies related to it. (II-43) • Policy coherence principles have been reaffirmed at the highest political levels, including Parliament, and special leadership responsibilities have been given to BMZ. (II-43) • Germany is broadly supportive of the OECD and other international organisations which work together to deepen international policy coherence. Coherence issues supported by Germany include work on international trade and direct investment, international finance, food and agriculture, natural environmental sustainability, social issues, and governance and conflict. (II-45) • One of the first actions of the current government with regard to the international agenda of coherence issues was its sponsorship of the "Enhanced HIPC Initiative" at the 1999 Cologne Summit. (II-45) • German officials assert that their influence contributed significantly to the March 2001 EC decision to free up LLDCs access to the European market, especially in the area of agricultural products. (II-47) | <ul style="list-style-type: none"> • The BMZ frequently needs to argue its case with more powerful ministries within the German system. (II-44) Because of the multiplicity of actors, possible domestic political constraints and the limited political base of the BMZ, the implementation of effective policy coherence will require a sustained political commitment in the years to come. (II-43) |

| | |
|---|---|
| <p>2. Strategic framework and priorities</p> <ul style="list-style-type: none"> • The BMZ has regularly stressed the need for greater policy coherence in its official statements and documents. (II-43) • The political statement of vision [1998 Coalition Agreement] has proven to be an important starting point for the series of subsequent actions that are building toward an operational framework for developing country policy coherence. (II-44) • The coherence of German Government development policy was given a major boost with the Cabinet approval of its new poverty strategy, the <i>Programme of Action 2015</i>. (II-46) • The most remarkable feature of this programme is the commitment by the German Government to promote coherence in all national policies that relate to developing countries. (II-15) • The Programme provides a better scope for the BMZ in screening draft legislations for policy coherence, and in its participation in inter-ministerial committees on export guarantees and arms exports. (II-9) • The German Government agreed in April 2001 to new "Guiding Principles" [governing export guarantees]. These guidelines appear to provide a valid initial screening mechanism to ensure coherence between German Government-sponsored exports and development policy. (II-46) | <ul style="list-style-type: none"> • The real challenge of this new approach [i.e. the <i>Programme of Action 2015</i>] now lies in the future. First, an implementation plan, which will have to be negotiated with other partners within Germany, is expected early in 2002, following which the best intentions of the government will need to be translated more operationally into today's realities. (II-46) |
| <p>3. Information and analysis</p> <ul style="list-style-type: none"> • As it progressively operationalises its growing mandate for policy coherence, the BMZ [...] also calls upon specialists from key aid implementing agencies (e.g. GTZ or GDI) to carry out specific policy analysis and support. | <ul style="list-style-type: none"> • The BMZ has yet to sufficiently develop the analytical capacity necessary to carry out its substantive mandate [in matters of coherence]. (II-44) • The [BMZ's] staffing level and skill mix will have to be sub- |

| | |
|--|--|
| | <p>stantially rethought given the conceptual and organisational changes [assignment of higher priority tasks, e.g. poverty leadership, screening of new laws for coherence]. (II-59)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Because of the large size of, and the sensitivities surrounding, export credit schemes, it would seem appropriate, as a further confidence building measure, to undertake an independent analysis of the extent to which the new guidelines are actually applied. (II-47) |
| <p>4. Policy co-ordination structures</p> <ul style="list-style-type: none"> • Germany is one of the few DAC Member countries that has an independent Ministry for Development Co-operation, which is the BMZ, headed by a Cabinet Minister. Germany thus has a permanent platform for advocacy of development cooperation, both in the political and public arena. (II-15) • BMZ has been assigned the leading responsibility of leadership among actors in Germany and abroad for implementation of this strategy [<i>Programme of Action 2015</i>]. These actions will necessarily relate to numerous Federal ministries. (II-56) • Since 1998, BMZ has also been playing a more important role in several inter-ministerial committees, such as on export guarantees and the National Security Council. (II-15 f.) | |

| | |
|--|---|
| <p>5. Policy co-ordination processes</p> <ul style="list-style-type: none"> • BMZ has taken on a variety of roles to ensure more systematic coherence, including: <ul style="list-style-type: none"> – policy discussion within the Cabinet by the Minister, who is a full member, – the use of the new BMZ mandate to systematically review, for development coherence, all new laws proposed by the government. (II-44) | |
| <p>6. Political alliances and public advocacy</p> <ul style="list-style-type: none"> • The coherence issue has been a topic of periodic debate within the Parliament over the last several years, but particularly since 1998. Parliament has periodically sought to further strengthen the BMZ position to influence overall government support for development policy coherence. (II-43) • As it progressively operationalises its growing mandate for policy coherence, the BMZ has already learned the importance of alliances with developmentally involved German actors such as the Federal AA, individual NGOs or NGO groups [...] or specialised lobby groups. (II-44) • The Programme was drafted by several ministries and civil society, including NGOs, unions and academics. (II-15) | <ul style="list-style-type: none"> • The DAC [...] encourages Germany to continue to use forcefully all opportunities for public advocacy of its development cause, particularly through the BMZ. (II-12) • Broad public understanding and support will be needed to implement the <i>Programme of Action 2015</i>. (II-19) |
| <p>Die Zahlen in Klammern beziehen sich auf die Seitenzahlen im zitierten Dokument. Quelle: OECD/DAC (2001d)</p> | |

- das Engagement Deutschlands auf internationaler Ebene zur Förderung der Politikkohärenz (z.B. HIPC-Initiative, Liberalisierung des Zugangs zum EU-Markt für LLDCs),
- die Tatsache, dass Deutschland ein eigenes EZ-Ministerium und eine EZ-Ministerin mit Kabinettsrang hat,
- die seit 1998 verstärkte Mitwirkung des BMZ im Hermes-Ausschuss für Ausfuhrleistungsgewährleistungen und (erstmalig) im Bundessicherheitsrat,

- das Bewusstsein im BMZ für die Bedeutung politischer Unterstützung der Kohärenzbemühungen durch Akteure auch außerhalb der Regierung (z.B. NRO).

Der Bericht weist allerdings auch darauf hin, dass die Verbesserung der Politikkohärenz angesichts divergierender Interessen, einflussreicher Interessengruppen, innenpolitischer Beschränkungen und des begrenzten politischen Gewichts des BMZ eine anspruchsvolle Aufgabe sei, die ein nachhaltiges politisches Engagement in den nächsten Jahren verlange. Neben der konsequenten Umsetzung des AP 2015 empfiehlt das DAC:

- den Aufbau der analytischen Kapazität, die das BMZ zur Ausfüllung seines mit dem Aktionsprogramm verbundenen Mandats benötigt (einschließlich der Bereitstellung und Fortbildung des dafür notwendigen Personals),
- die Überprüfung durch eine unabhängige Evaluierung, inwieweit die im Jahre 2001 auch unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten neugefassten Richtlinien für die Gewährung von Exportbürgschaften tatsächlich angewendet wurden,
- breite Öffentlichkeitsarbeit, um das Verständnis und die Unterstützung zu erzeugen, die für die Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 notwendig sind.

Die im DAC-Bericht genannten positiven Punkte und die Empfehlungen weisen zusammen genommen Deutschland als ein Geberland aus, dessen Kohärenzbemühungen profiliert sind. Der Vergleich mit Großbritannien, den Niederlanden und Schweden sowie mit den neun anderen im vorigen Kapitel betrachteten DAC-Mitgliedern (vgl. Übersicht 6) zeigt, dass Deutschland in Sachen Kohärenzbemühungen in der Tat zu den fortgeschrittenen Ländern gehört.

8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

8.1 Politikkohärenz als komplexe Managementaufgabe

Verbesserung von Politikkohärenz erfordert die Berücksichtigung verschiedener Handlungsebenen und umfasst daher eine Reihe von Aufgaben:

- politisch: Erzeugung von politischem Willen und Mobilisierung politischer Unterstützung angesichts häufig unterschiedlicher Ziele und konfligierender Interessen,
- konzeptionell-strategisch: Formulierung und Begründung eines Zielsystems, von dem ausgehend Kohärenzbeiträge anderer Politiken definiert und eingefordert werden können,
- inhaltlich-analytisch: Identifizierung von Inkohärenzen, Aufzeigen von Wegen zu verbesserter Kohärenz, Aufzeigen der Kosten bzw. Konsequenzen fortdauernder oder nicht vermeidbarer Inkohärenzen,
- strukturell: Verteilung von Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechten, Organisation politischer und interministerieller Abstimmung,
- prozessual: praktische Gestaltung politischer und interministerieller Abstimmung,
- administrativ: Bereitstellung der für die Bewältigung der verschiedenen Kohärenzaufgaben erforderlichen Arbeitskapazitäten.

Entwicklungspolitische Kohärenzbemühungen unterliegen spezifischen Beschränkungen, die es von vornherein zu berücksichtigen gilt:

- begrenzter Einfluss der Entwicklungspolitik gegenüber anderen Politiken mit ungleich größerer innenpolitischer Aufmerksamkeit und/oder Unterstützung;
- unvollständige Information: Entwicklungspolitik fördert Entwicklung global und in den Partnerländern in vielen Bereichen, die ihrerseits durch zahlreiche Politiken der Industrieländer beeinflusst, mitunter beeinträchtigt werden; diese Vielfalt erfordert Informationen über die Auswirkungen von Politiken in einer ungewöhnlichen thematischen Breite;
- begrenzte administrative Kapazitäten in Zeiten knapperer personeller Ressourcen bei gleichzeitig gestiegener Aufgabenbreite des BMZ.

Entwicklungspolitische Kohärenzarbeit ist damit eine komplexe Managementaufgabe unter Bedingungen besonderer Restriktionen. Da ein Agieren auf unterschiedlichen Ebenen notwendig ist, ist eine Reduktion von Kohärenzbemühungen auf einzelne Aspekte nicht ausreichend. So ist es zwar richtig, dass Kohärenzfragen (zu einem wesentlichen Teil) Machtfragen sind; sie werden jedoch deswegen nicht alleine über Zuständigkeiten entschieden, sondern erfordern zu ihrer Lösung politischen Willen, eine strategische Konzeption, fundierte Analyse, Mobilisierung politischer Unterstützung sowie

angesichts der erwähnten Beschränkungen die Setzung von Prioritäten hinsichtlich vordringlich anzugehender Kohärenzprobleme.

8.2 Ausgangslage für weitere Schritte zur Verbesserung der Kohärenz

Der Vergleich mit anderen Geberländern und die Beurteilung der deutschen Kohärenzbemühungen durch das DAC sowie die von den Gesprächspartnern im BMZ genannten positiven Erfahrungen zeigen, dass bereits ein gutes Stück des Weges in der entwicklungspolitischen Kohärenzarbeit zurückgelegt wurde. Die Ausgangsbedingungen für weitere Verbesserungen sind trotz vorhandener Probleme im Prinzip günstig.

Zu den günstigen Ausgangsbedingungen gehören: die Anerkennung des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs durch die Bundesregierung auf nationaler und internationaler Ebene, die Existenz eines eigenständigen BMZ mit Kabinettsrang, das Bewusstsein im BMZ auf Leitungs- wie auf Arbeitsebene für die Notwendigkeit verbesserter Politikkohärenz, ein konzeptioneller Rahmen,¹⁷¹ der die Zielbestimmung entwicklungspolitischer Kohärenz formuliert und die Mitverantwortung anderer Politiken explizit benennt, sowie praktische Erfahrungen in der Kohärenzarbeit auf den verschiedensten Ebenen.

Es gilt, diese Ausgangsbedingungen zu erhalten und zu nutzen und das Profil der Kohärenzarbeit in verschiedener Hinsicht noch zu schärfen. Dabei können sowohl die generellen Erfahrungen der OECD (vgl. Kapitel 5) als auch die spezifischen Bemühungen anderer Geberländer, deren Erfahrungen in Kapitel 6.6 synthetisiert sind, hilfreich sein. Die nachstehenden Überlegungen konkretisieren dieses Plädoyer. Sie folgen grob der Struktur des in Übersicht 3 vorgestellten Rasters.

8.3 Die Bedeutung des politischen Willens

Die Erfahrungen der vorgestellten Vorreiterländer in Sachen Kohärenzbemühungen (Großbritannien, Niederlande, Schweden) und die deutschen Erfahrungen in den letzten Jahren zeigen, dass entwicklungspolitische Kohärenz-

171 Näheres dazu in Kapitel 8.7.1.

fortschritte zu einem erheblichen Teil von der Stärke des für Entwicklungspolitik verantwortlichen Regierungsmitgliedes abhängen, und zwar in doppelter Hinsicht:

- Stärke im Sinne des politischen Gewichtes, das seinerseits aus verschiedenen Faktoren resultiert (z.B. innerparteilicher Rückhalt, Führungsposition in der Partei, Fähigkeit zur Mobilisierung politischer Unterstützung innerhalb und außerhalb des Kabinetts, Nähe zum Regierungschef),
- Stärke im Sinne des politischen Engagements für entwicklungspolitische Ziele und des offensiven Bemühens um Kohärenzfortschritte; offensiv heißt dabei, von anderen Politiken Kohärenzbeiträge einzufordern und nicht etwa darauf zu verzichten in der Hoffnung, dadurch Entwicklungspolitik vor Kohärenzforderungen anderer Ressorts zu schützen.

Zur Erzeugung des für entwicklungspolitische Kohärenzfortschritte notwendigen politischen Willens gehört es ebenfalls, die Unterstützung des Bundeskanzlers bei wichtigen und tendenziell kontroversen Fragen zu erlangen. Dies erfordert sowohl das richtige Gespür für Konstellationen, die eine solche Unterstützung aussichtsreich erscheinen lassen, als auch kluges politisches Management, das z.B. einen günstigen Zeitpunkt (etwa eine herausragende internationale Konferenz) nutzt, Verbündete im Kabinett und eventuell auf EU-Ebene gewinnt und nicht zuletzt auch deutlich macht, dass das BMZ die Umsetzung der erstrebten Kohärenzfortschritte tatkräftig unterstützt. Dass ein solches Vorgehen Erfolg haben kann, aber jeweils ein spezielles Vorgehen erfordert, zeigen die beiden erwähnten Beispiele der Ankündigung des AP 2015 durch den Bundeskanzler beim UN-Millenniumsgipfel¹⁷² und der Entscheidung des Bundeskanzlers zugunsten der im EU-Rahmen vereinbarten Erhöhung der deutschen ODA-Quote auf 0,33 % bis 2006.¹⁷³ Ein weiteres Beispiel ist die Ernennung der Parlamentarischen Staatssekretärin im BMZ zur Afrika-Beauftragten des Bundeskanzlers mit der Aufgabe, die deutsche Position für die Beratungen der G 7/G 8-Gruppe zur Zusammenarbeit mit Afrika zu koordinieren.

172 Nach Auskunft des BMZ hat Bundesministerin Wieczorek-Zeul dem Bundeskanzler auf der Reise zum Millenniumsgipfel in New York die Idee eines Aktionsprogramms der Bundesregierung zur Armutsbekämpfung vorgeschlagen.

173 Bei der gegen Vorbehalte des Bundesfinanzministers getroffenen Entscheidung des Bundeskanzlers zugunsten der Erhöhung des deutschen ODA-Anteils spielte eine wesentliche Rolle, dass dazu ein weitgehender Konsens auf EU-Ebene erzeugt worden war. Nach Aussagen von Gesprächspartnern im BMZ hat ein solcher Fall jedoch Ausnahmecharakter.

Wissenschaft gibt üblicherweise keine Empfehlungen zu Einzelheiten des politischen Managements, das in konkreten Situationen erforderlich ist, um den notwendigen politischen Willen für Kohärenzfortschritte in einer Koalitionsregierung, im Kabinett und erst recht beim Bundeskanzler zu erzeugen. Es ist aber wichtig, die Notwendigkeit ausreichenden politischen Willens zu betonen, weil ohne ihn Kohärenzbemühungen auf den weiteren im Folgenden angesprochenen Ebenen letztlich wenig Erfolg haben.

8.4 Erhöhung des politischen Gewichts der Entwicklungspolitik und Verbesserung der Kohärenz durch ein Gesetz zur Entwicklungspolitik?

Deutschland besitzt wie die knappe Mehrheit der DAC-Mitglieder¹⁷⁴ kein eigenes Gesetz zur Entwicklungspolitik.¹⁷⁵ In den vergangenen Jahren wurde wiederholt gefordert, das politische Gewicht der innenpolitisch eher schwachen Entwicklungspolitik, ihre Rolle als Querschnittsaufgabe aller Politiken und damit den entwicklungspolitischen Kohärenzanspruch durch ein eigenes Gesetz zur Entwicklungspolitik zu stärken.¹⁷⁶

174 Zehn der 23 DAC-Mitglieder verfügen über ein solches Gesetz (in Klammern Jahr, in dem die gegenwärtig geltende Fassung verabschiedet wurde): Belgien (1999), Dänemark (1998), Großbritannien (2002), Italien (1987), Luxemburg (1996), Österreich (2002), Schweden (1962), Schweiz (1976), Spanien (1998), USA (1961). Die EU verfügt zwar nicht über ein eigenes Gesetz für ihre EZ, doch enthalten die Verträge von Maastricht (1992) und Amsterdam (1997) eigene Kapitel zur EZ der EU. Die übrigen zwölf DAC-Mitglieder besitzen keine speziellen Gesetze zur Entwicklungspolitik. In manchen dieser Länder (z.B. Norwegen und Portugal) hat das Parlament entwicklungspolitische Grundsatzdokumente der Regierung debattiert und verabschiedet, d.h. bekräftigt, ohne dass es sich dabei allerdings um Gesetze handelt. Nahezu alle DAC-Mitglieder, d.h. auch diejenigen mit eigenen Gesetzen, verfügen über entwicklungspolitische Grundsatzdokumente der Regierungen. Quelle: DAC-Prüfungsberichte der letzten Jahre.

175 Die gesetzliche Grundlage der deutschen EZ besteht in den jährlichen Haushaltsgesetzen und in völkerrechtlichen Vereinbarungen.

176 Die Forderung wurde u.a. erhoben in den Memoranden zur Entwicklungspolitik, die Gruppen entwicklungspolitischer Fachleute vor den Bundestagswahlen 1994 und 1998 vorgelegt haben (vgl. Memorandum 1994, 1998), von der SPD-Bundestagsfraktion, die einen entsprechenden Gesetzentwurf 1994 und 1995 in den Bundestag einbrachte (vgl. SPD-Bundestagsfraktion 1995), vom SPD-Parteitag Hannover 1997 (vgl. derselbe 1997). Auf Initiative der SPD-Bundestagsfraktion hatte der Bundestagsausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit im Frühjahr 1994 eine Anhörung zu ihrem entwicklungspolitischen Gesetzentwurf durchgeführt.

Übersicht 8: Vor- und Nachteile von eigenen Gesetzen zur Entwicklungspolitik: Erfahrungen aus den DAC-Mitgliedsländern

"Some DAC Members have legislation governing their development co-operation programme. Whether a basic law is necessary, the extent of its coverage and whether it would favour improved aid effectiveness is country specific and a matter for consideration and debate within each country.

One value of having legislation is that parliamentarians must concentrate on development co-operation and provide a political stamp of approval for the programme. Having a basic law provides a long-term foundation for development co-operation, which is beneficial, but it can also create rigidities which may be difficult to remove once they have been established by law. The legislative process can become politicised and used to make development co-operation an arena for political contention. Thus, the flexibility of operating without a basic law, with development co-operation continually reviewed and approved by successive governments, may have some positive aspects.

The existence of a basic law has the advantage of setting out a framework for funding and operations of the programme and demonstrates clearly the long-term importance of development co-operation for a given country. But, obviously, some countries have achieved these goals through Cabinet decisions, White Papers and policy statements – which are not basic laws – and by relying on appropriations legislation for the legal authority to implement their programmes."

Quelle: OECD/DAC (1999, 26)

Den konkretesten Vorschlag in diese Richtung stellte ein von der SPD-Fraktion 1994 und erneut 1995 im Bundestag eingebrachter, von der damaligen Koalitionsmehrheit von CDU/CSU und FDP aber abgelehnter Entwurf eines Gesetzes zur Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland dar.¹⁷⁷ Er definierte ausführlich die Ziele der Entwicklungspolitik, forderte, dass die Politik der Bundesregierung nicht im Widerspruch zu diesen Zielen stehen dürfe,¹⁷⁸ und sah eine Entwicklungsverträglichkeitsprüfung aller Politiken vor.

177 Vgl. SPD-Bundestagsfraktion (1995).

178 § 21 Abs. 1: *"Die Politik der Bundesregierung darf nicht im Widerspruch zu den in diesem Gesetz verankerten Zielen und Maßstäben stehen."* Diese Formulierung des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs ist schärfer als diejenige in der Präambel, Absatz 3 des Entwurfs: *"Die Bundesrepublik Deutschland wird (...) in ihrer gesamten Politik die Rückwirkungen ihres Handelns auf andere Länder und auf die internationale Gemeinschaft berücksichtigen."* Letztere Formulierung entspricht der schwächeren Formulierung des Kohärenzgebots im Vertrag von Maastricht bzw. Amsterdam (siehe Kapitel 3.2).

Ob ein eigenes Gesetz zur Entwicklungspolitik diese im politischen Kräftefeld aufwertet und die Durchsetzung entwicklungspolitischer Kohärenzansprüche erleichtert, hängt sehr von den konkreten Bedingungen ab. Dies stellte auch das DAC in einer vergleichenden Analyse der Entwicklungspolitik der Mitgliedsländer fest (siehe Übersicht 8).

Ein Gesetz stärkt Entwicklungspolitik dann, wenn sie ansonsten über keine langfristige politische Absicherung verfügt und Gefahr läuft, dass ihre grundlegende Zielbestimmung bei wechselnden Regierungen oder Koalitionen immer wieder verändert oder anderen Zielen unterworfen wird. Ein Gesetz verhindert dies jedoch nur dann, wenn es sich auf eine breite parlamentarische Mehrheit, möglichst auf einen überparteilichen Konsens stützt, weil mit knapper Mehrheit beschlossene Gesetze bei wechselnden Parlamentsmehrheiten rasch verändert werden können.

Ein Gesetz kann die Durchsetzung entwicklungspolitischer Kohärenzforderungen erleichtern, wenn der Querschnittscharakter der Entwicklungspolitik und die Mitverantwortung anderer Politiken für die Entwicklung in den Partnerländern und auf globaler Ebene anderweitig noch nicht politisch verankert ist. Eine solche Verankerung liegt jedoch, wie in Kapitel 3.1 festgestellt, in Deutschland längst vor. Ein Gesetz kann zwar auch dann den entwicklungspolitischen Kohärenzanspruch nochmals bekräftigen und eine zusätzliche Berufungsgrundlage schaffen, aber nicht die Umsetzung normieren, da diese der inhaltlichen Argumentation und politischen Aushandlung bedarf. Ein Gesetz kann erst recht nicht entwicklungspolitische Ziele zu Oberzielen erklären, denen alle anderen Politiken untergeordnet sind, da es, wie in den Kapiteln 2.4 und 2.5 erwähnt, auch auf der Ebene übergeordneter Ziele konkurrierende Geltungsansprüche anderer Politiken gibt.

Fazit: Für die Erzielung praktischer Kohärenzfortschritte bietet in der gegenwärtigen Situation in Deutschland ein eigenes Gesetz zur Entwicklungspolitik keinen entscheidenden zusätzlichen Nutzen und ist daher keine Priorität.¹⁷⁹ Wichtiger ist die konkrete Umsetzung. Ein entwicklungspolitisches

179 Dazu zwei Anmerkungen:

- Das ist kein Widerspruch zur Feststellung in Kapitel 3.2, dass der Vertrag von Maastricht bzw. Amsterdam mit der juristischen Verankerung des entwicklungspolitischen Kohärenzgebotes eine wichtige Berufungsgrundlage darstellt. Dies gilt deshalb, weil wie erwähnt verschiedene Politiken in die Zuständigkeit der EU fallen, die politischen Aushandlungsprozesse auf EU-Ebene noch komplizierter sind als auf nationaler Ebene

Gesetz sollte im Übrigen nicht Festlegungen treffen, die in die Organisationszuständigkeit des Bundeskanzlers bzw. der Bundesregierung¹⁸⁰ oder in die Ausführungsverantwortung des BMZ¹⁸¹ eingreifen.

8.5 Ausbau der Strategiekompetenz und der Kapazität für aktive Kohärenzarbeit

8.5.1 Fortentwicklung der entwicklungspolitischen Konzeption unter Kohärenzgesichtspunkten

Voraussetzung für Kohärenzfortschritte ist ein Zielsystem, in Bezug auf das Kohärenz definiert wird. Dazu verfügt die deutsche Entwicklungspolitik, wie

und angesichts der wechselnden Zusammensetzung der EU-Ministerräte infolge von Regierungswechseln in den Mitgliedsländern eine Verankerung des Kohärenzgebotes im Vertragswerk der EU ein deutliches und kontinuierliches Signal setzt.

- Das in Kapitel 6.2 erwähnte neue entwicklungspolitische Gesetz in Großbritannien ist nicht unbedingt ein Präzedenzfall für ein entwicklungspolitisches Gesetz in Deutschland. In Großbritannien bedürfen regelmäßig wiederkehrende Ausgaben der Regierung einer über das Haushaltsgesetz hinausgehenden parlamentarischen Ermächtigung in Form eines speziellen Gesetzes. Vgl. DFID (2002). Die im Entwicklungshilfegesetz festgeschriebenen Ziele der Armutsreduzierung und nachhaltigen Entwicklung waren bereits zuvor in den beiden *White Papers* von 1997 und 2000 programmatisch begründet und von der Regierung politisch bekräftigt worden. Interessant ist allerdings die explizite Zweckbestimmung der britischen ODA im Gesetz für *"poverty reduction"* und *"sustainable development in one or more countries outside the United Kingdom"*, die DFID ein zusätzliches Instrument gegen möglichen innenpolitischen Druck in Richtung EZ-fremder Mittelverwendung gibt.

180 So forderte das Memorandum 1998, dem BMZ eine Reihe von in anderen Ministerien angesiedelten entwicklungspolitischen Zuständigkeiten zu übertragen und die neue Aufgabenverteilung in einem entwicklungspolitischen Rahmengesetz festzuschreiben. Vgl. Memorandum (1998), Ziff. 2. Die Geschäftsbereiche der Bundesminister werden nach § 9 GO BReg in den Grundzügen vom Bundeskanzler und bei Meinungsverschiedenheiten von der Bundesregierung festgelegt.

181 Der Gesetzentwurf der SPD-Bundestagsfraktion von 1995 sah in § 18 Abs. 2 vor: *"Gleichzeitig mit dem Entwicklungsetat des Bundeshaushaltes legt die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag zur Beschlussfassung jährlich eine Rahmenplanung mit sektoralen, regionalen und instrumentellen Schwerpunkten und Eckwerten vor. Wesentlich darüber hinausgehende entwicklungspolitische Entscheidungen bedürfen der Zustimmung des Deutschen Bundestages."* SPD-Bundestagsfraktion (1995).

erwähnt und auch vom DAC anerkannt,¹⁸² über einen beachtlichen konzeptionellen Rahmen.

Zu nennen sind insbesondere das Verständnis von Entwicklungspolitik als Teil globaler Strukturpolitik,¹⁸³ das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung zur Armutsbekämpfung,¹⁸⁴ die Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland,¹⁸⁵ aber auch die neugefassten Politischen Grundsätze für Rüstungsexporte¹⁸⁶ oder die überarbeiteten Richtlinien für die Gewährung von Exportbürgschaften.¹⁸⁷ Dies sind Konzepte oder Vorgaben der Bundesregierung und damit wichtige Berufungsgrundlagen für Kohärenzforderungen. Daneben sind aber auch die zahlreichen Konzepte des BMZ zu nennen, v. a. die Sektor- und übersektoralen Konzepte sowie die Länder- und Regionalkonzepte.

Bei der Nutzung dieses konzeptionellen Fundaments für Kohärenzarbeit sind jedoch drei Aspekte zu beachten:

- Der konzeptionelle Rahmen ist nicht statisch, sondern unterliegt Veränderungen, da es im Lichte praktischer Erfahrungen und der entwicklungspolitischen Debatte in Deutschland und auf internationaler Ebene¹⁸⁸ einen kontinuierlichen Anpassungsbedarf gibt, der auch den Bezugsrahmen für Kohärenzbemühungen verändert. Entwicklungspolitische Kohärenzforderungen müssen sich sozusagen an einem sich bewegenden Zielsystem orientieren. Kohärenzarbeit beginnt daher nicht beim Monitoring anderer Politiken im Lichte eines einmal vorgegebenen Referenzrahmens, sondern bei der fortwährenden Überprüfung dieses Referenzrahmens im Hinblick auf die inhaltliche Definition von Kohärenz. Ein aktuelles Beispiel ist das sich verändernde Verhältnis und damit Kohärenzverständnis zwischen Entwicklungspolitik und Militäreinsätzen.¹⁸⁹

182 Vgl. Übersicht 7.

183 Ausführlich dargelegt u. a. im Elften Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung von 2001. Vgl. BMZ (2001a).

184 Vgl. BMZ (2001b).

185 Darin das Kapitel F "Global Verantwortung übernehmen"; vgl. Bundesregierung (2002, 202–216).

186 Vgl. Deutscher Bundestag (2000).

187 Vgl. Hermes Kreditversicherungs-AG (2001).

188 Vgl. dazu die konzeptionelle Koordinierung der Geber im DAC oder die Erfahrungen im Kontext der *Poverty Reduction Strategies* oder die Debatte um die Rolle der Entwicklungspolitik in Ländern mit schwierigen Rahmenbedingungen (*failing states*).

189 Vgl. dazu Klingebiel / Roehder (2004).

- Die Bundesregierung hat zwar den entwicklungspolitischen Kohärenzanspruch mehrfach anerkannt und in ihrer Konzeption explizit verankert. Kohärenzfortschritte hängen jedoch nicht zuletzt davon ab, wie diese Konzeption ausgefüllt und mit welchen Schwerpunkten sie umgesetzt wird.
 - Das Bekenntnis der Bundesregierung zu den MDGs verlangt eine Konkretisierung des deutschen Beitrages zu ihrer Erreichung.¹⁹⁰ Zur Erarbeitung eines entsprechenden Konzepts wurde im BMZ die Stabsstelle "Millenniums-Entwicklungsziele" eingerichtet. Die MDG-Agenda betrifft sowohl die EZ¹⁹¹ als auch andere Politiken¹⁹² und damit auch die Kohärenzagenda. Je nachdem, wo die Bundesregierung Schwerpunkte setzt, ergeben sich auch Folgerungen für kohärente Beiträge anderer Politiken.¹⁹³
 - Das AP 2015 definiert zehn Handlungsfelder und formuliert darin insgesamt 75 Aktionen, die sowohl die EZ als auch andere Politiken betreffen. Es sind bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen und teilweise auch Kohärenzfortschritte (z.B. in der Handels- und Agrarpolitik) erzielt worden.¹⁹⁴ Aus der Konkretisierung der Handlungs-

190 Die *Millennium Declaration* (UN 2000) und auch die *Road Map* zu ihrer Umsetzung (UN 2001) geben bei den meisten MDGs, insbesondere beim Hauptziel der Reduzierung der extremen Armut, nicht vor, wie die Ziele zu erreichen sind, und enthalten erst recht keine Empfehlungen oder Verpflichtungen für einzelne Entwicklungs- und Industrieländer. Letztere können sich aber umgekehrt nicht auf die Position zurückziehen, dass sie ohnehin schon mit ihrer EZ und anderen Politiken zur Erreichung der MDGs beitragen, sondern sind aufgerufen, ihren Beitrag zu spezifizieren, weil andernfalls die für das MDG-Projekt unabdingbare Koordinierung innerhalb der Gebergemeinschaft und mit den Partnerländern nicht möglich ist.

191 Hier geht es um eine Reihe von Fragen, z.B. Prioritäten bezüglich bestimmter MDGs, konzeptionelle Ansätze für die deutschen Beiträge zu einzelnen MDGs, sektor- und/oder länderspezifische Mittelallokation, Zusammenarbeit mit anderen Gebern.

192 Insbesondere die Erfüllung der Zielvorgaben (*targets*) im Rahmen von MDG 8 "Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft" erfordern zu konkretisierende Beiträge anderer Politiken.

193 Z.B. Forschungs- und Gesundheitspolitik sowie Regelungen des Patentschutzes bei MDG 6 "Bekämpfung von AIDS, Malaria und anderen Krankheiten", Umweltpolitik bei MDG 7 oder Technologiepolitik bei MDG 8, Unterziel 18 betreffend moderne Informations- und Kommunikationstechnologien.

194 Vgl. dazu den ersten Zwischenbericht des BMZ über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms von Juni 2002 (BMZ 2002) sowie den am 10.3.2004 vorgestellten zweiten Zwischenbericht (BMZ 2004). Der erste Zwischenbericht des BMZ wurde zwar von NRO-

- felder und vorgesehenen Aktionen im Zuge der weiteren Umsetzung des AP ergeben sich Anhaltspunkte für Kohärenzforderungen an andere Politiken im doppelten Sinne der Überwindung von Inkohärenzen und von Beiträgen zur Erreichung der im AP formulierten Ziele. Je konkreter dabei die angestrebten Ziele und die dazu geplanten Aktionen formuliert werden, desto konkreter lassen sich auch die Kohärenzbeiträge anderer Politiken bestimmen.¹⁹⁵
- Umgekehrt sind Kohärenzaspekte in vorliegende Konzepte aufzunehmen, wo sie bislang fehlen.
 - Dies gilt einmal für die zahlreichen Sektor- und übersektoralen Konzepte des BMZ, die entwicklungspolitische Kohärenzforderungen an andere Politiken kaum thematisieren, obwohl sie ein Rahmen *par excellence* dafür sind. Die Konzepte formulieren auf der Basis des gebündelten Erfahrungs- und Erkenntnisstandes der EZ Orientierungen für Maßnahmen der EZ in Sektoren oder Bereichen, die häufig noch viel stärker von anderen Politiken als von der EZ beeinflusst werden. Die Konzepte nutzen jedoch nicht den in ihnen verdichteten Kenntnisstand, um den Einfluss anderer Politiken aus entwicklungspolitischer Sicht zu reflektieren und Hinweise für ihre kohärentere, d.h. entwicklungsfreundlichere Gestaltung zu geben.¹⁹⁶ Da die Konzepte,

Seite als nur handlungsorientiert (Auflistung von Maßnahmen) und nicht wirkungsorientiert kritisiert, allerdings wurden die Kohärenzfortschritte im Bereich der Agrarpolitik ausdrücklich anerkannt. Vgl. GKKE (2003b, 4).

- 195 Wie weit man in der Operationalisierung gehen kann, zeigt das *Public Service Agreement* (PSA) 2003–2006 von DFID für den britischen Beitrag zur Erreichung der MDGs, das wie erwähnt auch mehrere gemeinsame Ziele verschiedener Ressorts enthält (vgl. Kapitel 6.2.2 und 6.2.5). Eine Operationalisierung des AP 2015 bzw. des deutschen Beitrags zur Erreichung der MDGs durch Festlegung von Zielen (z.B. Senkung der absoluten Armut oder der Kindersterblichkeit in einem Land oder einer Region) sowie von Zielerreichungsindikatoren und Zeithorizonten hätte den Vorteil, dass die angestrebten Wirkungen des deutschen Beitrages deutlicher benannt und Fortschritte auf dem Weg der Zielerreichung gemessen werden können. Das Problem besteht jedoch darin, dass die Zielerreichung nicht allein und nicht einmal in erster Linie vom deutschen Beitrag abhängt. Dies unterscheidet das AP 2015 etwa von der Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland (vgl. Bundesregierung 2002), die 21 messbare Ziele enthält, deren Erreichung allein im Einflussbereichs Deutschlands liegt. Da DFID bereits auf zwei PSA (1999/2000–2001/02 und 2001/02–2003/04) zurückblicken kann, empfiehlt es sich für das BMZ, die diesbezüglichen Erfahrungen mit DFID eingehend zu erörtern.
- 196 Dies betrifft z.B. die Sektorkonzepte: "Tropenwald" (das immerhin auf die wichtige Rolle der Handels- und Umweltpolitik hinweist), "Nahrungsmittelhilfe und Ernährungssicherungsprogramme" (Agrarpolitik), "Fischerei und Aquakultur" (Fischereipolitik), "Flüchtlingsproblematik"

die zumeist aus den 80er und 90er Jahren stammen, ohnehin von Zeit zu Zeit angepasst werden müssen, sollten bei der Aktualisierung Kohärenzgesichtspunkte ausdrücklich angesprochen werden.

- Auch in den Länderkonzepten des BMZ, die ein zentrales Managementinstrument sind,¹⁹⁷ ist kein Abschnitt zu Kohärenzfragen vorgesehen, obwohl solche in zahlreichen Partnerländern virulent sind. Die Länderkonzepte müssten, wo dies der Fall ist, nicht nur die Kohärenzprobleme benennen, sondern auch die Konsequenzen ansprechen, die daraus für den Dialog mit den Partnern, für die Gestaltung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit und für die Geberkoordination zu ziehen sind.¹⁹⁸ Die Vorgaben für die Erstellung von Länderkonzepten des BMZ sollten die Aufnahme eines Abschnittes "Kohärenz" vorsehen, in dem die Kohärenzproblematik kurz umrissen und die Position des BMZ für die Gespräche sowohl im Ressortkreis als auch mit den Partnerländern umrissen wird. Die EU ist hier weiter als das BMZ, weil der Standardrahmen für ihre Länderstrategiepapiere einen eigenen Gliederungspunkt "Kohärenz" enthält.¹⁹⁹

(Asylpolitik), "Berufliche Bildung" und "Entwicklungszusammenarbeit im Hochschulwesen" (*Green Card*-Initiative, Zuwanderungspolitik), "Rauschgiftbekämpfung" (Drogenpolitik).

- 197 *"Das Länderkonzept ist Managementinstrument und Basis für die länderbezogene Umsetzung der entwicklungspolitischen Ziele des BMZ. Es ist Grundlage für die mittelfristige Zusammenarbeit mit dem betreffenden Entwicklungsland, für die Koordinierung mit den anderen Gebern und für den Politikdialog mit der Partnerregierung und es soll der Transparenz länderbezogener entwicklungspolitischer Entscheidungen des BMZ dienen."* (Unterstreichungen im Original) BMZ (1994).
- 198 *Mögliche Konsequenzen für den Dialog mit den Partnern*: Unterstützung bei den Bemühungen zur Veränderung inkohärenter Industrieländerpolitiken (z.B. Exportsubventionen bei Agrarprodukten; vgl. dazu die "Baumwolldiplomatie" der Niederlande zugunsten von Westafrika oder die jüngsten Gespräche von Bundesministerin Wieczorek-Zeul in Benin über die Auswirkungen der Baumwollsubventionen der USA sowie Spaniens und Griechenlands) oder Anregung von Gegenmaßnahmen (z.B. höhere Zölle auf Importe subventionierter Agrarprodukte aus Industrieländern).
- Mögliche Konsequenzen für die EZ*: Wenn Inkohärenzen kurz- und mittelfristig nicht überwunden werden können, Planung der EZ-Maßnahmen so, dass ihre Wirkungen nicht durch inkohärente Politiken konterkariert werden.
- Mögliche Konsequenzen für den Geberdialog*: Sensibilisierung für gemeinsame Forderungen nach Veränderung inkohärenter Politiken.
- 199 Der Standardrahmen sieht im Kapitel 5 den Punkt "Kohärenz" vor und führt u.a. aus: *"Der Grundsatz der Kohärenz mit anderen Maßnahmen und Aktivitäten der EU ist zu wahren. In diesem Abschnitt müssen gegebenenfalls die Zusammenhänge zwischen der Entwicklungshilfe einerseits und anderen Aktivitäten der Gemeinschaften – in Bereichen wie Fischerei,*

8.5.2 Definition einer prioritären Kohärenzagenda

Kohärenzprobleme können zum Teil in der laufenden Arbeit zwischen den jeweiligen Arbeitseinheiten des BMZ und anderer Ressorts geklärt werden. Sie können aber auch inhaltlich komplexer und/oder politisch schwerer zu lösen sein, so dass es hier verstärkter Anstrengungen bedarf.

Da sich Kohärenzfragen nicht alle gleichzeitig stellen, weil die Problemdimensionen und Zeithorizonte für die Bearbeitung unterschiedlich sind, und wahrscheinlich weder kapazitätsmäßig noch politisch alle auf einmal zu bewältigen sind, sollte das BMZ eine prioritäre Kohärenzagenda und für jedes darin aufgenommene Kohärenzthema das Ziel (angestrebte Wirkung), das Ergebnis (Output) und das beabsichtigte Vorgehen definieren. Übersicht 9 nennt dazu beispielhaft, aber nicht unbedingt erschöpfend, eine Reihe von generellen, d.h. nicht themenspezifischen Kriterien oder Prüffragen.

Übersicht 9: Kriterien für die Definition einer prioritären Kohärenzagenda

1 Sichtung anstehender Kohärenzfragen

- ungelöste Kohärenzfragen aus den bisherigen und eventuell weiteren Kohärenzgesprächen zwischen BMZ und anderen Ressorts (zusätzlich aktuelle Abfrage in den zuständigen Grundsatz-, Institutionen- und Sektorreferaten)
- Kohärenzthemen, die sich aus der weiteren Umsetzung des AP 2015, d.h. aus der Setzung von Prioritäten innerhalb von Handlungsfeldern und der Konkretisierung einzelner im AP angekündigter Aktionen ergeben
- Kohärenzthemen, die sich aus dem Konzept zum deutschen Beitrag zur Erreichung der MDGs ergeben
- Kohärenzthemen, die auf Grund internationaler Verhandlungen oder Konferenzen aktuell werden oder von NROs massiv in die Diskussion gebracht werden

2 Kriterien für die Priorisierung von Themen

- Entwicklungspolitische Relevanz der Themen
- Kohärenzthemen, für die es sachlich und politisch Aussichten auf Veränderungen gibt

Landwirtschaft, Handel, Konfliktprävention, Ernährungssicherung und Migration – andererseits behandelt werden. Europäische Kommission (2000). Die danach erstellten Länderstrategiepapiere enthielten jedoch einem Fortschrittsbericht über die Umsetzung des Standardrahmens von 2002 zufolge noch keine fundierten Kohärenzanalysen. Vgl. Europäische Kommission (2002, 14, 20).

- Kohärenzthemen, bei denen sich Allianzen bilden lassen und die eventuell kampagnenfähig sind
- zeitliche Priorisierung auf Grund der Umsetzungschancen (kurz-, mittel-, langfristige Lösungsmöglichkeiten) und der entwicklungspolitischen Agenda (z.B. internationaler Verhandlungskalender)

3 Definition von Ziel (angestrebte Wirkung) und Ergebnis (Output) der Kohärenzbemühungen

- Welches inhaltliche Ziel soll genau erreicht werden? (welche Änderung anderer inkohärenter Politiken? welcher positiver Beitrag anderer Politiken zur Erreichung eines bestimmten Ziels etwa im Kontext des AP 2015 oder der MDGs?)
- Welches Ergebnis zur Erreichung des Ziels ist geplant? (z.B. "Kohärenzdossiers" wie in den Niederlanden; Workshops, öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen und/oder Auftritte der BMZ-Leitung zu Kohärenzproblemen; gemeinsame Position der Ressorts für anstehende Verhandlungen auf EU- oder internationaler Ebene; gemeinsame Position von BMZ und den für EZ zuständigen Ministerien in anderen Ländern im Hinblick auf internationale Verhandlungen)
- Was kann das BMZ einem anderen Ressort an Analyse oder argumentativer Unterstützung anbieten, um einen positiven Beitrag oder eine kohärentere Position zu erreichen?

4 Festlegung des Vorgehens

- Welcher Sachverstand wird benötigt? (Klärung des eventuellen Analysebedarfs)
- Wo soll der benötigte Sachverstand beschafft werden? (vgl. Kapitel 8.7.5)
- Wie soll der benötigte Sachverstand beschafft werden? (vgl. Kapitel 8.7.5)
- Wie sollen die Ergebnisse der Analysen und Informationsbeschaffung verwertet werden? (für welche Aktivitäten und welchen Output?; vgl. Ziff. 2)
- Wie und auf welcher Ebene soll das Kohärenzthema im Ressortkreis angesprochen und bearbeitet werden? (Ressortbesprechungen auf Arbeitsebene oder höherer Ebene; Bearbeitung in einer speziell eingerichteten interministeriellen Arbeits- oder Themengruppe)
- Welche politische Unterstützung kann wie mobilisiert werden? (andere Ressorts; Parlament; NROs; internationale Allianzen)
- Welches sind die Zeithorizonte für jeden einzelnen Schritt?

8.5.3 Monitoring anderer Politiken

Durch die in Übersicht 9 skizzierte Sichtung anstehender Kohärenzfragen erhält das BMZ einen weitgehenden Überblick über die absehbare Kohärenzagenda und bestimmt diese durch Priorisierung der zu behandelnden Themen und Festlegung des jeweiligen Vorgehens zum großen Teil mit.

Dass unabhängig davon völlig neue Kohärenzfragen auf der Tagesordnung erscheinen, ist nicht unbedingt wahrscheinlich, aber auch nicht von vornherein auszuschließen.²⁰⁰ Insofern erfordert der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch zusätzlich die laufende Beobachtung anderer Politiken, damit mögliche Inkohärenzen frühzeitig erkannt und ggf. in die Kohärenzagenda aufgenommen werden können.

Die Notwendigkeit eines solchen Monitorings ist im Prinzip unbestreitbar, wenn man den Kohärenzanspruch ernst nimmt. Fragen ergeben sich aber hinsichtlich der Umsetzung. In der entwicklungspolitischen Debatte ist wiederholt die Einführung einer Entwicklungsverträglichkeitsprüfung (EVP) anderer Politiken gefordert worden,²⁰¹ wobei die Aussagen darüber, was genau Gegenstand und Maßstab der EVP sein²⁰² und wer sie durchführen soll,²⁰³ differieren. Zum *Wie* der EVP finden sich keine Angaben. Allenfalls

200 Ein Beispiel ist die *Green Card*-Initiative des Bundeskanzlers, die keinen langen interministeriellen Vorlauf hatte und unter Kohärenzgesichtspunkten Fragen aufwirft.

201 Vgl. u.a. Memorandum (1994, Ziff. 2.1 und 3.2) und (1998, 7); SPD-Bundestagsfraktion (1995); Schuster (1995, 25); SPD-Parteitag Hannover (1997, 35); Bundesfachausschuss Entwicklungspolitik der CDU (1997, Ziff. 9.c); Bohnet (1998, 105).

202 Beispiele: Überprüft werden sollen: "*Maßnahmen anderer Ressorts auf ihre Übereinstimmung mit den in einem Gesetz [zur Entwicklungspolitik] zu verankernden entwicklungspolitischen Zielsetzungen*" (Memorandum 1994, Ziff 2.1); "*alle Vorhaben [der Bundesregierung] im Bereich der Finanz- und Währungspolitik, der Wirtschafts-, Landwirtschafts- und Handelspolitik, der Umwelt- und Technologiepolitik auf ihre wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen auf die Entwicklungsländer*" (SPD-Bundestagsfraktion 1995, § 21 Abs. 2); "*Um Kohärenz zu verwirklichen, sollten die wichtigsten entwicklungsbezogenen Maßnahmen der globalen Zukunftssicherung, die das Kabinett beschließt, einer Entwicklungsverträglichkeitsprüfung unterzogen werden (...)*" Bohnet (1998, 105).

203 Z.B. Bundesregierung (SPD-Fraktion 1995, § 21 Abs.2); "*interministerieller Koordinierungsausschuss (Vorsitz: der Bundesminister für nachhaltige Entwicklung BMNE)*" (SPD-Parteitag Hannover 1997, 35); "*vorbereitendes Koordinierungsgremium der zuständigen Fachminister im Bundeskabinett unter Federführung des BMZ*" (Bundesfachausschuss Entwicklungspolitik der CDU (1997, Ziff. 9 c); zum Teil wird die Frage, wer die EVP durchführen soll, auch offen gelassen.

werden Analogien zu gesetzlich vorgeschriebenen Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVPs)²⁰⁴ oder zur praktizierten Prüfung aller im Kabinett beschlossenen Maßnahmen auf ihre "haushaltmäßigen Auswirkungen"²⁰⁵ hergestellt.

Diese Analogien wecken jedoch aus mehreren Gründen falsche Erwartungen.²⁰⁶

- UVPs sind im Kern projektbezogene Verfahren, die sich besonders auf Investitionsvorhaben beziehen. Auch die Prüfung der ökologischen, sozialen und entwicklungspolitischen Auswirkungen von Anträgen auf Gewährung von Hermes-Deckungen bezieht sich auf konkret abgrenzbare Vorhaben (in dem Falle Ausfuhrgeschäfte).²⁰⁷ Gegenstand der geforderten EVPs sind aber Politiken oder Maßnahmen anderer Ressorts oder öffentlicher Einrichtungen, die nicht so klar abgrenzbar sind wie Anlageprojekte, sondern hinsichtlich ihrer Wirkungen eine sehr viel größere und häufig nicht exakt bestimmbare Bandbreite haben.
- Für UVPs gibt es klare (für sich genommen schon sehr komplizierte) Kriterienkataloge. Auch haushaltmäßige Auswirkungen lassen sich bei aller Schwierigkeiten exakter Prognose in Bezug auf ein einziges, dazu messbares Kriterium ermitteln (eben die voraussichtlichen Kosten). Ähnlich eindeutige und operationalisierte Kriterienkataloge liegen jedoch für die "Entwicklungsverträglichkeit" nicht vor, auch wenn beispielsweise die MDGs oder das AP 2015 bereits konkretere Anhaltspunkte liefern, und zwar aus drei prinzipiellen Gründen: wegen der Mehrdimensionalität von Entwicklung, wegen der Unterschiedlichkeit der Wege zur Erreichung von Entwicklungszielen (z.B. Senkung der absoluten Armut) und wegen der schon früher angesprochenen Komplexität von Entwicklungsprozessen, die präzise Aussagen über Ursachen-Wirkungs-Zusammenhänge erschwert.
- Die Einführung von UVPs in der EZ hat bei allen bi- und multilateralen Gebern erhebliche administrative Strukturen und Abläufe geschaffen. EVPs als formalisiertes Verfahren analog zu UVPs würden einen kaum

204 Vgl. Memorandum (1994, Ziff. 3.2.).

205 Vgl. Bohnet (1998, 105).

206 Vgl. ausführlich Kürzinger (1996, 8–13).

207 Bei Anhaltspunkten für problematische Auswirkungen ist ein mehrstufiges Prüfungsverfahren vorgesehen, das je nach Fall sehr umfangreich sein kann. Vgl. Hermes Kreditversicherungs-AG (2001).

noch zu vertretenden Aufwand bedeuten, da sie auf eine große Zahl sehr unterschiedlicher Politiken und Maßnahmen angewandt werden müssten, deren Auswirkungen auf Entwicklungsländer und auf die globale Entwicklung, wenn überhaupt, nur mit multidimensionalen Kriterienrastern (angesichts der multiplen Entwicklungsziele) und mit erheblichen Analysekapazitäten ermittelt werden können.

Das Kohärenzbezogene Monitoring anderer Politiken ist daher kaum als formalisiertes EVP-Verfahren vorstellbar. Realistischer erscheint ein pragmatisches und zugleich problemorientiertes Verfahren, dessen Schritte in Übersicht 10 dargestellt sind.

Übersicht 10: Beobachtung anderer Politiken unter dem Gesichtspunkt entwicklungspolitischer Kohärenz

- *Gegenstand der Beobachtung:* Maßnahmen der Bundesregierung sowie der EU und internationaler Organisationen, in deren Entscheidungs- oder Aufsichtsgremien die Bundesregierung vertreten ist (dies schließt nicht nur Politiken der EU wie z.B. die gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik ein, sondern beispielsweise auch Investitionsvorhaben der Weltbank* oder die Politik des IWF im Bereich der Verschuldung).
- *Maßstab der Beobachtung:* entwicklungspolitische Ziele der Bundesregierung bzw. der EU und der internationalen Organisationen, in deren Entscheidungs- und Aufsichtsgremien die Bundesregierung vertreten ist; diese Ziele sind aber kein operationalisierter Kriterienkatalog, sondern verlangen eine Analyse und Würdigung im konkreten Fall.
- *Wer beobachtet und prüft?* Hauptsächlich, aber nicht allein das BMZ, ggf. unter Hinzuziehung von Sachverstand (siehe unten); der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch gilt im Prinzip für alle Ressorts, die daher entwicklungspolitische Gesichtspunkte, wie sie z.B. im AP 2015 formuliert sind, bei ihren Entscheidungen berücksichtigen sollten; faktisch kommt dem BMZ hier aber eine Sensibilisierungsfunktion zu.
- *Informationsquelle Bundesregierung:* Das BMZ hat wegen des Kabinettsprinzips und nach § 15 und 16 der GO BReg** sowie der GGO*** Anspruch auf Unterrichtung über alle Angelegenheiten, die in der Bundesregierung beraten und beschlossen werden und die es betreffen können; insofern bedarf es keiner neuen gesetzlichen Regelung. Die 2001 geänderte GGO bedeutet eine graduelle, aber keine prinzipielle verfahrensmäßige Verbesserung (vgl. Fußnote 157).
- *Weitere Informationsquellen:* Dem BMZ stehen nicht nur seine eigenen Beobachtungen sowie die Informationen anderer Ressorts zur Verfügung.

Informationen zu den Auswirkungen anderer Politiken können auch von dritter Seite stammen, z.B. von Durchführungsorganisationen der EZ, anderen Gebern, NROs, wissenschaftlichen Instituten, Medien.

- *1. Schritt der Informationsverarbeitung:* Weiterleitung eingehender Informationen über Auswirkungen anderer Politiken an die inhaltlich zuständigen Referate, wenn diese nicht selbst bereits über die Informationen verfügen; wenn inhaltliche Zuständigkeit nicht eindeutig zu klären ist, Weiterleitung an die vorgeschlagene Arbeitseinheit Kohärenz (siehe Kapitel 8.5.6); Informationen gehen nicht immer direkt bei den zuständigen Referaten ein, sondern auf Grund der unterschiedlichen Quellen z.B. im Kabinettsreferat, in Grundsatz-, Institutionen-, Sektor- und/oder Regionalreferaten oder auf der Leitungsebene.
- *2. Schritt der Informationsverarbeitung:* kursorische Prüfung der Information auf eventuelle Inkohärenz durch das inhaltlich zuständige Referat; wenn sich danach Vermutung auf Inkohärenz erhärtet, Diskussion und Festlegung des weiteren Vorgehens im Referat bzw. der (Unter)Abteilung; wenn weiterer Prüfungsbedarf besteht: Einschaltung der Arbeitseinheit Kohärenz zur Organisation der erforderlichen Schritte.
- *3. Schritt der Informationsverarbeitung:* wenn inhaltliche Zuständigkeiten nicht klar sind oder weiterer Prüfungsbedarf besteht, sollte die Arbeitseinheit Kohärenz die Angelegenheit übernehmen und folgende Punkte klären: Welche weiteren Informationen werden für die Prüfung benötigt? Wo sind die Informationen zu beschaffen? Wer sollte ggf. mit der Analyse der vermuteten Inkohärenz beauftragt werden (externe Sachverständige, Arbeitsgruppen im BMZ oder zwischen BMZ und anderen Ressorts etc.)? Wenn solche Analysen vorliegen, Erörterung des weiteren Vorgehens zusammen mit dem inhaltlichen zuständigen Referat.

* Sofern hier nicht bereits projektbezogene Prüfungen vorgesehen sind.

** § 15 Abs. 1: *"Der Bundesregierung sind zur Beratung und Beschlussfassung zu unterbreiten alle Angelegenheiten von allgemeiner innen- oder außenpolitischer, wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller oder kultureller Bedeutung, insbesondere a) alle Gesetzentwürfe, b) alle Entwürfe von Verordnungen der Bundesregierung [es folgen einige weitere Punkte], f) Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesministern (...)"*; § 16 Abs. 1: *"Alle Angelegenheiten, die der Bundesregierung unterbreitet werden, sind vorher zwischen den beteiligten Bundesministerien zu beraten, sofern nicht im Einzelfalle die Dringlichkeit der Entscheidung eine Ausnahme notwendig macht."*

*** § 19 Abs. 1: *"In Angelegenheiten, die die Geschäftsbereiche mehrerer Bundesministerien berühren, arbeiten diese zusammen, um die Einheitlichkeit der Maßnahmen und Erklärungen der Bundesregierung zu gewährleisten. Für die rechtzeitige und umfassende Beteiligung ist das federführende Bundesministerium verantwortlich. In einfachen Fällen ist eine mündliche Beteiligung zulässig, die aktenkundig zu machen ist."*

Die Übersicht strukturiert zunächst nur, was zum Teil ohnehin schon Praxis ist. Wichtig ist allerdings eine möglichst effiziente, d.h. die Arbeitsbelastung der inhaltlich zuständigen Referate beachtende, und zugleich wirksame, d.h. relevante Inkohärenzen aufdeckende Informationsverarbeitung. Dazu werden in der Übersicht drei Schritte der Informationsverarbeitung vorgeschlagen.

8.5.4 Voraussetzungen effektiver Kohärenzarbeit im BMZ

Das BMZ verfügt einerseits über günstige Voraussetzungen für eine effektive Kohärenzarbeit (Stichworte: entwicklungspolitische Konzeption, langjährige eigene Erfahrungen, Erfahrungen und Sachverstand der zahlreichen Vorfeldinstitutionen, Vernetzung mit anderen Gebern und internationalen Organisationen, Instrumente zur Beschaffung von Sachverstand wie Sektorvorhaben, Zentrales Evaluierungsprogramm und Forschungsprogramm). Andererseits betreffen Kohärenzfragen komplexe Sachverhalte, deren Analyse und Beurteilung im Hinblick auf ggf. notwendige politische Entscheidungen Kohärenzarbeit zu einer anspruchsvollen Aufgabe machen. Ihre Bewältigung verlangt:

- fachliche Kompetenz der zuständigen Arbeitseinheiten zur (i) Identifizierung von Kohärenzproblemen, (ii) zur Führung von kohärenzbezogenem Dialog mit anderen Ressorts, (iii) zur Beurteilung von Analysen, die zu Kohärenzfragen angestellt werden oder von anderer Seite (z.B. von NROs) geliefert werden,
- Zeit für diese Aufgaben neben dem "Tagesgeschäft",
- personelle Kontinuität in den Referaten, um die erforderliche Kompetenz und Erfahrung sammeln und auch einsetzen zu können,
- ausreichende personelle Kapazität für die fundierte Bearbeitung von Kohärenzthemen im BMZ, ggf. in Arbeitsgruppen von BMZ und anderen Ressorts, aber auch etwa in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik bei der EU;²⁰⁸ diese Kapazität kann auf verschiedene Weise mo-

208 Das BMZ entsendet in der Regel eine Person im höheren Dienst in die Ständige Vertretung bei der EU in Brüssel, die während deutscher EU-Präsidentschaften durch eine zweite Person unterstützt wurde. Es sollte geprüft werden, ob eine Person ausreichend ist für die angemessene Bewältigung einer dreifachen Arbeit: Kommissionsarbeit (vor allem die Teilnahme an den Sitzungen der verschiedenen entwicklungspolitischen Ausschüsse auf EU-

bilisiert werden (z.B. Entlastung von anderen Aufgaben, Verstärkung durch Fachkräfte auf Zeit, Nutzung bzw. Bildung von Themengruppen),

- ein Kohärenzmanagement im Sinne der Definition und Bearbeitung der prioritären Kohärenzagenda (Übersicht 9) sowie der laufenden Beobachtung anderer Politiken (Übersicht 10).

8.5.5 Mobilisierung erforderlicher Expertise

Kohärenzarbeit erfordert fundierte Informationen und Analysen zu den Auswirkungen anderer Politiken auf die Entwicklung in den Partnerländern und auf die globale Entwicklung bzw. zu den Beiträgen anderer Politiken zur Erreichung bestimmter Entwicklungsziele. Da diese Informationen und Analysen nicht in jedem Fall im BMZ vorliegen, müssen sie gezielt beschafft werden. Dabei geht es sowohl um das *Wo* als auch um das *Wie* der Beschaffung. Dazu folgende Stichworte:

- *Wo*: Durchführungsorganisationen; DIE; Wissenschaftlicher Beirat des BMZ; Wissenschaftliche Beiräte anderer Ressorts;²⁰⁹ andere wissenschaftliche Institute im In- und Ausland; NROs; andere Geber, die teilweise über beachtliche Analysen verfügen.²¹⁰
- *Wie*: Sichtung vorhandener Informationen und Kohärenzanalysen einschließlich solcher, die von anderen Gebern bereits durchgeführt wurden; Briefing des BMZ durch Experten; Arbeitstreffen mit Sachverständigen; Workshops oder Konferenzen unter Beteiligung von Vertretern anderer Ressorts, des Parlaments, von NROs und von Wissenschaftlern; Aufträge im Rahmen des Forschungsprogramms des BMZ, des Zentralen Evaluierungsprogramms des BMZ oder von Sektorvorhaben.

Ebene), Parlamentsarbeit (Kontakte zum Europäischen Parlament und seinen Ausschüssen) und Kohärenzarbeit (andere Ministerräte der EU).

- 209 *"Das Einfordern der 'Bringschuld' [anderer Ressorts in Bezug auf mehr Kohärenz] könnte durch Diskussion von Kohärenzproblemen in den vorhandenen wissenschaftlichen Beiräten der betroffenen Ministerien befördert werden. Sinnvoll könnte v.a. sein, zu bestimmten Fragestellungen (...) die Beiräte der federführenden Ressorts (...) zu einer thematisch eingegrenzten, gut vorbereiteten, strukturierten und ergebnisorientierten Diskussion zusammenzubringen. Hier könnte eine potentielle Initiativrolle für den Wissenschaftlichen Beirat des BMZ liegen."* Kürzinger (1996, 16).

- 210 Siehe dazu die Ausführungen zu Großbritannien, den Niederlanden und Schweden in Kapitel 6.2–6.4.

Ein Beispiel für eine vom BMZ in Auftrag gegebene Analyse vermuteter Inkohärenz ist eine Studie des DIE zu den Auswirkungen von Exporterstattungen der EU auf die Rindfleischsektoren westafrikanischer Länder.²¹¹ Erste Hinweise auf die Inkohärenz hatte die Evaluierung eines ivorisch-deutschen Entwicklungsprojektes gegeben. Als entwicklungspolitische NROs die Thematik aufgriffen, entschloss sich das BMZ zum Analyseauftrag und erreichte durch Einbindung des Landwirtschaftsministeriums, dass dieses die Studie ausdrücklich begrüßte.²¹²

Das BMZ kann auch das Instrument der Evaluierung einsetzen, um Kohärenzaspekte zu überprüfen. So ist die Empfehlung des DAC-Prüfungsberichtes zur deutschen EZ von 2001, die 2001 beschlossene Berücksichtigung ökologischer, sozialer und entwicklungspolitischer Aspekte bei der Vergabe staatlicher Exportkreditversicherungen zu evaluieren (vgl. Übersicht 7), plausibel. Das BMZ kann dies zwar nicht allein beschließen, da die Federführung beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit liegt. Andererseits haben die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag von 2002 Transparenz bei den Entscheidungen über Exportbürgschaften und -garantien vereinbart.²¹³

8.5.6 Bildung einer Arbeitseinheit Kohärenz zur systematischen Vorbereitung, Begleitung und Auswertung der Kohärenzarbeit

Das BMZ hat faktisch bereits verschiedene Kohärenzbeauftragte und mit Kohärenzfragen befasste Arbeitseinheiten (wenn man von den für einzelne Kohärenzfragen inhaltlich zuständigen Sektor- und Institutionenreferaten

211 Vgl. Brandt (1995).

212 In einem Schreiben des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 11.1.1994 hieß es: *"Es liegt im besonderen politischen Interesse der Bundesregierung, die komplexen Wirkungen dieser Einfuhren für die afrikanischen Agrar- und Entwicklungspolitiken, für die afrikanischen Verbraucher- und Ernährungssicherungspolitiken sowie für die deutsche und europäische Landwirtschaft von dritter, objektiver und unabhängiger wissenschaftlicher Seite untersucht zu bekommen."* Zitiert nach Brandt (1995, IX).

213 *"Bei der Außenwirtschaftsförderung werden wir die Entscheidungen über Bürgschaften und Garantien transparent gestalten. Weltbankstandards sollen bei Bürgschaftsentscheidungen eingehalten werden und eine Prüfung von Menschenrechtsverletzungen soll erfolgen."* Koalitionsvertrag (2002, Kapitel IX, 9).

absieht). Neben den UAL der Abteilungen 2 und 3 und der für Kohärenz zuständigen Person im Referat 03 (Parlaments- und Kabinettsangelegenheiten) sind dies die Grundsatzreferate 04 (Grundsätze, Konzeption und politische Planung der Entwicklungspolitik) und 300 (AP 2015, abteilungsübergreifende Grundsatzfragen).

Diese Kapazität sollte ausreichen, um Kohärenzfragen (möglicherweise auf der Basis vorgeschalteter detaillierter Analyse) beurteilen und entscheiden zu können. Sie reicht jedoch nicht unbedingt für ein effizientes und effektives Management der Kohärenzarbeit aus. Management heißt dabei:

- Organisation der Informationsverarbeitung (vgl. Übersicht 10),
- Klärung von Ziel, Ergebnis und Vorgehen der Kohärenzarbeit (vgl. Übersicht 9, Ziff. 3 und 4) zusammen mit den inhaltlich zuständigen Arbeitseinheiten,
- Initiierung und organisatorische Begleitung und "Nachhalten" der so definierten Kohärenzarbeit,
- Organisation der gezielten Ansprache von anderen Ressorts, Parlamentariern, NROs, Medien und Multiplikatoren in Bezug auf Kohärenzthemen,
- Erstellung eines ausführlichen Kapitels "Kohärenz" in den periodischen Berichten zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung sowie in den Zwischenberichten zur Umsetzung des AP 2015 zur Unterrichtung von Bundesregierung, Parlament und Öffentlichkeit.

Für diese Aufgaben wird die Bildung einer Arbeitseinheit Kohärenz vorgeschlagen, die zunächst während einer Erprobungsphase aus zwei Personen bestehen sollte. Sie wäre nicht für inhaltliche Beurteilungen zuständig, sondern für die skizzierten Managementaufgaben. Sie würde als Service-Einheit für die inhaltlich zuständigen Referate des BMZ agieren. Sie sollte zudem einen engen Austausch pflegen (i) mit vergleichbaren Arbeitseinheiten bei anderen Gebern (z.B. *Policy Coherence Unit* im niederländischen Außenministerium,²¹⁴ Kohärenzbeauftragte in der EU-Kommission), (ii) mit der Kohä-

214 Vgl. die Aufgabenbeschreibung in Übersicht 5 sowie die Vorschläge für eine ähnliche Arbeitseinheit in Schweden in Kapitel 6.4.

renzbeauftragten im OECD-Sekretariat,²¹⁵ (iii) mit Forschungseinrichtungen, die sich intensiv mit Kohärenzfragen befassen.²¹⁶

8.6 Gestaltung der Politikkoordinierung und interministeriellen Abstimmung

8.6.1 Prozess- versus strukturorientierte Ansätze zur Verbesserung der Kohärenz

Die Herstellung einer möglichst kohärenten Regierungspolitik ist zu einem wesentlichen Teil Aufgabe von Politikkoordinierung und interministerieller Abstimmung. In der developmentpolitischen Debatte ist wiederholt vorgeschlagen worden, Kohärenz durch neue Strukturen, d.h. durch Schaffung zusätzlicher formalisierter Koordinierungsforen und -mechanismen zu verbessern. Der prominenteste Vorschlag in diese Richtung beinhaltet die Bildung eines Entwicklungskabinetts unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers,²¹⁷ zum Teil ergänzt durch ein vorgeschaltetes Koordinierungsgremium "für globale Entwicklungsaufgaben" unter dem Vorsitz des BMZ.²¹⁸

Im Gegensatz dazu wird hier die Auffassung vertreten, dass es nicht an Möglichkeiten der interministeriellen Abstimmung mangelt, sondern dass es darauf ankommt, diese möglichst effizient und effektiv für Kohärenz zu nutzen, d.h. den Prozess der Politikkoordinierung und der interministeriellen Abstimmung zu optimieren. Nur wenn dies auf strukturelle Hindernisse stößt, sollte über strukturelle Lösungen nachgedacht werden.

215 Derzeit Alexandra Trzeciak-Duval, *Special Adviser on Policy Coherence for Development*, OECD-Sekretariat.

216 Z.B. *Development Centre* der OECD, *Global Development Network*, *Center for Global Development*, Washington, D.C., *Expert Group on Development Issues* (EGDI), Stockholm.

217 Vgl. u.a. Memorandum (1994) und (2002); Forum Eine Welt der SPD (1997, 7); Schleich (1998, 146); Köhler (2002, 181).

218 Vgl. Forum Eine Welt der SPD (1997, 7); Bundesfachausschuss der CDU (1997, Ziff. 9 c).

8.6.2 Zur Frage eines Entwicklungskabinetts oder eines besonderen Staatssekretärsausschusses für globale Entwicklungsaufgaben

Die an ein Entwicklungskabinetts geknüpfte Erwartung besteht darin, entwicklungspolitische Kohärenz durch Erklärung der globalen Strukturpolitik zur Chefsache beim Bundeskanzler zu verbessern. Der Vorschlag eines Entwicklungskabinetts orientiert sich offensichtlich an anderen Kabinettsausschüssen, während die Idee eines vorgeschalteten Koordinierungsgremiums "für globale Entwicklung" vermutlich dem Beispiel einiger für bestimmte Angelegenheiten eingerichteter Staatssekretärsausschüsse folgt.

Es gibt derzeit fünf Kabinettsausschüsse.²¹⁹ Für sie gilt, dass der Bundeskanzler den Vorsitz führt, der stellvertretende Vorsitz beim Vizekanzler liegt und der federführende Minister erst bei Verhinderung von Kanzler oder Vizekanzler als beauftragter Vorsitzender agiert. Die Geschäfte werden vom Bundeskanzleramt geführt.²²⁰ Von den Kabinettsausschüssen zu unterscheiden sind Staatssekretärsausschüsse für bestimmte Angelegenheiten (gegenwärtig fünf), darunter der Staatssekretärsausschuss für Europafragen (Vorsitz: Auswärtiges Amt) und der Staatssekretärsausschuss "Nachhaltige Entwicklung" (gelegentlich auch als "*green cabinet*" bezeichnet).²²¹

Ob ein Entwicklungskabinetts oder ein besonderer Staatssekretärsausschuss die Chancen für die Verbesserung der entwicklungspolitischen Kohärenz verbessert, erscheint aus mehreren Gründen zweifelhaft:

- Grundsätzlich gilt, dass der entscheidende Ort der Politikkoordinierung das Kabinetts ist, dem die laufende Ressortabstimmung auf allen Ebenen nach der GO BReg und der GGO vorgeschaltet ist. Kabinettsausschüsse und Staatssekretärsausschüsse haben rechtlich keine eigene Beschluss-

219 Neugeordnet durch Kabinettsbeschluss vom 22.10.2002: Bundessicherheitsrat, Kabinettsausschuss Neue Länder, Kabinettsausschuss für Wirtschaft, Kabinettsausschuss für Zukunftstechnologien, Kabinettsausschuss für Umwelt und Gesundheit; vgl. Busse (2003, 412). In der Praxis ist nur der Bundessicherheitsrat von Bedeutung und trifft sich auch relativ regelmäßig, während die anderen eher selten zusammentreten.

220 Festgelegt in § 1 der Rahmenregelungen für den Geschäftsablauf der Kabinettsausschüsse der Bundesregierung; vgl. Busse (2001, 169).

221 Die drei weiteren sind die Staatssekretärsausschüsse "Fragen des geheimen Nachrichtenwesens und der Sicherheit", "Neue Länder" sowie "Moderner Staat – Moderne Verwaltung". Vgl. Busse (2001, 91 f.).

kompetenz.²²² Da Kohärenzfragen oft Ausdruck divergierender Interessen und damit Machtfragen sind, ist über sie letztlich im Kabinett zu entscheiden.

- Entwicklungspolitische Kohärenzforderungen können Politiken praktisch aller Ressorts betreffen, so dass ein Entwicklungskabinettsrat oder ein besonderer Staatssekretärsausschuss entweder zahlreiche Ressorts umfassen oder je nach Fall jedes andere betroffene Ressort einbeziehen müsste. Dies geschieht aber bereits in den bestehenden Ressortabstimmungen, so dass die Gefahr zusätzlicher Bürokratisierung durch weitere Ausschüsse besteht.²²³
- Ein Entwicklungskabinettsrat würde zwar Entwicklungspolitik bzw. globale Strukturpolitik zur Chefsache machen, deswegen aber Kohärenz nicht unbedingt im Sinne der Entwicklungspolitik verbessern, da die Steuerung der Debatte in diesem Ausschuss wesentlich beim Bundeskanzler bzw. Bundeskanzleramt liegt. Im politischen Prozess kann es aussichtsreicher sein, die Unterstützung des Bundeskanzlers für ein bestimmtes entwicklungspolitisches Anliegen durch geschicktes politisches Vorgehen zu gewinnen.²²⁴
- Das Besondere des zuweilen als Beispiel herangezogenen "green cabinet" bestand darin, dass der Staatssekretärsausschuss dazu eingerichtet wurde, die Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland zu erarbeiten. Das für entwicklungspolitische Kohärenzbemühungen wichtige AP 2015 liegt aber als Kabinettsbeschluss längst vor.
- Es gibt neben den Staatssekretärsausschüssen für Europafragen und für Nachhaltige Entwicklung, in denen auch entwicklungspolitische Fragen behandelt werden, bereits regelmäßige Treffen der beamteten Staatssekretäre zur Vorbereitung der Kabinettsitzungen sowie der Parlamentarischen Staatssekretäre (beide unter dem Vorsitz des Bundeskanzleramtes).

222 Vgl. Maunz / Dürig (1983, Art. 64), Randnummer 42 und Busse (2001, 90). "Kabinettsausschüsse sind (...) nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung und auch nach der Staatspraxis keine notwendige oder auch nur häufig übliche Vorlaufstation für die Beschlussfassung im Gesamtkabinettsrat." Busse (1993, 417).

223 "Andererseits darf die Bedeutung der Kabinettsausschüsse nicht überschätzt werden. Durch ihr (...) Regelwerk sind sie als Koordinierungsinstrumente nicht so flexibel wie ad hoc anberaumte Ministerbesprechungen, bei denen Vorbereitung, Teilnehmerkreis und Ablauf nicht festen Regeln unterliegen müssen, sondern situationsgerecht gestaltet werden können." Busse (1993, 417).

224 Beispiele, wo dies gelungen ist: Ankündigung des AP 2015 und der Erhöhung der deutschen ODA-Quote auf 0,33 % bis 2006 durch den Bundeskanzler.

8.6.3 Prozessoptimierung der Politikkoordinierung und interministeriellen Abstimmung

Erfolgreiche Kohärenzarbeit erfordert im Prinzip keine zusätzlichen formalisierten institutionellen Strukturen, wohl aber eine Prozessoptimierung durch aktive und flexible Nutzung der vorhandenen Möglichkeiten der Politikkoordinierung und interministeriellen Abstimmung. Wichtige Elemente der Prozessoptimierung sind:

- Fortsetzung der Kohärenzgespräche des BMZ mit anderen Ressorts,
- Definition einer prioritären entwicklungspolitischen Kohärenzagenda durch das BMZ,
- laufende Beobachtung anderer Politiken unter entwicklungspolitischen Kohärenzgesichtspunkten,
- Erörterung von Kohärenzproblemen, die durch die vorigen drei Schritte identifiziert wurden, mit den betroffenen Ressorts mit dem Ziel einer möglichst entwicklungspolitisch kohärenten Lösung,
- Förderung einer Kooperationskultur statt Verharren im Zuständigkeitsdenken (dies betrifft alle Ressorts),
- Nutzung der Monitoringfunktion des Bundeskanzleramtes durch das BMZ.

Der zweite und dritte Schritt (Definition der prioritären Kohärenzagenda, laufende Beobachtung anderer Politiken) wurden bereits dargelegt. Die anderen Elemente werden im Folgenden kurz erläutert.

8.6.4 Funktion der Kohärenzgespräche

Die Kohärenzgespräche, wie sie bisher geführt wurden und eventuell fortgesetzt werden, können Folgendes leisten:

- Benennung anstehender Kohärenzthemen aus der Sicht des BMZ *und* der beteiligten Ressorts,
- erste Erörterung der Kohärenzthemen (sowohl von Fortschritten als auch von ungelösten Fragen),
- Sensibilisierung der anderen Ressorts für Kohärenzanliegen des BMZ sowie des BMZ für die Positionen der Gegenseite,

- Vereinbarung von Handlungsaufträgen bezüglich leicht lösbarer Fragen,
- Festhalten komplexerer Kohärenzthemen und -probleme für die weitere Kohärenzagenda.

Die Kohärenzgespräche haben damit eine Sondierungs-, Vorkläruns- und erste Sensibilisierungsfunktion und sind insofern wichtig, sie können aber bei komplexeren oder kontroversen Fragen eine fundierte, auf politische Entscheidung ausgerichtete und damit verbindlichere Bearbeitung zwischen BMZ und beteiligten Ressorts und letztlich im Kabinett nicht ersetzen.

8.6.5 Interministerielle Bearbeitung von Kohärenzproblemen

Hier sind alle Ebenen angesprochen, von der Arbeitsebene bis zur Leitungsebene. Das BMZ kann nach Aussagen der Gesprächspartner zu Kohärenzfortschritten wesentlich beitragen, wenn es (i) kompetent auftritt,²²⁵ (ii) anderen Ressorts Sachverstand und argumentative Unterstützung anbietet, (iii) seine Anliegen nicht nur fundiert, sondern auch offensiv vertritt, (iv) die BMZ-Leitung dabei "mitzieht", d.h. das Kohärenzanliegen engagiert auf politischer Ebene zur Sprache bringt, (v) wenn möglich und nötig politische Unterstützung mobilisiert. Diese Einschätzung wird durch die Erfahrungen aktiver Kohärenzarbeit in Großbritannien und den Niederlanden bestätigt.

Wichtig sind die Pflege von Arbeitskontakten und Netzwerkbildung. Zur Analyse komplexerer Kohärenzfragen und ggf. Erarbeitung einer abgestimmten Position für Verhandlungen auf EU- oder internationaler Ebene kann es sinnvoll sein, spezielle themenbezogene interministerielle Arbeitsgruppen (*task forces*) einzurichten, wie dies zum Teil bereits geschehen ist²²⁶ und auch in Großbritannien und den Niederlanden intensiv praktiziert wurde.

225 "Die Erfahrung zeigt zudem (z.B. Technologiediskussion im Rahmen des UNCED-Prozesses), daß fachlich kompetente Inputs und laufende Präsenz selbst bei fehlender formaler Zuständigkeit eine gewisse Gewichtsverschiebung zugunsten entwicklungspolitischer Sichtweisen sowie eine de-facto-(Mit)-Zuständigkeit bewirken können." Kürzinger (1996), 15.

226 Beispiele sind die auf Initiative des BMZ gebildete interministerielle Arbeitsgruppe "Global Public Goods" und der "Ressortkreis zivile Krisenprävention".

8.6.6 Förderung einer Kooperationskultur statt Verharren im Zuständigkeitsdenken

Ressortzuständigkeiten sind unabdingbar, um die politische Verantwortung für die einzelnen Bereiche des Regierungshandelns im Kabinett und nach außen sowie die Verantwortung für die Durchführung der getroffenen Entscheidungen abgrenzen und einfordern zu können. Zuständigkeiten sollten daher auch nicht verwischt werden (Ressortprinzip).

Auf der anderen Seite ist jedes Ressort Teil der Bundesregierung und daher zum Zusammenwirken im Hinblick auf eine gemeinsame, im Prinzip kohärente Regierungspolitik verpflichtet (Kabinettsprinzip). Dies gilt insbesondere für globale Strukturpolitik, als deren Teil sich Entwicklungspolitik versteht, da sie in hohem Maße Querschnittscharakter hat und Beiträge zahlreicher anderer Politiken verlangt.

Vor diesem Hintergrund erfordert die Verbesserung der entwicklungspolitischen Kohärenz unterhalb der Schwelle der letztlichen politischen Aushandlung und Entscheidung als Machtfrage eine Zusammenarbeit der Ressorts, die den von der Bundesregierung anerkannten entwicklungspolitischen Kohärenzanspruch als gemeinsame Verpflichtung ernst nimmt und auf gemeinsame Lösungen ausgerichtet ist. Wichtig dafür ist eine Kooperationskultur in der interministeriellen Zusammenarbeit, die anerkennt, dass *"nur die gemeinsame Orientierung unterschiedlicher Politikbereiche und konstruktives Zusammenwirken zielführend (sind)."*²²⁷ Wie eine solche Kooperationskultur in der Praxis aussehen kann, zeigt die Zusammenarbeit zwischen BMZ und BMU (siehe Übersicht 11).

Eine solche Kooperationskultur, wie sie auch in den generellen Kohärenzempfehlungen der OECD betont wird,²²⁸ kann auf verschiedene Weise gefördert werden, z.B. durch:

- Personalaustausch zwischen den Ressorts (der teilweise bereits stattfindet),
- eine darauf ausgerichtete Personalentwicklungsplanung,

227 Köhler (2002, 181).

228 Vgl. dazu die in Übersicht 3 genannten Stichworte *"consultation-oriented culture"*, *"cooperative networking"*, *"interdisciplinary meetings"*, *"shared frameworks of understanding"*.

- eine Aufgabenbeschreibung und Personalausstattung der einzelnen Referate in der Weise, dass Zeit für intensive kohärenzbezogene Zusammenarbeit (bis hin zu speziellen Arbeitsgruppen) mit anderen Ressorts bleibt und Personalaustausch erleichtert wird.

Da dem BMZ insgesamt kaum mehr Personal zur Verfügung stehen dürfte, sind Möglichkeiten der Entlastung der Referate von anderen Aufgaben und der Einbeziehung von Vorfeldinstitutionen in die Kohärenzarbeit zu suchen. Wichtig ist auch die Servicefunktion der vorgeschlagenen Arbeitseinheit Kohärenz.

Übersicht 11: Funktionierende Arbeitsteilung zwischen BMZ und BMU

Seit dem Erdgipfel von Rio de Janeiro 1992 ist es gelungen, Routinen zwischen BMU und BMZ zu vereinbaren und zu konsolidieren, die Abstimmungen zwischen beiden Häusern erleichtern und ein gemeinsames Vorgehen ermöglichen. Grundlage dieser Routinen ist die ausdrückliche Anerkennung der Zuständigkeit und fachlichen Kompetenz des anderen Ressorts.

So wurde für die Verhandlung und Umsetzung der Umweltkonventionen von Rio de Janeiro und Johannesburg eine gemeinsame Federführung vereinbart, bei der das BMU weitgehend für die Wahrnehmung der inhaltlichen Fragen zuständig ist, während das BMZ die finanziellen Fragen der Umsetzung, d.h. die Unterstützung der Entwicklungsländer, koordiniert. Das BMU ist auf die Kooperation mit dem BMZ angewiesen, um seinen globalen Umsetzungsauftrag wahrzunehmen. Um Inkohärenzen zu vermeiden, bringt das BMZ die entwicklungspolitische Perspektive dort ein, wo Anpassungen der BMU-Position erforderlich sind.

Dieses Vorgehen ermöglicht es in der Regel, den Forderungen der Entwicklungsländer nach weiteren Fonds für die Umsetzung globaler Umweltziele standzuhalten. Diese Forderungen sind so lange problematisch, wie der Gesamtplafond des Einzelplans 23 des BMZ nicht deutlich angehoben wird.

Eine Verbesserung der Kooperationsverfahren ist hinsichtlich der Planung der Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene notwendig. Das BMU hat 22 bilaterale Abkommen geschlossen, u.a. auch mit größeren Entwicklungsländern, mit denen das BMZ seinerseits Schwerpunkte der Zusammenarbeit vereinbart hat. Um mögliche Synergien zu identifizieren und nutzen zu können, müsste diesem Prozess ein intensiver Informationsaustausch zwischen beiden Ressorts vorangehen.

8.6.7 Nutzung der Monitoring- und Koordinierungsfunktion des Bundeskanzleramtes durch das BMZ

Die Umsetzung von Kabinettsbeschlüssen obliegt den Ressorts im Rahmen ihrer Zuständigkeit. Das Bundeskanzleramt hat dabei eine Monitoring- und Koordinierungsfunktion, da es zu seinen Aufgaben gehört, den Bundeskanzler über die Arbeit in den Bundesministerien zu unterrichten, auf die Durchführung der Entscheidungen des Bundeskanzlers (faktisch auch des Kabinetts) zu achten und die Arbeiten der Bundesministerien zu koordinieren.²²⁹

Dies bedeutet, dass das Bundeskanzleramt auch auf die Durchführung des vom Kabinett beschlossenen AP 2015 zu achten hat. Da das AP 2015 explizit kohärente Beiträge verschiedener Politiken vorsieht, empfiehlt es sich für das BMZ, das Bundeskanzleramt ausführlich über die Umsetzung des AP und ggf. über schwer zu lösende Kohärenzfragen zu unterrichten. Das Bundeskanzleramt hat zwar keine fachliche Zuständigkeit und damit auch keine fachliche Monitoring- und Koordinierungsfunktion, sondern eine politische, es hat aber auf die Durchführung des AP entsprechend den darin vom Kabinett formulierten Zielsetzungen zu achten und kann daher ggf. das BMZ in seinen Kohärenzbemühungen unterstützen.

8.7 Mobilisierung innenpolitischer Unterstützung

8.7.1 Parlament

Das Parlament ist nicht automatisch ein Bündnispartner bei den entwicklungspolitischen Kohärenzbemühungen, da die Abgeordneten als "Vertreter des ganzen Volkes" (Art. 38 GG) einzeln, als Fraktionsgemeinschaft und in ihrer Gesamtheit vielfältige Interessen repräsentieren und artikulieren, die ihrerseits eine wesentliche Ursache von Politikinkohärenz sind. Das Parlament kann jedoch eine wichtige politische Unterstützung bieten, wenn es

229 Zur Aufgabenbeschreibung des Bundeskanzleramtes heißt es im Vorwort zum Haushaltsplan des Bundeskanzlers und des Bundeskanzleramtes (Einzelplan 04): *"Das Bundeskanzleramt hat den Bundeskanzler über die laufenden Fragen der allgemeinen Politik und die Arbeit in den Bundesministerien zu unterrichten. Es hat die Entscheidungen des Bundeskanzlers vorzubereiten und auf ihre Durchführung zu achten. Aufgabe des Bundeskanzleramtes ist es auch, die Arbeiten der Bundesministerien zu koordinieren."*

gelingt, das Anliegen entwicklungspolitischer Kohärenz, aber auch die Folgen von Inkohärenz im Parlament deutlich zu machen.

Hier ist bereits eine erhebliche Arbeit geleistet worden. Beispiele sind die vom Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft", die in ihrem Abschlussbericht wie erwähnt Kohärenz als wichtige Voraussetzung für die Gestaltung der Globalisierung betont hatte, die beiden letzten an den Bundestag gerichteten Berichte zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, die den entwicklungspolitischen Kohärenzanspruch dargelegt haben, oder Erklärungen der BMZ-Leitung in Parlamentsdebatten, um nur wenige Stichworte zu nennen.

Die Sensibilisierung des Parlamentes für entwicklungspolitische Kohärenzanliegen ist jedoch eine fortwährende Aufgabe. Wichtige Adressaten der Sensibilisierung, die umgekehrt den Meinungsbildungsprozess im Parlament zugunsten von mehr entwicklungspolitischer Kohärenz beeinflussen können, sind einmal die Bundestagsausschüsse, und zwar nicht allein der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ), sondern auch andere Fachausschüsse, deren Politikfeld unter Kohärenzgesichtspunkten relevant ist oder die sich mit Globalisierung befassen,²³⁰ zum anderen die entwicklungspolitischen Arbeitskreise der Fraktionen sowie nicht zuletzt die Berichterstatter für den Einzelplan 23 des Bundeshaushaltes (BMZ-Etat), denen es nicht gleichgültig sein kann, wenn die Wirkungen der EZ durch andere Politiken konterkariert werden.

Das BMZ kann mit Unterstützung der Vorfeldinstitutionen das Parlament, die eben genannten Adressaten, aber auch einzelne Abgeordnete in vielfältiger Weise ansprechen: auf politischer Ebene durch die BMZ-Leitung, durch den entwicklungspolitischen Bericht der Bundesregierung, durch die Zwischenberichte zur Umsetzung des AP 2015, durch Einladung von Abgeordneten zur Diskussionsveranstaltungen u.ä. Umgekehrt hat auch das Parlament die Möglichkeit, sich mit Kohärenzfragen zu befassen (z.B. aktuelle Stunden, Diskussion im AwZ und anderen Ausschüssen, Anfragen an die Bundesregierung).

230 Z.B. der Unterausschuss Globalisierung und Außenwirtschaft des Auswärtigen Ausschusses.

8.7.2 Nichtregierungsorganisationen

Die Erfahrung zeigt, dass entwicklungspolitische NROs eine wichtige Unterstützung bei der Kohärenzarbeit leisten können, da sie (i) durch die mögliche Fokussierung auf ein Thema (*one issue parties*) Energien für Informationsbeschaffung und -vermittlung und für politische Aufklärungsarbeit bündeln können, (ii) über ihre internationale Vernetzung rasch Informationen zu den Auswirkungen einer Politik auf Entwicklungsländer und dort bestimmte Zielgruppen beschaffen können, (iii) durch ihre Kampagnenfähigkeit politische Aufmerksamkeit erzeugen können, die eine Regierung nicht unbeachtet lassen kann. Die Arbeit von NROs ist jedoch nur dann für Kohärenzbemühungen hilfreich, wenn sie auf seriöser Information beruht, und selbst wenn dies der Fall ist, bedarf es mitunter zusätzlicher Bedingungen, damit das Engagement von NROs eine Wirkung im Sinne verbesserter Politikkohärenz entfaltet.²³¹

Entwicklungspolitische NROs sind, was Kohärenzfragen angeht, wiederholt kritisch-konstruktive Begleiter der Kohärenzbemühungen des BMZ gewesen.²³² Insofern ist es wichtig für das BMZ, das Informationsangebot von NROs zu prüfen und zu nutzen, Kohärenzthemen im Dialog mit NROs anzu-

231 Zwei Beispiele:

- Die Senkung der Exportsubventionen bei Rindfleisch durch die EU Mitte der 90er Jahre ist nicht allein auf die Kampagnen deutscher und europäischer NRO zurückzuführen, die die negativen Auswirkungen insbesondere für westafrikanischer Länder kritisiert hatten, sondern auch auf die GATT-Verhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde und die 1992 eingeleitete Reform der EU-Agrarpolitik. Überdies dämpfte die Abwertung des Franc CFA die Importe der westafrikanischen Länder und damit die Verzerrungen infolge der Exportsubventionen. Vgl. Brandt (1995, VII.).
- Umgekehrt hatte die Mitte der 90er Jahre öffentlich vorgetragene Kritik von NROs (Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, GKKE und *Transparency International*) an der steuerlichen Absetzbarkeit von Bestechungszahlungen an ausländische Amtsträger allein nicht ausgereicht, um die Bundesregierung zu einer Änderung der entsprechenden Vorschriften zu veranlassen. Erst massiver Druck der USA und einiger anderer Industrieländer im Rahmen der OECD aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit führte schließlich zur Änderung. Vgl. Ashoff (1999, 144 ff.).

232 Beispiele sind neben den Rindfleischexportkampagnen deutscher und europäischer NROs Mitte der 90er Jahre die Schuldenerlasskampagne im Kontext des Kölner G 8-Gipfels, die kritischen Stellungnahmen zur Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung (vgl. etwa GKKE 1999 und 2003a) oder die Kommentierung der Umsetzung des AP 2015 durch die GKKE (2003b), die wie erwähnt Kohärenzfortschritte im Bereich der Agrarpolitik würdigt.

sprechen und nicht zuletzt die bedeutende Rolle von NROs in der entwicklungspolitischen Öffentlichkeitsarbeit durch Informationen (z.B. Teilnahme an Diskussionsveranstaltungen und Gesprächskreisen von NROs) zu nutzen und zu unterstützen.

Eine entsprechende Kooperation mit NROs hat allerdings Transaktionskosten, die bedacht werden müssen. Sie können gesenkt werden durch Pflege der zum Teil seit langem eingespielten Zusammenarbeit mit seriösen, d.h. fundiert argumentierenden NROs und durch Einbeziehung der vorgeschlagenen Arbeitseinheit Kohärenz in das Management der NROs-bezogenen Kohärenzarbeit.

8.7.3 Öffentlichkeitsarbeit

Kohärenzarbeit ist zu einem wesentlichen Teil Informations- und Überzeugungsarbeit "im politischen Raum", der nicht erst dort beginnt, wo politische Entscheidungen getroffen werden, sondern bereits dort, wo sich Interessen artikulieren. Insofern sind Information und Aufklärung der Öffentlichkeit über entwicklungspolitische Zusammenhänge und Kohärenzfragen ein wichtiger Aspekt der Kohärenzbemühungen.

Das BMZ hat hier bereits zahlreiche Schritte unternommen, nicht zuletzt im Rahmen der AP 2015-Kampagne (z.B. durch die Einrichtung des Dialogforums 2015).²³³ In ähnlicher Weise erfordert der deutsche Beitrag zur Erreichung der MDGs deren Propagierung in der Öffentlichkeit. Angesichts der Bedeutung des AP 2015 nicht zuletzt für die Kohärenzarbeit sollten die Erfahrungen mit der AP 2015-Kampagne zu gegebener Zeit BMZ-intern und wenn nötig, d.h. wenn die Informationen des BMZ für eine Beurteilung nicht ausreichen, durch eine Evaluierung ausgewertet werden.

8.8 Internationale Zusammenarbeit

Kohärenzarbeit bezieht sich zu einem beträchtlichen Teil auf Politiken und Maßnahmen, über die auf EU- oder internationaler Ebene entschieden wird, wo also das BMZ bzw. die Bundesregierung nicht alleiniger Akteur ist. Daher ist die internationale Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Ländern von

233 Vgl. näher BMZ (2004).

Bedeutung. Das BMZ hat sich hier, teilweise mit Unterstützung von Vorfeldinstitutionen, bereits vielfältig engagiert und sollte dies auch weiter tun, und zwar auf allen Ebenen:

- auf der Ebene der Regierungen in Ministerräten der EU oder bei internationalen Verhandlungen (z.B. G 8, UN, internationale Finanzinstitutionen, OECD),
- auf der Ebene der für Entwicklungspolitik zuständigen Minister (EU, DAC *High Level Meetings*, Utstein-Gruppe)²³⁴,
- auf der Ebene der AL (EU-Generaldirektoren, DAC *Senior Level Meetings*), UAL und Referate (Netzwerkbildung),
- auf der Ebene der Kohärenzbeauftragten, wo es sie gibt,
- auf der Ebene von wissenschaftlichen Beiräten und Forschungsinstituten.²³⁵

Ein interessantes Beispiel für Netzwerkbildung war die von Bundeskanzler Schröder und Staatspräsident Chirac 2001 ins Leben gerufene deutsch-französische Arbeitsgruppe "Globalisierung", der auf deutscher Seite AA, BMWi, BMF, BMU und BMZ angehörten und die zu verschiedenen Problemkreisen gemeinsame Sichtweisen erarbeitete.²³⁶ Die Initiative war deshalb interessant, weil sich hier zwei Schlüsselländer der EU um gemeinsame Positionen bemühten. Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe ruht allerdings seit dem Regierungswechsel in Frankreich im Juni 2002.

Zur internationalen Zusammenarbeit zählt auch die Unterstützung von Partnerländern bei deren Bemühungen um kohärentere Gestaltung von Industrieländerpolitiken. Ein Beispiel ist die von den Niederlanden und vor kurzem auch von Bundesministerin Wiczorek-Zeul öffentlichkeitswirksam geäußerte Kritik an den Baumwollsubventionen insbesondere der USA, die sich zu Lasten westafrikanischer Länder auswirken.

234 Die Utstein-Gruppe ist ein loses Gesprächsforum der Entwicklungsministerinnen bzw. -minister von Deutschland, Großbritannien, Kanada, den Niederlanden, Norwegen und Schweden.

235 Vgl. Fußnote 209.

236 Vgl. dazu das von der AG erarbeitete Dokument "*Global Governance in the 21st Century. A Franco-German View of Globalization*".

Literaturverzeichnis

- Ashoff, G.* (1999): The Coherence of Policies Towards Developing Countries – The Case of Germany, in: J. Forster / O. Stokke (Hrsg.), *Policy Coherence in Development Co-operation*, London, 128–179
- (2002): Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken, in: *Analysen und Stellungnahmen*, 1/2002, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn (erschieden auch in: *Entwicklung und Zusammenarbeit: E + Z* 43 (6))
- (2003): Vermerk über die Teilnahme am Expertentreffen "*The Coherence of Rich Countries' Policies on Developing Countries*", veranstaltet vom OECD Development Centre und dem Global Policy Project am 23./24.6.2003 in Paris, Bonn
- (2004): Geberkoordinierung: eine wesentliche Voraussetzung für eine effizientere und wirksamere Entwicklungszusammenarbeit, in: *Analysen und Stellungnahmen*, 7/2004, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn
- Bendix, P.* (1987): Die Entwicklungspolitik der Niederlande, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin
- Birdsall, N. / D. Roodman* (2003): The Commitment to Development Index - A Scorecard of Rich-Country Policies, Center for Global Development, Washington, D.C. (eine gekürzte Fassung erschien unter dem Titel "Ranking the Rich. Who Really Helps the Poor?", in: *Foreign Policy*, Mai/Juni 2003)
- BMI (Bundesministerium des Inneren)* (Hrsg.), (2000): Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (Beschluss des Bundeskabinetts vom 26. Juli 2000), Berlin
- BMVEL (Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft)* (2003): Aktionsplan Verbraucherschutz der Bundesregierung, o.O.
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)* (1994): Allgemeine Erläuterungen für die Erstellung von Länderkonzepten zur Entwicklungspolitik (mit Mustergliederung), Stand 7.2.1994, 130 - E 1200 4/94
- (1995): Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, in: *Entwicklungspolitik – Materialien*, Bonn
- (1996): Entwicklungspolitische Konzeption des BMZ, in: *BMZ aktuell*, Nr. 072, Bonn
- (2001a): Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, in: *BMZ-Materialien*, Nr. 111, Bonn
- (2001b): Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, in: *BMZ-Materialien*, Nr. 106, Bonn

- (2002): Auf dem Weg zur Halbierung der Armut. Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015, Bonn
- (2004): Zweiter Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015, Bonn
- Bohnet, M.* (1998): Stellungnahme anlässlich der Anhörung des Forums Eine Welt der SPD im September 1997 zum Thema "Reform der Entwicklungszusammenarbeit", in: E. Deutscher / U. Holtz / R. Röscheisen (Hrsg.), *Zukunftsfähige Entwicklungspolitik. Standpunkte und Strategien*, Bad Honnef
- Brandt, H.* (1995): Auswirkungen von Exporterstattungen der Europäischen Union auf die Rindfleischsektoren westafrikanischer Länder, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, *Berichte und Gutachten* 1/1995, Berlin
- Bundesfachausschuss Entwicklungspolitik der CDU* (1997): Thesen zur Entwicklungszusammenarbeit als Beitrag einer Welt-Zukunftspolitik, in: *epd-Entwicklungspolitik*, Nr. 18/97
- Bundesregierung* (2000): Gesamtkonzept der Bundesregierung "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" vom 7.4.2000, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin
- (2004): Aktionsplan "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" vom 12.5.2004, <http://www.auswaertiges-amt.de>
- Busse, V.* (1993): Die Kabinettsausschüsse der Bundesregierung, in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 108 (8), 413–417
- (2001): Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise, Heidelberg
- (2003): Änderungen der Organisation der Bundesregierung und Zuständigkeitsanpassungs-Gesetz 2002, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 56 (10), 407–413
- Committee on Sweden's Policy for Global Development* (2002): A New Swedish Policy for Global Development, <http://www.utrikes.regeringen.se>
- Deutscher Bundestag* (2000): Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 1999 (Rüstungsexportbericht 1999), Anlage 1 a "Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern", Drucksache 14/4179
- (Hrsg.) (2002): Schlussbericht der Enquete-Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft", Opladen
- DFID (Department for International Development)* (1997): *Eliminating World Poverty - A Challenge for the 21st Century*. White Paper on International Development, London

- (2000): *Eliminating World Poverty - Making Globalisation Work for the Poor. White Paper on Development*, London
- (2002): *International Development Act 2002. Introduction and Overview of the Act*, <http://www.dfid.gov.uk>
- (2003): *DFID PSA 2003-06. Public Service Agreement and Service Delivery Agreement*, London
- Europäische Kommission* (2000): *Die Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft - Standardrahmen für die Länderstrategiepapiere*, Arbeitsdokument der Kommissionsstellen, SEK(2000)1049, Brüssel
- (2002): *Fortschrittsbericht über die Umsetzung des Standardrahmens für die Länderstrategiepapiere*, SEK (2002)1279, Brüssel
- Europäischer Konvent* (2003): *Joint Position Paper on Development Co-operation in the new Treaty for the European Union (signed by the Development Ministers of Austria, Belgium, Germany, Ireland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom, 1.5.2003)*, CONV 743/03 vom 15.5.2003
- Europäischer Rat* (2003): *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel
- Forster, J. / O. Stokke* (1999a): *Introduction*, in: dies. (Hrsg.), *Policy Coherence in Development Co-operation*, London, 1–15
- (1999b): *Coherence of Policies Towards Developing Countries: Approaching the Problematique*, in: dies. (Hrsg.), *Policy Coherence in Development Co-operation*, London, 16–57
- Forum Eine Welt der SPD* (1997): *Reformvorschläge zur Struktur der Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik. Angebot zum Dialog, Entwurf für das Hearing zum gleichen Thema am 25.9.1997*
- Genee, O.* (2003): *Policy Coherence for Development - A Dutch Approach (Going Dutch and/or Dutch Courage)*, Beitrag zum Experts' Seminar des OECD Development Centre und des Global Policy Project zum Thema "The Coherence and Impact of Rich Countries' Policies on Developing Countries", 23./24.6.2003, Paris
- GKKE (Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung)* (2003a): *Rüstungsexportbericht 2003*, in: *GKKE-Schriftenreihe* 34, Bonn, Berlin
- (2003b): *Halbierung der extremen Armut. Zweiter Bericht der GKKE zur Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung*, Berlin
- Hermes Kreditversicherungs-AG* (2001): *Ausfuhrleistungsgarantien der Bundesrepublik Deutschland. Leitlinien Umwelt. Berücksichtigung von ökologischen, sozialen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten*, Stand 26. April 2001

- Hoebink, P.* (1999): Coherence and Development Policy. The Case of the European Union, in: J. Forster / O. Stokke (Hrsg.), *Policy Coherence in Development Co-operation*, London, 323–345
- Holmgren T.* (2003): Shared Responsibility - Sweden's Policy for Global Development, Vortrag beim Experts' Research Workshop "Quantifying the Impact of Rich Countries' Policies on Poor Countries", Center for Global Development, 23./24.10.2003, Washington, D. C.
- Hydén, G.* (1999): The Shifting Grounds of Policy Coherence in Development Co-operation, in: J. Forster / O. Stokke (Hrsg.), *Policy Coherence in Development Co-operation*, London, 58–77
- Klingebiel, S. / K. Roehder* (2004): *Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berichte und Gutachten 3/2004, Bonn
- Koalitionsvereinbarung* (1998): Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und Bündnis 90 / Die Grünen vom 20. Oktober 1998
- Koalitionsvertrag* (2002): Koalitionsvertrag zwischen der SPD und Bündnis 90 / Die Grünen vom 16. Oktober 2002
- Köhler, V.* (2002): Zur Zukunft des Auswärtigen Dienstes – aus der Sicht der Entwicklungspolitik, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit: E + Z* 43 (6)
- Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten* (2004): Vertrag über eine Verfassung für Europa, konsolidierte Fassung vom 29.10.2004, Brüssel
- Kürzinger, E.* (1996): *Entwicklungsverträglichkeit*, unveröffentlichte Stellungnahme des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Berlin
- Matthews, A.* (2004): *Policy Coherence for Development – Issues in Agriculture*, OECD, AGR/CA(2004)14, 29.10.2004, Paris
- Maunz, T. / G. Dürig* (1983): *Kommentar zum Grundgesetz*, 21. Lieferung, München
- McLean Hilker, L.* (2004): *A Comparative Analysis of Institutional Mechanisms to Promote Policy Coherence for Development. Case Study Synthesis The European Community, United States and Japan*, Room Document No. 7, OECD Policy Workshop "Institutional Approaches to Policy Coherence for Development", 18-19 May 2004, Paris
- Memorandum* (1994): *Zur Verankerung der Nord-Süd-Politik in Parlament und Regierung. Forderungen an die Fraktionen im neuen Bundestag*, Bonn
- Memorandum* (1998): *Für eine Politik der nachhaltigen Entwicklung. Entwicklungspolitik als internationale Strukturpolitik. Forderungen an Bundestag und Bundesregierung*, Bonn
- Memorandum* (2002): *Entwicklungspolitik als Teil einer neuen Weltfriedenspolitik*, Bonn

- Messner, D.* (2002): Nationalstaaten in der Global Governance-Architektur. Wie kann das deutsche politische System Global Governance-tauglich werden?, INEF Report 66, Duisburg
- Meyer, R.* (2003a): In der Vorhut der Reformer – Die EZ Großbritanniens, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit: E + Z* 44 (3)
- (2003b): Weg von der "Entwicklungsindustrie" – Die EZ der Niederlande, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit: E + Z* 44 (3)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken* (niederländisches Außenministerium) (2002): General Memorandum on Policy Coherence, Coherence Letter, 28 March 2002 (Mitteilung an das niederländische Parlament)
- (2003a): Mutual Interests, Mutual Responsibilities: Dutch Development Co-operation en Route to 2015
- (2003b): Policy coherence for development, 12.6.2003, <http://www.minbuza.nl>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken / Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* (2003): Memorandum on Coherence between Agricultural and Development Policy, Den Haag
- Mkandawire, T.* (2001): Policy Coherence – Trends and Policy Implications for International Development Co-operation, Paper prepared by the Director of the United Nations Research Institute for Social Development for the Parliamentary Commission on Swedish Policy for Global Development, Genf
- Morgenroth, S.* (2003): Zusammenfassung und Auswertung der Vorlage der schwedischen Regierung an das schwedische Parlament "Shared Resonsibilities – Sweden's Policy for Global Development", BMZ-Vermerk 411-E 6200-29 vom 1.9.2003 (mit drei Anlagen)
- Netherlands' Delegation (to the OECD)* (2002a): Communication on Coherence between Agricultural and Development Policy, DAC Senior Level Meeting, 12–13 December 2002, Room Document No. 10, DCD/DAC/A(2002)18/RD10
- (2002b): Communication on LDC Cotton Farming, DAC Senior Level Meeting, 12–13 December 2002, Room Document No. 11, DCD/DAC/A(2002)18/RD11
- Nicod, M.* (2004): Institutional approaches to promote policy coherence for development. Findings and lessons from DAC Peer Reviews, Room Document No. 8, OECD Policy Workshop "Institutional Approaches to Policy Coherence for Development", 18–19 May 2004, Paris
- Nohlen, D.* (2002): Globalisierung, in: ders. (Hrsg.), *Kleines Lexikon der Politik*, München
- OECD* (1999): *Trade, Investment and Development – Policy Coherence Matters*, Paris
- (2001): Untying Aid to the Least Developed Countries, OECD Policy Brief, in: *OECD Observer*, Juli

- (2002a): Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2002, Paris
- (2002b): OECD Council at Ministerial Level, 15-16 May 2002, Final Communiqué, PAC/COM/NEWS (2002) 58, Paris
- (2002c): Governance for Sustainable Development. Five OECD Case Studies, Paris
- (2003): Policy coherence: Vital for global development, OECD Policy Brief, in: *OECD Observer*, Juli
- OECD/DAC* (1992): Development Co-operation (Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee) – 1992 Report, Paris
- (1996): Shaping the 21st Century – The Contribution of Development Co-operation, Paris
- (1997): Development Co-operation Review of the Netherlands, in: *Development Co-operation Review Series 24*, Paris
- (1998): Development Co-operation Review of Germany, in: *Development Co-operation Review Series 29*, Paris
- (1999): A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Members, DCD(99)6, 5.7.1999, Paris
- (2000): Development Co-operation Review of Sweden, in: *The DAC Journal 1* (4) Paris
- (2001a): The DAC Guidelines – Poverty Reduction, Paris
- (2001b): Development Co-operation Review of the United Kingdom, in: *The DAC Journal 2* (4) Paris
- (2001c): Development Co-operation Review of the Netherlands, in: *The DAC Journal 2* (3), Paris
- (2001d): Development Co-operation Review of Germany, in: *The DAC Journal 2* (4), Paris
- (2002): Development Co-operation (Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee) – 2001 Report, in: *The DAC Journal 3* (1) Paris
- (2003a): Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Good Practice Papers. A DAC Reference Document, Paris
- (2003b): Development Co-operation (Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee) – 2002 Report, in: *The DAC Journal 4* (1), Paris
- OECD/PUMA* (1996): Building Policy Coherence. Tools and Tensions, *Public Management Occasional Papers 12*, Paris
- (2000): Governance and Coherence. The PUMA Mandate, the Challenges and the Concept, PUMA(2000)7, 17.3.2000, Paris

- (2002): Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development. A Checklist, Policy Brief, in: *OECD Observer*, Oktober
- OECD Development Centre* (2003): Experts' Seminar "The Coherence and Impact of Rich Countries' Policies on Developing Countries" – Background Note, Paris
- Pedley* (2002): Changes in Strategic Influence – DFID's Contribution to Trade Policy, DFID Evaluation Department
- Piccitto, R.* (2004): Policy Coherence and Development Evaluation. Concepts, Issues and Possible Approaches, Room Document No. 2, OECD Policy Workshop "Institutional Approaches to Policy Coherence for Development", 18.–19. Mai 2004, Paris
- Regeringskansliet / Ministry for Foreign Affairs* (2003): Shared Responsibility – Sweden's Policy for Global Development, Government Bill 2002/03:122 vom 15.5.2003, <http://www.utrikes.regeringen.se>
- Rome Declaration on Harmonisation* (2003), in: OECD/DAC: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Good Practice Papers. A DAC Reference Document, Paris
- Schleich, B.* (1998): Stellungnahme anlässlich der Anhörung des Forums Eine Welt der SPD im September 1997 zum Thema "Reform der Entwicklungszusammenarbeit", in: E. Deutscher / U. Holtz / R. Röscheisen (Hrsg.), *Zukunftsfähige Entwicklungspolitik. Standpunkte und Strategien*, Bad Honnef
- Schuster, W.* (1995): Neuordnung der Entwicklungspolitik der BRD, in: *epd-entwicklungspolitik*, Nr. 14/15
- Siebold, T.* (1998): Kohärenz und deutsche Entwicklungspolitik. Problemfelder und Ansatzpunkte zur Verbesserung. Studie für die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Duisburg, Hamburg
- SPD-Bundestagsfraktion* (1995): Entwurf eines Gesetzes zur Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland vom 29.6.1995, § 21, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/2223
- SPD-Parteitag Hannover* (1997): Globalisierung und nachhaltige Entwicklung. Beschluss des SPD-Parteitags Hannover im Dezember 1997, abgedruckt in: E. Deutscher / U. Holtz / R. Röscheisen (Hrsg.), *Zukunftsfähige Entwicklungspolitik. Standpunkte und Strategien*, Bad Honnef 1998
- Sprinz, D.F.* (2003): Internationale Regime und Institutionen, in: G. Hellmann / K.D. Wolf / M. Zürn (Hrsg.), *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden Baden
- United Nations* (2000): United Nations Millennium Declaration, Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/55/2, 18.9.2000, New York
- (2001): Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration. Report of the Secretary General, A/56/326, 6.9.2001, New York

- (2002a): Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18.–22. März 2002, A/CONF.198/11
- (2002b): Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 26 August–4 September 2002, A/CONF.199/20
- Wiemann, J.* (2001): Antworten zum Fragenkatalog für die Sitzung der AG II der Zuwanderungskommission zum Thema Entwicklungspolitik am 14.3.2001, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn
- Wolf, K.D.* (1994): Regimeanalyse, in: D. Nohlen (Hrsg.), Lexikon der Politik, Band 6: Internationale Beziehungen (hrsg. von A. Boeckh), München
- World Bank* (2001): Global Economic Prospects and the Developing Countries 2002, Washington, D.C.
- World Trade Organization* (2001): Ministerial Declaration, adopted on 14 November 2001, Ministerial Conference, Fourth Session, Doha, 9.–14. November 2001, WT/MIN(01)/DEC/1

Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

Schriften in der Nomos Verlagsgesellschaft

Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig / Walter Huppert (Hrsg.): Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen, 314 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1

Messner, Dirk / Imme Scholz (Hrsg.): Aktuelle Herausforderungen für die Entwicklungspolitik, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen: Armutsorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

[zu beziehen über den Buchhandel]

Schriftenreihe im Weltforum Verlag

118 *Ashoff, Guido*: Der Entwicklungshilfesausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand, 182 S., Bonn 2000, ISBN 3-8039-0497-8

117 *Scholz, Imme*: Nutzung natürlicher Ressourcen zwischen Raubbau und Nachhaltigkeit: Sozioökonomische Bedingungen und unternehmerische Handlungsmuster, 446 S., Bonn 1999, ISBN 3-8039-0492-7

116 *Neubert, Susanne*: Die soziale Wirkungsanalyse in armutsorientierten Projekten. Ein Beitrag zur Methodendiskussion in der Evaluationspraxis der Entwicklungszusammenarbeit, 139 S., Köln 1999, ISBN 3-8039-0487-0

115 *Klingebiel, Stephan*: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), 379 S., Köln 1998, ISBN 3-8039-0483-8

114 *Hannig, Alfred*: Finanzsystemreformen. Konzept, Erfahrungen und Perspektiven am Beispiel Boliviens, 193 S., Köln 1998, ISBN 3-8039-0480-3

113 *Wolff, Peter*: Vietnam – Die unvollendete Transformation, 121 S., Köln 1997, ISBN 3-8039-0474-9

[zu beziehen über den Buchhandel]

Berichte und Gutachten

- 11/04 *Scholz, Imme et al.*: Sociedade civil e política ambiental na Amazônia. Os casos da berragem de Belo Monte e da rodovia federal BR-163, 85 S., Bonn, ISBN 3-88985-272-6 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-260-2 – Berichte und Gutachten 12/03)
- 10/04 *Qualmann, Regine et al.*: Negotiating Economic Partnership Agreements with the EU. Opportunities, Risks, and Negotiation Options for Tanzania, 70 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-270-X
- 9/04 *Goedeking, Ulrich*: Staatliche Regulierung des Engagements deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer Partner in Entwicklungs- und Transformationsländern: Restriktionen und Reaktionsmöglichkeiten der deutschen EZ, 52 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-269-9
- 8/04 *Brandt, Hartmut*: Probleme und Tendenzen der Agrarpolitik in Subsahara-Afrika, 87 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-268-8
- 7/04 *Leiderer, Stefan*: Öffentliches Budgetmanagement in Entwicklungsländern: Analyseinstrumente und Ansatzpunkte der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit, 81 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-267-X
- 6/04 *Grävingsholt, Jörn*: Krisenpotenziale und Krisenprävention in Zentralasien. Ansatzpunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, 74 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-266-1 (englische Fassung: 3-88985-273-4 – Studies 1)
- 5/04 *Klingebiel, Stephan / Katja Roehder*: Development-Military Interfaces. New Challenges in Crises and Post-conflict Situations, 48 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-263-7 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-263-7 – Berichte und Gutachten 3/04)
- 4/04 *Rodenberg, Birte*: Gender and Poverty Reduction. New Conceptual Approaches in International Development Cooperation, S. 73, Bonn 2004, ISBN 3-88985-264-5 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-257-2 – Berichte und Gutachten 9/04)
- 3/04 *Klingebiel, Stephan / Katja Roehder*: Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen, 50 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-263-7 (englische Fassung: ISBN 3-88985-263-7 – Berichte und Gutachten 5/04)
- 2/04 *Eldaw, Ahmed Mohamed*: The Gezira Scheme: Perspectives for Sustainable Development, 60 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-262-9
- 1/04 *Altenburg, Tilman et. al.*: Strengthening Knowledge-based Competitive Advantages in Thailand, 116 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-261-0

- 12/03 *Scholz, Imme et al*: Handlungsspielräume zivilgesellschaftlicher Gruppen und Chancen für kooperative Umweltpolitik in Amazonien. Darstellung anhand des Staudamms von Belo Monte und der Bundesstraße BR-163, in Zusammenarbeit mit NAEA, IPAM, Ministério Público do Pará, 87 S., Bonn 2003, ISBN 3-88985-260-2, (portugiesische Fassung: ISBN 3-88985-272-6 – Berichte und Gutachten 11/04)
- 11/03 *Neubert, Susanne / Sihem Benabdallah*: La réutilisation des eaux usées traitées en Tunisie, 45 S., Bonn 2003, ISBN 3-88985-259-9
- 10/03 *Krause, Matthias et al*: Sustainable Provision of Renewable Energy Technologies for Rural Electrification in Brazil : An Assessment of the Photovoltaic Option, 99 S., Bonn 2003, ISBN 3-88985-258-0

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „*Studies*“ ersetzt]

Neue Publikationsreihen ab November 2004

Studies

- 5 *Demtschük, Elke*: Strategische Allianzen zwischen Wirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit, 138 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-285-8
- 4 *Grävingsholt, Jörn*: Pseudodemokratie in Russland. Der Fall Baschkortostan, 262 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-284-X
- 3 *Brüntrup, Michael*: Agrarwirtschaftliche Interessenlage und agrarpolitischer Handlungsbedarf subsaharischer Länder aufgrund der Agrarverhandlungen in der Doha-Runde am Beispiel Tansanias und Senegals, 187 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-279-3
- 2 *Herrfahrdt, Elke*: Landwirtschaftliche Transformation, Desertifikation und nachhaltige Ressourcennutzung. Fallbeispiel Usbekistan, 133 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-274-2
- 1 *Grävingsholt, Jörn*: Crisis Potentials and Crisis Prevention in Central Asia. Entry Points für German Development Cooperation, 124 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-273-4 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-266-1 – Berichte und Gutachten 6/04)

[Schutzgebühr 10,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Discussion Paper

- 4/05 *Neubert, Susanne / Lena Horlemann*: Empfehlungen zur zukünftigen strategischen Orientierung der deutschen EZ im Wasser- und Bewässerungssektor, 58 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-278-4
- 3/05 *Klingebiel, Stephan / Stefan Leiderer / Petra Schmidt*: Programme Financing and Public Budgets. New Instruments and Starting-Points of Development Policy, 16 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-283-1
- 2/05 *Klingebiel, Stephan*: How much Weight for Military Capabilities? Africa's New Peace and Security Architecture and the Role of External Actors, 28 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-282-3
- 1/05 *Klingebiel, Stephan*: Wie viel Gewicht für militärische Fähigkeiten? Die neue Friedens- und Sicherheitsarchitektur Afrikas und die Rolle externer Akteure, 32 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-281-5
- 6/04 *Scholz, Imme*: A Forest Convention – Yes or No? Position paper for the BMZ on the state and the perspectives for creating a legally binding instrument for international forest policy, 32 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-280-7 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-275-0 – Discussion Paper 2/2004)
- 5/04 *Roehder, Katja*: Entwicklungspolitische Handlungsfelder im Kontext erodierender Staatlichkeit in Subsahara-Afrika, 40 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-278-5
- 4/04 *Atenburg, Tilmann / Andreas Stamm*: Towards a More Effective Provision of Business Services. Conceptual Considerations and Practical Examples from Thai-German Development Cooperation, 25 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-277-7
- 3/04 *Faust, Jörg / Dirk Messner*: Europe's New Security Strategy – Challenges for Development Policy, 23 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-276-9
- 2/04 *Scholz, Imme*: Waldkonvention – ja oder nein? Stand und Perspektiven der weiteren Verrechtlichung internationaler waldpolitischer Vereinbarungen, 33 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-275-0 (englische Fassung: ISBN 3-88985-280-7 – Discussion Paper 6/04)
- 1/04 *Stamm, Andreas*: Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft. Überlegungen zu einer Positionsbestimmung aus deutscher entwicklungspolitischer Sicht, 33 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-272-6

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Eine vollständige Auflistung erhältlichlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

<http://www.die-gdi.de>