

Obrovsky, Michael

Working Paper

Entwicklungspolitische Kohärenz: Zu den erweiterten politischen Rahmenbedingungen für mehr Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit

ÖFSE Working Paper, No. 16

Provided in Cooperation with:

Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

Suggested Citation: Obrovsky, Michael (2007) : Entwicklungspolitische Kohärenz: Zu den erweiterten politischen Rahmenbedingungen für mehr Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit, ÖFSE Working Paper, No. 16, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/98819>

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.

WORKING PAPER 16

ENTWICKLUNGSPOLITISCHE KOHÄRENZ

Zu den erweiterten politischen Rahmenbedingungen
für mehr Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit

Michael Obrovsky

FEBRUAR 2007

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
Abstract	3
1. Einleitung	4
2. Was versteht man unter Kohärenz?	5
3. Die Ursachen von Politikinkohärenzen	7
4. Die rechtliche Grundlage	8
5. Die Wiederentdeckung der Kohärenz im 21. Jahrhundert	8
6. Kohärenzbemühungen im Rahmen der Europäischen Union	13
7. Abschließende Bemerkungen	17
Abkürzungsverzeichnis	18
Literatur	19

IMPRESSUM

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung - ÖFSE
Wissenschaftsbereich
A-1090 Wien, Berggasse 7
Tel. ++43 / 1 / 317 40 10-200
Fax ++43 / 1 / 317 40 15
E-Mail: office@oefse.at
WEB: <http://www.oefse.at> und <http://www.eza.at>

Zusammenfassung

Der Maastrichtvertrag zur Schaffung der Europäischen Union (1992) bildet die gesetzliche Grundlage für die Verankerung von entwicklungspolitischer Kohärenz (PCD – Policy Coherence for Development), die allerdings erst mit der Erklärung der Millennium Development Goals (2000) tatsächlich als wichtiges Element der internationalen Entwicklungspolitik entdeckt und aktiviert wurde. Trotz der Bemühungen einiger weniger Länder der EU sowie der konkreten Schritte der Verankerung der PCD-Agenda auf Kommissions- und Rats-Ebene sind die EU und ihre Mitgliedsländer noch von einer entwicklungspolitisch kohärenten Politik weit entfernt. Obwohl PCD in den Grundsatzdokumenten der Entwicklungspolitik der EU-Mitgliedsländer Eingang gefunden hat, gehen viele Bemühungen über Mechanismen der allgemeinen Politikkoordination kaum hinaus. PCD ist – mit Ausnahme von Schweden – im Kompetenzbereich der Entwicklungspolitik und ihrer Verwaltung verankert und nicht gemeinsames Anliegen aller Regierungsmitglieder. PCD steht daher vielfach in Konkurrenz zu anderen politischen Interessen und wird von den Regierungen nicht als gemeinsame Verpflichtung in einem globalen Kontext wahrgenommen, sondern nur als ressortübergreifende Zielsetzung der Entwicklungspolitik. Die PCD relevanten Ratsbeschlüsse auf EU-Ebene, die von den EU-Mitgliedsländern mitgetragen werden sollten, müssten daher auf einer hohen politischen Ebene umgesetzt werden, damit sie auch für alle anderen entwicklungsrelevanten Politikbereiche zur Verpflichtung werden. PCD ist nicht nur eine Querschnittsaufgabe, die vom für Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit zuständigen Ministerium verfolgt werden soll, sondern sollte auf Ebene der Regierungschefs bzw. des Ministerrates verankert werden.

Mit dem Arbeitsprogramm „Policy Coherence for Development 2006-2007“ der EU-Kommission werden die EU-Mitgliedsländer erstmals aufgefordert, konkrete Maßnahmen zu setzen und an einem Fortschrittsbericht mitzuwirken. Die politischen Zusagen werden operationalisiert und in einzelne Schritte gegliedert, die in einem gemeinsam vereinbarten Zeitraum zu erfüllen sind.

Kohärente Politik ist auch stark abhängig von den realpolitischen Möglichkeiten und den realen Kräfteverhältnissen in einem Land, dennoch ist die Umsetzung von PCD – wie das DAC betont – auch eine Frage der politischen Verbindlichkeit. Da es sich bei PCD um eine freiwillige – nicht mit finanziellen Sanktionen belegte – Zusage handelt, ist der Grad der Verbindlichkeit eher gering. Mit dem alle zwei Jahre erscheinenden Fortschrittsbericht versucht die Kommission daher die Verbindlichkeit zu erhöhen und die Regierungen der Mitgliedsländer an ihre Verpflichtungen zu erinnern.

Die Umsetzung entwicklungspolitischer Kohärenz ist auch abhängig von entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen, die sich mit der Analyse, der Koordination und dem Ausgleich von verschiedenen Interessen vor dem Hintergrund entwicklungspolitischer Zielsetzungen auseinandersetzen können und PCD aktiv verfolgen. In diesem Sinn sind fehlende personelle Ressourcen im Bereich der Entwicklungspolitik bzw. fehlende Instrumente zur Schaffung von kohärenter Politik per se ein Ausdruck einer nicht kohärenten Politik.

Policy Coherence for Development ist besonders im Hinblick auf das MDG Ziel 8 – Schaffung einer globalen Partnerschaft für Entwicklung – von Bedeutung. Die EU nimmt für sich in Anspruch, ein wichtiger Akteur in der internationalen Entwicklungspolitik und ein wichtiger Partner der Entwicklungsländer zu sein, fehlende entwicklungspolitische Kohärenz bei den EU-Mitgliedsländern ist jedenfalls kein Indiz für die Ernsthaftigkeit der EU, mit der die globale Partnerschaft verfolgt wird. PCD ist jedoch eine Grundvoraussetzung für die Schaffung einer globalen Partnerschaft.

Gleichzeitig ist PCD ein strategischer Ansatz, mit dem die Millenniumsziele schneller und besser erreicht werden sollen. Während die Pariser Deklaration vor allem Effizienzsteigerung durch eine Harmonisierung der EZA-Aktivitäten und die Anpassung an die Strategien der Entwick-

lungsländer erreichen möchte, kann mit PCD durch einen erweiterten politischen Handlungsspielraum das Potential zur Effizienzsteigerung vergrößert werden. Ohne verstärkte Bemühungen zur Umsetzung des Konzepts Policy Coherence for Development bleibt die Pariser Erklärung ein auf die Optimierung der Entwicklungszusammenarbeit beschränktes Verfahren, dessen Grenzen bereits durch das Fehlen des gemeinsam verbindlichen politischen Rahmens abgesteckt sind.

Institutionelle Bemühungen um die Stärkung von PCD – vor allem auf der Ebene der EU – hängen letztlich vom politischen Willen der Mitgliedsländer ab, sich an der konkreten Umsetzung sowohl auf nationaler als auch auf multilateraler Ebene zu beteiligen. Zahlreiche Beschlüsse des Rates für allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (GAERC) dokumentieren dass PCD als wichtige Maßnahme zur Erreichung der MDGs erkannt wurde, die Berücksichtigung der entwicklungspolitischen Zielsetzungen in anderen Politikbereichen wird von den Regierungen solange als vernachlässigbarer Faktor ausgeblendet, bis der Verfolg der Zielsetzungen der Entwicklungspolitik als notwendige Maßnahme einer gemeinsamen globalen Strukturpolitik und einer gemeinsamen politischen Verantwortung anerkannt wird.

Abstract

Policy Coherence for Development (PCD) – as an origin European task – is based on the Maastricht Treaty for the European Union in 1992. In spite of the important legal basis there was no proper political follow-up process in the 1990ies, where PCD was promoted and translated to a substantial political tool. PCD was rediscovered by the international development community in 2000, when the Millennium Development Goals had been approved by the most important donors and global players. Despite some reasonable efforts of some EU-member countries and the EU Commission Europe is still at the beginning of the implementation of the PCD process. Although the PCD-concept is integrated in many basic development policy documents of EU-member countries implementation is limited to general coordination activities. The rolling working programme for PCD 2006-2007 of the European Commission, adopted by the council at the GAERC in June 2006, is the first step to more real implementation. The commitment to a progress report on PCD – announced for September 2007 – forced the EU-Member states to coordinate the interest of their different policy areas and activities with the development cooperation objectives. It includes as well the commitment of the EU-Member states to provide sufficient resources and capacities for the analyses and the proactive advocacy for PCD. That means that the lack of financial and personal resources – in the field of development policy leads often to an incoherent policy.

In the context of realising the MDG objectives in 2015 PCD became an important political framework, which facilitates better political conditions for cooperation and partnership. Despite the ambitious working programme for PCD most of the European governments did not yet realise comprehensive PCD mechanism in their general policy. Therefore the PCD report in September 2007 will be a test for the sincerity of the development policy of the European donors.

Concerning the issue of raising the effectiveness of development cooperation (Paris Declaration) the PCD concept is enlarging the scope. Without PCD the Paris Declaration will remain a technical instrument for the improvement of cooperation processes.

There is a general consensus within the donor community that PCD is a necessary precondition for reaching the MDG objectives. The implementation of the PCD concept in the overall policy will be avoided as long as governments and political leaders will realise that global governance is a part of political responsibility.

1. Einleitung

Für die EU-Kommission und den Europäischen Rat gibt es drei sich ergänzende strategische Ansätze, zu deren Umsetzung sich die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitglieder verpflichtet haben, um bessere Voraussetzungen zu schaffen, damit die Entwicklungsländer die Millennium Development Goals bis zum Jahr 2015 besser und schneller erreichen können (Komm 2005, 134).

- Die Erhöhung der Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) auf 0,7 % des BNE bis 2015 (Barcelona Commitments),
- die Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (Paris Declaration¹),
- die Unterstützung der entwicklungspolitischen Zielsetzungen durch verstärkte entwicklungspolitische Kohärenz in allen Politikbereichen, deren Politik Auswirkungen auf Entwicklungsländer nach sich zieht.²

Während bei den ersten beiden Punkten entsprechende Umsetzungsstrategien und Maßnahmen zur Überprüfung erarbeitet worden sind, ist man beim Thema Kohärenz erst am Beginn des Implementierungsprozesses obwohl Kohärenz bereits im Maastrichtvertrag (1992) zur Schaffung der Europäischen Union verankert wurde. Zwar ist bei den Akteuren der internationalen Entwicklungspolitik ein grundsätzlicher Konsens zu mehr entwicklungspolitischer Kohärenz aller relevanten Politikbereiche feststellbar, aber im Hinblick auf die Umsetzung gibt es vor allem auf nationaler Ebene bei den betroffenen Politikbereichen Widerstände und administrative Hindernisse, die entwicklungspolitisch kohärente Politiken verhindern. Bevor der Stand und die Probleme der Umsetzung angesprochen werden, gilt es zunächst zu klären, was unter Kohärenz zu verstehen ist. Im alltäglichen Sprachgebrauch wird kohärent meist mit konsistent gleichgesetzt, wobei man mit dem Eigenschaftswort einen inneren Zusammenhalt oder Zusammenhang eines Gegenstandes oder einer Handlung beschreiben möchte.

Beim Begriff „Kohärenz“ fallen einem im Bereich der Entwicklungspolitik ad hoc vor allem Beispiele von Inkohärenz insbesondere bei den EU-Außenbeziehungen ein. So ist beispielsweise der aus Haushaltsmitteln der EU geförderte Export von Überschuss-Agrarprodukten der EU (Rindfleisch, Hühnerfleisch, Milchpulver, Tomaten usw.) in Entwicklungsländer zu Dumpingpreisen kontraproduktiv zu den Maßnahmen der ebenfalls aus EU-Mitteln geförderten EU-Entwicklungszusammenarbeit, die die ländliche Produktion forcieren und somit die Ernährungssituation absichern möchte. Diese vielfach zitierten Beispiele von Inkohärenz resultieren aus den unterschiedlichen Zielsetzungen verschiedener (EU-)Politiken, die – unbeabsichtigt oder auch beabsichtigt – die Ziele der (EU-)Entwicklungspolitik beeinträchtigen. Daneben fallen einem auch die oft wenig koordinierten Maßnahmen der vielen Geberländer, die in erster Linie die eigenen Interessen verfolgen, ein, die keine klare Linie und Zielsetzung in der Entwicklungspolitik erkennen lassen. Auch hier mangelt es an Kohärenz.

Eine mit den Zielen der Entwicklungspolitik kohärente Wirtschafts-, Handels- und Agrarpolitik sowie die Abstimmung der Entwicklungspolitik wurde bereits in den 1980er Jahren von der Zivilgesellschaft angesichts der Widersprüche der verschiedenen Interventionen der Geberländer immer wieder gefordert. Diese Forderungen wurden vor allem mit den interdependenten Wirkungen von verschiedenen Formen der Außenbeziehungen eines Landes begründet. Die Globalisierung der Wirtschaft in den 1990er Jahren, die als Entwicklungschance für alle Entwicklungsländer bezeichnet wurde, stellte einen gesellschaftspolitischen Bezugsrahmen her, in dessen Zentrum einerseits die Frage nach den sozialen und ökologischen Produktionsbedingungen und andererseits die Frage nach der Verteilung der Globalisierungsgewinne stand. Die Forde-

¹ Siehe: OECD/DAC: http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_3236398_1_1_1_1_1,00.html

² Siehe: Council of the European Union: 8387/06, Luxemburg, 11. April 2006

nung nach einer kohärenten Politik ist daher auch eine Reaktion auf ein verkürztes Politikverständnis, das Entwicklungszusammenarbeit nur als humanitären Appendix der Außenpolitik versteht und keine entwicklungspolitische Einmischung bei der Außen- und Außenwirtschaftspolitik zulässt.

Auf internationaler/multilateraler Ebene hat die Forderung nach einer kohärenten Politik gegenüber den Entwicklungsländern in dem Ausmaß zugenommen, in dem die Wirksamkeit und Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit im Hinblick auf die Erreichung der Millennium Development Goals hinterfragt wurde. Daher ist Kohärenz in der internationalen Entwicklungspolitik – vor allem der Europäischen Union – ein Schlüsselbegriff geworden. Der hohe Stellenwert von Kohärenz in der internationalen Diskussion zeigt, dass in der multilateralen Entwicklungspolitik anerkannt wird, dass die Umsetzung der Ziele der Entwicklungspolitik eine Querschnittsaufgabe ist, die nicht von der Entwicklungszusammenarbeit allein erfüllt werden kann. Wenn nämlich der Erfolg entwicklungspolitischer Bemühungen auch von den Wirkungen anderer Politiken abhängt, dann kann sich Entwicklungspolitik nicht auf die Förderung von Projekten und Programmen der EZA beschränken, sondern muss auf andere Politikbereiche einwirken, um Synergien im Sinne der Entwicklungsziele zu erwirken (Ashoff 2002).

Da sich das Konzept der Kohärenz im Bereich der Entwicklungspolitik erst in den letzten zehn Jahren entwickelt hat und nach wie vor die Begrifflichkeiten unterschiedlich verwendet werden, möchten wir mit dem vorliegenden Workingpaper einen Einstieg in die Thematik ermöglichen und den derzeitigen Stand der Diskussion wiedergeben, um eine Orientierung anzubieten.

2. Was versteht man unter Kohärenz?

Mit dem Begriff Kohärenz wird allgemein – vom lateinischen Wort „coherere“ abgeleitet – der innere und äußere Zusammenhang oder Zusammenhalt einer bestimmten Sache bzw. Materie bezeichnet. Synonym mit Kohärenz wird auch oft der Begriff Konsistenz verwendet (Hoebink 2005). Im Bereich der Politik geht es aber vor allem um eine möglichst widerspruchsfreie Ausrichtung verschiedener Politikansätze. Hoebink definiert Kohärenz etwa folgendermaßen: „The non-occurrence of effects of policy that are contrary to the intended results or aims of policy“ (Hoebink 2005). Das heißt, der Begriff „Kohärenz“ beschreibt nicht eine bestimmte idealtypische Form von Politik, sondern er definiert sich durch das Fehlen von Inkohärenzen. Eine positive Definition des Begriffs Politikkohärenz bietet Ashoff an, indem er „das Zusammenwirken von Politiken im Hinblick auf **übergeordnete Ziele**“ als kohärente Politik definiert (Ashoff 2005, 11 ff).

Das DAC der OECD thematisiert Fragen der Kohärenz seit der Mitte der 1990er Jahre und hält in seiner 2005 erschienenen Studie „Policy Coherence for Development“ fest, dass es eigentlich keine verbindliche universelle Definition gibt. Die folgende inoffizielle Definition wurde im Rahmen verschiedener DAC-Workshops zur Kohärenz akzeptiert und unterstützt.

„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.” (DAC 2005, 28)

Im Bereich der Entwicklungspolitik wurde in den 1990er Jahren auf multilateraler Ebene – einerseits als Reaktion auf den Zusammenbruch der „2. Welt“ und andererseits als Vorbereitung der Neuorientierung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit im 21. Jhdt. – bei den großen UN-Gipfeltreffen ein **Grundkonsens an übergeordneten Zielsetzungen** der Entwicklungspolitik vorbereitet, der in den **Millennium Development Goals** konkretisiert wurde.

Entwicklungspolitik wird allgemein als Teil von „**Global Governance**“ bzw. „**globaler Strukturpolitik**“ verstanden, die den übergeordneten Zielsetzungen „globale Zukunftssicherung“ und „nachhaltige Entwicklung“ verpflichtet sind. Diese Zielsetzungen beinhalten verschiedene Ebenen wie etwa

- Frieden und Sicherheit,
- Entwicklung und Armutsbekämpfung,
- Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen,
- Menschenrechte und Demokratie sowie
- gute Regierungsführung (vgl.: Ashoff 2005, 19ff).

Der Verfolg dieser **übergeordneten Ziele** kann aber nicht nur von der Entwicklungspolitik wahrgenommen werden, sondern muss auch von der Außenpolitik, der Sicherheitspolitik, der Handelspolitik, der Umweltpolitik usw. umgesetzt werden. Globale Armutsbekämpfung ist daher auch nicht ausschließlich die Aufgabe der Entwicklungspolitik, sondern eine Querschnittsaufgabe aller anderen Politiken, die eine Mitverantwortung im Sinne der übergeordneten Zielsetzungen „globale Zukunftssicherung“ und „nachhaltige Entwicklung“ übernommen haben.

Diesem entwicklungspolitischen Kohärenzanspruch wird vielfach entgegengehalten, dass andere Politiken auch ihre übergeordneten Zielsetzungen geltend machen können und dass die Entwicklungspolitik keinen automatischen Führungsanspruch habe. Ashoff argumentiert daher, dass es notwendig sei, „einen inhaltlichen und politischen Konsens über die Prioritäten“ der Zielsetzungen herzustellen, weil es keine Hierarchie der übergeordneten Ziele gibt (Ashoff 2005, 25). Angesichts der zahlreichen entwicklungspolitischen Inkohärenzen verlangt er die Mitverantwortung der anderen Politiken bei der Erreichung globaler Entwicklungsziele (Ashoff 2002).

Hoebink differenziert zwischen verschiedene Ebenen von Kohärenz (Hoebink 2005, 187 ff):

- Die **interne Kohärenz**, die eine Konsistenz der verschiedenen Maßnahmen und Programme innerhalb der Entwicklungspolitik sowie der Außenpolitik anstrebt.
- Eine **erweiterte interne Kohärenz**, die die Ziele der Entwicklungspolitik mit den Interessen der Außen- und Sicherheitspolitik abstimmt, sowie
- die **externe Kohärenz**, bei der die Ziele und Aktivitäten der Entwicklungspolitik nicht mit jenen anderer relevanten Politiken (z.B.: Agrar-, Fischerei-, Außenhandels-, Industrie- und Umweltpolitik) in Konflikt geraten sollen.
- Die **intereuropäische Kohärenz** umfasst
 - einerseits die Kohärenz der Entwicklungspolitik der Europäischen Union (KOM) und der der Mitgliedstaaten (MS) „donor coherence“ und andererseits
 - die Kohärenz der Politik der EU (KOM+MS) und der Politik der Empfängerländer („donor – recipient coherence“).

Bei der Analyse von Inkohärenzen unterscheidet Ashoff zwei Formen:

- Entwicklungspolitische Ziele werden von anderen politischen Interessen überlagert, dadurch entstehen Inkohärenzen zwischen den erklärten Zielen und der Praxis der EZA. Andere Politikbereiche beeinflussen somit die EZA (zum Beispiel der hoher Anteil an Exportfinanzierungskrediten an der ODA zur Stärkung der nationalen Wirtschaft).
- Die Maßnahmen der EZA werden konform mit den Zielen der EZA durchgeführt, während andere Politikbereiche die EZA entweder unmittelbar beeinträchtigen oder ihren Intentionen zuwiderlaufen (zum Beispiel Agrarpolitik der EU) (Ashoff 2002).

Das Streben nach einer kohärenten Politik ist daher eng verknüpft mit politischer Koordination. Kohärenz ist aber nicht mit Koordinierung gleichzusetzen, denn ein Mangel an Koordinierung muss nicht automatisch zu Inkohärenzen führen. Ausschlaggebend ist, „ob die Wirkungen der Entwicklungspolitik durch andere Politiken auf Grund mangelnder Berücksichtigung entwicklungspolitischer Ziele beeinträchtigt werden“ (Ashoff 2005, 13). Für eine möglichst kohärente Politik sind neben der Koordination noch Wissensmanagement und letztlich die faktische politische Durchsetzungskraft entscheidend.

Die OECD unterscheidet zwischen co-ordination, consistency und coherence folgendermaßen:

- „Policy co-ordination means getting the various institutional and managerial systems, which formulate policy, to work together
- Policy consistency means ensuring that individual policies are not internally contradictory, and avoiding policies that conflict with reaching for a given policy objective, (...)
- Policy coherence goes further, it involves the systematic promotion of mutually reinforcing policy action across government departments and agencies creating synergies towards achieving the defined objectives.“ (OECD/DAC, 2001, 74)

Da Kohärenz nicht in einer für alle Politikbereiche perfekten Form erreicht werden kann, sondern eher als permanenter gesellschaftspolitischer Prozess und Dialog der verschiedenen Interessen und Zielsetzungen verstanden werden muss, kann es auch zu beabsichtigten – also intendierten – Inkohärenzen kommen. **Intendierte Inkohärenzen** treten dann auf, wenn gegensätzliche Interessen verschiedener Politikbereiche aufeinander stoßen und die politische Entscheidungsebene Inkohärenzen zugunsten eines vermeintlich höheren Interesses in Kauf nimmt. Die Grenzen der Marktliberalisierung bei den Verhandlungen zur DOHA-Runde in Genf wurden von den USA und Europa bei jenen Produkten gezogen, wo die Konkurrenz für die eigenen Produzenten zu groß geworden wäre.

Unbeabsichtigt Inkohärenzen entstehen dann, wenn die Auswirkungen von politischen Entscheidungen in anderen Politikfeldern entweder nicht berücksichtigt oder nicht absehbar waren (Hoebink 2004, 193ff).

3. Die Ursachen von Politikinkohärenzen

Die Ursachen von Politikinkohärenz lassen sich laut Ashoff hauptsächlich auf folgende Punkte zurückführen:

- Politische Interessensdivergenzen,
- unterschiedliche Zuständigkeiten auf nationaler und auf EU-Ebene,
- Defizite in der Organisation politischer Entscheidungsprozesse,
- Informationsdefizite,
- Komplexität des Entwicklungsprozesses,
- Unterlassene Gegenmaßnahmen der Partnerländer (Ashoff 2002).

Obwohl die vollständige Realisierung von Politikkohärenz nicht möglich ist, sollte ein „realistisches und politisch angemessenes Ziel“ darin bestehen, einerseits offensichtliche Inkohärenzen zu überwinden und andererseits Kohärenz schrittweise durch ein besseres Verständnis der Wechselwirkungen verschiedener Politiken sowie durch eine stärkere Einbringung von Kohärenzaspekten in andere Politikbereiche und durch die Mobilisierung politischer Unterstützung für mehr Kohärenz zu verbessern (Ashoff 2002). Entwicklungspolitik kann „ohne Strategien zur

Vermeidung von Inkohärenz (und zwar ex ante) ihr eigenes Geschäft gar nicht wirklich zweckrational führen“ (Ihne 2006), weil die inhärenten Widersprüche die Effizienz der entwicklungspolitischen Maßnahmen zu sehr in Frage stellen.

4. Die rechtliche Grundlage

Die rechtliche Grundlage für die gemeinsame Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten bildet der „Maastricht Vertrag“ von 1992 zur Schaffung der Europäischen Union. Der Vertrag formuliert im Titel XVII Entwicklungszusammenarbeit als allgemeine Zielsetzungen der Entwicklungspolitik und legt generelle Prinzipien für die Entwicklungspolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten fest, die als die drei Ks zusammengefasst werden können.

- Der Artikel 130u [Vertrag von Nizza, Artikel 177] (**Komplementarität**) legt fest, dass die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft eine Ergänzung der entsprechenden Politiken der Mitgliedsstaaten darstellt. Als gemeinsame Zielsetzungen werden gleichrangig festgehalten
 - die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer, insbesondere der am meisten benachteiligten Entwicklungsländer,
 - die harmonische, schrittweise Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft und
 - die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern.
- Der Artikel 130v [Nizza 178] (**Kohärenz**) verpflichtet die Gemeinschaft die Ziele des Artikels 130u bei den von ihr verfolgten Politiken, welche die Entwicklungsländer berühren könnten zu berücksichtigen.
- In den Artikeln 130x [Nizza 180] und 130y [Nizza 181] wird die **Koordinierung** der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft mit der der Mitgliedstaaten sowie die Abstimmung der Hilfsprogramme und der Politiken auch in internationalen Organisationen vereinbart.

Im Vertrag über eine Verfassung für Europa, der vor allem auch die Erweiterung der EU auf 25 Mitgliedstaaten auf der institutionellen Ebene berücksichtigen sollte, findet man im Teil III „Die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union“ im Kapitel IV „Zusammenarbeit mit Drittländern und Humanitäre Hilfe“ im Abschnitt 1 „Entwicklungszusammenarbeit“ die bereits bekannte Formulierung zur Kohärenz der EU-Entwicklungspolitik. „Bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, trägt die Union den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung“ (EU 2005). Auch wenn die Verfassung von der Bevölkerung der Niederlande und von Frankreich abgelehnt wurde und daher nicht in Kraft getreten ist, so zeigt sich doch, dass die EU am Kohärenzanspruch festhält auch wenn nach dem Maastrichtvertrag die Umsetzung des Kohärenzartikels sowie die Konkretisierung der Maßnahmen ausblieb.

5. Die Wiederentdeckung der Kohärenz im 21. Jahrhundert

Die Vorbereitung des Millenniumgipfels im Jahr 2000 durch die multilateralen Akteure (OECD, UNO, Weltbank) hat die Kohärenzdiskussion erst in Gang gebracht, denn der Anspruch der Zielsetzungen geht über die Möglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit weit hinaus. Vor allem das Ziel 8 strebt eine globale Partnerschaft für Entwicklung zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern an. Im MDG 8 wird neben mehr und besserer Entwicklungszusammenarbeit, ein offenes und faires Handelssystem und eine gerechtere internationale Finanzarchitektur gefordert. Die „specific targets“ des MDG 8 belegen deutlich, dass hier die Politikkohärenz der internationalen Gemeinschaft angesprochen wird (Lawo 2005).

Durch den Anschlag auf das World Trade Center in New York am 11. September 2001 ist verstärkt der Beitrag der Entwicklungszusammenarbeit zu den Sicherheitsbedürfnissen der industrialisierten Länder und zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus ins Zentrum der Diskussion über die internationale Entwicklungspolitik gerückt. Während einerseits in der politisch-ideologischen Analyse Armut und Perspektivenlosigkeit der Bevölkerung als mögliche Ursachen für Terrorismus und als Grundlage für ein neues internationales Bedrohungsbild des Westens herhalten mussten, konnten andererseits politische, wirtschaftliche und militärische Interventionen (Afghanistan- und Irakkrieg) leichter legitimiert und durchgesetzt werden. Sowohl Entwicklungshilfeprojekte als auch Entwicklungseinrichtungen wurden geprüft, ob sie nicht der Förderung terroristischer Aktivitäten dienen. Entwicklungspolitik musste sich vor dem neuen Bedrohungsbild rechtfertigen auch im Kontext der globalen Sicherheit nützlich zu sein und das Ziel der globalen Sicherheit zu fördern.

Im März 2002 wurde in Monterrey/Mexiko die UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (FfD – Financing for Development) abgehalten. Während die EU bereits bei den Vorbereitungen der Konferenz einen gemeinsamen Beschluss zur Anhebung der durchschnittlichen ODA-Leistungen auf 0,39 % des BNE bis 2006 auf den Tisch legte hat sich vor allem die USA nicht auf einen konkreten ODA Prozentsatz festgelegt. Der Monterrey Konsens – als zusammenfassendes Ergebnis der Konferenz – hält die Notwendigkeit der Mobilisierung nationaler Ressourcen, mehr internationalem Handel und ausländischen Direktinvestitionen fest und unterstreicht die Dringlichkeit eines Schuldenerlasses und appelliert an die Industrieländer ein entwicklungs-politisch kohärenteres und konsistenteres Währungs-, Handels- und Finanzsystem einzurichten (Martens 2002). Der Monterrey Konsens wird als Minimalkonsens bezeichnet, er enthält keinen Hinweis darauf, wie die Kohärenz erreicht werden könnte.

Studien, die sich mit den Möglichkeiten der Umsetzung des Kohärenzansatzes beschäftigen wurden vor allem vom DAC der OECD durchgeführt. Einen wichtigen Referenzrahmen bildet die OECD Studie „Building Policy Coherence. Tools and Tensions“, die von den Erfahrungen der Mitgliedsländer in Sachen Politikkohärenzen ausgeht und erstmals grundlegende Bedingungen, Instrumente und Methoden anspricht, mit denen mehr Kohärenz erreicht werden könnte. Folgende wesentlichen Bedingungen für die Umsetzung von Kohärenz wurden erarbeitet (Ashoff 2005, 43).

- 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 the 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.

In den DAC Guidelines for Poverty Reduction wurde Policy Coherence ein eigenes umfangreiches Kapitel gewidmet in dem die für entwicklungspolitische Kohärenzbemühungen relevanten Politikbereiche im Hinblick auf Poverty Reduction angeführt werden und eine illustrative Checkliste für Regierungen publiziert (OECD 2001, 74ff). Damit hat das DAC die bis zur Millenniumswende erhobenen allgemeinen Forderungen nach mehr entwicklungspolitischer Kohärenz um konkrete Instrumente erweitert und die Verantwortung für etwaige Umsetzungsbemühungen an die DAC-Mitgliedsländer zurückgespielt.

Folgende Politikbereiche für entwicklungspolitische Kohärenzbemühungen wurden vom DAC identifiziert:

Areas of policy coherence — an extended list

1. International trade in goods and services; foreign direct investment (FDI); related policies

International negotiation issues

Tariffs

Non-tariff trade barriers (NTBs)

Standards for products and services

Regulation of goods and services trade

Government procurement; tied aid

Rules of origin

Subsidies and countervailing duties

Preferential trading arrangements

Anti-dumping regimes

Intellectual property rights (IPRs)

International investment agreements

Official export credits and credit guarantees (incl. mixed credits and agricultural credits)

Capacity-building

Corporate governance

Competition policy

Maximising benefits of FDI in poor countries

Tax havens and harmful tax competition

Technology transfer issues

Production and trade of generic drugs and their availability to the poor (partly IPR-related)

ICT: "Digital Divide" issues

2. Food and agriculture

Agricultural policies

Agricultural trade

Food security

Food aid

Hunger

Agricultural research, including biotechnology

Genetically modified organisms (GMOs) and trade in their products

3. Natural resources and environmental sustainability

Global environment (e.g. climate change, ozone layer, biodiversity)

Regional, subregional environment (e.g. acid deposition, marine pollution)

Local environment as both a sustainability and a public health issue (e.g. air, water, soil pollution)

Sustainable exploitation of renewable resources (e.g. fisheries, forests)

Use of non-renewable resources and minimising adverse environmental and social impacts

The impacts of trade and investment on the environment

4. Governance issues

Democracy and human rights

Transparency

Responsive public institutions

The fight against corruption

Civil service organisation and professionalism

Labour rights

5. Conflict and security issues

Conflict prevention and resolution

Arms trade

6. Social issues

Education and training

Social safety nets

Public health systems.

Migration

Public health issues like tropical diseases, tobacco

7. Broad economic and financial issues

Macroeconomic policy

Structural surveillance policies

The international financial architecture

Money-laundering

In den Folgejahren hat das Thema „Policy Coherence for Development“ in den Positionspapieren und Dokumenten der OECD/DAC mehr Stellenwert bekommen, wobei sich das DAC vor allem im Rahmen seiner Peer Reviews der Geberpolitiken der Mitgliedsländer intensiver mit den Kohärenzbemühungen auseinandersetzte. Im Rahmen der Serie „Development Dimension“ wurden vom DAC viele wichtige Politikbereiche im Detail untersucht und konkrete Vorschläge erarbeitet, wie die DAC-Mitgliedsländer und das DAC Sekretariat zu einer verbesserten entwicklungspolitischen Kohärenz beitragen könnten. In der Studie „Policy Coherence for Development Promoting Institutional Good Practice“ (OECD/DAC 2005) hat das DAC beispielsweise die institutionellen Voraussetzungen, Bedingungen und Mechanismen in einem analytischen Rahmen zusammengefasst, mit dem die tatsächlichen Leistungen im Bereich PCD abgefragt werden können (OECD/DAC 2005, 164).

Das DAC unterscheidet 4 Analyseebenen:

- Managing the politics and policy
- Building capacity in the policy making process
- Overcoming institutional challenges in different policy areas
- Assessing the results of policy coherence

Auf jeder Ebene werden Fragen formuliert, mit denen eine Bewertung bzw. Einschätzung der konkreten Rahmenbedingungen für mehr Policy Coherence for Development möglich ist (siehe Box: Analytical framework: Institutional mechanisms to promote policy coherence for development). Damit stellt das DAC einen allgemeinen analytischen Bezugsrahmen zur Verfügung, mit dem die Regierungen der Mitgliedstaaten ihre Kohärenzbemühungen analysieren können.

Sehr konkrete Analyseinstrumente und Empfehlungen für die Umsetzung von PCD hat das DAC auch im Detail für die Bereiche Handel, Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Migration und Fischerei erarbeitet (siehe: OECD Development Dimension Series).

Analytical framework: Institutional mechanisms to promote policy coherence for development**(1) Managing the politics and policy**

Political context: Does the structure, form and system of government, the interaction of its different parts and the designation of responsibilities facilitate or hinder achievement of policy coherence?

Political commitment and leadership: What priority is given to development and coherence issues and raising public awareness of these issues on an ongoing basis at the highest level of government?

Policy frameworks: Does the government have clear, integrated policy or legal frameworks to set out and ensure implementation of commitments to development, poverty reduction and policy coherence?

(2) Building capacity in the policy-making process

Stakeholder consultation: Is the government able and willing to identify, consult and balance the interests of all possible stakeholders in a policy decision or change?

Analytical capacity: What is the capacity of the government to define the development issues at stake, gather data to fill information gaps, analyse it effectively and feed it into policy processes on time?

Policy co-ordination mechanisms: How effective are cross-institutional co-ordination mechanisms to consult on policy options, negotiate policy, anticipate and resolve policy conflicts or inconsistencies?

Informal working practices: Does the administrative culture promote cross-sectoral cooperation and systematic information exchange between different policy communities in day-to-day working?

Negotiation skills: What is the ability of the development ministry/agency to build strategic alliances, persuade and engage others and create ownership of the policy coherence for development agenda?

Building capacities in developing countries: What efforts were there to build the institutional capacities of developing country actors in analysis, consultation, policy-making, co-ordination and negotiation and their institutional and productive capacities in specific policy areas?

(3) Overcoming institutional challenges in different policy areas

Context: What are the major national and international forums for discussion? Do these adequately represent development perspectives?

Efforts: What studies, consultation and negotiation took place during the policy process?

Actions: What were the policy changes or coherence initiatives in specific areas?

(4) Assessing the results of policy coherence efforts

Monitoring and evaluation mechanisms: Are there policy monitoring mechanisms or specific studies in different policy areas that analyse impacts on development? How are coherence efforts evaluated?

Results: How did the policy changes affect developing countries?

OECD: Policy Coherence for Development: Promoting institutional good practice, 2005.

6. Kohärenzbemühungen im Rahmen der Europäischen Union

Politikkohärenz für Entwicklung ist eine europäische Idee, die bereits in den Maastrichtverträgen (1992) zur Schaffung der Europäischen Union angesprochen wurde. In verschiedenen Ratsbeschlüssen zur Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit wurde diese Vision immer wieder bekräftigt, die gemeinsame Umsetzung auf der Ebene des Rats, den Mitgliedstaaten und der Kommission wurde aber erst ab 2005 vorangetrieben. Dies zeigt sich an der prominenten Berücksichtigung des Themas PCD in den wichtigen Grundsatzdokumenten der EU.

Im Europäischen Konsens über die Entwicklungspolitik (Europäisches Parlament 2006), der eine gemeinsame Vision für das Handeln der EU im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sowohl auf der Ebene der Mitgliedstaaten als auch auf Gemeinschaftsebene darstellt, wird Kohärenz bereits in den gemeinsamen Zielsetzungen (Absatz 9) verankert. „Wir bekräftigen unsere Zusage, für Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung einzutreten, indem wir gewährleisten, dass die EU die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit in all ihren Politikfeldern, die die Entwicklungsländer berühren können, berücksichtigt und dass ihre jeweilige Politik die Entwicklungsziele fördert.“

Die EU drückt insbesondere ihr Entschlossenheit aus, „Maßnahmen zur Förderung der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung zu ergreifen“ und betont dass sie, „die Verfahren, Instrumente und Mechanismen der Politikkohärenz ... auf allen Ebenen ausbauen, für angemessene Ressourcen sorgen und bewährte Vorgehensweisen zur Förderung dieser Ziele übernehmen wird.“ Kohärenz wird dabei vor allem als notwendiges Instrument gesehen, um die Voraussetzungen zu schaffen, damit die Entwicklungsländer die Millenniumsziele besser erreichen können. Im Konsens wird auch festgehalten, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten ein fortlaufendes Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Schlussfolgerungen des Rates vom Mai 2005 erstellen werden, in dem die Rollen und Zuständigkeiten des Rates, der Mitgliedstaaten und der Kommission sowie ein konkreter Zeitplan erstellt werden.

Die Grundlage für die Integration des Kohärenzanliegens in den Europäischen Konsens stellt eine Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vom April 2005 dar, in der zur Beschleunigung des Prozesses zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele Politikkohärenz als wesentlicher Faktor beschrieben wird (Komm 2005, 134). Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (GAERC) vom 23. Mai 2005 hat diese ehrgeizigen Zielsetzungen zur beschleunigten Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele beschlossen und Prioritätsbereiche – so genannte „Kohärenzverpflichtungen der EU im Interesse der Entwicklungspolitik“ – festgelegt, bei denen Synergieeffekte für die Entwicklungspolitik zu erwarten sind. Die Festlegung von allgemeinen Zielsetzungen in den einzelnen Bereichen (siehe Box: The 12 PCD Commitments) bildet eine klare Orientierung für die EU-Politiken.

The 12 PCD Commitments

(24 May 2005 GAERC Conclusions)

- 1 Trade:** The EU is strongly committed to ensuring a development-friendly and sustainable outcome of the Doha Development Agenda and EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs). The EU will further improve its Generalised System of Preferences, with a view to effectively enhancing developing countries' exports to the EU. The EU will continue to work towards integrating trade into development strategies and will assist developing countries in carrying out domestic reforms where necessary.
- 2 Environment:** The EU will lead global efforts to curb unsustainable consumption and production patterns. The EU will assist developing countries in implementing the Multilateral Environmental Agreements (MEAs), and will work to ensure that the capacities of developing countries are taken into account during MEA negotiations. The EU will continue to promote pro-poor environment-related initiatives and policies, and will strengthen the integration of environmental and climate change concerns into its own policies.
- 3 Climate Change:** The EU recognizes that one of the greatest environmental and development challenges in the twenty-first century is that of mitigation and adapting to climate change, and that lasting progress in achieving the MDG's will be enhanced by the success of the international community in implementing the Kyoto Protocol and reinvigorating the international negotiations to ensure a post 2012 arrangement in the context of the UN climate change process. In this context the EU reconfirms its commitment to the Kyoto Protocol and its determination to develop a medium and long-term EU-strategy to combat climate change, consistent with meeting the 2 degree objective as outlined in the European Council's conclusions of the 23rd of March 2005.
- 4 Security:** The EU will treat security and development as complementary agendas, with the common aim of creating a secure environment and of breaking the vicious circle of poverty, war, environmental degradation and failing economic, social and political structures. The EU will enhance its policies in support of good and effective governance and the prevention of state fragility and conflict, including by strengthening its response to difficult partnerships/failing states. The EU will strengthen the control of its arms exports, inter alia, with the aim of avoiding that EU-manufactured weaponry be used against civilian populations or aggravate existing tensions or conflicts in developing countries. The EU will promote cooperation in fighting corruption, organised crime and terrorism.
- 5 Agriculture:** The EU will continue its efforts to minimise the level of trade distortion related to its support measures to the agricultural sector, and to facilitate developing countries' agricultural development.
- 6 Fisheries:** The EU will continue to pay particular attention to the development objectives of the countries with which the Community will engage into bilateral fisheries agreements. Within the context of the new EU policy on fisheries partnership agreements with third countries which is being implemented since 2003, the EU will continue to encourage the conclusion of fisheries agreements in order to contribute towards rational and sustainable exploitation of the surplus of coastal States' marine resources to the mutual benefit of both parties.
- 7 Social dimension of globalisation, employment and decent work:** The EU will contribute to strengthening the Social Dimension of Globalisation with a view to ensure maximum benefits for all, both men and women. The EU will promote employment and decent work for all as a global goal.
- 8 Migration:** The EU will promote the synergies between migration and development, to make migration a positive factor for development.
- 9 Research and innovation:** The EU will promote the integration of development objectives, where appropriate, into its RTD and innovation policies, and will continue to assist developing countries in enhancing their domestic capacities in this area. The EU supports global, regional and national efforts in research for development to address the special needs of the poor in the areas of health, including prevention and treatment of HIV/AIDS, agriculture, natural resource and environmental management, energy, in particular renewable energy and energy efficiency, and climate.
- 10 Information society:** The EU will address the digital divide by exploiting the potential of Information and Communication Technologies as a development tool and as a significant resource for attaining the MDGs.
- 11 Transport:** The EU will address the special needs of both land-locked and coastal developing countries by promoting the intermodality issues for achieving network interconnectivity as well as security and safety issues.
- 12 Energy:** The EU is strongly committed to contribute to the special needs of developing countries by promoting access to sustainable energy sources and by supporting establishing interconnection of energy infrastructures and networks.

Quelle: Commission Staff Working Paper, Policy Coherence for Development, Work Programme 2006-2007

Vorschläge für die Umsetzung der politischen Verpflichtungen der EU in die Praxis werden in den PCD-Mitteilungen der Kommission für jeden einzelnen Bereich angeführt, wobei die einzelnen Maßnahmen sich unterschiedlich stark an den jeweiligen wirtschaftspolitischen Interessen bzw. an den Grundprinzipien der EU ausrichten. Die Grundprinzipien des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs werden per se als Beitrag zur Armutsminderung und zur Erreichung der MDGs angesehen und im Kontext der Kohärenzverpflichtungen nicht in Frage gestellt.

Um die Fortschritte bei den Kohärenzverpflichtungen der EU im Zusammenhang mit den MDGs überprüfen zu können, schlug die Kommission in der PCD-Mitteilung vor, einen EU-Bericht über Kohärenz im Interesse der Entwicklung bis zur nächsten internationalen Überprüfung der MDGs zu erstellen. Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen vom 10./11. April 2006 – unter österreichischem Vorsitz – hat die Schlussfolgerungen zur Wirksamkeit der EU-Entwicklungspolitik angenommen und die Kommission beauftragt, ein Arbeitsprogramm 2006-2007 zu PCD bis Juni 2006 zur Beschlussfassung durch den Rat zu erarbeiten.

Das Arbeitsprogramm benennt zwei Ebenen, auf denen die Verbesserung von Politikkohärenz ansetzen muss:

- In den Mitgliedsländern müssen die Akteure in der Entwicklungspolitik sicherstellen, dass bei der Formulierung von nationalen Positionen auch in nicht entwicklungsbezogenen Politikbereichen entwicklungspolitische Interessen und Zielsetzungen berücksichtigt werden.
- Die Kommission muss ein follow-up der Ratsbeschlüsse sicherstellen und dafür Sorge tragen, dass entwicklungspolitische Interessen und Zielsetzungen in der Politikformulierung frühzeitig berücksichtigt werden und dass die entwicklungspolitischen Ziele stützende Politiken und Maßnahmen identifiziert und verstärkt werden.

Die Kommission hält im Arbeitsprogramm fest, dass ausreichende Kapazitäten für die Analyse von PCD-Themen und für ein pro-aktives Eintreten für das PCD-Programm auf allen Ebenen – das heißt bei der Kommission, den Mitgliedstaaten und dem Rat – erforderlich sein werden. Konkret bedeutet dies, dass fehlende personelle Ressourcen auf der entwicklungspolitischen Ebene ebenso ein Kohärenzdefizit nach sich ziehen können, da die Agenda nicht aktiv verfolgt werden kann.

Weiters soll ein erster Bericht über die Fortschritte im Bereich PCD der Kommission an den Rat im Jahr 2007 (bis September 2007) erstellt werden.

Die Prioritätenliste des Arbeitsprogramms konzentriert sich auf

- horizontale PCD-Aktivitäten, die vor allem Verbesserungen auf der Verfahrensebene und auf der Ebene der Instrumente vorsehen und auf
- thematische PCD Prioritäten. Die zwölf verschiedenen Politikbereiche (siehe Box: The 12 PCD Commitments) wurden alle als wichtig für die Erreichung der MDGs eingestuft.

Die Rollen, Verantwortlichkeiten sowie die Hauptaufgaben der Akteure wurden im Arbeitsprogramm ebenso festgelegt. Für die Development Cooperation Working Party of the Council (CO-DEV) sieht das Arbeitsprogramm die Prüfung und Diskussion im Hinblick auf die PCD-Relevanz von allen Kommissionsvorschlägen sowie die Koordination mit den anderen Ratsarbeitsgruppen vor. Die Kommission hat vor allem die Aufgabe, das PCD-Arbeitsprogramm zu entwerfen, den Fortschritt zu überwachen, den Fortschrittsbericht alle zwei Jahre zu erstellen und die Berücksichtigung von PCD bei der Programmierung zu fördern. Das informelle PCD-Netzwerk der Mitgliedstaaten und der Kommission, das zweimal im Jahr tagt, dient vor allem dem Austausch von Analysen und Erfahrungen. Der Rat soll das PCD-Arbeitsprogramm zur Kenntnis nehmen und die Fortschrittsberichte überprüfen. Die Mitgliedstaaten sind für die Bereitstellung von ausreichenden Kapazitäten und für die Befassung der entsprechenden Ministerien und Abteilungen

mit PCD-Themen verantwortlich. Weiters sollen sie Erfahrungswerte austauschen, Verbesserungen auf der Implementierungsebene vornehmen und über die erzielten Fortschritte berichten.

Beim Rat für allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen vom 16./17. Oktober 2006 in Luxemburg hat erstmals eine gemeinsame Arbeitsgruppe bestehend aus den Entwicklungs- sowie den Handelsministern beschlossen bis 2010 jährlich 2 Mrd Euro für Aktivitäten im Rahmen von „Aid for Trade“ bereitzustellen. Mit dieser Initiative sollen die Fähigkeiten den Entwicklungsländern unterstützt werden, die Vorteile, die aus den neuen Handelsabkommen und aus der Globalisierung resultieren, zu nutzen. Dies wird im Rahmen des Rates als ein erster gemeinsamer Schritt der Bereiche Handel und Entwicklung zu einer kohärenteren EU-Politik gegenüber den Entwicklungsländern gesehen. Weiters hat der Rat Schlussfolgerungen betreffend die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Aspekte bei der Entscheidungsfindung angenommen. Dabei bleibt das wichtigste Gremium zur Gewährleistung der Politikkohärenz der Ausschuss der ständigen Vertreter im EU-Ministerrat, wobei jeder Vorsitz sicherstellen soll, dass Entwicklungsaspekte „in allen Phasen der Entscheidungsfindung bei allen politischen Fragestellungen ... in vollem Umfang berücksichtigt werden“ (Rat der Europäischen Union 2006).

Ein Vergleich der Mechanismen, die die EU-Länder zur PCD-Umsetzung eingerichtet haben, der im Jahr 2006 publiziert wurde (ECDPM 2006) zeigte, dass

- sechs EU-Länder PCD in ihren entwicklungspolitischen Grundsatzprogrammen nicht berücksichtigt haben (Lettland, Litauen, Malta, Slowenien, Ungarn und Zypern),
- 11 EU-Länder Initiativen gesetzt oder bereits grundsätzliche politische Erklärungen in Richtung PCD abgegeben haben (Belgien, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich, Polen, Portugal, Slowakei, Tschechien und Spanien),
- 8 EU-Länder (Deutschland, Dänemark, Finnland, Irland, Luxemburg, Niederlande, Schweden und UK) institutionelle oder administrative Mechanismen entwickelt und eingerichtet haben, um PCD zu verfolgen (ECDPM 2006).

Bei jenen Ländern, die bereits konkrete Maßnahmen zur Umsetzung von PCD gesetzt haben zeigt sich, dass einerseits ein hohes politisches Commitment für entwicklungspolitische Agenden erforderlich ist und dass andererseits das EZA-System (Entwicklungspolitik und EZA-Verwaltung) konsolidiert ist. Die jeweilige Art der PCD-Instrumente und Mechanismen hängt jedoch stark von den nationalen und kulturellen Ausformungen der Politikgestaltung ab und spiegelt die Vielfalt der Mitglieder der EU wider. Während etwa die Niederlande die Errichtung von eigenen Kohärenzabteilungen forcierte und andere Länder (UK, Irland) stärker auf die Zusammenarbeit der verschiedenen Ministerien bauen, verfolgt Schweden einen holistischen Ansatz, der auf die Implementierung eigener institutioneller und administrativer Einrichtungen verzichtet. Schweden hat 2003 ein Gesetz zur Entwicklungspolitik (Shared responsibility – Sweden's policy for global development) beschlossen³, in dem die einzelnen Ministerien zu einer entwicklungspolitisch kohärenten Formulierung ihrer Politik verpflichtet werden. Jährlich wird ein PCD-Fortschrittsbericht der Regierung an das Parlament übermittelt und dort diskutiert.

Zusammenfassend hält die Studie unter anderem fest, dass PCD-Anstrengungen der EU-Mitgliedsländer durchaus feststellbar sind, diese aber nicht durch den Maastrichtvertrag sondern erst durch die MDG-Erklärung stimuliert wurden. Weiters werden von einigen Ländern interministerielle Arbeitsgruppen und Koordinationsmechanismen zwischen verschiedenen Politikbereichen auch am Rande mit Entwicklungsfragen befasst und konfrontiert. Dies führt zu sehr unterschiedlichen Abstufungen von PCD, da die Thematisierung von PCD in einem allgemeinen Koordinierungsgremium nicht zwangsweise zu einer entwicklungspolitisch kohärenteren Politik führt. Die Mehrzahl der EU-Mitgliedsländer haben noch keine Initiativen gesetzt, die über grund-

³ Government Communication 2005/06:204 Sweden's Global Development Policy
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/5624/a/70168;jsessionid=aGPDjUlX0UZ8>

sätzliche politische Erklärungen und allgemeine Koordinationsmechanismen hinausgehen (ECDPM 2006).

7. Abschließende Bemerkungen

Politikkohärenz für Entwicklung wurde im Rahmen der EU-Instanzen als ein zentrales Element bei der Erreichung der Millennium Development Goals erkannt. Die Umsetzung wurde vor allem im Jahr 2006 von den entwicklungspolitischen Gremien der EU vorangetrieben und das sehr appellative Konzept wurde schrittweise konkretisiert und in vielen Grundsatzdokumenten der EU-EZA verankert. Im Arbeitsprogramm 2006-2007 wurden sowohl Themenbereiche angesprochen als auch Instrumente und Verantwortungsbereiche benannt, die die Umsetzung fördern. Der Fortschrittsbericht PCD, der für September 2007 angekündigt wurde, wird erstmals einen von den Mitgliedstaaten der EU gemeinsam erarbeiteten Überblick über die konkreten Maßnahmen im Bereich PCD in Europa geben und dokumentieren.

Entgegen den PCD-Verpflichtungen im Rahmen der Entwicklungspolitik liegen jedoch vielfach die Interessen und Zielsetzungen anderer Politikbereiche, die sich offensichtlich nicht an die Ratsbeschlüsse aus dem Bereich der Entwicklungspolitik gebunden fühlen und diese als Einmischung in ihr Ressort verstehen und ihre Klientel bei der Vertretung ihrer Interessen und Ziele hinter sich wissen. Deshalb sollte der Verfolg von PCD sowohl national als auch auf EU-Ebene möglichst auf Ministerratebene angesiedelt werden, damit ein Interessensausgleich als gemeinsamer Konsens der Regierung bzw. des Rates getragen wird – selbst wenn entwicklungspolitisch inkohärentes Handeln beschlossen wird. Das Aufzeigen bzw. sichtbar machen von entwicklungspolitischen Inkohärenzen bleibt trotz PCD-Verpflichtung der Regierungen eine dringliche Aufgabe für die entwicklungspolitisch engagierte Zivilgesellschaft, die auch eine entsprechende Politik einfordern muss.

Der im PCD-Arbeitsprogramm 2006-2007 der EU festgehaltene Beschluss, ausreichende personelle Ressourcen für die Analyse und den Verfolg von PCD zur Verfügung zu stellen, läuft Gefahr, nur durch die zusätzliche Berücksichtigung von PCD als Querschnittsaufgabe bei allen entwicklungspolitischen Agenden wahrgenommen zu werden. Dies greift aber zu kurz, da PCD nur dann einen Beitrag zur Verwirklichung der Entwicklungsziele leisten kann, wenn andere Politikbereiche entwicklungspolitisch sensibilisiert werden und die Ausrichtung der Politik auf die übergeordneten Entwicklungsziele Rücksicht nimmt. Daher erfordert PCD mehr als gegenseitige Informations- und Koordinationsmaßnahmen der verschiedenen Politikbereiche durch die Entwicklungspolitik. Sie sind zwar eine wesentliche Grundvoraussetzung für PCD, sie reichen aber nicht aus, um die politische Funktion von PCD zu erfüllen. Dazu sind eigene politische Strategiekonzepte erforderlich, die auch aktiv verfolgt werden müssen.

Innerhalb der internationalen entwicklungspolitischen Akteure herrscht weitgehend Konsens darüber, dass für die Verwirklichung der MDGs neben der signifikanten Erhöhung der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung und der Erhöhung der Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit auch eine entwicklungspolitisch kohärente Politik erforderlich ist. Für die Umsetzung der Politikkohärenz haben sowohl EU als auch OECD Vorschläge und Instrumente erarbeitet und vorgelegt. Innerhalb der Regierungen müssen nun die Regierungsverantwortlichen sowie die Minister anderer Ressorts davon überzeugt werden, dass PCD keine entwicklungspolitische Fleißaufgabe ist, sondern eine ressortübergreifende internationale Verpflichtung, die nicht allein auf die Entwicklungsadministration abgeschoben werden kann.

Im Hinblick auf das MDG Ziel 8 – Schaffung einer globalen Partnerschaft für Entwicklung – stellt das PCD-Konzept einen wichtigen Schritt von der EZA zur gemeinsamen Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik dar.

Abkürzungsverzeichnis

BNE	Bruttonationaleinkommen
CODEV	Working Party on Development Cooperation
DAC	Development Assistance Committee
EU (KOM+MS)	Europäische Union (Kommission und Mitgliedstaaten)
EU	Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
FDI	Foreign Direct Investments
FfD	Financing for Development
GAERC	Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen
MDGs	Millennium Development Goals
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PCD	Policy Coherence for Development
UNO	United Nations Organization / Vereinte Nationen

Literatur

Ashoff, Guido (2002). Für eine Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken, in: E+Z 43(6), 172-176.

Ashoff, Guido (2005). Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung. Studies DIE 6, Bonn.

Centre for European Policy Studies (2006), Policy Coherence for Development in the EU Council: Strategies for the way forward, Brussels.

Council of the European Union (2006), Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on Policy Coherence for Development Work Programme 2006-2007, Luxembourg.

ECDPM/ICEI (2006). EU mechanisms that promote policy coherence for development – ascoping study, Studies in European Development Co-operation Evaluation No 2 European Union, Maastricht.

Europäische Union (2005). Vertrag über eine Verfassung für Europa, Luxemburg.

Europäisches Parlament/Europäischer Rat/Europäische Kommission (2006). Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: „Der Europäische Konsens“ (2006(C46/01). Online in Internet: http://ec.europa.eu/development/body/development_policy_statement/docs/edp_statement_oj_24_02_2006_de.pdf#zoom=125 (Stand.25.2.2007)

Hoebink, Paul (2005). Coherence and Development Policy: An autopsy with some European examples, in: Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (Hg.): Österreichische Entwicklungspolitik 2004 ,EU-Entwicklungspolitik Quo vadis?' Wien, 37-50.

Hoebink, Paul/Olav Stokke (2005). Perspectives on European Development Co-operation. Policy and Performance of individual donor countries and the EU, Research EADI Studies in Development, London & New York.

Hoebink, Paul (2004). The Treaty of Maastricht and Europe's Development Cooperation Studies, in: European Union (Hg.): European Development Co-operation Evaluation No. 1, Brussels.

Ihne, Hartmut/Jürgen Wilhelm (2006) (Hg). Einführung in die Entwicklungspolitik, Hamburg.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005). Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. Beschleunigung des Prozesses zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele, KOM (2005) 134 endgültig, Brüssel.

Lawo, Thomas/Fritz Scheidhauer (2005). Die Bedeutung der Kohärenz in der Europäischen Entwicklungszusammenarbeit. EADI, nicht veröffentlichtes Manuskript 25.11.2005

Martens, Jens (2002). Ergebnisse und Perspektiven globaler Entwicklungszusammenarbeit nach der Monterrey Konferenz, in: Social Watch Deutschland (Hg.) (2002). Soziale Entwicklung in den Zeiten der Globalisierung. Online in Internet: http://www.woek-web.de/conchillimx/cms/upload/pdf/social_watch/publikationen/swd_report_2002_032_martens.pdf (Stand: 26.2.2007)

Ministry for Foreign Affairs of Sweden (2006). Government Communication 2005/06 – Sweden's Global Development Policy, Stockholm.

OECD/DAC (1996). Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation, Paris.

OECD/PUMA (1996). Building Policy Coherence. Tools and Tensions, Public Management Occasional Papers 12, Paris.

OECD/DAC (2001). The DAC Guidelines, Poverty Reduction, Paris.

OECD (2003). Policy coherence: Vital for global development, Policy Brief, Paris.

OECD (2005). Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice, The Development Dimension, Paris.

OECD (2006). Fishing for Coherence: Fisheries and Development Policies, The Development Dimension, Paris.

OECD (2006). Miracle, Crisis and Beyond. A synthesis of Policy Coherence towards East Asia. The Development Dimension, Paris.

OECD (2006). Trade, Agriculture and Development. Policies working together. The Development Dimension, Paris.

Rat der Europäischen Union (2006), 2723. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Luxemburg, den 10. – 11. April 2006, Mitteilung an die Presse, 7939/06 (Presse 95), Luxemburg.

Rat der Europäischen Union (2006). 2756. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Luxemburg, den 16.-17. Oktober 2006, Mitteilung an die Presse, 13340/06 (Presse265), Luxemburg.

Rat der Europäischen Union (2006). 13735/06, A-Punkt-Vermerk des AStV an den Rat, Orientierungsaussprache über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung und der Wirksamkeit des außenpolitischen Handelns der EU, Brüssel.