

Obrovsky, Michael

Research Report

PCD - Policy Coherence for Development

ÖFSE Briefing Paper, No. 1

Provided in Cooperation with:

Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

Suggested Citation: Obrovsky, Michael (2008) : PCD - Policy Coherence for Development, ÖFSE Briefing Paper, No. 1, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99050>

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.

BRIEFING PAPER 1/2008

PCD – POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT

Aktualisierung des Working Papers 16/2007

Michael Obrovsky

MÄRZ 2008

Inhaltsverzeichnis

Abstracts (Deutsch & Englisch)	3
Einleitung	4
Erster PCD-Fortschrittsbericht	4
Hindernisse	5
Schlussfolgerungen des Rats für Allgemeine Angelegenheiten und für Außenbeziehungen	6
Stellungnahme von NGO-Seite	7
Konkrete Erfahrungen.... ..	7
Österreichische PCD-Bemühungen	8
Schlussbemerkungen	9
Abkürzungsverzeichnis	10
Literatur	11

Briefing Papers werden zu den aktuellen Themenschwerpunkten des Bereichs Wissenschaft & Forschung verfasst und stellen die aktuelle internationale Diskussion zum jeweiligen Thema zusammenfassend dar und analysieren diese. Sie bauen auf Working Papers zu der jeweiligen Themenstellung auf. Bei den Briefing Papers liegt der Fokus bei aktuellen Ereignissen, die zum Anlass knapper aber fundierter Einschätzungen und Analysen genommen werden.

IMPRESSUM

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung – ÖFSE
Bereich Wissenschaft & Forschung
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>

Kurzfassung

Der erste Policy Coherence for Development (PCD) Fortschrittsbericht der EU-Kommission vom September 2007 hat deutlich gezeigt, dass sowohl die EU-Kommission als auch die EU-Mitgliedsländer – mit wenigen Ausnahmen – bei der konkreten Umsetzung von PCD am Anfang stehen. Trotz der Berücksichtigung von PCD bei allen wichtigen entwicklungspolitischen Strategiepapieren der EU und trotz der PCD-Verpflichtung der EU-Mitgliedsländer im Rahmen des Ratsbeschlusses des für Entwicklungspolitik zuständigen GAERC vom 23. Mai 2005 (General Affairs and External Relations Council) ist PCD bislang kein allgemeines Regierungsprinzip in den EU-Mitgliedsstaaten. Der Fortschrittsbericht thematisiert bei den zwölf PCD relevanten Themenfeldern jeweils exemplarisch die verschiedenen Initiativen der EU-Kommission bzw. der Mitgliedsländer. Eine Darstellung bzw. Bewertung der Maßnahmen der EU-Mitgliedsländer im Hinblick auf die konkrete Umsetzung von PCD wurde mit Rücksicht auf das allgemein enttäuschende Ergebnis unterlassen. Während PCD in den Entwicklungsstrategien als wesentliche Voraussetzung zur Erreichung der MDGs angesehen wird, gelingt es der Entwicklungspolitik nur unzureichend, PCD als ressortübergreifende Regierungsverantwortung zu etablieren. Österreich hat bei der Erhebung der Umsetzungsaktivitäten für den Fortschrittsbericht vor allem die gesetzliche Verankerung sowie die Schaffung von Strukturen und Einrichtungen genannt, die sich mit PCD Fragen auseinandersetzen. Obwohl das Dreijahresprogramm und die Leitlinien der OEZA das Thema Kohärenz besonders berücksichtigen, bleiben die Instrumente zur Stärkung von Politikkohärenz auf einer bis jetzt sehr unverbindlichen politischen Ebene. Berichte über konkrete Maßnahmen anderer Ressorts zur Unterstützung entwicklungspolitischer Zielsetzungen sind bisher nicht in die entwicklungspolitischen Jahresberichte aufgenommen worden.

Im Hinblick auf die konkrete Umsetzung der EU-Ratsbeschlüsse und im Hinblick auf den bereits im September 2009 erscheinenden PCD-Fortschrittsbericht sind im Jahr 2008 sowohl auf EU-Ebene als auch auf Ebene der EU-Mitgliedsländer verstärkte Aktivitäten erforderlich.

Abstract

The 1st EU-Report on Policy Coherence for Development came to the conclusion that some progress on EU Council level has been made, “but in spite of these efforts the EU is still at an early stage of PCD development”. In terms of member states assessment “progress towards PCD has been greater at EU level than at national level”. Although PCD is included in the most important development strategy papers and in spite of the PCD commitment at the GAERC on 23rd of May 2005 PCD is not yet a general governmental principle. The EU-report on PCD focuses on the 12 PCD issues but with regard to the general bad PCD performance the report describes some good experience of member countries in each issue without presenting or assessing the member countries effort. PCD is not institutionalised in the overall governmental policy process it is still an agenda of development policy. Austria reported to the EU-Commission the establishment of some structural bodies which are dealing with PCD and stated that PCD is an element of the Austrian development cooperation act. PCD activities of other resorts than the BMeiA are not yet reported in annual development policy reports.

Considering the implementation of the PCD GAERC conclusions and considering the next PCD report – announced in September 2009 – stronger PCD activities are required on EU-level as well as on national level.

Einleitung

In den Politik- und Strategiepapieren der Akteure der internationalen Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit ist der Begriff der entwicklungspolitischen Kohärenz (PCD = Policy Coherence for Development) seit der Formulierung und darauf folgenden Umsetzungsbemühungen der MDGs zu einem zentralen Schlüssel einer effektiven Entwicklungszusammenarbeit erklärt worden. Vor dem Hintergrund zusätzlicher finanzieller Mittel für die EZA möchten die DAC-Mitgliedsländer diese Mittel nicht nur effektiver einsetzen sondern die Wirkung der EZA durch Synergien aus anderen Politikbereichen unterstützen. Vor allem die Mitgliedsländer der Europäischen Union haben mit ihrer entwicklungspolitischen Kohärenzverpflichtung im Rahmen des Ratsbeschlusses vom Mai 2005 (Kommission der EG 2005a) und mit der Berücksichtigung von PCD im Europäischen Konsens (Kommission der EG 2005b) die Erwartungen an eine neue holistische Politik im Dienste der Entwicklung geweckt. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen stattete nach dem MDG-Gipfel in New York 2005 den ECOSOC (Economic and Social Council) mit dem Mandat aus, das DCF (Development Cooperation Forum) zu gründen, das unter anderem die Aufgabe verfolgt, größere Kohärenz zwischen den Entwicklungsmaßnahmen der einzelnen Partner zu fördern.¹ Damit wurde mit der Förderung der Kohärenz auch auf der Ebene der UN-Strukturen ein eigenes Forum beauftragt. Die Grundlagen des PCD-Konzeptes, die Verankerung des Ansatzes in den internationalen Strategien sowie die wissenschaftliche Diskussion des PCD-Ansatzes wurden bereits im ÖFSE-Working Paper 16 (Obrovsky 2007) dargestellt. Aus Anlass der Publikation des ersten Fortschrittsberichts der EU-Kommission (Kommission der EG 2007) und der Reaktionen der entwicklungspolitischen NGOs erfolgt die Aktualisierung der Thematik im Format „ÖFSE-Briefing Paper“.

Erster PCD-Fortschrittsbericht

Mit der Formulierung und der gemeinsamen Beschlussfassung eines PCD-Arbeitsprogramms für 2006 und 2007 wurden nicht nur die Ziele und thematischen Schwerpunkte festgelegt, sondern auch die Rollenverteilung, die Verantwortlichkeiten zwischen Kommission und den Mitgliedsländern sowie das Monitoring der Aktivitäten durch einen alle zwei Jahre erscheinenden Fortschrittsbericht der Kommission. Der erste Fortschrittsbericht vom September 2007, der als Grundlage für die Bewertung der konkreten Anwendung des PCD-Konzeptes durch die Mitgliedsländer und die Kommission diente, zeigte jedoch recht deutlich, dass die konkrete Politik bisher nur in geringem Ausmaß der fortschrittlichen Rhetorik gefolgt ist und vor allem bei der Schaffung von Mechanismen zur Förderung der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung Defizite sowohl auf der Ebene der Kommission als auch bei den Mitgliedsstaaten festzustellen sind. Der eigentliche Bericht der Kommission fasst die Ergebnisse sehr allgemein – ohne konkrete Nennung der EU-Mitgliedsländer – kurz zusammen, ein begleitendes „Commission Staff Working Paper“ enthält mehr Details der Studie und gibt auch Auskunft über die Beiträge der einzelnen Länder (Commission of the European Communities 2007).

Die zwölf im Bericht analysierten für PCD zentralen Politikbereiche (Handel, Umwelt & Klimawandel, Sicherheit, Landwirtschaft, Fischerei, Soziale Dimension der Globalisierung, Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit, Migration, Forschung, Informationsgesellschaft, Verkehr, Energie), deren Aktivitäten, Maßnahmen und politischen Strategien Entwicklungsprozesse in Entwicklungsländern positiv oder negativ beeinflussen können werden als Potentiale angesehen, mit deren Hilfe die Bemühungen der EZA unterstützt werden können. In jedem Bereich wurde darauf verwiesen, wo und wie Synergien mit der Entwicklungspolitik

¹ Online in Internet: <http://www.un.org/ecosoc/newfunct/mandate.shtml> (Stand: 25.02.2008)

verstärkt gefördert wurden, welche Aktivitäten von welchen Institutionen oder/und Mitgliedsländern durchgeführt wurden und welche PCD-Aspekte noch offen sind.

Trotz vereinzelter Anstrengungen und Bemühungen sowohl bei der EU-Kommission als auch bei den Mitgliedsländern stellte die EU-Kommission fest, dass „sich die EU erst in einem frühen Stadium in der Entwicklung eines wirksamen PCD-Konzepte(s)“ befindet. Mängel werden in zu geringen Kapazitäten und in einem zu geringen Bewusstsein für die Thematik in den nicht mit EZA befassten Ministerien festgestellt.

Die Beteiligung von Akteuren außerhalb des entwicklungspolitischen Handlungsfeldes – sowohl innerhalb der EU-Institutionen als auch im Privatsektor und in der Zivilgesellschaft – am PCD-Konzept ist sehr begrenzt (Kommission der EU 2007, 12). Diese Diagnose deutet darauf hin, dass trotz eines Ratsbeschlusses, die politischen Konsequenzen des PCD-Konzeptes weder von den Regierungen der Mitgliedsländer noch von der EU-Kommission ausreichend gezogen wurden.

Während die Außen- und EntwicklungsministerInnen die PCD-Agenda unterstützten und unterschrieben, ist es ihnen nur unzureichend oder kaum gelungen, ihre Regierungs- und Ministerkollegen von der Wichtigkeit der Umsetzung entwicklungspolitischer Zielsetzungen auch in ihren jeweiligen Kompetenzen zu überzeugen. Obwohl Ratsbeschlüsse politisch verbindlich für die Mitgliedsstaaten sind, müssen sie im Bereich der Außenpolitik und der Entwicklungspolitik nicht in nationales Recht übertragen werden, da beide Bereiche nicht vergemeinschaftet sind. Daher ist die Frage der konkreten Umsetzung – gerade bei einer nicht quantifizierbaren Zielsetzung wie der Herstellung von Kohärenz – Ermessenssache. Da bei Nichteinhaltung der Ratsbeschlüsse keine Sanktionen vorgesehen sind, ist der Handlungsspielraum der Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung relativ groß. Daher wird derzeit jede Initiative zur Umsetzung als PCD-Aktivität deklariert, ohne dass die tatsächliche Erreichbarkeit einer kohärenteren Politik mitberücksichtigt wird.

Hindernisse

Als ein Haupthindernis werden im Fortschrittsbericht „politische Prioritäts- und Interessenskonflikte zwischen den EU-Mitgliedsstaaten und zwischen den Entwicklungsländern“ angesehen (Kommission der EU 2007, 4). Eine Voraussetzung zur Überwindung der Mängel wird in einem kontinuierlichen Engagement für die PCD-Agenda auf „hoher politischer Ebene“ gesehen, wobei dies aber einerseits impliziert, dass die „hohe politische Ebene“ die Armutsminderung in Entwicklungsländern als europäisches Eigeninteresse anerkennt und dass sie andererseits auch bereit und in der Lage ist, die Ziele der Entwicklungspolitik als zentrale Ziele europäischer Politik umzusetzen.

Als offene Punkte wurden im Fortschrittsbericht moniert (Kommission der EU 2007, 12):

- **Die Überprüfung und Verbesserung der Verfahren des Rates** (Erarbeitung von kohärenteren Vorschlägen im Rahmen der Rats-AG für COREPER, Institutionalisierung der Überprüfung der PCD-Rats-Agenda durch die Präsidentschaft und das Ratssekretariat, mehr gemeinsame Ratstreffen mit dem GAERC, Berichte anderer Ratsgruppen an den GAERC über die PCD-Umsetzung)
- **Verstärkte Einbeziehung des PCD-Konzeptes in die nationalen und regionalen Kooperationsstrategien** (stärkere Betonung des PCD-Ansatzes bei bilateralen Verhandlungen mit Partnerländern)
- **Verbesserung des Informationsaustausches** (z. B. mit dem Europäischen Parlament sowie der Zivilgesellschaft)

- **Verbesserte Nutzung des Instruments der Folgenabschätzung** (auf Ergebnisse von Wirkungsanalysen sollte explizit Bezug genommen werden)
- **Stärkere Operationalisierung des fortlaufenden Arbeitsprogramms** (z. B. könnten in einem Annex alle vorgesehenen Politik- und Gesetzesinitiativen des Rates sowie die Beiträge der Mitgliedsstaaten enthalten sein)

Weiters wurde der Dialog mit den Entwicklungsländern über die Auswirkung der EU-Politik in anderen Bereichen als der Entwicklungszusammenarbeit gefordert und die Anwendung des PCD-Konzeptes von den Regierungen der Entwicklungsländer selbst verlangt.

Weiters ist anzumerken, dass der Fortschrittsbericht auf Basis einer Fragebogenerhebung unter den EZA-Verantwortlichen der Mitgliedsländer von der Kommission zu Beginn des Jahres 2007 erstellt wurde. Durch die konkrete Befragung der Mitgliedsländer entstand durchaus ein Reflexionsprozess im Hinblick auf die konkrete nationale Umsetzung von PCD-Aktivitäten.

Berücksichtigt man, dass die Angaben im Fragebogen nicht auf konkrete Erfolge hin überprüft wurden und der Interpretationsspielraum bei der Beantwortung offensichtlich groß war, dann kann davon ausgegangen werden, dass der reale Beitrag der Mitgliedsländer sogar noch geringer einzuschätzen ist. So gibt beispielsweise das Ergebnis, dass bereits 16 Mitgliedsländer PCD-Abteilungen oder Einheiten eingerichtet haben nur wenig Auskunft darüber, ob diese Einheiten ausschließlich mit PCD betraut sind oder ob diese Aufgabe eine von vielen Querschnittsaufgaben darstellt, die einer Person zugeordnet werden. Es verwundert daher auch nicht, dass manche Mitgliedsländer PCD-Aktivitäten bzw. eine Verbesserung der Verfahren auf EU-Ebene einfordern, bevor verstärkt nationale Maßnahmen in Angriff genommen werden. Dieser Verweis auf die EU-Ebene ist durchaus auch ein Ausdruck der Hoffnung der EZA-Verwaltungen, dass die PCD-Agenda über die EU-Mechanismen besser vorangebracht werden kann als über die nationalen EZA-Verwaltungen.

Schlussfolgerungen des Rats für Allgemeine Angelegenheiten und für Außenbeziehungen

Beim Ratsreffen für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen vom 19./20 November 2007² hat der Rat in seinen Schlussfolgerungen die Stärkung der PCD-Bemühungen bekräftigt und hat die Integration von Entwicklungsfragen in den Beschlussfassungsprozess des Rates zugesagt. Der Fortschrittsbericht wurde begrüßt und sein Zustandekommen als wichtiger Beitrag zur Öffentlichkeitsarbeit im Bereich PCD sowohl auf EU als auch auf nationaler Ebene anerkannt. Der Rat benennt bei den organisatorischen Themen eine Reihe von Aufgaben, die von der jeweiligen Ratspräsidentschaft, dem COREPER (Committee of Permanent Representatives) dem Generalsekretariat des Rates, der Kommission und den Mitgliedsstaaten übernommen werden sollen, um PCD im Rahmen der EU besser umsetzen zu können. Der Rat unterstreicht die Bedeutung von PCD in den 12 Themenbereichen und lädt die Kommission und die Mitgliedsländer ein, an den offenen Punkten bis zum nächsten Fortschrittsbericht im Jahr 2009 zu arbeiten.

² Council of the European Union (2007), Council Conclusions on policy coherence for development, 2831st External Relations Council meeting Brussels, 19-20 November 2007, Press

Stellungnahme von NGO-Seite

Eine kritische Stellungnahme zum Fortschrittsbericht wurde auch von der Vertretung der europäischen entwicklungspolitischen NGOs bei der EU-Kommission CONCORD gemeinsam mit der Evert Vermeer Foundation publiziert³. Die NGOs begrüßen zwar den Bericht, sie fordern aber die Entscheidungsträger der Europäischen Union – vor allem die Kommission – auf, strategische Führungsverantwortung im PCD-Prozess zu übernehmen. Sie monieren auch, dass die Betonung der Synergien zwischen den verschiedenen Politikbereiche den Aspekt der Vermeidung bzw. der Korrektur von Inkohärenzen außer Acht lässt und dass damit ein Instrument zur Legitimierung verschiedener Politikmaßnahmen geschaffen werde anstatt ein Instrument zur Gewährleistung entwicklungspolitischer Zielsetzungen.⁴ Weiters wird angemerkt, dass der Begriff der Armutsreduktion im Hinblick auf das Ziel der nachhaltigen Entwicklung im Fortschrittsbericht nur unzureichend definiert ist, da nicht klar ist, welche Kohärenzkriterien die anderen Politikbereiche erfüllen müssen, um die Zielsetzungen der Entwicklungspolitik ausreichend zu unterstützen. Das Positionspapier der NGOs moniert ferner das Fehlen von ausreichenden Kriterien für die EU Politik und für die Entscheidungsebenen, denn obwohl der Fortschrittsbericht die Insuffizienz des PCD Commitments im Vertrag von Nizza (Artikel 178 „... to take account of development policy objectives) benennt, bleibt weiterhin unklar, was „taking into account“ in der praktischen politischen Arbeit bedeutet. Die Fragen „Who should do what, why, when and how“⁵ bleiben nach wie vor ungeklärt.

Konkrete Erfahrungen....

Ashoff hat in einem Thesenpapier die Erfahrungen bei jenen Ländern in der EU (Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden und Schweden), die sich in den letzten Jahren verstärkt um die Politikkohärenz für Entwicklung bemüht haben, festgehalten und folgende gemeinsamen wesentlichen Merkmale feststellen können, die die PCD-Bemühungen unterstützen (Ashoff 2007, 3 ff.):

1. Politisches Engagement (political leadership) und hochrangige Unterstützung für Entwicklungspolitik
2. Kabinettsrang der Entwicklungspolitik
3. Strategiekompetenz (Der Wille zu mehr Kohärenz wird durch Strategiedokumente begründet und konkretisiert)
4. Intensive Analyse- und Informationsarbeit
5. Rollenverständnis der Entwicklungspolitik (capacity building role within the government)
6. Proaktive Kohärenzarbeit der für EZ zuständigen Ministerien bzw. Abteilungen
7. Interministerielle Netzwerkbildung und gemeinsame Analyse von Kohärenzfragen insbesondere auf Arbeitsebene
8. Mobilisierung politischer Unterstützung

Die konkrete Umsetzung von PCD gelingt daher bei dem Vorhandensein entsprechender übergreifender politischer Rahmenbedingungen und Voraussetzungen besser als wenn PCD als spezifisches Ziel bzw. als Herausforderung der Entwicklungsverwaltung und Koordination angesehen wird.

³ Civil society comments about EC PCD Report, November 2007. Online in Internet: http://www.concordeurope.org/Files/media/internetdocumentsENG/4_Publications/3_CONCORDs_positions_and_studies/Positions%202007/PCDreportNGOcommentsfinal241107RL.doc (Stand: 16.02.2008)

⁴ ebenda, siehe Seite 4

⁵ ebenda, siehe Seite 4

Österreichische PCD-Bemühungen

Während Österreich im Fortschrittsbericht beim Kapitel „Organisatorische Maßnahmen“ sowohl bei der gesetzlichen Verankerung von PCD als auch bei den „beratenden Körperschaften“ (Entwicklungspolitischer Beirat, Plattform Wirtschaft und Entwicklung, Komitee für nachhaltiges Österreich) und bei der Errichtung von PCD-Abteilungen genannt wird, bleibt Österreich bei der Analyse der PCD-Themen bei der exemplarischen Darstellung der Maßnahmen und Initiativen der Mitgliedsländer – mit Ausnahme beim Thema Waffenexport⁶ – praktisch unberücksichtigt.

Bei der Formulierung der Leitlinien des BMeiA (Energie, Friedenssicherung und Konfliktprevention, Geschlechtergleichstellung und Empowerment von Frauen, Good Governance, Internationale Humanitäre Hilfe, Menschenrechte, NRO-Kooperation)⁷ wurde Kohärenz als wichtige Herausforderung thematisiert, wobei in erster Linie die nationale Koordination mit anderen Akteuren sowie die österreichische Beteiligung an multilateralen Entscheidungsfindungen im Vordergrund steht.

Im Dreijahresprogramm 2007-2009 der OEZA (BMeiA 2007) wird der Politikkohärenz ein eigenes Kapitel gewidmet und erstmals mittelfristige Ziele sowie konkrete Schnittstellen angeführt.

Folgende Schwerpunkte werden im Bereich Kohärenz von der OEZA mittelfristig verfolgt:

- Internationale Wirtschaftsbeziehungen (Handel, AKP-EU-Wirtschaftspartnerschaften und Aid for Trade Paket, Verfolg der DOHA Entwicklungsrunde im Rahmen der WTO)
- Globale Energiefragen, Umwelt, Klimawandel (Beitrag zu global public goods)
- Gender Gleichstellung (besondere Rolle der Frau in Post-Konfliktsituationen und ihr Beitrag zu menschlicher Sicherheit)
- Aktuelle Kohärenzthemen anlassbezogen (fragile Staaten, Sicherheitssektorreform)

Aus aktuellem Anlass wird im Dreijahresprogramm das Thema „Migration und Entwicklung“ behandelt und konkrete EZA-Aktivitäten vorgestellt (Visaerleichterungen, Schwerpunkt „Jugend und Balkan“, Anti-Trafficking Initiative, Koordination der Rückkehr- und Reintegrationshilfe für freiwillige Rückkehrende nach Moldau) (BMeiA 2007, 49 ff.).

Die Bemühungen PCD in die Konzepte der österreichischen Entwicklungspolitik zu integrieren kommen aber über eine sehr unverbindliche, allgemeine Ebene der Koordination und der informellen Gespräche mit anderen Akteuren nicht hinaus. Die konkreten Beispiele von kohärentem Vorgehen der OEZA im aktuellen Dreijahresprogramm illustrieren zwar einerseits ein abgestimmtes koordiniertes Vorgehen der OEZA bei der Projektauswahl mit anderen österreichischen Akteuren – dies ist zweifelsohne bereits ein erster Fortschritt – sie werfen aber andererseits die Frage auf, welche konkreten Maßnahmen von anderen Ministerien (bzw. nachgeordneten Dienststellen) zur Unterstützung der entwicklungspolitischen Zielsetzungen unternommen wurden. Zwar kann argumentiert werden, dass der Bericht des BMeiA für die Maßnahmen anderer Ministerien nicht die richtige Stelle sei, aufgrund der im EZA Gesetz festgehaltenen Koordinierungskompetenz des BMeiA könnten aber auch etwaige Aktivitäten anderer Ministerien angefügt oder zitiert werden. Die Einschränkung auf kohärente OEZA-Maßnahmen erweckt nämlich umgekehrt den Eindruck, dass die OEZA bei ihrer

⁶ Commission of the European Communities (2007), s. S. 65; Österreich hat beim Außenhandelsgesetz 2005 8 Kriterien des EU-Code of Conduct on Arms Export integriert, die dem BMeiA eine größere Mitsprache bei der Bewilligung von Waffenexporten in Entwicklungsländer einräumen.

⁷ Siehe: http://www.ada.gv.at/view_php3?f_id=1664&LNG=de&version= (Stand 26.2.2008). Weitere Leitlinien sind in Vorbereitung, aber noch nicht veröffentlicht.

Projektauswahl die Zielsetzungen anderer Politiken unterstütze. Ohne die konkrete Darstellung entsprechender PCD-Maßnahmen anderer öffentlicher Einrichtungen können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Es gibt keine PCD Aktivitäten anderer Einrichtungen
- PCD wird lediglich als Anliegen des BMeiA wahrgenommen
- EZA wird kohärent zu anderen Zielsetzungen gestaltet

Schlussbemerkungen

Der erste PCD-Fortschrittsbericht zeigt deutlich, dass die Umsetzung von PCD – mit wenigen Ausnahmen – nur sehr zögerlich erfolgt und die politische Verantwortung vielfach den EZA-Abteilungen in den jeweiligen Ministerien überantwortet wird.

Die quantitative ODA-Zielsetzung 0,7 % des BNE als ODA-Quote bis zum Jahr 2015 zu erreichen hat einerseits den Druck auf die Finanzministerien erhöht, Finanzmittel für EZA-Maßnahmen zur Verfügung zu stellen, andererseits werden durch die Konfrontation mit der PCD-Verpflichtung auch die finanziellen Begehrlichkeiten der anderen Politikbereiche geweckt. Wenn daher andere Politikbereiche nicht aktiv in die PCD-Agenda miteinbezogen werden, und ein konkreter Beitrag zur Umsetzung der Zielsetzungen der Entwicklungspolitik eingefordert wird, dann besteht die Gefahr einer schleichenden Instrumentalisierung der EZA bzw. des EZA-Budgets durch andere Politikbereiche. Projekte werden dann zur Begleitmaßnahme beispielsweise von wirtschaftlichen oder von Sicherheitsinteressen der Geberstaaten durchgeführt und unter dem Vorwand der Kohärenz als ODA-Leistung präsentiert.

Folgt man der DAC-Definition, dann können nur jene öffentlichen Leistungen als ODA angerechnet werden, die „the promotion of the economic development and welfare of development countries as its main objective“ (OECD, DCD/DAC 2007) verfolgen. Auch wenn entwicklungspolitisch kohärente Maßnahmen anderer öffentlicher Einrichtungen per definitionem nicht immer als ODA-anrechenbar sind, können sie dennoch entwicklungspolitische Zielsetzungen sinnvoll unterstützen. Der PCD-Ansatz sollte daher weder als Argument für eine schleichende Instrumentalisierung der EZA herhalten noch kann er eine automatische Erhöhung der ODA Performance nach sich ziehen. Er dient vor allem einer bewussten politischen Steuerung der Politiken und Maßnahmen, die Auswirkungen auf soziale und wirtschaftliche Entwicklungsprozesse im Süden und Osten haben.

Die für die meisten EU-Mitgliedsländer im PCD-Fortschrittsbericht diagnostizierte PCD-Schwäche beruht auch darauf, dass aufgrund vielfältiger Widerstände PCD nicht als politikübergreifendes Prinzip auf die Ebene politischer Entscheidungsprozesse gebracht werden konnte, sondern auf einer informellen Ebene behandelt wird.

Da der nächste PCD-Fortschrittsbericht der EU bereits im Herbst 2009 erscheinen soll, werden sowohl die Mitgliedsländer als auch die EU-Kommission stärkere Anstrengungen unternehmen müssen, um die Ratsbeschlüsse umzusetzen.

Abkürzungsverzeichnis

BMeiA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BNE	Brutto-National-Einkommen
COREPER	Comité des représentants permanents / Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten
DAC	Development Assistance Committee / Entwicklungshilfesausschuss
DCD-DAC	Development Co-operation Directorate / Direktorat des Entwicklungshilfesausschusses
DCF	Development Cooperation Forum
ECOSOC	Economic and Social Council
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
GAERC	General Affairs and External Relations Council
MDGs	Millennium Development Goals / Millennium-Entwicklungsziele
NGO	Non Governmental Organisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OEZA	Österreichische Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit
PCD	Policy Coherence for Development
UN	United Nations / Vereinte Nationen
WTO	World Trade Organisation, Welthandelsorganisation

Literatur

Ashoff, Guido (2007). Ansätze zur Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken: Referenzrahmen und Vergleichende Erfahrungen in der EU. Thesenpapier für das Seminar „Politikkohärenz – Vom entwicklungspolitischen Anspruch hin zu Umsetzungsstrategien. Mögliche Instrumente für die Umsetzung von Politikkohärenz in Österreich“, Wien 19. November 2007.

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (2007). Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2007-2009, Fortschreibung 2007. Online in Internet: http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/EZA/4993_dreijahresprogramm_nicht_layoutiert_web.pdf (Stand: 24.2.2008)

Commission of the European Communities (2007). Commission Staff Working Paper, Accompanying the Commission Working Paper EU Report on Policy Coherence for Development [COM(2007)545 final], 20.092007 SEC(2007) 1202, Brussels.

CONCORD (2007). Civil society comments about EC PCD Report, November 2007.

Online in Internet:

http://www.concordeurope.org/Files/media/internetdocumentsENG/4_Publications/3_CONCORDs_positions_and_studies/Positions%202007/PCDreportNGOcommentsfinal241107RL.doc (Stand: 16.02.2008)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005a). 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 Millennium-Entwicklungsziele, KOM (2005) 134 endgültig, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005b). Mitteilungen der Kommission an den Rat, das europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Vorschlag für eine Gemeinsame Erklärung des Rates, des Europäischen Parlaments und der Kommission. Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union „Der Europäische Konsensus“. KOM (2005)311 endgültig. Online in Internet: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/DPS_2005_en.pdf (Stand: 12.02.2008)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007). Arbeitspapier der Kommission. Bericht der EU über die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung KOM (2007) 545 endgültig. Online in Internet:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0545:FIN:DE:PDF>

(Stand: 17.02.2008)

Obrovsky, Michael (2007). Entwicklungspolitische Kohärenz – Zu den erweiterten politischen Rahmenbedingungen für mehr Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit. ÖFSE Working Paper 16, Wien.

Online in Internet: http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/OEFSE_WP_Kohaerenz.pdf (Stand: 24.02.2008)

OECD, DCD/DAC (2007). DAC Statistical Reporting Directives. Online in Internet:

<http://www.oecd.org/dataoecd/28/62/38429349.pdf> (siehe Seite 12). (Stand: 24.02.2007)