

Michael Obrovsky
Lukas Schlögl

POLITIKKOHÄRENZ DURCH KOHÄRENZPOLITIK!

Bedingungen für *Policy
Coherence for Development* in
Österreich

17

Herausgegeben von der
Österreichischen Forschungsstiftung für
Internationale Entwicklung – ÖFSE

ÖFSE *EDITION 17*

Michael Obrovsky
Lukas Schlögl

**POLITIKKOHÄRENZ DURCH
KOHÄRENZPOLITIK!**

Bedingungen für
Policy Coherence for Development
in Österreich

Herausgegeben von der
Österreichischen Forschungstiftung für Internationale Entwicklung – ÖFSE

POLITIKKOHÄRENZ DURCH KOHÄRENZPOLITIK!
Bedingungen für *Policy Coherence for Development* in Österreich

1. Aufl. – Wien: Südwind-Verl., 2011
ISBN: 978-3-9503182-5-8

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Übersetzung, Vervielfältigung und Verbreitung vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form ohne schriftliche Genehmigung der ÖFSE reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Impressum:

Medieninhaber und Hersteller:

© Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung – ÖFSE
im C3 – Centrum für Internationale Entwicklung

A-1090 Wien, Sensengasse 3

Telefon: (+43 1) 317 40 10, Fax: (+43 1) 317 40 10 – 150

e-mail: office@oefse.at

Internet: <http://www.oefse.at>, <http://www.centrum3.at>

Für den Inhalt verantwortlich: Michael Obrovsky

Cover: GriederGraphik

Layout: Alexandra Erös


Druck: Facultas, Wien, 2011

ISBN: 978-3-9503182-5-8

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

finanziert durch die

 **Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit**

INHALT

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	3
VORWORT	5
ABSTRACTS	7
ABSTRACT DEUTSCH / ENGLISCH.....	7
EXECUTIVE SUMMARY.....	9
EINLEITUNG	11
1. BEGRIFFSBESTIMMUNG „POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT“	15
2. EMPFEHLUNGEN ZUR UMSETZUNG ENTWICKLUNGSPOLITISCHER KOHÄRENZ IN ÖSTERREICH	19
3. DER INTERNATIONALE POLITISCHE UND RECHTLICHE RAHMEN VON POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT	25
3.1. VERPFLICHTUNGEN IM EUROPÄISCHEN RAHMEN	25
3.1.1. Der Vertrag von Lissabon	25
3.1.2. Der Europäische Konsens zur Entwicklung.....	26
3.1.3. Rat der Europäischen Union	27
3.1.4. Europäischer Rat	29
3.1.5. Europäische Kommission.....	31
3.1.6. Europäisches Parlament.....	32
3.2. BEKENNTNISSE IM MULTILATERALEN RAHMEN	33
4. POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT IN ÖSTERREICH.....	35
4.1. DAS „KOHÄRENZGEBOT“ IM ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEITSGESETZ.....	35
4.1.1. Das „Kohärenzgebot“ in der Minimalauslegung.....	37
4.1.2. Die rechtliche Verankerung von Policy Coherence Development in anderen EU-Staaten	38

4.2. POLITISCHE BEKENNTNISSE ZU POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT IN ÖSTERREICH	41
4.3. ÖSTERREICHS „COMMITMENT TO DEVELOPMENT“	43
4.3.1. Der Index	43
4.3.2. Österreichs Performance im Commitment to Development Index.....	45
4.3.3. Fazit.....	48
4.4. POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT IN DER ÖSTERREICHISCHEN BUNDESVERWALTUNG.....	49
4.4.1. Umsetzungsorgane	49
4.4.2. Streamlining und Gegengeschäfte.....	51
4.4.3. Leitlinien	52
4.4.4. Leitfaden Umwelt & Entwicklung.....	53
4.4.5. Leitfaden Internationale Finanzinstitutionen.....	54
5. STAKEHOLDERBEFRAGUNG	55
5.1. METHODIK.....	55
5.2. INTERVIEWAUSWERTUNG	56
5.2.1. Verständnis von Policy Coherence for Development.....	56
5.2.2. Das Commitment zu Policy Coherence for Development.....	57
5.2.3. Bekanntheit der PCD-Agenda.....	58
5.2.4. Institutionalisierung und Koordination.....	59
5.2.5. Berichtswesen und Monitoring.....	62
ANHANG	65
LITERATUR	65
GESPRÄCHSLEITFADEN INTERVIEWS.....	70
EU COMMITMENTS ON POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT.....	73
ANALYTICAL FRAMEWORK: INSTITUTIONAL MECHANISMS TO PROMOTE POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT.....	75
STUDIENAUTOREN	77

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ADA	Austrian Development Agency
AG	Arbeitsgruppe
AK	Kammer für Arbeiter und Angestellte
BKA	Bundeskanzleramt
BMeiA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMLFUW	Bundesministerium für Land-, Forst-, Umwelt- und Wasserwirtschaft
BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
BMUKK	Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWF	Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung
BMWFJ	Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend
BNE	Bruttonationaleinkommen
CDI	Commitment to Development Index
CGD	Center for Global Development
COREPER	Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten der EU
DAC	Development Assistance Committee der OECD
DCF	Development Cooperation Forum
EC	Europäische Kommission / European Commission
ECD	European Consensus on Development
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EPAs	Economic Partnership Agreements
ESDP	European Security and Defence Policy
EU	Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
EZA-G	Entwicklungszusammenarbeitsgesetz
GAERC	Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development

IFI	International Financial Institutions / Internationale Finanzinstitutionen
IGC	Intergovernmental Conference
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDCs	Least Developed Countries
MAB	Monitoring, Analyse und Berichtslegung
MDG(s)	Millenniumsentwicklungsziel(e) / Millennium Development Goal(s)
MEAs	Multilateral Environmental Agreements
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGDO	In der EZA tätige Nichtregierungsorganisation
NGO	Nichtregierungsorganisation / Non Governmental Organization
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung / Organisation for Economic Co-operation and Development
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PCD	Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung / Policy Coherence for Development
R&D	Research and Development
SLIFI	Strategischer Leitfaden des BMF für die Internationalen Finanzinstitutionen
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UN	United Nations / Vereinte Nationen
WHO	Weltgesundheitsorganisation / World Health Organization
WKÖ	Wirtschaftskammer Österreich
WTO	Welthandelsorganisation / World Trade Organization

VORWORT

Entwicklungspolitik ist eng verbunden mit der Hoffnung, positive Veränderungen durch politische Maßnahmen, Entscheidungen und Interventionen herbeiführen zu können. Die entwicklungspolitische Theoriebildung ist daher ein ständiger (Lern-)Prozess, der sich sowohl am permanenten Scheitern der Entwicklungskonzepte als auch an normativen Konzepten orientiert, mit denen angebliche politische, wirtschaftliche, strukturelle oder kulturelle Defizite ausgeglichen oder beseitigt werden sollen.

Das Konzept der entwicklungspolitischen Kohärenz (Policy Coherence for Development – PCD) ist dagegen ein ambitionierter, holistischer Politikansatz, der über den mechanisch-technischen Ansatz der Entwicklungshilfe hinausgeht und die Wirkung von Politikbereichen in den sogenannten Geberländern auf Entwicklungsländer zum Thema macht. PCD ist daher ein innovativer, wirkungsorientierter Ansatz, der Politik im Allgemeinen – und die Ausdifferenzierung von Politik in einzelne Politikbereiche im Besonderen – herausfordert. Die Berechtigung des Ansatzes zeigt sich auch darin, dass alle wichtigen Beschlüsse und Dokumente von UN-Gipfeltreffen der letzten 20 Jahre auf PCD als Schlüssel zu einer wirksameren Entwicklungszusammenarbeit verweisen. PCD steht für eine fundamentale Repolitisierung der Entwicklungszusammenarbeit. Mit dem Anspruch, die Gesamtheit der Politik eines Landes mit übergeordneten Zielen der Entwicklungspolitik in Einklang zu bringen, stellt PCD eine Initiative dar, die die Entwicklungszusammenarbeit aus der politischen Defensive herauszubringen versucht und auf eine Umorientierung der gesamtstaatlichen Prioritätensetzung abzielt. Entwicklungspolitik wird damit zur gesamtstaatlichen Aufgabe, der alle Mitglieder der Regierung verpflichtet sind.

Vor diesem Hintergrund wurde mit Hilfe von Interviews die konkrete Umsetzung von PCD aus der Sicht unterschiedlicher AkteurInnen in Österreich sowie realpolitische Hindernisse zum Thema gemacht. Die Studienergebnisse wurden bereits 2010 im Rahmen der interministeriellen Arbeitsgruppe Kohärenz im BMeiA präsentiert und diskutiert, während die Publikation der gesamten Studie aufgeschoben wurde, da der entwicklungspolitische Diskurs von dramatischen Budgetkürzungen überschattet wurde.

Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise hat der Ansatz der Policy Coherence for Development vor allem in Europa an Dynamik verloren. Die Realpolitik beschränkt sich zunehmend auf Politikkohärenz im Allgemeinen während entwicklungspolitische Ziele in den Hintergrund gerückt werden. Dieser Trend ist sowohl in Europa als auch in Österreich zu beobachten.

Da die Ergebnisse der Studie sowie die Empfehlungen aber nach wie vor relevant sind – vor allem vor dem Hintergrund sinkender OEZA-Budgets und der internationalen Diskussion über die Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit – haben wir uns entschlossen, die gesamte Studie zu publizieren.

Michael Obrovsky

Lukas Schlögl

ABSTRACTS

Abstract Deutsch

Die vorliegende Studie gibt einen Überblick über das Verständnis von Kohärenzpolitik im Bereich der Entwicklungspolitik in Österreich, zeigt deren Entwicklungen und Herausforderungen auf und diskutiert politische und verwaltungstechnische Ansätze zur Umsetzung des Konzepts „Politikkohärenz im Dienste der Entwicklung“.

Einleitend wird die Relevanz des Konzepts von „Policy Coherence for Development“ (PCD) für Österreich dargestellt. Einer Begriffsbestimmung folgt eine Sammlung von politischen Empfehlungen. Ein Kapitel der Studie widmet sich den internationalen (insbesondere europäischen) rechtlichen und politischen Verpflichtungen zu PCD unter Berücksichtigung von deren Verbindlichkeit für Österreich.

Weiters werden Maßnahmen und Strukturen der österreichischen Verwaltung behandelt, die für den Verfolg von PCD relevant sind. Abschließend fasst die Studie die Ergebnisse einer Interviewserie zusammen, in der die konkreten Umsetzungsbemühungen von PCD in Österreich mit ExpertInnen aus betroffenen Einrichtungen erhoben und Verbesserungsmöglichkeiten angesprochen wurden.

Abstract English

This study gives an overview over the implementation of policy coherence for development in Austria. It shows its recent developments and challenges and discusses solutions to related problems of politics and administration.

By way of an introduction, we demonstrate the relevance of the „Policy Coherence for Development“ (PCD) concept for Austria. A clarification of terminology, then, is followed by a collection of policy recommendations.

One main part of the study is dedicated to the international (particularly, European) legal and political obligations to PCD, paying particular consideration to their binding force for Austria.

Measures and structures of the Austrian federal administration which are relevant to the pursuit of PCD are examined in another chapter. The results of an interview survey in which we discussed the struggle for PCD and ways how to improve PCD administration with experts from the pertinent institutions in Austria are added at the end.

Executive Summary

This study was prepared during the years 2008 to 2011. It discusses the administrative and legal requirements for „Policy Coherence for Development“ (PCD) in Austria and is based on a comprehensive interview survey with representatives of the Austrian federal administration, members of parliament, and experts from commercial and labour organizations as well as scientists.

PCD has become an important buzzword of international development policy and has been strongly promoted by the OECD and the European Commission, among others. It has been defined as a state of affairs where the objectives and results of a government’s development policy are not undermined by other policies of that government which impact on developing countries, and that these other policies support development objectives, where feasible. The study, thus, starts with a detailed clarification of the relevant terminology.

In an attempt to achieve the United Nations’ famous „Millennium Development Goals“, many donor administrations have realized that „aid is not enough“ and that other policies with an effect on developing countries, such as agricultural policy, have to be addressed. Moreover, we argue that, against the background of fiscal austerity, there is not only a moral case for PCD but also a financial upside to it: PCD allows for a burden sharing of official development efforts with private stakeholders.

Notwithstanding these arguments, the implementation of PCD is confronted with a number of challenges. In particular, the study is enforced by an empirical paradox: Given a wide range of top-level political commitments to PCD, ranging from national targets and instruments to European constitutional legislation and multilateral commitments, why is there, apparently, so little tangible progress on PCD? What factors are responsible for the continuous evaporation of PCD policy targets that we observe?

In order to answer those questions we have investigated the institutional rationalities of federal administration to find that PCD is widely feared as a reporting-intensive, politically tenuous and administratively complex process. In an administrative world working at increased pace due to European integration, PCD is perceived as just one more bothersome managerial issue, necessitating more meetings, conferences and paper work. Given a culture of ministerial competition, the issue also touches on problems of lacking interministerial cooperation, lack of personal manpower, and a lack of political courage and expertise. Furthermore, overlapping or uncertain competences, contradicting mandates and conflict avoidance are at the heart of the implementation problem. Finally, for many, the concept of PCD is perceived as hubris of a policy area, which is unilaterally imposing norms on other policy areas. The de facto hierarchy of policy fields might be quite unfavourable for development policy and, consequently, for PCD. We therefore raise the question how non-aid policy areas can be compensated for the cross-departmental claims of PCD.

We find that the legal basis for PCD is surprisingly solid, both at the European level and in Austria, where a special „coherence article“ has been included into the development cooperation act – but has not been complemented by a corresponding legislative clarification of competences. Furthermore, there is strong political commitment manifested in numerous explicit declarations. In Austria, PCD has been addressed in the work programs of all recent governments. On the administrative level, some instruments have been created such as a special inter-ministerial working group. But, symptomatically, the working group’s consultations are of a non-binding character, barely problem-oriented and scheduled infrequently. As an example of policy coordination, we pick a policy guideline on environment and development and show how the foreign ministry readily puts itself at the service of non-aid policy agendas, largely without pursuing its own interests.

Putting Austria’s performance into perspective, we analyse the Commitment to Development Index (CDI) of the Center for Global Development as an indicator of PCD. Looking into each component of the CDI, we find a heterogeneous picture that leaves much room for improvement.

We summarize our policy recommendations in the beginning of the study. Our main suggestion is to initiate and pursue an active development-oriented coherence policy and to shift the focus from official development assistance to a whole-of-government development policy. Instead of leading a „soft“ policy dialogue, we recommend that the Ministry of Foreign Affairs bases its PCD agenda on its legal mandate and addresses the hot issues and policy conflicts. We advocate a small specified government unit, a whole-of-government strategy paper and, in the interest of a clarification of competences, an adjustment of the Federal Ministries Act. We do not advocate increased federal obligations on monitoring and reporting.

EINLEITUNG

Globalität ist ein komplexer Zusammenhang, und das Handeln darin bringt meist andere Wirkungen als die beabsichtigten hervor. Das war zwar schon immer so, aber heute wissen wir mehr darüber und haben die Unschuld des Nichtwissens verloren.

Rüdiger Safranski (2003, 27)

*'Coherence' may be an over-used word
but it is an under-used approach.*

Bertie Ahern, Premierminister der Republik Irland a. D. (UN 2000a)

Das Konzept

„Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ („Policy Coherence for Development“ – PCD) ist im Laufe der vergangenen Jahre zu einem der einflussreichsten Schlagwörter der internationalen Entwicklungspolitik avanciert und hat eine breite Rezeption sowohl unter politischen Praktikern als auch in der akademischen Fachwelt erfahren.

In einer ersten, rudimentären Definition kann PCD als ein Zustand beschrieben werden, in dem sich die Politiken eines Landes unter entwicklungspolitischen Leitzielen versammeln, um das Erreichen dieser Ziele im Rahmen ihrer jeweiligen Möglichkeiten zu fördern. Das Verständnis Bismarcks, Politik als Kunst des Möglichen zu definieren, bedarf in diesem Fall der Erweiterung um das global Wünschenswerte, wie es im Rahmen vieler UN-Gipfelkonferenzen festgehalten wurde.

Das Konzept von PCD wurde in einer Reihe von Studien und Evaluationen theoretisch erörtert und an Fallbeispielen analysiert und hat schließlich in der Domäne der Politikgestaltung Raum gewonnen. Die *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (OECD) und die *Europäische Kommission* (EC) haben seit einiger Zeit eine Vorreiterrolle dabei eingenommen, PCD als entwicklungspolitisches Paradigma zu forcieren.

Die Idee und der Anspruch, politische Entscheidungsfindungen mit den Agenden der Entwicklungspolitik zu harmonisieren, ist zweifellos älter als der Terminus der „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“. Tatsächlich hat das Feld der Entwicklungspolitik inhaltlich schon lange „fremde“ Politikfelder berührt und diese normativ zu beeinflussen versucht – die Entschuldungsfrage ist dafür genauso ein Beispiel wie der Ruf nach dem Abbau von Handelsbarrieren für Produkte aus Entwicklungsländern.

Neu sind dagegen:

- Die Fundierung des Konzepts: Die Relevanz von PCD wird aus einem Gedanken der Verwaltungseffizienz abgeleitet und damit aus einem stärker ethisch-moralisch orientierten Argumentationsschema gelöst. Inkohärente Politiken, so die dahinterstehende Logik, schwächen gegenseitig ihre Outputs ab und bedeuten daher eine Verschwendung öffentlicher Mittel.
- Der historische Kontext: PCD wird als Erfordernis einer *globalisierten* Welt begriffen, in der die Folgen nationalstaatlicher oder regionaler Politikgestaltung geografisch nicht mehr isolierbar sind. Effekte der nationalen Politikgestaltung sind heute potenziell „heterotop“: Sie können unbeteiligte Personen und Institutionen an Orten treffen, denen im politischen Entscheidungskalkül nicht Rechnung getragen wurde.
- Die urgenten politischen Rahmenbedingungen: Entwicklungszusammenarbeit steht seit einigen Jahren unter wachsendem öffentlichem Druck, ihre Effektivität beim Einsatz von Steuergeldern im Auftrag der internationalen Armutsbekämpfung unter Beweis zu stellen. Je stärker Maßnahmen der internationalen Armutsbekämpfung durch Politikfolgen aus anderen Bereichen konterkariert werden, desto geringere Aussicht besteht darauf, das abnehmende Vertrauen in die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu rehabilitieren. Mit den international höchstrangig verabschiedeten *Millennium Development Goals* (MDGs) wird der Verfolg kohärenter Politiken bei einem gleichzeitig knapper werdenden Angebot an finanziellen Ressourcen für Entwicklungszusammenarbeit zudem dringlicher. Je näher die Frist für die Umsetzung der MDGs¹ rückt, desto stärker wird der Rechtfertigungsdruck für Politiken, die in einem Widerspruch zur Erreichung dieser Ziele stehen.

Die Kosten

Es lässt sich argumentieren, dass das Konzept „PCD“ mit dem Einsetzen der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise zusätzlich an Aufwind gewinnen kann – unter dem Vorbehalt, dass kein neuer Wirtschafts- und Handelsprotektionismus Fuß fasst. Die internationale Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf den Bundeshaushalt liefern einen politisch plausiblen Anlass, die Aufstockung der Mittel für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit weiter zu verschieben. Gleichzeitig steigt aber angesichts der Nahrungsmittel- und Finanzkrise der Mittelbedarf für die rechtzeitige Erfüllung der Millenniumsentwicklungsziele (vgl. Weltbank 2009). Die öffentliche Entwicklungsfinanzierung befindet sich daher in einem Dilemma.

Gegenüber der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung kann PCD den in Zeiten schlechter Wirtschaftsentwicklung umso wichtigeren Vorzug für sich geltend machen, budgetschonend zu sein. Dies ist deshalb der Fall, weil der Staat durch PCD einen Teil der Kosten für die Erreichung von Entwicklungszielen auf andere Stakeholder überwälzt: Indem entwicklungshemmende Strukturen (wie spezifische Subventionen, Zölle, Regulationen u. a.) modifiziert oder aufgegeben werden, erzwingt der Staat ein *Burden Sharing* mit Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft

1 Diese Frist wurde in der UN-Millenniumserklärung mit 2015 festgesetzt (vgl. UN 2000b).

und anderen Stakeholdern. Im herkömmlichen System der Entwicklungszusammenarbeit trägt die öffentliche Hand dagegen alleine die finanzielle Last der Armutsbekämpfung. Dies bedeutet nicht, dass die Umsetzung von PCD für den Staat in jeder Hinsicht kostenfrei ist.

Der Preis von PCD ist allerdings mehr ein politischer als ein finanzieller: Er besteht unter anderem in der Absorption jenes Drucks, den Interessensvertretungen der nationalen Industrien, der Landwirtschaft, der ArbeitnehmerInnen, der KonsumentInnen und anderer Stakeholder gegen die Aufgabe von Protektionismen, gegen Strukturveränderung bei Nachfrage und Anreizen, gegen eine Verschärfung der Wettbewerbssituation, gegen regulative Eingriffe und gegen die Internalisierung geografisch ausgelagerter Kosten ausüben können. In dieser politischen Perspektive ist die Transformation hin zu einem entwicklungsfreundlichen Regime „teurer“ als die Finanzierung von Projekten und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit.

Die Verwaltungsintensität von PCD soll damit durchaus nicht bagatellisiert werden. Um PCD verfolgen zu können, führt kein Weg an der zureichenden personellen Ausstattung für die Agenda vorbei. Bereits jetzt wird PCD von den Verwaltungsträgern zum Teil als *Reporting-intensive* und zeitraubende Materie wahrgenommen. Allerdings hat die operative Entwicklungszusammenarbeit des Außenministeriums einen am Umsetzungsvolumen gemessen überproportionalen Verwaltungsumfang erreicht (vgl. Rechnungshof 2009), so dass keine Sachargumente gegen eine Neuorientierung zugunsten PCD-relevanter Koordinationstätigkeit stehen. Der Umstand, dass sich ein Steigen der operativen Mittel für die österreichische Entwicklungszusammenarbeit als politisch nicht durchsetzbar erwiesen hat, legt eine pragmatische Umorientierung hin zur Kernaufgabe der entwicklungspolitischen Koordination inklusive einer Neuaufstellung der vorhandenen Verwaltungsressourcen nahe.

Die Studie

Mit der vorliegenden Studie soll ein Anstoß dazu gegeben werden, die Debatte über PCD in Österreich zu vertiefen. Ausgehend von der im entwicklungspolitischen Diskurs grundsätzlich affirmativen Grundhaltung zu PCD stellt sich im österreichischen Kontext die Frage, welche und – vor allem – wo Hindernisse zur Realisierung von PCD zu identifizieren sind.

In einer ersten, vorläufigen These gingen wir davon aus, dass einerseits die legislativen Voraussetzungen zur Umsetzung von PCD nicht ausreichen und andererseits bürokratische, administrative Hindernisse die Realisierung von PCD behindern. Um diese Fragen beantworten zu können, erfolgte der methodische Zugang über qualitative Interviews mit ExpertInnen aus dem Bereich der Bundesverwaltung, der Politik, der Zivilgesellschaft und aus Universitäten. Wie zu zeigen sein wird, erwiesen sich manche unserer Vorannahmen im Lichte der Ergebnisse dieser Interviews und der weiteren Recherchen als falsch.

Ziel der Studie ist es, einen Überblick über Status quo sowie die Perspektiven der Kohärenzpolitik und deren Verwaltung in Österreich zu geben. In diesem Rahmen sollen sowohl Stärken und Defizite in der konkreten Politikgestaltung und -umsetzung aufgespürt als auch konkrete Verbesserungsvorschläge diskutiert werden.

Nach einer Darstellung der Kernempfehlungen des Berichts und einer Einführung in die begriffliche Konzeption von PCD, gibt Kapitel 3 einen Überblick über die internationalen Verpflichtungen zu PCD unter besonderer Berücksichtigung von deren Verbindlichkeit für Österreich. In Kapitel 4 werden Maßnahmen und Strukturen der österreichischen Gesetzgebung und Verwaltung besprochen, die für den Verfolg von PCD relevant sind. Ferner wird Österreichs Abschneiden im „Commitment to Development Index“ analysiert. Abschließend liefert Kapitel 5 der Studie eine Zusammenfassung über die Ergebnisse einer Interviewreihe, im Rahmen derer ExpertInnen aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, die in den PCD-Prozess involviert sind, nach deren persönlichem Urteil über Möglichkeiten und Barrieren des Verfolgs von PCD in Österreich befragt wurden.

1. BEGRIFFSBESTIMMUNG „POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT“

Um den Begriff der „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ zu veranschaulichen, ist es hilfreich, zunächst vom Entwicklungsfokus des Konzepts abzusehen. Anhand des folgenden fiktiven Beispiels soll der Grundgedanke der „Politikkohärenz“ illustriert werden:

Eine Regierung eines Landes verfolgt eine deklarierte Anti-Tabak-Politik im Rahmen derer sie u. a. Warnungen an Tabakprodukten verordnet, finanzielle Unterstützung für Raucherentwöhnungshilfen anbietet, Rauchverbote in gastronomischen Stätten und am Arbeitsplatz erlässt, die Bewerbung von Tabakprodukten im öffentlichen Raum verbietet und sich im Rahmen der WHO für eine Anti-Tabak-Konvention einsetzt. Gleichzeitig hat die staatliche Pensionskasse dieses Landes, welche vom Finanzministerium konzessioniert wird, mit einem maßgeblichen Finanzvolumen in Aktien des nationalen Tabakwarenherstellers investiert.

Dieser fiktive Fall beschreibt eine Politikinkohärenz zwischen der Investitionspolitik und Gesundheitspolitik eines Landes. Die verfolgte Politik ist insofern inkohärent, als ein übergeordnetes Politikziel, beabsichtigt oder unbeabsichtigt, durch den Politikvollzug in anderen Bereichen konterkariert wird. Die zueinander inkohärenten Politiken münden letzten Endes in einem Verlust an Effektivität des Mitteleinsatzes: Während einerseits der Tabakkonsum mit finanziellen Anreizen eingeschränkt wird, erfolgt andererseits ein finanzieller Beitrag zur Produktion von Tabakwaren aus öffentlichen Mitteln. Die Investition in den Tabakhersteller wäre solange nicht inkohärent, solange auf politischer Ebene keine Maßnahmen zur Bekämpfung des Tabakkonsums ergriffen bzw. keine entsprechenden Bekenntnisse dazu gemacht würden. Die Maßnahme mag möglicherweise ökonomisch sinnvoll sein, aus gesundheitspolitischer Sicht ist die Investition in den Tabakproduzenten eine Kontraindikation.

Die Analyse der Politikkohärenz stellt also Maßnahmen eines Akteurs in einen Kontext von unterschiedlichen Zielverpflichtungen, die dieser Akteur selbst eingegangen ist, und zeigt allfällige Widersprüche dazwischen auf. Die Forderung nach „Policy Coherence“ entspricht einer Forderung nach einem weitest möglich widerspruchsfreiem Politikvollzug. Paul Hoebink definiert den Zustand der allgemeinen Kohärenz von Politiken als „the non-occurrence of effects of policy that are contrary to the intended results or aims of policy“. (Hoebink 2004, 8) Sobald also ein Zustand erreicht ist, in dem die Ziele und Resultate von Politiken miteinander harmonieren, ist von kohärentem Politikvollzug zu sprechen.

„*Policy Coherence for Development*“ (PCD) – häufig mit „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ ins Deutsche übersetzt – stellt eine spezifische Ausprägung des Konzepts von Politikkohärenz dar, bei der entwicklungspolitischen Anliegen eine anderen Politikzielen übergeordnete Bedeutung eingeräumt wird. Bezug nehmend auf Hoebink kann von der „non-occurrence of effects of policy that are contrary to the intended results or aims of development policy“ gesprochen werden.

Das Kohärenzverständnis der vorliegenden Studie orientiert sich an der Definition der OECD:

Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung bedeutet darauf hinzuwirken, dass die Ziele und Ergebnisse der Entwicklungspolitik einer Regierung (bzw. Institution) nicht von anderen politischen Maßnahmen derselben Regierung (bzw. Institution), die sich auf die Entwicklungsländer auswirken, untergraben werden, und dass diese anderen politischen Maßnahmen, wo dies machbar ist, die Entwicklungsziele unterstützen. (OECD 2005b, 28)

Diese Definition wurde auch von der Europäischen Kommission übernommen und dient als Grundlage für das Verständnis von PCD der Generaldirektion Entwicklung (EC 2005). Wir stützen uns in der vorliegenden Studie auf diese Definition.

PCD zielt nicht auf eine wechselseitige Harmonisierung von entwicklungspolitischen und nicht-entwicklungspolitischen Agenden, sondern auf eine Abstimmung politischen Handelns zugunsten der Erreichung entwicklungspolitischer Ziele ab. Andere Politikbereiche sind aufgefordert, keine Politikfolgen zu generieren, die den Zielen und Aktivitäten der Entwicklungspolitik zuwiderlaufen. In einer noch ambitionierteren Definition sind andere Politikbereiche darüber hinaus angehalten, im Rahmen des Möglichen – was immer das heißen mag – einen Beitrag zur Erfüllung der entwicklungspolitischen Ziele zu leisten. Guido Ashoff klassifiziert die erstere Variante (wertfrei) als „negative“ und die letztere als „positive“ Kohärenz (Ashoff 2005, 14).

Als rezentes Beispiel für inkohärenten Politikvollzug hinsichtlich Entwicklungsanliegen lässt sich die Wiedereinführung der sogenannten „Ausfuhrerstattungen“ für eine Auswahl von Molkereiprodukten durch die Europäische Kommission im Februar 2009 anführen. Unter dem Eindruck hoher Marktpreise für Lebensmittel waren die Exportbeihilfen für Butter, Käse und Milchpulver im Juni 2007 im Zuge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ausgesetzt worden. Angesichts des anschließenden starken Preisverfalls von Molkereiprodukten entschied die Kommission, die Agrarbeihilfen wieder einzuführen, um „den Markt und die Einkommen der [europäischen, *Anm.*] Produzenten zu stützen.“ (EC 2009, 2)

Die Direktzahlungen der Kommission an europäische Landwirte gelten als gravierende Wettbewerbsverzerrung zulasten von Produzenten in Entwicklungsländern. Indem die Beihilfen überschüssige und künstlich verbilligte Mengen von Agrargütern herbeiführen, setzen sie den Weltmarktpreis für Agrargüter unter Druck und verdrängen Anbieter in Entwicklungsländermärkten. Die Weltbank schätzt, dass die Kosten, welche Entwicklungsländern durch diese Wettbewerbsverzerrung entstehen, fünf mal so hoch sind wie die Leistungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit für den Bereich Landwirtschaft (Weltbank 2008, 103). Die Stützung der europäischen Milchpreise durch Direktzahlungen aus dem Budget der Kommission steht in direktem Widerspruch zu den Zielsetzungen des Monterrey Consensus, zum Fortschritt der Doha-Runde der WTO, zum Europäischen Konsens über Entwicklung und zu den Millenniumsentwicklungszielen. Seitens der Kommission besteht weiterhin das erklärte Ziel, die handelsverzerrenden Ausfuhrerstattungen bis 2013 abzuschaffen.

Begriffliche Abgrenzung

Häufig wird anstatt von „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ oder „PCD“ schlicht von „Kohärenz“ gesprochen. Dieses Wort ist mehrdeutig und wird teils synonym für Geberkoordination, Harmonisierung und „Alignment“ aber auch für die wechselseitige Politikabstimmung (Policy Coherence) gebraucht. Um einer konzeptuellen Weichzeichnung des Begriffs vorzubeugen, versucht die folgende Matrix die Begriffswelt der Kohärenz schematisch zu erfassen.

	Nationale Geber- Entwicklungspolitik	Internationale Entwicklungspolitik	Partnerländer- Entwicklungspolitik	Nicht- Entwicklungspolitik
Nationale Geber- Entwicklungspolitik	„Internal Coherence“	Harmonisierung	Ownership	Horizontale PCD
Internationale Entwicklungspolitik	„Vertikale“ PCD	Harmonisierung	Ownership	Horizontale PCD
Partnerländer- Entwicklungspolitik	Alignment	Alignment	n/a	Horizontale PCD
Nicht- Entwicklungspolitik	Policy Coherence	Policy Coherence	n/a	Policy Coherence

- Von „**vertikaler**“ *Policy Coherence for Development* (Ashoff 2005) ist dann die Rede, wenn die Ziele und Instrumente verschiedener hierarchischer Ebenen bzw. verschiedener Größenordnungen harmonisiert werden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn etwa eine Leitlinie der Austrian Development Agency (ADA) mit dem allgemeinen Programm der österreichischen Entwicklungspolitik, dieses mit programmatischen Vorgaben der europäischen Entwicklungspolitik und die europäische mit den Millennium Development Goals (MDGs) abgestimmt werden. Vertikale PCD drückt also das Harmonisieren von Zielsetzungen und Ergebnissen zwischen unterschiedlichen Entscheidungsebenen aus.
- Für jene Abstimmung entwicklungspolitischer Programme und Modalitäten, die ausschließlich in nationalstaatlicher „Hoheit“ erfolgen, verwendet Picciotto den Begriff der „**Internal coherence**“ (Picciotto 2005, 312)
- Als **Harmonisierung** wird im Sinne der „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ (OECD 2005a) die Abstimmung v. a. der Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit zwischen verschiedenen Geberländern bezeichnet. Dieses Konzept zielt darauf ab, eine internationale Arbeitsteilung zwischen den Geberinstitutionen zu installieren, v. a. um einer Überbeanspruchung der Verwaltungskapazitäten in Entwicklungsländern entgegenzuwirken und eine Spezialisierung auf „komparative Vorteile“ der Geber zu begünstigen. In der Terminologie Picciottos wird Harmonisierung als „Inter-donor coherence“ bezeichnet. (Picciotto 2005, 312)
- Unter „**Alignment**“ wird im Sinne der „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ die Abstimmung der Programmatik der Geber-Entwicklungspolitik mit den nationalen Zielsetzungen der Partnerländer der Entwicklungszusammenarbeit (v. a. mit deren „Poverty Reduction Strategy Papers“) verstanden.

- Unter „**Ownership**“ werden Bestrebungen der Geber zusammengefasst, den Begünstigten von Entwicklungshilfegeldern einen maximal selbstbestimmten Entwicklungsweg und weitest mögliche Selbstgestaltung der Hilfe zuzugestehen. Umgekehrt beinhaltet das Konzept das Erfordernis, dass Partnerländer der Entwicklungszusammenarbeit ihre Interessen und Kapazitäten in die Gestaltung von Projekten, Programmen und Politiken einbringen. Ownership kann dementsprechend in der Kohärenzmatrix als Abstimmung der nationalen und internationalen Entwicklungspolitik mit Vorgaben/Politiken der Empfängerländer bzw. umgekehrt als ein aktives Einbringen von Interessen der Entwicklungsländer in die Gestaltung der Geberpolitik eingeordnet werden.

Alignment und Ownership haben ihre Entsprechung in Picciottos Begriff der „Donor-recipient coherence“. (Picciotto 2005)

- Unter „**Policy Coherence**“ werden in der Kohärenzmatrix alle Harmonisierungen zugunsten nicht-entwicklungspolitischer Ziele kategorisiert. Der Begriff könnte allerdings entsprechend der eingangs gemachten Begriffsbestimmung auch weiter gefasst werden.
- Mit „**horizontaler**“ **Policy Coherence for Development** ist schließlich die Abstimmung nicht-entwicklungspolitischer Ziele und Maßnahmen zugunsten der Aktivitäten und Ziele der Entwicklungspolitik gemeint (Ashoff 2005). „Horizontal“ verweist dabei auf den Charakter des Übergreifens von Politikfeldern auf gleicher hierarchischer Ebene. Picciotto spricht hier von „Intra-country coherence“. (Picciotto 2005)

Der Fokus der vorliegenden Studie liegt in diesem Sinne auf der Analyse *horizontaler Policy Coherence for Development* in Österreich.

2. EMPFEHLUNGEN ZUR UMSETZUNG ENTWICKLUNGSPOLITISCHER KOHÄRENZ IN ÖSTERREICH

Nach heutigem Wissen hat Österreich die Barcelona Commitments der Europäischen Union, die ein schrittweises Anheben der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung auf 0,51% des BNE bis zum Jahr 2010 vorsahen, verfehlt und wird wohl auch die Erreichung von 0,7% des BNE bis 2015 verfehlen. Die Umsetzung dieser ambitionierten Finanzierungsziele hätte eine Vervielfachung des operativen Entwicklungshilfe-Etats erfordert – ein Anspruch, dessen politische Durchsetzbarkeit unter den Bedingungen der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise utopisch anmutet. Gleichzeitig verschärft sich die Armutproblematik in zahlreichen Ländern des Südens, besonders in Afrika, weiter. Die Weltbank warnt vor „serious threats to the hard-won gains in boosting the economic growth of many developing countries (...) as well as achieving progress toward the Millennium Development Goals“ (Weltbank 2009, 13). Es wird geschätzt, dass als Folge der Krise im Jahr 2009 weltweit zusätzlich 50 Millionen Menschen mehr als prognostiziert in absoluter Armut lebten (ebd.). Der akute entwicklungspolitische Handlungsbedarf ist daher offensichtlich. Um trotz einer Stagnation der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung einen Beitrag zur Umsetzung der MDGs leisten zu können, muss es Ziel sein, die Anstrengungen zu entwicklungsfreundlicher Politikgestaltung zu intensivieren.

Vor diesem Hintergrund stellt sich daher die Frage nach Empfehlungen und Schlussfolgerungen aus der vorliegenden Studie, die einerseits die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit erhöhen können und andererseits angesichts der wirtschaftlichen Situation realisierbar sind. ***Als zentrale Empfehlung lässt sich aus der Analyse der Literatur und aus der Befragung der ExpertInnen ableiten, dass Österreich eine aktive entwicklungspolitische Kohärenzpolitik initiieren und betreiben soll.*** Unter „Kohärenzpolitik“ verstehen wir jene Maßnahmen, die darauf abstellen, Politiken aller Fachbereiche an den Zielvorgaben der internationalen Armutsbekämpfung auszurichten.

Die österreichische Bundesregierung ist gefordert, auf die geänderten Rahmenbedingungen der Entwicklungsfinanzierung zu reagieren und die Ministerien zur Umsetzung einer ambitionierten PCD-Agenda zu befähigen. Anstatt, wie aktuell, Kohärenzpolitik als eine „soft policy“ zu verstehen, die über unverbindlichen Politikdialog, das Sondieren von Berührungspunkten und das Ausschöpfen von „Synergien“ zwischen Politikbereichen nicht substanziell hinausreicht, muss insbesondere das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA) eine prononcierte Kohärenzpolitik realisieren.

Das bedeutet konkret:

- Den Fokus von der Entwicklungszusammenarbeit zur gesamtstaatlich orientierten Entwicklungspolitik zu richten;
- dort, wo Interessen von Entwicklungsländern betroffen sind, die Verhandlung von Zielkonflikten wahrzunehmen und
- die politisch sensiblen Kohärenzmaterien aufzugreifen und deren entwicklungsfreundliche Lösung einzufordern.

PCD stellt einen übergeordneten politischen Bezug zur Entwicklungszusammenarbeit her, mit dem trotz der absehbaren Stagnation der öffentlichen Entwicklungsfinanzierung ein Beitrag zur nachhaltigen Bekämpfung der globalen Armut und zur Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit geleistet werden kann. Damit wird nicht die fehlende Bereitstellung von Finanzmitteln schön geredet, sondern – unter Berücksichtigung realpolitischer Bedingungen – empfohlen, dass der Zeitraum bis zur Bereitstellung von zugesagten Finanzmitteln für eine Neuorientierung entwicklungspolitischen Handels genutzt werden sollte. Wenn beides verabsäumt wird – sowohl das Scaling-Up als auch eine alternative entwicklungspolitische Profil-Bildung – wird sich die österreichische Entwicklungspolitik die Frage nach ihrer strategischen Handlungsfähigkeit gefallen lassen müssen.

Aktuell wird der Fortschritt des politischen Engagements zugunsten von PCD (OECD 2008a, 27) sowie der Erfolg im Bereich der Mechanismen zur Politikkoordination (OECD 2008a, 32) von der OECD für Österreich im Vergleich zu anderen Ländern als „moderat“ eingeschätzt (vgl. auch OECD 2009, 31f.). Im *Commitment to Development Index*, einem Benchmark der Entwicklungsfreundlichkeit der Politiken von OECD-Ländern (vgl. Kapitel 4.3.1.), nimmt Österreich eine Position im Mittelfeld ein. Obwohl Österreich das OEZA-Budget reduzieren wird, kann eine Verbesserung des Commitment to Development Index durch PCD-Anstrengungen erreicht werden. In der Fortschreibung des *Dreijahresprogramms der österreichischen Entwicklungspolitik* für den Zeitraum 2005-2007 verdeutlichte das BMeiA, dass „[d]er Sektion Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit (...) verstärkt die Formulierung und Steuerung entwicklungspolitischer Positionen und strategischer Rahmenbedingungen“ obliegt. Durch die Arbeitsteilung mit der ADA „kann das Außenministerium die Gesamtkoordination der staatlichen entwicklungspolitischen Aktivitäten im Sinne der Kohärenz sowohl innerhalb Österreichs als auch im internationalen Umfeld wirkungsvoller wahrnehmen.“ Das BMeiA ist gemeinsam mit der österreichischen Bundesregierung mehr denn je gefordert, diesen im Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik formulierten Anspruch mit Leben zu füllen und unter Beweis zu stellen.

Das „Baustein“-Modell der OECD dient als schematischer Bezugsrahmen, mit dem wir die Empfehlungen im Folgenden differenzierter darstellen (OECD 2008a, 13):

Commitment

Um das ressortübergreifende Bekenntnis zu und die arbeitstechnische Operationalisierung von PCD in Österreich voranzutreiben, wird empfohlen:

1. Eine gesamtstaatliche Strategie zum *Beitrag Österreichs zur globalen Entwicklung mit besonderer Berücksichtigung der Armutsbekämpfung* zu entwickeln. Das Dreijahresprogramm stellt das Planungsdokument der operativen Entwicklungszusammenarbeit in Österreich dar und erfüllt diese Aufgabe einer solchen Strategie nicht. Eine gesamtstaatliche Strategie muss die relevanten Aktivitäten und Positionen aller Ministerien im Hinblick auf ihren Beitrag zur Entwicklungsförderung umfassen. Dabei geht es nicht um eine deskriptive Erfassung ODA-fähiger Leistungen, sondern um die Darstellung

der gemeinsamen Commitments zur globalen Entwicklung sowie von Positionen in den relevanten Gebieten (welche gemeinsame Richtung wird in den entwicklungsrelevanten Problemfeldern der Agrar-, der Migrations-, der Klimaschutzpolitik etc. vertreten) und um einen Gesamtüberblick der entwicklungspolitisch relevanten Aktivitäten aller öffentlichen Stellen. Im Zentrum der Strategie soll das koordinierte Bemühen, alle Politikbereiche entwicklungsfreundlich auszurichten, stehen. Ein derartiges Vorhaben soll sich auf die MDG-Frist 2015 und auf die Post-MDG-Phase hin orientieren, auf Initiative des BMeiA gemeinschaftlich erstellt und als gemeinsam umzusetzendes Commitment der österreichischen Bundesregierung im Ministerrat beschlossen und dem Parlament zur Kenntnis gebracht werden. Diese Strategie ist gleichsam das Mandat für die Bundesregierung zum Verfolg von entwicklungspolitischen Zielsetzungen als gesamtstaatliche Aufgabe. Als Vorbild kann die schwedische Regierungsvorlage „Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development“ (Ministry for Foreign Affairs/Sweden 2003) dienen („White Paper“-Empfehlung der OECD).

2. Die Entwicklungspolitik soll aus der gegenwärtigen ODA- und EZA-Fokussierung gelöst werden, um Kohärenzpolitik als gemeinsame Aufgabe der Regierung („whole-of-government“-Strategie) wahrnehmen zu können. Es ist zu prüfen, ob die Federführung dem für allgemeine Koordination zuständigen Bundeskanzleramt oder dem für entwicklungspolitische Koordination zuständigen Außenministerium überantwortet werden soll.
3. Die Zielsetzungen der Entwicklungspolitik sollen als *Querschnittsaufgabe* bzw. als international gültige Prinzipien in allen Politikbereichen besser verankert werden. Dabei ist darauf zu achten, dass nicht Begehrlichkeiten anderer Politikbereiche geweckt werden, die entwicklungspolitische Politikformulierung im Interesse anderer Zielsetzungen umzugestalten. Im Vordergrund müssen eben die entwicklungspolitischen Zielsetzungen stehen.
4. Um diesen Anspruch verwirklichen zu können sollte geprüft werden, ob und wie eine Modifikation des österreichischen Bundesministeriengesetzes dazu beitragen kann, dass alle Ressorts in Zukunft über das legislative Mandat verfügen, der internationalen Armutsbekämpfung im Rahmen des Möglichen zuzuarbeiten. Themen der entwicklungspolitischen Kohärenz sollen im österreichischen Nationalrat in Zukunft stärker berücksichtigt werden. Auswirkungen auf Entwicklungsländer von Maßnahmen, die im österreichischen Parlament beschlossen werden, müssen auch in anderen als dem entwicklungspolitischen Unterausschuss thematisiert werden. Der „whole-of-government“-Ansatz inkludiert auch die gesamte parlamentarische Arbeit, bei der Entwicklungspolitik nicht nur an die entwicklungspolitischen Sprecher einer Partei delegiert werden kann.
5. Die Gesamtstrategie zum Beitrag Österreichs zur globalen Entwicklung muss als fester Bestandteil von Koalitionsabkommen, Regierungsprogrammen und anderen Strategiepapieren eingefordert werden. Globale Entwicklung ist – in diesem Sinn – nicht als Appendix politischer Strategien, sondern als internationaler politischer Bezugsrahmen zu begreifen.

Koordination

Um Gestaltung und Vollzug der verschiedenen Politikfelder mit entwicklungspolitischen Zielen effektiv harmonisieren zu können, sollen

6. an einem zentralen Ort Ressourcen für die Bearbeitung von PCD zur Verfügung gestellt werden. Die Schaffung einer PCD-Abteilung im BMeiA oder im Bundeskanzleramt (BKA) wird nötig sein, um PCD effektiv zu verfolgen. Auf Grundlage unserer ExpertInneninterviews erscheint eine Institutionalisierung im BKA, welches von vielen als unabhängig und sachlich für Kohärenz und Koordination zuständig empfunden wird, sinnvoll. Die Akzeptanz von ressortübergreifenden Interventionen aus dem BKA wird von vielen InterviewpartnerInnen höher eingeschätzt. Eine PCD-Abteilung soll die Aufgabe verfolgen, entwicklungspolitisch relevante Materien zu screenen und die verschiedenen Fachressorts über allfälligen Handlungsbedarf zu informieren. Der Wirtschaftsminister muss beispielsweise in Zukunft im Vorfeld einer WTO-Ministerkonferenz ebenso über die Anliegen von Entwicklungsländern informiert sein wie der Landwirtschaftsminister vor dem Rat für Landwirtschaft und Fischerei der EU oder der Finanzminister bzw. Notenbankchef vor der Jahrestagung der Weltbank. Als Vorbild für die Abteilung kann das „Policy Coherence Unit“ im Außenministerium der Niederlande dienen, das über einen Mitarbeiterstab von sechs Personen verfügt. Die niederländische PCD-Abteilung hat Zugriff auf Budgetposten zu Forschung und Öffentlichkeitsarbeit, berichtet an den niederländischen Minister für Entwicklungszusammenarbeit und berät diesen. Das Unit der Niederländer arbeitet projektbezogen an einigen PCD-Schwerpunktdossiers und treibt die PCD-Agenda auch im EU-Rahmen voran (Engel et al. 2009).
7. Zudem sollen dezentral, in jedem Fachministerium, je ein Ansprechpartner (Focal Point) eingerichtet werden, der die interministerielle Arbeitsgruppe Kohärenz kontinuierlich besucht, im eigenen Ministerium PCD verfolgt und koordiniert und die PCD-Aktivitäten des eigenen Ressorts nach außen kommuniziert.
8. Die Bedeutung der Sektion VII (Entwicklungszusammenarbeit sowie Kooperation mit den Mittel- und Osteuropäischen Staaten; Koordination der internationalen Entwicklungspolitik) soll innerhalb des BMeiA aufgewertet werden. Der Sektion soll ausreichend qualifiziertes Personal für die Bewältigung der Verwaltungserfordernisse einer forcierten Kohärenzpolitik zur Verfügung stehen. Innerhalb des BMeiA sollte ebenso auf ministeriumsinterne Kohärenz zwischen den Sektionen geachtet werden.
9. Die Verwaltungskultur muss sich weg vom Zuständigkeits- und Rivalitätsdenken hin zur Kooperationskultur entwickeln. PCD bedeutet, dass nicht ein einzelnes Ressort die Themenführerschaft über einen Politikbereich beanspruchen darf.
10. Die interministerielle Arbeitsgruppe Kohärenz soll regelmäßig fortgesetzt werden und zu einer stärkeren Problemorientierung gelangen. Der Follow-Up der AG soll konsequenter sein. TeilnehmerInnen der AG sollen im Vorfeld über die Tagesordnungspunkte gebrieft werden, um eine Positionenbildung zu ermöglichen. Der Follow-Up der AG soll durch ein Web-Informationssystem unterstützt werden.

11. Es soll überlegt werden, den entwicklungspolitischen Beirat des Außenministers zu stärken und sein Potenzial besser wahrzunehmen. Das Mandat des entwicklungspolitischen Beirates sollte entsprechend der Querschnittsmaterie auf alle die Entwicklungspolitik betreffenden Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung ausgeweitet werden. In Übereinstimmung mit dem „whole-of-government“-Ansatz sollte der Beirat die Bundesregierung beraten.
12. Die Schwerpunktsetzung („Cluster“) im Bereich PCD ist sinnvoll; es müssen jene Themen priorisiert werden, bei denen der dringendste entwicklungspolitische Handlungsbedarf bzw. das größte Erfolgspotenzial hinsichtlich der Armutsbekämpfung besteht. Wenn Cluster gewählt werden, sollen diese kontinuierlich verfolgt werden.

Kontrolle

In der Frage der Reporting-Anforderungen herrschten bei unseren InterviewpartnerInnen große Bedenken. Eine gesammelte Betrachtung der Interviewergebnisse lässt den Schluss zu, dass eine Erhöhung der Berichtspflichten für die PCD-Agenda kontraproduktiv wäre. Weder ein Bericht zur entwicklungspolitischen Kohärenz noch eine durchgehende Prüfung von Gesetzesentwürfen auf deren Entwicklungsrelevanz sind daher aus unserer Sicht prioritär.

Das Monitoring von PCD sollte erfolgen, indem

13. Institutionen der Wissenschaft und Zivilgesellschaft mit spezifischen Analysen und Folgeabschätzungen beauftragt werden und
14. NGOs ermuntert werden, ihre Wahrnehmung von Inkohärenzen der staatlichen Politik mit den von ihnen verfolgten Zielen und Aktivitäten einzubringen. NGOs sollen eine Rolle als „Watchdog“ der staatlichen Politik einnehmen und die öffentliche Diskussion über entwicklungsrelevante Politikfolgen forcieren.

Abschließend soll angemerkt werden, dass nach Ansicht der OECD noch kein „Patentrezept“ für eine optimale Umsetzung von PCD vorhanden ist (vgl. OECD 2008a, 10). Die wenigen Beispiele für institutionelle Mechanismen in anderen Ländern sind im Kontext von deren jeweiliger politischer und administrativer Kultur zu sehen und daher nicht automatisch auf die österreichische Situation übertragbar. Die OECD betont, dass die Freiheit und die Notwendigkeit bestehen, eigenständige Ansätze zu erproben und individuelle Lösungen zu entwickeln. Jene Länder, die PCD ernst nehmen, haben begonnen Strukturen für PCD zu schaffen und Ressourcen dafür bereitzustellen. Als vorbildlich für ihr Engagement in diesem Bereich gelten Schweden, die Niederlande und die Europäische Kommission (vgl. OECD 2008, 17). Besonders die Europäische Kommission hat bei verschiedenen Gelegenheiten ihr großes Interesse an PCD unterstrichen und ausdrücklich an die Mitgliedstaaten appelliert, diese Agenda im Rahmen nationalstaatlicher Anstrengungen zu unterstützen (vgl. Kapitel 3.1.5.).

3. DER INTERNATIONALE POLITISCHE UND RECHTLICHE RAHMEN VON POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT

3.1. Verpflichtungen im europäischen Rahmen

3.1.1. Der Vertrag von Lissabon

Der „Vertrag von Lissabon“ forciert die Kohärenz-Agenda der EU. Bereits in der Präambel zum Vertrag heißt es, die EU wolle die (allgemeine) Kohärenz ihres Handelns verbessern und wie schon der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) enthält der Lissabon-Vertrag mit Artikel 208 einen eigenen entwicklungspolitischen „Kohärenzpassus“ (EU 2008a, 95, Hervorhebung der Redaktion):

(1) Die Politik der Union auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit wird im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union durchgeführt. Die Politik der Union und die Politik der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit ergänzen und verstärken sich gegenseitig.

Hauptziel der Unionspolitik in diesem Bereich ist die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut. **Bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, trägt die Union den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung.**

(2) Die Union und die Mitgliedstaaten kommen den im Rahmen der Vereinten Nationen und anderer zuständiger internationaler Organisationen gegebenen Zusagen nach und berücksichtigen die in diesem Rahmen gebilligten Zielsetzungen.

Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union war bis 2009 unter Artikel 178 im EGV rechtlich geregelt. Der Vertrag formulierte unter dem Punkt „Entwicklungszusammenarbeit“ die entwicklungspolitischen Zielsetzungen der Gemeinschaft und verankerte in einer juristisch schwachen Formulierung (vgl. Hoebink 2004, 84) erstmals die europäische Entwicklungspolitik als Kohärenzmaterie: „Die Gemeinschaft berücksichtigt die Ziele des Artikels 177 bei den von ihr verfolgten Politiken, welche die Entwicklungsländer berühren können.“ (EU 2006b, 126) Unter dem genannten Artikel 177 wurden als Ziele unter anderem „die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer“ und die „Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern“ definiert (EU 2006b, 125).

Dieser Passus wurde üblicherweise als Rechtsgrundlage für entwicklungspolitische Kohärenz im europäischen Rahmen interpretiert. Die im Vertrag formulierten Ziele bezogen sich allerdings genauso wie das Gebot über deren Berücksichtigung in allen Politikbereichen auf den Rechtskörper der „Gemeinschaft“, nicht dagegen auf die Mitgliedstaaten der Union. Dieses Problem bleibt mit dem Vertrag von Lissabon bestehen. Aus den Artikeln 178 bzw. 208 leitet sich keine *direkte* Verpflichtung zu PCD in Österreich ab. Es handelt sich um eine – allerdings bindende – Selbstverpflichtung der Gemeinschaft, die Querschnittsimplicationen ihrer Entwicklungspolitik zu beachten.

Abhängig vom jeweiligen Kohärenzverständnis kann das Gebot einer „Berücksichtigung“ bzw. des „Rechnung-Tragens“ entwicklungspolitischer Ziele bei der Politikverfolgung bereits als Gebot zu PCD verstanden werden oder nicht.

Die englische Version des Vertragstexts spricht analog zum deutschen „Rechnung tragen“ bzw. „berücksichtigen“ von „taking into account“ und die französische Version von „tenir compte“. Die Berücksichtigung von Zielen kann in diesem Kontext verschieden interpretiert werden: entweder als die bloße Kenntnisnahme von entwicklungspolitischen Zielformulierungen (allenfalls inklusive einer Überprüfung auf Widersprüche) oder als Rücksichtnahme (im Sinne eines schonenden Umgangs bzw. eines Entgegenkommens) gegenüber einer prioritär verstandenen Materie der Entwicklungspolitik.

Hoebink bezeichnet den Passus im EGV als „multi-interpretable“, also als vieldeutig (Hoebink 2004, 1). Die Schwäche des Kohärenzgebots wird aus folgender Frage offensichtlich: Worin könnte eigentlich ein Verstoß gegen dieses Gebot bestehen? Ein rechtlicher Verstoß – bei dem fehlendes Berücksichtigen oder Rechnung-Tragen nachweisbar ist – ist juristisch nicht fassbar. Artikel 208 von Lissabon (bzw. sein Vorgänger im EGV) ist daher weit davon entfernt, einen Imperativ über die Vermeidung von Widersprüchen anderer Politikbereiche mit den Zielen der Entwicklungspolitik (und damit ein Primat der entwicklungspolitischen Ziele gegenüber anderen politischen Interessen) zu verankern.

3.1.2. Der Europäische Konsens zur Entwicklung

Der Europäische Konsens zur Entwicklung („European Consensus on Development“ – ECD) ist eine gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission aus dem Jahr 2005 und formuliert erstmals eine gemeinsame europäische entwicklungspolitische Vision, deren Geltungsbereich sich auf die Gemeinschaft und die Mitgliedsländer gleichermaßen erstreckt.

Der ECD ist nicht Teil des EU-Rechts, sondern eine auf höchster Ebene verhandelte politisch-strategische Linie, die einen politischen Auftrag begründet. Sie gründet auf einer einschlägigen Schlussfolgerung des Rates der Europäischen Union und spricht ein klares Bekenntnis zu entwicklungspolitischer Kohärenz aus:

We reaffirm our commitment to promoting policy coherence for development, based upon ensuring that the EU shall take account of the objectives of development cooperation in all policies that it implements which are likely to affect developing countries, and that these policies support development objectives. (EU 2005a, 5)

Eine wichtige Erweiterung gegenüber dem Artikel 178 EGV ist die Betonung, dass alle Politiken der EU deren Entwicklungsziele unterstützen sollen. Die Mitgliedsländer werden zudem aufgefordert, die Gemeinschaft bei der Realisierung von PCD zu unterstützen. Die schwache Forderung nach „Berücksichtigung“ bzw. „Rechnung-Tragen“ wird damit präzisiert und erweitert. Kohärente Politik wird ausdrücklich als Beitrag der EU zur Erreichung der MDGs – welche im ECD, im Unterschied zum EGV, als Priorität der europäischen

Entwicklungszusammenarbeit verankert sind – verstanden. Ferner verpflichtet sich die EU im ECD, spezifische Verwaltungsmaßnahmen zur Umsetzung von PCD zu ergreifen:

To make this commitment a reality, the EU will strengthen policy coherence for development procedures, instruments and mechanisms at all levels, and secure adequate resources and share best practice to further these aims. This constitutes a substantial additional EU contribution to the achievement of the MDGs. (EU 2005b, 12)

Darüber hinaus wird im ECD ein Arbeitsprogramm zur Implementierung der Ratsbeschlüsse über PCD eingeleitet; mit dem Ziel, Handlungsprioritäten zu setzen, Verantwortlichkeitsbereiche zu klären und einen Zeitplan auszuarbeiten.

3.1.3. Rat der Europäischen Union

Den PCD-Commitments im Europäischen Entwicklungskonsens ging ein Beschluss des *Europäischen Rats für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen* (GAERC) vom Mai 2005 voraus, der den Beitrag der Europäischen Union zum Halbzeitbericht der UN Millenniumsentwicklungsziele behandelt. Die Außenminister der Mitgliedstaaten gingen in diesem Beschluss von entwicklungspolitisch historischer Bedeutung folgende Verpflichtung ein:

The EU recognises the importance of non-development policies for assisting developing countries in achieving the MDGs. Building on the existing Treaty obligation for the Community, the EU shall take account of the objectives of development cooperation in all policies that it implements which are likely to affect developing countries. The EU will make a specific effort to promote and enhance Policy Coherence for Development in the context of the Global Partnership for Development under MDG 8 and in support of the partner countries' own policies and in compliance with international obligations.

The EU is committed to the implementation of the objectives contained in the Commission's Communication on Policy Coherence for Development dealing with the areas of Trade, Environment, Security, Agriculture, Fisheries, Social dimension of globalisation, employment and decent work, Migration, Research and innovation, Information society, Transport and Energy, as well as Climate Change as listed in the Annex to these Council Conclusions. The **Council invites the Commission and the Member States to pursue its work on Policy Coherence for Development on the basis of the commitments contained in the Annex to these Conclusions.** The EU confirms its engagement to effectively deliver on these commitments against the background of the given MDG framework between now and 2015.

The Council will assess existing internal procedures, mechanisms and instruments to strengthen the effective integration of development concerns in its decision making procedures on non-development policies. In accordance with the December 2004 **Council Conclusion, the Council invites the Commission to further reinforce its existing instruments notably its Impact Assessment tool and consultations with developing countries during policy formulation,** and consider new ones when necessary in support of a strengthened Policy Coherence for Development. **The Council calls on EU Member States and the Commission to strengthen**

policy coherence for development procedures, instruments and mechanism and secure adequate resources in their respective administrations, looking at the best practices developed by some Member States. (EU 2005b, 9, Hervorhebung der Redaktion)

Dieser Beschluss ist grundsätzlich rechtsverbindlich, enthält allerdings für die Mitgliedstaaten keine über den EGV hinausreichende rechtliche Verpflichtung im Bereich PCD. Die Mitgliedsländer werden „aufgefordert“ ihre Kohärenzpolitik zu verstärken und dieser europäischen Agenda zuzuarbeiten. Der Annex des Ratsbeschlusses basiert auf einer Stellungnahme der Europäischen Kommission und umfasst eine Liste von Selbstverpflichtungen zu PCD in zwölf Prioritätsbereichen, welche auch für die Mitgliedstaaten Geltung haben (siehe Anhang – EU Commitments on Policy Coherence for Development).

Im Ratsbeschluss von 2005 wurde ferner eine Mitteilung der Kommission bestätigt, die für die Mitgliedstaaten ein Monitoring ihrer PCD-Performance und den Verfolg von Politikkohärenz in 12 spezifizierten Themenbereichen vorsieht.

Im Oktober 2006 beschloss der GAERC die Berücksichtigung von Entwicklungsangelegenheiten im Prozess der Entscheidungsfindung des Rats. In der entsprechenden Ratsschlussfolgerung wird der *Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten* (COREPER) zum zentralen Forum für die Sicherstellung von PCD anerkannt. Das vorsitzführende Ratsmitgliedsländ wird aufgefordert, „to do its utmost to ensure that development concerns are fully reflected across the policy spectrum at all relevant stages in the decision-making process“. Ferner wird ein „klarer Bezug“ auf PCD im Präsidentschaftsprogramm eingefordert und die Sichtung von PCD-relevanten Materien in den Planagenden des Rats angeregt.

Um die PCD-Agenda im Rat zu stärken, wird eine enge Zusammenarbeit des Ratspräsidenten, der Mitgliedstaaten, des Rats in seinen verschiedenen Zusammensetzungen, des Generalsekretariats des Rats sowie der Kommission befürwortet und ein entsprechender Kapazitätsaufbau empfohlen. Die Mitgliedsländer werden wiederum „aufgerufen“, durch effektivere Koordination in ihrer nationalen Politikgestaltung einen Beitrag zur Stärkung von PCD zu leisten (vgl. EU 2006a).

In einem Informationsmemorandum des Ratspräsidenten vom Jänner 2008, welches das Screening der Inhalte der slowenischen Ratspräsidentschaft und weiterer geplanten Agenden des Rats präsentiert, wird der Involvierung der Mitgliedsländer weiterer Nachdruck verliehen: „The coherence analysis is an instrument to create transparency and facilitate policy coherence first and foremost at national level“. (EU 2008b)

2009 betonte der GAERC angesichts der Wirtschafts- und Finanzkrise die Wichtigkeit von PCD und unterstrich die Bedeutung eines „whole-of-the-union“-Ansatzes, in dem alle Institutionen und Mechanismen der EU umfasst sind.

3.1.4. Europäischer Rat

Während das Konzept PCD in jüngster Zeit seitens der Europäischen Gemeinschaft besonders vorangetrieben und gefördert wurde, beschäftigte das Thema Politikkohärenz die EU in Form des Europäischen Rats – der Versammlung der Regierungs- und Staatschefs – seit mehr als einem Jahrzehnt. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats sind, ebenso wie der ECD, politisch gewichtige Stellungnahmen, nicht aber Beschlüsse im rechtlichen Sinn.

In einem politischen Sinn wird „Kohärenz“ bei den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats erstmals 1995 im Kontext der europäischen Nachbarschaftspolitik gegenüber den Mittelmeer-Anrainerstaaten verwendet: „An ambitious policy of cooperation to the south forms a counterpart to the policy of openness to the east and gives the European Union’s external action its geopolitical coherence“². Das Eintreten für eine kohärente Linie in der europäischen Nachbarschaftspolitik wiederholt sich in etlichen Ratstagungen. 1997 verwendet der Europäische Rat in Luxemburg das Konzept der „Drei C’s“ („Coordination, Complementarity, Coherence“) im Kontext eines Partnerschaftsabkommens mit Russland: „The European Union and its Member States will develop the coordination, coherence and complementarity of all aspects of their policy towards Russia“³.

Analog kommt das 3-C-Modell im Rahmen der Ratsschlussfolgerungen 1999 bei den Beziehungen zur Ukraine und 2000 gegenüber dem Westbalkan und dem Nahen Osten zur Anwendung.

Besonderes Interesse an Politikkohärenz dokumentierte der Europäische Rat in den Bereichen „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ („The Union must enhance its capacity to ensure that its external action is coherent and effective in all its aspects“, 1996, ähnl. 1999, 2001, 2005, 2006) und der Arbeitsmarkt- und Wettbewerbspolitik (1997, 2000, 2002, 2004, 2006, 2007, 2008). Starke Beachtung findet Kohärenz darüber hinaus in den Bereichen Migration, Umwelt, ziviler Krisenprävention, EU-Erweiterung und bei den Beziehungen zu internationalen Organisationen (namentlich zur NATO und den UN).

Kohärenz wird in den Schlussfolgerungen des Rats als ein Instrument verstanden, um strategische Ziele durch mehr Glaubwürdigkeit, bessere Operationalität und ein schlagkräftiges Auftreten nach außen („One Voice“) effektiver zu verfolgen.

Die Kohärenzperspektive auf *Entwicklung* kommt anfangs im Kontext des Umweltschutzes auf: „The IGC (Intergovernmental Conference, Anm.) will have to consider how to make environmental protection more effective and coherent at the level of the Union, with a view to a sustainable development.“ Kohärenz wird in den darauf folgenden Jahren besonders mit Bezug zur europäischen „Strategie für nachhaltige Entwicklung“ vorangetrieben. Der Ratsgipfel 2002 in Barcelona regt an, im Interesse der Förderung von nachhaltiger Entwicklung Verträglichkeitsprüfungen seiner Politiken zu veranlassen: „To promote sustainability, policy needs to become more coherent. In this context it is essential that ex-ante impact

2 Europäischer Rat in Cannes, 26. und 27. Juni 1995

3 Europäischer Rat in Köln, 3. und 4. Juni 1999

assessments of policies are performed“. Darüber hinaus sei sicherzustellen, „that the EU’s economic, social and environmental objectives are mutually supportive and that the EU effectively contributes to sustainable development at all levels“⁴.

Um den Friedensprozess afrikanischer Staaten zu befördern, bekräftigt der Europäische Rat die „kohärente und koordinierte“ Anwendung aller der EU zur Verfügung stehenden Instrumentarien wie „reconstruction, development and ESDP (European Security and Defence Policy, Anm.)“⁵.

2004 erhebt der Europäische Rat die Forderung, dass „[p]olicies which link migration, development cooperation and humanitarian assistance“ kohärent sein sollten⁶. Der Konnex Migration-Entwicklung bleibt auch in den Folgejahren ein wichtiges kohärenzrelevantes Thema im Europäischen Rat.

2005 wird das Ideal einer systematischen Kohärenz der *gesamten Governance* der EU ins Treffen geführt: „Promote coherence between all European Union policies and coherence between local, regional, national and global actions in order to enhance their contribution to sustainable development.“⁷

Im selben Jahr lanciert der Rat eine konkrete PCD-Agenda: „The European Council emphasised the importance of ensuring a coherent contribution of EC ODA to poverty eradication in all developing countries“. Der Rat plädiert für eine Stärkung von PCD „by making wider and more systematic use of existing mechanisms for consultation and impact assessment and procedures to screen all relevant policies for their impact on developing countries.“⁸

2008 betont der Europäische Rat noch einmal: „Concrete steps to improve the coherent integration of development objectives are to be continued, along the lines of EU’s Policy Coherence for Development commitments.“

Dabei wird ein Bezug zu den zwölf Themenbereichen des Arbeitsprogramms der Kommission hergestellt: „The EU will continue to improve policy coherence for development (PCD) in the twelve areas identified in 2005, ensuring furthermore that the PCD principles are part of the international agenda for the MDGs and aid effectiveness.“⁹

4 Europäischer Rat in Barcelona, 15. und 16. März 2002

5 Europäischer Rat in Brüssel, 12. und 13. Dezember 2003

6 Europäischer Rat in Brüssel, 4. und 5. November 2004

7 Europäischer Rat in Brüssel, 16. und 17. Juni 2005

8 Europäischer Rat in Brüssel, 15. und 16. Dezember 2005

9 Europäischer Rat in Brüssel, 19. und 20. Juni 2008

3.1.5. Europäische Kommission

Die Europäische Kommission ist bisher als eine der weltweit aktivsten Institutionen in der Förderung der PCD-Agenda aufgetreten. Im April 2005 veröffentlichte sie die Mitteilung „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung – Beschleunigung des Prozesses zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele“ und initiierte im selben Jahr ein *rollierendes Arbeitsprogramm*¹⁰ zu PCD, für das Kohärenzagenda in einer Auswahl an zwölf Prioritätsbereichen definiert wurden.

In einem 2007 veröffentlichten Arbeitspapier beschreibt die Kommission ihre Aufgabe im Bereich PCD und die Herausforderungen des Rats und des Parlaments:

Die Kommission verfügt über eine Reihe einschlägiger Mechanismen, darunter die dienststellenübergreifenden Konsultationen, das System der Folgenabschätzungen und vor allem die zur Förderung des PCD-Konzepts eingesetzte dienststellenübergreifende Arbeitsgruppe. Innerhalb des Rats wurden durch Maßnahmen des Vorsitzes zwar erhebliche Fortschritte erzielt, doch – wie von den Mitgliedstaaten hervorgehoben – wurde das PCD-Konzept bisher nicht in ausreichendem Maße im Rahmen der Entscheidungsfindung institutionalisiert. Im Europäischen Parlament setzt sich der Entwicklungsausschuss zunehmend für die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung ein und fördert sie durch die Erstellung von Berichten, die Vertretung entsprechender Standpunkte im Plenum und ähnliche Aktivitäten. (EU 2007, 4)

Die Kommission hat im Rahmen ihres PCD-Arbeitsprogramms bisher im Abstand von zwei Jahren zwei Fortschrittsberichte publiziert. Anlässlich der Vorlage des zweiten Kohärenzberichtes der EU im Jahr 2009 ließ die Kommission mit einer Strategieänderung aufhorchen: In Zukunft solle der „politische Fokus (...) auf einigen wenigen Schlüsselprioritäten liegen“. Diese PCD-Schlüsselprioritäten möge die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten im Rahmen eines weiteren Arbeitsprogramms festlegen. Die Kommission schlug vor, die Prioritäten in den Bereichen Klimawandel, Migration, Ernährungssicherheit, geistige Eigentumsrechte und Sicherheit zu setzen. Außerdem wird eine „Orientierungsgrundlage für ein ODA-Plus-Konzept“ in Aussicht gestellt, das auf die Schaffung von Rahmenbedingungen für eine Aufwertung entwicklungsrelevanter Non-ODA-Flüsse (Remittances, Investitionen etc.) abstellt.

Die Ankündigung einer Konzentration auf wenige Schwerpunktbereiche, welche zuvor die OECD von der EU-Kommission in einem Peer Review gefordert hatte, wurde von Teilen der Zivilgesellschaft (z. B. der europäischen NGDO-Dachorganisation Concord) und von manchen EU-ParlamentarierInnen kritisch aufgenommen.

¹⁰ Unter rollierender Planung ist eine Form der flexiblen, periodenorientierten Projektplanung zu verstehen, bei der die nächste Periode immer offen für Änderungen und Korrekturen bleibt.

3.1.6. Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament wurde zuletzt 2010 in Sachen PCD initiativ, als die Abgeordnete Franziska Keller einen Bericht zu PCD und dem vom Rat angeregten „ODA-Plus“-Konzept vorlegte. Sie fordert darin unter anderem klare Mandate für die Umsetzung von PCD, das Monitoring aller zwölf der ursprünglichen PCD-Bereiche sowie eine zentrale Beschwerdestelle wie den Europäischen Ombudsmann. Ferner problematisiert sie das vom Rat angeregte „ODA-Plus“-Konzept.

Keller weist darauf hin, dass Maßnahmen und Handlungen der EU, die die Prinzipien und Ziele der Entwicklungspolitik (gem. Artikel 208 des Vertrags von Lissabon) nicht respektieren, eine Verletzung der Vertragspflichtungen darstellen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die PCD-Agenda im Rahmen der Europäischen Union seit 2005 deutlich an Dynamik und Verbindlichkeit gewonnen hat. Eine Analyse der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats zeigt, dass Politikkohärenz seit Mitte der 1990er-Jahre ein (wenn auch häufig nicht entwicklungspolitisch motiviertes) Thema ist und sukzessive an Bedeutung gewonnen hat. Während dem Kohärenzgebot des EGV (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) dennoch über zehn Jahre hinweg wenig politisches Gewicht zukam, wurde die Agenda mit der Verabschiedung des Europäischen Konsenses über Entwicklung, den Beschlüssen des Rates aus 2005 und dem rollierenden Arbeitsprogramm der Kommission neu angekurbelt – mit dem entscheidenden Vorteil, sich auf den Rechtscharakter des EGV-Kohärenzpassus berufen zu können. Dieser Kohärenzpassus blieb vom Änderungsvertrag von Lissabon unberührt und wurde insofern bestätigt.

Der Anspruch der Europäischen Entscheidungsträger ist ausdrücklich, die EU-Mitgliedsländer in die PCD-Agenda zu involvieren, um die Kohärenz europäischer Politiken insgesamt zu stärken. Dieser Ansatz wurde durch das Bekenntnis zu einem „whole-of-the-union“-Zugang jüngst unterstrichen.

Der Jahresbericht des rollierenden Arbeitsprogramms der Kommission, welcher einen Überblick über die PCD-Fortschritte der Mitgliedsländer in 12 Policy-Bereichen gibt, erscheint – wenn auch von der EZA-Verwaltung als mühsame Pflichtübung abgehandelt – zumindest dazu geeignet, die Sensibilität für die PCD-Agenda in den Mitgliedstaaten zu erhöhen. Wenn es gelingt, sich von der Beliebigkeit der Themenbeiträge vieler Länder und der zahnlosen Ergebnisaufbereitung zu entfernen, hat der PCD-Ergebnisbericht der Kommission das Potenzial, einen wirkungsvollen Politikprozess in Gang zu setzen und den Boden für PCD-relevante Reformen in den Mitgliedsländern zu bereiten.

3.2. Bekenntnisse im multilateralen Rahmen

Über die Europäische Union hinaus existieren auch im multilateralen Rahmen Bekenntnisse zu PCD. Diese haben jedoch einen deutlich unverbindlicheren Charakter als die Beschlüsse und Programme der EU.

Der OECD-Ministerrat verabschiedete 2008 eine Erklärung, in welcher die Fachminister der OECD-Länder ein „starkes Bekenntnis“ zu PCD ablegten:

We resolve to continue our efforts to ensure that development concerns are taken into account across relevant policies inter alia through improved impact analyses and better policy coordination both at country level and within the OECD, taking into account in particular the impact on the international development objectives of our environmental, agricultural, fisheries, economic and financial policies, as well as our policies in the areas of trade, migration, security, energy, science and technology. (OECD 2008d)

Es handelt sich dabei um eine politische Willenserklärung ohne Rechtscharakter. Der Text orientiert sich am EGV, aus welchem die Diktion des „taking into account“ übernommen wurde. Statt von Entwicklungszielen ist in der Ministerdeklaration interessanterweise von „Entwicklungsanliegen“ die Rede. Dieser Ausdruck erscheint einerseits breiter, andererseits unverbindlicher. Anerkennenswert ist der Bezug auf Wirkungsanalyse und Politikkoordination.

Häufig wird auch das achte *UN-Millenniumsentwicklungsziel* – der Aufbau einer „globalen Partnerschaft für Entwicklung“ – im Zusammenhang mit PCD genannt. Die Teilziele dieses MDG beinhalten die Schaffung eines entwicklungsfreundlichen Handels- und Finanzsystems, Schuldenstreichungen, ODA-Erhöhungen sowie zoll- und quotenfreien Zugang zu Märkten der Geberländer für die Produkte aus Least Developed Countries (LDCs) und die besondere Berücksichtigung der Bedürfnisse armer Binnen- und Inselstaaten. Ähnlich wie der „Monterrey Consensus“ über Entwicklungsfinanzierung spricht MDG 8 damit die sogenannten „systemischen Fragen“ der internationalen Entwicklung an. Gleichermaßen ergeben sich jedoch auch aus den anderen MDGs übergreifende Verpflichtungen für zahlreiche Politikfelder.

Das beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen angesiedelte zweijährig tagende „Development Cooperation Forum“ (DCF) ist als internationale Plattform zur Diskussion von PCD mandatiert und nimmt diese Aufgabe seit dem Symposium 2009 in Wien wahr. Im DCF wird einem sehr breiten Kohärenzansatz Rechnung getragen und der Schwerpunkt stark auf vertikale PCD – also Harmonisierung verschiedener Entscheidungsebenen – gesetzt (vgl. Kapitel 1 – Begriffsbestimmung PCD).

Gesamt gesehen ist das politische Commitment zu PCD in den verschiedenen internationalen Gremien hoch und die Bedeutung – gemessen an der Berücksichtigung der Terminologie in internationalen Dokumenten – nimmt zu. Entwicklungspolitik wird immer mehr als Querschnittsaufgabe verstanden und die Verantwortung aller Politikbereiche für die Erfüllung der MDGs hervorgehoben. PCD ist zur Schwerpunktagenda in der OECD und der Europäischen Kommission avanciert; darüber hinaus berufen sich immer mehr internationale Nichtregierungsorganisationen auf das Konzept.

Wie die OECD in ihrem Grundlagenpapier „Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice“ (OECD 2005b, 31) mit Blick auf die MDGs analysiert, besteht jedoch ein Umsetzungsproblem mit internationalen Bekenntnissen: „Heads of state sign up to the MDGs and further international commitments, but they often face political constraints on ratification and implementation“.

Internationale Beschlüsse dienen daher oft nur dem thematischen Agenda-Setting und als Legitimationsgrundlage für nationale Politikgestaltung. Guido Ashoff gibt zu bedenken, dass die „übergeordneten Entwicklungsziele, wie sie beispielsweise in der Millennium Deklaration formuliert oder bekräftigt wurden, [...] nicht soweit ausformuliert und operationalisiert [sind], dass sich daraus bereits in jedem Falle genaue entwicklungspolitische Handlungsanweisungen oder gar präzise Kohärenzforderungen an andere Politiken ableiten ließen.“ (Ashoff 2005, 40) Die internationalen Beschlüsse müssen also, um in reale Politik umgesetzt zu werden, bis in die Gesetzgebung und in die Politiken von Nationalstaaten „sickern“.

4. POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT IN ÖSTERREICH

4.1. Das „Kohärenzgebot“ im Entwicklungszusammenarbeitsgesetz

Anders als etwa in Deutschland ist in Österreich die Entwicklungspolitik gesetzlich verankert und reglementiert. Die rechtliche Grundlage für die Österreichische Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit stellt das 2003 novellierte Entwicklungszusammenarbeitsgesetz (EZA-G) dar, mit dessen Vollziehung (mit Ausnahme weniger Paragraphen) der Außenminister betraut ist. Das EZA-G hat bei genauer Betrachtung einen durchaus beachtlichen PCD-Bezug.

Erstens dehnt das Gesetz den Geltungsbereich der Entwicklungspolitik weit über die Grenzen der Entwicklungszusammenarbeit und des außenpolitischen Ressorts aus. In § 1 (2) kommt eine geradezu usurpatorische Definition von Entwicklungspolitik zur Anwendung, wenn sämtliche Maßnahmen des Bundes, die Entwicklungsländer positiv oder negativ berühren können, zur Sache der Entwicklungspolitik erklärt werden:

§ 1 (2) Entwicklungspolitik hat alle Maßnahmen des Bundes zu umfassen, die geeignet sind, die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer zu fördern oder eine Beeinträchtigung dieser Entwicklung hintanzuhalten; sie umfasst insbesondere die Entwicklungszusammenarbeit.

Dieser Passus ist keine Definition, sondern eine Norm: Entwicklungspolitik hat alle entwicklungsrelevanten Maßnahmen des Bundes zu umfassen. Das Konzept von Entwicklungspolitik ist mit dieser Vorgabe sicherlich überstrapaziert, schließlich ließe sich bei einer Unzahl an Maßnahmen aus den unterschiedlichsten Sachgebieten plausibilisieren, dass sie unter bestimmten Vorzeichen auf die Wirtschaft von Entwicklungsländern stimulierend wirken.

§ 28 EZA-G stellt einschränkend fest, dass „die Zuständigkeit des jeweiligen Bundesministers für Angelegenheiten, die auch Entwicklungszusammenarbeit darstellen können, abgesehen von der Kompetenz des Bundesministers für auswärtige Angelegenheiten für Entwicklungszusammenarbeit und für die Koordination der internationalen Entwicklungspolitik, vom vorliegenden Gesetz unberührt“ bleibt. Kryptisch bleibt damit der in § 1 Abs. 2 nicht näher spezifizierte Begriff des „Umfassens“, da eine personelle Zuständigkeit durch den Schlussparagraphen ausgeschlossen wird. Auch der Begriff der „Maßnahmen“ in § 1 Abs. 2 hat eine problematische Unschärfe, da mit „Maßnahmen“ die Gesamtheit der Bundesgesetze, Rechtsakte, der internationalen Verträge als auch der Realakte der Bundesbehörden gemeint sein könnte – aber auch weniger.

Im Übrigen erscheint es mehr der Logik des Föderalismus als einer Sachlogik geschuldet, dass Entwicklungspolitik gem. § 1 Abs. 2 ausschließlich die Maßnahmen des Bundes und nicht die aller Gebietskörperschaften umfassen soll. Korrespondierende Ländergesetze existieren bislang nicht.

Nachdem das EZA-G die Ziele der österreichischen Entwicklungspolitik (Armutsbekämpfung, Entwicklungs- und Wirtschaftsförderung, Friedenssicherung und Good Governance sowie die Erhaltung der Umwelt) sowie deren Prinzipien (Ownership, Anpassung der Projekte an Kultur und Gesellschaft, Geschlechtergleichstellung, Berücksichtigung der Bedürfnisse von Kindern und Menschen mit Behinderung) definiert, folgt ein Passus, welcher im Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik wiederholt als „Kohärenzgebot“ bezeichnet wurde:

§ 1 (5) Der Bund berücksichtigt die Ziele und Prinzipien der Entwicklungspolitik bei den von ihm verfolgten Politikbereichen, welche die Entwicklungsländer berühren können.

Dieser Absatz lehnt sich eng an Artikel 178 des Vertrags von Maastricht an und nahm gewissermaßen die Novellierung dieses Passus durch den Vertrag von Lissabon als Selbstverpflichtung vorweg. Der allgemeinverbindliche Charakter des § 1 Abs. 5 erinnert eher an eine Staatszielbestimmung als an einen Paragrafen eines Einfachgesetzes. Tatsächlich wäre ein Kohärenzgebot wohl (gemeinsam mit einem Bekenntnis zu den Millenniumsentwicklungszielen der UN) in der österreichischen Bundesverfassung besser aufgehoben als im EZA-G.

Die legislative Regelung von PCD in Österreich ist vor allem dahingehend problematisch, dass einerseits ein Gebot zu Kohärenz formuliert wird, andererseits aber die Adressaten des Gebots – die Fachminister nicht-entwicklungspolitischer Ressorts – gesetzlich andere Kernaufgaben als Entwicklungspolitik verfolgen. Obwohl die entwicklungspolitische Koordination dem Außenministerium unterliegt, sind die nicht-entwicklungspolitischen Ministerien dazu verpflichtet, den Einklang der von ihnen verantworteten Maßnahmen mit § 1 Abs. 5 EZA-G herzustellen. Für eine Inkohärenz wäre also der jeweilige Fachminister verantwortlich. Andererseits liegt es in der Zuständigkeit des Außenressorts „to monitor and ensure compliance since the responsibility for enforcing the Act and hence the coherence clause rests with the MFA“, wie die OECD im Peer Review 2004 erklärt. Mit diesem Auseinanderfallen von Sachverantwortung und Vollzugszuständigkeit erscheint die Operationalität der bestehenden Regelung zweifelhaft. Eine sinnvolle Kompetenzabgrenzung und Arbeitsteilung bei der Umsetzung von § 1 Abs. 5 erscheint geboten und muss in einer entsprechenden Anpassung des Bundesministeriengesetzes bestehen.

In ihrem *Peer Review* aus 2004 würdigte die OECD die rechtliche Verankerung des PCD-Bekenntnisses in Österreich als „bemerkenswert“. Bundesministerin a.D. Benita Ferrero-Waldner beurteilte die Novellierung des EZA-G hinsichtlich PCD als „Durchbruch“, insofern als „Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit nicht nur von meinem Ressort erbracht werden. Die Sicherstellung der Kohärenz unserer Leistungen wurde mehrfach sowohl seitens der OECD, als auch von NGOs gefordert“. (BMeiA 2001)

Problematisch ist die Form der gesetzlichen Verankerung, denn § 1 Abs. 5 weist die gleiche Schwäche wie Artikel 178 des Vertrags von Maastricht auf: ein mehrdeutiges, schwaches Wording.

Der Auslegungsspielraum des Artikels ist groß und in der Minimalauslegung ist der Artikel de facto folgenlos. Ein Rechtsverstoß gegen § 1 Abs. 5 erscheint unmöglich, da selbst beim Verfolg inkohärenter Maßnahmen argumentiert werden kann, dass die Ziele der Entwicklungspolitik berücksichtigt wurden, wenn diesen auch nicht Rechnung getragen werden konnte. Unter der „Berücksichtigung“ von Zielen kann semantisch deren bloße Kenntnisnahme genauso verstanden werden, wie die Ausrichtung an ihnen. Aus dem Gebot der Zielberücksichtigung leitet sich daher kein Verbot ab, jene Maßnahmen zu verfolgen, die mit diesen Zielen nicht harmonieren.

4.1.1. Das „Kohärenzgebot“ in der Minimalauslegung

Ein Gebot über die bloße Kenntnisnahme von entwicklungspolitischen Zielen kann nur in all jenen Fällen kohärenzförderlich sein, wo Maßnahmenalternativen zur Wahl stehen, die es erlauben, entwicklungspolitische und nicht-entwicklungspolitische Ziele *gleichermaßen* einzulösen. Das Gebot der Kenntnisnahme wird in diesen Fällen dazu führen, dass tendenziell jenen Maßnahmen der Vorrang gegeben wird, die mit allen Zielsetzungen kompatibel sind – sofern die nicht-entwicklungspolitische Zielerfüllung durch die entwicklungspolitischen nicht beeinträchtigt wird. In anderen Worten: Das Gebot einer Kenntnisnahme ist geeignet, bei Maßnahmenalternativen zur Entscheidung für *Win-Win-Lösungen* zu führen.

In diesem Sinne scheint der PCD-Auftrag in der österreichischen Verwaltung auch verstanden zu werden: Richtlinien und Dreijahresprogramm sprechen in erster Linie davon, „Synergien“ zwischen den Ministerien nutzbar machen zu wollen. Aus der bescheidenen Erklärung von Außenministerin Ursula Plassnik und Staatssekretär Hans Winkler in der Fortschreibung des Dreijahresprogramms 2007-2009, dass sie „die *Möglichkeiten* anderer Politikbereiche *ausloten* [wollen], um zur Entwicklung unserer Partnerländer beizutragen“ (BMeiA 2007) spricht eine diplomatische Vorsicht, die eine Vermittlung konfrontativer Standpunkte abseits von *Win-Win-Lösungen* schwer vorstellbar erscheinen lässt.

Die große Herausforderung einer der entwicklungspolitischen Kohärenz verpflichteten Politik besteht tatsächlich jedoch darin, Verfahren für jene Fälle zu entwickeln, in denen keine *Win-Win-Lösungen* erzielbar sind, weil Interessen gegeneinander stehen. Die OECD formuliert diesbezüglich etwas verklausuliert: „In an environment with competing, contradictory demands, strong lobbies, and hard budget constraints, politicians see few incentives to take difficult decisions“. (OECD 2005b, 32) Dort also, wo an die Stelle von *Win-Win-Lösungen* „schwierige Entscheidungen“ treten, gerät PCD zur politisch heiklen Aufgabe – einerseits, weil die Anreize für Regierungsmitglieder gering sind, sich zugunsten entwicklungspolitischer Materien zu exponieren, für die wenig politischer Rückhalt besteht und die mitunter kaum Interesse der Öffentlichkeit genießen. Andererseits, weil eine eindeutige politische Zielhierarchie fehlt. Paul Hoebinks Studie zur Kohärenz der EU zitiert den Leiter der EU-Hilfsagentur mit dem Satz: „Fundamentally, it comes down to this: it is essentially impossible to coordinate in the absence of a common goal“. (EUHES 2007, 35) Diese Bemerkung trifft das Grundproblem der Politikinkohärenz sehr genau. Ruth Levine, Expertin des „Center for Global Development“, beschreibt die Genese von Politikinkohärenz analog: „Many

constituencies [of policies] wield influence and so when their interests do not align, politicians and political institutions often respond with a set of policies that can act at cross purposes". (Levine 2007)

In seinem Forschungspapier zu PCD stellt Ashoff (2005, 2) fest, dass es „keine vorab definierte Hierarchie der verschiedenen übergeordneten Ziele“ gibt. Er folgert daraus die Notwendigkeit, „die jeweiligen Zielsysteme auszuformulieren und im konkreten Fall einen inhaltlichen und politischen Konsens über die Prioritäten herzustellen“. (ebd.)

In der Praxis des Politikvollzugs wäre dann also abzuwägen, ob eine Maßnahme im Interesse einer Klientel (einer Arbeitnehmergruppe, einer Wirtschaftsbranche, der SteuerzahlerInnen, KonsumentInnen etc.) gegen das Interesse entwicklungspolitischer Ziele vertretbar ist. Sollen beispielsweise Exportsubventionen für die heimische Zuckerwirtschaft um den Preis aufrechterhalten werden, dass sie den internationalen Wettbewerb zulasten des Zuckereports von Entwicklungsländern verzerren? Oder sollen sie abgeschafft bzw. reduziert werden, um den Preis, dass dadurch heimische Arbeitsplätze in der Raffinationsindustrie und der Zuckerrübenwirtschaft gefährdet sind? Die Entscheidung über die Vertretbarkeit von Maßnahmen kann nur dann rational erfolgen, wenn einerseits die Ergebnisse der Maßnahmen abschätzbar sind und wenn andererseits klar ist, welchen Interessensansprüchen prioritär Rechnung zu tragen ist. Dies ist in der gegenwärtigen rechtlichen Situation nicht der Fall. Das schwache Kohärenzgebot führt dazu, dass politische Prioritäten unklar bleiben, da entwicklungspolitische Ziele mit anderen Zielen quasi gleichrangig gegenüberstehen oder deren Rangverhältnis diffus ist. Die unklare Zielhierarchie lädt ein, den Ermessensspielraum einzelner Entscheidungsträger im Politikvollzug groß zu halten und „fallspezifische“, „anlassbezogene“ Entscheidungen zu favorisieren. Der damit eingeräumte Handlungsspielraum des Politikvollzugs liegt letztlich in einer *Tabuisierung der politischen Zielhierarchie* begründet und generiert unberechenbare und inkohärente Politikresultate. Ein Plädoyer für Kohärenz muss deshalb ein Plädoyer für die Offenlegung der relevanten politischen Zielvorstellungen und für deren strukturierte Hierarchisierung sein. Dabei ist entscheidend, dass offizielle Zielhierarchien realistisch sind, um nicht durch informelle Agenden unterminiert zu werden.

4.1.2. Die rechtliche Verankerung von Policy Coherence Development in anderen EU-Staaten

Die Europäische Kommission listet in ihrem Arbeitspapier „EU Report on Policy Coherence for Development“ (EC 2007) sieben Mitgliedsländer, die in ihrer nationalen Gesetzgebung eine rechtliche Grundlage für PCD geschaffen haben. Neben Österreich ist das laut Kommission außerdem bei Finnland, Frankreich, Luxemburg, Rumänien, Spanien und Großbritannien der Fall.

Eine Betrachtung der relevanten Gesetzgebungen dieser Länder präsentiert ein inhomogenes Bild:

Finnland hat PCD im Rahmen des Bundeshaushaltsplans verankert. In einer informellen Übersetzung des finnischen Außenministeriums lautet der Passus: „According to the year 2004 Development Policy Programme and the year 2007 Government Programme the

coherence of development policy is strengthened in different policy areas. The implementation of the coherence objective will be assessed by following the co-operation between different ministries and authorities and by the fact whether coherence has been included in the policy programmes of the government and Finnish positions". (Finnland 2007, 9)

Das Parlament von **Frankreich** verabschiedete in seinem Bundeshaushaltsplan („Loi de Finances“) von 2007 eine Reihe von „Finanzgesetzprojekten“. Im „allgemeinen Anhang“ dieser budgetrelevanten Finanzgesetzprojekte findet sich unter dem Konvolut „Querschnittspolitik“ („Politique transversale“) ein umfangreiches Dokument zu ressortübergreifenden entwicklungspolitischen Anstrengungen. Unter dem Abschnitt „Die Kohärenz der Politiken zugunsten der Entwicklungsländer“ steht dort zu lesen:

„La cohérence des politiques en faveur du développement est une exigence de gestion publique de plus en plus prégnante, qui conditionne l'efficacité de l'aide bilatérale et en faveur de laquelle le Conseil de l'Union européenne s'est fortement engagé“. (MINEFI 2007, 13)

Bei der Erklärung handelt es sich um ein unverbindlich gehaltenes Bekenntnis zur Bedeutung von PCD. Eine weitergehende Selbstverpflichtung zu PCD kommt darin nicht zum Ausdruck. Besondere Erwähnung findet im PCD-Kapitel des Dokuments die französische Handelspolitik; ferner wird die steuerliche Absetzbarkeit von Spenden für Entwicklungszwecke als Schritt in die Richtung einer entwicklungsfreundlichen Politik eingeschätzt.

Die OECD beurteilt das französische Dokument zur Kohärenz in ihrem Peer Review insgesamt skeptisch: „The 2008 cross-cutting policy document may refer explicitly to policy coherence but it is a technical document which carries little political weight“. (OECD 2008, 33)

Luxemburg scheint zu Unrecht in der EC-Liste jener Länder auf, die eine Rechtsgrundlage für PCD geschaffen haben, denn weder das luxemburgische EZA-Gesetz von 1996 noch das „großherzogliche Reglement“ über die Zusammensetzung und Arbeitsweise des interministeriellen entwicklungspolitischen Komitees enthalten ein Kohärenzgebot.

Luxemburg steht ein interministerielles Komitee zur Verfügung, das sich aus VertreterInnen aller Ressorts unter der Leitung des Entwicklungsressorts zusammensetzt und das in einem Zwei-Monats-Rhythmus zusammentrifft. Das Mandat des Komitees erschöpft sich darin, dem für Entwicklungspolitik zuständigen Minister seine Ansichten über eine Anzahl entwicklungspolitisch relevanter Sachgebiete zu Gehör zu bringen: „Le comité interministériel donne son avis ...“ (vgl. Ministre d'Etat. Großherzogtum Luxemburg 1996). Das Komitee bringt Stellungnahmen und Vorschläge ein, welche protokollarisch dokumentiert werden und keinen rechtsverbindlichen Charakter haben.

Spanien hat in seinem Gesetz über Internationale Entwicklungszusammenarbeit von 1998 einen eigenen expliziten Kohärenzartikel:

Artículo 4. Principio de coherencia.

Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo. (Königreich Spanien 1998)

Das Kohärenzprinzip des Spanischen EZA-Gesetzes ähnelt dem österreichischen Kohärenzgebot stark. Insbesondere sticht die Parallele eines inhaltlich mehrdeutigen Schlüsselwortes ins Auge: Wo in § 1 Abs. 5 EZA-G unpräzise von „berücksichtigen“ gesprochen wird, kommt im spanischen Pendant das heikle „informar“ zur Anwendung. Die beiden Begriffe können durchaus als gleichbedeutend angesehen werden; sie weisen nur eine entgegengesetzte semantische Handlungsrichtung auf: Während es im spanischen Fall tendenziell eine informationelle „Bringschuld“ der entwicklungspolitischen Instanz gibt, ist im österreichischen Fall eher eine „Holschuld“ der anderen Politikbereiche begründet.

Das Parlament von **Großbritannien** hat 2006 den *International Development Reporting And Transparency Act* verabschiedet, der eine Berichtspflicht des entwicklungspolitischen Staatssekretärs über PCD begründet:

5. Policy coherence and Millennium Development Goal 8
- (1) The Secretary of State shall include in each annual report such general or specific observations as he thinks appropriate on the effects of policies and programmes pursued by Government departments on
 - (a) the promotion of sustainable development in countries outside the United Kingdom,
 - (b) the reduction of poverty in such countries.
 - (2) Such observations are to include observations on the pursuit of Millennium Development Goal 8
- (Vereinigtes Königreich 2006, 3)

Eine über die reine Berichterstattung hinausgehende Verpflichtung zu PCD findet sich im britischen Gesetz nicht. Eine Eigenheit am britischen Entwicklungsgesetz ist der Verzicht auf die Nennung einer konkreten Gruppe von Empfängerländern.

Der PCD-Bezug im **rumänischen** „Regierungsbeschluss über die nationale Strategie über internationale Entwicklungszusammenarbeit“, welcher im Kommissionspapier Erwähnung findet, konnte nicht verifiziert werden.

Die **Zusammenstellung** der verschiedenen legistischen Bezüge auf PCD lässt zwei interessante **Schlussfolgerungen** zu:

Erstens hat sich Österreich mit seiner PCD-Gesetzgebung im europäischen Vergleich positiv exponiert und ist mit der Rechtsverbindlichkeit von PCD weiter als die meisten anderen Staaten gegangen. Zweitens jedoch ist die Gruppe jener Staaten mit einer legistischen Verankerung von PCD *nicht* mit jener Gruppe an Staaten kongruent, bei der die OECD den größten PCD-Fortschritt feststellt (Niederlande, Schweden, Norwegen). Dies bedeutet, dass ein PCD-Bezug im Gesetz kein hinreichendes Kriterium für den Vollzug kohärenter Politiken ist. In ihrem jüngsten Bericht über PCD kommt die OECD zu dem Schluss: „The peer reviews report that countries including Spain and Austria, have taken the approach of including PCD as part of the country’s legal framework. This may provide a mechanism for stakeholders to hold governments accountable, but is no guarantee that progress towards PCD will be achieved. In marked contrast, and after some deliberation, Germany has decided

not to establish a legal framework for PCD, but has opted instead to produce a coherence agenda with associated time-bound measures to foster progress on PCD". (OECD 2008,15)

Relevanter als die Rechtsgrundlage scheint die Verwaltungspraxis und das politische Commitment bzw. das Ausmaß an Diskrepanz zwischen politischem Bekenntnis und Follow-Up zu sein.

4.2. Politische Bekenntnisse zu Policy Coherence for Development in Österreich

Das höchste nationale politische Commitment zu PCD findet sich in den Regierungsprogrammen der Bundesregierung unter Alfred Gusenbauer („Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode“), in welchem die Bundesregierung erklärte, „sich für die Stärkung der Kohärenz in der Entwicklungspolitik in allen ihren Tätigkeitsbereichen“ einzusetzen und der Bundesregierung unter Werner Faymann („Regierungsprogramm für die XIV. Gesetzgebungsperiode“), in welchem die Regierung deklarierte, dass „entwicklungspolitische Nachhaltigkeit und Kohärenz (...) in allen Politikbereichen als Zielvorgabe anerkannt werden [muss]“.

Regierungsprogramme sind die offizielle Arbeitsgrundlage einer Bundesregierung. Sie definieren Schwerpunkte und Zielsetzungen der Regierungsarbeit und stellen damit einen Maßstab dar, an dem der Erfolg der Regierungsarbeit zu messen ist. Es handelt sich dabei um keine rechtsverbindlichen Dokumente, sondern politische Absichtserklärungen, die vorverhandelte Kompromisspositionen zwischen den Regierungspartnern wiedergeben.

Im Kohärenzkapitel des OECD Peer Reviews von 2004 wurde die „*österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung*“ als politisches Commitment prominent abgehandelt. In diesem Dokument wird ein „Leitbild für ein nachhaltiges Österreich“ entworfen, das maßgeblich der langfristigen Sicherung der Qualität des Lebensraums und des Wirtschaftsstandorts Österreich verpflichtet ist und sich, in Anlehnung an den Brundtland-Report, zu einer umweltverträglichen, generationengerechten Ressourcennutzung bekennt.

Die Ausarbeitung und Koordinierung der Strategie liegt im Verantwortungsbereich des Landwirtschaftsministeriums, welches gemeinsam mit den Sozialpartnern das „Komitee für ein Nachhaltiges Österreich“ personell beschickt. Unter der Regie des Landwirtschaftsministeriums wird die Umsetzung der Strategie vom Komitee, einem Expertenpanel und dem „Österreichischen Rat für Nachhaltige Entwicklung“ verfolgt. Ferner sind Berichtspflichten gegenüber der Bundesregierung und dem Parlament vorgesehen.

Im Abschnitt „Globale Verantwortung“ zielt die Nachhaltigkeitsstrategie darauf ab „eine Weltwirtschaft [zu] entwickeln, die eine intakte Umwelt und soziale Gerechtigkeit garantiert“ (Leitziel 17). Insbesondere wird dabei die Verankerung und Berücksichtigung von Umweltaspekten in der Entwicklungszusammenarbeit forciert. Aus entwicklungspolitischer Perspektive kann die Verflechtung dieser Agenden durchaus als problematisch angesehen werden, da

Interessenskonflikte zwischen der Bewahrung globaler öffentlicher Güter und dem Fortschritt der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in Entwicklungsländern bestehen können.

Das Strategiepapier bekennt sich an mehreren Stellen zu Politikkohärenz. Es bekennt sich allerdings nirgendwo explizit zu PCD, sondern häufig (implizit) zu *Kohärenz im Interesse der ökologischen Nachhaltigkeit*. Die stärkste Koppelung von Kohärenz mit entwicklungspolitischen Zielen erfolgt in der etwas kryptischen Erklärung: „Österreich wird die Ziele der ‚Millenniums-Deklaration‘ der Vereinten Nationen auch weiterhin international unterstützen, auch innerösterreichisch soll die Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikbereichen verbessert werden.“ Hier stehen Politikkohärenz und Entwicklung inhaltlich lose nebeneinander.

Die Wahl der Indikatoren für die Zielsetzungen der „globalen Verantwortung“ in der Nachhaltigkeitsstrategie umfasst neben den klassischen Maßen wie dem Human Development Index oder dem Anteil der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationalprodukt (ODA/BNE) auch das Volumen öffentlich exportfinanzierter Umweltprojekte und den Anteil der Umwelttechnologieexporte am Gesamtaußenhandel. Dagegen kommen keine mit PCD assoziierten Maße zur Anwendung (wie z. B.: der Grad der Marktöffnung für Güter aus Entwicklungsländern, das Volumen von handelsverzerrenden Beihilfen, die Entwicklungsfreundlichkeit des Vergaberechts, das Volumen der entwicklungsförderlichen Investitionstätigkeit in Entwicklungsländern, die Freizügigkeit der Migrationsgesetzgebung usw.).

Das Strategiepapier erkennt Politikkohärenz als Verwaltungsherausforderung an, es stellt jedoch nicht den essentiellen entwicklungspolitischen Bezug her und hat insofern geringe entwicklungspolitische Relevanz.

Es ist aus diesem Grund zu begrüßen, wenn das BMeiA in der Fortschreibung des Dreijahresprogramms 2009-2012 ein gesamtstaatliches entwicklungspolitisches Planungsinstrument mit mehrjähriger Gültigkeit („Weißbuch“) in Aussicht stellt. Es ist allerdings *dringend* darauf hinzuweisen, dass dieses Planungsinstrument nicht nur „alle relevanten Akteure mit ODA-fähigen Aktivitäten zu einer gemeinsamen Vorgangsweise“ vereinen soll, sondern alle relevanten Akteure umfassen muss, gleichgültig, ob diese an der Generierung von „Official Development Assistance“ beteiligt sind.

4.3. Österreichs „Commitment to Development“

4.3.1. Der Index

Seit 2003 wird vom *Center for Global Development* (CGD), einem US-amerikanischen entwicklungspolitischen *Think Tank*, jährlich der „Commitment to Development Index“ (CDI) erhoben und im Washingtoner Magazin *Foreign Policy* publiziert.

Der CDI gilt als ein Indikator für die „Entwicklungsfreundlichkeit“ der Politiken von OECD-Ländern und wird sowohl als Näherungswert für die Quantifizierung von PCD als auch als numerischer Indikator für das achte Millenniumsentwicklungsziel ins Treffen geführt (vgl. Sawada et. al. 2004, 6). Laut Einschätzung einer der Autoren ist der CDI ein Mittel, „to capture the indisputable fact that the impacts of wealthy countries (...) come not just from development aid and philanthropic good works, but also from their economic policies, with trade and investment being among the most important.“ (Levine 2007)

Die OECD anerkennt den CDI als einen der „most sophisticated attempts so far“, wenn es darum geht, die über Entwicklungszusammenarbeit hinausgehenden Beiträge von Industrieländern zu globaler Entwicklung zu vergleichen (OECD 2005b, 133). Sie würdigt den Index als ein Mittel, „to raise public awareness of issues that are related to the OECD’s horizontal project on policy coherence for development.“ (OECD 2003, 3)

Der CDI ist von dem Gedanken getragen, dass öffentliche Entwicklungszusammenarbeit nur eines von mehreren Kriterien für die Entwicklungsfreundlichkeit von Politik ist. Er misst dementsprechend entwicklungsrelevante Leistungen von 22 OECD-Ländern in insgesamt sieben Politikbereichen:

- Entwicklungspolitik,
- Handelspolitik,
- Investitionspolitik,
- Migrationspolitik,
- Umweltpolitik,
- Sicherheitspolitik und
- Technologiepolitik.

Das CGD greift bei der Auswertung auf anerkannte Datenquellen zurück und stellt die kalkulierten Messwerte in Form eines Länderrankings dar.

Die Messung des „Commitment to Development“ durch das CGD verfolgt einen qualitativ anderen Ansatz als die Messung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) durch die OECD: Dreht sich die ODA-Statistik um die Frage, ob die Entwicklung der Empfängerländer *Hauptmotiv* hinter einer Leistung ist (OECD 2008c), ist beim CDI von Interesse, ob die Entwicklung der Empfängerländer aus wissenschaftlicher Sicht eine *plausible Folge* der Leistung ist. Maßnahmen, deren vorrangige Intention es ist, die Wirtschaftsentwicklung des

Geberlands zu fördern, fallen per definitionem aus dem ODA-Konzept, während diese im CDI ohne weiteres Berücksichtigung finden können, sofern ein positiver Entwicklungseffekt für Entwicklungsländer plausibilisierbar ist. Auch die Finanzierung sogenannter „globaler öffentlicher Güter“ ist im Rahmen der ODA nur begrenzt anrechenbar, während diesen Kosten im CDI großes Gewicht eingeräumt wird.

Ebenso wie im ODA-Konzept misst der CDI nur den Input von Leistungen und es wird ähnlich wie bei der sogenannten „ODA-Quote“ im CDI das Policy Commitment einer Regierung in ein Verhältnis zu dessen Ressourcen (z. B. dem Sozialprodukt) gesetzt, um eine Bewertung der Anstrengungen bzw. des Engagements zu ermöglichen.

Grundlage für die Abschätzung des Entwicklungseffekts von Politiken ist alleine die Expertise des CGD und beauftragter KonsulentInnen. Die Deutungshoheit über die Entwicklungsfreundlichkeit von Politiken liegt damit beim CGD und ist keine Verhandlungsmaterie der Politik. Die Legitimität des Index steht und fällt mit dessen konzeptueller Validität und kann sich im Unterschied zur ODA nicht auf die institutionelle Verfassung seines Urhebers berufen.

Einige Komponenten des CDI sowie deren Gewichtung untereinander sind in der akademischen Diskussion umstritten. Trotz gewisser Unschärfen bietet der Index jedoch neben den Peer Reviews der OECD die bis dato beste Orientierungsmöglichkeit, um die PCD-Performance von Ländern abzuschätzen.

Die Spitzenreiter des Index sind, ähnlich wie bei vielen anderen Qualitäts- und Quantitätsindikatoren der Entwicklungspolitik, die skandinavischen Länder sowie die Niederlande, die sich im Kohärenzkapitel ihres entwicklungspolitischen Strategiepapiers sogar energisch auf den CDI beziehen:

„The Netherlands' development policies are among the world's most coherent. This is underscored by its ranking in the coherence index compiled by the independent Washington based Centre for Global Development (CGD). (...) The Netherlands obtained the highest overall score, and aims to retain its lead and improve its rating over the next few years.“ (Niederlande 2003)

Am unteren Ende des Index befinden sich seit mehreren Jahren Griechenland, Italien, Japan sowie seit 2008 Südkorea.

Österreich rangiert im Ländervergleich des CDI-Index seit Beginn der Messung relativ unverändert im Mittelfeld. Im Jahr 2010 erreichte Österreich den 11. Platz von 22 analysierten Ländern. Diese Position ergibt sich daraus, dass Österreich in den Bereichen Migration und Umwelt überdurchschnittlich gut und in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Investitionen und Technologie überdurchschnittlich schlecht abschneidet. Im Folgenden wird das Abschneiden Österreichs bei den Komponenten des aktuellen CDI (mit Ausnahme der Entwicklungszusammenarbeit) analysiert.¹¹

¹¹ Detaillierte technische Informationen zur Indexbildung finden sich in den Hintergrundpapieren zum CDI auf der Website des CGD www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/ (Zugriff am 22.12.2011)

4.3.2. Österreichs Performance im Commitment to Development Index

Die **Migrationskomponente**, bei welcher Österreich 2010 den besten Score aller indizierten Länder erreicht, ist wahrscheinlich die strittigste Komponente des CDI. Sie weist sowohl Datenunschärfen als auch gewisse konzeptionelle Probleme auf.

Der CDI fällt im Bereich Migration dann gut aus, wenn eine hohe Immigration von (insbesondere ungelerten) Arbeitskräften sowie von Studierenden aus Non-DAC-Ländern vorliegt und hohe Kosten für Flüchtlingsbetreuung und Asylverfahren anfallen. Zusätzlich wird in der Wertung positiv berücksichtigt, wenn – was in Österreich bis 2008 der Fall war – bei der Höhe von Studiengebühren keine Differenzierung zwischen in- und ausländischen Studierenden erfolgt.

Die Indexkomponente baut auf dem Konzept auf, dass transkontinentale Süd-Nord-Migration die Entwicklung in Ländern des Südens stimuliert: ImmigrantInnen beziehen durch Zugang zum Arbeitsmarkt höhere Löhne und transferieren Teile davon in ihre Herkunftsländer („Migrant remittances“). Sie bauen so langfristig gewinnbringende Wirtschaftsnetzwerke zwischen den Herkunfts- und Zielländern auf. Der aktuelle PCD-Bericht der OECD regt dementsprechend dazu an: „OECD countries should accept more migrants from developing countries, with lower levels of skills, on a temporary basis“. (OECD 2008, 52)

Das Problem bei dieser Einschätzung ist einerseits eine Vernachlässigung von Brain-Drain-Effekten in Entwicklungsländern sowie andererseits die Unmöglichkeit, private Rücksendungen von MigrantInnen standardisiert zu erfassen. Tatsächlich greift der Index jedoch nicht einmal auf Schätzungen von Geldtransfers zurück, sondern beschränkt sich darauf, Daten über die Bestandsänderung in der Migrantenbevölkerung und über die aktuelle Brutto-Zuwanderung aus Non-OECD-Ländern einzubeziehen. Die Daten der Österreichischen Nationalbank dokumentieren jedoch, dass Gastarbeiterüberweisungen aus Österreich an Niedrigeinkommensländer nur als verschwindende Größe auftreten. Die überwiegende Mehrheit der Remittances in den Non-OECD-Raum fließt in Länder des Westbalkans und in die Türkei (vgl. Küblböck 2007; Obrovsky/Altmann 2010).

Österreich schneidet bei der Migrationskomponente ebenso wie die Schweiz aufgrund hoher Immigration von ungelerten Arbeitskräften besonders während der 1990er-Jahre hervorragend ab. Das CGD sieht den Grund dafür in der starken Absorption von Flüchtlingsströmen während des Jugoslawien-Krieges.

Die **Umweltkomponente** des CDI bündelt Indikatoren für jene Umweltpolitiken, denen eine besondere Wirkung auf Entwicklungsländer zugeschrieben wird: Klima- und Fischereipolitik sowie der Erhalt der Biodiversität und der globalen Ökosysteme.

Da Österreich vergleichsweise geringe Treibhausgas-Emissionen aufweist sowie alle berücksichtigten Protokolle internationaler Umweltkonferenzen (Rio, Kyoto, UN-Fischereiabkommen) ratifiziert hat und – als Land ohne Meerzugang – keine Fischereibeihilfen leistet, schneidet es in der Umweltkomponente des CDI über dem Durchschnitt ab. Der Beitrag zum Klimaschutz wird dabei am höchsten gewichtet.

Verbesserungsbedarf besteht laut CDI beim Import von bedrohten Tierarten, der bei Österreich im Vergleich sehr negativ ins Gewicht fällt. Auch die Höhe der Benzinbesteuerung ist laut CDI im internationalen, standardisierten Vergleich in Österreich zu moderat. Was die Umweltprotokolle betrifft, ist hervorzuheben, dass allein deren Ratifikation als Kriterium herangezogen wird. Kein Gegenstand der Betrachtung ist indessen, ob das Land damit verbundene Zielsetzungen erfüllt oder nicht.

Im Bereich *Investitionspolitik* rangiert Österreich 2010 vor Irland und Griechenland am Schluss des CDI-Rankings. Die Investitionspolitiken Norwegens, Deutschlands und Großbritanniens werden derzeit als am stärksten entwicklungsfreundlich ausgerichtet eingestuft.

Die OECD schreibt das niedrige Niveau internationaler Direktinvestitionen in Afrika dem Umstand zu, dass „der Brutto-Return-on-Investment (...) durch hohe Steuern und ein signifikantes Kapitalverlustrisiko unterlaufen wird.“ (OECD 2002, 6) Je kleiner die Rendite nach Steuern und je höher die Selbsthaftung bei Geschäftsausfällen, desto kleiner ist der Anreiz für Investoren, im Privatsektor von Entwicklungsländern tätig zu werden. Für den CDI sind daher besonders die Unterstützung und öffentliche Versicherung von Auslandsinvestitionen und die Vermeidung einer Doppelbesteuerung von Auslandserträgen relevant.

Obwohl Doppelbesteuerungsabkommen mit zahlreichen Ländern abgeschlossen wurden, fällt Österreich bei der Besteuerung von Auslandserträgen negativ aus der Reihe. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Steuerabgaben im Ausland für österreichische Investoren als Selbstbehalt anfallen, da kein Steuerabzug (Foreign tax credit) gewährt wird. Investoren wird es dadurch nicht bloß verunmöglicht, Vorteile aus einem Besteuerungsunterschied zwischen Österreich und dem Zielland der Investition zu ziehen, sondern es entsteht gegenüber Inlandsinvestitionen ein Steuernachteil. Der zweite Negativausschlag im CDI zur Investitionspolitik ist im Bereich der Regelung von Auslands-Portfolioinvestitionen zu verbuchen: Ebenso wie Finnland, Frankreich, Griechenland und Japan kann der staatliche Pensionsfonds in Österreich *de jure* nicht in „Emerging Markets“ investiert werden. Diese Regelung wird als investitionsprotektionistisch angesehen. Da es zudem keine öffentlichen Unterstützungsmaßnahmen für Portfolioinvestitionen in Entwicklungsländer und keinen Beitrag zum Kapazitätsaufbau von Einrichtungen zur Gegenversicherung von Exportgeschäften in den Entwicklungsländern gibt, schneidet Österreich bei dieser CDI-Komponente besonders unterdurchschnittlich ab.

Die *Technologiekomponente* des CDI baut auf dem Gedanken auf, dass technologischer Fortschritt in OECD-Ländern die Entwicklung von Ländern des Südens mit beeinflusst. Die Entwicklung von Arzneien oder von Internet- und Kommunikationstechnologien sind Beispiele für technologischen Fortschritt, bei denen Entwicklungsländer Nutznießer sind. Entscheidend ist dabei die möglichst freie Verfügbarkeit von Technologien. Die CDI-Technologiekomponente beachtet daher zwei Dimensionen: Einerseits werden Maßnahmen, die Technologieentwicklung forcieren, berücksichtigt und andererseits spielen Maßnahmen eine Rolle, die einen Technologietransfer in Entwicklungsländer begünstigen.

Für den Bereich Technologieentwicklung werden vom CDI öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung (im Sinne von „Research and Development – R&D“) sowie Steueranreize

für Unternehmensausgaben im Bereich R&D in die Berechnung einbezogen. Die öffentliche Förderung von R&D in Bereichen der „globalen öffentlichen Güter“ (wie z. B. Gesundheit oder Umwelt) wird dabei voll eingerechnet, während Förderungen im kommerziellen und militärischen Bereich nur mit Einschränkungen berücksichtigt werden.

Gleichzeitig fließt der Härtegrad von Patentbestimmungen in die Wertung ein: Abzüge werden bei einer Patentierbarkeit von pflanzlichen und tierischen Organismen und von Software sowie bei einem Mangel an staatlichen Widerrufsrechten von Patentierungen gemacht¹². Bilaterale Handelsabkommen im Rahmen von „TRIPS+“, (Trade-Related Aspects on Intellectual Property Rights) die für Entwicklungsländer eine besonders restriktive Anwendung von Rechten über geistiges Eigentum bedeuten, wirken sich negativ auf das Abschneiden bei der CDI-Investitionskomponente aus.

Auf Basis von Daten der OECD ergibt sich im CDI für Österreich eine relativ schlechte Wertung bei der staatlichen Subvention von Forschung und Entwicklung und dadurch bei der CDI-Technologiekomponente.

In seiner *Sicherheitskomponente* misst der CDI Beiträge zu friedenserhaltenden Maßnahmen und humanitären Interventionen sowie Maßnahmen zum Schutz von maritimen Handelswegen und zur Eindämmung des Waffenexports in Entwicklungsländer mit schlechter Regierungsführung. Österreich rangiert bei dieser Komponente im Mittelfeld, während Norwegen und Neuseeland führen.

Im Bereich der humanitären und friedenssichernden Missionen werden die direkten Beiträge an das UN-Peacekeeping-Budget sowie die umfassenden Kosten der Stationierung von Truppen und Personal bei Peacekeeping-Missionen mit einem Mandat des UN-Sicherheitsrats, der NATO oder der Afrikanischen Union eingerechnet.¹³ Ferner werden die Kosten von Flottenstationierungen in bestimmten internationalen Gewässern, die der Bekämpfung der Piraterie und damit der Sicherung von handelsrelevanten Seewegen dienen, eingerechnet. Schließlich bewertet die Sicherheitskomponente (mit geringerem Gewicht) auch das Volumen an Waffenexporten an Entwicklungsländer, wobei die Rechtmäßigkeit der Exporte nach dem Kriterium der Regierungsführung und des Bedarfs der Empfängerländer beurteilt werden.

Österreich befindet sich bei den Kernbeiträgen zu UN-Peacekeeping im Mittelfeld und schneidet bei den Personalkosten über dem Durchschnitt ab. Die Beiträge Österreichs zu Non-UN-Peacekeeping-Missionen liegen unter dem Durchschnitt. Auf dem Gebiet des militärischen Schutzes von handelsrelevanten internationalen Wasserstraßen hat Österreich in Ermangelung einer Kriegsflotte wenig beizutragen. Beim Waffenexport schneidet Österreich im oberen Mittelfeld ab. Dass der Export von Handfeuerwaffen und Maschinengewehren aufgrund fehlender internationaler Daten nicht in den CDI einfließt, könnte Österreich bei

12 Manche Regierungen behalten sich das Recht vor, im Falle eines drängenden sozialen Bedarfs Patente aufzuheben oder Patente dann für nichtig zu erklären, wenn von ihnen kein Gebrauch gemacht wird. Solche Regelungen wertet die Technologiekomponente des CDI positiv.

13 Aufgrund mangelnder internationaler Billigung findet der Irak-Feldzug der USA ebenso wenig Berücksichtigung wie die militärische Präsenz von US-Truppen im Irak während der Nachkriegsphase.

diesem Indikator zu Gute kommen, da etwa Schusswaffenexporte von *Glock* und *Steyr Mannlicher* von vornherein nicht zählen können.

Die **Handelskomponente** des CDI fokussiert auf Handelsbarrieren gegenüber Importen aus Niedrigeinkommensländern unter besonderer Berücksichtigung landwirtschaftlicher Güter. Einerseits wird die Marktprotektion durch Zölle, nichttarifäre Handelshemmnisse und Produktionssubventionen gemessen. Andererseits wird der Anteil von Importen aus Entwicklungsländern am BNE (mit geringerem Gewicht) eingerechnet. Aufgrund der zentralisierten Agrarpolitik im Rahmen der EU schneidet Österreich bei der Handelskomponente auf dem nahezu selben, mittelmäßigen Niveau wie alle anderen EU-Länder ab.

4.3.3. Fazit

Der CDI gibt einen ersten Überblick über die Bereitschaft von OECD-Ländern, Entwicklungsländerinteressen auch außerhalb der finanziellen und technischen Entwicklungszusammenarbeit entgegenzukommen. Überwiegend wird diese Bereitschaft an der Offenheit der Volkswirtschaften und am Ausmaß staatlicher Anreizstrukturen für als „entwicklungsfreundlich“ eingeschätzte Aktivitäten gemessen.

Die sieben Komponenten des CDI werden untereinander gleich stark gewichtet. Blendet man die Komponente der Entwicklungszusammenarbeit aus und betrachtet nur die sechs „Non-Aid-Policies“, ergibt sich ein überraschendes Bild: Österreich rangiert beim Durchschnitt der verbleibenden Komponenten gemeinsam mit Neuseeland, Australien und den Niederlanden im Jahr 2008 an erster Stelle. Allerdings ist dieser Top-Rang auf das ausgezeichnete Abschneiden bei der methodisch fragwürdigen Migrationskomponente zurückzuführen. Der hohe Rang bei dieser Komponente reflektiert im Fall Österreich eben kein rezentes politisches Engagement für Entwicklung.

Einen informierten und differenzierenden Umgang vorausgesetzt, eignet sich der CDI grundsätzlich sowohl zur Politikanalyse als auch zur Gestaltung von Politiken.

„It is useless (...) to constantly exhort policy co-ordination and coherence in aid delivery if structural constraints and bureaucratic procedures do not allow this to take place.“

Andrew Mold (2007, 241)

4.4. Policy Coherence for Development in der österreichischen Bundesverwaltung

Wie stark entwicklungspolitische Kohärenzbemühungen in Aktivitäten und Strukturen der österreichischen Verwaltung berücksichtigt werden, lässt sich anhand zweier Indikatoren beurteilen:

1. Sind operative Ebenen eingerichtet worden, um die Verwaltungserfordernisse von PCD bewältigen zu können?
2. Lässt sich anhand relevanter Verwaltungsvorschriften ein PCD-Engagement dokumentieren?

4.4.1. Umsetzungsorgane

Als relevante politische und administrative Einrichtungen, die entwicklungspolitische Kohärenz fördern und umsetzen sollen, werden in Österreich neben der Sektion VII des BMeiA, die ADA, die Plattform „Wirtschaft & Entwicklung“, das Parlament, die interministerielle Arbeitsgruppe Kohärenz (sowie fachspezifische Unterarbeitsgruppen), der entwicklungspolitische Beirat des BMeiA und der Ministerrat genannt (Müllner/Heinrich 2008). Es existiert bislang keine übergeordnete Organisationseinheit, die PCD als Regierungsauftrag laufend verfolgt und erforderliche Koordinationsmaßnahmen im Rahmen der Politikformulierung und Umsetzung ergreifen kann.

Die zwei aus Sicht der Studienautoren hinsichtlich einer Stärkung der PCD-Agenda potenziell effektivsten der existierenden Gremien sollen im Folgenden kurz beleuchtet werden:

Die *interministerielle Arbeitsgruppe Kohärenz* (AG) versammelt VertreterInnen der Bundesministerien (SektionsleiterInnen oder zuständige MinisterialbeamtenInnen) sowie der ADA und der Sozialpartner und verfolgt das Ziel der interministeriellen Koordination auf Beamtenebene. Sie wurde im April 2005 eingerichtet und unregelmäßig einberufen. Aufgrund des informellen Charakters der Arbeitsgruppe wird die Teilnahme an den AG-Sitzungen von den verschiedenen Ministerien sehr unterschiedlich wahrgenommen. Während die Sitzungen teilweise auf Beamtenebene durch AbteilungsleiterInnen wahrgenommen werden, entsenden jene Ministerien, die sich entwicklungspolitischer Kohärenz nicht verpflichtet fühlen, entweder keine VertreterIn oder junge und neue MitarbeiterInnen, die das Thema nicht kontinuierlich verfolgen. Da in der AG das BMeiA kein Ministerium zur konkreten Umsetzung von PCD in ihrem jeweiligen Politikkontext verpflichten kann (Prinzip der Ministerhoheit),

stehen dem BMeiA nur appellative Mechanismen der Politikkoordination zur Verfügung. Die AG kann Arbeitsteilungen, Synergien und komplementäre Aktivitäten zwischen der Entwicklungspolitik und anderen Politiken initiieren, sie ist aber kein politisches Gremium, in dem Zielkonflikte diskutiert werden. „Tricky issues“ oder konkrete Konflikte werden daher ausgeklammert, während inhaltliche Positionierungen der Ministerien eingebracht werden und potenzielle Kooperationsformen auf der Ebene der Entwicklungszusammenarbeit sondiert werden.

Aufgrund des fehlenden politischen Mandats bleibt die AG zahnlos, da sie weder verbindliche Beschlüsse fassen kann noch über Verfahren zur Schlichtung von Zielkonflikten verfügt. InterviewpartnerInnen, die an den AG-Sitzungen teilgenommen hatten, monierten auch das Fehlen eines ergebnisorientierten Follow-Up. Manche VertreterInnen der Bundesministerien forderten auch eine stärkere Berücksichtigung ihrer Aktivitäten und Zielsetzungen bei der Formulierung des Dreijahresprogrammes der OEZA.

Um einen effektiven PCD-Verfolg im Rahmen der AG bewerkstelligen zu können, müsste sich die Tagungsfrequenz des Gremiums genauso wie die Verbindlichkeit ihrer Agenda erhöhen. Eine größere Kontinuität der personellen Besetzung der AG sowie ein organisierter Follow-Up sind ferner Grundvoraussetzung für ein ergebnisorientiertes Arbeitsklima. Das BMeiA sollte darauf fokussieren, TeilnehmerInnen der AG im Vorfeld zu briefen, im Rahmen der AG zu gemeinsamen entwicklungspolitisch orientierten Positionsfindungen zu gelangen und diese dem Ministerrat zur Kenntnis bringen. Darüber hinaus kann die AG ein Forum sein, im Rahmen dessen eine Rechenschaftspflicht für nicht-entwicklungspolitische Ressorts über Aktivitäten, die Entwicklungsländer berühren, zu realisieren. Hinsichtlich der institutionellen Umsetzung von PCD gibt die OECD (2008, 6) zu bedenken: „In order to be truly effective, coordination committees must be placed at a sufficiently high level within the government hierarchy and must have the mandate and mechanisms to ‘arbitrate’ on policy“. Im Sinne dieser Anforderung weist die interministerielle AG Kohärenz bisher strukturelle Defizite auf.

Der *entwicklungspolitische Beirat des BMeiA* wurde von der Sektion VII im Rahmen des ersten EU PCD-Fortschrittsberichts als Instrument zur Umsetzung von PCD genannt. Grundsätzlich könnte der entwicklungspolitische Beirat sowohl als Gremium zur Verbreiterung von PCD als auch als Monitoring-Instanz verwendet werden. Auch wenn nur ein Beiratsmitglied im Rahmen der Studie unmittelbar in die gesamte Befragung eingebunden war, wurden zusätzlich Einschätzungen über die PCD-Relevanz dieses Gremiums von weiteren Beiratsmitgliedern informell eingeholt. Demnach wird der entwicklungspolitische Beirat nicht als geeignetes Instrument für die Umsetzung von PCD angesehen, da zwar viele Themen im Beirat behandelt werden, der Beirat aber vorwiegend *informiert* wird und nicht um konkrete Stellungnahmen und Positionen zu bestimmten Themen bzw. Entscheidungen gefragt wird. Die Beiratsmitglieder werden auch persönlich als Experten für den Beirat nominiert und können bestenfalls einen Diskussionsbeitrag im Rahmen der Beiratssitzung abgeben, der aber nur als Empfehlung für den/die BundesministerIn dient, der/die in der Vergangenheit meist von BeamtenInnen der Sektion VII vertreten wurde. Die Einberufung der zweiten Sitzung des Beirates im Kalenderjahr erfolgte in den vergangenen Jahren meist im Dezember,

um die formalen Kriterien des EZA-Gesetzes zu erfüllen. Die Abhaltung der Beiratssitzungen wird daher vielfach auch als lästige administrative Verpflichtung denn als die Möglichkeit der Bereicherung politischer Entscheidungsfindung durch externe Expertise gesehen. Der Beirat werde zwar gut betreut und biete in letzter Zeit auch sehr interessante Statements von internationalen Experten, die vorhandene Expertise der Beiratsmitglieder werde aber nicht ausreichend genutzt. Die späte Übermittlung der Unterlagen lasse keine ausreichende Vorbereitung zu und Fragen betreffend die strategische Ausrichtung der österreichischen Entwicklungspolitik oder die OEZA werden nicht an die Beiratsmitglieder gerichtet. Gravierende Weichenstellungen in der österreichischen Entwicklungspolitik werden nicht an den Beirat vor der politischen Entscheidung herangetragen, sondern der Beirat wird erst danach darüber informiert, lautet die Kritik unserer InterviewpartnerInnen. Aus diesem Grund wird der entwicklungspolitische Beirat auch nicht als geeignetes PCD-Instrument angesehen. Weiters dient er per se nicht zur Koordinierung der Arbeit der verschiedenen Ministerien, sondern als Beratungsgremium des BMeiA. Um dieses Gremium als PCD-Instrument – vor allem im Bereich des Monitoring – verwenden zu können, bedürfte es einer Reform des Beirates und eines konkreten Mandates, Themen selbstständig als Beiratsmitglied aufgreifen und behandeln zu können.

4.4.2. Streamlining und Gegengeschäfte

„Richtlinie“, „Leitlinie“, „Leitfaden“, „Programm“, „Strategie“ u. ä. sind verschiedene technische Bezeichnungen für Verwaltungsvorschriften, welche das Handeln der öffentlichen Verwaltung im Einklang mit dem Gesetz gestalten. Diese Handlungsvorgaben werden von VerwaltungsbeamtlInnen ausgearbeitet, von höchstrangiger Stelle (MinisterIn und/oder StaatssekretärIn) genehmigt und verabschiedet. Sie haben keinen unmittelbaren Gesetzescharakter, sondern spezifizieren und definieren verschiedene Teilbereiche des Gesetzes. Häufig werden Richtlinien dem Ministerrat zur Kenntnis gebracht. Ihr Zweck besteht einerseits darin, organisationsinterne Prinzipien festzuhalten, um das Handeln von Organisationseinheiten der Verwaltung über einen längeren Zeitraum planen und harmonisieren zu können sowie andererseits, die Transparenz des Verwaltungshandelns nach außen zu gewährleisten. Allgemein haben Verwaltungsvorschriften die Aufgabe, abstrakte gesetzliche Vorgaben auf eine technisch-operative Ebene „herunterzubrechen“.

Um zu einer größeren Entwicklungsverträglichkeit des Verwaltungshandelns in allen Ressorts zu gelangen, scheint die entwicklungspolitische Steuerung von Verwaltungsvorschriften und Durchführungsbestimmungen ein geeignetes Instrument zu sein. Strategische Leitlinien für Politikbereiche, die Entwicklungsländer tangieren, können gemeinsam er- bzw. überarbeitet werden, indem sich das BMeiA aktiv an der Gestaltung von Verwaltungsvorschriften etwa in den Bereichen Sicherheit, Landwirtschaft, Migration o. a. beteiligt. Um eine derartige Einflussnahme zu rechtfertigen, kann es sich als pragmatisch erweisen, den nicht-entwicklungspolitischen Ressorts umgekehrt zuzugestehen, ihre Anliegen in entwicklungspolitische Leitlinien, etwa das Dreijahresprogramm, einzubringen. Grundsätzlich ist eine stärkere Einbindung nicht-entwicklungspolitischer Ressorts in die EZA eine plausible

Kompensation für den ressortübergreifenden entwicklungspolitischen Geltungsanspruch. Um PCD effektiv voranzutreiben, ist es denkbar, eine größere Zahl an Programmen und Projekten der EZA in Zusammenarbeit mit anderen Ressorts gemeinsam zu gestalten und durchzuführen. Finanzielle und inhaltliche Beiträge anderer Ministerien zu Aktivitäten der ADA würde nicht nur die Höhe der entwicklungspolitisch gestaltbaren Mittel innerhalb der ODA erhöhen, sondern auch zu einer gemeinsamen entwicklungspolitischen Ausrichtung der Ressorts beitragen. Die Mitwirkung an Projekten und Programmen der EZA könnte auch ein Anreiz für andere Ressorts sein, die Kompromissbereitschaft bei entwicklungsrelevanten Konfliktfragen zu erhöhen. Da politische Mitgestaltung mit der Idee des Tausches verknüpft ist, wäre es vorteilhaft, den Tauschwert (d. h. die Flexibilität) von Leistungen der EZA hinsichtlich ressortübergreifender Kooperation zu erhöhen. Wenn das BMeiA Formen pragmatischer „Gegengeschäfte“ anbieten kann, wird es einfacher sein, Positionen anderer Ressorts zugunsten größerer Entwicklungsverträglichkeit substanziiell zu beeinflussen. Eine kollaborative Gestaltung von Verwaltungsvorschriften setzt neben kooperativen Modalitäten auch voraus, dass Ministerien die exklusive Themenführerschaft in jenen Politikbereichen, die Auswirkung auf Entwicklungsländer haben, aufgeben.

4.4.3. Leitlinien

In Hinsicht auf bestehende Verwaltungsvorgaben sind für den PCD-Prozess in Österreich besonders das „Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik“ sowie Verwaltungsvorschriften anderer Bundesministerien relevant. Auch in den Leitlinien der ADA wird das Thema Kohärenz berücksichtigt. Da deren Geltungsbereich sich jedoch auf den Bereich der EZA beschränkt, können diese Leitlinien nur wenig Beitrag zu einem ressortübergreifend kohärenteren Politikvollzug leisten.

Wenn PCD in Zukunft stärker Rechnung getragen werden soll, besteht bei der Fortschreibung des Dreijahresprogramms die Notwendigkeit einen reformierten Ansatz zu verfolgen: Im Gegensatz zum bisherigen Zustand sollte sich das Dreijahresprogramm nicht mehr exklusiv auf die Domäne der EZA beschränken sondern im Sinne des EZA-Gesetzes einem weit gefassten Begriff von Entwicklungspolitik Rechnung tragen. Das bedeutet insbesondere eine gesamtstaatliche Strategie zur Armutsbekämpfung zu formulieren, welche alle relevanten Akteure und Agenden in die Pflicht nimmt. EZA sollte dabei nur noch als ein Teil der Anstrengungen Österreichs zur internationalen Armutsbekämpfung verstanden werden. Das BMeiA sollte bemüht sein, andere Ressorts im Dreijahresprogramm auf eine konkrete Agenda zu kohärentem Handeln weitest möglich zu verpflichten.

Seit der Fortschreibung des Dreijahresprogramms 2007-2009 wird im Bereich der Kohärenz ein sogenannter Cluster-Ansatz verfolgt. Diese Themenfokussierung (derzeit auf die Schwerpunkte Umwelt, Ernährungssicherheit und Wissenschaftskooperation) kann den Nachdruck der Agenda verstärken und eignet sich besonders bei begrenzten Ressourcen. Der Ansatz wird von der EU in ihrem Fortschrittsbericht 2009 positiv hervorgehoben.

Allerdings muss das BMeiA die Schwerpunkte dort setzen, wo der dringendste entwicklungspolitische Handlungsbedarf besteht. Der Bereich Ernährungssicherheit (Landwirtschaft) ist daher plausibler als die Wissenschaftskooperation, welche zudem vorwiegend mit Einrichtungen am Westbalkan praktiziert wird. Die Schwerpunktsetzung kann nicht nach dem Gesichtspunkt der Anschlussfähigkeit an die österreichische Außenwirtschaft erfolgen.

4.4.4. Leitfaden Umwelt & Entwicklung

Als ein Ziel der interministeriellen AG wird das Einbringen ressortübergreifender Agenden in den Ministerrat genannt. Diesbezüglich kann die AG (bzw. damit verbundene Koordinationsaktivitäten) bisher auf ein Ergebnis verweisen: die Herausgabe eines „Strategischen Leitfadens *Umwelt und Entwicklung*“, der in einer Zusammenarbeit von Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA) und Bundesministerium für Land-, Forst-, Umwelt- und Wasserwirtschaft (BMLFUW) gestaltet und dem Ministerrat im September 2009 gemeinsam vorgestellt wurde.

Der Leitfaden ist exemplarisch für ein eng geführtes Kohärenzverständnis im Koordinationsansatz des BMeiA. Er behandelt Umwelt- und Entwicklungspolitik als integrierte Querschnittsaufgaben, erstreckt sich im Geltungsbereich allerdings überwiegend auf die operative Entwicklungszusammenarbeit. Es handelt sich um einen Leitfaden „der österreichischen Entwicklungspolitik“, nicht aber um ein Produkt, das auch den umgekehrten Anspruch verfolgt, die österreichische Umweltpolitik im Interesse der Entwicklung in die Pflicht zu nehmen. Die inhaltlich-technische Expertise des BMLFUW wird durch den Leitfaden sinnvollerweise für die EZA nutzbar gemacht und die Umsetzungsmatrix des Leitfadens zeigt vorbildlich eine Bestandsaufnahme der Arbeitsteilung und Synergiepotenziale der beteiligten Akteure. Allerdings bleibt unklar, welchen Beitrag das BMLFUW mit seiner Politik zur Lösung umweltpolitischer Probleme für Entwicklungsländer zu leisten bereit ist. Ein Treibhausgasemissionen vermeidender Entwicklungspfad, wie er im Leitfaden vorgestellt wird, ist vorbehaltlos zu begrüßen; nichtsdestoweniger fehlt jegliches Commitment zur Bekämpfung des anthropogenen Treibhauseffekts, den das BMLFUW *in Österreich* voranzutreiben hat. Genau hier läge jedoch die PCD-Herausforderung: bei der Verringerung von bzw. der Kompensation für Externalitäten der österreichischen Wirtschaft und Gesellschaft, welche Entwicklungsländer nachweislich betreffen. Wenn die EZA ohne Gegenleistung Hilfe bei der Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels in Entwicklungsländern leistet, stellt sie sich uneigennützig in den Dienst der Schadensbegrenzung einer ineffektiven Umweltpolitik. Im Leitfaden wird erklärt, dass „Umwelt und Entwicklung (...) große Herausforderungen sowohl für die innerösterreichische als auch internationale Kohärenz“ birgt. Mit der Beteiligung an relevanten umweltpolitischen „ExpertInnenplattformen“ versucht die EZA zumindest einen Fuß in die Tür zur Gestaltung der Umweltpolitik zu stellen. Leider wird den PCD-Herausforderungen aber insgesamt deutlich zu wenig Rechnung getragen.

4.4.5. Leitfaden Internationale Finanzinstitutionen

Der narrativ angelegte „Strategische Leitfaden des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) für die Internationalen Finanzinstitutionen“ (SLIFI) von 2009 zeigt im Gegensatz zum „Strategischen Leitfaden Umwelt und Entwicklung“ stärkere Ambitionen hinsichtlich der Berücksichtigung von Entwicklung als Querschnittsthema, wenn er dafür auch weniger operativ als dieser strukturiert ist. Aus dem Leitfaden geht eine deutliche entwicklungspolitische Orientierung des BMF hervor und das BMF vertritt in ihm vielfach entwicklungs(länder)freundliche Positionen (etwa im Zusammenhang mit der Reform der Bretton-Woods-Institutionen oder der Entschuldungsfrage), während zugleich nicht-konfliktive Interessen der österreichischen Exportwirtschaft gewahrt bleiben. Strategisch gesehen dient die entwicklungspolitische Schwerpunktsetzung bei der IFI-Strategie der Behauptung und potenziell dem Ausbau einer Themenführerschaft des BMF in diesem Bereich. Im Sinne der entwicklungspolitischen Kohärenz ist diese Agenda ausdrücklich zu begrüßen.

5. STAKEHOLDERBEFRAGUNG

5.1. Methodik

In ihrem PCD-Bericht von 2008 stellt die OECD eine Zusammenfassung der Ergebnisse aller Peer Reviews der vergangenen Jahre dar. Dabei werden jene „Bausteine“ analysiert, die einerseits für die konkrete Umsetzung von PCD und andererseits für die Messung von Fortschritten von PCD aus Sicht der OECD hilfreich sind.

Dieser Analyse wird ein Verständnis von PCD als mehrstufigem, zyklischem Politikprozess zugrunde gelegt, der mit einer *Zielpriorisierung* beginnt, mit der *Koordination* von Strategien und Maßnahmen fortsetzt und in die *Kontrolle* und Berichtslegung einmündet, welche wiederum einen Anstoß zur Weiterentwicklung von Zielen und Strategien geben.

Als korrespondierende Bausteine zur Erreichung dieses Politikzyklus auf politischer und Verwaltungsebene beurteilt die OECD

- a.) das politische Bekenntnis und politische Erklärungen zu PCD,
- b.) die Mechanismen der Politikkoordination und
- c.) die Kontroll- und Berichtssysteme (Monitoring).

Diese drei Elemente werden als Voraussetzung angesehen, um den PCD-Prozess in Gang zu setzen und ihn operativ zu gestalten.

Im Folgenden werden die Ergebnisse einer Interviewreihe dargestellt, die wir im Zeitraum von Dezember 2008 bis Februar 2009 durchgeführt haben. Die insgesamt 21 Interviews wurden als informelle Gespräche mit BeamtInnen der österreichischen Bundesverwaltung, Nationalratsabgeordneten und VertreterInnen der Sozialpartner sowie der entwicklungspolitisch relevanten Forschung und Lehre an den österreichischen Universitäten geführt¹⁴. Prämisse der Gespräche war, dass alle Ergebnisse anonymisiert verwertet werden, um eine möglichst authentische Einschätzung auf Basis der persönlichen Meinung jener Stakeholder, in deren Aufgabenbereich die Gestaltung und/oder Organisation von PCD in Österreich direkt oder indirekt fällt, zu erhalten. Die InterviewpartnerInnen wurden zwar aufgrund ihrer Funktion bzw. ihrer bisherigen Involvierung in den PCD-Prozess ausgewählt, jedoch wurde am Beginn des Interviews betont, dass ihre Einschätzung des Prozesses als Privatperson wichtig sei, was zu überwiegend offenen, kritischen und sehr ehrlichen Einschätzungen führte.

Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt – der Prämisse der Anonymisierung Rechnung tragend – in einer aggregierten, synoptischen Form. Das Questionnaire, welches in der Interviewreihe – mit oft starken Abwandlungen – als Gesprächsleitfaden diente, findet sich im Anhang.

¹⁴ Die InterviewpartnerInnen stammten aus folgenden Einrichtungen: ADA, AK, BMeiA sowie entwicklungspolitischer Beirat des BMeiA, BMF, BKA, BMLFUW, BMLV, BMUKK, BMVIT, BMWF, Grüne, ÖGB, ÖVP, SPÖ, WKÖ. Trotz schriftlicher und telefonischer Nachfrage kam es zu keinem Gesprächstermin mit BMI sowie BMWFJ.

Das „Baustein“-Modell des DAC dient als Folie, vor der wir die Ergebnisse der Gespräche strukturieren. Als weiteren schematischen Bezugsrahmen berücksichtigen wir das „Analytical framework“, das die OECD (2005b, 164) ausgearbeitet hat (siehe Anhang – Analytical framework: Institutional mechanisms to promote policy coherence for development).

Wir konfrontieren die Ergebnisse unserer Interviewreihe mit ausgewählten „Best Practices“ einiger OECD-Länder, um einen internationalen Vergleich direkt zu ermöglichen. Hier ist allerdings anzumerken, dass nach Ansicht der OECD noch kein „Patentrezept“ für eine optimale Umsetzung von PCD vorhanden ist (vgl. OECD 2008, 5). Beispiele für institutionelle Mechanismen in anderen Ländern sind daher nur im Kontext der jeweiligen politischen und administrativen Kultur eines Landes zu sehen und von daher nicht automatisch auf die österreichische Situation übertragbar. Die OECD betont, dass die Freiheit und die Notwendigkeit eigenständige Ansätze zu erproben und individuelle Lösungen zu entwickeln besteht. Jene Länder, die PCD ernst nehmen, haben begonnen, Strukturen für PCD zu schaffen und Ressourcen dafür bereitzustellen. Als vorbildlich für ihr Engagement in diesem Bereich gelten Schweden, die Niederlande und die Europäische Kommission (vgl. OECD 2008, 17).

5.2. Interviewauswertung

5.2.1. Verständnis von Policy Coherence for Development

Um eine gemeinsame Verständnisebene herzustellen, wurden die RespondentInnen der Befragung eingangs mit folgender OECD-Definition von PCD konfrontiert:

Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung bedeutet, darauf hinzuwirken, dass die Ziele und Ergebnisse der Entwicklungspolitik einer Regierung nicht von anderen politischen Maßnahmen derselben Regierung, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken, untergraben werden, und dass diese anderen politischen Maßnahmen, wo dies machbar ist, die Entwicklungsziele unterstützen. (OECD 2005b, 28)

Die überwiegende Mehrheit der befragten Personen stimmte grundsätzlich darin überein, dass diese Definition den Begriff von PCD treffend beschreibt.

Die inhaltliche Zustimmung war dagegen geteilt: Während RespondentInnen aus entwicklungspolitisch ausgerichteten Institutionen dem Konzept mehrheitlich vorbehaltlos zustimmten, monierte eine Vielzahl der VertreterInnen nicht-entwicklungspolitischer Ressorts eine zu einseitige entwicklungspolitische Ausrichtung. RespondentInnen dieser Ressorts legten Wert darauf, dass sich aus dem Konzept kein Vorrang für entwicklungspolitische Ziele gegenüber anderen wichtigen Politikzielen (wie Sicherheit, Umwelt, Arbeitnehmerschutz etc.) ableiten lassen dürfe. Kohärenz wurde dementsprechend als ein „Geben und Nehmen“, eine „Zwei-Bahn-Straße“ oder ein „gleichberechtigter Dialog“ beschrieben, bei dem die Anliegen der „Gegenseite“ gleichermaßen Berücksichtigung finden müssen. Politikinkohärenz wurde von dieser Gruppe als allgemeines Problem des Politikvollzugs und nicht als spezifisch entwicklungspolitische Herausforderung verstanden.

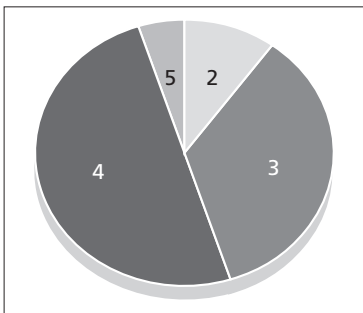
Dieses Ergebnis ist nicht überraschend. Es illustriert ein Grundproblem des PCD-Prozesses: Entscheidungsfindungen, welche multiple politische Interessen zu amalgamieren versuchen, sind häufig nicht kohärent. Ganz im Gegenteil entstehen Politikinkohärenzen gerade aus dem Wunsch, mehrere, teils widersprüchliche politische Anliegen zugleich zu befriedigen, anstatt bestimmten politischen Prioritäten bewusst Vorrang einzuräumen (Paradebeispiel ist die Koexistenz von Nahrungsmittelhilfen und landwirtschaftlichen Ausfuhrsubventionen). Es spricht natürlich nichts dagegen, dass sämtliche betroffenen Politikbereiche im Rahmen eines politischen Entscheidungsfindungsprozesses gleichberechtigt an einem Tisch sitzen und ihre Ziele in den politischen Diskurs einbringen. Im Falle von PCD geht es aber prioritär darum, entwicklungspolitische Zielsetzungen zu unterstützen.

Was das Verständnis von PCD betrifft, fällt weiters auf, dass die nicht-entwicklungspolitischen Ressorts – obwohl das Bewusstsein für die thematischen Überschneidungen mit entwicklungspolitischen Politikfragen gegeben ist – weitgehend keine Widersprüche oder Konfliktpunkte ihres Politikvollzugs mit den Zielsetzungen der Armutsbekämpfung registrieren. Entwicklungspolitik wird von vielen Ressorts – entwicklungspolitische Stakeholder eingeschlossen – zudem ausschließlich mit Projekten der EZA und mit dem Volumen „ODA-fähiger“ Budgetbeiträge in Zusammenhang gebracht. Die Wirkungen allgemeiner Politiken auf die Armut in Entwicklungsländern sind dagegen in der Wahrnehmung vieler InterviewpartnerInnen nicht präsent.

5.2.2. Das Commitment zu Policy Coherence for Development

Wie hoch ist das Commitment zu PCD in Österreich in einer fünfstelligen Bewertungsskala?

Einschätzung der RespondentInnen



Auf die Frage, wie hoch das politische Commitment zu PCD in Österreich auf einer Skala von 1 (sehr hoch) bis zu 5 (sehr gering) eingeschätzt wird, antwortete die Hälfte der RespondentInnen mit „4“; etwas mehr als ein Drittel ortete das Commitment bei „3“. Der Begriff des „Commitment“ ist zweifellos unpräzise, wurde aber im Zusammenhang mit der Bewertungsskala von den RespondentInnen intuitiv verstanden. Die Antworten sind dementsprechend als gefühlsmäßiger Befund über die Stärke des politischen Engagements für PCD zu verstehen. Vielfach dürfte bei

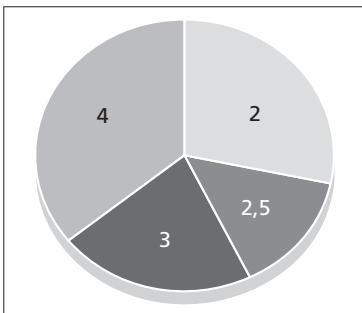
der Beantwortung dieser Frage vor allem bei InterviewpartnerInnen aus entwicklungspolitischen Einrichtungen auch das Wissen über die mangelhafte *Umsetzung* eine Rolle gespielt haben.

Dies zeigt sich im Vergleich zum Synthesis Report der OECD (2008, 17), wo das Commitment zu PCD in Österreich positiver eingeschätzt wird. Die OECD attestiert Österreich auf Grundlage objektivierbarer Daten (Gesetze, Dokumente, Strategiepapiere usw.) ein „moderates“ politisches Commitment zu PCD (bzw. den Mittelwert auf einer dreiwertigen Skala). Der Unterschied resultiert offenbar aus dem Umsetzungsdefizit, welches sich in der Wahrnehmung unserer InterviewpartnerInnen negativ widerspiegelt. Einige RespondentInnen differenzierten auch zwischen „realem“ und „verbalem“ Commitment und beurteilten das Engagement auf Handlungsebene ausdrücklich niedriger als auf Bekenntnisebene. Mehrfach wurde bei der Beantwortung dieser Frage auf die fehlende Implementierung internationaler Zusagen in den nationalen politischen Leitlinien der Regierung hingewiesen bzw. der allgemein mangelnde Follow-Up nach politischen Bekenntnissen in der öffentlichen Verwaltung kritisiert.

Ferner wurde um eine Einschätzung des Commitments zu PCD in der Institution des Respondenten/der Respondentin gebeten. Die Befragten schätzten das Engagement hier durchschnittlich höher ein als jenes auf gesamtpolitischer Ebene. Dieses Resultat ergibt sich interessanterweise nicht aus der Überzahl an entwicklungspolitisch ausgerichteten Institutionen bei der Befragung. Im Gegenteil schätzten VertreterInnen der nicht-entwicklungspolitischen Institutionen das interne Engagement durchschnittlich höher ein als VertreterInnen entwicklungspolitischer Institutionen. Dies dürfte das grundsätzlich affirmative Bekenntnis zur Entwicklungszusammenarbeit in Österreich widerspiegeln, zumal daraus ja keinerlei Verpflichtung für das eigene Ressort, Institut usw. resultiert.

Wie hoch ist das Commitment zu PCD in der eigenen Institution auf einer Bewertungsskala von 1 – 5?

Einschätzung der RespondentInnen



Zumindest in der Selbstwahrnehmung haben die nicht-entwicklungspolitischen Institutionen ein höheres Commitment zum PCD-Prozess als die entwicklungspolitischen Gegenspieler.

5.2.3. Bekanntheit der PCD-Agenda

Das EZA-G ist der Mehrheit der RespondentInnen (wenn auch nicht im Detail) bekannt. Über das Kohärenzgebot des Gesetzes waren nur RespondentInnen aus dem entwicklungspolitischen Bereich informiert. Andere RespondentInnen hatten praktisch keine Kenntnis vom ressortübergreifenden Geltungsanspruch des entsprechenden Paragraphen; sie brachten

das EZA-G ausschließlich in Zusammenhang mit der ADA und sahen ihren Arbeitsbereich davon unberührt. Mehrfach – besonders in nicht-entwicklungspolitischen Ressorts – wurde in diesem Zusammenhang ein Mangel an Ausführungsgesetzen für PCD beanstandet, die fachfremde Ressorts explizit zur proaktiven Beteiligung am PCD-Prozess mandatieren. Von beiden Seiten, der entwicklungspolitischen als auch der anderen, wurde in mehreren Interviews auf Probleme der Kompetenzüberschreitung durch den PCD-Prozess hingewiesen.

Unsere InterviewpartnerInnen von nicht-entwicklungspolitischen Ressorts sehen daher PCD nicht als Regierungsaufgabe im Sinne eines „whole-of-government-approach“ an, sondern als Aufgabe des BMeiA und der ADA. Es wird zwar angemerkt, dass PCD im Rahmen der allgemeinen Kommunikation mit dem BMeiA thematisiert wurde, die Dokumente aber nicht unmittelbar präsent seien und keine besondere Relevanz für die eigentliche Ressortarbeit haben.

Von der PCD-Agenda der Europäischen Union (Ratsschlussfolgerungen, Consensus etc.) haben die meisten RespondentInnen zumindest gehört. Der Kontakt mit der Agenda ist bei den meisten Ressorts auf die Zusammenarbeit mit dem BMeiA im Rahmen der Arbeitsgruppe Kohärenz, aber auch auf eine interne Beschäftigung mit diversen Querschnittsmaterien (Klima, Sicherheit etc.) zurückzuführen. Jene BeamtInnen, die unmittelbar mit der Beantwortung des EU-PCD-Questionnaires vom BMeiA konfrontiert wurden, klagten teilweise über den zusätzlichen administrativen Aufwand, der durch die Überprüfung der Fortschritte des PCD-Ansatzes entsteht. Ein geschärftes Bewusstsein für PCD-Themen ist vor allem in jenen Ressorts anzutreffen, wo einzelne BeamtInnen in der Institution die Agenda pushen und konkrete Schnittstellen sichtbar sind.

Die Frage nach den konkreten Bemühungen seitens des BMeiA, die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Anliegen in der Arbeit „fremder“ Ressorts einzufordern, konnte von unseren InterviewpartnerInnen nicht mit konkreten Beispielen belegt werden.

5.2.4. *Institutionalisierung und Koordination*

Der Synthesis Report der OECD (2008, 18f.) sieht in der Schaffung formaler Mechanismen zur Koordination von Politiken einen Kernbestandteil der Umsetzung von PCD. Während informelle Arbeitskontakte und Besprechungen als wichtige Voraussetzung gewürdigt werden, unterstreicht der Report die Notwendigkeit, transparente und formale Prozedere zu institutionalisieren, die der interministeriellen Verhandlung von (Konflikt-)Materien mit entwicklungspolitischem Bezug dienen. Entsprechende Gremien sollen nach Ansicht der OECD auf möglichst hochrangiger Entscheidungsebene angesiedelt und mit Verhandlungsmandaten ausgestattet sein. Ferner werden die staatlichen EZA-Agenturen von der OECD angeregt, eine aktive Rolle bei der Durchsetzung entwicklungspolitischer Anliegen in der allgemeinen Politikgestaltung zu spielen.

Der Gesamteindruck über den Status quo der PCD-Koordination in Österreich, wie er sich aus dem Interviewset ergibt, ist uneinheitlich. Dies begründet sich zugegebenermaßen auch aus dem Umstand, dass die von uns befragten InterviewpartnerInnen – aus den

verschiedensten Gründen – nicht immer an den interministeriellen Sitzungen teilgenommen haben. Das spiegelt aber mangelndes Bewusstsein über die Relevanz von PCD und damit einhergehend keine kontinuierliche Auseinandersetzung mit dem Thema in anderen Ressorts wider. Die Ressorts sind bislang durch das BMeiA in recht unterschiedlichem Maß in den PCD-Prozess eingebunden: Beschränkt sich die Zusammenarbeit mit einigen Ministerien auf die dialogisch ausgerichtete interministerielle Arbeitsgruppe, sind die entsprechenden Arbeitsbeziehungen mit anderen Ressorts soweit gediehen, dass nach Akkordieren der Ministerien-Standpunkte kooperativ strategische Vorgaben (Leitlinien u. ä.) erarbeitet werden. Eine aktive Koordinationsrolle scheint das BMeiA aber nur in Ausnahmefällen zu spielen. Die von der Sektion VII initiierte interministerielle Arbeitsgruppe hat den Charakter eines unverbindlichen Informationsaustausches und dient nur zum Teil als Vehikel der resultat-orientierten Politikabstimmung. Da die Sitzung dieser Gruppe in der Vergangenheit meist nur einmal pro Jahr anberaumt wurde, gibt es kaum starke inhaltliche Identifikationen der TeilnehmerInnen. Eine Interviewpartnerin beklagte, dass keine ausreichende Vorbereitung der Sitzung stattfindet und daher auch keine Koordination von Positionen der einzelnen Ressorts zu konkreten Punkten möglich sei. Darüber hinaus wird von einigen InterviewpartnerInnen ein geregelter Follow-Up der Arbeitsgruppe vermisst.

Gründe für das noch zögerliche Einbinden fremder Ressorts in die Koordination durch das BMeiA/Sektion VII liegen nach Ansicht einiger InterviewpartnerInnen zum einen am vagen legislativen Mandat für PCD (besonders die mangelnde Verankerung im Bundesministerien-gesetz wird moniert), zum anderen jedoch in einer Tradition der apodiktischen ministeriellen Aufgabenteilung. Eine dem Konzept von PCD verpflichtete Verwaltung muss nach Ansicht einiger RespondentInnen mit der bisweilen gepflogenen Praxis brechen, die Befassung mit entwicklungspolitischen Angelegenheiten in fremden Ressorts zu unterminieren und eine Politikhoheit über Armutsbekämpfung im BMeiA zu beanspruchen. Sie muss sich ferner darauf einlassen, strategische Politikvorgaben nicht mehr „im stillen Kämmerchen“, sondern in enger Zusammenarbeit mit ressortfremden ExpertInnen und Stakeholdern auszuarbeiten. Die Konzentration auf die Implementierung von Projekten und Programmen im Rahmen der ADA mache ein ressortübergreifendes Planen im Sinne von PCD nicht immer einfach. Umgekehrt wurde von Seiten der OEZA der Wunsch deponiert, dass andere Ressorts für die Umsetzung ihrer Ideen im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit auch ein entsprechendes Budget mitbringen müssten, da das ADA-Budget ohnehin äußerst knapp sei und nicht für die Finanzierung von Maßnahmen anderer Ressorts verwendet werden könne. Neben fehlendem Mandat und isoliertem Ressortdenken wurde als weiteres Problem angegeben, dass die einzelnen Sektionen des BMeiA nicht immer kohärent agierten und ein Konkurrenzverhältnis hinsichtlich der Arbeitskontakte mit fremden Ressorts bestehe, was die direkte Zusammenarbeit mit der Sektion VII behindere. Überhaupt lässt sich vermuten, dass ministerielles bzw. parteipolitisches Konkurrenzdenken eine nicht zu unterschätzende Behinderung beim Verfolg von PCD als gesamtstaatlicher Querschnittsmaterie darstellt.

Die Interviews mit BeamtInnen verschiedener Ressort zeigten interessanterweise, dass es Auffassungsunterschiede darüber gab, was unter „Koordination“ grundsätzlich zu verstehen sei. In der Sektion VII zog man sich tendenziell auf die Position zurück, dass ein Koordinationsmandat nicht mehr als „gutes Zureden“ und das Appellieren an den „guten Willen“ des Gegenübers zulasse. Diese Auffassung wurde von der Überzeugung begleitet, ohnedies bei Verhandlungen „am kürzeren Ast“ zu sitzen. Andernorts wurde die Koordinationspraxis des BMeiA dafür teils als unverbindlich und inkonsequent empfunden. Regelmäßiges Einladen aller Stakeholder, vorausblickendes Einfordern von Stellungnahmen vor Entscheidungen und Weisungen, eine an die Stakeholder angepasste Informationspolitik, die das Screening von (Gesetzes-, Vertrags- und anderen) Materien auf sachrelevante Gegenstände und das proaktive Befassen der Stakeholdern mit diesen beinhaltet etc. – diese Leistungen wurden von RespondentInnen anderer Ressorts als Selbstverständlichkeit unter eine ernst genommene Koordinationsarbeit subsumiert.

Eine derart verfolgte Koordinationstätigkeit erfordert seitens des BMeiA allerdings nicht nur kontinuierliche personelle Ressourcen, sondern auch verstärkte Expertise in komplexen entwicklungspolitischen Problemstellungen in einem breiten Spektrum an Politiksektoren. Von mehreren InterviewpartnerInnen wurden die Personalfluktuationen im entwicklungspolitischen Bereich durch die diplomatische Ämterrotation problematisiert.

Übereinstimmend wird die Notwendigkeit anerkannt, Koordinationsprozessen eine hohe Verbindlichkeit zu verleihen und ein klares Ziel dafür zu definieren. Wenn Koordination bei losem Meinungs Austausch verbleibt, verlieren die Beteiligten früher oder später das Interesse (vgl. dazu etwa das Nachlassen der Aktivität der „Plattform Wirtschaft & Entwicklung“). Ferner sind viele InterviewpartnerInnen der Ansicht, dass in der interministeriellen Arbeitsgruppe ein stärkerer gemeinsamer Dokumentenaustausch inklusive Fortschritts-Updates stattfinden sollte. Neben einer intensiveren Beteiligung der AG-Mitglieder wurde die Bündelung von Dokumenten auf einer Internetplattform angeregt.

Auf die Frage, wer für den Verfolg von PCD verantwortlich sein sollte, favorisierte die Mehrheit der InterviewpartnerInnen aus der Verwaltung (erwartungsgemäß) einen dezentralen Ansatz. Bedenken bestehen an einer zentralen Koordinationsinstanz mit Interventionsbefugnissen in den Politikbereichen. Was die Koordination von PCD betrifft, sehen die nicht-entwicklungspolitischen Ressorts einerseits eine Bringschuld des BMeiA, das nach ihrer Ansicht aufgefordert ist, Prozesse in Gang zu setzen und zu managen, welche zu harmonisierenden Politikresultaten führen. Andererseits möchten die nicht-entwicklungspolitischen Ressorts offenkundig einem Ansinnen zuvorkommen, dass man ihrer Arbeit gewissermaßen von außen „ins Handwerk pfuschen“ könnte. Die Umsetzungsverantwortung soll nach Ansicht dieser InterviewpartnerInnen also bei den jeweiligen Ressorts liegen.

Einige RespondentInnen konnten sich vorstellen, dass eine Zentralisierung der PCD-Agenda beim Bundeskanzleramt sinnvoll wäre.

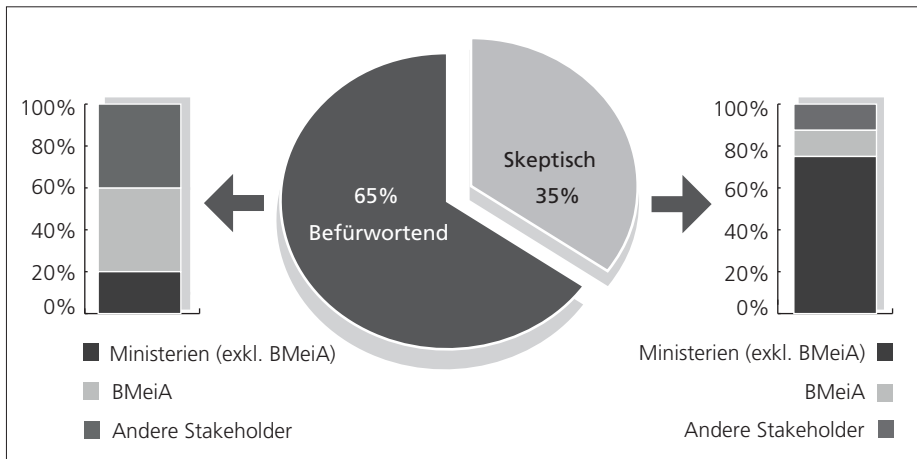
5.2.5. Berichtswesen und Monitoring

Der Synthesis Report der OECD (2008, 21f.) identifiziert den Komplex „Monitoring, Analyse und Berichtslegung“ (fortan: MAB) als dritten Baustein für den Verfolg kohärenter Politiken. In diesem geht es um die Abschätzung, Messung und Evaluierung von Politikfolgen und um eine dadurch informierte, evidenzbasierte Politikgestaltung. Obwohl die OECD diesen Baustein als Grundvoraussetzung für das Gelingen von PCD beschreibt, stellt sie zugleich fest, dass eine Vielzahl an Peer Reviews auf Mängel im Bereich von MAB hinweist. Als musterhaft gilt derzeit der Ansatz der Niederlande, die eine eigene Organisationseinheit innerhalb ihres Außenministeriums geschaffen haben, welche ausschließlich mit Fragen von PCD und besonders mit dessen Monitoring befasst ist. Als bisher erstes Land haben die Niederlande übrigens Mitte 2009 ihre Antworten auf das Questionnaire zum zweiten halbjährlich erscheinenden „European Union Report on Policy Coherence for Development“ (EC 2007) im Interesse der Transparenz und einer breiteren öffentlichen Rezeption publik gemacht. Auch Finnland und Schweden werden als Vorreiter hinsichtlich der Implementation von MAB angeführt. In Finnland wurde ein jährlicher Bericht zu PCD an das Parlament sowie eine jährliche Stellungnahme des entwicklungspolitischen Komitees u. a. zu Fragen der Politikkohärenz ins Leben gerufen. Schweden plant die Gründung einer unabhängigen Agentur, die den Verfolg der gesamtstaatlich ausgerichteten schwedischen „Policy for Global Development“ dokumentiert. Der aktuelle Bericht des DAC Peer Reviews in Österreich bezeichnet das Fehlen einer eigenen Einheit für PCD im österreichischen Außenministerium ausdrücklich als einen Schwachpunkt (OECD 2009, 34).

Im Synthesis Report empfiehlt die OECD (2008, 24), dem Parlament und der Öffentlichkeit über PCD-Fortschritte zu berichten, angemessene Ressourcen für MAB frei zu machen und den Prozess der Politikgestaltung besonders mit der Expertise von Vor-Ort-Einrichtungen zu speisen. Weiters wird geraten, bei MAB eng mit der nationalen und internationalen Zivilgesellschaft und Forschungsgemeinschaft zu kooperieren.

Von den GesprächspartnerInnen unserer Interviewreihe wurden Maßnahmen zur Stärkung von MAB vielfach begrüßt – allerdings vorbehaltlich der Verfügbarkeit von Ressourcen. Besonders von Seite der Ministerien wurde wiederholt auf die gestiegenen Verwaltungsanforderungen durch die Befassung mit EU-Agenden und auf die damit verbundene Beschleunigung bürokratischer Abläufe hingewiesen. Viele RespondentInnen reagierten vor diesem Hintergrund skeptisch auf Vorschläge, die die Ansprüche an den administrativen Apparat besonders im Bereich der Berichtslegung und „Accountability“ ausweiten und damit die tagtägliche Arbeit belasten. Darüber hinaus wurde der Nutzen des Reporting auch grundsätzlicher in Frage gestellt: Mehrere RespondentInnen warnten vor der Gefahr, dass mit PCD verbundene bürokratische Prozesse zu einer Abwehrhaltung gegen die Materie beitragen und Berichte erfahrungsgemäß ohnehin wenig weitergehende Dynamik entfalten könnten.

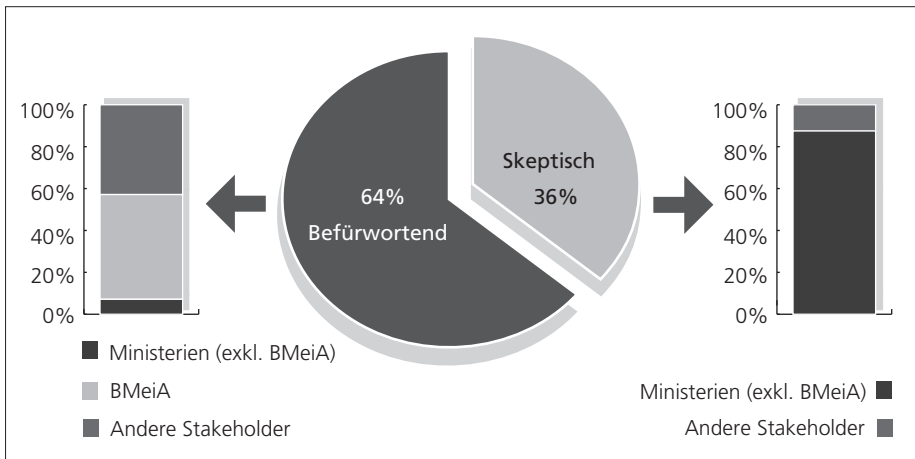
Akzeptanz eines nationalen PCD-Berichts



In den Interviews wurde versucht, besonders die Akzeptanz zweier Anregungen auszuloten: Erstens eines regelmäßigen ressortübergreifenden Berichts an das Parlament unter Federführung des BMeiA, welcher über den Fortschritt der PCD-Agenda in allen Bundesministerien informiert sowie zweitens der Einführung eines Begutachtungsverfahrens zur „Entwicklungsverträglichkeit“ von Gesetzen in den sogenannten „Vorblättern“ von Gesetzesentwürfen. Erläuterungen über die mutmaßlichen Auswirkungen von „Regelungsvorhaben“ (also Gesetzen), welche dem damit befassten Nationalrat als Entscheidungshilfe dienen, existieren derzeit für folgende Teilbereiche: finanzielle Auswirkungen, volkswirtschaftliche Auswirkungen (Auswirkungen auf Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich sowie auf die Verwaltungslasten für Unternehmen), gleichstellungspolitische Auswirkungen, Auswirkungen in konsumentenschutzpolitischer sowie sozialer Hinsicht und Auswirkungen in umweltpolitischer Hinsicht, insbesondere Klimaverträglichkeit. Diese werden von den federführenden Ministerien, welche für die Folgenabschätzung Dritte (wie z. B. das Umweltbundesamt) heranziehen können, erstellt.

Insgesamt sprachen sich mehr als zwei Drittel der Befragten für die Einführung eines PCD-Berichts an das Parlament aus. Ergänzend wurde von einer Befürworterin festgehalten, dass die Berichtsfrist mit einem Jahr (angesichts des hohen Aufwandes und der geringen politischen Priorität) zu kurz angesetzt sein könnte. Ein anderer Gesprächspartner äußerte die Ansicht, dass ParlamentarierInnen bereits in der Entstehung eines derartigen Berichts eingebunden sein und konkrete Handlungsempfehlungen im Endprodukt enthalten sein sollten, welche schließlich direkt in einen parlamentarischen Entschließungsantrag münden können. Außerdem wurde vorgeschlagen, den Bericht an den zweijährigen PCD-Fortschrittsbericht der EU anzulehnen, um den Aufwand zu verringern. Mehr als ein Drittel der Befragten positionierte sich skeptisch bis ablehnend. Seitens der SkeptikerInnen wurde angezweifelt, ob ein offizieller Bericht zu PCD einerseits das adäquate Mittel und ob er andererseits tatsächlich qualitativ hochwertig wäre (vgl. etwa den EU-Report, welcher kritischen Erörterungen wenig Raum bietet). Ferner wurde betont, dass das Parlament einen derartigen Bericht wohl ohne weitere Konsequenzen „zur Kenntnis nehme“.

Akzeptanz einer „Vorblätter“-Prüfung



Ähnlich wie beim parlamentarischen Bericht teilten sich Zustimmung und Ablehnung einer Vorblätternotiz etwa im Verhältnis 2:1. Die Akzeptanz der Vorblätternotiz war allerdings etwas geringer als die eines Berichts. Von SkeptikerInnen wurde eingewendet, dass die parlamentarische Tradition in Österreich eine derartige Information obsolet mache, da Ministerialbeschlüsse ohnehin im Vorfeld zwischen den Regierungsparteien akkordiert seien und die Diskussion im Nationalrat gewissermaßen nur noch „pro forma“ stattfinde. Vorblätterinformationen seien deshalb für die parlamentarische Entscheidungsfindung und Gesetzeswerdung unerheblich. Wie beim Bericht wurde ferner der hohe administrative Aufwand einer Vorblätterprüfung ins Treffen geführt. Anklang fand die Idee einer Vorblätterprüfung indessen im BMeiA und außerhalb der Ministerien. Einige RespondentInnen – auch innerhalb der Verwaltung – zeigten sich davon überzeugt, dass die Vorblätterprüfung dem Querschnittsthema PCD angemessen sei.

Die Unterstützung eines Berichts und einer Prüfung der Vorblätter war bei den RespondentInnen der Verwaltung wesentlich geringer als bei jenen aus anderen Bereichen. Außerhalb der Verwaltung wurden die beiden Instrumente häufig als probates Instrument zur verbesserten Transparenz, Öffentlichkeitswirksamkeit und zum Follow-Up des PCD-Prozesses gesehen. In der Verwaltung wurde eine zusätzliche bürokratische und kostspielige Rechenschaftspflicht befürchtet, deren Effekt man als bescheiden einschätzte.

Eine Umfrage unter den InterviewpartnerInnen nach den Auswirkungen der ministeriellen Tätigkeiten in Bezug auf Entwicklungsländer brachte wenig Ergebnisse. Für konkrete Auswirkungen der Ressortpolitiken positiver – besonders aber negativer – Natur fanden sich so gut wie keine Beispiele. Dieser Umstand hat mindestens zwei Gründe: Einerseits sind wichtige Politikbereiche, die die Interessen von Entwicklungsländern berühren, vergemeinschaftet (z. B. Agrarpolitik) und werden daher nicht mehr als österreichische Angelegenheit wahrgenommen. Andererseits scheint mangels vorhandener Informationen ein schwach ausgeprägtes Bewusstsein für extraterritoriale Politikfolgen zu bestehen.

ANHANG

Literatur

- Ashoff, Guido (2005): *Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung. DIE Studies 6, Bonn.* [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ENTR-7BMK4Y/\\$FILE/Studies%206.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ENTR-7BMK4Y/$FILE/Studies%206.pdf) (Zugriff am 22.12.2011).
- BMeiA (2001): *Ferrero-Waldner zum neuen Entwicklungszusammenarbeitsgesetz. Presseaus-sendung vom 07.06.2001, Wien.* <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aktuelles/presseaussendungen/2001/ferrero-waldner-zum-neuen-entwicklungszusammenarbeits-gesetz.html> (Zugriff am 22.12.2011).
- BMeiA (2005): *Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2005 – 2007. Fortschreibung 2005, Wien.* http://www.entwicklung.at/uploads/media/3JP_2005-2007.pdf (Zugriff am 22.12.2011).
- BMeiA (2007): *Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2007–2009. Fortschreibung 2007, Wien.* http://www.entwicklung.at/uploads/media/3JP_2007-2009.pdf (Zugriff am 22.12.2011).
- BMeiA (2010): *Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2010 – 2012. Fort-schreibung 2010, Wien.* http://www.entwicklung.at/uploads/media/3JP_2010-2012_06.pdf (Zugriff am 22.12.2011).
- BMF (2009): *Strategischer Leitfaden des BMF für die Internationalen Finanzinstitutionen [SLIFI].* http://www.bmf.gv.at/WipoEUInt/sterreichunddielnte_8424/StrategischeLinie/Finanzinstitutionen_2009_WEB%281%29.pdf (Zugriff am 22.12.2011).
- EC (2005): *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss – Politikkohärenz im Interesse der Entwick-lung, Beschleunigung des Prozesses zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele, Brüssel.* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0134:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 22.12.2011).
- EC (2007): *EU Report on Policy Coherence for Development, Commission Working Paper COM(2007) 545 final.* http://ec.europa.eu/development/center/repository/Publication_Coherence_DEF_en.pdf (Zugriff am 22.12.2011).
- EC (2009): *Vorschlag der Kommission für weitere Maßnahmen zur Unterstützung der Milch-wirtschaft. Presseerklärung der Europäischen Kommission am 15.01.2009, Brüssel.* <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP109/57&format=PDF&age d=0&language=DE&guiLanguage=en> (Zugriff am 22.12.2011).

- Engel, Paul/Keijzer, Niels/Van Seters, Jeske/Spierings, Eunike (2009): *External Evaluation of the Policy Coherence Unit of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs – Summary*. ECDPM Discussion Paper No. 91, Maastricht. [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/E496676EFE2D7047C1257626003C3F56/\\$FILE/09-91e_DGIS%20CE%20evaluation%20sep2.doc%E2%80%9D.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/E496676EFE2D7047C1257626003C3F56/$FILE/09-91e_DGIS%20CE%20evaluation%20sep2.doc%E2%80%9D.pdf) (Zugriff am 22.12.2011).
- EU (2005a): „The European Consensus on Development“. *Joint Statement by the Council of the Member States meeting with the Council, the European Parliament and the Commission*, Brüssel. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/eu_consensus_en.pdf (Zugriff am 22.12.2011).
- EU (2005b): *Millennium Development Goals: EU Contribution to the Review of the MDGs at the UN 2005 High Level Event, Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council*, 9266/05, Brüssel. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/2005.5.25_GAERC_Conclusions_EN.pdf (Zugriff am 22.12.2011).
- EU (2006a) *Orientation Debate on Policy Coherence for Development and the Effectiveness of EU external action – Council Conclusions on Integrating Development Concerns in Council Decision-making*. 13735/06 DEVGEN 251 RELEX 661 INST 120 JUR 383, Brüssel. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14072.en06.pdf> (Zugriff am 22.12.2011).
- EU (2006b): *Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*. *Amtsblatt der Europäischen Union C 321 E/1*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:DE:pdf> (Zugriff am 22.12.2011).
- EU (2007): *Arbeitspapier der Kommission. Bericht der EU über die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung*. SEK(2007)1202. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0545:FIN:DE:PDF> (Zugriff am 22.12.2011).
- EU (2008a): *Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union*. *Amtsblatt der Europäischen Union C 115/47*, Brüssel. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:DE:PDF> (Zugriff am 22.12.2011).
- EU (2008b): *Coherence screening of indicative Council agendas - Identification of items with a development dimension on the indicative agendas for Council meetings*. *Presidency Information Note*, Brüssel. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/ST05892_08_EN.pdf (Zugriff am 22.12.2011).
- EUHES (2007): *Evaluating Co-ordination, Complementarity and Coherence in EU development policy – a synthesis*. *Studies in European Development Co-operation Evaluation No 8*. http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2008/1107_en.pdf (Zugriff am 22.12.2011).

- Finnland (2008): *Hallituksen Esitys Eduskunnalle Valtion Talousarvioksi vuodelle 2008*. HE 62/2007 vp. Edita Prima Oy, Helsinki. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2007/20070062.pdf> (Zugriff am 22.12.2011).
- Gobierno de Espana (1998): *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. In: *Boletín oficial del Estado número 162 de 8/7/1998*. 22755-22765. http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=1998/16303 (Zugriff am 22.12.2011).
- Hoebink, Paul (2004): *Triple C Evaluations – The Treaty of Maastricht and Europe’s Development Co-operation, Studies in European Development Co-operation Evaluation No 1*, Brüssel. http://www.three-cs.net/content/download/457/4455/file/TripleC1_Hoebink.pdf (Zugriff am 22.12.2011).
- Königreich Spanien (1998): *Artículo 4, Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. http://asociaciones.org/index.php?option=com_content&task=view&id=133&Itemid=51#a4 (Zugriff am 22.12.2011).
- Küblböck, Karin (2007): *Remittances – der neue Hoffnungsträger der Entwicklungspolitik?* In: ÖFSE (Hg.): *Österreichische Entwicklungspolitik, Analysen, Informationen mit dem Schwerpunktthema „Zivilgesellschaft und Entwicklung“*, Wien, 96-102. <http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/oeepoll/oeepol07.pdf> (Zugriff am 22.12.2011).
- Levine, Ruth (2007): *The Gates Foundation & Policy Coherence*. In: *Global Development: Views from the Center (Blog)*. http://blogs.cgdev.org/globaldevelopment/2007/01/the_gates_foundation_policy_co.php (Zugriff am 22.12.2011).
- MINEFI (2007): *Projet de Loi de Finances pour 2007. Document de politique transversale. Politique française en faveur du développement*. http://www.minefi.gouv.fr/performance/performance/etat/dpt_pol_developpement.pdf (Zugriff am 22.12.2011).
- Ministre d’Etat (1996): *Amtsblatt des Großherzogtums Luxemburg No. 13 vom 28. Februar 1996, Luxemburg*. <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/1996/0013/a013.pdf> (Zugriff am 22.12.2011).
- Ministry for Foreign Affairs/Sweden (2003): *Shared Responsibility: Sweden’s Policy for Global Development. Government Bill 2002/03_122*. <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/02/45/20/c4527821.pdf> (Zugriff am 22.12.2011).
- Mold, Andrew (2007): *EU Development Policy in a Changing World: Challenges for the 21st Century*, Amsterdam.

- Müllner, Josef/Heinrich, Ursula (2008): *Organe und Mechanismen der österreichischen Regierung zur Umsetzung von Policy Coherence for Development*. In: *Parlamentarischer Nord-Süd-Dialog* (Hg.): *Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung – Ein Leitfaden zu Policy Coherence for Development*, Wien, 52-65. http://re4d.net/projects/C7DEFCD0-6638-4E5F-9BEE-A1E10AC7EA7E_files/Leitfaden_Politikkohaerenz.pdf (Zugriff am 22.12.2011).
- Niederlande (2003): *Mutual interests, mutual responsibilities – Dutch development cooperation en route to 2015*. Directorate-General for International Cooperation, The Hague. http://www.stopaidsnow.org/documents/mutual_interests.pdf (Zugriff am 22.12.2011).
- Obrovsky, Michael/Altmann, Stephanie (2010): *Remittances aus Österreich: Überblick und Trends*. In: ÖFSE (Hg.): *Österreichische Entwicklungspolitik – Analysen, Informationen mit dem Schwerpunktthema "Krisen und Entwicklung"*, Wien, 100-102. <http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/oeepol/OEPOL2010.pdf> (Zugriff am 22.12.2011).
- OECD (2002): *Übersicht – Ausländische Direktinvestitionen zugunsten der Entwicklung – Optimaler Nutzen, minimale Kosten*, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/47/53/1959839.pdf> (Zugriff am 22.12.2011).
- OECD (2003): *Policy Coherence for Development: Seminar Series Measuring 'Development-Friendliness'*, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/36/9/26234622.pdf> (Zugriff am 22.12.2011).
- OECD (2005a): *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf> (Zugriff am 22.12.2011).
- OECD (2005b): *The Development Dimension, Policy Coherence for Development – Promoting Institutional Good Practice*, Paris.
- OECD (2008a): *Building Blocks for Policy Coherence for Development*, Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/14/53/44704030.pdf> (Zugriff am 22.12.2011).
- OECD (2008b): *Peer Review France*. <http://www.oecd.org/dataoecd/4/10/40814790.pdf> (Zugriff am 22.12.2011).
- OECD (2008c): *Is it ODA? Factsheet*. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf> (Zugriff am 22.12.2011).
- OECD (2008d): *Declaration on Policy Coherence for Development*. C/IMIN(2008)2/FINAL. <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=138&InstrumentPID=134&Lang=en&Book=False> (Zugriff am 22.12.2011)
- OECD (2009): *Peer Review Austria*. <http://www.oecd.org/dataoecd/3/39/42857127.pdf> (Zugriff am 22.12.2011).

- Picciotto, Robert (2005): *The Evaluation of Policy Coherence for Development*. In: *Evaluation, London und Neu Dehli*. http://www.stes-apes.med.ulg.ac.be/Documents_electroniques/EVA/EVA-PROG/ELE%20EVA-PROG%207289.pdf (Zugriff am 22.12.2011).
- Rechnungshof (2009): *Bericht des Rechnungshofes: Entwicklungszusammenarbeit im BMeiA und in der Austrian Development Agency. Bund 2009/11*, Wien. http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2009/berichte/berichte_bund/Bund_2009_11.pdf (Zugriff am 22.12.2011).
- Safranski, Rüdiger (2003): *Wieviel Globalisierung verträgt der Mensch?* München, Wien.
- Sawada, Yasuyuki/Kohama, Hirohisa/Kono, Hisaki/Ikegami, Munenobu (2004): *Commitment to Development Index (CDI): Critical Comments*. FASID Discussion Paper on Development Assistance No. 1, Tokio. http://dakis.fasid.or.jp/report/pdf/DP_1_E.pdf (Zugriff am 22.12.2011).
- UN (2000a): *Address by the Taoiseach, Mr. Bertie Ahern, T.Q. to the United Nations Millennium Summit New York, 6 September 2000, New York*. <http://www.un.org/millennium/webcast/statements/ireland.htm> (Zugriff am 22.12.2011).
- UN (2000b): *Resolution adopted by the General Assembly, 55/2, United Nations Millennium Declaration*. <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> (Zugriff am 22.12.2011).
- Vereinigtes Königreich (2006): *International Development Reporting And Transparency Act*. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/31/pdfs/ukpga_20060031_en.pdf (Zugriff am 22.12.2011).
- Weltbank (2008): *World Development Report 2008 – Agriculture for Development*, Washington DC. http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf (Zugriff am 22.12.2011).
- Weltbank (2009): *Global Monitoring Report 2009 – A Development Emergency*, Washington DC. http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2009/Resources/5924349-1239742507025/GMR09_book.pdf (Zugriff am 22.12.2011).

Gesprächsleitfaden Interviews

Anmerkung: Das Questionnaire wurde jeweils den GesprächspartnerInnen und der Interviewsituation angepasst!

1. Ist Ihnen der Begriff „Policy Coherence for Development“ bekannt?
 - a. Die OECD definiert PCD folgendermaßen:
„Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung bedeutet darauf hinzuwirken, dass die Ziele und Ergebnisse der Entwicklungspolitik einer Regierung nicht von anderen politischen Maßnahmen derselben Regierung, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken, untergraben werden, und dass diese anderen politischen Maßnahmen, wo dies machbar ist, die Entwicklungsziele unterstützen“.
 - b. Stimmen Sie dieser Definition zu?
 - c. Stimmen Sie der Zielsetzung inhaltlich zu?
2. Wie hoch schätzen Sie in Österreich das politische Commitment zu PCD ein? (1: sehr hoch)

1 2 3 4 5
3. Wie hoch schätzen Sie das politische Commitment zu PCD in ihrem Ministerium ein? (1: sehr hoch)

1 2 3 4 5
4. Ist Ihnen die PCD-Agenda im Rahmen der Europäischen Union bekannt?
 - a. Wurden Sie über diese Verpflichtung vom BMeiA informiert? Wenn ja, wie?
 - b. Welche Relevanz hat diese Verpflichtung für die Arbeit in Ihrem Ministerium?
5. Ist Ihnen das PCD-Kohärenzgebot (§1 Abs. 5) des EZA-G bekannt?
 - a. Ist dieser Artikel unmittelbar relevant für die Arbeit Ihres Ressorts?
6. Gab es von Seiten des Außenministeriums/Sektion VII Bemühungen, die Berücksichtigung entwicklungspolitischer Materien in der Arbeit Ihres Ressorts einzufordern?
7. Ist PCD in Ihrem Ressort ein Thema?
 - a. Seit wann?

8. Gibt es Materien/Maßnahmen in Ihrem Ressort, die Ihrer Ansicht nach Auswirkungen auf Entwicklungsländer haben?
 - a. Welche Materien/Maßnahmen sind das?

9. Gibt es Materien/Maßnahmen in Ihrem Ressort, die als entwicklungspolitisch heikel oder problematisch gelten?

10. Verfügt Ihr Ressort über entwicklungspolitische Expertise?

11. Gibt es Ausgaben in Ihrem Ressort, die als öffentliche Entwicklungshilfe an die ADA gemeldet werden?
 - a. Gibt es Ihres Wissens nach eine inhaltliche Koordinierung dieser Maßnahmen mit dem BMeiA bzw. der ADA?

12. Arbeitet Ihr Ressort mit internationalen Organisationen wie UN, IBRD, IWF oder WTO in Angelegenheiten, die Entwicklungsländer betreffen, zusammen?
 - a. Welche Angelegenheiten sind das?
 - b. Ist ihr Ressort in Gremien dieser internationalen Organisationen vertreten?
 - i. Wenn ja, wie erfolgt die Bildung Ihrer Position in diesen Gremien im Vorfeld?

13. Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit Ihres Ressorts mit dem Außenministerium in entwicklungspolitischen Angelegenheiten?
 - a. Gibt es in Ihrem Ressort eigene Projekte oder Aktivitäten der EZA?

14. Sind Ihnen Reaktionen der Medien/NGOs/Öffentlichkeit zu Maßnahmen Ihres Ressorts hinsichtlich negativer/unbeabsichtigter Auswirkungen auf Entwicklungsländer bekannt?
 - a. Wenn ja in welchem Bereich, welche Materie, von wem?

15. Ist Ihr Ressort in interministerielle Absprachen/Koordinationen zu entwicklungspolitischen Angelegenheiten involviert? (Interministerielle AG)
 - a. Welche Absprachen/Koordinationen sind das?
 - b. Wie häufig und wie umfangreich ist die Involvierung in diese Absprachen/Koordinationen?
 - c. Werden in diesen Absprachen/Koordinationen (schriftliche oder mündliche) Vereinbarungen getroffen?
 - d. Wie gestaltet sich der Follow-Up dieser Absprachen/Koordinationen?

16. Können Sie ein Best-Practice-Beispiel zur Koordination einer PCD-relevanten Materie aus Ihrem Ressort beschreiben?
- Welche positiven Veränderungen hat diese Maßnahme in Entwicklungsländern ergeben?
 - Wurden diese Veränderungen dokumentiert (gemessen)?
 - Inwiefern unterscheidet sich dieses Beispiel positiv von anderen Fällen?
17. Nehmen Sie Widerstände von Interessensgruppen gegenüber der entwicklungspolitischen Abstimmung von Maßnahmen Ihres Ressorts wahr oder sind solche zu befürchten?
- Von welchen Interessensgruppen?
 - Wie begegnen Sie diesen Widerständen bzw. der Möglichkeit dieser Widerstände?
18. Welche Verbesserungsmöglichkeiten bei der Umsetzung von PCD sehen Sie in Ihrem Ressort?
- Wie hoch schätzen Sie den personellen Aufwand in Ihrem Ressort ein, um PCD ausreichend verfolgen zu können?
19. Wer sollte für den Verfolg von PCD in Österreich ihrer Einschätzung/Erfahrung nach zuständig sein?
- BKA – allgemeine Koordinationskompetenz
 - BMeiA – entwicklungspolitische Kompetenz
 - Interministerielle Gruppe
 - Sachzuständige in jedem Ministerium (Focal Points)
 - sonstige Einrichtungen (bitte nennen)
20. Welche Instrumente sehen Sie als geeignet an, die Effekte von Politiken Ihres Ressorts auf Entwicklungsländer zu überwachen/zu prüfen?
21. Könnten Sie sich vorstellen, dass ein jährlicher ressortübergreifender PCD-Bericht an das Parlament ein probates Mittel zur Förderung der PCD-Agenda in Österreich sein könnte?
22. Wie könnte die Verbindlichkeit von PCD erhöht werden?
23. Was halten Sie von einer Entwicklungsverträglichkeitsprüfung in den Vorblättern zu Gesetzesentwürfen?

EU Commitments on Policy Coherence for Development

„THE EU COMMITMENTS ON POLICY COHERENCE FOR DEVELOPMENT

- i. 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.
- ii. 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.
- iii. 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.
- iv. 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.
- v. 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.

- vi. 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.
- vii. 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.
- viii. Migration: The EU will promote the synergies between migration and development, to make migration a positive factor for development.
- ix. 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.
- x. 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.
- xi. 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.
- xii. 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: EU 2005b)

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?

(Quelle: OECD 2005b, 164/Box 7.1)

Studienautoren

Michael Obrovsky ist Leiter des Bereichs Wissenschaft & Forschung der Österreichischen Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) und Lektor an der Universität Wien. Forschungsschwerpunkte: Internationale und österreichische Entwicklungspolitik, Entwicklungsfinanzierung, Zivilgesellschaft und Entwicklung.

Lukas Schlögl ist Student der Internationalen Entwicklung an der Universität Wien und Sozioökonomie an der Wirtschaftsuniversität Wien. Er war für die Erstellung dieser Studie als Projektassistent für die ÖFSE tätig. Forschungsschwerpunkte: Entwicklungsfinanzierung, Verwaltungswissenschaft, Entwicklungszusammenarbeit.