



Ausarbeitung

**Politikkohärenz im Interesse der Entwicklungszusammenarbeit
im europäischen Vergleich**



**Politikkohärenz im Interesse der Entwicklungszusammenarbeit
im europäischen Vergleich**

Verfasserin: 
Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 048/15
Abschluss der Arbeit: 26. März 2015
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre
Hilfe
Telefon: 

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Begriffsbestimmung	4
2.	Rechtliche Grundlage	5
3.	Politische Verpflichtungen	6
3.1.	Verpflichtungen durch die Europäische Union	6
3.2.	Monitoring der Verpflichtungen auf EU-Ebene	9
3.2.1.	Zwischenberichte	9
4.	Die politischen Verpflichtungen Deutschlands	10
5.	Mechanismen der Politikkoordinierung zur Umsetzung der Kohärenzverpflichtungen in Deutschland	11
6.	Strategiebildung bei der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung in Deutschland	12
7.	Fortschrittmessung von Kohärenz in der Entwicklungszusammenarbeit	13
7.1.	Deutschland	13
7.1.1.	Der Länderprüfbericht des Entwicklungsausschusses der OECD – Peer Review zu Deutschland	13
7.1.2.	Der EU-Fortschrittsbericht	14
7.1.3.	Commitment to Development Index	15
8.	Steigerung der Effizienz in der Entwicklungszusammenarbeit durch PSC in OECD-Mitgliedstaaten	16
8.1.	Dänemark	16
8.2.	Niederlande	18
8.3.	Schweden	20
9.	Eine Bilanz aus wissenschaftlicher, politischer und zivilgesellschaftlicher Perspektive	22
9.1.	Eine Bilanz aus wissenschaftlicher Perspektive	22
9.2.	Eine Bilanz aus zivilgesellschaftlicher Perspektive	25
9.3.	Eine Bilanz aus politischer Perspektive	26
10.	Fazit	27
11.	Literaturverzeichnis	29

1. Einleitung und Begriffsbestimmung

Die folgende Ausarbeitung gibt einen Überblick über die rechtlichen Grundlagen des Kohärenzanspruchs im Interesse der Entwicklungspolitik und über politische Verpflichtungen auf supranationaler und nationaler Ebene im Sinne einer zunehmenden Abstimmung und Verzahnung der Entwicklungszusammenarbeit mit anderen Politikbereichen. Er beschäftigt sich auch mit den Mechanismen der Politikkoordinierung zur Umsetzung entwicklungspolitischer Kohärenz auf nationaler Ebene sowie mit Monitoring-, Analyse- und Berichtssystemen in einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Welche Schwierigkeiten es bei der Umsetzung der EU-Vorgaben zur Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung gibt, wird aus wissenschaftlicher, politischer und zivilgesellschaftlicher Perspektive dargestellt.

In einer Studie des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik definiert Guido Ashoff den **Kohärenzbegriff** als das „**Fehlen von Widersprüchen** und gegenseitiger Beeinträchtigung verschiedener Politiken“ oder positiv verstanden „das **Zusammenwirken von Politiken** im Hinblick auf übergeordnete Ziele“. ¹ Vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wird der Kohärenzbegriff als eine „bessere Abstimmung für nachhaltige Entwicklung“ definiert. ² Ziel sei eine erhöhte Effizienz, Wirksamkeit, Transparenz und Sichtbarkeit der entwicklungspolitischen Aktivitäten der Bundesregierung. Grundsätzlich ist unter dem Kohärenzgebot ein abgestimmtes, zusammenhängendes Vorgehen verschiedener Politikbereiche zu verstehen, das die Ziele der Entwicklungsarbeit unterstützt.

Inhaltlich-programmatisch wird der Kohärenzanspruch oder **Policy Coherence for Development (PCD)** durch **das Gebot der nachhaltigen Entwicklung** begründet, das mit den Zielen der **Millenniumserklärung** aus dem Jahr 2000 näher bestimmt und im Kapitel „Entwicklung und Armutsbekämpfung“ konkretisiert wurde. Der Kohärenzanspruch wird mit in der Entwicklungszusammenarbeit beobachteten Inkonsistenzen begründet, etwa in der Handels-, Agrar- oder Fischereipolitik der EU. Auch durch die Arbeit des Entwicklungshilfausschusses der OECD ist die Forderung nach Kohärenz zu einem „Mantra der Entwicklungspolitik“ geworden. ³

-
- 1 **Ashoff, Guido (2005)**. Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung. Studie des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik. Abrufbar unter: http://e-doc.vifapol.de/opus/volltexte/2012/3794/pdf/Studies_6.pdf, (letzter Zugriff: 10.3.2015).
 - 2 **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015)**. Bessere Abstimmung für nachhaltige Entwicklung. Abrufbar unter: http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/ziele/politikkoherence/index.html?follow=adword, (letzter Zugriff: 9.3.2015).
 - 3 **Maihold, Günther (2010)**. Mehr Kohärenz in der Entwicklungspolitik durch Geberkoordination? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 10, S. 34-40.

2. Rechtliche Grundlage

Die Verträge von Maastricht (1992), von Amsterdam (1997) und von Lissabon (2009) bilden die rechtliche Grundlage für die Verpflichtung zu Kohärenz, Komplementarität und Koordinierung der gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik. Das Kohärenzgebot findet sich im **Vertrag von Lissabon**, der am 1.12.2009 in Kraft getreten ist. Er stärkt die Verbindung zwischen den externen Beziehungen und der internen Politik der EU. Der Vertrag von Lissabon hat den „**Vertrag über die Europäische Union**“ (EUV) und den „Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“ geändert. Letzterer heißt nun „**Arbeitsweise der Europäischen Union**“ (AEUV).

In den Allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union Artikel 21 (3) des EUV heißt es:

„Die Union achtet auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns sowie zwischen diesen und ihren übrigen Politikbereichen. Der Rat und die Kommission, die vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik unterstützt werden, stellen diese Kohärenz sicher und arbeiten zu diesem Zweck zusammen.“⁴

Zur Zusammenarbeit mit Drittländern konkretisiert der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in Artikel 208 (1,2):

„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.“

„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.“⁵

Damit findet sich der ehemalige Artikel 177 im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft als zentrale politische Verpflichtungen in Zusammenhang mit den Millenniums-Entwicklungszielen fast wortgleich im Vertrag von Lissabon.

4 **Europäische Union (2010)**. Konsolidierte Fassungen des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Abrufbar unter: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_de.htm. (letzter Zugriff: 16.3.2015).

5 Ebenda.

Im Weiteren hat sich die EU in ihrem **Partnerschaftsabkommen von Cotonou** vom 23. Juni 2000 in Artikel 12 dazu verpflichtet, Kohärenz im Interesse der Entwicklung sicherzustellen:

„Beabsichtigt die Gemeinschaft, in Ausübung ihrer Befugnisse eine Maßnahme zu treffen, die die Interessen der AKP-Staaten im Zusammenhang mit den Zielen dieses Abkommens berühren könnte, so unterrichtet sie unbeschadet des Artikels 96 rechtzeitig die AKP-Staaten. Zu diesem Zweck übermittelt die Kommission ihren Vorschlag für die Maßnahme gleichzeitig auch dem AKP-Sekretariat. Gegebenenfalls können die AKP-Staaten von sich aus um Unterrichtung ersuchen.“⁶

3. Politische Verpflichtungen

Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch leitet sich aus globalen Zielen ab, auf die sich die internationale Staatengemeinschaft bei den Weltkonferenzen der letzten beiden Jahrzehnte und insbesondere auf dem Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen im Jahr 2000 verständigt hat. Die **Millenniumserklärung** bestimmt die Reichweite und Grenzen des entwicklungspolitischen Kohärenzanspruchs. Entwicklungspolitik leistet demzufolge einen entscheidenden Beitrag zu globaler Zukunftssicherung, nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung. Da Armutsbekämpfung durch andere Politikbereiche wie Handels- oder Agrarpolitik sowohl konterkariert als auch unterstützt werden kann, fällt diese Aufgabe nicht alleine in den Entwicklungsbereich, sondern ist eine Querschnittsaufgabe. Daher sollten folgende Politikbereiche zentral für die globale Zukunftssicherung sein:

- Frieden und Sicherheit,
- Entwicklung und Armutsbekämpfung,
- Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen,
- Menschenrechte,
- Demokratie,
- gute Regierungsführung.

3.1. Verpflichtungen durch die Europäische Union

Die Europäische Union hat mit ihrer **Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament und an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vom 12. April 2005 „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung - Beschleunigung des Prozesses zur Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele“ KOM(2005) 134 endg.** den konzeptionellen Rahmen für politische Maßnahmen zur Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele durch eine Abstimmung und Verzäh-

6 **Europäische Union (2000)**. PARTNERSCHAFTSABKOMMEN zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Abrufbar unter: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22000A1215\(01\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22000A1215(01)&from=DE), (letzter Zugriff: 11.3.2015).

nung mit Politikfeldern außerhalb der Entwicklungszusammenarbeit geschaffen, die ihrer Auffassung nach mit Blick auf Synergieeffekte von besonderem Interesse sind.⁷ Der Rat der Europäischen Union bestätigte die von der Kommission ausgewählten Politikbereiche und ergänzte sie um den Bereich Klimawandel.⁸ Dieser zwölfte Schwerpunkt wurde von der EU Kommission 2007 in einem Arbeitspapier⁹ aufgenommen, das folgende Schwerpunkte gewählt hat:

- Handel
- Umwelt
- Klimawandel
- Sicherheit
- Landwirtschaft
- Fischerei
- Soziale Dimension der Globalisierung, Förderung von Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit
- Migration
- Forschung und Innovation
- Informationsgesellschaft
- Verkehr
- Energie

Für jeden dieser Politikbereiche hat die Kommission allgemeine Leitlinien festgelegt, so genannte „Kohärenzverpflichtungen im Interesse der Entwicklung“, sowie eine Reihe spezifischer Maßnahmen, die zur Beschleunigung der Fortschritte bei der Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele beitragen sollen. Die politische Verpflichtung zur Politikkohärenz wurde 2006 in den europäischen Konsens über Entwicklung eingebettet¹⁰ und in der Agenda für Wandel¹¹ bestätigt.

2009 hat die EU Kommission Vorschläge gemacht, wie die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten dieses Konzept „gezielter, wirksamer und strategisch sinnvoller“ einsetzen könnten. Dazu hat sie

7 **Europäische Union (2005)**. Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung vom 12.4.2005. KOM(2005) 134 endg. Abrufbar unter: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12534_de.htm und http://ec.europa.eu/development/body/communications/docs/communication_134_de.pdf, (letzter Zugriff: 10.03.2015).

8 **Council of The European Union (2005)**. Millennium Development Goals: EU Contribution to the Review of the MDGs at the UN 2005 High Level Event, 24.5.2005. Abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209266%202005%20INIT> (letzter Zugriff: 10.3.2015).

9 **Europäische Kommission (2007)**. Bericht der EU über die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung vom 20. September 2007. KOM(2007) 545 endg. Abrufbar unter: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r13015_de.htm, (letzter Zugriff: 11.3.2015).

10 **European Commission (2015)**. International Cooperation and Development. European Consensus on Development. Abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/europeaid/node/1364>, (letzter Zugriff: 10.3.2015).

11 **European Commission (2015)**. International Cooperation and Development. Agenda for Change, COM(2011) 0637. Abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/europeaid/node/1365>, (letzter Zugriff: 10.3.2015).

ein verbindliches Arbeitsprogramm zur **Policy Coherence for Development (PCD)** vorgeschlagen, dem zufolge die zwölf Politikfelder thematisch auf folgende **fünf „Schlüsselprioritäten“** eingegrenzt werden sollten:¹²

- Handel und Finanzen
- Klimawandel
- Ernährungssicherheit
- Migration
- Sicherheitspolitik

Zweck der Prioritätensetzung war es, klare Ziele und Vorgaben zu erarbeiten, politische Impulse zu setzen und Bedarf an Finanzmitteln durch die Mitgliedstaaten schätzen zu lassen. Die „Schlüsselprioritäten“ stehen seit 2009 im Zentrum des **EU-Zweijahresberichts zu Politikkohärenz**.¹³

Im Mai 2010 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung zur Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung an, mit der es eine eigene Berichterstattung hierüber alle zwei Jahre einführte und in seinem Entwicklungsausschuss (DEVE) einen ständigen Berichtersteller für Policy Coherence on Development (PCD) einsetzte. Seit 2010 nimmt das Europäische Parlament ebenfalls Stellung zu den zweijährlich erscheinenden Berichten der Kommission.¹⁴ In den vergangenen Jahren hat das Parlament verschiedene Möglichkeiten geprüft, seine Rolle bei der PCD und seine eigene innere Kohärenz zu stärken.¹⁵

-
- 12 **European Commission (2015)**. International Cooperation and Development. Policy Coherence for Development. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/europeaid/policies/policy-coherence-development_en, (letzter Zugriff: 10.3.2015).
- 13 **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2009)**. Interner Bericht zur Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung – politischer Rahmen für ein gemeinsames Konzept der Europäischen Union vom 28.9.2009.
- 14 **European Parliament (2012)**. Resolution of 25 October 2012 on the EU 2011 Report on Policy Coherence for Development (**2012/2063(INI)**). Abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0399+0+DOC+XML+V0//EN>, (letzter Zugriff: 11.3.2015).
- 15 Dazu zählen das Abhalten gemeinsamer Ausschusssitzungen, Einholen von Stellungnahmen anderer Ausschüsse und eine Reihe von Initiativberichten von Mitgliedern des Europäischen Parlaments über Fragen im Zusammenhang mit der PCD. Zu den jüngsten Beispielen zählt der „Bericht über die Förderung der Entwicklung durch Handel“. Vgl. **Europäische Kommission (2014)**. Bericht 2013 der EU über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. S. 24f und 46. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pcd-report-2013_de.pdf, (letzter Zugriff: 10.3.2015).

Darüber hinaus wird die Verpflichtung zu PCD in verschiedenen Ratsmitteilungen und Ratschlussfolgerungen bestätigt, die ein **Mainstreaming von Politikkohärenz** auch für die Post-2015-Agenda als Ziel beschreiben.¹⁶

3.2. Monitoring der Verpflichtungen auf EU-Ebene

Der Rat der Europäischen Union hatte die Kommission in seinen Schlussfolgerungen von 2005 aufgefordert, die Fortschritte im Bereich PCD innerhalb der EU und in seinen Mitgliedstaaten in einem zweijährlich erscheinenden Bericht über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung¹⁷ zu dokumentieren. Die EU Kommission hat in den Jahren 2007, 2009, 2011 und 2013 vier Umsetzungsberichte zur Politikkohärenz vorgelegt, die die institutionellen Anstrengungen zur Verbesserung der Kohärenz sowie Fortschritte bei der Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele durch eine Verzahnung von Entwicklung mit den fünf Schlüsselprioritäten aufgrund einer Abfrage bei allen Mitgliedstaaten darstellen. Die Kohärenzberichte beruhen auf deren Selbsteinschätzung.

3.2.1. Zwischenberichte

In ihrem ersten Halbzeitbericht über die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung 2007 zog die Europäische Kommission folgende Bilanz:¹⁸ Während einerseits das Bewusstsein für externe Einflüsse durch andere Politikbereiche (nicht Entwicklungszusammenarbeit) innerhalb der Institutionen der EU gewachsen und die Organisationsmechanismen auf EU-Ebene und in den Mitgliedstaaten verbessert worden seien, werde eine effektive Umsetzung der EU-Vorgaben insbesondere durch politische Prioritäts- und Interessenkonflikte zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den Entwicklungsländern behindert. Erschwert werde die Umsetzung auch aufgrund unzureichender Kapazitäten und mangelnder Aufklärung in den nicht mit der Entwicklungszusammenarbeit befassten Dienststellen.¹⁹

Der zweite Bericht der EU über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung von 2009 stellte fest, dass sich die Zahl der in Armut lebenden Menschen in Entwicklungsländern infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 dramatisch erhöhte. Die Europäische Kommission nahm dies zum Anlass, die PCD-Verpflichtungen aus dem Jahr 2005 zu überdenken. Im Zeitraum 2005 bis 2009 hatten vor allem die Entwicklungszusammenarbeit und der Handel im Mittelpunkt der Beziehungen der EU zu den Entwicklungsländern gestanden. Die veränderte Lage beschrieb die

16 Vgl. **Council of The European Union (2013)**. Council conclusions on Policy Coherence for Development. Abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/130225.pdf, (letzter Zugriff: 16.3.2015).

17 **Europäische Kommission (2014)**. Bericht 2013 der EU über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. SWD (2013) 456 final. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pcd-report-2013_de.pdf, (10.3.2015).

18 **Europäische Kommission (2007)**. Bericht der EU über die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung vom 20. September 2007. KOM(2007) 545 endg. Abrufbar unter: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r13015_de.htm, (letzter Zugriff: 11.3.2015).

19 Ebenda.

Kommission folgendermaßen: „Aufgrund der engeren Verflechtungen und der zunehmenden Globalisierung führt die von der EU in anderen Bereichen verfolgte Politik nun wesentlich häufiger zu Nebenwirkungen auf die Entwicklungsländer.“

Beispiele dafür fanden sich nach den Worten der Kommission in Umwelt- oder Verbraucherschutzverordnungen bis hin zu Entscheidungen und Beschlüssen in Bereichen wie Migration oder Sicherheit.²⁰ Dem zu begegnen schlug die Kommission eine Einengung auf oben angeführte fünf Schlüsselprioritäten vor.

In ihrem dritten Überprüfungsbericht von 2011 hebt die Europäische Kommission die begrenzte Wirkung eines Kohärenzansatzes hervor, wenn dieser nur als eine Verhinderung von Schäden verstanden und umgesetzt werde. Sie ermuntert die Mitgliedsstaaten stärker nach PCD Erfolgsgeschichten zu suchen und proaktiv Entwicklungsziele in die EU-Politik zu integrieren.²¹

In ihren Bericht von 2013 hat die Europäische Kommission über die Beiträge der Dienststellen der EU Kommission hinaus auch unabhängige Bewertungen der Entwicklungsfreundlichkeit der PCD aufgenommen. Der Bericht bilanziert Fortschritte in folgenden Bereichen: eine **zunehmende Sensibilisierung für PCD-Themen** im politischen Gestaltungsprozess und eine wachsende Zahl an Pilotstudien, dienststellenübergreifende Prozesse und öffentliche Debatten über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung.²²

4. Die politischen Verpflichtungen Deutschlands

Die Bundesregierung hat den entwicklungspolitischen Kohärenzanspruch auf internationaler Ebene anerkannt und auf nationaler Ebene bestätigt. Sie hat sich auf Ebene der Vereinten Nationen, als Mitgliedstaat der OECD und in den Beschlüssen der EU zu PCD verpflichtet:

- bei dem Ministertreffen der Welthandelsorganisation in Doha 2001,
- auf der VN-Konferenz zu Entwicklungsfinanzierung in Monterrey 2002,
- in der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen (VN) und der Überprüfung der Umsetzung der Millenniumserklärung von der VN-Generalversammlung 2005,
- in einer Erklärung des OECD-Ministerrates 2008,

20 **EU Kommission (2009)**. MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung – politischer Rahmen für ein gemeinsames Konzept der Europäischen Union vom 15.9.2009. KOM(2009) 458 endg. S.6. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-policy-coherence-for-development-com2009458-20090915_de.pdf, (letzter Zugriff: 11.3.2015).

21 **European Commission (2011)**. Commission Staff Working Paper, EU 2011 Report on Policy Coherence for Development, SEC(2011) 1627 final. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-2011-report-on-pcd_en.doc.pdf, (letzter Zugriff: 18.3.2015).

22 **Europäische Kommission (2013)**. Bericht 2013 der EU über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. SWD (2013) 456 final. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pcd-report-2013_de.pdf, (letzter Zugriff: 18.3.2013).

- bei zahlreichen Jahrestreffen der OECD zuletzt durch die OECD „Strategy on Development 2012“,²³

Auf nationaler Ebene tragen dem Kohärenzgedanken Rechnung:

- das 2001 von der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag beschlossene „Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut“,²⁴
- das Weißbuch zur Entwicklungspolitik von 2008,
- der 14. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung, Weißbuch 2013,²⁵
- das Konzept für die Zusammenarbeit mit den neuen Gestaltungsmächten Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika von 2012.²⁶
- der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD 2013 mit seiner Forderung nach Verbesserung der entwicklungsorientierten ressortübergreifenden Zusammenarbeit.²⁷

5. Mechanismen der Politikkoordinierung zur Umsetzung der Kohärenzverpflichtungen in Deutschland

Die ressortübergreifende Zusammenarbeit ist in der Geschäftsordnung des Bundes verankert. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wirkt eigenen Angaben zufolge an allen Kabinettsbeschlüssen mit und prüft alle Kabinetttvorlagen auf Relevanz für Entwicklungspolitik. Auch in interministeriellen Abstimmungen, die Positionspapieren für

23 **OECD (2012)**. Political coherence for development. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/pcd/>, (letzter Zugriff: 11.3.2015).

24 **Bundesregierung (2015)**. Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung. Abrufbar unter: http://www.armut.de/bekaempfung-der-armut_deutsche-strategien_aktionsprogramm-2015-der-bundesregierung.php?my-sid=ppcblzsh, (letzter Zugriff: 11.3.2015).

25 **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2013)**. 14. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung, Weißbuch 2013. Abrufbar unter: http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie226_Weissbuch_lang.pdf, (letzter Zugriff: 11.3.2013).

26 **Bundesregierung (2012)**. Jahresbericht der Bundesregierung 2011/2012. Partner in der Welt. Abrufbar unter: http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Jahresbericht_2011_2012/10_Deutschland-Partner/2_PartnerWelt/_node.html, (letzter Zugriff: 11.3.2015).
Vgl. dazu auch **Binding, Jörg und Lukas Kudlimay (2013)**. Deutschland – neue Wege in der Internationalen Zusammenarbeit. In: GIGA Focus, 7. Abrufbar unter: http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_global_1307.pdf, (letzter Zugriff: 11.3.2015).

27 **CDU/CSU und SPD (2013)**. Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD. Zukunft gestalten. Abrufbar unter: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>, (letzter Zugriff: 11.3.2015).

internationale Verhandlungen vorausgehen, setzt sich das BMZ für die entwicklungsfördernde Ausgestaltung der relevanten Politikbereiche ein.²⁸

Für die ressortübergreifende Abstimmung sind spezielle, hochrangige Gremien eingerichtet worden, u.a.:

- Die Staatssekretärs-Runde zu Afghanistan (unter rotierendem Vorsitz von Auswärtigem Amt (AA), BMZ, Bundesministerium der Verteidigung, Bundesministerium des Innern und Bundeskanzleramt (BKAm)); ferner nehmen das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, das Bundesministerium der Finanzen und der Bundesnachrichtendienst daran teil.²⁹
- Ein im Dezember 2013 auf Anregung des BKAm eingerichteter „Außen- und Entwicklungspolitischer Jour Fixe“ (unter rotierendem Vorsitz; ständige Teilnehmer sind BKAm, AA und BMZ).
- Der Staatssekretärsausschuss Nachhaltigkeit, der sich auch mit der Post-2015 Agenda beschäftigt.³⁰
- Seit 2012 im Rahmen des sogenannten „Politikfeldübergreifenden Kooperationsfonds“. Dabei soll im Sinne einer frühzeitigen Abstimmung von Pilotmaßnahmen in Entwicklungsländern, die aus Beiträgen mehrerer Ressort bestehen sollen, die Ressortzusammenarbeit gefördert werden, ein einheitliches Auftreten der Bundesregierung in Entwicklungsländern gewährleisten und die EZ-Wirksamkeit erhöhen.

Auf Arbeitsebene finden nach Information des BMZ „laufend themenspezifische, ressortübergreifende Abstimmungen“ zu den verschiedensten Bereichen statt. Viele dieser Abstimmungen seien nicht mit einem „Kohärenz-Etikett“ versehen, sondern Bestandteil der Arbeit etwa bei der Einführung von Umwelt- und Sozialstandards im Textilbereich.

6. Strategiebildung bei der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung in Deutschland

Die Bundesregierung hat zur Verbesserung der Kohärenz politische Leitlinien mit anderen Ressorts abgeschlossen, dazu zählen:

- im November 2011 eine Vereinbarung mit dem Auswärtigen Amt zur besseren Abstimmung und Kohärenz des außen- und entwicklungspolitischen Auftretens der Bundesregierung,
- im September 2012 die „Ressortübergreifende Leitlinie – Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten“,

28 **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015)**. Sachstand Politikkohärenz für Entwicklung vom 12.3.2015.

29 Ebenda.

30 Ebenda.

- im September 2012 „Eckpunkte für die Zusammenarbeit zwischen BMZ und BMELV im Bereich der Ernährungssicherheit“.

Gegenwärtig erarbeiten BMZ und BMEL in Zusammenarbeit mit deutschen Nicht-Regierungsorganisationen in der „Arbeitsgruppe Land“ (AG Land) Grundsätze für eine kohärente deutsche Position bezüglich Bodenpolitik und Landmanagement.³¹

Die Bundesregierung hat 2015 den Vorsitz in der Arbeitsgruppe *Global Working Group on Land* und der Arbeitsgruppe der *Global Donor Platform for Rural Development* inne, in der sich Geberorganisationen abstimmen. Sie wurde 2013 am Rande der jährlichen Konferenz zu Landpolitik der Weltbank ins Leben gerufen. Außerdem koordiniert sie entsprechende Aktivitäten der G7 im Rahmen von New Alliance, einer Initiative mit dem Ziel, bis 2022 durch private Investitionen in die Landwirtschaft 50 Millionen Menschen aus der Armut zu holen.³²

7. Fortschrittmessung von Kohärenz in der Entwicklungszusammenarbeit

7.1. Deutschland

Deutschland berichtet der EU im Rahmen der gemeinsamen zweijährigen EU-Rechenschaftsberichte sowie über einen Beitrag zu den jährlichen Berichten der OECD zu Politikkohärenz für Entwicklung.³³ Beide Berichte werden federführend durch das BMZ koordiniert. In ihrem entwicklungspolitischen Bericht an den Deutschen Bundestag stellt die Bundesregierung auch strategische Weichenstellungen und Fortschritte in der Politikkohärenz dar. Angaben des BMZ zufolge ist nicht geplant, „zu dieser bereits umfangreichen und regelmäßigen Berichterstattung“, eine eigenständige Berichterstattung zu Politikkohärenz einzuführen.³⁴

7.1.1. Der Länderprüfbericht des Entwicklungsausschusses der OECD – Peer Review zu Deutschland

Die entwicklungspolitischen Länderprüfungen (Peer Reviews) des Ausschusses für Entwicklungszusammenarbeit der OECD - Development Assistance Committee (DAC) - sind im Gründungsmandat des DAC verankert und als Instrument der Qualitätssicherung in der Entwicklungszusammenarbeit eingeführt worden. Sie umfassen seit dem Jahr 2000 auch die Politikkohärenz

31 **BMZ (2015)**. Politikkohärenz/Koordinierung bei der Umsetzung der Freiwilligen Leitlinien der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen. Sachstand vom 11.3.2015.

32 **BMZ (2015)**.

33 **OECD (2014)**. Better Policies for Development 2014, Policy Coherence and Illicit Financial Flows, PCD Flagship Report. Abrufbar unter: (letzter Zugriff: 16.3.2015).

34 **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015)**. Sachstand Politikkohärenz für Entwicklung vom 12.3.2015.

im Interesse der Entwicklung, dem ein Hauptkapitel gewidmet ist. DAC ist einer der wesentlichen Impulsgeber für die Umsetzung der Kohärenzagenda seit Anfang der letzten Dekade.³⁵ Geprüft werden die strategischen und institutionellen Anstrengungen sowie entwicklungspolitische Inkohärenzen bestimmter Politiken. Die **Länderprüfungen zur Politikkohärenz** erfolgen in den folgenden drei Bereichen:

- nach politischen Verpflichtungen mit klaren Grundsatzserklärungen,
- nach Mechanismen der Politikkoordination, die Konflikte oder Widersprüche zwischen Maßnahmen lösen können und die Synergien maximieren,
- nach Monitoring-, Analyse- und Berichtssystemen.

Der letzte DAC-Prüfbericht für Deutschland aus dem Jahr 2010 empfiehlt:

- eine überwölbende Grundsatzserklärung über Politikkohärenz für Entwicklung und eine Kohärenzagenda mit Prioritäten und Zeitrahmen zu verabschieden, in der ressortübergreifende strategische Ziele festgelegt sind und ein genauer Plan für die Durchführung geliefert wird,³⁶
- die Kapazität des BMZ im Sinne einer verbesserten internen Koordination zu stärken,
- ressortübergreifende Mechanismen zu entwickeln,
- existierende institutionelle Mechanismen zu optimieren,
- die Monitoring-, Analyse- und Berichtssysteme im Bereich der Politikkohärenz zu stärken, insbesondere die Berichterstattung an den Deutschen Bundestag und die Öffentlichkeit.

Anfang 2015 fanden die Besuche des Prüfteams für den nächsten Länderprüfbericht Deutschlands statt, den die OECD für den 16. September 2015 in Aussicht gestellt hat.³⁷

7.1.2. Der EU-Fortschrittsbericht

Der Bericht 2013 der EU über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung nennt als ein Beispiel für eine Folgenabschätzung auf Sektorebene die neue „Leitlinie für die Prüfung und Berücksichtigung von Umwelt- und Klimaaspekten in der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit“, die Deutschland im Januar 2011 veröffentlichte. Diese zielt darauf, Umwelt- und Klimaaspekte in die deutsche Entwicklungszusammenarbeit einzubeziehen und dadurch die Kohärenz zwischen den Politikfeldern zu erhöhen.³⁸

35 **Ummüßig, Barbara und Heike Löschmann (2010)**. Heinrich-Böll-Stiftung, Hintergrund: Was bedeutet Politikkohärenz im Interesse von Entwicklung? Abrufbar unter: <http://www.boell.de/de/navigation/entwicklungspolitik-was-bedeutet-politikkoahaerenz-im-interesse-von-entwicklung-10637.html>, (letzter Zugriff: 18.3.15).

36 **OECD (2010)**. Deutschland, Entwicklungsausschuss (DAC), Prüfbericht 2010. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/berlin/46270433.pdf>, (letzter Zugriff: 12.3.2015).

37 **OECD (2015)**. Peer Reviews of DAC Members. Timetable For Upcoming Peer Reviews. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/peerreviewsofdacmembers.htm>, (letzter Zugriff: 16.3.2015).

38 **Europäische Kommission (2013)**. Bericht 2013 der EU über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. SWD (2013) 456 final. S. 42. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pcd-report-2013_de.pdf, (letzter Zugriff: 18.3.2013).

7.1.3. Commitment to Development Index

Deutschland erreicht im internationalen Vergleich des Commitment to Development Index Rang 13 in seinem Engagement für mehr Kohärenz im Interesse der Entwicklung.³⁹ Das gemeinnützige Center for Global Development veröffentlicht seit dem Jahr 2003 zusammen mit der Fachpublikation für Außenpolitik *Foreign Policy* alljährlich den „Commitment to Development Index“ (CDI). Der Index listet wirtschaftsstarke Länder in der Rangfolge ihrer entwicklungsfördernden Politik für verschiedene Politikbereiche auf (Finanzhilfe, Handel, Investitionen, Migration, Umwelt, Sicherheit und Technologie).⁴⁰

The Commitment to Development Index



Quelle: Center for Global Development. Abrufbar unter: <http://www.cgdev.org/initiative/commitment-development-index/index>, (letzter Zugriff: 18.3.2015).

39 Center for Global Development (2015). Abrufbar unter: <http://www.cgdev.org/initiative/commitment-development-index/index>, (letzter Zugriff: 18.3.2015).

40 Die Länder mit der besten Gesamtbewertung waren Dänemark (2012, 2004 und 2003), Schweden (2011, 2010 und 2009) und die Niederlande (2008, 2007, 2006 und 2005). Vgl. Europäische Kommission (2013). Bericht 2013 der EU über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. SWD (2013) 456 final. S. 37. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pcd-report-2013_de.pdf, (letzter Zugriff: 18.3.2013).

Die Ergebnisse werden entsprechend der Größe des Landes, z. B. anhand des Anteils am BIP, gewichtet und als Gesamtergebnis nach Politikbereich präsentiert. Neun der zehn besten Länder waren im Jahr 2012 EU-Länder, wobei allerdings kein Land bei allen Indikatoren gleichmäßig gut bewertet wurde.

8. Steigerung der Effizienz in der Entwicklungszusammenarbeit durch PSC in OECD-Mitgliedstaaten

Im Folgenden werden **Erfahrungen aus den europäischen Nachbarstaaten** dargestellt, wie sie in den Peer Reviews des Ausschusses für Entwicklungszusammenarbeit der OECD oder im Bericht der EU über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung dargelegt sind. Eingeflossen sind auch Prüfberichte von zivilgesellschaftlicher Seite. Von Interesse sind Staaten, die die Umsetzung des entwicklungspolitischen **Kohärenzanspruchs erkennbar unterstützen** und **deutliche Fortschritte** zu verzeichnen haben. Relevant ist dafür unter anderem, ob ein nationaler Mechanismus für die PCD-Berichterstattung oder eine unabhängige Bewertung vorliegen. Nur wenige Mitgliedstaaten, darunter Dänemark, Schweden, die Niederlande und Spanien, erstellen regelmäßig eigenständige Berichte über die PCD. Damit gewannen auch die nationalen Parlamente in diesen Ländern an Bedeutung.⁴¹

Die Niederlande, Schweden und in einigen Fällen die Europäische Union sind gute Beispiele dafür, wie es gelungen ist, dem entwicklungspolitischen Kohärenzanspruch im Rahmen einer ganzheitlichen Regierungsstrategie einen zentralen Platz einzuräumen. **Gesetzliche Grundlagen (Dänemark und Schweden)** können die Kohärenzagenda immer dann kraftvoll unterstützen, wenn sie konkrete, kohärente und priorisierte Politikansätze absichern helfen und damit eine Berufungsgrundlage für Parlament, Parteien und Zivilgesellschaft schaffen. In Luxemburg und Großbritannien erhält die entwicklungspolitische Kohärenzagenda Unterstützung von höchster politischer Ebene.⁴²

8.1. Dänemark

Dänemark gehört zu den Geberstaaten, die dauerhaft ihr finanzielles Engagement im Bereich der offiziellen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) über 0,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) halten. Während des Berichtszeitraums 2009-2011 belief sich das Niveau auf 0,8 Prozent des BIP. Das dänische Gesetz von 1971 zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit sowie die Erklärung des dänischen Parlaments *Partnerschaft 2000* stellen das politische Fundament des übergreifenden Ziels der Armutsbekämpfung dar.⁴³ In der überarbeiteten Version des Gesetzes, das 2013 in Kraft trat, wurde auch Politikkohärenz mit einer ähnlichen Formulierung

41 **Europäische Kommission (2013)**. Bericht 2013 der EU über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. SWD (2013) 456 final. S. 47. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pcd-report-2013_de.pdf, (letzter Zugriff: 18.3.2013).

42 **Unmüßig, Barbara und Heike Löschmann (2010)**. Heinrich-Böll-Stiftung, Hintergrund: Was bedeutet Politikkohärenz im Interesse von Entwicklung? Abrufbar unter: <http://www.boell.de/de/navigation/entwicklungspolitik-was-bedeutet-politikkoahaerenz-im-interesse-von-entwicklung-10637.html>, (letzter Zugriff: 11.3.2015).

43 **OECD DAC (2011)**. Peer Review Denmark. S. 10 ff. Abrufbar unter: http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4311161e.pdf?expires=1427203660&id=id&ac_name=ocid177634&checksum=C5797FE4D7F1BE17AF735BE8E7EE320A, (letzter Zugriff: 24.3.2015).

wie im Vertrag von Lissabon in das Gesetz aufgenommen. **Entwicklungspolitik** wird zunehmend **als integraler Bestandteil der dänischen Außenpolitik** verstanden, insbesondere bei globalen Sicherheits- und Stabilisierungsanstrengungen, wie es in der 2006 veröffentlichten Erklärung *Commitment to Development* dargelegt ist. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die dänische Afrikapolitik von 2005, die darauf abzielte, Frieden, Wirtschaftswachstum und Entwicklung auf dem Kontinent in Einklang zu bringen.

Die dänische Regierung hat mit ihren **Prioritätsbereichen** und **Querschnittsthemen** einen starken Kohärenzrahmen geschaffen. Diese sind:

- Geschlechtergleichheit
- Umweltschutz
- Menschenrechte
- Demokratie
- Gute Regierungsführung

Die dänische Regierung hat Empfehlungen des DAC-Länderprüfberichtes von 2007 aufgenommen und sein Personalmanagement entsprechend verändert. Sie hat eine neue Personalabteilung sowie -strategie etabliert. Im Weiteren hat die dänische Regierung die Laufbahnchancen für lokale Mitarbeiter in den Botschaften verbessert, indem es Mindestlohnstandards, Überstundenausgleich und eine verstärkte Mobilität von Mitarbeitern an Botschaften einführte. Dies war auch deshalb notwendig geworden, weil Personalengpässe durch den Abbau von 135 Stellen im Bereich des Außenministeriums bis 2013 eine effizientere Nutzung vorhandener Kapazitäten und eine Priorisierung der Aufgaben des Personals erforderlich machten.⁴⁴

Zur Stärkung des Kohärenzgedankens hat die dänische Regierung die nationale Position des zentralen Koordinierungsausschusses der Regierung mit Blick auf die Post 2015-Agenda unterstützt und eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe gebildet, an der unter anderen auch die Ministerien für Gleichstellung, für Umweltschutz, Klimaschutz und Energie sowie Beschäftigung beteiligt wurden.

Dänemark hat seine Haushaltshilfen für die Sektoren Wasser und Sanitätswesen an klare Fristen und Bedingungen geknüpft. Dies hat etwa die Regierung von Mali zum Anlass für eine Stärkung ihrer Institutionen und Kapazitäten innerhalb einer bestimmten Frist genutzt.

Der dänischen Strategie zur Beteiligung der Zivilgesellschaft von 2008 wird Modellcharakter zugesprochen.⁴⁵ Damit setzt das Land den von der OECD im gleichen Jahr beschlossenen *Accra Aktionsplan* um, der eine stärkere Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen fordert.

44 OECD DAC (2011). Peer Review Denmark. S. 17 ff. Abrufbar unter: http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4311161e.pdf?expires=1427203660&id=id&ac_name=ocid177634&checksum=C5797FE4D7F1BE17AF735BE8E7EE320A, (letzter Zugriff: 24.3.2015).

45 Ebenda, S. 19f.

Folgende **Empfehlungen** hat die **Peer Review 2011** zur Stärkung von PCD gegeben:

- Bei der Feinsteuerung seines organisatorischen Aufbaus sollte das Außenministerium Mechanismen zur Entscheidungsfindung, Koordination und dem Wissenspooling für alle an Entwicklungshilfe beteiligten Zentren und in den Botschaften stärken, damit das Personal klare Vorstellungen von den Prioritäten hat.
- Die Regierung sollte unter Nutzung bestehender ressortübergreifender Koordinierungsausschüsse Politikkohärenz fördern.
- Analytische Kapazitäten etwa des Danish Institute for International Studies sollten besser genutzt und in Diskussionen auf Führungsebene einbracht werden.
- Gemeinsame Rechenschaftsmechanismen sind zu stärken und Erfahrungen der Partnerländer im Zuge von Dezentralisierungsanstrengungen stärker zu berücksichtigen.
- Es sei sicherzustellen, dass die Botschaften über ausreichende Kapazitäten und Unterstützung aus dem Hauptquartier verfügen, um sich lokalen Gegebenheiten, insbesondere in fragilen Staaten, besser anpassen und einen gemeinsamen Ansatz favorisieren zu können.
- Die Zusammenarbeit mit anderen OECD-Mitgliedsstaaten bei PCD sollte gestärkt werden.

Der dänische Zweig des europäischen Dachverbands entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen (Confederation for Relief and Development – CONCORD) hat in seinem Bericht 2012 nicht nur die nationale, sondern auch die europäische Agenda für PCD gesetzt. CONCORD hat darin einen auf alle EU-Mitgliedstaaten anwendbaren Modellentwurf für die strategische und institutionelle Umsetzung vorgelegt.⁴⁶

8.2. Niederlande

In seinem Länderprüfbericht hat der Ausschuss für Entwicklungszusammenarbeit (DAC) der OECD im Jahr 2011 betont, dass die Niederlande in allen wichtigen **öffentlichen Mitteilungen** seit 2006 sowie in den Agenden ihrer Außenpolitik **ihr Engagement im Bereich PCD** hervorgehoben hätten.

Die Zuständigkeit für PCD liegt beim niederländischen Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, in das die Entwicklungspolitik integriert wurde. Der Minister für internationale Entwicklung hat Kabinettsrang. 2012 fügte die niederländische Regierung dem Kabinett die Position eines Ministers für Außenhandel und Entwicklungszusammenarbeit hinzu. Zuvor befand sich Entwicklungszusammenarbeit in der Ressortzuständigkeit des Außenministeriums, Handelspolitik war dem Wirtschaftsministerium unterstellt.⁴⁷

46 **CONCORD Denmark (2012)**. Delivering results – how Denmark can lead the way for Policy Coherence for Development. Abrufbar unter <http://www.concorddenmark.dk/pdf/concord/Delivering%20Results%20Report%20-%20Concord%20Denmark%20-%20Final.pdf>, (letzter Zugriff: 17.3.2015).

47 **OECD (2014)**. Better Policies for Development. Policy Coherence and Illicit Financial Flows, PCD Flagship Report. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/pcd/Better-Policies-for-Development-2014.pdf>, (letzter Zugriff: 16.3.2015).

Das Außenministerium koordiniert die ressortübergreifende Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. Im Rahmen struktureller Reformen sind die Politikkohärenz-Einheiten des Außenministeriums mit der Abteilung für Effektivität und Qualität zusammengelegt worden, die auf eine systematische Erfassung von Ergebnissen hinarbeitet. Diese speziellen Arbeitseinheiten (policy coherence units), die die vom Ministerium vorgegebene Kohärenzagenda nicht inhaltlich managen, sind für die Organisation der Prozesse zuständig.⁴⁸ Im Kabinett liegt die Umsetzung in der Hand des Koordinierungsrates für Europäische Angelegenheiten als zentrale Anlaufstelle für Kohärenzfragen. Dort werden alle Vorschläge der EU systematisch auf PCD hin geprüft. Er arbeitet mit anderen Ministerien und der Zivilgesellschaft zusammen zu zentralen Themen wie der Agrarpolitik, ländlicher Entwicklung, Ernährungssicherheit sowie Migration und Entwicklung. Eine erfolgreiche **Verzahnung von Entwicklung im Sinne einer globalen Strukturpolitik** findet nach Einschätzung der Peer Review im Bereich Klima- und Umweltschutz statt.

Weitergehende Empfehlungen hat die OECD in ihrem **Prüfbericht von 2011** gegeben:

- ein stärkeres Bekenntnis auf Regierungsebene, insbesondere seitens des Ministerpräsidenten oder des Ministers für Allgemeine Angelegenheiten mit dem Ziel des Mainstreamings von PCD in allen Ressorts,
- Gesetzentwürfe mit Blick auf ihre Auswirkungen auf Entwicklungsländer systematisch zu überprüfen,
- den Kapazitätsaufbau für PCD in den relevanten Ressorts zu stärken.⁴⁹

In seinem Prüfbericht hatte der Entwicklungsausschuss der OECD angemerkt, dass die Niederlande dem Parlament den Fortschrittsbericht, den sie an die Europäische Union zweijährig weiterleiten, mit einem eigenen Bericht *Results and Developments* dem Parlament übermitteln. Des Weiteren verweist das Land auf eine unabhängige Bewertung für die Berichterstattung durch die EU.

Mit Blick auf die **Fortschrittsmessung** haben die Niederlande im Jahr 2012 auf Antrag des niederländischen Parlaments ein PCD-Pilotprojekt in Ghana und Bangladesch eingerichtet, das sich mit den Auswirkungen politischer Maßnahmen außerhalb der Entwicklungspolitik auf die Partnerländer befasst. In Ermangelung klarer und allgemein anerkannter Methoden, Indikatoren und Ergebnisketten zur Messung der Auswirkungen vor Ort mussten spezielle Ergebnisketten entwickelt werden. Gegenstand dieses Projekts waren die vier PCD-Prioritäten Handel und Finanzen, Ernährungssicherheit, Klima sowie Migration.⁵⁰ Aus der Studie ergaben sich sowohl positive

48 **Ashoff, Guido (2010)**. Politikkohärenz: eine zusätzliche Voraussetzung und wesentliche Aufgabe wirksamer Entwicklungspolitik. In: Faust, Jörg und Susanne Neubert (Hrsg.) *Wirksamere Entwicklungspolitik. Befunde, Reformen, Instrumente*. 367.

49 **OECD DAC (2011)**. The Netherlands, Development Assistance Committee, Peer Review 2011. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/49011988.pdf>, (letzter Zugriff: 16.3.15).

50 **Europäische Kommission (2013)**. Bericht 2013 der EU über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. SWD (2013) 456 final. S. 42. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pcd-report-2013_de.pdf, (letzter Zugriff: 18.3.2013).

Effekte (zollfreier Marktzugang, Aid for Trade und Direktinvestitionen) als auch negative Auswirkungen der PCD (Wettbewerbsverzerrung durch Unterstützung der EU für anderer Agrarimporte und geringere Importe aus Entwicklungsländern aufgrund von technischen und phytosanitären Produktstandards der EU). Die OECD verwies darauf, dass die Inkohärenzen zwar oftmals auf der Hand lägen, eine Quantifizierung der negativen Auswirkungen aber schwer falle.⁵¹

Die Evert-Vermeer-Stiftung, die sich seit 2002 für eine faire Politik und kohärente politische Maßnahmen in den Niederlanden und in der EU einsetzt und im Rahmen des *Fair Politics Programme* alljährlich eine Studie über die Auswirkungen der EU-Politik vor Ort durchführt, hat ebenfalls die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung analysiert. Thematische Schwerpunkte der Studie von 2010 waren der illegale Holzeinschlag, Migration und Handel in Ghana. Im Folgejahr wurden die Auswirkungen der europäischen Rohstoffpolitik auf den Bergbausektor in Ruanda und im Jahr 2012/13 die Auswirkungen der europäischen Biokraftstoffpolitik auf das Leben der Menschen in Tansania untersucht.⁵²

8.3. Schweden

Die schwedische Regierung legte 2003 das Gesetz *Geteilte Verantwortung: Schwedens Politik für eine globale Entwicklung* vor, das den politischen Rahmen für Kohärenz im Interesse der Entwicklung setzt. Die OECD hat Schweden als führend auf dem Gebiet PCD bezeichnet, weil es mit diesem Gesetz nicht nur auf nationaler, sondern auch auf supranationaler Ebene ein **Bewusstsein für PCD geschaffen** habe.⁵³ Es hat als erstes Mitgliedsland des Entwicklungsausschusses der OECD eine Strategie vorgelegt, die die Auswirkungen der nationalen Politik auf Entwicklungsländer berücksichtigt. Der Länderprüfbericht 2013 hebt hervor, Schweden habe alle drei Bereiche der politischen Verpflichtungen, der Mechanismen für die Politikkoordination und der Monitoringsysteme umgesetzt.

Die schwedische Regierung hat als thematische Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit die Armutsbekämpfung sowie die drei prioritären Bereiche Demokratie und Menschenrechte, Umweltschutz und Klimawandel sowie Gleichstellung und die Rolle von Frauen in der Entwicklungszusammenarbeit gewählt. Darüber hinaus gebe es eine große Zahl zusätzlicher Prioritäten, mit eigenen politischen Strategien, die das Bild für die schwedische Entwicklungszusammenarbeit als zu komplex erscheinen lassen.⁵⁴ Zudem ist trotz eines Anstiegs der offiziellen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) die Zahl der Stellen in der Durchführungsorganisation

51 OECD (2014). Better Policies for Development. Policy Coherence and Illicit Financial Flows. S. 70. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/pcd/Better-Policies-for-Development-2014.pdf>, (letzter Zugriff: 17.3.2015).

52 Vlg. dazu Teeffelen, Jasper van (2014). Fuelling Progress or Poverty. The EU and biofuels in Tanzania. Im Auftrag der Evert-Vermeer-Stiftung. Abrufbar unter: <http://www.fairpolitics.nl/doc/Impact%20Study%20DEF.pdf>, (letzter Zugriff: 18.3.2015).

53 OECD DAC (2013). Peer Review Sweden 2013. S. 17. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/sweden-peer-review-2013.pdf>, (letzter Zugriff: 17.3.2015).

54 Ebenda S. 19.

Swedish International Development Co-operation Agency (Sida) in den Jahren 2009 bis 2011 um 20 Prozent gekürzt worden, entgegen der Empfehlungen der DAC 2009 Peer Review.⁵⁵

Folgende **Empfehlungen** hat die **Peer Review 2013** zur Stärkung von PCD gegeben:

- Konsolidierung des neuen EZ-Politikrahmens und der Leitlinien für Strategien, um die Reformen wirken zu lassen,
- klare Prioritäten und angemessene Kriterien zu entwickeln sowie Strategien zu deren Umsetzung,
- Defizite insbesondere im systematischen und unabhängigen Monitoring zu beseitigen und Indikatoren zur Fortschrittmessung zu entwickeln,
- ausreichend Kapazitäten für die Wirkungsmessung bereitzustellen.⁵⁶

Die schwedische Regierung erstattet dem schwedischen Parlament seit 2010 im Zweijahresrhythmus Bericht. Diesen nahmen das Parlament und die Zivilgesellschaft mit der Forderung auf, die Zielkonflikte in der Kohärenzarbeit der Regierung sowie Inkohärenzen, Interessenkonflikte und politische Anpassungsprozesse transparenter herauszuarbeiten.⁵⁷

Schweden nimmt seit 2010 eine **Fortschrittmessung** durch Selbsteinschätzung vor und legt dabei eine Drei-Punkte-Skala zur Bewertung der Fortschritte an: „gut“, „relativ gut“ und „mit bestimmten Einschränkungen“. Das Bewertungsmodell beruht auf drei von der OECD als wesentlich für die Durchsetzung der PCD ermittelten Komponenten „Formulierung und Umsetzung der Politik“, „Koordinierung und Kooperation“ sowie „Wissensstand und Analyse“.⁵⁸ Ein Vergleich der Bewertungen aus den Jahren 2010 und 2012 ergibt, dass die Durchsetzung von PCD beim Punkt „Formulierung und Umsetzung der Politik“ am besten vorangekommen ist. Bei „Koordinierung und Kooperation“ gibt es nach Einschätzung der Regierung weitere Verbesserungsmöglichkeiten und beim Aspekt „Wissensstand und Analyse“ wurde die Durchsetzung weitgehend als „relativ gut“ bewertet. Bei der Bewertung von „Koordinierung und Kooperation“ gelangt Schweden zu demselben Ergebnis wie die Peer-Review des Entwicklungshilfesausschusses (DAC) der OECD im Jahr 2009, demzufolge es für die Durchsetzung der PCD an wirksamen Koordinierungsmechanismen fehle und dem Außenministerium Instrumente und Kapazitäten nur begrenzt zur Verfügung stünden, um die Arbeit der verschiedenen Verwaltungsabteilungen zu koordinieren. Auch die Schwedische Agentur für öffentliche Verwaltungsführung bilanziert, dass bei sektorübergreifenden Arbeiten Probleme auftreten, insbesondere wenn keiner der Politikbereiche sich gegenüber anderen durchsetze. Die schwedische Regierung hat daraufhin beschlossen, eine

55 **OECD DAC (2009)**. Sweden, Development Assistance Committee, Peer Review. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/43278517.pdf>, (letzter Zugriff: 17.3.2015).

56 **OECD DAC (2013)**. Peer Review Sweden 2013. S. 21.

57 **OECD (2014)**. Better Policies for Development 2014, Policy Coherence and Illicit Financial Flows, PCD Flagship Report. S. 97f. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/pcd/Better-Policies-for-Development-2014.pdf>, (letzter Zugriff: 17.3.2015).

58 **Europäische Kommission (2013)**. Bericht 2013 der EU über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. SWD (2013) 456 final. S. 42f. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pcd-report-2013_de.pdf, (letzter Zugriff: 18.3.2013).

externe Evaluierung der PCD durchzuführen und sich dabei auf Arbeitsverfahren und Steuerungsmechanismen für die PCD in den Ministerien zu konzentrieren. Mit der Durchführung dieser Evaluierung soll die Schwedische Agentur für öffentliche Verwaltungsführung beauftragt werden.⁵⁹

9. Eine Bilanz aus wissenschaftlicher, politischer und zivilgesellschaftlicher Perspektive

9.1. Eine Bilanz aus wissenschaftlicher Perspektive

Guido Ashoff vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik hat in zahlreichen wissenschaftlichen Beiträgen darauf aufmerksam gemacht, dass Bemühungen zur Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politikfeldern mit dem Aufspüren und Überwinden von Inkohärenzen durch entsprechende institutionelle Verfahren und Mechanismen verbunden sein sollten. So könne etwa die Importliberalisierung der Industrieländer dazu beitragen, in den Partnerländern die Exportchancen zu verbessern und gleichzeitig die ökologische Situation dort durch einen für den Export bestimmten Anbau von Monokulturen verschlechtern, wenn nicht entsprechend gegengesteuert werde. Er hält daher **Wirkungsanalysen und Monitoring** in Fällen vermuteter Inkohärenzen für unabdingbar.⁶⁰

Nach Auffassung von Ashoff gestaltet sich eine systematische Bewertung von Fortschritten bei der Strategiebildung und den Mechanismen der Politikkoordinierung schwierig, da zur Messung von Inkohärenzen und von Kohärenzfortschritten keine **Indikatoren** vorliegen, diese teilweise erst entwickelt werden müssten oder aber von Think Tanks und privaten Initiativen Indikatoren entwickelt worden sind, aber vom Entwicklungsausschuss der OECD und im Post-Busan-Prozess bisher nicht offiziell übernommen wurden. Die Peer Reviews benötigen präzisere Kriterien, um die Umsetzung verschiedener Verpflichtungen der DAC-Mitglieder besser überprüfen zu können, resümiert Guido Ashoff.⁶¹

Zur institutionellen und Verfahrensebene erklärt Ashoff, dass in den **Niederlanden** und in **Schweden** die Entwicklungsadministration Teil des Außenministeriums sei, aber einem eigenen Entwicklungsminister mit Kabinettsrang unterstehe. Der Kabinettsrang wird dabei als förderlich für die Entwicklungspolitik betrachtet.⁶² Er verweist darauf, dass sich Politikkohärenz im Spannungsfeld der Zuständigkeiten einzelner Ressorts und der Notwendigkeit der Ressortkoordination bewegt und der Grad des Spannungsverhältnisses auch von der interministeriellen Kooperationskultur abhängt. Eine solche Kooperationskultur äußere sich in gemeinsamer Bearbeitung

59 Ebenda.

60 **Ashoff, Guido (2010)**. Politikkohärenz: eine zusätzliche Voraussetzung und wesentliche Aufgabe wirksamer Entwicklungspolitik. In: Faust, Jörg und Susanne Neubert (Hrsg.) *Wirksamere Entwicklungspolitik. Befunde, Reformen, Instrumente*. 346-377.

61 **Ashoff, Guido (2013)**. 50 Jahre entwicklungspolitische Länderprüfungen (Peer Reviews) der OECD. Analysen und Stellungnahmen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, 3. Abrufbar unter: http://www.die-gdi.de/uploads/media/AuS_4.2013.pdf, (letzter Zugriff: 11.3.2015).

62 **Ashoff, Guido (2010)**. S. 366.

von und Positionsbestimmung zu Kohärenzthemen und könne u.a. durch gemeinsame Haushaltstitel und Personalaustausch gefördert werden.

Die Bilanz der Politikkohärenz über Legislaturperioden hinweg fällt für **Deutschland** aus Sicht von Steffen Bauer und Silke Weinlich⁶³ „ernüchternd“ aus. Sie vertreten die Auffassung, die deutsche VN-Politik brauche „besser definierte oder zumindest klarer prononcierte Strategien“. Konkrete mittel- und langfristige Leitlinien seien erforderlich, wolle Deutschland ernsthaft die großen Ziele einer nachhaltigen globalen Entwicklung in einer sich dynamisch verändernden Weltgesellschaft verfolgen. In diesem Sinne seien die Vereinten Nationen entschiedener als bisher in den Mittelpunkt der eigenen umwelt- und entwicklungspolitischen Bemühungen zu stellen.

Auch die Zusammenarbeit in den für die multilaterale Umwelt- und Entwicklungspolitik zuständigen Ressorts und Behörden ist aus Sicht Bauers und Weinlichs zu stärken. Dabei handele es sich keineswegs nur um die nominell zuständigen Fachministerien Bundesumweltministerium und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, sondern auch um die nachgeordneten Bundesbehörden und die Länderebene.

Als eine Facette der Fragmentierung deutscher VN-Politik bezeichnen die Autoren den Umstand, dass es „keine zeitnahen, verlässlichen und vollständigen Informationen darüber gibt, aus welchen Ressorts oder Durchführungsorganisationen und in welchem Umfang tatsächlich Gelder an das VN-System fließen“.⁶⁴

Bauer und Weinlich mahnen an, die eigene **Glaubwürdigkeit etwa beim Thema Klimaschutz** auf nationaler Ebene, etwa durch eine erfolgreiche Verwirklichung der postulierten „Energiewende“, zu unterstreichen, um seine internationale Führungsrolle glaubwürdig einzunehmen und als Partner für „wirkungsmächtige globale Politikallianzen“ attraktiver zu werden.⁶⁵

In einer aktuellen Kolumne für das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik äußert Mario Negre grundsätzliche Skepsis hinsichtlich der politischen Motive und des tatsächlichen Nutznießers von PCD. Negre wirft die Frage auf, ob PCD tatsächlich zum Zweck der Armutsbekämpfung gefördert werde oder ob die Politikkohärenz nicht im Gegenteil dazu genutzt werde, Entwicklungspolitik mit Handelsinteressen in Einklang zu bringen.⁶⁶ Entwicklung könne so ein **Instrument zur Verfolgung anderer außenpolitischer Interessen** werden. Er verweist darauf, dass EU-Institutionen Handelsvereinbarungen mit Entwicklungsländern als ein Instrument zugunsten der Entwick-

63 **Bauer, Steffen und Silke Weinlich (2013)**. Lorbeeren und Leviten. Deutschland in der Umwelt- und Entwicklungspolitik der Vereinten Nationen. In: Vereinte Nationen, 6, S. 262-263 oder abrufbar unter: http://www.die-gdi.de/uploads/media/Bauer_Weinlich_VN_6-13_Sonderdruck.pdf (letzter Zugriff: 9.3.15).

64 Ebenda, 263.

65 **Bauer und Weinlich (2013)**.

66 **Negre, Mario (2013)**. Die Politikkohärenz der EU für Entwicklung und Handel: Ein Missverständnis. In: Die aktuelle Kolumne vom 6.5.2013. Abrufbar unter: <http://www.die-gdi.de/die-aktuelle-kolumne/article/die-politik-kohaerenz-der-eu-fuer-entwicklung-und-handel-ein-missverstaendnis/>, (letzter Zugriff: 17.3.2015).

lung priesen. Wäre dem so, sind nach Auffassung Negres aber sowohl die Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit der Kommission als auch der Entwicklungsausschuss des Europäischen Parlaments an der Leitung der Verhandlungen zu solchen Übereinkommen zu beteiligen, was aber nicht der politischen Praxis entspricht. Nach Aussagen Negres haben die meisten Länder und Regionen in Afrika, in der Karibik oder im pazifischen Raum dieses Dilemma erkannt, was eine Erklärung für ihre Zurückhaltung bei der Unterzeichnung oder Ratifizierung von Vereinbarungen über Wirtschaftspartnerschaften zu den von der EU angebotenen Bedingungen sei.

Der Europäischen Union steht seit dem Jahr 2002 das politische Instrument der **Folgenabschätzung (Impact Assessments, IA)**⁶⁷, auch zur Berücksichtigung von PCD, zur Verfügung, das die EU 2009 als „mächtiges Instrument“ angekündigt hatte. In der Praxis hat sich aber die in das Instrument gesetzte Hoffnung zugunsten eines rationalen Entscheidungsprozesses nicht bestätigt. AI hat nicht generell zu einer Stärkung der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung geführt. In ihrer 2014 veröffentlichten Studie bilanzieren Camilla Adelle und Andrew Jordan mit Bezug auf empirische Untersuchungen im Bereich der europäischen Zuckerpolitik, dass IA nicht zu einer stärkeren Berücksichtigung von PCD geführt habe.⁶⁸ Verschiedene Gründe führen sie dafür an: eine Gruppe einflussreicher Akteure im Bereich der Zuckerpolitik, unterschiedliche Stakeholder mit konkurrierender Zielsetzung und einen komplexen Politikbereich. Die Autoren empfehlen eine Stärkung des Instruments im Sinne einer verbesserten Evaluation externer Einflüsse, um über die tatsächlichen Auswirkungen von politischen Vorgaben der EU auf Entwicklungsländer zu erfahren, sowie verstärkte Sammlung von Daten und Forschung über Entwicklungsländer.

Auch CONCORD Denmark, der dänische Zweig des europäischen Dachverbands entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen, hat in einer 2013 veröffentlichten Kurzstudie moniert, dass in den Jahren 2009 bis 2011 die Kommission lediglich sieben von 77 Folgenabschätzungen zu den Auswirkungen ihrer Politik auf Entwicklungsländer vorgenommen hätte. Auch die Anstrengungen in den Folgejahren haben CONCORD Denmark nicht zufriedengestellt: in nur 19 Prozent der für die Entwicklung relevanten Folgeabschätzungen wies die Kommission auf mögliche Auswirkungen auf Entwicklungsländer hin.⁶⁹

67 **Europäische Kommission (2015)**. Folgenabschätzung. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_de.htm, (letzter Zugriff: 12.3.2015).

68 **Adelle, Camille and Andrew Jordan (2014)**. Policy Coherence for Development in the European Union: Do new procedures unblock or simply reproduce old disagreements. In: Journal of European Integration, 36 (4), S. 375-391.

69 **CONCORD Denmark (2013)**. The European Commission's Impact Assessments continue to disregard Developing Countries. Abrufbar unter: http://www.concordeurope.org/images/The_European_Commissions_Impact_Assessments_continue_to_disregard_Developing_Countries.pdf, (letzter Zugriff: 17.3.2015).

9.2. Eine Bilanz aus zivilgesellschaftlicher Perspektive

Der europäische Dachverband entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen (Confederation for Relief and Development – CONCORD) veröffentlicht seit 2009 alle zwei Jahre einen Fortschrittsbericht zur Umsetzung der PCD in der Politik der EU.⁷⁰

Folgenabschätzung für PCD ist auch Untersuchungsgegenstand einer 2013 erschienenen gemeinsamen Studie von Nichtregierungsorganisationen aus Estland, Frankreich, Polen, Rumänien, der Slowakischen Republik, Slowenien, Tschechien und Ungarn sowie dem European Network on Debt and Development (Eurodad).⁷¹ In ihren Länderfallstudien wird aufgezeigt, wie etwa in Polen die Klimapolitik der Regierung der Bekämpfung des Klimawandels zuwiderläuft, dass die Mechanismen in Slowenien nicht ausreichen, um eine kohärente Migrationspolitik sicherzustellen. Die tschechische Länderstudie illustriert anhand der Entwicklungszusammenarbeit mit Äthiopien, wie die Unterstützung Tschechiens für kleinbäuerliche Landwirtschaft durch eine mit der Biokraftstoffpolitik in Verbindung stehende Landnahme und veränderte Landnutzung konterkariert wird.⁷²

Der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. hat in einem Forderungskatalog für den Koalitionsvertrag 2013 eine stärkere Arbeitsteilung sowie Abstimmung zwischen allen entwicklungspolitisch relevanten Ministerien und eine jährliche Dokumentation der Fortschritte in diesem Bereich gefordert.⁷³

Als weitere an den Deutschen Bundestag gerichtete Handlungsempfehlungen hatte VENRO 2010 verstärkte interministerielle Abstimmung auf sektoraler und regionaler Ebene sowie eine Koordination aller ODA-relevanten Aktivitäten durch das BMZ gefordert, analog zum britischen Entwicklungsministerium, das in EZ-relevanten Politikfeldern umfangreiche Mitzeichnungsrechte innehat.⁷⁴ Begründet wird dieser Schritt damit, dass das Ressortprinzip eine hohe Autonomie in der Ausgestaltung der Politiken ermögliche und nicht alle Ressorts über internationale Verpflichtungen im EZ-Bereich informiert seien.

70 **Confederation for Relief and Development (2013)**. Confederation Spotlight on Policy Coherence for Development 2013. Abrufbar unter: <http://www.concordeurope.org/publications/item/259-spotlight-on-eu-policy-coherence-for-development>, (letzter Zugriff: 17.3.2015).

71 **World-Wise Europe (2013)**. A more coherent Europe for a fairer world. Eight case studies to promote policy for development. Abrufbar unter: <http://www.eurodad.org/files/pdf/53340eaa55797.pdf>, (letzter Zugriff: 23.3.2015).

72 **World-Wise Europe (2013)**. S.4ff.

73 **VENRO (2013)**. VENRO-Forderungskatalog für den Koalitionsvertrag, abrufbar unter: <http://entwicklungspolitik.blogspot.de/2013/10/venro-forderungskatalog-fur-den.html>, (letzter Zugriff: 9.3.15).

74 **VENRO (2010)**. Weg zu verbesserter entwicklungspolitischer Kohärenz. Empfehlungen an den Deutschen Bundestag. Abrufbar unter: http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/dokumente/Dokumente_2010/Publikationen/Juni_2010/Empfehlungen_Kohaerenz_Bundestag.pdf, (letzter Zugriff: 9.3. 2015).

9.3. Eine Bilanz aus politischer Perspektive

Die Heinrich-Böll-Stiftung hat in ihrem Hintergrund-Beitrag „Was bedeutet Politikkohärenz im Interesse von Entwicklung?“ (2010) auf „politische Blindstellen“ und die „sehr langsamen Fortschritte“ sowie „die großen Unterschiede bei den Geberländern“ in der Umsetzung des Kohärenzgedankens aufmerksam gemacht.⁷⁵ Sie nimmt Bezug auf eine Mitteilung der Europäischen Union vom September 2009, die in Auseinandersetzung mit dem zweiten Bericht zur Umsetzung des PCD-Ansatzes in Europa veröffentlicht wurde. Während die Kommission dabei das Klima- und Energiepaket der EU aus dem Jahre 2008 als positives Beispiel für das gute Zusammenspiel der Mitgliedsländer und Synergieeffekte zwischen verschiedenen Politikbereichen zitierte, geht die Heinrich-Böll-Stiftung auf „kontraproduktive Konsequenzen“ bei der Herstellung und Nutzung nachhaltiger Biokraftstoffe in den Entwicklungsländern ein. Die EU habe in ihrer Biosprit-Politik die Thematik der Landnutzung nicht ausreichend berücksichtigt und Risiken der Monokultur, der Bodendegradation, der Landnahme, der Entwaldung und der Konkurrenz mit der Nahrungsmittelproduktion und ihren Folgen für die Erreichung globaler Entwicklungsziele wie Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung in Entwicklungsländern ausgeblendet.

Zu den Auswirkungen der Biokraftstoffproduktion auf Entwicklungsländer aus der Perspektive von Politikkohärenz hat die Europäische Kommission im Jahr 2011 eine Studie bei dem Beraterkonsortium AETS in Auftrag gegeben, die 2013 veröffentlicht wurde. Dabei werden die Energiemärkte als „entscheidender Faktor“ für den allgemeinen Trend von Landerwerb im großen Stil genannt. Es könne eine „klare Verbindung“ hergestellt werden zwischen der Bioenergie-Politik der EU und dem starken Interesse europäischer Unternehmen Boden und Land in Entwicklungsländern, insbesondere in Afrika, zu erwerben. Dies führe dazu, dass die Entwicklung konventioneller Biokraftstoffproduktion sich auf den Zugang zu natürlichen Ressourcen wie Boden und Wasser auswirke und oft zu einer Zunahme von Landkonzentration zum Nachteil kleinerer Formen des Landbaus führe.⁷⁶

Für die Mechanismen der Politikkoordinierung zur Umsetzung der Politikkohärenz bilanzierte die Heinrich-Böll-Stiftung, es komme insbesondere auf „interministerielle Netzwerkbildung an, etwa regelmäßigen Personal- und Informationsaustausch zwischen Ministerien, gewachsene gemeinsame Arbeitsstrukturen, Wirkungsmonitoring, fokussierte und ergebnisorientierte Ressortvereinbarungen und eine signifikante Aufstockung und Qualifizierung der Personalkapazitäten“. In diesem Zusammenhang sei die Einrichtung einer speziellen Regierungsstelle oder eines Referats zur Erfolgskontrolle bei PCD hilfreich.

75 **Unmüßig, Barbara und Heike Löschmann (2010)**. Heinrich-Böll-Stiftung, Hintergrund: Was bedeutet Politikkohärenz im Interesse von Entwicklung? Abrufbar unter: <http://www.boell.de/de/navigation/entwicklungspolitik-was-bedeutet-politikkoahaerenz-im-interesse-von-entwicklung-10637.html>, (letzter Zugriff: 11.3.15).

76 Vgl. **European Union (2013)**. Assessing the impact of biofuels production on developing countries from the point of view of Policy Coherence for Development. Final Report. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/euro-peaid/sites/devco/files/study-impact-assesment-biofuels-production-on-development-pcd-201302_en_2.pdf, (letzter Zugriff: 18.3.2015).

Die Konrad-Adenauer-Stiftung hatte in einem Thesenpapier zur Entwicklungszusammenarbeit 2007 ein konsistentes und effektives Auftreten Deutschlands im Rahmen multilateraler Organisationen und gegenüber afrikanischen Partnerländern in seiner Afrikapolitik „konvergierende Ziele und Strategien über alle Ressorts hinweg“ und klare Zuständigkeiten in Gestalt eines Afrikabeauftragten mit einer klaren Richtlinienkompetenz angeregt. Institutionelle Eigeninteressen einzelner Ressorts, persönliche Motive und schwer nachvollziehbare Zuständigkeiten hätten zu inkonsistentem Auftreten Deutschlands in Afrika geführt.⁷⁷

10. Fazit

Die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung ist in der vergangenen Dekade, basierend auf der rechtlichen Festschreibung im Vertrag von Lissabon (2009), für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten zu einer festen Konstante der Außenpolitik geworden. Während der Kohärenzgedanke in Ländern wie Dänemark und Schweden Eingang in die nationale Gesetzgebung fand, hat sich Deutschland hierzu bisher nur politisch verpflichtet.

Entscheidend für die Bewertung des Umsetzungsprozesses von PCD sind klare politische Bekenntnisse auf höchster politischer Ebene mit dem Ziel der Bewusstseinschaffung, der Etablierung institutioneller Koordinierungsmechanismen und Strategien sowie eine Wirkungsmessung von unabhängiger Seite.

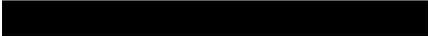
Der deutschen Regierung wurde im Jahr 2010 anlässlich der im Vierjahresrhythmus veröffentlichten entwicklungspolitischen Länderprüfberichte des Ausschusses für Entwicklungszusammenarbeit der OECD empfohlen, eine überwölbende Grundsatzerklärung über Politikkohärenz für Entwicklung abzugeben. Zudem sollte die Bundesregierung eine Kohärenzagenda mit Prioritäten und Zeitrahmen verabschieden, in der ressortübergreifende strategische Ziele festgelegt sind und ein genauer Plan für die Durchführung geliefert wird. Des Weiteren sollten die Kapazität des BMZ im Sinne einer verbesserten internen Koordination gestärkt, ressortübergreifende Mechanismen entwickelt und existierende institutionelle Mechanismen optimiert werden.

Die Bundesregierung setzt die ressortübergreifende Zusammenarbeit im Rahmen interministerieller Abstimmungen, von Positionspapieren für internationale Verhandlungen und in speziellen, hochrangigen Gremien um. Dazu zählen auch die Staatssekretärs-Runde zu Afghanistan sowie ein im Dezember 2013 auf Initiative des Bundeskanzleramtes eingerichteter außen- und entwicklungspolitischer Jour Fixe. Bei der Strategiebildung hat sich der Schwerpunkt Ernährungssicherheit, Bodenpolitik und Landmanagement herausgebildet und seit September 2012 die „Ressortübergreifende Leitlinie – Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten“.

⁷⁷ **Konrad-Adenauer-Stiftung (2007)**. Thesenpapier zur Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika. Abrufbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_10723-544-1-30.pdf?091110132756, (letzter Zugriff: 17.3.2015).

Zurzeit gibt es drei Beauftragte für Afrika mit verschiedenen Funktionen: Den Regionalbeauftragten für Sub-Sahara-Afrika und Sahel im Auswärtige Amt, Georg Schmidt, den Sonderbeauftragten der Bundesregierung für den Kampf gegen die Ebola-Krise, Walter Lindner, sowie den persönlichen Afrikabeauftragten der Bundeskanzlerin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Günter Nooke.

Handlungsbedarf hatte die OECD 2010 auch bei den Monitoring- und Berichtssystemen für PCD beschrieben, insbesondere der Berichterstattung an den Deutschen Bundestag und an die Öffentlichkeit. Bisher stellt die Bundesregierung in ihrem entwicklungspolitischen Bericht an den Deutschen Bundestag auch strategische Weichenstellungen und Fortschritte in der Politikkohärenz dar. Darüber hinaus berichtet Deutschland der EU im Rahmen der gemeinsamen zweijährigen EU-Rechenschaftsberichte sowie über einen Beitrag zu den jährlichen Berichten der OECD zu Politikkohärenz für Entwicklung. Eine eigenständige Berichterstattung zu Politikkohärenz einzuführen ist nach Angaben der Bundesregierung nicht vorgesehen (vgl. oben S. 13). Für die wissenschaftliche Seite sind Monitoring- und Berichtssysteme von zentraler Bedeutung, decken doch Prüfberichte Inkohärenzen auf. Nach Auffassung von Wissenschaftlern gilt es gerade im Sinne einer systematischen Bewertung von Fortschritten bei der Strategiebildung und den Mechanismen der Politikkoordinierung Indikatoren zu entwickeln.



11. Literaturverzeichnis

Adelle, Camille and Andrew Jordan (2014). Policy Coherence for Development in the European Union: Do new procedures unblock or simply reproduce old disagreements. In: Journal of European Integration, 36 (4), S. 375-391.

Ashoff, Guido (2013). 50 Jahre entwicklungspolitische Länderprüfungen (Peer Reviews) der OECD. Analysen und Stellungnahmen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, 3. Abrufbar unter: http://www.die-gdi.de/uploads/media/AuS_4.2013.pdf, (letzter Zugriff: 11.3.2015).

Ashoff, Guido (2010). Politikkohärenz: eine zusätzliche Voraussetzung und wesentliche Aufgabe wirksamer Entwicklungspolitik. In: Faust, Jörg und Susanne Neubert (Hrsg.) Wirksamere Entwicklungspolitik. Befunde, Reformen, Instrumente. 346-377.

Ashoff, Guido (2005). Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch: Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung. Studie des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik. Abrufbar unter: http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2012/3794/pdf/Studies_6.pdf, (letzter Zugriff: 10.3.2015).

Bauer, Steffen und Silke Weinlich (2013). Lorbeeren und Leviten. Deutschland in der Umwelt- und Entwicklungspolitik der Vereinten Nationen. In: Vereinte Nationen, 6, S. 262-263 oder abrufbar unter: http://www.die-gdi.de/uploads/media/Bauer_Weinlich_VN_6-13_Sonderdruck.pdf (letzter Zugriff: 9.3.15).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015). Bessere Abstimmung für nachhaltige Entwicklung. Abrufbar unter: http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/ziele/politikkoherence/index.html?follow=adword, (letzter Zugriff: 9.3.2015).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015). Sachstand Politikkohärenz für Entwicklung vom 12.3.2015.

Bundesregierung (2015). Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung. Abrufbar unter: http://www.armut.de/bekaempfung-der-armut_deutsche-strategien_aktionsprogramm-2015-der-bundesregierung.php?mysid=ppcblzsh, (letzter Zugriff: 11.3.2015).

Confederation for Relief and Development (CONCORD, 2013). Confederation Spotlight on Policy Coherence for Development 2013. Abrufbar unter: <http://www.concordeurope.org/publications/item/259-spotlight-on-eu-policy-coherence-for-development>, (letzter Zugriff: 17.3.2015).

CONCORD Denmark (2013). The European Commission's Impact Assessments continue to disregard Developing Countries. Abrufbar unter: http://www.concordeurope.org/images/The_European_Commissions_Impact_Assessments_continue_to_disregard_Developing_Countries.pdf, (letzter Zugriff: 17.3.2015).

CONCORD Denmark (2012). Delivering results – how Denmark can lead the way for Policy Coherence for Development. Abrufbar unter <http://www.concorddenmark.dk/pdf/concord/Delivering%20Results%20Report%20-%20Concord%20Denmark%20-%20Final.pdf>, (letzter Zugriff: 17.3.2015).

European Commission (2015). International Cooperation and Development. Agenda for Change, COM(2011) 0637. Abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/europeaid/node/1365>, (letzter Zugriff: 10.3.2015). **Europäische Union (2010).** Konsolidierte Fassungen des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Abrufbar unter: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_de.htm, (letzter Zugriff: 16.3.2015).

European Commission (2015). International Cooperation and Development. European Consensus on Development. Abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/europeaid/node/1364>, (letzter Zugriff: 10.3.2015).

European Commission (2011). Commission Staff Working Paper. EU 2011 Report on Policy Coherence for Development, SEC(2011) 1627 final. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-2011-report-on-pcd_en.doc.pdf, (letzter Zugriff: 18.3.2015).

Europäische Kommission (2015). Folgenabschätzung. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_de.htm, (letzter Zugriff: 12.3.2015).

Europäische Kommission (2013). Bericht 2013 der EU über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. SWD (2013) 456 final. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pcd-report-2013_de.pdf, (10.3.2015).

Europäische Kommission (2007). Bericht der EU über die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung vom 20. September 2007. KOM(2007) 545 endg. Abrufbar unter: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r13015_de.htm, (letzter Zugriff: 11.3.2015).

European Union (2013). Assessing the impact of biofuels production on developing countries from the point of view of Policy Coherence for Development. Final Report. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-impact-assessment-biofuels-production-on-development-pcd-201302_en_2.pdf, (letzter Zugriff: 18.3.2015).

Europäische Union (2005). Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung vom 12.4.2005. KOM(2005) 134 endgültig. Abrufbar unter: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12534_de.htm und http://ec.europa.eu/development/body/communications/docs/communication_134_de.pdf, (letzter Zugriff: 10.3.2015).

Europäische Union (2000). PARTNERSCHAFTSABKOMMEN zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Abrufbar unter: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22000A1215\(01\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22000A1215(01)&from=DE), (letzter Zugriff: 11.3.2015).

Konrad-Adenauer-Stiftung (2007). Thesenpapier zur Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika. Abrufbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_10723-544-1-30.pdf?091110132756, (letzter Zugriff: 17.3.2015).

Maihold, Günther (2010). Mehr Kohärenz in der Entwicklungspolitik durch Geberkoordination? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 10, S. 34-40.

Negre, Mario (2013). Die Politikkohärenz der EU für Entwicklung und Handel: Ein Missverständnis. In: Die aktuelle Kolumne vom 6.5.2013. Abrufbar unter: <http://www.die-gdi.de/die-aktuelle-kolumne/article/die-politikkoahaerenz-der-eu-fuer-entwicklung-und-handel-ein-missverstaendnis/>, (letzter Zugriff: 17.3.2015).

OECD (2014). Better Policies for Development 2014, Policy Coherence and Illicit Financial Flows, PCD Flagship Report. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/pcd/Better-Policies-for-Development-2014.pdf>, (letzter Zugriff: 16.3.2015).

OECD (2014). Better Policies for Development. The Netherlands: From PCD to PCSD. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/pcd/Better-Policies-for-Development-2014.pdf>, (letzter Zugriff: 17.3.2015).

OECD DAC (2013). Peer Review Sweden 2013. S. 17. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/sweden-peer-review-2013.pdf>, (letzter Zugriff: 17.3.2015). **OECD (2012).** Political coherence for development. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/pcd/>, (letzter Zugriff: 11.3.2015).

OECD DAC (2011). Peer Review Denmark. Abrufbar unter: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4311161e.pdf?expires=1427203660&id=id&ac-name=ocid177634&checksum=C5797FE4D7F1BE17AF735BE8E7EE320A>, (letzter Zugriff: 24.3.2015).

OECD DAC (2011). The Netherlands, Development Assistance Committee, Peer Review 2011. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/49011988.pdf>, (letzter Zugriff: 16.3.15).

OECD DAC (2010). Deutschland, Entwicklungsausschuss (DAC), Prüfbericht 2010. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/berlin/46270433.pdf>, (letzter Zugriff: 12.3.2015).

Unmüßig, Barbara und Heike Löschmann (2010). Heinrich-Böll-Stiftung, Hintergrund: Was bedeutet Politikkohärenz im Interesse von Entwicklung? Abrufbar unter: <http://www.boell.de/de/navigation/entwicklungspolitik-was-bedeutet-politikkoahaerenz-im-interesse-von-entwicklung-10637.html>, (letzter Zugriff: 11.3.15).

VENRO (2010). Weg zu verbesserter entwicklungspolitischer Kohärenz. Empfehlungen an den Deutschen Bundestag. Abrufbar unter: http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/dokumente/Dokumente_2010/Publikationen/Juni_2010/Empfehlungen_Kohaerenz_Bundestag.pdf, (letzter Zugriff: 9.3. 2015).

World-Wise Europe (2013). A more coherent Europe for a fairer world. Eight case studies to promote policy for development. Abrufbar unter: <http://www.eurodad.org/files/pdf/53340eaa55797.pdf>, (letzter Zugriff: 23.3.2015).