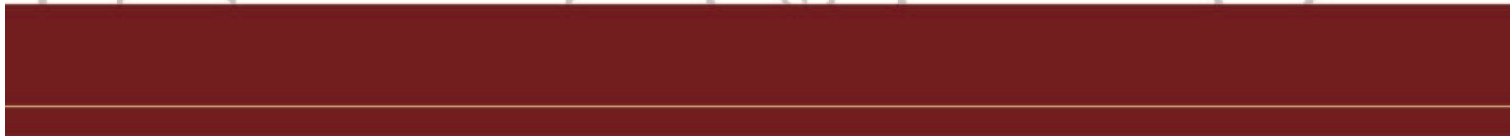


mag.^a nadja schuster
wien, Juni 2011



Policy Coherence for Development (PCD) in Österreich

Bestandsaufnahme der mangelnden Umsetzung und Präsentation eines einfach anzuwendenden *Policy-advocacy Evaluation Tools*

Mag.^a Nadja Schuster

Impressum

Herausgeber:

**Wiener Institut für Internationalen Dialog und Zusammenarbeit
Vienna Institute for International Dialogue and Cooperation (VIDC)**

Adresse:

Möllwaldplatz 5/3, 1040 Wien

Tel: +43/1/713 35 94, Fax: DW 73

office@vidc.org

www.vidc.org

Redaktion/Layout:

Mag.^a Irene Benitez-Moreno

Alexandra Toth

Copyright:

Wiener Institut für Internationalen Dialog und Zusammenarbeit



**Österreichische
= Entwicklungszusammenarbeit**

Offenlegung nach Paragraph 25 Mediengesetz

Medieninhaber: Wiener Institut für Internationalen Dialog und Zusammenarbeit, Möllwaldplatz 5/3, 1040 Wien

Grundlegende Richtung: Diskussionsbeiträge zu den Themen Entwicklungspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und Kulturaustausch Süd/Nord sowie Antirassismusaktivitäten.

Erstellt im Auftrag des VIDC. Die Aussagen im Papier sind alleine die der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Auftraggeber wider. Eigenvervielfältigung, Verlags- und Herstellungsort: Wien

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	3
Zur Autorin.....	4
Abstract	5
1. ODA VERSUS PCD	6
1.1. Beyond Aid: Die Breitenwirksamkeit von PCD.....	6
1.2. Die Interpretationsproblematik von PCD	7
1.2.1. Begriffsdefinition	7
1.2.2. Die vier PCD Dimensionen	8
1.3. Die Wechselwirkung zwischen der ODA und PCD.....	9
1.3.1. Beyond DAC – Partizipation von neuen Donoren und Empfängerländern	11
2. PCD IM AUFSCHWUNG – OECD UND EU ALS ZENTRALE PROMOTOREN	12
3. PCD IMPLEMENTIERUNG.....	14
3.1. Das idealtypische PCD-System.....	14
3.2. Die Zyklen der Implementierung	15
3.3. Bestandsaufnahme der PCD Implementierung in Österreich.....	16
3.3.1. Fragmentiertes ODA- und PCD-System	16
3.3.2. Mangelnde Information und Transparenz	17
3.3.3. PCD-unfreundliche Arbeitskultur und mangelnde politische Unterstützung	17
3.3.4. Schwache Aufsichtsfunktion des Parlaments und der NGOs	18
3.3.5. Fehlende gesamtstaatliche Entwicklungsstrategie und Einstimmigkeitsprinzip	19
3.4. Allgemeine Empfehlungen für Österreich	20
3.4.1. Empfehlungen für das österreichische Parlament	21
4. PCD MONITORING UND EVALUIERUNG IN ÖSTERREICH	22
4.1. Entwicklung des Anwaltschafts- und Monitoringtools	22
4.2. Ergebnisse	24
4.2.1. Zentrale AkteurInnen.....	24
4.2.2. Fortschrittsindikatoren: Verhaltensänderungen	25
4.2.3. Das <i>Policy-advocacy Evaluation Tool</i>	26
4.2.3.1. Das <i>Policy-advocacy Evaluation Tool in Form einer Checklist</i>	27
5. CONCLUSIO	29
Literaturverzeichnis	32
Annex 1	36

Abkürzungen

ADA	Austrian Development Agency
BKA	Bundeskanzleramt
BMeiA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BMF	Bundesministerium für Finanzen
CONCORD	European NGO confederation for Relief and Development
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
EK	Europäische Kommission
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
EU	European Union
ICEI	Instituto Complutense de Estudios Internacionales
IDRC	International Development Research Institute
IMAG	Interministerielle Arbeitsgruppe
MDGs	Millennium Development Goals
M&E	Monitoring and Evaluation
NGOs	Non-governmental organizations
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
ÖFSE	Austrian Research Foundation for International Development
OM	Outcome Mapping
OMLC	Outcome Mapping Learning Community
PCD	Policy Coherence for Development

Zur Autorin

Nadja Schuster hat in Wien Soziologie, Internationale Entwicklung und *Gender Studies* studiert und in Antwerpen einen *Master of Development Evaluation and Management* absolviert. Sie hat seit 2007 mehrere Studien im Bereich PCD durchgeführt. Der Leitfaden „Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung“ (Parlamentarischer Nord-Süd Dialog, 2008) wurde für das österreichische Parlament erstellt und auch an diverse Ministerien verteilt. Im Rahmen des „Parlamentarischen Nord-Süd Dialoges“ war sie für die Konzipierung und Organisation einer internationalen PCD Konferenz 2007 im österreichischen Parlament verantwortlich. Durch ihre Masterarbeit zur PCD-Implementierung (Schuster, 2009) kam sie ins Generalsekretariat der OECD, PCD Unit, wo sie 2009/2010 an der Erarbeitung des *OECD Policy Framework for PCD* (OECD, 2010c) beteiligt war. Die letzte Studie zur Entwicklung des *Policy-advocacy Evaluation Tools* (Hack und Schuster, 2011) wurde von der *Outcome Mapping Learning Community* (OMLC) online veröffentlicht.

Abstract

In einer globalisierten Welt erfordern weitreichende globale Probleme integrative, intelligente und globale Politikstrategien. *Policy Coherence for Development* (PCD) geht von der Prämisse aus, dass alle Nationen zu einer nachhaltigen globalen Entwicklung beitragen sollen. Ziele der Handels-, Investitions-, Finanz-, Migrations-, Umwelt- und Agrarpolitik sollten mit internationalen Entwicklungszielen, wie den *Millennium Development Goals* (MDGs) abgestimmt werden. Globale Auswirkungen im Bereich der Migration, Ressourcenprobleme im Bereich der Energieversorgung oder der Klimawandel sollten ausreichend Überzeugungsarbeit leisten um alle Staaten von dem Nutzen der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung (eine freie Übersetzung des englischen Begriffs *Policy Coherence for Development*) zu überzeugen.

Das vorliegende Paper zielt darauf ab, einen Beitrag zur Umsetzung von PCD in Österreich zu leisten. Hierbei wird Anwaltschaft für PCD erzielt und dessen Breitenwirksamkeit erklärt. Die Wechselbeziehung zwischen der ODA und PCD wird ebenso beleuchtet. Von besonderer Bedeutung ist die Frage: Warum hat PCD einen größeren Impact auf die Entwicklung im Süden als die ODA?

In jedem Fall führt PCD langfristig und global gesehen zu einer Win-Win Situation. Stellt sich nur die Frage warum es politisch und auch institutionell schwer umsetzbar ist. Die vier durchgeführten Studien – darunter auch ein Ländervergleich von fünf EU Mitgliedsstaaten – geben Aufschluss über die Erfolgsindikatoren für eine effektive Implementierung. Daraus lassen sich konkrete Empfehlungen für Österreich im Allgemeinen und für das österreichische Parlament im Speziellen ableiten. Die Ursachen für die sehr schwache Umsetzung in Österreich sind vielfältig und die Aussicht auf mehr Fortschritt und Engagement dabei eingeschränkt. Nachdem es an einer gesamtstaatlichen Entwicklungsstrategie und einem zentralen Regierungsorgan für PCD fehlt, sind die AkteurInnen auf der Nichtregierungsebene in ihrer Monitoringrolle zum Handeln aufgerufen. So wurde die Idee geboren, ein einfach anzuwendendes *Policy-advocacy Evaluation Tool* für Nichtregierungsorganisationen (NGOs) als Monitoringinstrument zu entwickeln. Das Tool kann gleichzeitig aber auch als Selbstevaluierungstool für die zentralen AkteurInnen fungieren. Nachdem sich die Implementierung in Österreich nicht anhand von nachweisbaren Indikatoren festmachen lässt, sind die Fortschrittsindikatoren bzw. *Outcomes* als gewünschte Verhaltensänderungen der zentralen AkteurInnen definiert worden. Hier geht es um die Frage ob und wie die zentralen AkteurInnen ihr Verhalten ändern können, um PCD politisch und institutionell besser zu verankern. Der innovative und kreative Methodenmix von *Outcome Mapping*, *Net Mapping*, *Social Network Analysis* und ExpertInneninterviews trägt dabei dem komplexen und obskuren PCD-Netzwerk Rechnung.

1. ODA versus PCD

1.1. *Beyond Aid: Die Breitenwirksamkeit von PCD*

Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (EZA) bzw. die *Official Development Assistance* (ODA) hat in einem Zeitraum eines halben Jahrhunderts weit weniger Erfolge erzielt als erwartet. Erklärungsversuche für ihre mangelnde Wirksamkeit werden häufig auf die politische Ökonomie der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit zurückgeführt. Im Rahmen der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* 2005 werden die Ursachen der Ineffizienz regelmäßig analysiert und gemonitort. Die Pariser Erklärung geht von der Annahme aus, dass die ODA – sofern sie die Kriterien Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, ergebnisorientiertes Management und gegenseitige Rechenschaftspflicht erfüllt – einen positiven Beitrag zur globalen Entwicklung leistet. Wie weitreichend und vor allem wie nachhaltig EZA ist bleibt aber in der internationalen Diskussion weiterhin umstritten. Außerdem lässt die Pariser Erklärung andere Politikbereiche, die Auswirkungen auf die Entwicklung im Süden haben, außer Acht. Nach den Folgen der letzten Nahrungsmittel-, Rohstoff-, Wirtschafts- und Finanzkrise stellt jedoch niemand mehr in Frage, dass Handels-, Investitions-, Finanz-, Migrations-, Umwelt- und Agrarpolitiken der sogenannten Geberländer weit umfassendere Effekte auf die Armutsreduktion im Süden haben als die EZA. Aus makroökonomischer Perspektive, verglichen mit Exporten, Ersparnissen und Rückzahlungen von MigrantInnen ist die ODA unbedeutend (Renard, 2009), wobei hier natürlich andere Kriterien wie die Umverteilung auf die armen Bevölkerungsschichten und die Exportförderung durch die Verarbeitung und Veredelung von Agrarprodukten eine wichtige Rolle spielen. Hinzu kommt, dass kollektive Ressourcenprobleme ausgelöst durch den Klimawandel, die Wasser- und Rohstoffknappheit, die Überfischung, Naturkatastrophen usw. die „*Bottom Billion*“ (Collier, 2007) am härtesten trifft. Aufgrund dessen wurde der Ruf nach einem neuen Erklärungsmodell und einer globalen Politikstrategie laut, die die Entwicklungspolitik in einen breiteren Ursache-Wirkungszusammenhang stellt und die Auswirkungen von sektoralen Politikstrategien auf die Entwicklung im Süden analysiert. *Policy Coherence for Development* (PCD) verbindet Entwicklungspolitik mit anderen Politikbereichen und präsentiert als *Beyond Aid* Ansatz (OECD/ODI, 2009) ein umfassendes Erklärungsmodell für nachhaltige und faire globale Entwicklung.

Für die Umsetzung von PCD sind beispielsweise folgende Fragen von Bedeutung:

- Unterstützt die Handelspolitik die Ziele der Entwicklungspolitik?
- Unterstützt die Wirtschafts- und Investitionspolitik „*Green Growth*“ im Süden?
- Welche Auswirkung hat die Produktion von Agrartreibstoffen auf die Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern?

Vordergründig verfolgt PCD das Ziel internationale Entwicklungsziele, wie die *Millennium Development Goals* (MDGs) zu erreichen und dadurch zu nachhaltiger globaler Entwicklung und Stabilität beizutragen. Beim MDG *Summit* im September 2010 wurden alle Länder dazu aufgefordert, PCD auf allen Ebenen und in einem breiten Spektrum nationaler

Politikstrategien umzusetzen. Das Erreichen der MDGs erfordert unterstützende und integrative Politikstrategien in den Bereichen Wirtschaft, Soziales und Umwelt. Deshalb ruft die Generalversammlung der Vereinten Nationen alle Staaten dazu auf, Politikstrategien zu entwickeln und umzusetzen, die im Einklang mit den Zielen des anhaltenden und ausgleichenden Wirtschaftswachstums, der Armutsreduktion und der nachhaltigen Entwicklung sind.

“We call for increased efforts at all levels to enhance Policy Coherence for Development. We affirm that achievement of the Millennium Development Goals requires mutually supportive and integrated policies across a wide range of economic, social and environmental issues for sustainable development. We call on all countries to formulate and implement policies consistent with the objectives of sustained, inclusive and equitable economic growth, poverty eradication and sustainable development” (UN General Assembly, 2010: 8).

1.2. Die Interpretationsproblematik von PCD

Das PCD-Konzept wird häufig – und vor allem in Österreich – falsch interpretiert. Die wichtige Unterscheidung zwischen Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung und Politikkohärenz generell wird von PolitikerInnen und *Policy Makern* nur selten getroffen.

1.2.1. Begriffsdefinition

PCD bedeutet, dass Politikstrategien, Gesetze und Verträge im Bereich Wirtschaft, Handel, Investition, Agrarwirtschaft, Umwelt, Klima, Migration usw. die Ziele der Entwicklungspolitik nicht untergraben dürfen, sondern unterstützen sollten. Als Referenzrahmen gelten die international gültigen MDGs, auf die sich alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen im Jahr 2000 geeinigt haben. PCD kann somit auch als Instrument gesehen werden, um diese international anerkannten Ziele zu erreichen. Darüber hinaus ist die Umsetzung von PCD im Maastricht Vertrag zur Gründung der Europäischen Union (1992, Artikel 178), im Vertrag von Lissabon (2008) und unzähligen anderen Strategiepapieren verankert und beruht somit nicht auf Freiwilligkeit der einzelnen Staaten. Obrovsky (2007, 2008) beschreibt die rechtlichen Grundlagen sehr ausführlich.

Picciotto (2004: 8), ein anerkannter PCD-Experte, bringt das komplexe Konzept von PCD auf den Punkt und definiert es folgendermaßen: *„The identification of trade-offs and synergies across policy domains towards achieving development objectives“*. Es geht in erster Linie darum, negative Auswirkungen von Politiken der Industrieländer auf die Entwicklung im Süden zu vermeiden und gleichzeitig Synergien zwischen unterschiedlichen Politikbereichen zu bilden.

1.2.2. Die vier PCD Dimensionen

Für ein umfassendes Verständnis von PCD ist es wichtig vier Dimensionen zu unterscheiden (Schuster, 2009):¹

- a) *Internal Coherence*: Kohärenz aller Programme und Instrumente der Entwicklungspolitik
- b) *Intra-country Coherence*: Kohärenz zwischen der Entwicklungspolitik und anderen Politikbereichen
- c) *Inter-donor Coherence*: Kohärenz zwischen der Entwicklungspolitik und anderen Politikbereichen in allen Geberländern
- d) *Donor-recipient Coherence*:² Kohärenz zwischen der Entwicklungspolitik und anderen Politikbereichen in allen Geber- und Empfängerländern

In Österreich wird PCD häufig nur als *Internal Coherence* begriffen während das Konzept alle vier Dimensionen umfasst, die eng miteinander verknüpft sind und aufeinander aufbauen (Schuster, 2008).

PCD dient jedoch weder dem Selbstzweck noch ist es ein vollständig erreichbares Ziel, sondern ein „komplexer Prozess kontinuierlicher und sukzessiver Annäherung an Entwicklungsziele im Sinne eines Minimierens von negativen Auswirkungen und eines Maximierens von Synergien“ (Schuster, 2009: 6). PCD befindet sich im Spannungsfeld zwischen nationalen und globalen Interessen, zwischen der Rechenschaftspflicht gegenüber SteuerzahlerInnen einerseits und der Förderung nachhaltiger globaler Entwicklung andererseits.

“Rather than a goal, policy coherence should therefore be viewed as a process, where the aim is to design policies that “talk to each other”, are based on an analysis of how they interact with other policies, are kept under continuous review and adjusted to try to minimise conflicts and maximise synergies” (McLean Hilker, 2004: 5).

Es liegt in der Natur eines pluralistischen und demokratischen Systems, dass Gesetze und Politikstrategien das Resultat eines oft langen und ermüdenden Verhandlungsprozesses zwischen konkurrierenden Regierungs- und Oppositionsparteien sind. Die Realisierung von PCD impliziert Reformen in Politikbereichen wie Handel, Landwirtschaft, Migration usw. und den dazugehörigen Institutionen. Hingegen sind politische und ökonomische Institutionen oft reformresistent und halten an vorherrschenden Spielregeln fest (Kapstein, 2004).

¹ Ich beziehe mich hier auf Picciotto (2004: 8), allerdings habe ich seine Definition adaptiert, da sie auf den OECD Kontext beschränkt ist.

² Angesichts der Tatsache, dass es viele neue Geber gibt, die sich nicht dem *Soft Law* des DAC unterwerfen lassen (siehe Kapitel 1.3.1) und einige Länder, die sowohl Geber als auch Empfänger sind, ist die Terminologie *Donor* und *Recipient* überholt.

Picciotto beschreibt die Umsetzung von Politikkohärenz folgendermaßen:

“But in the “give and take” of politics, coherence is, at best, an elusive goal: diverse interests must be weighed and multiple goals pursued, especially in a pluralistic society” (Picciotto, 2004: 4).

In einer pluralistischen Demokratie mit stark konkurrierenden Parteien scheint das Konzept eines „*Coherent Enough Approachs*“³ (Schuster, 2009) angebrachter und realistischer. Dabei geht es um die Erkenntnis, dass vollständige Kohärenz aufgrund divergierender Interessen nicht erreicht werden kann. Substantielle Inkohärenzen zwischen ‚unversöhnlichen‘ Politikbereichen werden weiterhin bestehen bleiben. Entscheidend ist die Vereinbarung eines Grundkonsens zwischen den konkurrierenden Parteien unter der Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Entwicklung im Süden. Bei der Umsetzung von PCD spielt die Politik und die politische Ökonomie eine wichtige Rolle. „*PCD is about the interplay of politics, institutions and evidence*“ (OECD/ODI, 2009: 4).

1.3. Die Wechselwirkung zwischen der ODA und PCD

Langfristig führt eine kohärente Politik im Interesse der Entwicklung zu einer wünschenswerten Reduktion der ODA-Abhängigkeit der Entwicklungsländer. Je rascher und je mehr faire Handelsabkommen in Kraft treten, umso weniger ODA ist nötig. Hier stimme ich mit der sambischen Ökonomin und Autorin Dambisa Moyo (2009) überein, dass afrikanische Staaten schließlich selbst Verantwortung für ihren Staatshaushalt durch die Eintreibung von Steuern und anderen Einnahmen übernehmen sollten. Ich teile ihre Meinung, dass klassische ODA-Empfängerländer bis zu einem gewissen Grad daran gehindert werden, eigene Mittel zu generieren und die ODA leider oft auch die Korruption ‚fördert‘. Dennoch spricht vieles gegen ein abruptes, allgemein gültiges ‚Ende‘ der ODA, wie sie es in ihrem Buch „*Dead aid*“ (Moyo, 2009) vorschlägt. Dies hätte in vielen Entwicklungsländern einen drastischen Anstieg der Armutsbevölkerung zur Folge. Um den Ausstieg aus der EZA zu ermöglichen, muss vorher ein Umdenken in den Köpfen der PolitikerInnen und Wirtschaftstreibenden stattfinden, so dass sie sich zur kollektiven Verantwortung und zur internationalen Solidarität verpflichtet fühlen. Diese Verantwortung ist die Voraussetzung für die Umsetzung kohärenter, sozial- und umweltverträglicher Politiken. Sich allein auf die Gesetze der neoliberalen Marktwirtschaft zu verlassen hat sich nicht bewährt. Damit auch die Armutsbevölkerung vom Wirtschaftswachstum profitiert, müssen der Zugang zu internationalen Märkten und Finanzmitteln sowie die Rahmenbedingungen für eine nachhaltige und ertragsichere Landwirtschaft geschaffen werden. Demzufolge plädiere ich für eine unmittelbare Umsetzung von PCD und die Anwendung eines *Country-by-country Approachs* wenn es um den Ausstieg aus der EZA geht. Manche *Middle Income Countries* mögen durchaus ein Entwicklungsstadium erreicht haben wo ein sukzessiver Abbau der ODA Sinn macht. Für *Low Income Countries, Fragile States* und *Post-conflict Countries* mit schwachen staatlichen und demokratischen

³ Mit diesem Begriff lehne ich mich an die *Good Enough Governance* Agenda (Fritz und Menocal, 2007) an, welche von einem Mindestmaß an verbesserter Regierungsführung ausgeht, das notwendig ist, um politische, soziale und wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen.

Strukturen, repressiven Regimes und einer unzureichenden Infrastruktur würden die positiven Auswirkungen von PCD erst viel später greifen als für fortgeschrittene Entwicklungsländer mit einer ertragssicheren Landwirtschaft und einer zunehmend exportorientierten Industrie, die auf die Verarbeitung und Veredelung von Agrarprodukten setzt. Deshalb sollten schwache Empfängerländer so lange auf öffentliche Entwicklungshilfe zurück greifen können bis sie ‚stabil‘ genug sind, um politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung durch selbst erworbene Staatseinnahmen zu fördern. Die ODA sollte dabei nach den fünf Kriterien der Pariser Erklärung vergeben werden und lediglich komplementär zu verstärkten Kohärenzbemühungen betrachtet werden. Allerdings sollten hier im Gegensatz zu den sehr strengen und häufig unerfüllbaren DAC Richtlinien für die Umsetzung von *Good Governance* das Prinzip der *Good Enough Governance Agenda*⁴ (Fritz und Menocal, 2007) Anwendung finden. Das ‚DAC Regime‘ und die Pariser Erklärung werden oft der Kritik unterworfen, von einem westlichen Demokratieverständnis auszugehen, welches auf Entwicklungsländer aufgrund ihrer Geschichte, Kultur und ihrer Politik- und Gesellschaftssysteme nicht anwendbar ist. Außerdem kann eine demokratische Regierungsführung nicht von der Gebergemeinschaft aufoktroiert werden, sondern muss innerhalb der lokalen Strukturen durch die Antriebskraft der Zivilgesellschaft ‚heranwachsen‘ (OECD, 2010a).

Vor dem Hintergrund globaler Krisen wie der Wirtschafts-, Finanz-, Rohstoff-, Ernährungs- und der sich anbahnenden Energiekrise hat PCD eine *Resilience*-Funktion indem der Nutzen maximiert, Synergien gebildet und Interessenskonflikte durch *Policy Arbitration* gelöst werden. Somit werden die Kosten im Sinne einer genauen Zieldefinition und effizient eingesetzter Ressourcen reduziert. Eine weitere Konsequenz ist die Erhöhung der politischen Glaubwürdigkeit (Schuster, 2008).

Ein anderer positiver Nebeneffekt von PCD ist die Erhöhung der ODA-Effizienz. Werden beispielsweise die Handelsziele mit den Entwicklungszielen abgestimmt und ergänzend Entwicklungsprojekte implementiert, die beispielsweise die Agrarproduktion für den fairen Handel fördern, wird auch die Wirksamkeit der ODA erhöht.

Die Aufforderung nach mehr Wirksamkeit der öffentlichen EZA hat ihre Berechtigung, jedoch bringt die breite öffentliche Debatte und die Vielzahl an Konferenzen, Seminaren und Publikationen kaum mehr brisante Neuheiten hervor. Angesichts der niedrigen ODA-Quote der DAC-Länder⁵ wird der Nutzen einer verbesserten ODA-Wirksamkeit überbewertet. Dies zeigen auch die Ergebnisse der kürzlich erschienenen Evaluierung der Pariser Erklärung (ADA, 2010; Arbeitsgemeinschaft Globale Verantwortung, 2011a): Die Prinzipien der Pariser Erklärung können lediglich auf 5% der österreichischen ODA angewandt werden. Nicht zuletzt aufgrund der schlechten österreichischen ODA-Bilanz und der jüngsten Budgetkürzung⁶ sollte dem Impakt von inkohärenten Politiken auf die Entwicklungsländer

4 Siehe Fußnote 3

5 Der DAC-Durchschnitt der ODA-Leistungen in % des Bruttonationaleinkommens liegt für 2008 vorläufig bei 0,30% (Obrovsky, 2009).

6 2008 betragen die österreichischen ODA-Leistungen 0,43% des Bruttonationaleinkommens. Rechnet man die Entschuldungsmaßnahmen (43%) weg, bleiben lediglich 0,26% übrig. Ab 2009 wird auch der Anteil der Entschuldungen an der ODA Österreichs stark zurückgehen, allerdings sind im Rahmen der mittelfristigen Budgetplanung bis zum Jahr 2013 keine zusätzlichen Mittel vorgesehen, um diesen Rückgang zu kompensieren (Obrovsky, 2009). Die Austrian Development Agency (ADA) erhält 2011 10% weniger Mittel und in den

mehr politische und öffentliche Aufmerksamkeit zuteilwerden als dem Input, den Ressourcen und dem Prozess der öffentlichen EZA (Picciotto, 2006). PCD kann somit einerseits als innovative globale Politikstrategie und andererseits als ‚Reaktion‘ auf die Kritik an der öffentlichen EZA verstanden werden.

1.3.1. Beyond DAC – Partizipation von neuen Donoren und Empfängerländern

Angesichts der *New Aid Architecture*, des Aufkommens neuer Donoren wie China, Indien, Brasilien u.a. und der Verlagerung der wirtschaftlichen Wachstumszentren (siehe dazu: OECD, 2010b: *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*) wird PCD immer wichtiger. Gleichzeitig wird das globale PCD-Netzwerk immer komplexer und weniger überschaubar. Bei dem letzten PCD *Focal Point Meeting* der OECD in Paris am 1. Oktober 2010 wurde hervorgehoben, dass sich die neuen Donoren nicht an die *Soft Laws des Development Assistance Committees* (DAC) halten, sondern nach eigenen Kriterien und Gewinnaussichten große Investitionen in Entwicklungsländern tätigen. Deshalb sollte PCD nicht nur als *Beyond Aid* Ansatz interpretiert werden, sondern auch als *Beyond DAC* Ansatz den Radius der traditionellen Gebergemeinschaft durchbrechen. Die OECD hat einen ersten Schritt in diese Richtung getan, indem sie zu dem *Focal Point Meeting* auch einige neue Geber wie Brasilien, China, Korea und ExpertInnen aus Entwicklungsländern zur aktiven Teilnahme an der geplanten *International Platform for Knowledge Sharing on PCD* eingeladen hat. Bei diesem Meeting wurde wiederholt betont, dass die Entwicklungsländer und die *Emerging Donors*, die nicht selten auch zu den *Recipient Countries* gehören, verstärkt in die PCD-Debatte eingebunden werden sollten, um selbst die Einhaltung von Politikkohärenz in internationalen Verhandlungen und Diskussionsforen einfordern zu können (OECD, 2010a). Ansonsten könnte selbst PCD der Gefahr unterlaufen, als ‚Konzept des Westens‘ klassifiziert zu werden.

kommenden Jahren sind weitere Kürzungen zu erwarten (Aid watch briefing, 2011). Der österreichische EZA-Sparplan sieht für 2011 eine Kürzung auf 89 Millionen vor, die bis 2014 auf 65 Millionen Euro reduziert werden sollen (Arbeitsgemeinschaft Globale Verantwortung, 2011b).

2. PCD im Aufschwung – OECD und EU als zentrale Promotoren

Die OECD und die EU sind diejenigen Institutionen auf internationaler Ebene, die sich aktiv um die Realisierung und Implementierung von PCD bemühen und ihre Mitgliedsländer dazu auffordern. Die Europäische Kommission (EK) verfasst zweijährlich einen Fortschrittsbericht zur Implementierung in den EU-Mitgliedsstaaten (siehe EC, 2007; 2009). Nachdem der erste Bericht 2007 erschien, ist im September/Okttober 2011 der dritte Fortschrittsbericht fällig.

Auch das neu erschienene Grünbuch über die Modernisierung der EU-Entwicklungspolitik (EK, 2011) hebt die Kohärenz im Interesse der Entwicklung besonders hervor. Insbesondere drei Themenschwerpunkte haben direkte PCD-Relevanz und werfen relevante Fragen auf. Im Folgenden eine Kurzzusammenfassung der Zielsetzungen (EK, 2011: 17-24):

- a) *Förderung eines breitenwirksamen Wachstums: Förderung der regionalen Integration und des Handels im Interesse der Entwicklung*
- b) *Ökologisch nachhaltige Entwicklung: Anpassung der EU-Entwicklungspolitik an den Klimawandel und an den Übergang zu einer emissionsarmen Entwicklung*
- c) *Landwirtschaft und Ernährungssicherheit: Investitionen in eine breitenwirksame, intensivierete, nachhaltige und ökologisch effiziente Landwirtschaft*

Aus diesen Schwerpunktsetzungen wird eine neue Ausrichtung der EU erkennbar: Die Schaffung von Rahmenbedingungen für mehr Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung. Vor allem im Fragenkatalog des Grünbuchs werden relevante Kohärenz-Fragen gestellt, die bei der Erstellung und Adaptierung von Politikstrategien, Abkommen und Verträgen als Leitfaden dienen können.

Nachdem diese Fragen Interessenskonflikte und Widersprüche verschiedener Politikstrategien beinhalten, stellt sich die Frage nach der Umsetzung und dem Mandat für die Koordinierung und für *Policy Arbitration*. Concord (2010) schlägt vor, dass der/die PräsidentIn der Europäischen Kommission für die PCD-Agenda innerhalb der *College of Commissioners* verantwortlich ist. Als VertreterInnen sollten der/die VizepräsidentIn, der/die hohe VertreterIn der Union und der/die KommissarIn für Entwicklungspolitik fungieren. Im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ sollte der/die Vorsitzende und die MinisterInnen der EU-Mitgliedsländer PCD einbringen und einfordern. Das Monitoring der PCD-Verpflichtungen sollte vom Europäischen Parlament übernommen werden.

Auf EU- und OECD-Ebene gibt es seit 2008 Bemühungen, das Monitoring und die Evaluierung (M&E) von PCD durch adaptierte und neue *Assessment* Methodologien weiter zu entwickeln. Strategische Länderberichte, gemeinsame jährliche Länderberichte und Fallstudien werden von der Europäischen Kommission ebenso als Monitoring- und Evaluierungstools verwendet (OECD, 2009a).

Allerdings sind zusätzliche Studien erforderlich, um geeignete Indikatoren für die unterschiedlichen Politikbereiche zu erstellen, die den Impact auf Entwicklungsländer

messbar machen. Ferner gibt es Schwierigkeiten in Bezug auf die Datenqualität, die Zuordnung von *Outcomes* zu *Inputs/Policies* und die Quantifizierung von den Kosten bzw. dem Nutzen von (In)Kohärenz (OECD, 2009a). EvaluatorInnen sehen sich bei der Evaluierung von PCD mit neuen Herausforderungen konfrontiert: Geeignete Methoden zu identifizieren, die von *Policy Makern* ohne größeren Aufwand angewandt werden können.

Die OECD berichtet über die PCD-Fortschritte der einzelnen Mitgliedsstaaten in ihren *DAC Peer Reviews*, die alle 4 bis 5 Jahre durchgeführt werden. Die bisher umfangreichste OECD Evaluierung der institutionellen Strukturen für PCD in den Mitgliedsstaaten ist erstmals 2008 als „*Building Blocks for Policy Coherence for Development*“ (OECD, 2009b) erschienen, in dem die Ergebnisse der DAC Peer Reviews von 2003 bis 2007 zusammengefasst sind.

Die OECD arbeitet derzeit an einem *Policy Framework for PCD* (OECD, 2010c), das den Mitgliedsstaaten dazu dienen soll, PCD zu institutionalisieren⁷ und sektorale *Assessments* in ausgewählten Politikbereichen wie beispielsweise Umwelt, Fischerei, Landwirtschaft usw. durchzuführen. Das sektorale *Assessment* kann mit dem Fragenkatalog im Grünbuch verglichen werden, allerdings differenziert das *Policy Framework* der OECD stärker in Bezug auf die Instrumente und Mechanismen. Im Idealfall sollten die sektoralen *Assessments* ex-ante stattfinden. Allerdings hängt die Anwendbarkeit dieser Methode vom Politikbereich ab. Um ein Beispiel zu nennen: Die kurz- und mittelfristigen Effekte im Agrarsektor sind leichter zu antizipieren als die Konsequenzen der *Policy Changes* im Hinblick auf die MigrantInnenströme. Empirische Daten zu MigrantInnenströme, *Remittances* und illegaler Migration sind inakkurat während im Gegensatz dazu für die Agrarproduktion verlässliche Daten zur Verfügung stehen (OECD, 2009a).

Sowohl von der OECD als auch von der EU wird immer wieder betont, dass multilaterale Kooperation und Kollaboration auf höchstem politischen Niveau notwendig sind, um PCD umzusetzen und dadurch zur Armutsreduktion beizutragen (Schuster, 2009; Concord, 2010).

⁷ Als Grundlage für das institutionelle *Assessment* wurde die OECD *Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development* (2008b) herangezogen.

3. PCD Implementierung

3.1. Das idealtypische PCD-System

Das PCD-System ist sowohl auf internationaler Ebene als auch auf nationaler Ebene ein *Multistakeholder-System* und wird über das politische System und die politische Ökonomie der einzelnen Staaten determiniert. Um konkrete Empfehlungen für die Umsetzung von PCD geben zu können, haben wir ein idealtypisches System skizziert, das die Grundlage für die länderspezifische Ausdifferenzierung schafft.

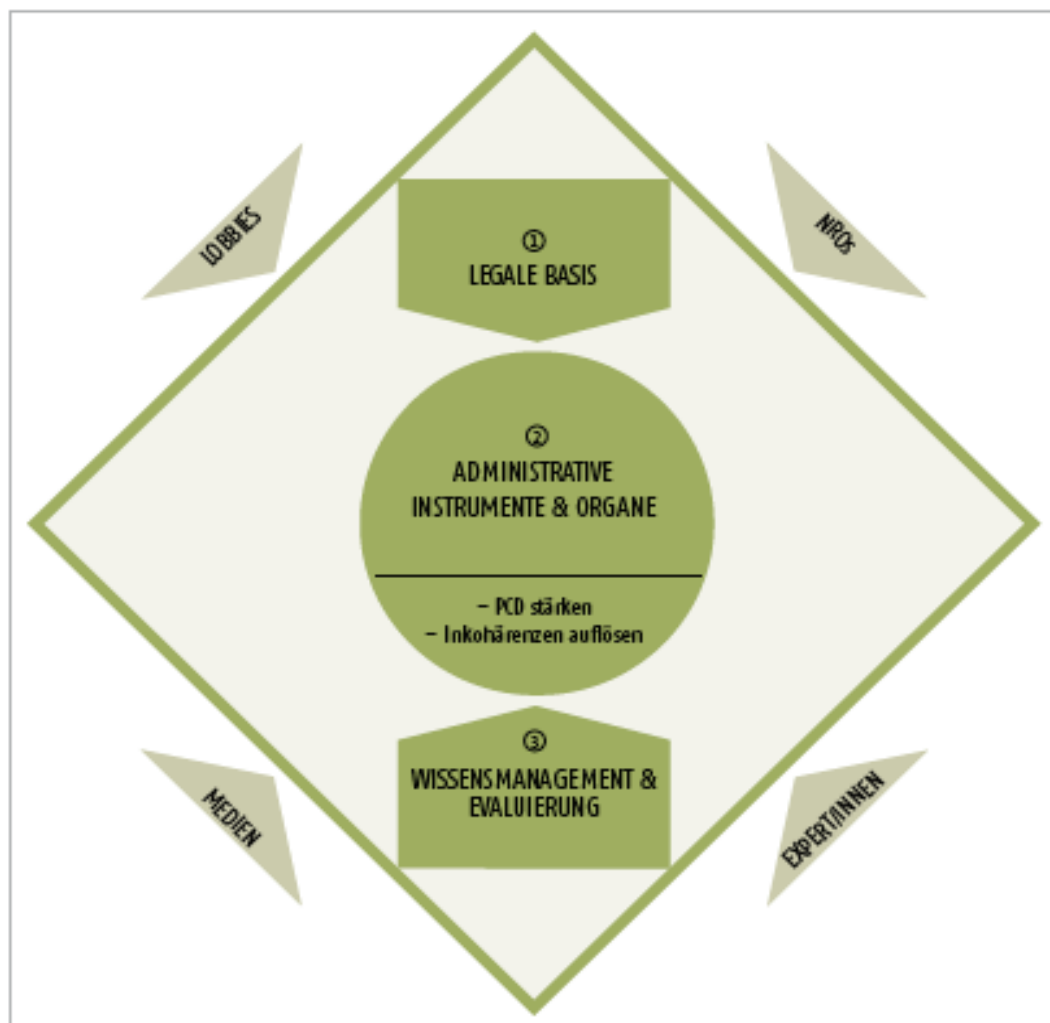


Abbildung 1: Das idealtypische PCD-System

Hack und Schuster, 2008; Quelle: adaptiert von ECDPM, ICEP, Particip, 2007: 32

Im Zentrum des idealtypischen PCD-Systems befinden sich die Koordinierungs- und Steuerungsinstrumente sowie Organe, die für die Implementierung von PCD verantwortlich sind. Diese haben die Aufgabe, Fälle von Inkohärenzen aufzuzeigen und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Verfolgt die Regierung einen *Whole-of-government*

Ansatz (Picciotto, 2004), sollte PCD für die Arbeit in den einzelnen Organen auf Regierungs- und Nichtregierungsebene zum Querschnittsthema werden. In Bezug auf diesen Ansatz ist die Frage nach den Regierungsorganen, die das Mandat für Koordinierungsaufgaben und für *Policy Arbitration* inne haben, zentral. Die Legitimierung für die administrativen Organe und die Koordinierungs- und Steuerungsinstrumente sowie der *Modus Operandi* sollte in Gesetzen, Strategiepapieren und dem Regierungsprogramm (legale Basis) verankert sein. Die operationelle Arbeit der Organe wird durch einen Wissensmanagement- und Evaluierungsmechanismus unterstützt. Dieser wird verwendet, um Analysen der institutionellen Verankerung und des Impakts von diversen Politiken auf die Entwicklung im Süden durchzuführen. Daneben sollte der PCD-Fortschritt auf nationaler Ebene von einer unabhängigen Forschungsinstitution regelmäßig gemonitort und evaluiert werden. Um der Komplexität von PCD gerecht zu werden, wird ein differenziertes Monitoring- und Evaluierungssystem benötigt, das *Policy Learning* in Bezug auf die Institutionalisierung und die Impaktanalyse für alle PCD-AkteurInnen ermöglicht. Im Idealfall sind die drei Pfeiler des PCD-Systems in ein Netzwerk von NGOs, MedienvertreterInnen, Forschungseinrichtungen und Lobbygruppen eingebettet. NGOs haben den Vorteil, dass sie meist gute Kontakte zu NGOs, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Forschungseinrichtungen im Süden haben. Diese Beziehungen sind fördernd für ihre Anwaltschaftsarbeit und die Stärkung des öffentlichen Bewusstseins. Weiters könnten auch die Medien mittels illustrativer Inkohärenz-Fälle und *Best Practice* Beispiele die Öffentlichkeit sensibilisieren und einen Beitrag für mehr politischen Willen leisten. Was die Lobbies betrifft, ist die aktive Teilnahme des Privatsektors bzw. der Wirtschaftskammer, der Industriellenvereinigung und anderer Interessensvertretungen erstrebenswert. Da die Analyse und das M&E von PCD komplexe Angelegenheiten sind, die nicht von BeamtInnen oder NGOs allein bewerkstelligt werden können, sollten unabhängige PCD-ExpertInnen und ForscherInnen in das M&E-System integriert sein.

Darüber hinaus ist das nationale PCD-System eingebettet in ein größeres Netzwerk auf EU- und OECD-Ebene.

3.2. Die Zyklen der Implementierung

PCD ist zwar schwierig umzusetzen, aber kein abstraktes, theoretisches Konzept. Ausgehend von dem idealtypischen PCD-System kann die effektive und nachhaltige Implementierung von PCD auf nationaler Ebene anhand von vier Zyklen beschrieben werden:⁸

- 1) Politische Verpflichtung und *Policy Making*
- 2) Implementierung und Koordination
- 3) Monitoring und Evaluierung

⁸ Die OECD (2008a) hat einen *Policy Coherence Cycle* mit drei Säulen entwickelt: a) *Political commitment and policy*, b) *Policy coordination mechanisms* and c) *Systems for monitoring, analysis and reporting*. Ich unterscheide vier Zyklen, da ich auf die Bedeutung von *Policy Learning* durch *Policy Analysis* und Wissensmanagement hinweisen möchte. *Policy Learning*, das sich in Verhaltensweisen manifestiert, die zu mehr PCD führen war ein wichtiges Kriterium für die Entwicklung des *Policy-advocacy evaluation tools* (siehe Kapitel 4.2.3.).

4) *Policy Analysis, Policy Learning* und Wissensmanagement

Aufgrund der unterschiedlichen nationalen Ausgestaltung des PCD-Systems sind Länderstudien wichtig, um die Erfolgsindikatoren bzw. Schwächen im Hinblick auf die Implementierung zu messen. Neben den OECD DAC Peer Reviews und dem EU-Fortschrittsbericht gab es im Jahr 2008 in Österreich lediglich zwei Publikationen (Obrovsky, 2007; 2008) der Österreichischen Forschungstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) zu den rechtlichen Grundlagen und den politischen Rahmenbedingungen für PCD in Österreich. Somit ist die Idee aufgekommen, eigene Studien durchzuführen.

Im Zeitraum von 2008 bis 2010 habe ich folgende empirische Forschungen und Studien durchgeführt:⁹

- | | |
|---------------------|---|
| Zu Zyklus 2) | 2008 empirische Studie zur stärkeren Einbindung des österreichischen Parlaments |
| | 2009 länderübergreifende Fallstudie (5 EU-Länder) |
| Zu Zyklus 3) und 4) | 2009 empirische Studie zur Entwicklung des <i>Policy-advocacy Evaluation Tools</i> für Österreich |
| | 2009/10 Mitarbeit am <i>OECD Policy Framework for PCD</i> (OECD, 2010c) |

Die Ergebnisse für Österreich, die im Folgenden dargestellt werden, sollen Einblick in den Implementierungsprozess auf nationaler Ebene geben.

3.3. Bestandsaufnahme der PCD Implementierung in Österreich

3.3.1. Fragmentiertes ODA- und PCD-System

In Österreich gibt es sehr viele AkteurInnen und Instrumente: Von der interministeriellen Arbeitsgruppe Kohärenz (IMAG) über den entwicklungspolitischen Beirat bis hin zum Referat Wirtschaft und Entwicklung der ADA, die sich für die Umsetzung und Verbesserung der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung engagieren (könnten). Aufgrund der Vielzahl an Organen und Mechanismen auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen,¹⁰ die für die Agenden der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit und für PCD verantwortlich sind, könnte man vermuten, dass das österreichische Verwaltungssystem die Umsetzung von PCD begünstigt. Bedauerlicherweise muss diese Annahme durch unsere Studien und den letzten OECD DAC Peer Review (OECD/DAC, 2009) widerlegt werden. Außerdem mangelt es an Koordinierung, Mandatzuweisung, Verantwortlichkeiten und Budgetmitteln für das mit PCD beauftragte Regierungsorgan. Auf Regierungsebene wird Politikkohärenz in mehreren Organen und Arbeitsgruppen diskutiert, aber aufgrund der unzureichenden und

⁹ Die Studie zur PCD Umsetzung im österreichischen Parlament und jene für die Entwicklung des Evaluierungstools wurden gemeinsam mit dem PCD Forscher und Evaluator Bernhard Hack durchgeführt.

¹⁰ Für eine Auflistung aller potentiell relevanten Instrumente, Mechanismen, Aktivitäten und Strategiepapiere im Bereich der Politikkohärenz siehe Müllner und Heinrich (2008). Für eine realistischere Darstellung aller AkteurInnen und Mechanismen, die sich für die Umsetzung von PCD engagieren (könnten), siehe Annex 1.

nicht öffentlich zugänglichen Dokumentation kann nicht überprüft werden inwiefern *Intra-country*, *Inter-donor* und *Donor-recipient Coherence* als Kriterien herangezogen werden.

Trotz der Verpflichtung zu PCD im Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes (2002, EZA-Gesetz-Novelle 2003), im rotierenden Dreijahresprogramm und im Regierungsprogramm (2008-2013) wird der Koordinierungs- und Abstimmungsprozess durch ein fragmentiertes ODA- und PCD-System erschwert. Während das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA) das Mandat zur Implementierung des Entwicklungszusammenarbeitsgesetzes hat, verwaltete es 2007 nur 10% der ODA, davon 3,4% für multilaterale Hilfe und 7% für die ADA. Im Gegensatz dazu verfügt das Bundesministerium für Finanzen (BMF) 2007 über 77% der öffentlichen Hilfgelder für internationale Finanzinstitutionen und Entschuldungen. Auf das Ministerium für Wissenschaft und Forschung entfallen 5% des Budgets, welches vorrangig für StudentInnen aus Entwicklungsländern aufgewendet wird (OECD/DAC 2009a).

3.3.2. Mangelnde Information und Transparenz

In Österreich gibt es keine regelmäßige Berichterstattung über die Kohärenzbemühungen der AkteurInnen im PCD-Netzwerk. Informationen darüber sind entweder nicht schriftlich erfasst oder nicht öffentlich zugänglich. Insbesondere Informationen über die interministeriellen Koordinierungsmechanismen sind schwer zu erhalten. Es gibt keine Anlaufstelle, die alle relevanten Berichte und Sitzungsprotokolle sammelt. Dies macht es für das Parlament und die NGOs schwierig, die Aktivitäten der Regierung im Bereich PCD mitzuverfolgen und verstärktes Engagement einzufordern.

Für die Ermittlung aller potentiell wichtigen Stakeholder wie sie im NetMap (siehe Annex 1) dargestellt wurden – ungeachtet ihrer effektiven Kohärenzbemühungen, sind somit informelle Gespräche mit AkteurInnen innerhalb des Netzwerks entscheidend.

3.3.3. PCD-unfreundliche Arbeitskultur und mangelnde politische Unterstützung

Während das politische Engagement für Entwicklungszusammenarbeit und für PCD rechtlich relativ gut verankert ist, ist die politische Unterstützung vonseiten der Regierung, des BMeiA und des Parlaments sehr gering. Zu diesem Ergebnis kam auch der DAC im letzten Peer Review:

„However, unlike other DAC member countries with a similar tradition of charity, Austrian solidarity does not translate into political support for development assistance. Aid is a minor political issue and political support of aid is not deep-rooted. Moreover, there is limited debate on development in parliament“ (OECD/DAC 2009a: 2).

Dem ist hinzuzufügen, dass einige RegierungsbeamtInnen großes Interesse an einer verstärkten Politikkohärenz zeigen. Dies gilt auch für die BeamtInnen der Sektion VII, die für

die Koordinierung von PCD verantwortlich sind. Allerdings resultiert das Interesse aufgrund mangelnder Kapazitäten und einer gewissen Obrigkeitshörigkeit nicht in einem größeren Engagement. Auch bei der Evaluierung der Pariser Erklärung (ADA, 2010) spricht Wenger von einer ‚bürokratischen‘ Kommunikation zwischen den beteiligten Ministerien (ADA, 2010). „Im Gegensatz zu Schweden“, erklärt einer der Interviewpartner, „würde Österreich erst dann etwas ändern, wenn 23 von 27 EU-Ländern mehr Fortschritt als Österreich erzielen würden“. Indessen erkennt Schweden seine Schwächen aufgrund des Fehlens von Koordinierungsmechanismen und eines unabhängigen M&E-Systems an (OECD/DAC, 2009b). Um mehr politische Unterstützung zu gewinnen und die positive öffentliche Meinung im Hinblick auf die Entwicklungszusammenarbeit (77%) in soziales Kapital umzuwandeln, schlug der ehemalige DAC-Vorsitzende Eckhard Deutscher der österreichischen Regierung vor, die Empfehlungen der OECD/DAC Peer Reviews in der Öffentlichkeit zu diskutieren und umzusetzen. Ansonsten laufe Österreich Gefahr, den internationalen Zugang zu verlieren (Arbeitsgemeinschaft Globale Verantwortung, 2009).

3.3.4. Schwache Aufsichtsfunktion des Parlaments und der NGOs

Dem Parlament wird im PCD-System als ‚Regierungshüter‘ eine Schlüsselrolle zugeschrieben. Ein zentrales Ergebnis unserer Parlamentsstudie ist, dass das österreichische Parlament von den InterviewpartnerInnen nicht als aktiv und engagiert wahrgenommen wird. Laut den Befragten ist dies auch damit zu begründen, dass es keinen ständigen Ausschuss für die Entwicklungspolitik gibt, sondern nur einen Unterausschuss, dessen Gestaltungsspielraum und Durchsetzungsvermögen stark eingeschränkt ist. Der Unterausschuss tagt nur zweimal im Jahr und PCD bzw. die Auswirkung von neuen Gesetzen und Politikstrategien auf die Entwicklungsländer stehen in den seltensten Fällen auf der Tagesordnung. Es herrscht Einigung darüber, dass das Parlament eine stärkere Rolle in Bezug auf die Umsetzung von PCD und als Aufsichtsorgan einnehmen sollte.

Was den Dachverband für humanitäre und EZA-Organisationen bzw. die Arbeitsgemeinschaft Globale Entwicklung betrifft, ist auch hier eine eingeschränkte Aufsichtsfunktion und Einflussnahme auf den *Policy Making* Prozess festzustellen. Generell stehen dem Dachverband und vielen NGOs zu wenig finanzielle und personelle Ressourcen für permanente, aktive und kreative Anwaltschaftsarbeit zur Verfügung.

Umgekehrt würde sich auch ein gesteigertes öffentliches Bewusstsein positiv auf die Anwaltschaft auswirken. Um die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu erlangen, ist es zielführender, PCD in den Kontext der ‚Bedrohung öffentlicher Güter‘ wie Klima, natürliche Ressourcen, Überfischung, Ökosystem usw. zu stellen, von denen auch die österreichische Bevölkerung betroffen ist, anstatt das komplexe PCD-Konzept zu erläutern. Wie bereits erwähnt sollten auch illustrative Beispiele inkohärenter österreichischer und europäischer Politiken medial verbreitet und diskutiert werden. An dieser Stelle soll die *Task Group* Recht auf Nahrung¹¹ als *Good Practice* Initiative erwähnt werden, die sich u.a. mit der umstrittenen

11 Die *Task Group* wurde 2007 als informelle Arbeitsgruppe aus VertreterInnen von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Ministerien, Wissenschaft und Forschung gegründet, um in Österreich Empfehlungen zur Stärkung des Menschenrechts auf eine angemessene Ernährung zu erarbeiten. Regelmäßig teilnehmende Institutionen: Bundesministerium für europäische und internationale

Agrartreibstoffpolitik der EU auseinandersetzt und VertreterInnen der EK, PolitikerInnen und ExpertInnen zu Stellungnahmen auffordert.

In einem weiteren Schritt besteht die größte Herausforderung darin, ein gesteigertes öffentliches Bewusstsein in ‚ministerienübergreifenden‘, politischen Willen zu transformieren. *Intermediary Agents* wie Gewerkschaften, Bauernvereinigungen sowie die Wirtschaftskammer, die an der Schnittstelle „Wirtschaft und Entwicklung“ fungiert, könnten die PCD-Agenden aufgreifen, um ihre Mitglieder zu sensibilisieren.

3.3.5. Fehlende gesamtstaatliche Entwicklungsstrategie und Einstimmigkeitsprinzip

Ein zentrales Ergebnis des DAC Peer Reviews, welches durch unsere Forschungsergebnisse (Hack und Schuster, 2011) und die Evaluierung der Pariser Erklärung (ADA, 2010) bestätigt wurde, ist das Fehlen einer gesamtstaatlichen Entwicklungsstrategie. Es gibt keine *Whole-of-government* Strategie, die die Aktivitäten von insgesamt acht Ministerien im Bereich der EZA und PCD koordiniert und überwacht (OECD/DAC 2009a). Seit 2009 wurde der Ruf nach einem *White Paper* laut, der jedoch leider wieder verstummte (ADA, 2010). Auch wenn manche RegierungsbeamtInnen das Dreijahresprogramm des BMeiA als gesamtstaatliche Strategie betrachten, beinhaltet es nicht mehr als die Darstellung der Aktivitäten der einzelnen AkteurInnen. Strategische, für alle AkteurInnen verbindliche Richtlinien und Weisungen im Falle von Interessenskonflikten fehlen in dem Programm zur Gänze. Somit gibt es kein Regierungsorgan, das zur *Policy Arbitration* berechtigt ist. Streng genommen ist das BMeiA lediglich dazu beauftragt, interne Kohärenz in den Entwicklungsstrategien und zwischen der Außen- und Entwicklungspolitik einzufordern (OECD/DAC, 2009a). Nachdem es kein M&E-System gibt, findet *Policy Analysis* nur für bestimmte Strategien statt und die Kooperation mit anderen AkteurInnen ist vorwiegend anlassbezogen. Da dem BMeiA keine Führungsrolle in Bezug auf die PCD-Implementierung zugewiesen wurde, ist es gezwungen einzelne Strategiedokumente – wie beispielsweise in den Bereichen „Entwicklung und Umwelt“, „Entwicklung und Sicherheit“, „Gender“ etc. – zu erstellen. *Policy Arbitration* könnte bis zu einem gewissen Grad – trotz des fehlenden Mandates – im Entstehungsprozess dieser Strategiedokumente stattfinden. Dies hängt jedoch auch von der analytischen Fähigkeit und Verhandlungstaktik der zuständigen RegierungsbeamtInnen ab. Angesichts der mangelnden finanziellen und personellen Ressourcen im BMeiA ist es nicht möglich, einen ausgedehnten Verhandlungsprozess für einzelne Politikstrategien zu führen. Darüber hinaus beschränkt sich der themenbezogene Ansatz auf einige wenige Politikbereiche und liefert keinen allgemein gültigen Bezugsrahmen, der auf andere Politikbereiche angewandt werden kann. Positiv zu bemerken ist, dass die BeamtInnen der Sektion VII im BMeiA anerkennen, dass mehr Maßnahmen in Richtung PCD unternommen werden sollten. Weiters zeigt die Sektion VII große Bereitschaft für die Kooperation mit NGOs und PCD-ForscherInnen.

Angelegenheiten, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, CARE Österreich, CARITAS Österreich, *Centre for Development Research/Universität für Bodenkultur (BOKU)*, Entwicklungshilfe-Klub, FIAN Österreich, Koordinierungsstelle der Bischofskonferenz (KOO), Ökosoziales Forum Europa, Österreichische BergbäuerInnenvereinigung (ÖBV) – Via Campesina Austria, World Vision Österreich.

Das Fehlen einer gesamtstaatlichen Strategie beeinflusst auch das Verständnis von PCD. Selbst von hochrangigen RegierungsvertreterInnen wird PCD häufig als *Internal Coherence* – Kohärenz aller Programme und Instrumente der Entwicklungspolitik und der EZA – begriffen und nicht als ministerien- und länderübergreifendes Konzept.

In Bezug auf das Einstimmigkeitsprinzip gilt zu sagen, dass es aufgrund des impliziten Vetos der MinisterInnen im Ministerrat von der OECD (2009a) als nicht PCD förderlich angesehen wird. Selbst der Bundeskanzler kann im Falle eines Interessenskonfliktes zwischen zwei Ministerien keine Entscheidung fällen, sondern lediglich Empfehlungen abgeben und Kompromisslösungen vorschlagen. Somit hängt es von der Bereitschaft der einzelnen MinisterInnen sowie von der Kapazität und Analysefähigkeit ihrer Ministerien ab, ob PCD und Fälle von Inkohärenz in den Ministerrat eingebracht werden.

3.4. Allgemeine Empfehlungen für Österreich

Die Empfehlungen, die aus unseren Studien, den letzten zwei OECD Peer Reviews (2004, 2009) und zum Teil auch aus der letzten Evaluierung der Pariser Erklärung (ADA, 2010) hervorgehen, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a) Erarbeitung und Implementierung einer gesamtstaatlichen, ministerienübergreifenden Strategie für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit und für PCD
- b) Erhöhung des politischen Willens durch die Veröffentlichung eines Aktionsplans mit Zeitangaben
- c) Aufstockung der finanziellen und personellen Ressourcen für die Umsetzung, die Analyse, das Monitoring und die Evaluierung von PCD
- d) Beauftragung von NGOs und Forschungseinrichtungen im Norden und im Süden mit Studien, *Policy Analysis* und Monitoring

Bis dato hat die österreichische Regierung auf diese Empfehlungen nicht mit verstärktem Engagement reagiert, wenn auch ein eigenes Kapitel zu „Politikkohärenz“ im Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 2010-2012 (BMeiA, 2010) als positives Signal zu verzeichnen ist. Zu bemängeln ist, dass jeglicher Hinweis auf die Umsetzung von PCD und die dafür notwendigen Instrumente und Organe fehlt. Es wird lediglich die interministerielle Abstimmung und die Zusammenarbeit mit dem BMF und dem Ministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend erwähnt, während das Bundesministerium für Inneres, das Lebensministerium und das Ministerium für Landesverteidigung und Sport keine Beachtung finden obwohl sie Teil der IMAG sind.

3.4.1. Empfehlungen für das österreichische Parlament

In dem PCD-*Multistakeholder*-System hat das Parlament als Aufsichts- und Kontrollorgan der Regierung eine zentrale Funktion. In seiner zweiten Funktion ist das Parlament auch Teil des Lernsystems und sollte den formellen und informellen Informationsaustausch zwischen der Regierung, den NGOs, Forschungseinrichtungen und der Zivilgesellschaft fördern. Die bedeutende Rolle des Parlaments wurde auch auf dem *UN ECOSOC Development Cooperation Forum* (DCF) im Juni 2010 betont. Es sei mehr politisches Engagement vonseiten des Parlaments nötig, auch um andere AkteurInnen von den Vorteilen des PCD-Ansatzes zu überzeugen (OECD, 2010a).

ParlamentarInnen sind Schlüsselfiguren, da sie die Möglichkeit haben PCD einzufordern. Sie können Entschließungsanträge und parlamentarische Anfragen an Ministerien stellen, Enqueten einberufen und Jahresberichte von den Ministerien einfordern. Dadurch kann die Institutionalisierung von PCD schrittweise umgesetzt und gemonitort werden. Für eine möglichst nachhaltige und effektive Umsetzung ist eine konsensorientierte Parlamentskultur, die auf Dialog und Überzeugungsarbeit setzt, zielführend. In diesem Prozess ist es wichtig, Interessensgegensätze aufzuzeigen und verhandelbar zu machen.

Für die Konzipierung der Parlamentsstudie haben wir die Umsetzungsmodelle in drei Vorreiter-Ländern – Großbritannien, Schweden und die Niederlande – analysiert und anhand von ExpertInneninterviews einen 3-Etappen PCD Fahrplan für Österreich entworfen. Die Ergebnisse wurden in einer Broschüre (Parlamentarischer Nord-Süd Dialog, 2008) veröffentlicht. Im Folgenden werden unsere Empfehlungen, die in kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen¹² unterteilt wurden, aufgelistet:

a) Kurzfristige Maßnahmen (existierende Mechanismen)

- PCD in parlamentarische Komitees einbringen und als ‚PCD-VertreterInnen‘ an anderen Ausschüssen teilnehmen
- Machbarkeitsstudie für den Aufbau eines nachhaltigen und effizienten PCD-Systems in Auftrag geben
- Strukturierten Dialog mit NGOs und der Zivilgesellschaft fördern

b) Mittelfristige Maßnahmen (neue Mechanismen)

- PCD-Passage in Vorblätter der Gesetzesvorlagen einbringen
- Jährlichen Fortschrittsbericht zu PCD von den Ministerien einfordern
- Aktionsplan mit Zeitangaben erstellen und unabhängiges M&E-System etablieren

c) Langfristige Mechanismen (Institutionalisierung)

- PCD Abteilung im BMeiA errichten
- StaatssekretärIn für Entwicklungspolitik einfordern

¹² Die kurzfristigen Maßnahmen könnten sofort umgesetzt werden, da die bestehenden Mechanismen dafür ausreichen. Für die mittelfristigen müssten neue Instrumente von den Abgeordneten eingefordert werden. Die langfristigen Maßnahmen würden zu einer Institutionalisierung von PCD führen.

4. PCD Monitoring und Evaluierung in Österreich

Betrachtet man die vier Zyklen für die Implementierung von PCD (siehe Kapitel 3.2.), sind Monitoring und Evaluierung und *Policy Analysis*, *Policy Learning* und Wissensmanagement am wenigsten fortgeschritten.

Selbst EU-Länder, die eine Vorreiterrolle im Hinblick auf die PCD-Umsetzung einnehmen wie beispielsweise Schweden, haben kein effektives M&E-System. Auch in Österreich gibt es kein Regierungsorgan, das Analyse-, Monitoring- und Evaluierungsaufgaben wahrnimmt.

„[...] *Austria has no dedicated government unit which could conduct and commission research, analysis and reporting on policy coherence for development*“ (OECD/DAC, 2009a: 34).

Die Erhöhung des politischen Willens und des öffentlichen Bewusstseins in Österreich wird von der OECD (OECD/DAC, 2009a) als Voraussetzung für eine verbesserte Umsetzung gesehen. Um PolitikerInnen und *Policy Maker* von der Wirksamkeit und dem Nutzen von PCD zu überzeugen, sind mehr ‚Beweismaterialien‘ und Evaluierungsberichte erforderlich. NGOs und Forschungsinstitutionen sollen in diesen Prozess des Monitoring und der Evaluierung eingebunden werden, um die Forderung nach PCD auf eine breitere Basis zu stellen. Dies ist die Antriebsfeder für unser Vorhaben: Ein einfach anzuwendendes Anwaltschafts- und Monitoringtool für Österreich zu entwickeln. Anlässlich des im Herbst 2011 erscheinenden PCD-Fortschrittsberichtes der Europäischen Kommission gewinnt dieses Tool an Aktualität.

4.1. Entwicklung des Anwaltschafts- und Monitoringtools

Das übergeordnete Ziel dieser Studie ist es, zu einer nachhaltigen Evaluierungsstrategie und zu einem empirisch fundierten und nachweisbaren *Policy Design* beizutragen. Im Speziellen kann das innovative, einfach anzuwendende Tool einerseits als Anwaltschafts- und Monitoringtool für NGOs und andererseits für PCD-AkteurInnen zur Selbstevaluierung dienen. Durch die mediale Verbreitung der Monitoring-Ergebnisse kann der politische Wille erhöht, das öffentliche Bewusstsein erweitert und Wissen verbreitet werden. Innovativ ist es aufgrund seiner Methodenanwendung, da erstmals *Outcome Mapping*, *Net Mapping*, *Social Network Analysis* und ExpertInneninterviews zusammengeführt werden und im Bereich der Politikkohärenz Anwendung finden.

Dieses Tool ist speziell auf das österreichische ODA- und PCD-System und die österreichischen Bedürfnisse zugeschnitten und erhebt nicht den Anspruch der allgemeingültigen Anwendbarkeit. Für die Konzipierung der Studie und die Entwicklung des Tools wurden die Ergebnisse der vorangegangenen Forschungen (siehe Kapitel 3.2.) unter besonderer Berücksichtigung der Praktiken in den Vorreiterländern Schweden, Niederlande, Großbritannien und Deutschland herangezogen.

Für die Durchführung unserer Studie hat Bernhard Hack einen Forschungspreis von der *Outcome Mapping Learning Community* (OMLC) erhalten, das vom *Overseas Development Institute* (ODI) verwaltet und vom *International Development Research Centre* (IDRC) finanziert wird. Die Innovationskraft des Instruments und die kreative Methodenanwendung wurden von OMLC mit einer Online-Publikation (Hack und Schuster, 2011) gewürdigt. Eine ausführliche Beschreibung der Methoden, ihrer Anwendung und Adaptierung findet sich in der OMLC Publikation und ist für dieses Paper weniger relevant.

Von Bedeutung sind jedoch die Kriterien, nach denen das Tool entwickelt wurde:

- Einfache Anwendbarkeit
- Spannungsverhältnis zwischen Rechenschaftspflicht und Lernen
- Netzwerkperspektive
- *Policy Learning* als Verhaltensänderung

Das Tool soll „*utilization oriented*“ (Patton, 2008) sein und die Spannung zwischen der Rechenschaftspflicht und dem Lernen thematisieren. Es verfolgt einerseits das Ziel, die RegierungsvertreterInnen an ihre Pflichten zu erinnern und gleichzeitig soll unter ihnen *Policy Learning* gefördert werden. Um die Beziehungen der zentralen AkteurInnen und ihres Einflusses auf den *Policy Making* Prozess zu verstehen, wurden die bereits genannten Methoden kombiniert und adaptiert.

Ein PCD-Netzwerk besteht aus formellen und informellen Beziehungen zwischen AkteurInnen, die unterschiedlichen Einfluss ausüben. *Policy Change* ist das Resultat eines Lernprozesses, dessen Ausgangspunkt Verhandlungen zwischen *Policy Makern* über ihre Prioritäten sind. Lernen allein ist jedoch nicht ausreichend. Das Gelernte sollte sich in Verhaltensänderungen manifestieren. Angesichts der divergierenden Interessen, die PCD zu Grunde liegen, erweisen sich die aus einem Lernprozess resultierenden Verhaltensänderungen als geeignetes Kriterium, um Fortschritte in Richtung mehr Politikkohärenz zu messen. Die geeignete Methode um Verhaltensänderungen der einzelnen AkteurInnen innerhalb ihres Einflussbereichs nachzuvollziehen ist *Outcome Mapping* (OM). OM folgt nicht der Logik der *Result Chains*, in der *Outcomes* bestimmten *Inputs* und *Policies* zugeordnet werden können, sondern führt das Konzept der *Chain of Influence* ein. PCD-AkteurInnen nutzen ihre erweiterten Kapazitäten in ihrem Einflussbereich, um ausgewählte Gruppen zu manipulieren und sie in ihrem Verhalten zu beeinflussen. So kann *Policy Change* stattfinden (Smutylo, 2001).

Die zweite Methode, *Net Mapping*, wird bei Interviews angewendet, um die involvierten AkteurInnen und ihre Ziele ausfindig zu machen, ihre Verbindungen zu anderen AkteurInnen zu entschlüsseln und um mehr über ihre Einflussnahme herauszufinden (Schiffer, 2009). *Net Mapping* ist eine partizipative, spielerische Methode um Netzwerke mit Hilfe der InterviewpartnerInnen visuell darzustellen. Die Visualisierung hilft, die Einflussmöglichkeiten der einzelnen AkteurInnen zu entdecken, die den Lernprozess unterstützen oder negativ beeinflussen.

ExpertInneninterviews sind für die Erkundung des komplexen, unüberschaubaren PCD-Netzwerks unerlässlich. Verhandlungen über Politikkohärenz sind eingebettet in das politische Tagesgeschehen innerhalb bürokratischer Regierungsstrukturen. Deshalb kann das PCD-Netzwerk nur direkt über die TeilnehmerInnen ausfindig gemacht werden. Nach mehreren Konsultationen haben wir sieben ExpertInnen ausgewählt, mit denen wir halbstrukturierte Interviews durchgeführt haben. Als Einstieg wurde jedem/jeder InterviewpartnerIn ein *Net Map* mit allen potentiell wichtigen AkteurInnen präsentiert. Dann wurde ihnen die Frage nach den AkteurInnen bzw. Organen gestellt, die im Hinblick auf die Umsetzung von PCD am meisten Einfluss haben. Weiters wurde die Frage nach den gewünschten Verhaltensänderungen der einflussreichsten AkteurInnen diskutiert. Die in den Interviews enthaltenen Informationen wurden miteinander verglichen, nach neuen Informationen untersucht und nach ausgewählten Kategorien geordnet.

4.2. Ergebnisse

4.2.1. Zentrale AkteurInnen

Die Ergebnisse für das *Policy-advocacy Evaluation Tool* lassen sich in a) zentrale AkteurInnen und b) Fortschrittsindikatoren unterteilen, die in einer c) Checklist zusammengefasst sind.

Als zentrale AkteurInnen gelten diejenigen, die am meisten Einfluss im PCD-Netzwerk haben. Am meisten Einfluss bedeutet aber nicht automatisch, dass sie auch am meisten Verbindungen zu anderen AkteurInnen haben. Diejenigen, die nicht im *Net Map* dargestellt sind bzw. keine formellen Bindungen haben, können ebenso als zentrale AkteurInnen identifiziert werden sofern sie eine starke Einflussnahme innerhalb des Netzwerks ausüben.

In Österreich ist das BMF ein zentraler Akteur, da es wie bereits erwähnt 77% des ODA-Budgets verwaltet (OECD/DAC, 2009a). Bemerkenswert ist allerdings, dass dieses Ministerium formell kein Mandat innerhalb des PCD-Netzwerks hat. Die Verbindungen mit anderen AkteurInnen, die im Falle des BMF nur wenige sind, sind somit kein guter Indikator, da sie keine Auskunft über den Einfluss und den Gestaltungsspielraum geben.

Die folgende Tabelle zeigt die von den InterviewpartnerInnen identifizierten wichtigsten AkteurInnen im österreichischen PCD-Netzwerk. 1 bis 7 entsprechen den Interviews und ein Kreuz bedeutet, dass dieser/diese AkteurIn von dem/von der InterviewpartnerIn genannt wurde. Als einflussreichste AkteurInnen und Organe gelten das Parlament (insgesamt 7 Nennungen) und das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA; insgesamt 7 Nennungen), gefolgt von der interministeriellen Arbeitsgruppe Kohärenz (IMAG; 4 Nennungen), dem Bundeskanzleramt (BKA; insgesamt 4 Nennungen) und dem Ministerium für Finanzen (BMF; 3 Nennungen). Betreffend Parlament und BmeiA, ist zwischen Untereinheiten differenziert worden. Beim erstgenannten waren es das Parlament als Ganzes, der Unterausschuss Entwicklungspolitik und andere PCD-relevante Ausschüsse. Beim Ministerium war es das BMeiA als Ganzes (2), der

Außenminister als eigenständiger Akteur (2), die Sektion VII (2) und die Sub-Sektion VII/4 (1). Die Sektion VII ist mit der Entwicklungszusammenarbeit, der Kooperation mit den mittel- und osteuropäischen Staaten sowie mit der Koordination der internationalen Entwicklungspolitik beauftragt. Die Subsektion VII/4 ist mit der Koordinierung von PCD, strategischer Planung, Information und Koordination in Österreich sowie mit der Schnittstelle „Sicherheit und Entwicklung“ beauftragt.

AkteurInnen und Organe	AkteurInnen nach InterviewpartnerInnen							Insgesamt
	1	2	3	4	5	6	7	
Parlament (alle Einheiten)								7
Parlament		x		x	x	x	x	5
Unterausschuss Entwicklungspolitik		x						1
PCD-relevante Ausschüsse					x			1
BMeiA (alle Einheiten)								7
BMeiA		x		x				2
Außenminister	x						x	2
Sektion VII						x	x	2
Sektion VII/4						x		1
BKA (alle Einheiten)								4
Bundeskanzler	x							1
Büro des Bundeskanzlers				x		x	x	3
IMAG	x				x	x	x	4
BMF		x	x	x				3
PCD-relevante MinisterInnen	x					x		2
Ministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend				x				1
PCD-relevante Ministerien	x							1
Ministerrat	x							1

Tabelle 1: Zentrale PCD-AkteurInnen nach InterviewpartnerInnen

4.2.2. Fortschrittsindikatoren: Verhaltensänderungen

Ursprünglich erfordert die OM Methodologie eine Kategorienbildung der Fortschrittsindikatoren in ‚*expect – like – love to see*‘. Diese drei Kategorien stehen für eine progressive Steigerung der gewünschten Verhaltensänderungen. Wir haben die OM Kategorien in ‚kurzfristige – mittelfristige – langfristige‘ Maßnahmen abgeändert und dadurch die Zeitdimension hinzugefügt. Die kurzfristigen Maßnahmen sind jene, die am einfachsten und am schnellsten umsetzbar sind, da für diese keine neuen Mechanismen und Instrumente benötigt werden. Die mittelfristigen erfordern mehr Anwaltschaft, Sensibilisierung, Wissen und häufig auch die Einführung neuer Mechanismen und Instrumente. Die längerfristigen stellen größere Herausforderungen dar und setzen gute Fortschritte in den ersten beiden Kategorien, sowie vor allem mehr politischen Willen voraus. Diese Kategorienbildung basiert auf der vorangegangenen Parlamentsstudie.

4.2.3. Das *Policy-advocacy Evaluation Tool*

Das Ziel dieser Studie ist die Entwicklung eines einfach anzuwendenden Tools, das für NGOs zu Monitoring- und Anwaltschaftszwecken sowie für PCD-AkteurInnen zur Selbstevaluierung angewandt werden kann.

Um die Anwendung des Tools zu optimieren, sind noch einige Fragen zu berücksichtigen:

- Welche/r AkteurIn wendet das Tool für welchen Zweck an?
- Sind für die Anwendung ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen langfristig gesichert?
- Werden die Ergebnisse kontinuierlich medial verbreitet?
- Welche Beweismittel können den einzelnen Fortschrittsindikatoren zugeordnet werden?
- Gibt es bereits AkteurInnen die einzelne Fortschrittsindikatoren überprüfen?

Nach der ersten Phase der Anwendung für die einzelnen AkteurInnen kann ein Ranking nach dem Ampel System vorgenommen werden (grün = bedeutender Fortschritt, gelb = mäßiger Fortschritt, rot = kein Fortschritt). In einem weiteren Schritt kann dieses Ranking in regelmäßigen Abständen, beispielsweise auf der Website der Arbeitsgemeinschaft Globale Entwicklung und in ausgewählten Print-Medien, veröffentlicht werden.

Nachdem viele NGOs und andere PCD-AkteurInnen in Österreich von den Budgetkürzungen betroffen sind, sollte die Anwendung dieses Tools nicht zu viel Zeit beanspruchen und einfach in der Verwendung sein. Aufgrund dessen wurden aus der langen Liste der Fortschrittsindikatoren nach den Kriterien Konsistenz und Pragmatismus einige ausgewählt. Die Konsistenz bezieht sich auf die ursprüngliche Zielsetzung: *Policy Learning*, das sich in wünschenswerten Verhaltensänderungen manifestiert. Pragmatismus bedeutet, jene Fortschrittsindikatoren zu wählen, die ohne größere Nachforschungen beobachtbar sind und durch Beweismittel nachgewiesen werden können. In der folgenden Checklist sind die ausgewählten Fortschrittsindikatoren den sieben zentralen AkteurInnen zugeordnet worden.

4.2.3.1. Das Policy-advocacy Evaluation Tool in Form einer Checklist

AkteurInnen	Kurzfristige Maßnahmen	Mittelfristige Maßnahmen	Langfristige Maßnahmen
<p>Parlament</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die entwicklungspolitischen SprecherInnen bringen PCD in andere PCD-relevante Ausschüsse ein. ▪ Der entwicklungspolitische Unterausschuss initiiert im Parlament eine Diskussion über einen <i>Whole-of-government approach</i>. ▪ Engagierte ParlamentarierInnen schließen sich zusammen und entwickeln eine Strategie zur PCD-Förderung in ihren Parteien. ▪ Die Parlamentspräsidentin unterstützt die Sensibilisierungsarbeit von NGOs für ParlamentarierInnen. ▪ Die Presseabteilung des Parlaments berichtet regelmäßig über PCD. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Der Unterausschuss Entwicklungspolitik spricht sich für ein <i>White Paper</i> für Entwicklungspolitik als <i>Whole-of-government</i> Strategie mit einem ausführlichen Kapitel zu PCD aus. ▪ Das Parlament fordert das BMF und das BMeiA auf, ihre Programme und Strategien im Hinblick auf den Impact auf Entwicklungsländer zu untersuchen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PCD wird in Plenarsitzungen diskutiert und nicht mehr an den entwicklungs-politischen Unterausschuss ausgelagert. ▪ Der entwicklungspolitische Unterausschuss baut Expertise im Hinblick auf PCD auf.
<p>Bundeskanzleramt</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das BKA unterstützt das BMeiA aktiv bei der politischen Umsetzung der PCD-Agenden. ▪ Das Büro des Bundeskanzlers nimmt in seiner Koordinierungsfunktion PCD in das strategische Programm von Politikkohärenz auf. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Der Bundeskanzler fordert vom Parlament Unterstützung für PCD ein. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Der Bundeskanzler errichtet eine PCD Abteilung/Unit und mobilisiert finanzielle und personelle Ressourcen. ▪ Der Bundeskanzler fordert öffentlich eine <i>Whole-of-government</i> Strategie für Entwicklungspolitik und PCD ein.
<p>Außenminister</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Der Minister bringt PCD in den Ministerrat ein und zeigt Fälle von Inkohärenz auf. ▪ Der Minister gibt Statements über PCD ab und erwähnt PCD in Interviews. ▪ Der Minister bringt PCD in internationale und EU Konferenzen, Verhandlungen und Meetings ein. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Der Minister fordert eine <i>Whole-of-government</i> Strategie für Entwicklungspolitik und PCD ein. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Der Minister plädiert für eine Adaptierung des Dreijahresprogramms zu einem <i>White Paper</i>, das auch eine <i>Whole-of-government</i> Strategie für Entwicklungspolitik und PCD beinhaltet.

AkteurInnen	Kurzfristige Maßnahmen	Mittelfristige Maßnahmen	Langfristige Maßnahmen
<p>BMeiA</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das BMeiA fordert andere Ministerien auf, die regelmäßige Teilnahme hochrangiger Beamter an der IMAG zu garantieren. ▪ Das BMeiA beauftragt die ÖFSE mit der Durchführung von PCD-Studien unter der Berücksichtigung der politischen Ökonomie. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das BMeiA spricht sich in einer öffentlichen Stellungnahme für die Einführung einer <i>Whole-of-government</i> Strategie. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das BMeiA übernimmt die Führungsrolle für die Erarbeitung des <i>White Papers</i> und involviert alle PCD-relevanten Ministerien. ▪ Das Außenministerium nimmt die Rolle des <i>Policy Arbitrators</i> und <i>Mediators</i> in der IMAG ein und macht Lösungsvorschläge im Falle von Interessenskonflikten zwischen der Entwicklungspolitik und anderen Politiken. ▪ Das BMeiA achtet darauf, dass die Errichtung eines M&E-Systems und klar definierte Mandate für alle AkteurInnen im <i>White Paper</i> enthalten sind.
<p>Sektion VII/BMeiA</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Sektion VII setzt sich aktiv für mehr PCD-Gewichtung der kommenden Dreijahresprogramme ein. ▪ Die Sektion VII bereitet die IMAG auf die Sitzungen vor, indem sie Hintergrunddokumente an andere Ministerien rechtzeitig ausschickt und die Ministerien auffordert, bei den Sitzungen Stellung dazu zu beziehen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Sektion VII dokumentiert die Sitzungen und informiert die NGOs und das Parlament über wichtige Entscheidungen. ▪ Die Sektion VII organisiert halbjährliche Treffen der IMAG. ▪ Jedes an der IMAG teilnehmende Ministerium nominert einen PCD focal point. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Sektion VII wird z.B. bei der Erarbeitung neuer Politikstrategien, die Entwicklungsziele unterterminieren können (z.B. im Bereich der Handelspolitik), involviert.
<p>BMF</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das BMF evaluiert die eigenen Programme nach PCD-Kriterien mit Hilfe von Entwicklungs- und PCD-ExpertInnen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das BMF initiiert in Kooperation mit dem BMeiA die ODA-Harmonisierung. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Das BMF setzt Budgetmittel für die Implementierung des <i>White Papers</i>, den Aufbau eines PCD-Systems und die Harmonisierung des ODA-Budgets frei.
<p>NGOs, Forschungsinstitutionen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beide betreiben Anwaltschaft für PCD in Meetings mit dem BMeiA. ▪ Die Arbeitsgemeinschaft Globale Verantwortung initiiert Maßnahmen der öffentlichen Bewusstseinsbildung mit Hilfe illustrativer und medienwirksamer Beispiele von Inkohärenz. ▪ Die ÖFSE führt mehr PCD-Studien durch und erweitert ihre PCD-Expertise. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Die Arbeitsgemeinschaft Globale Verantwortung vernetzt sich mit internationalen AkteurInnen wie dem <i>EU Coherence Program</i> und mit <i>Concord</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Österreichische NGOs zeigen in Kooperation mit europäischen NGOs und Partnerorganisationen im Süden Fälle von Inkohärenz auf.

5. Conclusio

Abschließend gilt festzuhalten, dass PCD einen wichtigen Beitrag zu nachhaltiger und fairer globaler Entwicklung leistet. Verglichen mit der ODA, hat PCD eine weitaus größere Hebelwirkung für die Entwicklung im Süden. Werden Politikbereiche wie Handel, Wirtschaft, Migration, Umwelt, Fischerei und Finanzwirtschaft mit den Zielen der Entwicklungspolitik abgestimmt, so kann ein viel größerer Impact als durch die ODA erwartet werden, selbst wenn der ODA-Durchschnitt der DAC-Länder auf 0,7% des Bruttonationaleinkommens angehoben würde.

Langfristig gesehen trägt die durch PCD initiierte Entwicklung im Süden auch zu einer Reduktion bzw. Abschaffung der ODA-Abhängigkeit der Entwicklungsländer bei. Komplementär zu den Kohärenzbemühungen kann die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit gezielt Maßnahmen und Projekte durchführen. Durch die Abstimmung unterschiedlicher Politikbereiche mit den Zielen der Entwicklungspolitik wird auch die ODA-Effizienz erhöht. Wird beispielsweise die Handelspolitik verstärkt mit entwicklungspolitischen Zielen abgestimmt, trägt dies zur ODA-Wirksamkeit bei. Nicht zuletzt spielt auch der Kostenfaktor eine große Rolle. Mehr Politikkohärenz reduziert die Kosten, maximiert den Gewinn durch Synergienbildung und resultiert schließlich in gesteigerter politischer Glaubwürdigkeit.

Hinsichtlich der Wirtschafts-, Finanz-, Rohstoff-, Nahrungsmittel- und Energiekrise, der mangelnden Bemühungen für das Erreichen der MDGs, der Unterdotierung der ODA und des verstärkten Aufkommens neuer Donoren sollte PCD umso mehr politische Aufmerksamkeit zuteilwerden.

Beim PCD-Konzept, das vier Dimensionen umfasst, darf jedoch nicht von einer vollständigen Politikkohärenz ausgegangen werden. PCD setzt internationale Entwicklung, Verantwortung und Solidarität auf der Prioritätenliste höher an als nationale Rechenschaftspflicht gegenüber SteuerzahlerInnen. Dies führt zwangsläufig zu einem Dilemma für nationale PolitikerInnen, die darum bemüht sind, die Interessen ihrer Wählerschichten zu vertreten. Bestimmte Inkohärenzen, vor allem bei ‚unversöhnlichen‘ Politiken werden somit bestehen bleiben. Aus diesem Grund sollte von einem ‚*Coherent Enough Approach*‘ (Schuster, 2009) ausgegangen werden. Es geht also um die Frage, inwieweit unterschiedliche Politikstrategien aufeinander abgestimmt werden, Synergien gebildet und negative Auswirkungen minimiert werden können. Für ein erweitertes Verständnis ist es wichtig, PCD als „komplexen Prozess kontinuierlicher und sukzessiver Annäherung an globale Entwicklungsziele“ (Schuster, 2009: 6) zu begreifen. In diesem Sinne kann PCD auch als Investition in nachhaltige globale Entwicklung gesehen werden, keinesfalls jedoch als karitative Leistung. Langfristig und global gesehen führt PCD zu einer *Win-Win* Situation, wenn auch kurz- oder mittelfristig *Trade Offs* in einzelnen Politikstrategien gemacht werden müssen. Deshalb sind nationale PolitikerInnen und *Policy Makers* dazu aufgefordert, über die Grenzen als auch über die Legislaturperiode hinauszudenken und zu handeln.

Was die Umsetzung und Implementierung von PCD auf nationaler Ebene betrifft, gibt es viele Herausforderungen zu bewältigen, die am Beispiel von Österreich ausführlich dargestellt wurden. Ein zentrales Ergebnis der durchgeführten Studien und der OECD Evaluierungen ist, dass es keine *One-fits-all* Lösung gibt. Welche Mechanismen und Instrumente sich besser oder weniger gut für die Implementierung von PCD eignen hängt von der politischen Ökonomie, dem institutionellen Umfeld sowie von sozialen und politischen Normen ab. Ausgehend von unseren Studien ist es uns jedoch gelungen, drei zentrale Faktoren für eine effektive PCD-Implementierung zu identifizieren:

- a) Ein Organ auf höchstmöglichem politischen Niveau (Staatssekretariat, Bundeskanzleramt, Ministerrat, Außenministerium) das mit der PCD-Koordinierung und *Policy Arbitration* beauftragt ist
- b) Stärkere Einbindung des Parlaments und entwicklungspolitischer NGOs in den Prozess der Implementierung und des M&E
- c) Mehr Kapazitäten für *Policy Analysis* und Wissensmanagement für ein besseres PCD-Verständnis

Das Organ das für PCD zuständig ist kann eine zentralisierte *Policy Coherence Unit* (Niederlande), ein Staatssekretariat für Internationale Entwicklung (Großbritannien) oder eine *Task Force* im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Deutschland) sein. Entscheidend ist, dass dieses Organ das Mandat für die Koordinierung und für *Policy Arbitration* hat.

In Österreich ist die PCD-Umsetzung trotz gesetzlicher Verankerung unzureichend. Neben einem zentralen Organ mit Mandatsfunktion auf hoher politischer Ebene fehlt es vor allem an einem *Whole-of-government* Ansatz bzw. einer gesamtstaatlichen Entwicklungsstrategie. Die Ursache dafür liegt im fehlenden politischen Willen und der Unterdotierung der österreichischen ODA. Für eine effektivere Umsetzung von PCD unter der Berücksichtigung der vier Zyklen werden verstärkt finanzielle und personelle Mittel benötigt. Da eine Aufstockung der Kapazitäten, nicht zuletzt aufgrund der jüngsten Budgetkürzung unrealistisch erscheint, sind die entwicklungspolitischen NGOs und das Parlament in ihrer Rolle als ‚Regierungshüter‘ umso mehr gefragt. Dieser Gedanke war die Antriebsfeder für die Entwicklung des *Policy-advocacy Evaluation Tools*, das sowohl von NGOs als Monitoringtool als auch von anderen PCD-AkteurInnen für die Selbstevaluierung angewandt (und adaptiert) werden kann. Nachdem sich die Implementierung in Österreich aber nicht anhand von nachweisbaren Indikatoren festmachen lässt, sind die Fortschrittsindikatoren bzw. *Outcomes* als gewünschte Verhaltensänderungen der zentralen AkteurInnen definiert worden, die zu einer verbesserten Umsetzung führen. Der innovative und kreative Methodenmix von *Outcome Mapping*, *Net Mapping*, *Social Network Analysis* und ExpertInneninterviews trägt dabei dem komplexen und obskuren PCD-Netzwerk in Österreich Rechnung.

Abschließend noch eine kritische Bemerkung: Selbst für dieses ohne größeren Ressourcenaufwand und einfach anwendbare Tool müsste bei den *Stakeholdern* gezielt Anwaltschaft für dessen Anwendung betrieben werden. Doch ist dies im Sinne von

Eigenverantwortung überhaupt rechtfertigen? Die Beantwortung dieser Frage liegt (im Sinne von Eigenverantwortung) bei den zentralen AkteurInnen selbst.

Literaturverzeichnis

ADA (2010): Evaluation of the Paris Declaration, Phase 2, Case Study Austria, Final Report, Vienna.

Aidwatch briefing (2011): Between austerity and political will, February 2011.

Arbeitsgemeinschaft Globale Verantwortung (2009): Gesprächsnotiz zur Präsentation des OECD/DAC Peer Review Report am 06.07.2009.

Arbeitsgemeinschaft Globale Verantwortung (2011a): Presseaussendung vom 25. Jänner 2011: Fragmentierung und unterdotiert: Das Los der österreichischen EZA
<http://www.globaleverantwortung.at/start.asp?ID=242918> (Zugriff am 23.03.2011)

Arbeitsgemeinschaft Globale Verantwortung (2011b): Presseaussendung vom 27. Oktober 2010: Reaktionen auf EZA-Sparpläne 2011-2014, Wien.
(Zugriff am 23.03.2011)

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (2010): Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit 2010-2012. Fortschreibung Wien 2010.

Collier, P. (2007): The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It, Oxford University Press, New York.

Concord (2010): EU responsibilities for a just and sustainable world. Concord Narrative on Development, Brussels.

EC (2007): Commission Working Paper, The EU Report on Policy Coherence for Development, COM(2007)545 final, Brussels.

EC (2009): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Policy Coherence for Development – Establishing the policy framework for a whole-of-the-Union approach, COM(2009) 458 final, Brussels.

ECDPM, ICEI, Particip (2007): Evaluation of the EU Institutions & Member States' Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development', Studies in European Development Co-operation, Evaluation Services of the European Union, Triple C Evaluations, Nr. 7, Amsterdam.

Europäische Kommission (2010): Grünbuch, EU-Entwicklungspolitik zur Förderung eines breitenwirksamen Wachstums und einer nachhaltigen Entwicklung. Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung, COM(2010) 629 final, Brussels.

Fritz, V., Menocal, A. R. (Hg.) (2007): *Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda*, ODI, London.

Hack, B., Schuster, N. (2008): "Policy Coherence for Development und das österreichische Parlament – Wie Abgeordnete PCD konkret fördern könnten", in: *Parlamentarischer Nord-Süd Dialog (2008): Politikkohärenz im Interesse von Entwicklung. Ein Leitfaden zu Policy Coherence for Development*, Wien.

Hack, B., Schuster, N. (2011): *Policy Coherence for Development in Austria: building a policy advocacy evaluation tool*, Outcome Mapping Learning Community, January 2011.
<http://www.outcomemapping.ca/resource/resource.php?id=315> (Zugriff am 08.03.2011)

Kapstein, E. B. (2004): *Institutional Approaches to Policy Coherence for Development, The Politics of Policy Coherence*, OECD Policy Workshop, 18-19 May 2004, Paris.

McLean Hilker, L. (2004): *A comparative analysis of institutional mechanisms to promote Policy Coherence for Development. Case study methodology: The European Community, United States and Japan*. Paper prepared for the OECD policy workshop *Institutional Approaches to Policy Coherence for Development*, 18–19 May, Paris.

Millennium Development Goals of the United Nations (2000). End Poverty by 2015.
<http://www.un.org/millenniumgoals/> (Zugriff am 02.09.2009)

Moyo, D. (2009): *Dead Aid, Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, Farrar, Straus, Giroux, New York.

Müllner, J., Heinrich, U. (2008): "Organe und Mechanismen der österreichischen Regierung zur Umsetzung von Policy Coherence for Development", in: *Politik Kohärenz im Interesse von Entwicklung. Ein Leitfaden zu Policy Coherence for Development*, Parlamentarischer Nord-Süd Dialog, Wien.

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

Obrovsky, M. (2008): *PCD – Policy Coherence for Development: Aktualisierung des Working Paper 16/2007*, ÖFSE Briefing Paper 1/2008, Wien.

Obrovsky, M. (2009): „Finanzielle Gesamtleistungen Österreichs an Entwicklungsländer und an multilaterale Stellen“, in: *ÖFSE (2009): Österreichische Entwicklungspolitik, Analysen und Informationen, Staat und Entwicklung*, Wien.

OECD (2008a): *Policy Coherence for Development – Lessons Learned*, December, OECD Policy Brief, Paris.

OECD (2008b): *OECD Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development*,

adopted by Ministers of OECD countries at the Ministerial Council, on 4 June 2008, C/MIN(2008)2/FINAL.

http://www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_18532957_1_1_1_1_1,00.html (Zugriff am 23.07.2009)

OECD (2009a): Looking for Results – Coherent Policies for Development. Meeting of the National Focal Points for Policy Coherence for Development, Summary Record, 8 June 2009, SG/PCD/M(2009)1, Paris.

OECD (2009b): Building Blocks for Policy Coherence for Development, Paris.

OECD/ODI (2009): 'Beyond Aid' for sustainable development, May, Project Briefing, No. 22, Paris.

OECD/DAC (2009a): Austria DAC Peer Review – Main Findings and Recommendations, Paris.

http://www.oecd.org/document/17/0,3343,en_2649_34603_33887057_1_1_1_1,00.html (Zugriff am 23.07.2009)

OECD/DAC (2009b): Sweden DAC Peer Review – Main Findings and Recommendations, Paris.

OECD (2010a): Policy Coherence for Development in a Changing World, Meeting of the National Focal Points for *Policy Coherence for Development*, OECD Conference Centre, 1st October 2010, Paris.

OECD (2010b): Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth. Paris.

OECD (2010c): Draft Policy Framework for Policy Coherence for Development, unveröffentlicht, Paris.

Parlamentarischer Nord-Süd Dialog (2008): Politikkohärenz im Interesse von Entwicklung. Ein Leitfaden zu *Policy Coherence for Development*, Wien.

Patton, M. Q. (2008) Utilization-Focused Evaluation, 4th edition, Sage Publications.

Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005). Joint Progress Toward Enhanced Aid Effectiveness, Harmonization, Alignment, Results. High Level Forum, February 20 - March 2, 2005.

http://www.oecd.org/document/19/0,3343,en_2649_3236398_43554003_1_1_1_1,00.html (Zugriff am 02.09.2009)

Picciotto, R. (2004) Institutional Approach to Policy Coherence for Development. Policy Coherence and Development Evaluation. Concepts, Issues and Possible Approaches, OECD Policy Workshop, 18-19 May, Paris.

Picciotto, R. (2006) Development Effectiveness at Country Level. Discussion Paper 08/2006, German Development Institute, Bonn.

Renard, R. (2009): The management of aid. An overview of Aid instruments and modalities, Course Material, University of Antwerp, Institute of Development Policy and Management, Antwerp.

Republik Österreich (2008): Regierungsprogramm 2008-2013, Gemeinsam für Österreich, Regierungsprogramm für die XXIV. Gesetzgebungsperiode.

Schiffer, E. (2009): Net Map Toolbox, Influence Mapping of Social Networks.
<http://netmap.wordpress.com> (Zugriff am 15.08.2009)

Schuster, N. (2008): "Policy Coherence for Development (PCD) – vom abstrakten Ziel zum konkreten Prozess", in: Parlamentarischer Nord-Süd Dialog (2008): Politikkohärenz im Interesse von Entwicklung. Ein Leitfaden zu Policy Coherence for Development, Wien.

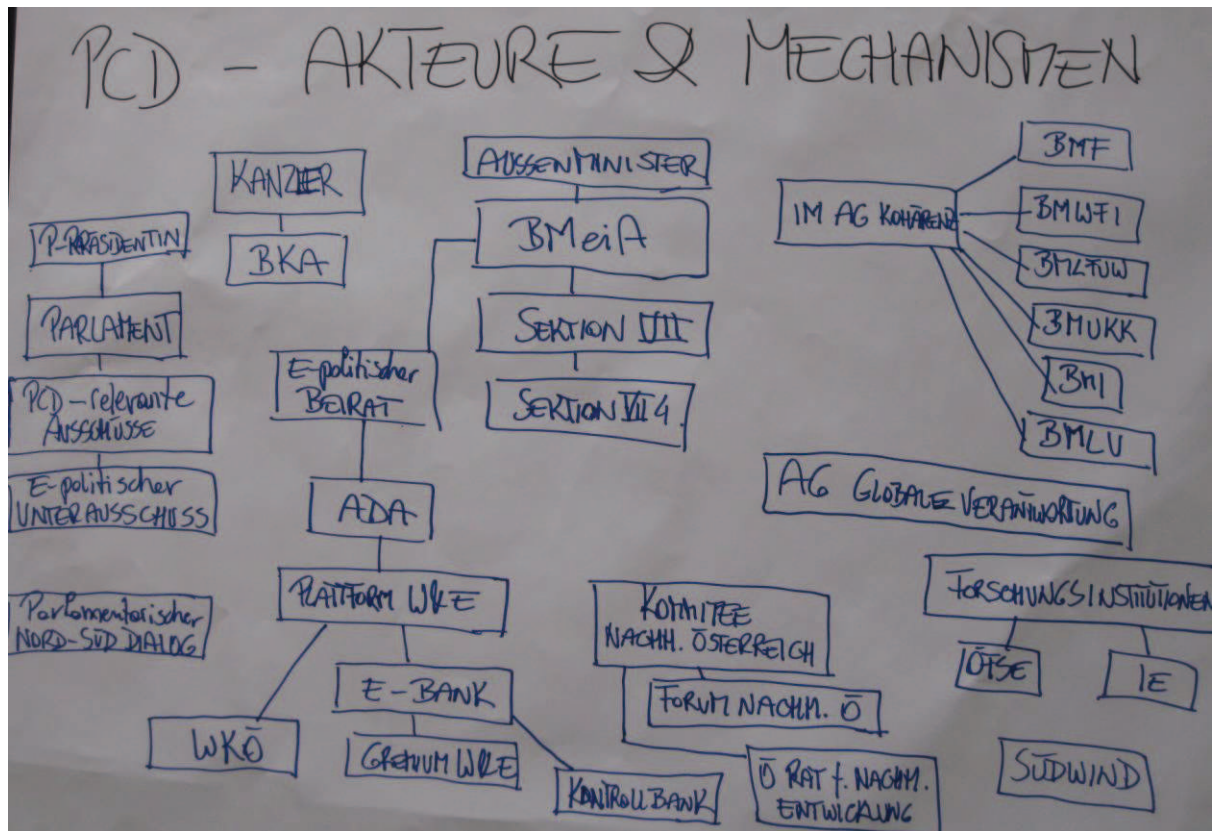
Schuster, N. (2009): Policy Coherence for Development (PCD) - meeting the challenge to address global development. The implementation of PCD and the development of a utilization oriented *Policy-advocacy Evaluation Tool* for Austria, Dissertation, University of Antwerp, Institute of Development Policy and Management, Antwerp.

Smutylo, T. (2001): Crouching Impact, Hidden Attribution: Overcoming Threats to Learning in Development Programs, Evaluation Unit, International Development Research Centre, Draft Learning Methodology Paper, Block Island Workshop on Across Portfolio Learning, 22-24 May 2001, Ottawa.

UN General Assembly (2010): Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/65/1, Sixty-fifth session, Agenda items 13 and 115, New York.

Annex 1

Net Map (handgefertigte Skizze)



Net Map (für Interviews, englische Übersetzung)

PCD Actors & Mechanisms

