Politikkohärenz : ein neuer Ansatz der Nord-Süd- Beziehungen

Jacques Forster

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/765>

DOI: 10.4000/sjep.765

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 avril 2000

Number of pages: 3-12

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Jacques Forster, „Politikkohärenz : ein neuer Ansatz der Nord-Süd-Beziehungen“, *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 19 | 2000, Online erschienen am: 23 August 2012, abgerufen am 11 März 2021. URL: <http://journals.openedition.org/sjep/765> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/sjep.765>

POLITIKKOHÄRENZ: EIN NEUER ANSATZ DER NORD-SÜD-BEZIEHUNGEN

JACQUES FORSTER*

1. EINLEITUNG

1991 setzte der Entwicklungshilfeausschuss der OECD (DAC) das Thema der Kohärenz der Politiken der Mitgliedsländer gegenüber den Entwicklungsländern auf die Tagesordnung seines Ministertreffens. Damit schlug er einen neuen Ansatz der Nord-Süd-Beziehungen vor, der die Auswirkungen der verschiedenen Bereiche dieser Beziehungen und insbesondere die Auswirkungen der Politik der Industrieländer auf die Entwicklung berücksichtigen sollte. Dieser Schritt brachte eine Besorgnis, die von Nichtregierungskreisen seit vielen Jahren zum Ausdruck gebracht worden war, zu erneuter Aktualität. Er rief auch die Formel der 60er Jahre «*Trade not Aid*» – einen lapidaren Hinweis auf die Rolle der Handelspolitik bei der Förderung der Entwicklung der Drittweltländer – wieder ins Gedächtnis zurück.

In diesem Artikel¹ untersuchen wir nacheinander:

- welcher Inhalt dem Konzept «Politikkohärenz» heute verliehen wird;
- die Entstehung dieses Ansatzes;
- die Hindernisse, an denen er sich stösst;
- die Mechanismen seiner Durchsetzung;
- seine Möglichkeiten und Grenzen.

2. WAS IST POLITIKKOHÄRENZ?

Obwohl das Konzept der «Politikkohärenz» keinen – oder noch keinen – Platz in der Politikwissenschaft hat, ist die ihm zugrunde liegende Problematik in der Reflexion über die internationale Entwicklungszusammenarbeit immer präsent gewesen². Dieses Thema wurde in der Tat bereits in den 60er Jahren in akademischen und Nichtregierungskreisen diskutiert; die Regierungen waren damals – aus Gründen, die im dritten Teil des Artikels aufgeführt werden³ – wenig geneigt, diesen Kreisen zu folgen.

* Professor am IUED.

1. Dieser Artikel ist aus einer 1997 und 1998 mit Unterstützung der DEZA durchgeführten gemeinschaftlichen Forschung entstanden. Das vollständige Ergebnis der Untersuchung ist in einem Sammelwerk veröffentlicht, das aus einem Kolloquium hervorging, welches im April 1997 in Genf stattgefunden hat. Vgl. Forster J. and Stokke O. (eds), *Policy Coherence in Development Co-operation*, EADI Book Series number 22, Frank Cass, London, 1999, 499 S.

2. Hyden G., «The Shifting Ground of Policy Coherence in Development Co-operation», in Forster J. and Stokke O., op. cit., S. 58 und 59.

3. In der Schweiz haben NRO bereits 1975 einen Bericht mit dem Titel «Maldéveloppement Suisse-Monde» herausgebracht, gemäss dem die Unvereinbarkeit zwischen der Aussenwirtschaftspolitik und der Politik der Entwicklungszusammenarbeit offen diskutiert werden sollte.

Fukasaku und Hirata gehen direkt an den Kern der Problematik heran, indem sie den Kohärenzansatz als Prüfung der Politiken und ihrer Instrumente unter dem Gesichtspunkt ihrer kombinierten Auswirkungen auf die Entwicklungsländer definieren⁴. Diese Definition des Kohärenzkonzepts genügt jedoch nicht, um es als solches operativ zu machen. Zusätzlich muss man sich noch über Parameter einig werden wie:

- 1) die Finalität der Politikkohärenz (Kohärenz für was und für wen?);
- 2) die Kohärenz zwischen der Formulierung und der Umsetzung der Politiken;
- 3) die Ebenen, auf denen Kohärenz angestrebt wird:
 - Kohärenz im Rahmen einer bestimmten Politik (zum Beispiel Politik der Entwicklungszusammenarbeit);
 - Kohärenz zwischen mehreren Politiken (Entwicklungshilfe-, Handels-, Migrations-, Umweltpolitik usw.).

1) *Die Finalität der Kohärenz der Politiken* gegenüber den Entwicklungsländern ist es, aus unserer Sicht, Sorge zu tragen, dass die Politiken der Industrieländer die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Länder des Südens fördern oder ihr zumindest nicht schaden. Dies wirft die Frage nach der Art von Entwicklung auf, welche die Nord-Süd-Politiken der Industrieländer fördern sollen. Auf den ersten Blick scheint seit zehn Jahren ein breiter Konsens zu den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit zu bestehen. Diese Zusammenarbeit strebt im allgemeinen nach der Förderung

- von Wirtschaftswachstum auf der Grundlage einer offenen Wirtschaft;
- sozialer Gerechtigkeit;
- einer nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen;
- von Demokratie und Menschenrechten;
- von Konfliktverhütung und Friedensbestrebungen.

Dieser Konsens schliesst jedoch nicht Meinungsverschiedenheiten aus bezüglich der Priorität, die jedem dieser Ziele einzuräumen ist, oder der Art und Weise, wie Konflikte zwischen gewissen Zielen zu lösen sind. Die Beispiele für solche Zielkonflikte sind zahlreich: So gibt es häufig Spannungen zwischen dem Wachstumsziel und dem Gerechtigkeitsziel oder dem Ziel der Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen.

Desgleichen steht die Beziehung zwischen Wirtschaftswachstum und Menschenrechten oft auf der Tagesordnung der Kohärenzdebatten, da die Industrieländer sämtlich mit folgender Frage konfrontiert sind: Soll die internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit das Wirtschaftswachstum fördern, ohne die Lage der Menschenrechte zu berücksichtigen, indem man von der Annahme ausgeht, dass der wirtschaftliche Fortschritt eine grössere Achtung der Menschenrechte fördern wird? Je nachdem, wie die Antwort auf diese Frage ausfällt, werden die gleichen Aussenwirtschafts- und Menschenrechtspolitiken im Verhältnis zueinander als kohärent oder inkohärent beurteilt werden. Es gibt keine einfache Antwort auf diese politischen Dilemmata, und diese Frage macht deutlich, wie

4. Fukasaku K. and Hirata A., *The OECD and the Asean Economies: The Challenge of Policy Coherence*, OECD Development Centre, Paris, 1995, S. 20.

notwendig es für die Regierungen ist, sich nicht nur zu den Zielen ihrer Entwicklungspolitik, sondern auch zu den Beziehungen zwischen diesen Zielen klar zu äussern.

2) *Formulierung und Umsetzung der Politiken.* Im Rahmen der Nord-Süd-Beziehungen lenken die Widersprüche und Komplementaritäten zwischen den Zielen verschiedener Politiken sicher am meisten Aufmerksamkeit auf sich. Doch ist auch eine andere Dimension wichtig, nämlich die Kohärenz zwischen der Formulierung der Politiken und ihrer Umsetzung. Lücken in der Umsetzung einer Politik können entweder mangelndem Willen oder unzureichenden Mitteln zugeschrieben werden; in beiden Fällen wird dies als ein Fehlschlag angesehen, der die Legitimität der staatlichen Organe beeinträchtigen kann. Die Analyse der Kohärenz der Politiken muss sich daher auch für die Umsetzung dieser Politiken interessieren. Jedoch könnte man annehmen, dass die Frage der Legitimität im Fall der Entwicklungspolitik relativ unwichtig ist, da die hauptsächlichsten « *stakeholders* » nicht der nationalen politischen Szene angehören. Die politischen Kosten der Inkohärenz wären somit in diesem Bereich geringer als in anderen Bereichen⁵.

3) *Arten von Kohärenz.* Die Politikkohärenz kann auf verschiedenen Niveaus ins Auge gefasst werden, und die Analyse kann auf nationaler oder internationaler Ebene erfolgen. Im Rahmen eines Industrielandes kann man die Kohärenz auf zwei Niveaus analysieren:

- auf dem Niveau der Politik der Entwicklungszusammenarbeit als solcher; folglich geht es hier um die innere Kohärenz dieser Politik. Dabei können Widersprüche auftreten zwischen den Zielen und den Mitteln dieser Politik (zum Beispiel zwischen der Politik der Beteiligung der lokalen Partner an den Entscheidungen und den Mitteln zur Umsetzung dieser Beteiligung) oder auch zwischen verschiedenen Zielen (beispielsweise dem Ziel der Strukturanpassung und dem der sozialen Entwicklung);
- auf dem Niveau der Kohärenz zwischen der Politik der Entwicklungszusammenarbeit und anderen Politikbereichen. Man kann einerseits unterscheiden zwischen den Politiken, welche die Entwicklungsländer direkt betreffen (Handel, Investitionen, internationale Politik, Migrationen, Menschenrechte usw.), und andererseits den Politikbereichen wie Umwelt, Landwirtschaft, Verteidigung, welche die Länder des Südens nicht direkt betreffen, aber dennoch Auswirkungen auf ihre Entwicklung haben können. Auf dieser Ebene steht auch die Glaubwürdigkeit der Industrieländer auf dem Spiel, denn es kann grosse Unterschiede geben zwischen den Empfehlungen, die sie ihren Partnern im Süden erteilen, und ihren eigenen Politiken. Der Agrarprotektionismus ist ein Beispiel für den Widerspruch zwischen den Worten und Taten gewisser Industriestaaten.

Auf internationaler Ebene kann die Kohärenzanalyse die Politiken der verschiedenen Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern betreffen (dabei geht

5. Eine Veranschaulichung dieser Problematik wird durch die Art und Weise geliefert, wie Situationen entschieden werden, bei denen eine kohärente Politik gegenüber dem Süden Kosten im betreffenden Industrieland – zum Beispiel in Form von Arbeitsplätzen – mit sich bringen würde. In der Schweiz ergeben sich solche Dilemmata vor allem bei Beschlüssen bezüglich der Gewährung der ERG zu Ausfuhren für Projekte, die im sozialen oder Umweltbereich diskutiert sind.

es um das alte und immer wiederkehrende Thema der Koordination der Politiken der die Hilfe erbringenden Länder, das auf andere Bereiche der Nord-Süd-Beziehungen ausgedehnt wird) oder auch um die Harmonisierung der Politiken der Entwicklungsländer und der Industrieländer, damit alle Anstrengungen auf gemeinsame Ziele ausgerichtet sind. Dieses Thema hat in den letzten Jahren unter der Bezeichnung – bilateraler oder multilateraler – «*Policy Dialogue*» erhebliche Bedeutung angenommen, wobei es nicht nur um die Wirtschaftspolitik, sondern auch um die sozialen und politischen Dimensionen der Entwicklung geht.

Im Rahmen dieser Einführung zu einer Prüfung der Kohärenz der Nord-Süd-Politiken der Schweiz werden wir dieses Thema lediglich auf nationaler Ebene behandeln.

Schliesslich kann man noch auf die Unterscheidung hinweisen, die Paul Hoebink⁶ zwischen «bewusster» und «nicht gewollter» Inkohärenz macht. Erstere tritt auf, wenn die öffentlichen Entscheidungsträger bewusst in Kauf nehmen, dass die Ziele einer Politik wegen Interessenkonflikten nicht erreicht werden können. Letztere ergibt sich, wenn einfach aus mangelnder Kommunikation zwischen verschiedenen Beschlussinstanzen «inkohärente» Entscheidungen getroffen werden, und sie kann durch Koordinationsmechanismen behoben werden.

3. DAS AUFGKOMMEN DER POLITIKKOHÄRENZ

In seiner heutigen Akzeptanz kam das Thema der Politikkohärenz in der internationalen Diskussion auf der 30. hochrangigen DAC-Tagung im Dezember 1991 auf. Eine der Schlussfolgerungen dieses Treffens war, dass die Entwicklungsziele bei allen Dimensionen der Nord-Süd-Beziehungen (makroökonomische Politik, Handels- und Agrarpolitik sowie in den Bereichen Migration, Umwelt, Waffenhandel usw.) berücksichtigt werden sollten. Zudem wurde empfohlen, dass «die Verwaltung über Mechanismen verfügen sollte, mit Hilfe derer sie dafür Sorge tragen könne, dass individuelle Politiken oder Beschlüsse, welche möglicherweise mit den langfristigen (Entwicklungs-)Zielen in Konflikt geraten können, identifiziert und einer angemessenen Debatte unterworfen werden»⁷.

Welche Faktoren haben diesen neuen Ansatz der Nord-Süd-Beziehungen gefördert?

- Das *Ende des Kalten Krieges* war sicherlich insofern eine Voraussetzung dafür, als es erlaubte, die Nord-Süd-Beziehungen aus einer neuen Perspektive anzugehen. Für die Befürworter des Kalten Krieges war die Entwicklungsförderung im Süden mit strategischen Zielen verbunden, mit der Notwendigkeit, Verbündete zu unterstützen oder darüber zu wachen, dass die Blockfreien Staaten nicht ins «andere Lager» überwechselten. Die neue internationale Konstellation misst den erklärten Zielsetzungen der Entwicklungszusammenarbeit mehr Gewicht bei und gestattet es auch, im Nord-Süd-Dialog Themen wie Menschenrechte, gute Regierungsführung und Militär-

6. Hoebink P., «Coherence and Development Policy: The Case of the European Union», in Forster J. and Stokke O., op. cit., S. 335.

7. OCDE, *Coopération pour le Développement* 1992, OCDE, Paris, 1992, S. 55.

ausgaben anzuschneiden. Zuvor, wenn es das Ziel war, geostrategische Positionen aufrechtzuerhalten und Verbündete nach Kriterien zu stärken, die sich nicht zwangsläufig auf ihren Beitrag zur Entwicklung des betreffenden Landes bezogen, wurden diese Themen vom Verhandlungstisch verbannt.

- Der *Rückgang der öffentlichen Entwicklungshilfeströme*, der die 90er Jahre prägte, erfolgte zu einer Zeit, da die Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit umfangreicher werden und die Liste der Empfängerländer (mit dem Einschluss postkommunistischer Staaten in die Kategorie der Entwicklungsländer) länger wird. Dadurch wird eine paradoxe Lage für die Regierungen des Nordens geschaffen, welche vor der Herausforderung stehen, die Effizienz der Hilfsprojekte und -programme zu steigern. Der Ansatz der Politikkohärenz ist ein geeignetes Instrument, um eine bessere Verwaltung der öffentlichen Mittel zu gewährleisten, indem man zu vermeiden sucht, dass eine bestimmte Politik (beispielsweise die Handelspolitik) die Auswirkungen der Politik der Entwicklungszusammenarbeit reduziert oder zunichte macht⁸.
- Die *Globalisierung der Wirtschaft* und die zunehmende Integration der Volkswirtschaften der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft infolge der Strukturanpassungsprogramme und der Uruguay-Runde haben die Auswirkung der Währungs-, Finanz- und Handelspolitik der Industriestaaten auf die Länder des Südens deutlich verstärkt. Daher ist es heute wichtiger denn je, den Effekt dieser Politiken auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung dieser Länder zu kennen.
- Die *zunehmende Vielfalt und Komplexität der Nord-Süd-Beziehungen* tritt nicht nur im wirtschaftlichen Bereich auf: die globalen Probleme, die mit der Umweltzerstörung, der Entwicklung der internationalen Kriminalität, der Herstellung, dem Vertrieb und Konsum von Rauschmitteln, der uneingeschränkten Verfügbarkeit von Waffen verbunden sind, haben allesamt Nord-Süd-Dimensionen und werden von einer grossen Anzahl von Ministerien und Regierungsstellen bearbeitet. Dadurch wird die Entwicklungspolitik immer mehr zu einer interministeriellen Aufgabe, nicht nur, um die Qualität der Nord-Süd-Politiken zu verbessern, sondern auch zur Bereitstellung der internationalen öffentlichen Güter, von denen die Sicherheit und das Wohlergehen der ganzen Welt – und somit auch der Industrieländer – abhängen.

4. HINDERNISSE EINER KOHÄRENZ DER NORD-SÜD-POLITIKEN

Die Beantwortung der Frage nach den Hindernissen der Politikkohärenz hängt zunächst einmal vom bewussten oder unbewussten Charakter der Inkohärenz ab. Im Fall unbewusster Inkohärenz sind die Hindernisse beim Entscheidungssystem und insbesondere beim Untersystem Informationserzeugung und -umlauf zu suchen. Im Fall eines gewollten oder akzeptierten Mangels an Kohärenz sind die Hindernisse schwieriger zu überwinden.

8. Eines der berühmten, oft in der Literatur aufgeführten Beispiele von Inkohärenz ist die Ausfuhr von Rindfleischüberschüssen der Europäischen Union zu Schleuderpreisen in westafrikanische Staaten, wobei diese Ausfuhr die Entwicklung der Viehzucht in diesen von EU-Staaten unterstützten Ländern gefährdet (vgl. Forster J. and Stokke O., op. cit., S. 11, 139, 336).

Die Hindernisse sind von einem Industrieland zum anderen wegen der Vielfältigkeit ihrer Interessen und der Art ihrer Beziehungen mit den Entwicklungsländern verschieden. Sie unterscheiden sich auch je nach dem Typ der betroffenen Entwicklungsländer. Handelt es sich um ein kleines, «weniger entwickeltes» und weit entferntes Land, mit dem die Beziehungen praktisch auf den Bereich der öffentlichen Entwicklungshilfe beschränkt sind, wird es keine oder nur wenige Interessenkonflikte geben. Hingegen stehen bei den Beziehungen mit einem für die Industriestaaten politisch und wirtschaftlich bedeutenden Entwicklungsland erhebliche ökonomische und politische Fragen auf dem Spiel. Dieser Unterschied wird besonders deutlich bei der Politik zur Förderung der Menschenrechte, wo die Flexibilität bezüglich der Umsetzung proportional zur politischen und wirtschaftlichen Bedeutung des betreffenden Landes ist.

Das Identifizieren der Hindernisse erfordert eine Analyse der Ursachen der Inkohärenz, die in den meisten Fällen auf Interessenkonflikten beruhen. In einer demokratischen Gesellschaft ist die verantwortungsvolle Bewältigung dieser Konflikte eine Grundaufgabe des politischen Systems; kohärente Politiken zu formulieren und umzusetzen ist gerade das, was der politischen Gewalt ihre Glaubwürdigkeit verleiht. Jedoch sind im Bereich der Nord-Süd-Beziehungen die einzigen Interessenkonflikte, die wirklich zählen, jene, bei denen die Interessen der Entwicklungsländer jenen der Industrieländer gegenüberstehen. Man erwartet von den Regierungen, dass sie für die nationalen Interessen eintreten; im Fall eines wirklichen Konflikts zwischen den nationalen Interessen und den Interessen der Entwicklungsländer besteht somit wenig Zweifel daran, dass der Konflikt zugunsten der nationalen Interessen entschieden wird. Man erreicht hier die Grenzen des Strebens nach mehr Kohärenz in den Nord-Süd-Beziehungen.

Das Hindernis ist gewaltig. Man kann Umfang und Art des Hindernisses nach zwei Stossrichtungen analysieren, wobei die eine den Umfang des zu wahrenden Interesses (von den spezifischen zu den allgemeinen Interessen), die andere den Zeithorizont (vom kurzfristigen zum langfristigen Bereich) misst. Auf dieser Grundlage können zwei Lehrsätze formuliert werden – welche im übrigen die Daseinsberechtigung der Entwicklungszusammenarbeit zusammenfassen: Die Interessenkonflikte sind zahlreich im Kurzzeitbereich und bei Fragen, die sektoruelle Interessen berühren; sie werden seltener, wenn man zum Langzeitbereich und zur Berücksichtigung des Gemeinwohls der Nation übergeht.

In der Tat wird heute weitgehend anerkannt, dass die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der einkommensschwachen Länder eine unerlässliche Voraussetzung für die Bewältigung der globalen Probleme bildet, welche die gesamte Menschheit betreffen. Unabhängig von den moralischen Verpflichtungen liegt es daher im Interesse der Industrieländer, dass sich das Los der Bevölkerung der armen Länder verbessert. Das UNDP hat diese Interessenkonvergenz in seinem Bericht über die menschliche Entwicklung 1994 klar dargelegt: «An welchem Ort der Welt auch immer die Sicherheit der Personen in Frage gestellt ist, laufen alle anderen Länder der Welt Gefahr, unter den Auswirkungen zu leiden. Hungersnot, Krankheit, Umweltverschmutzung, Rauschgifthandel, Terrorismus, ethnische Konflikte und der Zerfall des sozialen Gefüges sind keine Einzelercheinungen mehr, die nur innerhalb der Landesgrenzen auftreten; ihre Folgen betreffen den gesamten Planeten.»⁹ Aus dieser Sicht liegt es im nationalen

9. PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 1994*, Economica, Paris, 1994, S. 3.

Interesse der Industrieländer, mehr Kohärenz in den Nord-Süd-Politiken anzustreben, um diese Politiken bei der Entwicklungsförderung effizienter zu machen.

Die häufigsten Beispiele spezifischer und kurzfristiger Interessenkonflikte sind oft dem internationalen Handel entnommen. So wird allgemein anerkannt, dass die gebundene Hilfe nicht im Interesse der Entwicklungsländer liegt: Sie erschwert die Verwaltung der Entwicklungsprogramme erheblich, mindert den realen Wert der geleisteten Hilfe und kann den lokalen oder regionalen Produzenten auf unlautere Art Konkurrenz machen; zudem dient sie den Sonderinteressen von Sektoren und von wenig wettbewerbsfähigen Firmen im Geberland. Der Interessenkonflikt tritt kurzfristig deutlich zutage. Längerfristig kann man jedoch wie Catrinus Jepma¹⁰ argumentieren, dass die Bindung der Hilfe auch dem Interesse des die Hilfe erbringenden Landes zuwiderläuft, insofern als der Anpassungsprozess der so unterstützten Firmen aufgehalten wird, und dass diese Firmen mehr damit beschäftigt sind, den gegenwärtigen Zustand ihrer Privilegien aufrechtzuerhalten, als nach Mitteln zu suchen, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.

Ein anderes, wichtigeres Beispiel ist die protektionistische Politik der Industrieländer im Agrar- und Textilbereich, die den Bemühungen der Entwicklungsländer zur Förderung ihrer Ausfuhren zuwiderläuft. Wenn auch die Uruguay-Runde den Anfang einer Politik zum Abbau dieses Protektionismus bildete, so ist die den Industrieländern zur Durchführung ihrer Strukturanpassung eingeräumte Frist jedoch viel länger als jene, über die die Entwicklungsländer für ihre Strukturanpassung verfügen. Die Interessenkonflikte sind in diesem Fall sehr weitreichend, da sie ganze Teile von Wirtschaft und Gesellschaft tangieren. Es ist hier nicht der Ort, um über Verdienste und Gefahren der wirtschaftlichen Globalisierung zu diskutieren, doch kann man auf die mangelnde Kohärenz zwischen Worten und Taten der Industrieländer auf dem Gebiet des Wirtschaftsliberalismus hinweisen.

Diese Hindernisse können nicht überwunden werden, und es wird immer einen Teil Inkohärenz in der Nord-Süd-Politik geben. Jedoch geht es bei diesem neuen Ansatz darum, die nicht gewollten oder akzeptierten Inkohärenzen soweit wie möglich zu vermeiden und über Mechanismen zu verfügen, die es gestatten, die Entscheidungen in voller Kenntnis der auf dem Spiel stehenden Fragen und der Interessenkonflikte zu treffen.

5. MECHANISMEN ZUR FÖRDERUNG DER POLITIKKOHÄRENZ

In einer Regierung hat das für Entwicklungszusammenarbeit zuständige Ministerium bzw. die dafür zuständige Behörde ganz offensichtlich eine zentrale Rolle bei der Förderung der Politikkohärenz zu spielen. Dabei geht es darum, Stellung und Status des betreffenden Ministeriums gegenüber Schlüsselministerien wie Aussen-, Finanz- und Wirtschaftsministerium zu bestimmen. Nun stellt man aber ein Dilemma bezüglich des Grades an Selbständigkeit fest, den die für

10. Jepma, C., «The Case for Aid Untying in OECD Countries», in Stokke O. (ed.), *Foreign Aid towards the Year 2000: Experiences and Challenges*, EADI Book Series 18, Frank Cass, London, 1996, S. 246–247.

Entwicklungszusammenarbeit zuständige Verwaltung gegenüber diesen Schlüsselministerien haben sollte. Ein relativ autonomes Organ kann zweifelsohne eine Politik mit einer starken inneren Kohärenz verfolgen. Wie jedoch das Beispiel Kanadas zeigt¹¹, hat eine selbständige Behörde sicherlich wenig Einfluss auf die anderen Nord-Süd-Politiken. Umgekehrt kann eine besser in den Entscheidungsprozess der Regierung integrierte Verwaltung an der Formulierung aller Politiken teilnehmen, läuft aber Gefahr, leichter zur Vertretung politischer oder Handelsinteressen instrumentalisiert zu werden. Bei dieser Hypothese ist die Lage anders, wenn die für Entwicklungszusammenarbeit zuständige Behörde selbst ein vollberechtigtes Ministerium ist (Beispiel Deutschlands) oder wenn sie in ein Schlüsselministerium eingegliedert ist (Fall der Schweiz). Die Studie mehrerer Fälle zeigt, dass keine Formel einen breiten Konsens auf sich zu vereinen scheint.

Eine weitere, im Fall der Schweiz sehr relevante Frage ist, ob der Sache der Politikkohärenz besser durch eine Konzentration der gesamten Entwicklungszusammenarbeit in einer einzigen Verwaltungseinheit oder durch eine Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen mehreren Institutionen gedient ist. Die Konzentrationslösung bietet den Vorteil, den Informationsumlauf und die Koordination der verschiedenen Aktivitäten zu erleichtern. Jedoch lässt sich auch argumentieren, dass es der Kohärenzförderung dienlich ist, wenn in mehreren Ministerien eine gute Kenntnis der bei der Entwicklungszusammenarbeit auftretenden Probleme und auf dem Spiel stehenden Fragen vorhanden ist.

Aufgrund der Vielfalt der Entwicklungsprobleme befassen sich heute praktisch alle Ministerien mit Dossiers zu den Nord-Süd-Beziehungen. Die interministerielle Koordination wird komplex, wie die Organisation von Delegationen bei den grossen UN-Konferenzen (Bevölkerung, Frauen, Umwelt, Habitat usw.) veranschaulicht. Die Nord-Süd-Aspekte dieser Probleme stellen oft die wichtigsten und umstrittensten Elemente solcher Konferenzen dar, und die für diese Dossiers zuständigen Ministerien verfügen nicht immer über die notwendige Expertise. Die interministeriellen Koordinationsmechanismen werden dann stark in Anspruch genommen.

Die Nord-Süd-Beziehungen bilden jedoch ein konstantes Anliegen einer kleinen Anzahl von Ministerien: es handelt sich um das Aussenministerium (gegebenenfalls das für Entwicklungszusammenarbeit zuständige Ministerium), das Finanz- und das Wirtschaftsministerium. Folglich haben die Koordinationsmechanismen zwischen diesen Ministerien die grösste Bedeutung; ihr Bestehen und ihre Effizienz stellen einen guten Indikator für den politischen Willen zur Verbesserung der Kohärenz der Nord-Süd-Politiken dar. Die Mechanismen müssen einen guten Informationsumlauf zwischen den Ministerien über alle Beschlussfassungsprojekte erlauben, die in den Konzeptrahmen der Politikkohärenz fallen. Sie müssen auch dem Ministerium, das über die Kohärenz zu wachen hat – grundsätzlich das Ministerium für Entwicklungszusammenarbeit –, die Berechtigung und die Möglichkeit geben, sich zu den Auswirkungen eines Projekts mit Beschlussfassung auf die Entwicklung der betroffenen Länder zu äussern. Schliesslich müssen es die Mechanismen den Behörden erlauben, ihre Entscheidung in voller Kenntnis aller relevanten Bestandteile zu treffen.

11. Pratt C., «Greater Policy Coherence: A Mixed Blessing», in Forster J. and Stokke O., op. cit.

Jedoch hängt die Kraft und Beständigkeit des politischen Willens auch vom Engagement anderer Akteure im politischen Entscheidungsprozess ab. Die Parlamente haben eine zentrale Rolle zu spielen, um die Regierung zum Streben nach mehr Kohärenz zu ermuntern und die Umsetzung dieser Politik zu verfolgen¹². Die Akteure, die daran teilnehmen oder Erfahrung in diesem Bereich haben (NRO, Privatsektor, akademische Kreise) können ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Ihre Beteiligung als Berater im Entscheidungsfindungsprozess und bei der begleitenden Überwachung und Verfolgung dieser Politiken kann dazu beitragen, die nicht gewollten Inkohärenzen zu reduzieren und die Regierung dazu zu bringen, ihre Beschlüsse unter dem Blickwinkel ihrer Auswirkungen auf die Entwicklungsländer darzulegen. Folglich erweist es sich auch als wichtig, die Mechanismen zu berücksichtigen, die es einerseits dem Parlament und andererseits der Zivilgesellschaft erlauben, bei der Förderung kohärenterer Politiken mitzuwirken.

5. GRENZEN UND MÖGLICHKEITEN DES KOHÄRENZANSATZES

Der Politikkohärenzansatz ist sicher ein bedeutender Schritt hin zu einer stärkeren Berücksichtigung der Interessen der Entwicklungsländer – und des gemeinsamen langfristigen Interesses – in den Nord-Süd-Beziehungen. Dies ist notwendig, da die Beziehungen zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern – insbesondere den ärmsten unter ihnen – weiterhin sehr asymmetrisch sind.

Dieser Ansatz soll aber auch keine übertriebenen Hoffnungen wecken. Interessenkonflikte bestehen; sie werden weiterhin bestehen und dem Kräfteverhältnis entsprechend geregelt werden. Ferner ist noch zu betonen, dass das Engagement der Mitgliedsländer des DAC für diesen Ansatz sehr unterschiedlich ist. Bislang haben vor allem die skandinavischen Länder, die Niederlande, Deutschland und die Schweiz diesen Weg eingeschlagen. Zudem wird man das Engagement langfristig messen und prüfen müssen, ob das Kohärenzstreben nicht nur eine vorübergehende Mode ist.

Aufgrund der in den letzten Jahren in mehreren Industrieländern gemachten Erfahrungen hängt die Wirksamkeit dieses Ansatzes von folgenden Bedingungen ab:

- ❑ Bestehen einer klaren Gesetzesgrundlage, welche die Ziele der Politik der Entwicklungszusammenarbeit festlegt;
- ❑ Bestehen klarer Leitlinien der Regierung über die Politikkohärenz, die Ziele der Nord-Süd-Politiken des Landes sowie über die Beziehungen zwischen nationalen Interessen und Entwicklungsförderung;
- ❑ Errichtung eines interministeriellen Koordinationsmechanismus zur Formulierung, Verfolgung und Überwachung der Umsetzung der Politiken;
- ❑ Beteiligung der nichtstaatlichen Akteure als Berater im Prozess der Formulierung, Verfolgung und Überwachung der Politiken.

Die Politikkohärenz sollte hierdurch einen systemischeren Entscheidungsfindungsprozess fördern, der

12. In der Schweiz hat eine parlamentarische Kommission den Bundesrat 1990 ersucht, Leitlinien für eine globale und kohärente Entwicklungspolitik zu erstellen.

- die Auswirkung der Politiken auf die Entwicklungsländer und ihre Vereinbarkeit bzw. Unvereinbarkeit mit den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit klar herausstellt;
- den Prozess der Formulierung und der Umsetzung der Politiken transparenter macht und dadurch zu einer systematischen Analyse und einer öffentlichen Diskussion über die Interessenkonflikte anregt;
- zu einem besseren Verständnis in Fachkreisen, aber auch in der breiten Öffentlichkeit der für die Industrieländer in den Nord-Süd-Beziehungen langfristig auf dem Spiel stehenden Fragen führt.