

## Europa unter dem Anspruch globaler Solidarität

Die Entwicklungspolitik ist in der Europäischen Union schon lange ein wichtiges Politikfeld, das jedoch ständigem politischen Wandel unterworfen und immer wieder vor neue Herausforderungen gestellt ist. Anfangs standen die Beziehungen zu den ehemaligen Kolonien einzelner Mitgliedstaaten im Vordergrund, aus denen dann die Abkommen der EU mit ihren afrikanischen, karibischen und pazifischen Partnerstaaten (AKP) hervorgegangen sind. Der Zerfall des kommunistischen Imperiums nach 1989 schuf eine völlig neue Situation, vor allem die Notwendigkeit, auch die Transformationsländer des Ostens finanziell zu unterstützen. Unter ihnen befindet sich eine ganze Reihe, die heute zu den Entwicklungsländern gerechnet werden. Die EU-Osterweiterung im Mai 2004 brachte einen weiteren Einschnitt, denn sie band neue Länder in die Entwicklungspolitik der EU ein, die diese – nun auch als Geberländer – aktiv mitgestalten sollen.

Die aktuelle Debatte um einen EU-Betritt der Türkei zeigt, daß die globale Solidarität Europas auch in Zukunft vor schwierigen Entscheidungen stehen wird, was keineswegs nur eine ökonomische Frage ist, sondern wichtige politische und kulturelle Aspekte einschließt, zum Beispiel die Beziehungen zwischen den Religionen. Dies verweist auf eine Doppelrolle der EU im Feld internationaler Beziehungen: Sie ist einerseits einer der wichtigsten Akteure der Entwicklungspolitik, denn die EU stellt zusammen mit ihren Mitgliedstaaten gut 55 Prozent der weltweiten staatlichen Entwicklungshilfe zur Verfügung und ist für viele Entwicklungsländer wichtigster Handelspartner. Zum andern ist die EU selbst das weltweit fortgeschrittenste Integrationsprojekt, so daß sie häufig als Modell für zwischenstaatliche Kooperation angesehen wird. Inwieweit kann die EU aber solch hohen Erwartungen gerecht werden, gerade angesichts neuer Herausforderungen wie dem Migrationsdruck aus Afrika?

### Grundlagen, Ziele und Instrumente europäischer Entwicklungspolitik

Die Entwicklungspolitik der EU umfaßt die Maßnahmen der Union selbst, aber auch der einzelnen Mitgliedstaaten, soweit sie auf Gemeinschaftsebene koordiniert werden. Sie versteht sich selbst als Ergänzung der Entwicklungspolitik ihrer Mitglieder. Faktisch sind die Kompetenzen der EU auf diesem Gebiet in den letzten Jahren ständig erweitert worden. Umgekehrt gibt es die Sorge, daß die Entwick-

lungspolitik im Rahmen der gemeinsamen EU-Politik ihren eigenständigen Charakter verlieren und auf einen der Außen- und Sicherheitspolitik untergeordneten Politikbereich reduziert werden könnte.

Auch wenn die Gemeinschaft von Beginn an entwicklungspolitisch tätig war und diese Aktivitäten immer mehr erweiterte, so hat doch erst der Vertrag von Maastricht (1. November 1993) eine eigene Rechtsgrundlage geschaffen. Besonders wichtig für die Entwicklungspolitik sind die „Gemeinsamen Bestimmungen“ des EU-Vertrags, die eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 2) sowie Kohärenz aller externen Beziehungen einschließlich der Entwicklungszusammenarbeit (Art. 3) zum Ziel haben. Ziele und Prioritäten der Entwicklungspolitik sind: Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Entwicklungsländern, Integration dieser Länder in die Weltwirtschaft, Armutsbekämpfung sowie eine verantwortliche Regierungsführung (Menschenrechte).

Das Instrumentarium der EU-Entwicklungspolitik war zunächst vorwiegend auf die Assoziierung bestimmter Regionen sowie die Gewährung von Handelspräferenzen beschränkt. Dazu gibt es eine Reihe von Kooperationsabkommen unterschiedlicher Art und Intensität, die ständig weiterentwickelt werden:

1. Seit 1957 gibt es eine in den Verträgen Jaunde I-II (1964–1975) geregelte Assoziation von ausgewählten Entwicklungsländern, die nach dem Beitritt Großbritanniens durch die Lomé-Verträge I-IV (1975–1999) und im Jahr 2000 durch das Abkommen von Cotonou abgelöst wurden. Es handelt sich dabei um Verträge der EU-Staaten mit erst 46, heute 78 AKP-Staaten, zu denen alle 49 schwarzafrikanischen, 15 karibische und 14 pazifische Länder gehören.

2. Ein weiterer Schwerpunkt sind enge Verbindungen zu den Staaten im südlichen und östlichen Mittelmeerraum, die auf parallelen, mit den Staaten nach und nach einzeln abgeschlossenen Abkommen beruhen. Sie umfassen handelspolitische Vereinbarungen sowie Hilfsmaßnahmen zur Reform der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen der Staaten im Mittelmeerraum.

3. Die Zusammenarbeit mit Asien und Lateinamerika beruht auf Handelsverträgen (mit Zollpräferenzen), Vereinbarungen zur technischen und finanziellen Zusammenarbeit sowie regelmäßigen Gipfeltreffen. In beiden Fällen gibt es enge Kontakte zu regionalen Organisationen.

4. Ein neues Feld ist die Kooperation mit den Transformationsländern, vor allem durch Programme zur Förderung von Demokratie und Marktwirtschaft.

5. Neben solchen regionalen Kooperationen rückte in den letzten Jahren die Koordinierung der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft und ihrer Mitglieder in den Vordergrund. Eine wichtige Rolle spielt auch die humanitäre Nahrungsmittel- und Katastrophenhilfe, für die 1992 ein eigenes Büro (ECHO) eingerichtet wurde, das aus dem EU-Haushalt finanziert wird.

Das Finanzvolumen der EU für die Entwicklungszusammenarbeit belief sich im Jahr 2002 auf mehr als fünf Milliarden Euro, jeweils etwa 25 Prozent davon wurden

von Deutschland und Frankreich aufgebracht. Gut ein Drittel dieser Summe wird über den Europäischen Entwicklungsfonds für AKP-Staaten abgewickelt, der sich aus Beiträgen der Mitgliedstaaten speist und darum nicht durch das Europäische Parlament, sondern vom Europäischen Rechnungshof kontrolliert wird. Die anderen zwei Drittel kommen aus dem EU-Haushalt und sind für sonstige Regionen bestimmt. In den letzten Jahren wurden besonders die Mittel für die Anrainerstaaten des Mittelmeers und die Transformationsländer in Osteuropa und Zentralasien deutlich erhöht. Letztere dürften noch an Gewicht gewinnen, da die neuen EU-Länder enge Beziehungen zu diesen Regionen haben. Im Vergleich dazu fällt die Unterstützung für Asien und Lateinamerika gering aus. Hinzu kommt das Budget für sogenannte horizontale Maßnahmen (Ernährungssicherheit, Umweltschutz, Förderung der Menschenrechte) von mehr als 1,1 Milliarden Euro im Jahr 2002. Eine weitere Finanzierungsquelle stellt die Europäische Investitionsbank dar, die (zinsgünstige) Darlehen für entwicklungsförderliche Investitionen zur Verfügung stellt.

#### Das Abkommen von Cotonou mit den AKP-Staaten

Am 23. Juni 2000 wurde nach langen und zähen Verhandlungen in Cotonou in Benin ein neues Abkommen der EU mit den AKP-Staaten unterzeichnet, das seit April 2003 in Kraft ist und bis 2020 Gültigkeit besitzt. Es schreibt die Verträge von Lomé fort, enthält aber auch wichtige konzeptionelle Neuansätze und geht wesentlich über die traditionelle Entwicklungszusammenarbeit hinaus. Es bietet mehr Flexibilität, weil es eine Differenzierung innerhalb der AKP-Staaten nach spezifischem Kooperationsbedarf vorsieht. Außerdem wurde der institutionelle Rahmen der Zusammenarbeit reformiert und ausgebaut. So sind etwa regelmäßige Überprüfungen und die Möglichkeit von Anpassungen vorgesehen.

Grundlegende Prinzipien des Abkommens sind sein Vertragscharakter, die Stärkung des Partnerschaftsgedankens und ein breiter Kooperationsansatz, der über Handelsvorteile und Hilfeleistungen hinausreicht. Hauptziel und Querschnittsaufgabe ist die Bekämpfung der Armut durch ein umfassendes Entwicklungskonzept. Weiter hat der Vertrag eine klare politische Dimension, weil er einen ständigen Politikdialog zu „Good Governance“, also zu Menschenrechten, Rechtssicherheit, Kampf gegen Korruption usw. festschreibt. Bei schweren Menschenrechtsverletzungen sind zunächst Konsultationsverfahren und notfalls das Aussetzen der Hilfe vorgesehen. Die EU sagt ihrerseits Kohärenz ihrer Politik zu und stellt zudem in Aussicht, den Status von Migranten aus den AKP-Ländern zu verbessern. Als weiteren Schwerpunkt sieht das Abkommen eine partnerschaftliche Beteiligung von Zivilgesellschaft wie Privatwirtschaft in der EU wie in den AKP-Staaten sowohl beim Aufbau demokratischer Strukturen als auch bei der Planung und Durchführung von Programmen und Projekten vor.

Die finanzielle Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten erfolgt über den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), der Mittel zu sehr günstigen Bedingungen vergibt. Das Volumen der neunten Auflage dieses Fonds beläuft sich für 2000 bis 2005 auf 13,5 Milliarden Euro, hinzu kommt noch eine Milliarde für die Entschuldung der ärmsten Länder. Der EEF galt bisher als Inbegriff für die bürokratische und ineffiziente Praxis der vergemeinschafteten Hilfe. So wurden bis zum Jahr 2000 Mittel in Höhe von 9,9 Milliarden Euro nicht ausgeschöpft. Daher hat man sich im Rahmen des Cotonou-Abkommens auch auf eine Reform der finanziellen Zusammenarbeit verständigt, die mehr Effizienz und Flexibilität bringen soll. Vorgeesehen sind unter anderem länderspezifische Strategien, die in Zusammenarbeit mit den Empfängerländern unter Beteiligung der Zivilgesellschaft zu erarbeiten sind. Außerdem soll die Wirksamkeit der Hilfe stärker überprüft werden mit dem Ziel, Erfolge durch eine entsprechende Aufstockung von Mitteln zu honorieren.

Das neue Abkommen sieht auch veränderte Regelungen für die Handelsbeziehungen der EU mit den AKP-Staaten vor, um sie mit den Verträgen der Welthandelsorganisation WTO in Einklang zu bringen. Dazu werden derzeit Verhandlungen über „Regionale Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“ geführt, deren erklärtes Ziel es ist, Handelshemmnisse abzubauen und den gegenseitigen Handel zu fördern.

### Widersprüchliche Bilanz der EU-Entwicklungspolitik

Die Entwicklungspolitik der EU hat durchaus positive Ergebnisse erzielt. Die Abkommen mit den AKP-Staaten waren und sind weltweit einmalig, sowohl was die Zahl der einbezogenen Länder als auch den Umfang der Hilfe betrifft, und insofern ein großer außenpolitischer Erfolg der EU. Cotonou zeigt überdies, daß die EU gewillt ist, trotz der Ost-Erweiterung neue Perspektiven für ihre Entwicklungspolitik zu entwickeln. Der Nutzen für die AKP-Staaten, zu denen die meisten der ärmsten Länder der Erde gehören, ist unbestreitbar, wie die Attraktivität dieses Vertrags zeigt. Zu begrüßen sind die stärkere politische Dimension der Kooperation, die klaren Ziele der Armutsbekämpfung und des Menschenrechtsschutzes und das Bekenntnis zur Beteiligung von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft. Nicht zuletzt sind die vertragliche Konstruktion sowie der gestärkte institutionelle Rahmen des Abkommens hervorzuheben, was gerade angesichts der Globalisierung mit ihren Risiken wichtig ist. Die damit gegebene Dauerhaftigkeit bietet Planungssicherheit, was Voraussetzung für grundlegende Reformen ist. Das Partnerschaftsprinzip ermöglicht einen kontinuierlichen supranationalen Dialog. Positiv zu werten sind auch der breite Kooperationsansatz und das Kohärenzprinzip, was eine einheitliche Gesamtpolitik der EU fördern kann.

Gleichwohl besteht eine erhebliche Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Schon das Lomé-Abkommen war nur bedingt ein Erfolg, wie der bescheidene Mit-

telabfluß zeigt. Der Anteil der Exporte der AKP-Länder an den Gesamtimporten in die EU ist zwischen 1970 und 1999 von neun auf 2,4 Prozent dramatisch zurückgegangen. Auch erhielten sie wenig Impulse für ihre Industrialisierung und blieben weiter Rohstofflieferanten, wozu auch die Handelspolitik der EU mit ihren Schutzzöllen für verarbeitete Güter in bestimmten Bereichen beigetragen hat. Entgegen aller Rhetorik gab es auch nie eine wirklich partnerschaftliche Zusammenarbeit, da die Mittelvergabe allein durch die EU erfolgte.

Auch im Vertrag von Cotonou fehlen teils klare Regelungen und Instrumente für die konkrete Umsetzung. Dies zeigt etwa die bisher unzureichende Beteiligung zivilgesellschaftlicher Kräfte an den Länderstrategien. Eine stärkere Armutsorientierung läßt trotz aller Bekenntnisse auf sich warten. So liegt der Anteil der EU-Hilfe an arme und ärmste Länder weiter bei nur 36 Prozent. Als sehr problematisch erweist sich die Haltung der EU in den gegenwärtigen Verhandlungen über die genannten Regionalabkommen, da sie die AKP-Länder zur Öffnung ihrer Märkte drängt, ohne die ungleichen Ausgangsbedingungen der schwächeren Partner angemessen zu berücksichtigen. Teilweise versucht die EU über die Vereinbarungen der WTO noch hinauszugehen, in dem sie auch über Themen verhandelt (etwa Schutz und Regulierung von Investitionen), bei denen sie im Rahmen der WTO wegen des Widerstands der Entwicklungsländer bisher keine Fortschritte erzielen konnte.

Dies verweist auf das größte Defizit, nämlich die nach wie vor mangelnde Koordination und Kohärenz der Entwicklungspolitik der EU mit ihrer Handels-, Außen- und Sicherheitspolitik. Faktische Folge sind ein Vorrang ökonomischer und sicherheitspolitischer Interessen und eine Politik, die den Eigeninteressen einzelner EU-Länder wie der EU als ganzer zu viel Raum gibt. Unterschiedliche nationale Interessen wirken sich überdies in mangelnder Geschlossenheit bei internationalen Verhandlungen aus, bei denen sich die EU oft nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen kann. Dies führt zu einer wenig flexiblen Position, wie die gegenwärtigen Verhandlungen der WTO zeigen, bei denen die EU vor allem im Agrarbereich bisher kaum zu substantiellen Zugeständnissen bereit ist, da einige Länder an der starken Subvention ihrer Bauern festhalten.

### Im Spannungsfeld von Eigeninteresse und Solidarität

Aufgrund wachsender globaler Interdependenzen und der widersprüchlichen Bilanz ihrer bisherigen Entwicklungspolitik gerät die EU zunehmend unter Druck, ihre Ziele, Aufgaben und Instrumente kritisch zu überprüfen. Dies muß ein Nachdenken über die grundlegende Frage der Begründung ihrer Entwicklungszusammenarbeit einschließen. Diesbezüglich läßt sich, ähnlich wie in Deutschland, ein klarer Trend zu einer vorrangig pragmatischen Sichtweise feststellen, die den Eigeninteressen weit mehr Gewicht als in der Vergangenheit beimißt.

Diese Verschiebung ist von erheblicher ethischer Relevanz. Zunächst muß man fragen, ob die Ethik angesichts einer vorherrschenden ökonomischen Sachlogik überhaupt noch eine Rolle spielt. Hinzu kommt, daß häufig nicht zwischen normativer Begründung und pragmatischen Motiven unterschieden wird, was weitreichende Folgen hat, insbesondere für das Ziel der Armenorientierung. Wenn Ethik mit „wohlverstandenen Eigeninteressen“ gleichgesetzt wird, besteht nämlich die Gefahr, daß dies zum Ausschluß gerade der Bedürftigsten führt. Denn es wird wohl immer Situationen geben, wo Menschen in größter Not leben, aber kaum Eigeninteressen potentieller Geberländer aufzeigbar sind. Daher bleibt eine normativ-ethische Begründung von Entwicklungszusammenarbeit unverzichtbar, was hier nur ansatzweise geschehen kann.

Ein möglicher Ansatz geht vom Weltgemeinwohl aus. Grundlage dafür ist die wechselseitige Rückgebundenheit der menschlichen Gesellschaft. Daraus kann die Einsicht erwachsen, daß eine langfristige Sicherung der eigenen Interessen letztlich vor allem auf solidarischem Handeln beruht. Diesen Weg verfolgt der vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen vorgelegte Ansatz der „Global Public Goods“, der das wirtschaftstheoretische Konzept der öffentlichen Güter auf die Ebene internationaler Zusammenarbeit überträgt. Solche globalen öffentlichen Güter sind etwa eine gesunde Umwelt, universale Werte, Frieden und Sicherheit, Gesundheit, ein stabiler Welthandel oder eine Welt ohne Armut.

Solche Güter in ausreichendem Maß bereitzustellen und – was ebenso wichtig ist – langfristig sicherzustellen, liegt auch im wohlverstandenen Eigeninteresse der reichen Länder. Verteilungskämpfe lösen nämlich nicht nur in der Dritten Welt und in Transformationsländern gewaltsame Konflikte aus, sondern wirken in Form von Migration, internationaler Kriminalität (etwa Drogenhandel) oder dem Erstarken fundamentalistischer Gruppen auch auf die reichen Länder zurück. Eine auf das Weltgemeinwohl ausgerichtete Entwicklungspolitik wäre daher eine präventive Migrations- oder Sicherheitspolitik.

Kosten und Nutzen der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter sind allerdings oft sehr ungleich verteilt. Einzelne Staaten und Bevölkerungsgruppen profitieren nämlich unverhältnismäßig zu Lasten anderer. So bevorteilt etwa die gegenwärtige Welthandelsordnung in vieler Hinsicht die Industrieländer, die in für die Entwicklungsländer wichtigen Fragen wie dem Abbau von Exportsubventionen im Agrarbereich kaum Zugeständnisse machen. Dies zeigt, daß die Interessen der Armen nicht selten im Widerspruch zu den Eigeninteressen der Reichen und Mächtigen stehen, so daß eine ausschließliche Orientierung an Eigeninteressen nicht ausreicht, zumal wenn diese sich in kurzfristigen Partikularinteressen ohne Rücksicht auf die legitimen Bedürfnisse anderer erschöpfen.

Auch wenn das wohlverstandene Eigeninteresse durchaus als Argument im Sinn einer zusätzlichen Motivation verstanden werden kann, so kann es doch eine ethisch begründete Entwicklungszusammenarbeit nicht ersetzen. Solidarität er-

schöpft sich nämlich keineswegs in der wechselseitigen Rückgebundenheit der Menschen, sondern schließt eine Verantwortung für Bedürftige unabhängig von den eigenen Interessen ein. Dies folgt schon aus der Menschenwürde, die allen Menschen unterschiedslos und in gleicher Weise zukommt. In ihr gründen die Menschenrechte, was nicht nur die bürgerlichen und politischen Rechte, sondern auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte einschließt.

Die Universalität der Menschenwürde impliziert eine „Option für die Armen“, also für jene Menschen, denen grundlegende Menschenrechte verweigert sind. Daher sollten vor allem jene globalen öffentlichen Güter Vorrang haben, die besonders geeignet sind, die Lebensverhältnisse ärmerer Bevölkerungsschichten und die politischen und wirtschaftlichen Strukturen armer Länder zu verbessern. Dazu zählen soziale Grunddienste (Ernährung, Bildung, Gesundheit), aber auch ordnungspolitische Rahmenbedingungen, nicht zuletzt auf internationaler Ebene, die allen Menschen bzw. Ländern faire und halbwegs gleiche Zugangsmöglichkeiten und Chancen einräumen.

### Perspektiven zukünftiger EU-Entwicklungspolitik

Europa und zumal die EU sind komplexe, geschichtlich gewachsene Gebilde, die sehr widersprüchliche Reaktionen in anderen Regionen der Welt hervorrufen. Einerseits befürchtet man eine „Festung Europa“, beklagt den Agrarprotektionismus der EU und wirft dem Kontinent kulturellen Eurozentrismus vor, andererseits üben die Geschichte und kulturelle Vielfalt Europas und die EU als ein gemeinsamer Wirtschaftsraum und eine Region des Friedens nach zwei Weltkriegen hohe Anziehungskraft aus. Daher ist die Weiterentwicklung des Projekts Europa, vor allem was das Selbstverständnis Europas und die Gestaltung seiner Außenbeziehungen betrifft, von kaum zu überschätzender Bedeutung. Ein sehr wichtiger Prüfstein dafür ist die Entwicklungspolitik der EU.

Dies gilt um so mehr, als Europa oft als Vorbild für die politische Gestaltung der Globalisierung und damit als ein Modell angesehen wird, das wirtschaftliche Effizienz, soziale Gerechtigkeit, kulturelle Vielfalt und ökologische Verträglichkeit miteinander zu verbinden sucht. Dies ist auch das Ergebnis einer langen und einzigartigen Geschichte, die vor allem der sozio-kulturellen Vielfalt Europas zu verdanken ist. Wenn Europa an diese Tradition anknüpft, kann es zu einem Hoffnungsträger für viele Entwicklungs- wie Transformationsländer werden, die sich nicht dem Diktat einer neoliberalen Ökonomisierung und zunehmenden Kommerzialisierung der Welt unterwerfen wollen.

Mit dem Cotonou-Abkommen wurde ein Ansatz geschaffen, der in die richtige Richtung weist, aber weiterentwickelt und präzisiert werden muß, um nicht reine Absichtserklärung zu bleiben. Anzustreben ist vor allem eine wirksamere Beteili-

gung der Zivilgesellschaft in den AKP-Staaten, was nicht dem Belieben der jeweiligen Länder überlassen werden darf. Ähnliches gilt für die Förderung einer guten Regierungsführung, die bisher nur wenige Sanktionsmöglichkeiten vorsieht. Wenn offensichtlich gegen den Geist von Cotonou verstoßen wird, wie bei den Verhandlungen über die regionalen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, müssen das Europäische Parlament und zivilgesellschaftliche Kräfte die Prinzipien des Cotonou-Vertrages nachdrücklich in Erinnerung bringen.

Gerade die Handelsbeziehungen zeigen, daß das Solidarprinzip, das der europäischen Integration zugrundeliegt, in den Außenbeziehungen der EU nach wie vor nur unzureichend zur Geltung kommt. Ausnahme sind die mittel- und osteuropäischen Nachbarländer, die der EU inzwischen beigetreten sind oder zumindest diese Perspektive haben. Das ist eine der Ursachen, warum die Entwicklungsländer Angst vor einer Abschottung Europas haben. Dies wird nur zum Teil dadurch ausgeglichen, daß der immer größere europäische Markt den Vorteil weithin einheitlicher Standards innerhalb der EU bietet, zumal dies bisher fast nur den Schwellenländern nützt.

Ein besonderer Prüfstein, aber auch ein sehr komplexes Problem ist die gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik. Auf keinen Fall dürfen die ökonomischen Eigeninteressen, so legitim sie in sich sind, zu Lasten humanitärer Motive gehen, auf die vor allem Asylsuchende angewiesen sind. Politische Verfolgung und ähnliche Notlagen nehmen nämlich keine Rücksicht darauf, wer für die Wirtschaft von Vorteil ist. Was die Zuwanderung angeht, so sollte die EU nicht nur interne Freizügigkeit gewähren, sondern auch faire, nachvollziehbare und großzügige Kriterien für ihre Einwanderungspolitik entwickeln.

Das Ziel einer Europäisierung der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit der einzelnen Mitglieder ist eher skeptisch zu beurteilen. Vergleichende Erfolgskontrollen kommen nämlich zum Ergebnis, daß Projekte der EU schlechter abschneiden als die ihrer Mitgliedstaaten, und dies trotz vielfältiger konzeptioneller und organisatorischer Reformbemühungen. Außerdem befürchten zivilgesellschaftliche Akteure nicht ganz zu Unrecht, daß sie durch eine Vergemeinschaftung erheblich an Einfluß verlieren würden. Gerade hier zeigt sich die Wichtigkeit des Subsidiaritätsprinzips, denn eine Vereinheitlichung wirkt sich nicht notwendig immer positiv aus.

Allerdings wäre eine bessere Abstimmung und komplementäre Arbeitsteilung unter den einzelnen Mitgliedstaaten von Vorteil. Im Hinblick auf die Entwicklungszusammenarbeit der EU ist auf jeden Fall eine Stärkung des Europäischen Parlaments anzustreben, etwa durch seine direkte Einbeziehung in die Überwachung des Cotonou-Abkommens. Auch die Integration des Europäischen Entwicklungsfonds in den EU-Haushalt scheint sinnvoll, allerdings nur, wenn die entwicklungspolitischen klar von den außen- und sicherheitspolitischen Titeln getrennt bleiben und nicht für entwicklungsfremde Zwecke verwendet werden.

Unerläßlich ist eine bessere Kohärenz zwischen den Entwicklungszielen der EU und ihren sonstigen Außenbeziehungen. Dies darf allerdings nicht zu Lasten eines eigenständigen Profils der Entwicklungspolitik gehen. Es gilt vielmehr, die Eigenständigkeit dieses Politikfeldes beizubehalten, es aber besser mit anderen Bereichen wie vor allem der Handels- und Agrarpolitik abzustimmen, da diese erheblichen Einfluß auf die Entwicklungschancen in anderen Regionen haben.

Eine solche Politik der Kohärenz bzw. der Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe setzt allerdings tiefgreifende wirtschaftliche Strukturanpassungen innerhalb der EU voraus, was auf gewaltige Hindernisse und teils durchaus verständliche Widerstände stößt. Die notwendigen Reformen haben nämlich weitreichende politische Konsequenzen, da sie nicht nur durchaus berechnete Eigeninteressen tangieren, sondern auch die eigenen sozialen Probleme verschärfen können. So gefährdet zum Beispiel der Abbau von Handelsschranken und Subventionen im Agrarbereich die Existenz kleinerer und mittlerer bäuerlicher Betriebe in Europa. Dies verdeutlicht die schwierigen Zielkonflikte zwischen einer sozialgerechten europäischen Politik nach innen bzw. nach außen.

Letztlich werden sich diese Konflikte nur durch mehr interne Solidarität und Umverteilung mit dem Ziel einer sozialverträglichen Abfederung des Strukturwandels lösen lassen. Aus der Perspektive globaler Solidarität muß es zum Beispiel Hauptziel einer Reform der Welthandelsordnung sein, die gewaltigen Handelsverzerrungen im Agrarbereich abzubauen, um so die Chancen für eine stabile ländliche Entwicklung vor allem in den ärmeren Ländern zu verbessern. Ein sozialverträglicher Abbau der hohen Agrarsubventionen ist freilich von Strukturreformen abhängig, die Einkommensalternativen für einheimische Landwirte schafft und deren Existenzgrundlage sichert, indem der Markt gesellschaftlich erwünschte Leistungen entsprechend honoriert. Ein Leitbild dafür bietet das Konzept einer „multifunktionalen Landwirtschaft“, nach dem nicht nur die Produktion von Nahrungsmitteln, sondern auch ökologische Leistungen wie Naturschutz und Landschaftspflege oder die Energiegewinnung aus Biomasse berücksichtigt und finanziell bewertet werden.

#### Herausforderungen für die europäischen Kirchen

Viele Probleme der Integration Europas im Umfeld der Globalisierung spiegeln sich auch in der schwierigen Zusammenarbeit der Kirchen in Europa im Umfeld der Weltkirche wider. Man kann daher vermuten, daß ein positives Miteinander der Kirchen in Europa, sowohl der Ortskirchen der jeweiligen Konfessionen wie auch im ökumenischen Bereich wichtige Anstöße für eine gelungene europäische Integration geben kann. Dies betrifft besonders die Beziehungen zu anderen Ortskirchen jenseits der europäischen Grenzen.

Mehr Außenorientierung würde ein Gegengewicht gegen einen nationalen bzw. europäischen Provinzialismus setzen, der in den letzten Jahren teilweise auch im kirchlichen Bereich zu beobachten ist. In einer Situation, in der die großen Kirchen in vielen Ländern unter Mitgliederschwund und sinkenden Finanzmitteln zu leiden haben, was ihren gesellschaftlichen Einfluß verringert und sie zu Einsparungen zwingt, könnte der Blick über die eigenen Grenzen hinaus auch als Gegenmittel zu einer oft pessimistischen Stimmung wirken. Dazu müssen sie sich freilich immer wieder bewußtmachen, daß Kirche nie eine Einbahnstraße sein darf, sondern eine weltweite Weg- und Lerngemeinschaft sein muß. Ziel müssen partnerschaftliche Beziehungen sein, die nicht von einer abgehobenen Rhetorik bestimmt sind, sondern von einem nüchternen Realismus im Dienst an den Armen. Neben diesem grundsätzlichen Aspekt können die Kirchen aber auch sehr konkret und spezifisch auf vielfältige Weise zum Gelingen des Projekts Europa in einem globalen Kontext beitragen.

Die notwendigen Reformen einer armenorientierten Entwicklungspolitik in Europa sind nicht allein politisch zu bewältigen. Es braucht vielmehr auch, wie heute von internationalen Organisationen immer öfter betont, kulturell-religiöse Quellen und ein Mindestmaß an globalen ethischen Maßstäben. Dazu können und sollten vor allem die großen Religionen beitragen. Damit ist aber die Zukunft der christlichen Tradition im säkularen Europa nicht mehr nur ein pastorales, sondern auch ein politisches Problem. Wenn nämlich die Christen in Europa so stark an Bedeutung verlieren sollten, daß sie nicht mehr imstande wären, sich mit Nachdruck für weltweite Gerechtigkeit einzusetzen und für die Armen einzutreten, wird man sich mit Recht fragen müssen, ob es in den Wohlstandsländern noch genügend gesellschaftlich relevante Kräfte geben wird, welche diese Aufgabe übernehmen können.

Es gibt durchaus Gründe für die Sorge, Europa könnte sich zunehmend nach außen abschließen und eine „Festung Europa“ errichten, die nur die eigenen Vorteile im Blick hat, wie sich gerade in der Migrations- und Asylpolitik zeigt. Auch die Kirchen sind gegen solch eine resignative Haltung nicht gefeit, und auch ihnen fällt ein echter Aufbruch spürbar schwer. Vielleicht könnte mehr Austausch mit den jungen Kirchen, vor allem eine gemeinsame „vorrangige Option für die Armen“ ein Gegenmittel sein. Eine solche Ausrichtung, die sich nicht in materieller Hilfe erschöpfen darf und immer auf erheblichen Widerspruch stößt, wäre ein wichtiger Beitrag zu einer Armuts- oder besser Armenorientierung der Entwicklungspolitik Europas und zugleich eine Art Garantie, sich nicht kritiklos dem Zeitgeist anzupassen.

Konkret verlangt dies, daß sich die Kirchen gegen den stillschweigenden Ausschluß einer wachsenden Zahl von Menschen weltweit wenden müssen. Sie müssen sich für die Verlierer der Globalisierung anwaltschaftlich einsetzen, indem sie deren Sorgen und Anliegen der europäischen Öffentlichkeit und Politik bewußt machen,

verantwortliche Lösungen mit zu entwickeln versuchen und notwendige institutionelle Reformen und persönliche Verhaltensänderungen in den Wohlstandsländern einfordern.

Eine solche Option enthält viel Konfliktpotential, wie die Debatte um die Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ vor fast zehn Jahren gezeigt hat. Als Grundlage für jene Reformen, ohne die es keine weltweite und zugleich generationenübergreifende Gerechtigkeit geben wird, nennt sie zwei Wege: Effizienz und Suffizienz, „technische Innovation auf der einen und rechtes Maß auf der anderen Seite“. Umstritten ist vor allem die Suffizienz, also Genügsamkeit und eine gewisse Selbstbescheidung. Damit spricht die Studie eine genuin christliche Haltung an, die allerdings dem Trend zu immer mehr Wohlstand und den öffentlichen Aufrufen zu mehr Konsum völlig widerspricht. Eine solche Umkehr zur „Tugend des rechten Maßes“ bedeutet keineswegs nur Verzicht, sondern bietet ebenso die Chance auf mehr Lebensqualität.

In einer auch in Europa kulturell und religiös zunehmend pluralen Welt wird es immer wichtiger, über weltanschauliche Grenzen hinweg mit anderen Menschen und Gruppen, welche die gleichen Anliegen haben, zusammenzuarbeiten. Ein Beispiel für solche „Allianzen der Solidarität“ ist die weltweite Kampagne zur Entschuldung der ärmsten Länder, die durch die kirchliche Teilnahme erheblich an Wirksamkeit gewann und bei einigen kirchenfernen Gruppen ein neues Bild von Kirche schuf. Ohne solche Bündnisse, so ungewohnt sie oft sein mögen, sind viele wichtige Reformen nicht durchsetzbar; das gilt auch für die europäische Entwicklungszusammenarbeit.

Solch praktische Zusammenarbeit eröffnet gleichzeitig bisher wenig genutzte Chancen für einen interreligiösen Dialog im weitesten Sinn: im ökumenischen Bereich, mit Menschen anderer Religionen, deren Zahl in den letzten Jahrzehnten durch Zuwanderung auch in Europa stark zugenommen hat, wie auch mit allen Menschen guten Willens, die sich selbst als konfessionslos bezeichnen. Die geteilte Erfahrung gemeinsamen Engagements für andere ist gerade in pluralen Gesellschaften meist ein besserer Ausgangspunkt für den weltanschaulichen Dialog als alle rein theoretischen Diskussionen.

Im Kern bedeutet christliche Solidarität: Man kann nicht wirklich Christ sein, wenn man sich allein auf sich selbst und die eigenen Sorgen konzentriert, auch wenn dies manchmal unvermeidlich ist, sondern nur, indem man sich den Sorgen und Nöten, aber auch Freuden und Hoffnungen anderer Menschen zuwendet. Im Zeitalter der Globalisierung ist dies die ganze Welt. Indem man dort, wo dies möglich ist, dazu beiträgt, daß alle Menschen menschenwürdig leben können, wird man zugleich selbst beschenkt.

## LITERATUR

Das Abkommen von Cotonou – Neue Wege in der AKP-EG-Partnerschaft, hg. v. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Bonn 2002); Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2004/2005 (Bonn 2004) bes. 143–163; St. Brüne, Europäische Außen- u. Entwicklungsbeziehungen, in: Nord-Süd aktuell 18 (2004) H. 4 (Themenheft); Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung, hg. v. BUND & Misereor (Basel 1996); Deutsche Kommission Justitia et Pax u. a., Agrarhandel als Testfall für gerechte Welthandelsbedingungen (Bonn 2005); S. Grimm, Die Afrikapolitik der Europäischen Union. Europas außenpolitische Rolle in einer randständigen Region (Hamburg 2003); Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century, hg. v. I. Kaul u. a. (New York 1999); J. Lindau, Zwischen Sicherheitskalkül, Eigeninteresse u. Barmherzigkeit. Legitimationsdefizite der Entwicklungspolitik am Beispiel der Europäischen Union, in: Zwischen Sicherheitskalkül, Interesse u. Moral, hg. v. K. Hirsch u. K. Seitz (Frankfurt 2005) 161–170; J. Müller u. J. Wallacher, Entwicklungspolitik als globale Herausforderung (Stuttgart 1997) bes. 98–120; dies., Die Europäische Union unter dem Anspruch globaler Solidarität, in: Ideen für Europa, hg. v. W. Fürst u. a. (Münster 2004) 305–328; dies., Entwicklungsgerechte Weltwirtschaft. Perspektiven für eine sozial- u. umweltverträgliche Globalisierung (Stuttgart 2005) bes. 105–127; S. Schmidt, Aktuelle Aspekte der EU-Entwicklungspolitik. Aufbruch zu neuen Ufern?, in: Aus Politik u. Zeitgeschichte, Nr. 19–20 (2002) 29–38; Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, hg. v. W. Weidenfeld u. W. Wessels, (Baden-Baden 2004); J. Wiemeyer, Europäische Union u. weltwirtschaftliche Gerechtigkeit. Die Perspektive der Christlichen Sozialethik (Münster 1998); Partnerschaft mit den Armen, hg. v. d. Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der DBK (Bonn 2004); Ökonomisch motivierte Migration zwischen nationalen Eigeninteressen und globaler Solidarität hg. v. der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der DBK (Bonn 2005).