



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung



**Karin Kortmann, MdB**

Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und Entwicklung

**Democracy Promotion – Key to Peace, Stability and Development in a  
Globalised World**

**Workshop „Worldwide Promotion of Democracy – Challenges, Role and  
Strategy of the European Union“**

**Brüssel, 5. Juni 2007**

*Es gilt das gesprochene Wort!*

Sehr geehrte Damen und Herren!

- Zunächst möchte ich mich bei der Konrad-Adenauer-Stiftung für die Einladung zur heutigen Veranstaltung sehr herzlich bedanken und freue mich, heute zu Ihnen zum Thema *Democracy Promotion – Key to Peace, Stability and Development in a Globalised World* sprechen zu können.

### **Universalität der Werte**

- Eines möchte ich gleich zu Beginn deutlich machen: Demokratie ist ein universeller Wert. Werte von Demokratie und Menschenrechten sind keine „westlichen Exportmodelle“, sondern finden sich in allen Gesellschaften.
- In der Millenniumserklärung 2000 hat sich die internationale Staatengemeinschaft dazu bekannt, dass das Recht aller, in Würde, Sicherheit und Freiheit zu leben, am besten durch eine demokratische und partizipatorische Staatsführung auf der Grundlage des Willens des Volkes gewährleistet ist.
- Die Universalität demokratischer Prinzipien wird auch dadurch deutlich, dass die ihnen zugrunde liegenden Menschenrechte völkerrechtlich bindend von der großen Mehrzahl der Staaten anerkannt sind: von der Meinungsfreiheit bis hin zum Recht auf Teilnahme an Wahlen.
- Darüber hinaus – und dies ist mir besonders wichtig zu erwähnen! – haben viele unserer Partnerländer sich aus eigenem Antrieb heraus selbst zu demokratischen Prinzipien bekannt und übernehmen Verantwortung. Ein gutes Beispiel dafür ist die Afrikanische Union und die Verabschiedung der *African Charter on Democracy*,

*Elections and Governance* auf dem Gipfel der Afrikanischen Union im Januar dieses Jahres. Dort verpflichteten sich die afrikanischen Staatsoberhäupter u.a. dazu:

- sich von folgenden Prinzipien leiten zu lassen: Respekt für Menschenrechte und Demokratie, Gleichberechtigung der Geschlechter und Gerechtigkeit in öffentlichen und privaten Institutionen,
- alle Formen der Diskriminierung zu bekämpfen und Maßnahmen zu ergreifen, die Frauen die volle und gleiche Beteiligung an allen Entscheidungsprozessen ermöglichen und so zur Förderung einer demokratischen Kultur beizutragen.

### **Europäische Union als Beispiel erfolgreicher Demokratisierung und wichtiger Akteur der Unterstützung von Demokratisierungsprozessen**

- Demokratie ist auch ein europäischer Wert. Europa selbst ist eine Wertegemeinschaft, die – so der Amsterdamer Vertrag – „auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit“ ruht.
- In den letzten fünfzig Jahren – insbesondere aber auch seit dem Fall der Mauer 1989 – hat sich Europa zu einem Erfolgsmodell in Sachen Demokratisierung entwickelt. Sehr erfolgreich hat die Europäische Union Demokratie zur Voraussetzung für einen Beitritt ihrer Mitglieder gemacht und ist damit selbst eines der erfolgreichsten Demokratisierungsprojekte aller Zeiten.

- Darüber hinaus hat die Europäische Union die Förderung von Demokratie in ihren Partnerländern im Vertrag von Maastricht als ein Ziel der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Europäischen Entwicklungspolitik formuliert.
- In ihren Assoziations- und Kooperationsverträgen mit Drittstaaten sind Menschenrechts- und Demokratieklauseln eine Grundlage für gezielten politischen Dialog. Grundsätze wie Demokratie, Menschenrechte und Good Governance fanden auch Eingang in das Abkommen von Cotonou, das die EU mit 77 Staaten in Afrika sowie der pazifischen und karibischen Region verbindet.
- Diese Grundsätze sind für alle Vertragspartner rechtlich bindend und stellen ein gelungenes Beispiel für die Bindung internationaler Abkommen und Regelwerke an universelle Werte dar.
- Auch der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik weist die Menschenrechte, grundlegende Freiheiten, Frieden, Demokratie, Gute Regierungsführung und Gleichberechtigung der Geschlechter als gemeinsame Werte aus.
- Mit der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) hat die EU darüber hinaus ein gesondertes Instrument geschaffen, das insbesondere nichtstaatliche Akteure – und damit von unten wachsende Demokratisierungsprozesse – unterstützt.

**Zusammenhang von Demokratie, Frieden, Sicherheit, Stabilität und Entwicklung**

- Die Verbindung zwischen Demokratie und Entwicklung – mehr noch als zwischen Demokratie und Sicherheit – stellt sicherlich so etwas wie eine Gemeinsamkeit europäischer Staaten dar.
- Freiheit, Sicherheit und Demokratie sind von der sozialen Entwicklung nicht zu trennen. Neben der Freiheit von Not sind die Freiheit von Furcht und das Recht, in Würde zu leben, Bestandteile einer erfolgreichen Armutsbekämpfung. Es ist deshalb notwendig, die Erreichung der Millenniumsziele mit Demokratisierungsstrategien zu verbinden.
- Dabei ist Demokratie nicht nur eine wichtige Voraussetzung für das Erreichen von nachhaltiger menschlicher Entwicklung, d.h. ein Mittel zu ihrer Verwirklichung. Demokratische Partizipation ist auch ein eigenständiges Ziel menschlicher Entwicklung. Nur so ist eine gerechte Gestaltung der Globalisierung möglich.
- Demokratie gehört zu den vier interdependenten Zielen deutscher Entwicklungspolitik: weltweit Armut zu bekämpfen, Frieden zu sichern und Demokratie zu verwirklichen, die Globalisierung gerecht zu gestalten und die Umwelt zu schützen. Diese Ziele sind komplementär und verstärken sich wechselseitig.
  - Demokratie bietet Mechanismen, einen Ausgleich für divergierende Interessen zu finden und kann dadurch Stabilität, Sicherheit und eine friedliche Entwicklung fördern.
  - Für demokratische Regierungen ist es schwierig, die grundlegenden Bedürfnisse und Rechte der Bevölkerung zu ignorieren. Wie uns Amartya Sen demonstrierte,

gab es beispielsweise nie eine größere Hungerkatastrophe in einem Land, das grundlegende demokratische Freiheiten gewährt.

- Demokratie ermöglicht die politische Partizipation aller Teile der Gesellschaft, insbesondere auch der besonders benachteiligten Gruppen. Dies ist Voraussetzung für eine gerechte Gestaltung der Globalisierung. Demokratische Kontrolle erschwert Menschenrechtsverletzungen, Amtsmissbrauch und trägt dazu bei, Konflikte langfristig abzubauen.
- Entwicklungsfördernde staatliche Rahmenbedingungen und eine Fokussierung auf breitenwirksames Wachstum sind in Demokratien wahrscheinlicher. Ein verantwortungsvoller Umgang mit und ein nachhaltiges Management von natürlichen Ressourcen werden begünstigt.
- Doch gilt es auch hier genau hinzusehen: Nicht zuletzt die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte in Lateinamerika haben zum Beispiel gezeigt, dass es mit der Etablierung formal-demokratischer Strukturen – insbesondere mit der Abhaltung von Wahlen – nicht getan ist. Die Armen in Lateinamerika partizipieren nach wie vor nicht ausreichend an den gestiegenen Wachstums- und Einkommensmöglichkeiten. Die Zahlen der VN Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (CEPAL) belegen es: Im Jahr 2006 waren noch immer 205 Mio. Menschen in Lateinamerika arm, 79 Mio. davon extrem arm. Nirgendwo auf der Welt sind die Einkommensunterschiede so groß wie in Lateinamerika. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass nach einer Umfrage des Latinobarómetro 2006 nur 58% der Lateinamerikanerinnen und Lateinamerikaner die Demokratie für die beste Regierungsform halten.

- Erfolgreiche Demokratisierungsprozesse erfordern eine tiefgreifende gesellschaftliche Verankerung. Denn ein demokratisches System ist nur so gut wie die Menschen, denen es dienen soll, es auch akzeptieren und mit Leben füllen.
- Bevor ich mich der Frage zuwende, wie Demokratisierungsprozesse unterstützt werden können, ist es mir wichtig, nicht unerwähnt zu lassen, ...

### **Besondere Herausforderungen der Demokratieförderung**

- ... dass neben all dem genannten positiven Nutzen, den die Förderung von Demokratie mit sich zu bringen verspricht, zwei Aspekte nicht in Vergessenheit geraten dürfen:
- Erstens, unsere Möglichkeiten, Demokratie von außen zu fördern sind sehr begrenzt. Die Rolle externer Akteure im Demokratisierungsprozess darf nicht überbewertet werden, wollen wir nicht in die Omnipotenzfalle geraten. Denn Demokratisierungsprozesse sind innergesellschaftliche Prozesse, brauchen Zeit und sind in längerfristiger Perspektive zu betrachten. Sie können nicht von außen „verordnet“ werden, sondern müssen von den gesellschaftlichen Kräften in den Ländern getragen werden. Dies sollten wir auch bei der Wahl unserer Begriffe berücksichtigen: Die Begriffe *democracy support* oder *democracy building* erscheinen mir daher oft treffender für unsere Anliegen als *democracy promotion*.
- Zweitens, die Unterstützung von Demokratisierungsprozessen sieht sich besonderen Herausforderungen gegenüber:

- So steht einem der Ziele von Demokratieförderung – nämlich auf lange Sicht Frieden, Sicherheit und Stabilität zu sichern – die Tatsache entgegen, dass Demokratisierungsprozesse das Aufbrechen bestehender Machtstrukturen erfordern und dies – wenigstens kurzfristig – auch mit einer Destabilisierung der Situation verbunden sein kann.
- Der Demokratisierungsprozess selbst ist ein Umverteilungsprozess politischer Rechte und damit wirtschaftlicher Macht, der mit ökonomischen Verteilungskonflikten und veränderten politischen Prioritäten einhergehen kann. Die von autoritären Herrschaftsformen politisch und ökonomisch Privilegierten arbeiten häufig gegen eine Erosion ihrer gesicherten Vorteile. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie wir mit den „Verlierern“ und „Verliererinnen“ von Demokratisierungsprozessen umgehen. Umgekehrt werden auch diejenigen, die durch den Demokratisierungsprozess Zugang zu den ihnen zustehenden Rechten erhalten, nicht immer nur für das Gemeinwohl eintreten, sondern ebenfalls Partikularinteressen vertreten. Aus diesem Grunde sind die Menschenrechte einschließlich des Schutzes vor Diskriminierung so wichtig: sie zeigen die Reichweite und zugleich die Grenzen der Rechte eines jeden auf.
- Darüber hinaus sind auch die Geber selbst Zielkonflikten ausgesetzt, etwa zwischen kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen und aufgeklärtem Eigeninteresse im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung. Dieser Punkt ist ein Grund, warum wir hier zusammen gekommen sind, um vor dem Hintergrund der Tatsache, dass Demokratieförderung an sich ein schwieriges Geschäft ist, das

Geduld und einen langen Atem erfordert, systematischere, koordiniertere und kohärentere Ansätze Europas zu diskutieren.

- All dies heißt natürlich nicht, dass wir gar nichts tun können. Und wir müssen auch etwas tun, denn schaut man sich allein die Liste der *Least Developed Countries* oder der *Low Income Countries* an und stellt diese einem einfachen Demokratieindex, wie zum Beispiel jenem der Bertelsmann Stiftung gegenüber, stellt man fest, dass mehr als die Hälfte dieser Länder Autokratien sind.
- Andererseits wurden niemals in der Geschichte in so vielen Ländern Regierungen demokratisch gewählt wie heute. In vielen der Länder, die in ihrem Demokratisierungsprozess weiter vorangeschritten sind, fehlt es jedoch noch immer an einer tiefgreifenden gesellschaftlichen Verankerung demokratischer Prinzipien. So sind zum Beispiel noch immer in zehn Ländern der Welt Frauen im Parlament gar nicht vertreten, in 50 Ländern macht der Anteil von Frauen in nationalen Parlamenten nur zehn Prozent und weniger aus.
- Doch bei all den Herausforderungen, die sich stellen, sind in sehr vielen Ländern Entwicklungen zu verzeichnen, die zeigen, dass Demokratisierungsprozesse weiter voran schreiten und sich positiv auf die Situation der Menschen in diesen Ländern auswirken. Ich möchte hier nur ein Beispiel nennen. Nach einer langen Phase der politischen Instabilität ist Ghana seit Anfang der 90er Jahre auf einem erfolgreichen Weg: Die Regierung ist um eine umfassende Staatsreform bemüht und ihre Politik kann mit Recht und Anerkennung als armuts- und entwicklungsorientiert beschrieben werden. Der demokratische Wandel hin zu einer pluralistischen politischen Kultur schreitet auch durch eine stetig aktiver werdende Zivilgesellschaft voran. Die

bisherigen Fortschritte Ghanas geben Anlass zur Hoffnung, dass das Land die im Jahr 2000 von der internationalen Staatengemeinschaft beschlossenen *Millennium Development Goals* bis zum Jahr 2015 erreichen kann. Der Anteil der Ghanaer, die an Hunger leiden, konnte bereits von 37% in 1990 auf 11% in 2005 reduziert werden.

- Das positive Bild Ghanas in der internationalen Gemeinschaft wurde zuletzt dadurch abgerundet, dass Ghana sich als erstes afrikanisches Land einer kritischen Überprüfung der Qualität seiner Regierungsführung im Rahmen der *New Partnership for Africa's Development* (NePAD) durch andere afrikanische Staaten gestellt hat. Schließlich ist Ghana nicht nur selbst stabil, sondern ist erfolgreich bemüht, die Stabilität in die gesamte Region zu tragen, in dem es immer wieder eine aktive außenpolitische Vermittlerrolle übernimmt, wie z.B. im Konflikt in der Elfenbeinküste.

### **„Kontextsensibilität“**

- Um den genannten Herausforderungen begegnen zu können, ist es essentiell, die spezifischen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen/kulturellen Rahmenbedingungen im jeweiligen Partnerland zu berücksichtigen und zur Grundlage der Unterstützung von Demokratisierungsprozessen und demokratischen Strukturen zu machen.

- Demokratie kann in Abhängigkeit von historischen und kulturellen Grundorientierungen der jeweiligen Gesellschaften unterschiedlich ausgeprägt sein.
- Daher sollte keine bestimmte Form der Demokratie, kein bestimmtes Demokratiemodell gefördert werden, sondern die Durchsetzung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien. Dazu gehören die Gleichberechtigung der Geschlechter, Empowerment, Partizipation und Nicht-Diskriminierung, Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte. Bezugsinstrumente können hier insbesondere die regionalen Menschenrechtskonventionen sein. Ergänzend kann auch die Rechtsprechung der dazugehörigen Institutionen als Referenz herangezogen werden.

### **Deutschland**

- Deutschland folgt in der Zusammenarbeit mit den Partnerländern diesem Grundsatz, kein bestimmtes Demokratiemodell zu fördern und seine Vorhaben an den jeweiligen spezifischen Kontext anzupassen.
- Innerhalb Europas gehört Deutschland zu den Hauptakteuren im Bereich der Demokratieförderung – und zwar nicht nur im Rahmen der aktuellen Präsidentschaften im EU-Rat und der G8, sondern auch mit Blick auf die bilaterale staatliche Zusammenarbeit und die Arbeit der deutschen politischen Stiftungen seit den 1960er Jahren.

### **Die Arbeit der deutschen politischen Stiftungen**

- Die politischen Stiftungen stellen eine Besonderheit Deutschlands dar. Sie spielen eine im internationalen Vergleich einzigartige Rolle in der entwicklungspolitischen Demokratieförderung.
- Deutschland verdankt es zu einem großen Teil den langjährigen Erfahrungen der politischen Stiftungen, dass es über einen der ältesten „Stammbäume“ der Demokratieförderung in Europa verfügt.
- Die klaren Grundausrichtungen der Stiftungen – orientiert an den im Bundestag vertretenen Parteien – erleichtern es Partnern, auf der Basis politischer Übereinstimmung Vertrauensbeziehungen aufzubauen.
- Durch ihre Präsenz vor Ort bauen die Auslandsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter der Stiftungen Netzwerke und Vertrauen auf und erhalten Zugang zu Funktionseliten und Führungspersönlichkeiten aus Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Medien. Mit großer Expertise stehen sie ihren Partnern unterstützend zur Seite.
- Die politischen Stiftungen haben – ebenso wie andere nichtstaatliche Akteure, wie Nichtregierungsorganisationen oder Kirchen – Handlungsmöglichkeiten in Bereichen, bei denen für die staatliche EZ Zurückhaltung geboten ist.
  - Dies gilt beispielsweise für die Förderung von oppositionellen, gewerkschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Kräften.
  - In Ländern, deren Regierung wenig Bereitschaft zur Verbesserung politischer Rahmenbedingungen zeigt bzw. die durch Krisen und gewaltsame Konflikte betroffen sind, können nichtstaatliche Organisationen besonders gut

reformorientierte Kräfte in der Gesellschaft stärken und damit eine auf Demokratisierung ausgerichtete Politik „von unten“ unterstützen.

- Ihr Instrumentarium ist flexibler und auch reaktionsschneller als das der staatlichen Förderung, so z.B. bei politischen Umschwüngen. Diese Flexibilität betrifft den Mitteleinsatz ebenso wie die Partnerwahl, die Gestaltung der Handlungsfelder und die Projektdurchführung. Sie lässt Raum für das intuitive Erfassen politischer Chancen und Möglichkeiten.
- Doch Akteure aus Deutschland sind bei weitem nicht die einzigen, die es sich zum Ziel gesetzt haben, weltweit Demokratisierungsprozesse zu unterstützen. Viele andere bi- und multilaterale Akteure sind in diesem Bereich aktiv, Tendenz steigend.
- Im Lichte der Agenda von Paris ist ein koordiniertes arbeitsteiliges Handeln gefragt. Größtmögliche Wirksamkeit wird sich dabei dann am besten entfalten können, wenn sich nichtstaatliche und staatliche EZ mit ihren besonderen Stärken und Potentialen komplementär in den Entwicklungsprozess einbringen.

### **Schluss**

- Anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der römischen Verträge haben die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union unter der deutschen Ratspräsidentschaft vor einigen Wochen in der Berliner Erklärung bekräftigt: „Die Europäische Union wird auch weiterhin Demokratie, Stabilität und Wohlstand jenseits ihrer Grenzen fördern.“ Dies zeigt: Wir sind auf dem richtigen Weg in Europa – Demokratieförderung steht bereits hoch oben auf unserer Agenda! Ich bin jedoch der

Meinung, dass wir unser europäisches Potential im Bereich der Demokratieförderung noch stärker nutzen könnten.

- Die Qualität unseres Handelns hängt von einem effektiven Zusammenwirken der verschiedenen Akteure ab. Arbeitsteilung und Komplementarität müssen wir entscheidend voranbringen, denn je effizienter unsere Arbeit organisiert ist, desto effektiver können wir bei der Unterstützung von Demokratisierungsprozessen sein. Deshalb steht dies auch hoch oben auf der europäischen Agenda und ist ein entscheidender Aspekt der deutschen Ratspräsidentschaft. Staatliche und nicht-staatliche Akteure haben ihre jeweiligen komparativen Vorteile. Die Harmonisierung des Vorgehens der Akteure hat ihre Grenzen in der notwendigen Eigenständigkeit und Unabhängigkeit nicht-staatlicher Akteure. Dennoch kommt es auf ein abgestimmtes Vorgehen an. Dafür ist wichtig, dass wir in einem ständigen Dialog miteinander stehen.
- Alle stehen wir vor großen Herausforderungen, die wir nur gemeinsam bewältigen können, wollen wir erreichen, dass die Entwicklungsländer nicht länger Verlierer, sondern Gewinner der Globalisierung sind. Ich erinnere an die von mir beschriebene Situation in Lateinamerika, denke aber auch an andere Regionen und Länder, in denen Demokratisierungsprozesse noch am Anfang stehen.
- Die gesellschaftliche Verankerung von Demokratisierungsprozessen braucht einen langen Atem. Hier müssen wir langfristig und über Generationen hinaus denken. Dies bedeutet u.a., demokratische Kultur in der jungen Generation zu verankern, insbesondere angesichts der durchschnittlich sehr jungen Bevölkerung in unseren Partnerländern.

- Abschließend möchte ich noch einmal ausdrücklich betonen, dass ich die Initiative, welche die Konrad-Adenauer-Stiftung ergriffen hat, um diesen Workshop zu organisieren sehr begrüße. Wie gesagt, es ist wichtig dass Akteure, die sich zum Ziel gesetzt haben, Demokratisierungsprozesse weltweit zu unterstützen in einem fruchtbaren Dialog miteinander stehen, um sich abzustimmen und um ihr Handeln effektiver zu gestalten.
- Dies reicht jedoch nicht aus. Die Eigenverantwortung unserer Partnerländer ist essentiell, ohne Sie können wir Demokratisierungsprozesse nicht nachhaltig unterstützen. Deshalb dürfen wir die Debatte um Demokratieförderung nicht unter uns Gebern alleine führen, sondern müssen auch unsere Kolleginnen und Kollegen in den Partnerländern stärker als bisher einbeziehen.

Vielen Dank!