

Uwe Holtz: Die Millennium-Entwicklungsziele – eine defekte Vision. Armutsbekämpfung durch Demokratie, Menschenrechte und *good governance*,\*

in: T. Mayer/V. Kronenberg (Hg.): Streitbar für die Demokratie, Bonn 2008, S. 497-517.

\* Bei diesem Beitrag handelt es sich um die leicht erweiterte und aktualisierte Fassung von „Die Zahl undemokratischer Länder halbieren! Armutsbekämpfung durch Demokratie, Menschenrechte und *good governance*“, in: Franz Nuscheler/Michèle Roth (Hg.): Die Millennium-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg? (Reihe EINE Welt - Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 20), Bonn 2006, S. 118-137.

*Uwe Holtz:*

## **Die Millennium-Entwicklungsziele – eine defekte Vision**

### **Armutsbekämpfung durch Demokratie, Menschenrechte und *good governance***

Die Millenniumserklärung von 2000, die später aus ihr wie auch anderen UN-Dokumenten abgeleiteten acht Millennium-Entwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDGs) und der UN-Millennium+5-Gipfel von 2005 haben der politischen Gestaltung der Globalisierung Leitplanken geliefert, eine inhaltliche Fokussierung der Entwicklungsanstrengungen bewirkt, der internationalen Entwicklungspolitik eine neue Dynamik verliehen und den Druck auf die verschiedenen Akteure verstärkt.

Die MDGs bieten Orientierung für staatliche und nichtstaatliche, nationale und internationale Akteure und Richtgrößen zur Bewertung von Entwicklungsanstrengungen und -erfolgen. Sie tragen mit ihren überprüfbaren inhaltlichen und zeitlichen Vorgaben – die meisten Ziele sollen bis 2015 realisiert werden – dazu bei, die internationale Gemeinschaft auf lokaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene zu mobilisieren, und dienen als Handlungsanleitung. Die acht Ziele sind Ausdruck einer zwischen den entwickelten Ländern und den Entwicklungsländern eingegangenen Verpflichtung, „auf nationaler wie auf internationaler Ebene ein Umfeld zu schaffen, das der Entwicklung und der Beseitigung der Armut förderlich ist“ (Vereinigte Nationen 2000, Abs. 12).

### **Die MDGs: Fortschritt, aber fehlende politische Dimension**

Die Verständigung auf die acht MDGs ist zweifelsohne ein großer Schritt in Richtung auf einen „globalen Gemeinwillen“ (*volonté générale mondiale*), der das „Globalwohl“ repräsentiert und auf der Gemeinsamkeit der Interessen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern beruht, von der schon 1980 Willy Brandt und seine Nord-Süd-Kommission in dem Bericht „Das Überleben sichern“ sprachen.

Die MDGs mit ihren Unterzielen und Indikatoren benennen angestrebte Ergebnisse von Entwicklungsprozessen, ohne jedoch die dahin führenden Wege und Instrumente, die von Land zu Land verschieden sein können, aufzuzeigen. Sie formulieren wichtige Ziele für eine menschenzentrierte Entwicklung; sie stellen aber keine umfassende, sondern eine defekte Vision für eine bessere Welt dar, weil dafür unerlässliche Elemente wie Demokratie und Frieden fehlen. Dies ist ein Paradoxon, weil die Staats- und Regierungschefs in der Millenniumserklärung einerseits Menschenrechte, Demokratie und *good governance* wie auch Frieden, Sicherheit und Abrüstung als grundlegende

Ziele, denen sie besondere Bedeutung beimessen, bezeichnen, andererseits diese Ziele aber keine direkte Berücksichtigung bei den acht MDGs finden.

Tabelle 1

### **MDGs und Zielvorgaben**

**MDG 1: Beseitigung der extremen Armut und des Hungers**

*Zielvorgabe 1:* Zwischen 1990 und 2015 den Anteil der Menschen halbieren, deren Einkommen weniger als 1 Dollar pro Tag beträgt

*Zielvorgabe 2:* Zwischen 1990 und 2015 den Anteil der Menschen halbieren, die Hunger leiden

**MDG 2: Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung**

*Zielvorgabe 3:* Bis zum Jahr 2015 sicherstellen, dass Kinder in der ganzen Welt, Jungen wie Mädchen, eine Primarschulbildung vollständig abschließen können

**MDG 3: Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung von Macht und Einfluss [empowerment] der Frauen**

*Zielvorgabe 4:* Das Geschlechtergefälle in der Primar- und Sekundarschulbildung beseitigen, vorzugsweise bis 2005 und auf allen Bildungsebenen bis spätestens 2015

**MDG 4: Senkung der Kindersterblichkeit**

*Zielvorgabe 5:* Zwischen 1990 und 2015 die Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel senken

**MDG 5: Verbesserung der Gesundheit von Müttern**

*Zielvorgabe 6:* Zwischen 1990 und 2015 die Müttersterblichkeitsrate um drei Viertel senken

**MDG 6: Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten**

*Zielvorgabe 7:* Bis 2015 die Ausbreitung von HIV/Aids zum Stillstand bringen und allmählich umkehren

*Zielvorgabe 8:* Bis 2015 die Ausbreitung von Malaria und anderen schweren Krankheiten zum Stillstand bringen und allmählich umkehren

**MDG 7: Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit**

*Zielvorgabe 9:* Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in einzelstaatliche Politiken und Programme einbauen und den Verlust von Umweltressourcen umkehren

*Zielvorgabe 10:* Bis 2015 den Anteil der Menschen um die Hälfte senken, die keinen nachhaltigen Zugang zu hygienischem Trinkwasser haben

*Zielvorgabe 11:* Bis 2020 eine erhebliche Verbesserung der Lebensbedingungen von mindestens 100 Millionen Slumbewohnern herbeiführen

**MDG 8: Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft**

*Zielvorgabe 12:* Ein offenes, regelgestütztes, berechenbares und nicht-diskriminierendes Handels- und Finanzsystem weiterentwickeln (dies umfasst die Verpflichtung auf gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln [good governance], Entwicklung und Armutsreduzierung sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene).

*Zielvorgabe 13:* Den besonderen Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten Länder Rechnung tragen (umfasst einen zoll- und quotenfreien Zugang für die Exportgüter der am wenigsten entwickelten Länder, ein verstärktes Schuldenerleichterungsprogramm für die hochverschuldeten armen Länder und die Streichung der bilateralen öffentlichen Schulden sowie großzügigere öffentliche Entwicklungshilfe für Länder, die zur Armutsminderung entschlossen sind)

*Zielvorgabe 14:* Den besonderen Bedürfnissen der Binnen- und kleinen Inselentwicklungsländer Rechnung tragen

*Zielvorgabe 15:* Die Schuldenprobleme der Entwicklungsländer durch Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene umfassend angehen und so die Schulden langfristig tragbar werden lassen

*Zielvorgabe 16:* In Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern Strategien zur Beschaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeit für junge Menschen entwickeln und umsetzen

*Zielvorgabe 17:* In Zusammenarbeit mit den Pharmaunternehmen erschwingliche unentbehrliche Arzneimittel in den Entwicklungsländern verfügbar machen

*Zielvorgabe 18:* In Zusammenarbeit mit dem Privatsektor dafür sorgen, dass die Vorteile der neuen Technologien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien, genutzt werden können

*Quelle: UN Generalversammlung 2001: Kompass für die Umsetzung der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen. Bericht des Generalsekretärs, A/56/326 (www.un.org/depts/german/gs\_sonst/roadmap01.pdf) [redaktionell bearbeitet]*

Eine von Wolfram Hiltz und mir veranstaltete Ringvorlesung über die MDGs an der Universität Bonn im Wintersemester 2005/06 führte zu folgenden Erkenntnissen (Holtz 2006):

1. Die Millennium-Entwicklungsziele sind eng miteinander verbunden: Die Bekämpfung von Armut und Hunger (MDG 1) erfordert auch den Einsatz für den Umweltschutz und gegen die Bodenerosion (7); HIV/AIDS-Bekämpfung (6) ist unmöglich ohne mehr Bildung (2) und die Stärkung von Macht und Einfluss der Frauen (3).
2. Die acht MDGs sind immer im Zusammenhang mit der Millenniumserklärung zu sehen, wodurch einige Defizite bei den MDGs (wie die weitgehende Abwesenheit konkreter politischer Forderungen nach Demokratisierung) „kompensiert“ werden.
3. Nationale und regionale Parlamente haben eine wichtige und noch stärkere Rolle bei der Verwirklichung der MDGs wie auch bei der Reform der Vereinten Nationen zu spielen.
4. Entwicklungsfragen sind auch Machtfragen, wie an den Beispielen eines faireren Welt Handels, des Abbaus der Agrarsubventionen, der Öffnung der Märkte, der Entschuldung oder einer Kontrolle bei den modernen Informations- und Kommunikationstechnologien verdeutlicht werden kann.
5. Die Verwirklichung der MDGs trägt maßgeblich zur menschlichen Sicherheit bei und steht für die nicht-militärische Dimension von Sicherheit.
6. Bildung, Wissenschaft und Technologie sind von zentraler Bedeutung für Entwicklung und die MDGs.
7. Höhere entwicklungspolitische Leistungen und eine bessere Entwicklungszusammenarbeit sind nötig, aber die Rolle der Entwicklungspolitik im gesamten Entwicklungsprozess darf nicht überschätzt werden. Geld allein verhindert nicht die stillen Tsunamis, wie das tausendfache, alltägliche Sterben von Kindern. Dauerhafte Erfolge sind ohne ein entwicklungsförderliches nationales und internationales Umfeld, für das sich auch zivilgesellschaftliche Organisationen immer mehr einsetzen, nur schwerlich zu erreichen.
8. Das Entwicklungsparadigma einer menschenwürdigen und nachhaltigen Entwicklung setzt sich offensichtlich immer mehr in der internationalen

Entwicklungsdebatte durch und löst zumindest partiell die *Washington Consensus-Philosophie* ab.<sup>1</sup>

9. In vielen Ländern, vor allem in Afrika südlich der Sahara, bestehen noch erhebliche Defizite bei der Umsetzung der MDGs. Eine Reihe von Ländern kann bei einigen MDGs manche Erfolge aufweisen, so in Lateinamerika, Südostasien oder Nordafrika. Die Erfolgsbeispiele zeigen, wie viel in kurzer Zeit erreicht werden kann, wenn interne Reformen in den Entwicklungsländern selbst und externe Unterstützung durch Entschuldung, Handelsförderung und Entwicklungszusammenarbeit mobilisiert werden.

10. Entwicklungs- und Industrieländer wie auch die EU müssen ihre Anstrengungen massiv verstärken und für ein national wie international günstigeres Umfeld sorgen, wenn die Welt als Ganzes die acht MDGs und die grundlegenden Ziele der Millenniumserklärung noch während der nächsten zehn Jahre erreichen soll.

Mittlerweile ist bereits mehr als die Hälfte der Wegstrecke zwischen 2000 und 2015 zurückgelegt. Für UNO-Generalsekretär Ban Ki-Moon fällt die kollektive Bilanz gemischt aus: Einige Fortschritte wurden erzielt, und in den meisten Teilen der Welt sind Erfolge noch möglich (Vereinte Nationen 2007a, 3). Weltbank und Internationaler Währungsfonds prognostizieren Zielerreichungen – global kalkuliert und/oder auf einzelne Länder bezogen –, warnen jedoch zugleich, die meisten Entwicklungsländer würden die MDGs verpassen, und propagieren starkes, inklusives Wachstum. Eine Reihe von Defiziten sei zu beklagen: bei der Armutsbekämpfung, im Bildungsbereich, bei der Geschlechtergerechtigkeit und Chancengleichheit für Frauen, in fragilen Staaten, bei der ökologischen Nachhaltigkeit und der Anpassung an den Klimawandel sowie bei der Erfüllung der Versprechen im Entwicklungshilfe- und Handelsbereich (Weltbank 2008). Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusam-

---

<sup>1</sup> Die unter dem *Washington Consensus* zusammengefassten Politikziele wurden von John Williamson zuerst in dem von ihm herausgegebenen Sammelband *„Latin American Readjustment: How Much has Happened“* (Washington 1989) begrifflich und inhaltlich geprägt: Staatliche Finanzdisziplin zur Vermeidung von Budgetdefiziten; Prioritäten bei den öffentlichen Ausgaben zugunsten von Bereichen wie Gesundheit, Bildung, Infrastruktur; Steuerreformen; finanzielle Liberalisierung; freie Wechselkurse; Handelsliberalisierung; Förderung von ausländischen Direktinvestitionen; Privatisierung; Deregulierung und Abbau staatlicher Einflussnahme; Sicherung der Eigentumsrechte. Dieses sehr differenzierte und breite Verständnis von „Consensus“ wurde allerdings schnell verwässert wie verallgemeinert und zum Synonym für Neoliberalismus mit der Botschaft: „Liberalize as much as you can, privatize as fast as you can, and be tough in monetary and fiscal matters.“ Die Umsetzung des Washington-Konsensus durch die Weltbank erfolgte mit den Strukturanpassungsprogrammen. Die mit diesen Programmen erwarteten und erhofften Erfolge stellten sich oft nicht ein. Die Weltbank zeigte sich reformwillig: Der „Post-Washington Consensus“ enthält Elemente, die relativ neu auf der Weltbankagenda sind: Abschied von der Vorstellung, Staatsfunktionen hätten sich auf die Herstellung marktgünstiger Rahmenbedingungen zu beschränken, sowie Betonung politischer und gesellschaftlicher Dimensionen von Armut, von nationaler *Ownership* und von Verteilungsfragen.

menarbeit und Entwicklung (BMZ) bilanziert, die internationale Gemeinschaft habe ein gutes Stück Weg zurückgelegt, doch in keiner Region der Erde scheine die Erreichung aller Millenniumsziele als sicher. (BMZ 2008b, 13)

Die Ursachen für die mangelhaften Erfolge und letztlich düsteren Aussichten werden oft nur unzureichend oder gar nicht benannt. Sie liegen auch und gerade bei den Regierungen, denen ein „doppeltes Armutszeugnis“ auszustellen ist: einmal den Regierungen der Industrieländer, die bislang nicht zu substantiellen Zugeständnissen in ihrer Handels- und Finanzpolitik bereit waren; zum anderen den Regierungen vieler Entwicklungsländer, die es an adäquaten Eigenanstrengungen mangeln ließen und häufig ihre Politik nicht auf die Bekämpfung von Armut und sozialer Ungleichheit sowie die Mobilisierung einheimischer Ressourcen ausrichteten (vgl. Martens 2007, S. 5).

Zu den blinden Flecken des MDG-Ansatzes gehört die politische Dimension. Auch der von Jeffrey Sachs, dem Direktor des UN-Millennium-Projekts, Anfang 2005 vorgelegte Bericht „In die Entwicklung investieren: Ein praktischer Plan zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele“ vernachlässigt in seinen Empfehlungen die politischen Rahmenbedingungen. Er setzt – wie in seinem Buch „Das Ende der Armut“ (2005) – vor allem auf mehr Geld („die gegenwärtige öffentliche Entwicklungshilfe muss verdoppelt werden“) und den gut koordinierten und differenzierten Einsatz dieser Mittel bei der Armutsbekämpfung. Aber was nützt mehr Geld, mehr staatliche „Entwicklungshilfe“ (ODA<sup>2</sup>), wenn in den Entwicklungs- und Transformationsländern Diktatoren, Kleptokraten und korrupte Cliques herrschen, wenn die Bevölkerung nicht am Ressourcenverkauf beteiligt wird, wenn die ODA mangels funktionierender Rechts- und Verwaltungsinstitutionen nicht sinnvoll eingesetzt werden kann?

---

<sup>2</sup> Official Development Assistance/ODA (öffentliche, d.h. staatliche Entwicklungshilfe/Entwicklungszusammenarbeit), die Entwicklungsländern und -gebieten gewährt wird. Bei der ODA handelt es sich nach der Definition des Entwicklungshilfeausschusses (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) um (a) unentgeltliche oder zinsgünstige mit einem Zuschuss- bzw. Schenkungselement von mindestens 25% versehene Leistungen an Entwicklungsländer, regionale- oder multilaterale Organisationen, (b) die von öffentlichen bzw. staatlichen Stellen gewährt werden und (c) in erster Linie der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Hebung des Lebensstandards dienen. Um zur Erreichung der MDGs beizutragen, haben die Industrienationen vereinbart, bis zum Jahr 2015 ihre Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit auf 0,7% ihres Bruttonationaleinkommens zu erhöhen – einschließlich Deutschlands, das 2007 mit 0,37% im Vergleich zu anderen Ländern im Mittelfeld lag (absolut: 12,27 Mrd. US-\$, damit der zweitgrößte ‚Geber‘ – die gesamte ODA der OECD-Länder belief sich 2007 auf 103,66 Mrd. US-\$ - s. „Development Aid in 2007 tables and graphs“, in: [www.oecd.org/dataoecd/27/55/40381862.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/27/55/40381862.pdf)).

Diesen Fehler begehen erfreulicherweise weder die Europäische Union<sup>3</sup> noch das BMZ<sup>4</sup>. Die Erkenntnis, dass Willkür, Despotismus und die Diskriminierung der Frauen wichtige Hemmschuhe für Entwicklung sind, findet eine immer größere Anerkennung (Landes 2004). Die Weltbank erkannte schon 1989 an, dass Afrikas Malaise wirtschaftliche und politische Wurzeln hat (Weltbank 1989).

Zur *volonté générale mondiale* müssen auch der Wille und die Verpflichtung gehören, die Zahl der undemokratischen Regime zu reduzieren. Wer eine solche Forderung erhebt, sollte zunächst darlegen, was er unter Entwicklung und Demokratie versteht.

### **Was bedeuten Entwicklung und Demokratie?**

Auch wenn es keine allgemein gültige Definition von Entwicklung gibt, dürfte die Erkenntnis weitgehend akzeptiert sein, dass Entwicklung ein mehrdimensionaler, komplizierter, langwieriger, sozioökonomischer Prozess ist, der auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen abzielt, die Freiheit von Mangel und Furcht anstrebt, Frieden und Sicherheit garantiert und spätestens seit Rio 1992 einer nachhaltigen und menschenwürdigen Entwicklung verpflichtet ist. Langfristig gibt es eine solche Entwicklung nicht ohne Demokratie, Menschenrechte, Gleichstellung der Geschlechter und *good governance* (gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln<sup>5</sup>). Die MDGs, ihre Zielvorgaben und Indikatoren sprechen nicht vom Mangel an Menschenrechten, bürgerlichen Freiheitsrechten, Partizipation oder administrativer Transpa-

---

<sup>3</sup> Vgl. etwa Europäische Union, 2005, Abs. 5: „Das vorrangige, alles umfassende Ziel der EU-Entwicklungszusammenarbeit ist die Beseitigung der Armut im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung, wozu auch die Verfolgung der Millennium-Entwicklungsziele gehört.“ Vor allem Abs. 7: „Wir bekräftigen, dass Entwicklung ein zentrales Ziel an sich darstellt und dass zu einer nachhaltigen Entwicklung verantwortungsvolle Staatsführung [*good governance*], die Achtung der Menschenrechte sowie politische, wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte gehören.“

<sup>4</sup> Vgl. BMZ 2001, S. 2: „In der Entwicklungspolitik ist Armutsbekämpfung eine überwältigende Aufgabe, zu der Maßnahmen aus allen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung (soziale Gerechtigkeit, ökologische Verträglichkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit) sowie Maßnahmen der politischen Dimension zur Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und friedlicher Konfliktbeilegung beitragen.“

<sup>5</sup> Governance ist mehr als Government; es bedeutet Regierung und Regieren und umfasst das Steuerungs-, Regelungs- und Durchführungssystem politisch-gesellschaftlicher Einheiten einschl. der Verwaltungsebene/n. In offiziellen Dokumenten wird „*good governance*“ oft mit „guter Regierungsführung“ oder „verantwortungsvoller Staatsführung“ übersetzt; bei solchen Übersetzungen bleibt jedoch der wichtige Bereich der Verwaltung/Bürokratie unberücksichtigt. Der deutsche Übersetzungsdienst der VN in New York spricht auch von „guter Regierungs- und Verwaltungsführung“ – vgl. etwa UNDP 2005. In der Millenniumserklärung von 2000 war noch von „guter Lenkung“ die Rede.

renz und offenbaren damit ein defizitäres Verständnis von Entwicklung (vgl. Loewe 2008, 14).

Entwicklung umfasst zumindest folgende Dimensionen: Politik (Demokratie, Menschenrechte und *good governance*), Wirtschaft (Produktivitätssteigerungen, Arbeitsplätze schaffendes und Armut beseitigendes Wirtschaftswachstum, Unternehmen, die ihre gesellschaftliche Verantwortung ernst nehmen), Soziales (soziale Gerechtigkeit, soziale Grunddienste), Umwelt (ökologische Nachhaltigkeit) und Kultur (kulturbewusste Entwicklung, die kulturelle Entfaltung ermöglicht und für den Wandel offen ist). Entwicklung braucht „gute“ nationale, regionale und internationale Rahmenbedingungen.

Entwicklung bedeutet immer, etwas von dem, was an Fähigkeiten und Potenzial jedem Menschen und Volk Eigen ist, zur Entfaltung, zur Ent-Wicklung zu bringen. Insofern kommt Hilfe von außen vor allem eine Hebammenfunktion zu – auch bei der Förderung von Demokratie und *good governance*, wobei gilt: je größer die interne „Nachfrage“, desto höher die Erfolgsquote. Wenn schon der Entwicklungsprozess ein langwieriger und schwieriger Prozess ist, dann trifft dies auch auf die Demokratisierung zu. Demokratie und *good governance* lassen sich nicht mit Hauruck-Interventionen und imperialen Attitüden in fremde Länder exportieren; sie von außen behutsam und mit Augenmaß zu fördern, ist auch ein Gebot der Solidarität. Entwicklung ist also auch „ein Prozess, der es den Menschen ermöglicht, ihre Fähigkeiten zu entfalten, Selbstvertrauen zu gewinnen und ein erfülltes und menschenwürdiges Leben zu führen“ – so die Definition des unter Leitung von Julius Nyerere erstellten Berichts der „Südkommission“ von 1990 (SEF 1991, 34). Von daher gewinnt die seit einiger Zeit erhobene Forderung nach *ownership* Relevanz. *Ownership*, oft nicht vollständig mit Eigenverantwortung übersetzt, besagt in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ), dass nicht nur die Verantwortung der Partner im Entwicklungsland für die EZ-Vorhaben gestärkt und ihre Partizipation gesichert werden, sondern ihnen auch die Vorhaben „gehören“ sollen (Eigentümerschaft). Natürlich steht diese Eigentümerschaft in einem Spannungsverhältnis zu den Einwirkungen von außen – seien es die internationalen Rahmenbedingungen oder die Erwartungen der Entwicklungspolitik an die Entwicklungsländer. Der *ownership*-Vorbehalt darf jedoch „kein Feigenblatt für Barbareien“ in den Entwicklungsländern sein (Nuscheler 2004, 429).

Demokratie kennt verschiedene Ausformungen; auf eine komplexe Definition von Demokratie sei hier verzichtet.<sup>6</sup> Reduziert man sie auf das Wesent-

---

<sup>6</sup> Robert Dahl (1971) zeigte die idealtypischen verfassungsrechtlichen Grundlagen und politischen Institutionen für Demokratien und ihre Konsolidierung auf: Vereinigungsfreiheit, Meinungsfreiheit, allgemeines aktives Wahlrecht, allgemeines passives Wahlrecht für öffentliche Ämter, gewählte Vertreter, Recht politischer Führungspersonen auf Wettbewerb zur Unterstützung und zum Erlangen von Wählerstimmen, Informations- und Pressefreiheit, freie und faire Wahlen, Abhängigkeit politischer Entscheidungen von Wahlen sowie Institutionen, die politischer Entscheidungen abhängig machen von Wahlen und anderen Ausdrucksformen der Bürger. Sein

liche, dann lassen sich drei Kernelemente in einer Art Demokratie-Dreieck festhalten:

- Freie, faire und regelmäßige Wahlen mit der Möglichkeit, einen Regierungswechsel herbeizuführen (was eine freie Presse und das Recht auf Opposition voraussetzt);
- Gewaltenteilung und die Bindung der Gewalten an die verfassungsmäßige Ordnung sowie an Gesetz und Recht (*rule of law* – Herrschaft des Rechts und Rechtssicherheit);
- Achtung und Verwirklichung der unveräußerlichen Menschenrechte und der politischen, bürgerlichen Freiheiten sowie die Wahrung von Minderheitenrechten.

Schlüsselinstitution bzw. Herz der Demokratie ist das Parlament, das gemäß dem „Parlamentarischen Hexagon“ *idealiter* über folgende sechs Aufgaben und Kompetenzen verfügt: Gesetzgebung, Budgetrecht inklusive der Entscheidung über Steuern und Ausgaben, Wahlfunktion/Herrschaftsbestellung, Kontrolle der Regierung und Verwaltung, Mitwirkung an der Außenpolitik, Forum der Nation/Diskursfunktion (Holtz 2005, 22.). Dabei bewegen sich, machtpolitisch gesprochen, die Parlamente auf einem Kontinuum zwischen schwachen „Abnick“- und starken „Gestaltungs“-Legislativen, wobei sogar ein und dasselbe Parlament zu verschiedenen Themen unterschiedliche Positionen auf diesem Kontinuum einnehmen kann.

### Die „dritte Welle der Demokratisierung“

1974 galten unter den 150 Staaten der Erde ca. 40 als Demokratien. Vor allem in den vergangenen anderthalb Jahrzehnten hat es einen bemerkenswerten Siegeszug der Demokratie gegeben. Samuel Huntingtons These einer „dritten Welle der Demokratisierung“ scheint sich zu bestätigen.<sup>7</sup> So konsta-

---

Polyarchie-Konzept muss jedoch erweitert werden, so etwa um die politische Gewaltenbalance bzw. -kontrolle sowie die Rechtsstaatlichkeit und Geltung der Menschen- und Bürgerrechte oder die zivile Kontrolle des Militärs bzw. die Beseitigung militärischer Prärogativen.

Arend Lijphart (1999) unterscheidet auf dem Hintergrund von insgesamt zehn Variablen und nach der Analyse von 36 Demokratien zwei Ausformungen von Demokratie, die Mehrheitsdemokratie (wie in Großbritannien) und die Konsensdemokratie (wie in der Schweiz), wobei sich die Macht teilende Konsensdemokratie letztlich als erfolgreicher erweise.

<sup>7</sup> Samuel P. Huntington (1991) unterscheidet in seiner nicht unumstrittenen Kategorisierung und Periodisierung drei große Demokratisierungswellen politischer Systeme in der Neuzeit. Die erste Welle ging von der amerikanischen und französischen Revolution aus, verstärkte sich durch das gesamte 19. Jahrhundert hindurch, fand unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg ihren Höhepunkt, ebte dann ab und erlebte sogar eine Rückwelle. Die zweite Welle begann mit dem Sieg der Alliierten im Zweiten Weltkrieg und endete 1962. Die dritte Welle nahm 1974 ihren Ausgang in Portugal und Griechenland, erfasste Lateinamerika und kulminierte mit bzw. nach dem Fall der Berliner Mauer 1989 im Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Mittel- und Osteuropa (und ließ den Wind demokratischen Wandels auch in Afrika und Asien spüren).

tierte der UNDP-Bericht über die menschliche Entwicklung 2002, die Welt sei demokratischer als je zuvor. Doch von den 140 Ländern, die Wahlen mit konkurrierenden Parteien abgehalten hätten, seien nur 80 (mit 55% der Weltbevölkerung) wirklich demokratisch, und in 106 Ländern würden wichtige bürgerliche und politische Freiheiten nach wie vor eingeschränkt (UNDP 2002, 2).

Nach der – nicht unumstrittenen – Klassifizierung von Freedom House (2005) wurden 24% der Länder als nicht frei, 30% als teilweise frei und 46% als frei eingestuft. Laut Bertelsmann-Transformationsindex (BTI) werden 62% der Weltbevölkerung inzwischen demokratisch regiert; weltweit gibt es aber immer noch 48 autoritäre/autokratische Staaten in allen Regionen der Welt, die ein großes Beharrungsvermögen aufweisen, und vornehmlich in diesen Ländern sind *bad governance* und *bad performance* anzutreffen (Bertelsmann Stiftung 2005, 7). Offensichtlich gibt es gleichzeitig Fortschritte auf dem Wege zur Demokratie und Rückschritte in Richtung auf autokratische Herrschaftsverhältnisse; viele Staaten folgen keinem linearen Weg zur Demokratie, sondern pendeln zwischen Autoritarismus und Demokratie bzw. verharren als Hybridregime in einer Zwischenposition, weswegen sie auch als semi-autoritär oder semi-demokratisch bezeichnet werden (Lambach/Debiel 2008, 247f.).

Heute lassen sich etwa drei Fünftel der über 190 Staaten mit dem Etikett „demokratisch“ versehen. Zwei Fünftel aller Staaten zählen immer noch zu den undemokratisch regierten Ländern. Was die Demokratien angeht, so gehört eine beträchtliche Anzahl unter ihnen zur Kategorie der defekten, partiellen, ungefestigten, illiberalen Demokratien, weil in ihnen individuelle Rechte und Freiheiten nicht gesichert sind, die Unabhängigkeit der Gerichte nicht gegeben ist, Rechtsstaatlichkeit nur auf dem Papier steht und Parlamente weitgehend entmachtet sind.

In der Globalisierung kann man nicht nur einen welthistorischen Megatrend erkennen, der sehr viele Wirtschafts- und Lebensbereiche umfasst, sondern auch ein globales Zivilisationsprojekt, das zur Zivilisierung und Demokratisierung unseres Globus beizutragen vermag; denn neben der Marktwirtschaft wurde auch die Demokratie zu einem universell anerkannten Ordnungskonzept. Allerdings sind auch kritische Stimmen vernehmbar, die in der „ungezügelter Globalisierung“ eine Gefahr für die politische Stabilität und eine systemische Gefährdung von Demokratie erkennen (Ralf Dahrendorf<sup>8</sup>) und gar ein autoritäres Jahrhundert vorhersehen – als Folge einer „schleichen-

---

<sup>8</sup> zit. bei Debiel/Messner/Nuscheler 2006, S. 19.

den Erosion der Demokratie“, falls Wissenschaft und Praxis nicht eine große Anstrengung unternähmen (Kaiser 1998).

### **Demokratie in der Millenniumserklärung, aber nicht in den MDGs**

Drei Hypothesen seien im Folgenden untermauert:

1. Armut umfasst verschiedene Dimensionen von Mangel: an Einkommen und Nahrung, aber auch an Einfluss und Wahlmöglichkeiten.
2. Demokratie, Menschenrechte und *good governance* sind Werte an sich.
3. Demokratie, Menschenrechte und *good governance* sind für die Realisierung der MDGs von großer Bedeutung.

Gemäß MDG 1 und den beiden ersten Zielvorgaben (s. Tabelle 1) sollen die extreme Armut und der Hunger beseitigt und der Anteil jener Menschen, deren Einkommen weniger als 1 US-\$ pro Tag beträgt und die hungern, bis 2015 halbiert werden. Aber Armut ist mehrdimensional und bezieht sich keineswegs nur auf das Einkommen und eine unzureichende Ernährung; sie schließt Machtlosigkeit, Ausgrenzung, Unsicherheit und Aussichtslosigkeit mit ein. Der Mensch lebt nicht von Brot, Reis oder Kassava allein – er will ebenso frei sein von Furcht und Unterdrückung und die Freiheit zur Mitwirkung an der *res publica* haben. Ein wichtiges Element der Armutsbekämpfung besteht in der Unterstützung der Selbstorganisation der Armen; denn der Aufbau von Gegenmacht von unten trägt mit dazu bei, nach oben Druck zu erzeugen, damit die Regierungen und Parlamente das tun, wofür sie da sind, nämlich nachhaltige und menschenwürdige Politik zu machen.

Deshalb ist es enttäuschend, dass bei den acht MDGs und den daraus abgeleiteten 18 Zielvorgaben und 48 Indikatoren weitgehend auf (demokratie-)politische Forderungen verzichtet wird. Offensichtlich war dies auch politisch so gewollt und der diplomatischen Rücksichtnahme geschuldet. Bei lediglich einem Ziel ist eine relevante Forderung auszumachen: MDG 3 spricht von der Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Stärkung von Macht und Einfluss der Frauen. Den Begriff Demokratie sucht man vergeblich.

Dies ist umso unverständlicher, als die Millenniumserklärung ein klares Bekenntnis zur Demokratie ablegt. Mit ihrem Bekenntnis zum Recht von Männern und Frauen auf ein Leben in Würde und Freiheit, zu Demokratie und demokratischer Staatsführung, zu den verschiedenen Arten von Menschenrechten und Grundfreiheiten sowie zu *good governance* und zur Förderung junger Demokratien bietet sie den demokratischen Unterbau für die MDGs (Vereinte Nationen 2000, Abs. 24 und 25).

Auf dem Millennium+5-Gipfel (Weltgipfel 2005) bekräftigten die 154 Staats- und Regierungschefs die Millenniumserklärung von 2000 und erklärten explizit, eine friedlichere,

wohlhabendere und demokratischere Welt schaffen zu wollen. Zudem erkannten sie an, dass gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln, stabile demokratische Institutionen, eine solide Wirtschaftspolitik wie auch die Herrschaft des Rechts auf nationaler und internationaler Ebene die Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung, dauerhaftes Wirtschaftswachstum, Armutsbeseitigung und die Schaffung von Arbeitsplätzen bildeten. (Vereinte Nationen 2005, Abs. 11 und 16).

Die Millenniumserklärung und das Weltgipfel-Dokument sind eine wichtige, wenn auch nicht die alleinige Grundlage für die Forderung an staatliche und nichtstaatliche, nationale und internationale Akteure, alles ihnen Mögliche zu tun, um zur „Halbierung“ der Zahl schlecht regierter, undemokratischer Länder bis zum Jahre 2015 beizutragen.<sup>9</sup>

### **Demokratie, Menschenrechte und *good governance* als Voraussetzung und Ziel für die Realisierung der MDGs**

Die Demokratie ist weltweit als politischer Ordnungsrahmen anerkannt. In der 1997 angenommenen Allgemeinen Demokratie-Erklärung der Inter-Parlamentarischen Union (IPU) wird die Demokratie als Ideal, als Regierungsform und als ein universell anerkanntes Konzept bezeichnet, das auf gemeinsamen Werten beruht (IPU 1998, IIIff).

Demokratien geben auch den Stimmen der Armen Gewicht. Für den indischen Wirtschaftsnobelpreisträger Amartya Sen (1999) schließt die Demokratie – ein universeller Wert – mehrere „Tugenden“ ein:

- Die instrumentelle Bedeutung politischer Anreize, die die Regierung und die Politik zu Verantwortung und Rechenschaftspflichtigkeit anhält und auf Grund von Wahlen und freien Medien Hungersnöte vermeiden hilft.
- Die intrinsische Bedeutung von politischer Partizipation und von Freiheit für das menschliche Leben und Wohlergehen.
- Die konstruktive Rolle der Demokratie bei der Ausformung von Werten und dem Verstehen, dass es Bedürfnisse, Rechte und Pflichten gibt.

Während früher gefragt wurde – so Sen –, ob ein Land tauglich für die Demokratie sei („*fit for democracy*“), gehe es heute darum, ein Land durch die Demokratie fit zu machen („*fit through democracy*“). Zwischen Demokratie und Entwicklung besteht kein automatischer Zusammenhang.<sup>10</sup> Auf der einen Seite fördert Demokratie Entwicklung, auf der

<sup>9</sup> Von „Halbierung“ wird hier in Analogie zur Halbierung von Armut und Hunger gesprochen.

<sup>10</sup> So fand Anne Herm in der von mir betreuten Magisterarbeit über „Erfolgskriterien und Hemmnisse für Entwicklung“ (Universität Bonn, Mai 2005) nach Sichtung von 57 empirischen Forschungsarbeiten über den Zusammenhang zwischen Demokratie und Entwicklung heraus: Knapp die Hälfte sieht einen eher positiven Zusammenhang, mehr als ein Viertel einen eher negativen und rd. ein Viertel keinen Zusammenhang bzw. einen „gemischten“. Doucouliagos/Ulubaşoğlu (2008) schlussfolgern auf der Grundlage von 84 wissenschaftlichen Studien zum Verhältnis von Demokratie und Wirtschaftswachstum: Der direkte „Impact“ von politischer Demo-

anderen Seite ist das bloße Vorhandensein von demokratischen Strukturen noch kein Garant für Fortschritt. Erst durch die zusätzliche Bildung von rechenschaftspflichtigen, funktionierenden Institutionen, die ihr Handeln nach dem Prinzip des guten Regierungs- und Verwaltungshandelns ausrichten, kann Demokratie zu einem Erfolgskriterium für Entwicklung werden. Freie Wahlen allein führen nicht automatisch zu mehr Entwicklung und Sicherheit; sie können in gespaltenen Gesellschaften Nationalismus, ethnische Konflikte und sogar gewalttätige Konflikte schüren. Dennoch: „Wenn Politik und politische Institutionen die menschliche Entwicklung fördern und die Freiheit und Würde aller Menschen sichern soll, muss die Demokratie ausgeweitet und vertieft werden.“ (UNDP 2002, 2).

Auch viele Nichtregierungsorganisationen setzen sich verstärkt mit den politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Entwicklung auseinander, weil sie erkennen, dass „die Reichweite von Einzelprojekten und Programmen – so wichtig diese sind – begrenzt ist und ihre Wirkung oft durch schlechte Regierungsführung, Korruption, Kriege und Konflikte, externe wirtschaftliche Schocks oder die internationale Politik beeinträchtigt oder konterkariert wird“ (Hermle 2006, 39).

Diese Erfahrung stützt die These des Bertelsmann Transformation Indexes: Die erfolgreiche Bekämpfung der Armut sowie ein umfassender und zukunftsfester Wandel zu Demokratie und Marktwirtschaft können nur mit strategisch denkenden und eigenverantwortlichen Reformern, Akteuren und „Antreibern“ (*agents, drivers of change*) bei den Regierenden, den übrigen Eliten und der Zivilgesellschaft gelingen. Dabei dürfen die Besonderheiten von Gesellschaften, die durch informelle Strukturen geprägt sind, nicht außer Acht gelassen werden. Menschenrechte sind dem Menschen und seinem Handeln inne wohnende Werte. Sie machen die Essenz dessen aus, was Entwicklung eigentlich ist. Sie sind die Kompassnadel für Entwicklung – und im Übrigen auch für eine humane Globalisierung. Wer Menschenrechte unterdrückt, behindert Entwicklung. Dabei ist von drei Generationen / Kategorien von Menschenrechten auszugehen: den politisch-bürgerlichen Freiheitsrechten; den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten; den „neuen“ Rechten, wie dem Recht auf Entwicklung oder dem Recht auf eine gesunde Umwelt. Die Bundesregierung bekennt sich seit einigen Jahren zu einer menschenrechtsbasierten Entwicklungspolitik.<sup>11</sup>

---

kratie auf das Wirtschaftswachstum in einzelnen Ländern liegt bei etwa null (mit regionalen Variationen – in Lateinamerika eher größer, in Asien eher niedriger); aber Demokratie hat einen positiven Einfluss auf die Bildung von Humankapital und den Grad ökonomischer Freiheit wie auch politischer Stabilität, und die Empirie bestätigt eine hohe Korrelation zwischen institutionellen Faktoren – wie wirtschaftlicher Freiheit, *governance*, privaten Eigentumsrechten – und politischer Demokratie.

<sup>11</sup> Vgl. BMZ 2008a, S. 3f.: „Durch die Fortschreibung des Entwicklungspolitischen Aktionsplans für Menschenrechte für 2008 – 2010 knüpfen wir an den ersten Entwicklungspolitischen Aktionsplan 2004 – 2007 und die damit eingegangene Selbstverpflichtung zur systematischen Verankerung des Menschenrechtsansatzes in der

Was *good governance* betrifft, so spiegelt sich dabei eine Erfahrung wider, die seit Ende der 1980er Jahre die internationale Zusammenarbeit in wachsendem Maße prägt: Fortschritte auf dem Wege zu einer nachhaltigen und menschenwürdigen Entwicklung sind nicht nur eine Frage wirtschaftlicher Erfolge. Auch „schwache“ Regierungen, willkürliche Rechts- und Justizsysteme, schlecht funktionierende Verwaltungen und Korruption sind Ursachen für Armut und *maldevelopment*.

Das Ende des Kalten Krieges öffnete den Raum für eine breite internationale Diskussion über die Bedeutung von politischen Rahmenbedingungen und effizienten Staats- und Verwaltungsstrukturen. Seitdem setzte sich die Erkenntnis durch, dass entwicklungspolitische Zusammenarbeit nur bei guten politischen Rahmenbedingungen in den Partnerländern langfristig positive Wirkungen zeitigen kann.

Das für mehr als hundert Staaten völkerrechtlich verbindliche, 2003 in Kraft gesetzte Partnerschaftsabkommen von Cotonou zwischen den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten sowie den Mitgliedstaaten der EU hat *good governance* als fundamentales Element der Kooperation verankert, wobei darunter die „verantwortungsvolle Staatsführung, die transparente und verantwortungsbewusste Verwaltung der menschlichen, natürlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen und ihr Einsatz für eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung“ verstanden wird (BMZ 2002, 28).

Auf der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey im März 2002 wurde ein Richtungweisender Rahmen für eine globale Entwicklungspartnerschaft mit dem Ziel festgelegt, die Armut zu bekämpfen, dauerhaftes Wirtschaftswachstum zu erzielen und nachhaltige Entwicklung zu fördern. Die Partnerschaft zwischen reichen und armen Ländern soll auf guter Regierungs- und Verwaltungsführung, erweitertem Handel, Entwicklungszusammenarbeit sowie Schuldenerleichterung aufbauen. Der in Monterrey erzielte Konsens bezeichnet explizit *good governance* durch Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung, Achtung der Menschenrechte, Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess, eine marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftspolitik und makroökonomische Stabilität als Kernelement entwicklungsförderlicher Rahmenbedingungen, zu denen auch die allge-

---

deutschen Entwicklungspolitik an. (...) Deutschland hat mit der Umsetzung des Aktionsplans eine internationale Vorreiterrolle eingenommen und seinen Einfluss für die Umsetzung menschenrechtlicher Standards und Prinzipien in der multilateralen Zusammenarbeit geltend gemacht. (...) Im Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung wurde mit aktiver deutscher Unterstützung das Positionspapier zu Menschenrechten und Entwicklung erarbeitet und im Februar 2007 angenommen. Darin verpflichten sich erstmals alle Mitgliedstaaten des DAC zu einer systematischen Verankerung und Stärkung der Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit.“

meine Verpflichtung auf eine gerechte und demokratische Gesellschaft gehört (Vereinte Nationen 2002).

*Good governance* ist inzwischen zu einem wichtigen Förderkriterium für die EZ geworden. In Deutschland kommt dies zusammen mit dem Bekenntnis zu Demokratie und Menschenrechten in den 1991 formulierten fünf Kriterien für die EZ zum Ausdruck: Beachtung der Menschenrechte, Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit, marktwirtschaftlich orientierte und sozialorientierte Wirtschaftsordnung, Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns (BMZ 1995, 48). Im Jahre 2006 wurde die Kriterienliste wegen neuerer Politikerfordernisse überarbeitet – insbesondere in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Parlamente, Frauenförderung, *good governance*, ökologische Nachhaltigkeit, regionale Kooperation, Krisenprävention sowie Millenniumsziele; allerdings tauchen Hinweise auf eine marktfreundliche Wirtschaftsordnung nicht mehr explizit auf. Die seit 2007 vom BMZ als wichtiges Planungs- und Steuerungsinstrument angewendeten Hauptkriterien zur Bewertung der Entwicklungsorientierung von Partnerregierungen lauten: Armutorientierte und nachhaltige Politikgestaltung; Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte; Demokratie und Rechtsstaatlichkeit; Leistungsfähigkeit und Transparenz des Staates; kooperatives Verhalten in der Staatengemeinschaft. (Klemp 2007)

*Good governance* ist sowohl Voraussetzung als auch eigenständiges Ziel von Entwicklung. Für das BMZ (2006, 1f.) geht es dabei „um einen Staat, der sich an der Gewährleistung der Menschenrechte sowie an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit orientiert, der transparent und leistungsfähig arbeitet, eine nachhaltige, armutsorientierte Sozial- und Wirtschaftspolitik verfolgt und sich in der internationalen Staatengemeinschaft kooperativ verhält. (...) In der Realität können nur wenige Länder durchgängig in die Kategorien ‚Bad‘ oder ‚Good‘ Governance eingeordnet werden. In den meisten Ländern findet man eine Vielzahl von abgestuften Situationen und z.T. widersprüchlichen Entwicklungen vor. Regierung und öffentliche Verwaltung sind keine monolithischen Blöcke.“

Die Bundesregierung betrachtet Frieden und Sicherheit, Demokratie, gute Regierungsführung und die Verwirklichung der Menschenrechte als Voraussetzungen für die Erreichung der MDGs in einem Land (vgl. Ministerin Wieczorek-Zeul 2007 und BMZ 2008b). Und der Deutsche Bundestag vertritt in seiner EntschlieÙung „Auf dem Weg zur Erreichung der Millennium Development Goals“ vom 30. September 2004 die Auffassung, die MDGs seien nur realisierbar, wenn alle Kapitel der Millenniumserklärung hinreichend beachtet und die auf der Grundlage von Konventionen bestehenden Verpflichtungen umgesetzt würden. Die EU hält in ihrem entwicklungspolitischen Europäischen Konsens vom Herbst 2005 fest, ein besonderer

Vorrang gelte den Menschenrechten und der Demokratisierung, der Unterstützung für notwendige Reformen zur Verhütung und Bekämpfung der Korruption, der Unterstützung der Dezentralisierung sowie der Stärkung der Rolle der Parlamente.

Um diese Stärkung bemühen sich vor allem auch die deutschen politischen Stiftungen. Zu ihr gehören:<sup>12</sup>

- (Mehrparteien-)Parlamente und ihre Gremien mit ihren verschiedenen Funktionen aufzuwerten (vgl. das „Parlamentarische Hexagon“);
- Abgeordnete zu qualifizieren (*capacity building*) und so zur Professionalisierung ihrer Arbeit beizutragen;
- die Gemeinwohlorientierung parlamentarischen Handelns zu betonen, zum Beispiel durch entsprechende Verhaltenskodizes;
- die Rechenschaftspflicht und Transparenz parlamentarischer Verfahren zu fördern, um das Vertrauen der Bevölkerung in die Arbeit des Parlaments zu entwickeln;
- die Gesetzgebung und das politische Handeln an das Leitbild einer nachhaltigen und menschenwürdigen Entwicklung zu binden, an rechtsstaatliche international anerkannte Grundsätze sowie internationale und regionale Menschenrechtsabkommen;
- zur Kooperation nationaler Parlamente untereinander wie im Rahmen der IPU anzuhalten;
- parlamentarische Netzwerke zu fördern, etwa das Parlamentarische Netzwerk der UN-Konvention zur Bekämpfung der Wüstenbildung.

Zivilgesellschaftliche Organisationen sollten Parlamente und andere Akteure in Staat und Wirtschaft in Koalitionen für *good governance* ergänzen, aber nicht ersetzen.

### **Plädoyer für eine Ergänzung des MDG-Zielkatalogs**

Die bisherigen Ausführungen stellen eine bemerkenswerte Korrelation her: Die Halbierung undemokratischer, schlecht regierter Staaten mit einem hohen Grad der Korruption könnte die von den MDGs angestrebte Halbierung der Armut eher bewirken als eine Verdoppelung oder gar Verdreifachung der ODA. Deshalb sollten die acht MDGs um ein neuntes MDG, ergänzt werden: „Diktaturen überwinden“. Damit würden die Vereinten Nationen der politischen Orientierung des Entwicklungsparadigmas einer nachhaltigen und menschenwürdigen Entwicklung, der Millenniumserklärung und dem Weltgip-

---

<sup>12</sup> S. auch die Anhörung des Bundestags-Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ) zum Thema „Regierungsführung als Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit“ am 28.6.06.

fel 2005 folgen, der nicht nur die Demokratie als universellen Wert bekräftigte, sondern auch die Gründung eines neuen UN-Demokratiefonds guthieß.<sup>13</sup>

Auch wenn angesichts des Widerstandes der Diktaturen und Autokratien die Realisierung dieser Forderung innerhalb der UN-Gremien „ziemlich unwahrscheinlich“<sup>14</sup> ist, entfaltet die hinter dieser Forderung stehende Erkenntnis Wirkkraft, wie dies bspw. die *good governance*-Forderungen und die Demokratie- und Menschenrechtsklausel des Cotonou-Abkommens oder die menschenrechtsbasierte Entwicklungspolitik der Bundesregierung belegen. Und immerhin hat die Generalversammlung im November 2007 einen „Internationalen Tag der Demokratie“ beschlossen, der jeweils am 15. September<sup>15</sup> zu begehen ist: Alle Mitgliedstaaten, Organisationen des UN-Systems, die regionalen und intergouvernementale Organisationen, Nichtregierungsorganisation und auch Einzelpersonen sind aufgerufen, jedes Jahr diesen Tag in einer geeigneten Weise zu begehen und zur öffentlichen Bewusstseinsmobilisierung für die Demokratie beizutragen. (Vereinte Nationen 2007b, Abs. 6 und 7)

Tabelle 2		
<b>Neues Millennium-Entwicklungsziel: Diktaturen überwinden</b>		
<b>ein neues Ziel</b>	<b>zwei Zielvorgaben</b>	<b>sechs Indikatoren</b>
Diktaturen überwinden und Demokratien stärken	1. Bis 2015 die Zahl der undemokratischen, menschenrechtsverletzenden Regime halbieren  2. Die Grundsätze einer nachhaltigen und menschenwürdigen Entwicklung in einzelstaatliche Politiken und Programme umsetzen	1. Zahl der Länder, die als unfrei gelten 2. Parlamente mit echten Befugnissen und einer Frauenquote von 30% 3. Zeichnung und Ratifikation internationaler Menschenrechtsabkommen 4. Politische Gestaltungsleistung auf dem Weg zur Demokratie 5. Korruption 6. ODA-Quote für Demokratie und <i>good governance</i> fördernde, Parlamente stärkende und menschenrechtsorientierte Programme

Zwei Zielvorgaben sind diesem neuen Oberziel beizugeben (vgl. Tabelle 2): 1) Bis 2015 ist die Zahl der undemokratischen, menschenrechtsverletzenden Regime zu halbieren; 2) die Grundsätze einer nachhaltigen und menschenwürdigen Entwicklung sind in einzelstaatliche Politiken und Programme

<sup>13</sup> Für diesen Fonds haben 35 Länder rd. 96 Mio. US-\$ für Projekte der Demokratieförderung zur Verfügung gestellt (Stand: bis Mitte 2008). Die Nachfrage ist groß; alleine aufgrund der zweiten im November 2007 gestarteten Projektrunde gingen 1.873 Anträge ein, von denen zunächst 86 Projekte gebilligt wurden (s. [www.un.org/democracyfund](http://www.un.org/democracyfund)).

<sup>14</sup> So die Vermutung von Nuscheler/Roth 2006, 26.

<sup>15</sup> Das Datum war gewählt worden, um der Annahme der Allgemeinen Demokratie-Erklärung durch die IPU (s. IPU 1997) im September 1997 zu gedenken.

umzusetzen (sie umfassen die Verpflichtung auf Demokratie, Menschenrechte und *good governance*).

Sechs Indikatoren sollen der Erreichung der beiden Zielvorgaben und der Fortschrittsüberwachung dienen:

1. Die Zahl der Länder, die als unfrei gelten (freie Wahlen, konstitutioneller Liberalismus, Gewaltenteilung, *good governance*). Dies lässt sich an Hand mehrerer Indizes überprüfen: Der Freedom House-Index teilt die Länder der Welt bei der Bewertung der politischen und bürgerlichen Freiheiten in frei, teilweise frei und unfrei ein ([www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)); das „*Polity 4 Project*“ der Universität von Maryland misst die Qualität der politischen Regime, und zwar von voll-institutionalisierten Autokratien über Mischsysteme bis zu voll-institutionalisierten Demokratien ([www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm](http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm)); seit Juni 2007 gibt die Weltbank die neuen „*Worldwide Governance Indicators*“ (WGI) heraus - aus den verschiedenen Governance-Indikatoren lassen sich Schlüsse auf die Regierungsfähigkeit von mehr als zweihundert Staaten und Territorien ziehen (<http://worldbank.org/governance/wgi/index.asp>).
2. Parlamente mit echten Befugnissen gemäß dem „Parlamentarischen Hexagon“ und einer Frauenquote von 30% in *allen* Parlamenten<sup>16</sup> – von der lokalen bis zur kontinentalen Ebene.<sup>17</sup> Die Interparlamentarische Union ([www.ipu.org](http://www.ipu.org)) liefert Daten sowohl über Rolle und Struktur von 189 nationalen Parlamenten ([www.ipu.org/parlinee/parlinesearch.asp](http://www.ipu.org/parlinee/parlinesearch.asp)) als auch über Frauenquoten. Mitte Juni 2008 nahmen Frauen weltweit 18,2% aller Parlamentssitze ein ([www.ipu.org/wmn-e/world.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm)). Hinsichtlich der „echten Befugnisse“ von Parlamenten fehlt jedoch bislang eine „indexierte“ globale Aufbereitung der Daten.
3. Zeichnung und Ratifikation der relevanten internationalen Menschenrechtsabkommen. Das mit Unterstützung der Ford Foundation gegründete entsprechende Internet-Portal ([www.bayefsky.com](http://www.bayefsky.com)) ist dazu eine wertvolle Informationsquelle.
4. Die politische Transformations- und Gestaltungsleistung auf dem Weg zur (marktwirtschaftlichen) Demokratie. Sie wird in dem alle zwei Jahre erscheinenden Bertelsmann Transformation Index (BTI) für 125 Entwicklungs- und Transformationsländer am

<sup>16</sup> Das Panafrikanische Parlament hat für alle Mitgliedstaaten Maßnahmen gefordert, die sicherstellen, dass mindestens 30% aller gewählten Positionen Frauen zukommen.

<sup>17</sup> Insofern wird der alte dem MDG 3 zugeordnete Indikator 12 (Anteil der Frauen in nationalen Parlamenten) erweitert. Vgl. auch Afghan Government, 2006: Millennium Development Goals. Islamic Republic of Afghanistan Country Report 2005. Vision 2020, in: [www.ands.gov.af/src/src/MDGs\\_Reps/MDGR%202005.pdf](http://www.ands.gov.af/src/src/MDGs_Reps/MDGR%202005.pdf) – Zugriff: 24.0.8.08), S. 21, wo mitgeteilt wird, dass im nationalen Parlament mindestens 25% aller Sitze Frauen einnehmen müssen, und S. 37, wo der afghanische MEZ-Bericht die Ausdehnung auf alle Parlamentsebenen fordert.

besten dokumentiert ([www.bertelsmann-transformation-index.de](http://www.bertelsmann-transformation-index.de)). Sie würde auch dadurch unterstrichen und glaubwürdiger, wenn – auf Afrika bezogen – möglichst alle Länder den NEPAD-*African Peer Review Mechanism* akzeptierten ([www.nepad.org/aprm](http://www.nepad.org/aprm)).

5. Korruption. Der wichtigste Index, der Korruptionswahrnehmungsindex, wird von *Transparency International* jährlich neu erstellt ([www.transparency.org](http://www.transparency.org)).
6. Die ODA-Quote<sup>18</sup> für Demokratie und *good governance* fördernde, die Parlamente stärkende und menschenrechtsorientierte Programme. Daten bietet die vom Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung neu eingeführte Kennung „*participatory development/good governance*“ bzw. in den ODA-Statistiken der Verwendungszweck „Unterstützung für Staat und Zivilgesellschaft“ ([www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)).

### Schlussfolgerungen

Schlussfolgerungen und Orientierungen für das politische Handeln sind:

- Diktaturen sind nicht akzeptabel, weil sie grundlegenden menschlichen Werten widersprechen.
- Langfristig gibt es keine nachhaltige und menschenwürdige Entwicklung ohne demokratische Freiheiten und ohne Respektierung, Schutz und Förderung der Menschenrechte.
- Vornehmste Aufgabe der Entwicklungspolitik ist es, zu einer demokratieorientierten und menschenrechtsbasierten Entwicklung beizutragen.
- Die dauerhafte Erreichung der meisten MDGs wird durch diktatorisch regierte Staaten, durch *bad governance* und Missachtung der Freiheitsrechte der Menschen behindert, wenn nicht sogar verhindert.
- Beiträge zur Erreichung der MDGs müssen mit der Förderung von Demokratie, Menschenrechten und *good governance* verbunden werden. Dabei lehrt die Erfahrung, dass beim Verfolgen dieser Ziele Erfolge nicht kurzfristig zu erreichen sind, Rückschritte immer wieder vorkommen und bei der Kooperation mit Regierungen oft Kompromisse eingegangen werden müssen, weil deren Reformorientierung nicht realistisch eingeschätzt werden kann (vgl. Messner/Scholz 2005, 36).
- Bei konfligierenden Interessen (etwa Verfolgung eigener wirtschaftlicher Interessen oder Transfers umweltfreundlicher Technologien in das kommunistische China) muss gegenüber Diktatoren und *bad performers* dennoch eine klare Sprache gesprochen und

---

<sup>18</sup> Anteil der öffentlichen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (ODA) am Bruttonationaleinkommen.

gegebenenfalls auch zu Sanktionen gegriffen werden. Dazu kann sogar der Stopp der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit gehören; die Unterstützung für Not leidende Bevölkerungen, von Reformkräften oder Organisationen der Zivilgesellschaft sollte gleichwohl aufrechterhalten werden.

## Literatur<sup>19</sup>

- Bertelsmann Stiftung (Hg.), 2005: Bertelsmann Transformation Index 2006. Politische Gestaltung im internationalen Vergleich. Gütersloh ([www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/BTI\\_2006\\_Broschuere\\_D\\_gesamt.pdf](http://www.bertelsmann-transformation-index.de/fileadmin/pdf/BTI_2006_Broschuere_D_gesamt.pdf)).
- BMZ (Hg.), 1995: Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/3342, 14.12.95.
- BMZ (Hg.), 2001: Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut. Bonn.
- BMZ (Hg.), 2002: Das Abkommen von Cotonou – Neue Wege in der AKP-EG-Partnerschaft (Materialien, Nichtregierungsorganisationen. 118). Bonn.
- BMZ, 2006: Schriftliche Stellungnahme des BMZ zur AwZ-Anhörung zum Thema „Regierungsführung als Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit“ am 28.6.06, Bundestags-Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Drs. 16 (19) 77.
- BMZ (Hg.), 2008a: Entwicklungspolitischer Aktionsplan für Menschenrechte 2008-2010 (BMZ Konzepte 155), Berlin/Bonn
- BMZ (Hg.), 2008b: Auf dem Weg in die Eine Welt. Weißbuch zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung (13. Entwicklungspolitischer Bericht), Berlin.
- Dahl, Robert, 1971: Polyarchie. Participation and Opposition, New Haven/London.
- Debiel, Tobias/Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hg.), 2006: Globale Trends 2007, Frankfurt a.M.
- Doucouliafos, Hristos/Mehmet Ali Ulubaşoğlu, 2008: Democracy and Economic Growth: A Meta Analysis, in: American Journal of Political Science 52 (1/2008), S. 61-83.
- Europäische Union, 2005: Der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik (Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union), Brüssel  
(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0019:DE:PDF>).

---

<sup>19</sup> Letzter Zugriff bei allen in diesem Beitrag aufgeführten Internetadressen: 24.8.2008.

- Freedom House, 2005: Freedom in the World 2006. Selected Data from Freedom House's Annual Global Survey of Political Rights and Civil Liberties, in: [www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15&year=2005](http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15&year=2005).
- Hermle, Reinhard, 2006: Die Rolle der NRO bei der Armutsbekämpfung, in: *Kommunikation Global/Communicate Worldwide*, hg. v. Inter Press Service Europe, Jg.7/74, S. 38-39.
- Holtz, Uwe, 2005: Important Outcomes of the Previous Five Round Tables of Members of Parliament on the United Nations Convention to Combat Desertification, Bonn (<http://unccd.int/cop/cop7/docs/report5parl-eng.pdf>)
- Holtz, Uwe, 2006: Editorial, in: *Kommunikation Global/Communicate Worldwide*, hg. v. Inter Press Service Europe, Jg.7/74, S. 4-5.
- Huntington, Samuel P., 1991: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman.
- IPU/Interparlamentarische Union (Hg.), 1998: *Democracy: Its Principles and Achievement*. Genf (s. auch [www.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm](http://www.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm)).
- Kaiser, Karl, 1998: Globalisierung als Problem der Demokratie, in: *International Politik* 4/1998, S. 3-11.
- Klemp, Ludgera, 2007: Neue Akzente: Das BMZ hat seinen Kriterienkatalog überarbeitet, in: *E+Z* 48 (6/2007), 250-252.
- Landes, David, 2004: *Wohlstand und Armut der Nationen. Warum die einen reich und die anderen arm sind*, 2. Aufl. Berlin.
- Lambach, Daniel/Tobias Debiel, 2008: Instabiler Autoritarismus: Krisenländer und Krisenregionen, in: *Friedensgutachten 2008*, hg. v. Andreas Heinemann-Grüder u.a., Berlin, S. 246-257.
- Lijphart, Arend, 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London
- Loewe, Markus, 2008: *The Millennium Development Goals: chances and risks* (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik – Discussion Paper 6/2008), Bonn.
- Martens, Jens, 2007: *Armutszeugnis. Die Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen. Halbzeitbilanz - Defizite – Perspektiven* (hg. v. GPF Europe und terre des hommes), Bonn.
- Messner, Dirk/Imme Scholz (Hg.), 2005: *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*. Baden-Baden
- Nuscheler, Franz, 2005: *Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, 5., völlig neu bearb. Aufl., Bonn.
- Nuscheler, Franz/Michèle Roth (Hg.), 2006: *Die Millennium-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg?*, Bonn.
- Sachs, Jeffrey D., 2005: *Das Ende der Armut. Ein ökonomisches Programm für eine gerechtere Welt*. München.

- Sachs, Jeffrey D., 2005: Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals (UN Millennium Project). London/Sterling, Va.
- SEF (Stiftung Entwicklung und Frieden) (Hg.), 1991: Die Herausforderung des Südens. Bericht der Südkommission. Bonn.
- Sen, Amartya, 1999: Democracy as a Universal Value, in: Journal of Democracy 10.3 (1999), S. 3-17.
- UNDP, 2002: Bericht über die menschliche Entwicklung. Stärkung der Demokratie in einer fragmentierten Welt. Bonn.
- UNDP (Hg.), 2005: VN-Millenniums-Projekt 2005. In die Entwicklung investieren. Ein praktischer Plan zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele. Überblick. New York.
- Vereinte Nationen - Generalversammlung, 2000: Millenniums-Erklärung, Resolution 55/2, 8. September, New York ([www.unric.org/html/german/mdg/millenniumerklaerung.pdf](http://www.unric.org/html/german/mdg/millenniumerklaerung.pdf)).
- Vereinte Nationen - Generalversammlung, 2001: Kompass für die Umsetzung der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen. Bericht des Generalsekretärs, 6. September, New York A/56/326 ([www.un.org/depts/german/gsonst/roadmap01.pdf](http://www.un.org/depts/german/gsonst/roadmap01.pdf)).
- Vereinte Nationen, 2002: Bericht der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung. Monterrey (Mexiko), 18.-22. März 2002, A/CONF. 198/11 ([www.un.org/depts/german/conf/ac198-11.pdf](http://www.un.org/depts/german/conf/ac198-11.pdf), 21.7.06).
- Vereinte Nationen – Generalversammlung, 2005: 2005 World Summit Outcome, Resolution A/Res/60/1, 24. Oktober.
- Vereinte Nationen, 2007a: Millenniums-Entwicklungsziele. Bericht 2007, New York.
- Vereinte Nationen – Generalversammlung, 2007b: Support by the United Nations system of the efforts off Governments to promote and consolidate new or restored democracies, Resolution A/Res/62,7, 8. November, New York ([www.ipu.org/idd-e/a-62-296.pdf](http://www.ipu.org/idd-e/a-62-296.pdf)).
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie, 2007: Welt bewegen. Erfahrungen und Begegnungen. Berlin.
- Weltbank, 1989: Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. Washington D.C.
- Weltbank, 2008: Global Monitoring Report 2008. Millennium Development Goals, Washington D.C.