

2 Der theoretische Rahmen: Demokratie, Transition und Parteieninstitutionalisierung

Nach Sichtung der Sekundärliteratur aus den relevanten Forschungsfeldern wurde für die vorliegende Untersuchung ein theoretischer Zugang gewählt, der sich Elementen aus der Demokratietheorie, der Transitionsforschung sowie der Parteienforschung bedient.

Auch wenn im weiteren Verlauf der Arbeit die Forschungsperspektive auf der Parteienförderung der parteinahen Stiftungen FES und KAS liegt, ist es zum einen unabdingbar, vorab zu erörtern, auf welchem Verständnis von Demokratie diese Analyse basiert und auf welchem Demokratieverständnis die Stiftungen selber ihre Parteienförderung begründen. Zum anderen muss genauer geklärt werden, welche Rolle und welche Funktionen politischen Parteien im Demokratisierungsprozess zugeordnet werden können.

2.1 Demokratietheoretische Grundlagen

Die Bandbreite der Demokratiekonzepte reicht von einem minimalistischen, auf Verfahrensweisen und politische Partizipation begrenzten Verständnis bis zu Definitionen, die soziale und kulturelle Teilhaberechte umfassen. Der Großteil der Transformations- und der jüngeren Demokratisierungsforschung sowie der Demokratiemessung orientiert sich bei der Bewertung von Demokratien am minimalistisch-prozeduralen Demokratiekonzept der Polyarchie Robert A. Dahls (1971) (vergleiche Schubert/Tetzlaff 1998:13ff.; Diamond 1999:8f.; Freedom House 2001; kritisch: Lauth 2004:49ff.)²⁴ und übergeht damit die Diskussion der unterschiedlichen normativen Demokratie Modelle (liberale, republikanische und deliberative Demokratie). Wolfgang Merkel führt an, dass die Transformationsforschung diese in der Demokratietheorie geführte Debatte bislang kaum aufgreift:

„Es ist symptomatisch für die politikwissenschaftliche Transformationsforschung, da[ss] sich keine intensive demokratietheoretische Debatte entwickelt hat. Die stark

24 Demokratie ist für Dahl die höchste Stufe der Polyarchie. Die Bezeichnung ‚Demokratie‘ behält er dem real nicht existierenden, idealen System vor.

normative Frage, ob direkte oder repräsentative, elitäre oder partizipative, prozedurale oder substantialistische, schwache oder ‚starke‘ Demokratiemodelle vorzuziehen seien, ob Rousseau oder Schumpeter, Dahl oder Habermas die theoretische Orientierung abgeben können, wurde sehr schnell, gleichsam diskurslos, entschieden. Orientiert an Schumpeters ‚realistischer‘ Demokratietheorie, avancierten Robert Dahls (1971) ‚prozedurale und institutionelle Minima‘ zum gemeinsamen Ausgangspunkt in der Politikwissenschaftlichen Systemwechselforschung“ (Merkel 1996:33).

Als Bedingung einer Demokratie setzt das liberaldemokratische Demokratiemodell Dahls drei Grundrechte voraus: Erstens, müssen die Bürger ihre Präferenzen und ihre politische Meinung formulieren können, zweitens, diese ihren Mitbürgern und ihrer Regierung durch individuelle und kollektive Aktionen vermitteln können und darüber hinaus, drittens, um die gleichberechtigte Diskussion ihrer Interessen bei der politischen Entscheidungsfindung wissen (Dahl 1971:2ff.). Um diese Rechte umsetzen zu können, müssen acht Institutionen verankert sein: Organisations- und Assoziationsfreiheit, Meinungsfreiheit, aktives und passives Wahlrecht, Recht auf Wettbewerb um Unterstützung und Wählerstimmen, Informationsfreiheit, freie und faire Wahlen sowie Institutionen, die die Regierungspolitik vom Wahlergebnis und den Einstellungen der Bürger abhängig machen (Dahl 1971:3). Diese acht Grundvoraussetzungen spiegeln die Hauptdimensionen der politischen Demokratie wider: Politischen Wettbewerb und politische Partizipation (das Recht am politischen Wettbewerb teilzunehmen). Linz, einer der Altmeister der politikwissenschaftlichen Transformationsforschung, recurriert in seiner häufig zitierten Demokratiedefinition lediglich auf diese acht Minimalanforderungen von Dahl, wenn er ein politisches System dann als demokratisch ansieht,

„when it allows the free formulation of political preferences, through the use of basic freedoms of association, information, and communication, for the purpose of free competitions between leaders to validate at regular intervals by non violent means their claim to rule, (...) without excluding any effective political office from that competition or prohibiting any members of the political community from expressing their preferences“ (Linz 1975:182f.).

Auch Di Palma (1990) fasst seine Definition von Demokratie erstaunlich knapp, wenn er verdeutlicht: „Political democracy, as the issue in the transition, is understood in the conventional Schumpeterian or representative sense“ (Di Palma 1990:16). Przeworski belässt seine Demokratiedefinition bei „a system of (...) organized uncertainty“ (Przeworski 1991: 131). Normative Elemente der Demokratie werden hier nicht weiter diskutiert.

Diese Minimalanforderung vertikaler Herrschaftslegitimation und -kontrolle allein qualifiziert eine Demokratie jedoch zunächst nur als elektoral beziehungs-

weise formal (Diamond 1996:21). Gerade für die Parteienförderung ist es aber wichtig, nicht einer „fallacy of electoralism“ (Schmitter/Karl 1991:78) zu folgen, also der Überzeugung, Demokratie sei alleine durch das Abhalten von Wahlen zu erlangen. Die vorliegende Analyse greift deswegen auf eine *erweiterte Form der liberalen Demokratie* zurück. Dieses Verständnis integriert zum einen die horizontale Gewaltenteilung, die Geltung gleicher Menschen- und Bürgerrechte, Minderheitenschutz und Rechtsstaatlichkeit, zum anderen umfasst es über die Wahl hinausgehende Partizipationsmöglichkeiten und politische Institutionen wie Oppositionsparteien.

Auch in der Transformationsforschung gibt es Ausnahmen, die sich nicht alleine auf Schumpeter berufen oder lediglich Dahls prozedurale Minima aufführen. So kritisiert Schmitter, es komme nicht ausschließlich auf die Vollständigkeit einer solchen minimalen Anforderungsliste an, sondern darüber hinaus sei es entscheidend, wie sich das Verhältnis zwischen staatlichen Entscheidungen, intermediären Strukturen der Interessensvermittlung (Parteien, Verbände, Soziale Bewegungen, Medien) und den Formen der politischen Entscheidungsfindung ausgestaltet. Die Schnittstelle zwischen Bürgern und Regierenden müsse somit im Demokratiebegriff mitgedacht werden.

Eine weitere Ausnahme stellt Claus Offe (1994:85ff.) mit seiner Beobachtung in Anlehnung an seine Untersuchung von Transformationsprozessen in Osteuropa dar, dass bei der Definition von Demokratie zu leichtfertig Analogien zu westeuropäischen Entwicklungen gezogen würden. Ein minimalistisches Demokratieverständnis, bei dem Verfahren festgelegt, Ergebnisse jedoch kontingent sind, könne bei letzteren ausreichen. Denn in westlichen Demokratien seien „die Robustheit einer demokratischen und politischen Kultur, für die es freilich in den nachkommunistischen Gesellschaften kein Äquivalent gibt“ (Offe 1994:86), sowie ökonomische Sicherheit und wohlfahrtsstaatliche Verteilungs- und Sicherungsmechanismen die „Stützpfeiler“ der „demokratischen Stabilität“ (Offe 1994:87). Dieses Fundament fehle jedoch den meisten ‚neuen Demokratien‘, weswegen eine liberal minimalistische Demokratiekonzeption in diesen Fällen nicht ausreiche, „denn wenn der politische Proze[ss] die formalen Merkmale einer Chancengleichheit des Machtgewinns *nicht* aufweist, dann wird dieser Umstand allein schon genügend Anla[ss] zur Beschwerde und zum institutionell ungeregelten Widerstand derjenigen geben, die von seinen Verteilungsergebnissen benachteiligt sind“ (Offe 1994:86f., *Hervorhebung im Original*).

In der politikwissenschaftlichen Afrikaforschung wird darüber hinaus diskutiert, inwieweit das liberaldemokratische Modell überhaupt auf afrikanische Fallbeispiele übertragen werden kann (Hartmann 1999a:28ff.; Emminghaus 2003:27ff.). Hartmann (1999a) differenziert die Kritiker der Übertragung des liberaldemokratischen Modells auf Afrika in „radikale“ und „gemäßigte Rela-

tivisten“. Die „gemäßigte Position schwächt die universalen Kriterien so weit ab, da[ss] auch vom universellen Modell abweichende Formen noch subsumiert werden können, eine radikale Position betont hingegen die notwendig unterschiedlichen Leitbilder für eine ‚afrikanische Demokratie‘“ (Hartmann 1999a: 28). So definiere sich Demokratie in Afrika für afrikanische Wissenschaftler „nicht als Suche nach institutionellen Mechanismen, sondern als Geschichte des Protests gegen den Mi[ss]brauch und Niedergang staatlicher Herrschaft. Eine solche demokratische Tradition ließ sich in universellen Begriffen kaum fassen, sondern artikuliere sich in kulturell spezifischen ‚neo-traditionalen‘ Ausdrucksmustern, die sich dem Zugriff eines europäischen Wissenschaftsverständnisses zumeist entzogen“ (Hartmann 1999a: 23).

Die gemäßigten Relativisten kommen zu einem differenzierten Fazit. Sie sehen die Grundprinzipien des liberaldemokratischen Demokratieverständnisses auf Afrika übertragbar (Hartmann 1999a: 30; Schubert/Tetzlaff 1998: 14). Wie diese Prinzipien institutionell ausgestaltet sein sollten und inwieweit Demokratie zwingend mehrere konkurrierende Parteien voraussetzt, ist hingegen umstritten (Emminghaus 2003:28ff.).

Die vorliegende Untersuchung orientiert sich an dem Modell der Demokratie, die die meisten afrikanischen Staaten nach den Erfahrungen einstiger Einparteiensysteme in ihren Verfassungen tatsächlich verankert haben (Goertz/Korte/Weissenbach 2009): Die Analyse der Parteienförderung von FES und KAS in Kenia und Südafrika rekurriert auf einen erweiterten liberalen Demokratiebegriff, der normativ neben der Voraussetzung freier Wahlen auch die Teilregime (Parteien) eines politischen Systems mit einbezieht, die garantieren, dass für die demokratische Machtausübung Wahlen unabdingbar sind. Auch die kenianischen und südafrikanischen Parteipolitiker, die im Rahmen dieser Studie für Interviews zur Verfügung standen²⁵, teilten dieses Verständnis und antworteten ganz im Sinne Emeka Nwokedis (1995: 9): „the definition that I have opted for is of course a Western conception of democracy, in fact, there is none but a Western conception of the term“.

„Demokratie“ liegt in dieser Untersuchung in Anlehnung an Przeworski (1991: 12ff.) zudem immer ein prozessuales Verständnis zu Grunde, in dem Konflikte fortwährend über Institutionen ausgetragen werden. Hierbei ist das Ergebnis des Prozesses offen und nur durch den institutionellen Kontext eingegrenzt. Keiner der im Wettbewerb stehenden Akteure kann den Prozessausgang a priori festlegen oder im Nachhinein verändern. In diesem Verständnis, verbinden Demokratien festgelegte Institutionen und Verfahren mit kontingenten Politiker-

25 Vgl. das Verzeichnis der Gesprächs- und Interviewpartner.

gebnissen und funktionieren nur auf Grund eines Einvernehmens der politischen Akteure, diese Ergebnisse anzuerkennen (Rüb 1994).

2.2 Theoretische Grundlagen aus der Transitionsforschung

Auf Grundlage dieses erweiterten universalen, liberalen Demokratiekonzepts wird nun auf die transformationstheoretischen und transitionstheoretischen²⁶ Ansätze und Begrifflichkeiten eingegangen, die den Referenzpunkt für die Analyse der Demokratisierungsprozesse in Kenia und Südafrika, sowie die Parteienförderansätze der deutschen Stiftungen im Transitionsprozess, bilden.

Mit dem Begriff ‚Transition‘ wird die auf politische Institutionen bezogene Übergangsphase von einem politischen Regime²⁷ in ein anderes bezeichnet. O'Donnell und Schmitter (1986:3, 6) verstehen darunter den Übergang von einem Regime zu einem zunächst unbestimmten „something else“. Zeiten der Transition sind zerbrechliche Zeiten: Alte Normen haben ihre Gültigkeit verloren und neue Regeln sind noch nicht institutionalisiert. Im seltensten Fall entwickeln sich politische Systeme in diesen Zeiträumen geradlinig in die Richtung eines konsolidierten demokratischen, repräsentativen Systems. In den meisten Fällen unterliegen diese Wandlungsprozesse Rückschlägen oder die politischen Systeme entwickeln sich in neuen Formen weiter. Während die Spielregeln des Übergangs meist von den alten Machthabern vorgegeben werden, versucht eine Vielzahl an heterogenen Akteuren in diesen unklaren Zeiten mitzubestimmen, wie das künftige politische System und seine Institutionen aussehen sollen. Die ‚demokratische‘ Transition – also der Übergang von einem autokratischen zu einem demokratischen Regime – kann idealtypisch in drei Phasen unterschieden werden. Der Versuch dieser idealtypischen Dreiteilung des Transitionsprozesses findet sich unter anderem bei O'Donnell und Schmitter (1986), Przeworski (1991) sowie bei Nohlen und Thibaut (1994). Sie unterscheiden zwischen einer Liberalisierungsphase, einer Demokratisierungsphase sowie einer Konsolidie-

26 Vgl. zu einer Abgrenzung von Transformation und Transition Kapitel I 2.4.

27 Ein politisches Regime sind die „rules of the political game“ (Bratton/van de Walle 1997:9), die die Machtverteilung beziehungsweise die Organisation des politischen Machtzentrums und seiner Beziehungen zur Gesellschaft bestimmen. Dieser Regelsatz legt fest, welche Akteure welchen Zugang zur politischen Macht erhalten und wie sich die Machthaber gegenüber jenen ohne politische Macht verhalten. Die relevanten formellen und informellen Regeln sind zu einem gewissen Grad institutionalisiert. Regime sind somit dauerhaftere Formen politischer Herrschaft als es Regierungen sind, jedoch weniger permanent als der Staat. Bei politischen Regimen wird grob zwischen autokratischen und demokratischen unterschieden (Merkel 1994:10f.; O'Donnell/Schmitter 1986:73).

rungsphase, die sich gegenseitig überschneiden können²⁸. Demokratisierung meint dabei nach Dahl (1971) die Erhöhung von politischem Wettbewerb und Partizipation²⁹. Das Verständnis der vorliegenden Analyse geht über diese Minimaldefinition hinaus und verbindet mit Demokratisierung zudem das Fortschreiten hin zu einer liberalen Demokratie im Sinne einer Einstellungs- und Verhaltensänderung sowie eines formalen Institutionen- und Organisationswandels. Hartmann (1999a) hebt hervor, dass eine einfache Übertragung des transitionstheoretischen Modells auf Afrika nicht unproblematisch ist³⁰. Diesem Befund schließt sich die vorliegende Arbeit an und betont darüber hinaus die starke prozessuale Dimension, der die Transition unterliegt. Ich verstehe den Transitionsprozess nicht als stets in eine Richtung weisend (auf die Konsolidierung der Demokratie hin), sondern unterschiedlichen Geschwindigkeiten und auch ‚Rückschlägen‘ unterworfen. Parteienförderansätze – so die Annahme dieser Arbeit – sind eingebettet in und bestimmt von diesen schwer zu fassenden Transitionsabläufen.

Aufgrund dieser prozessualen Perspektive bedient sich die vorliegende Studie dynamischen Modellen der Transition und greift nicht auf statische Perspektiven zurück, wie sie sich bei Levitsky und Way (2006) oder beispielsweise mit dem Ansatz der „defekten Demokratien“ (Merkel/Puhle/Croissant 2003, 2006) auch in den Modellen der Regimeentwicklung finden. Die idealtypische Sequenzierung des Transitionsprozesses entlang des Drei-Phasen-Modells liefert einen ersten Zugang zur Analyse von Parteienförderung der deutschen parteinahen Stiftungen im Verlauf der Transition in Kenia und Südafrika. Mit jeder dieser Perioden – so der Ausgangspunkt dieser Arbeit – ergeben sich für die Parteienförderung verschiedene Handlungsmöglichkeiten und Herausforderungen bei der Ziel-, Partner-, Ansatz- und Maßnahmendefinition und damit auch Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung von Parteienförderansätzen.

28 In einer feineren Untergliederung definieren Schubert, Tetzlaff und Vennewald (1994:423f.) insgesamt fünf Phasen: Destabilisierung, Liberalisierung, Verhandlung über die Modalitäten des politischen Wettbewerbs, Neuverteilung der Macht, Konsolidierung.

29 Vgl. Kapitel I 2.1.

30 Hartmann (1999b) betont, dass sich die Region Afrika in drei Einflussvariablen von anderen Transitionsregionen unterscheidet: Erstens erfolgte die Motivation zur Demokratisierung in der Regel auf Grund ökonomischer und nicht moralischer Schwächen; Zweitens spielte das Ausland eine zentralere Rolle im Transitionsprozess und drittens war die Transition in nahezu der gesamten Region gleichbedeutend mit dem Übergang zu starken Präsidialsystemen.

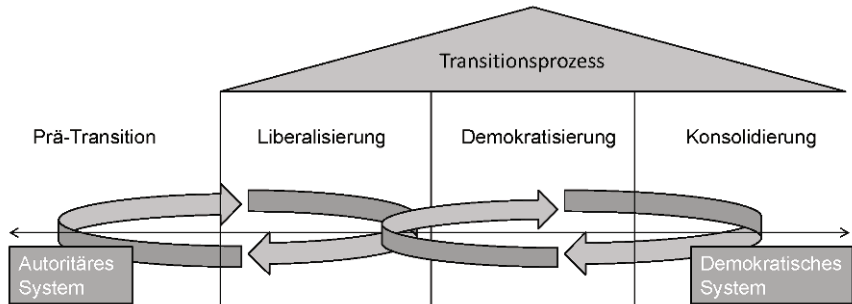
2.2.1 *Transitionsphasen*

In der politikwissenschaftlichen Transformationsforschung ist weniger der Begriff der Demokratie umstritten als der der demokratischen Konsolidierung – ebenso wie der Weg und die Dauer für eine Konsolidierung: Welche politischen, sozialen und ökonomischen Institutionen müssen sich etabliert haben, damit ein demokratisches System ‚stabil‘ ist? Welche institutionellen Arrangements und welches Akteursverhalten haben welchen ‚Einfluss‘ auf Konsolidierung? Und für die vorliegende Analyse besonders wichtig: Ab welchem Zeitpunkt treten politische Parteien im Transitionsprozess auf die Bildfläche und welche Rolle wird ihnen im Konsolidierungsprozess (afrikanischer Staaten) zugeschrieben? Von besonderer Relevanz für diese Arbeit ist daran anschließend die Frage, ob den Parteienförderern die spezifische Rolle von Parteien in Konsolidierungsprozessen afrikanischer Staaten (Sandbrook 1996; Diamond/Gunther 2001; Randall/Svåsand 2002c) bewusst ist und schließlich, ob sich dieses Wissen in entsprechenden Ansätzen und Maßnahmen von Parteienförderung widerspiegelt.

Der vorliegenden Arbeit dient die Phaseneinteilung des Transitionsprozesses, wie O'Donnell und Schmitter (1986) und Schmitter (u.a.1995) sie eingeführt haben, als Orientierungspunkt. Sie teilen die Transition von einem autoritären zu einem demokratischen System idealtypisch in drei Phasen ein: Liberalisierung, Demokratisierung und Konsolidierung (Karl/Schmitter 1991). Um bei der Analyse der Parteienförderansätze von FES und KAS in Kenia und Südafrika auch die Zeit vor der Öffnung des autoritären Regimes beziehungsweise vor der Unabhängigkeit eines Landes erfassen zu können, in der die Stiftungen in der Vergangenheit häufig bereits aktiv waren, erweitere ich diese klassische Dreiteilung um eine vorangestellte Phase der ‚Prä-Transition‘.

Tatsächlich entwickeln sich Transitionen wie beschrieben nur im seltensten Fall idealtypisch linear. Die Prozesse laufen in unterschiedlichen Geschwindigkeiten ab, die Phasen überschneiden sich oder passieren zeitgleich. Das Fallbeispiel Kenia wird in dieser Studie zeigen, dass sich im Zeitverlauf Rückwärtschleifen, zirkuläre Prozesse und Dekonsolidierungsprozesse einstellen. Dieser empirische Befund, der für die Ausarbeitung von Parteienförderansätzen bedeutet, dass es kein standardisiertes Modell für ‚erfolgreiche‘ Förderung geben kann, soll bereits an dieser Stelle den theoretischen Idealtyp eines Transitionsablaufs ergänzen (dargestellt mittels der zirkulären Verbindungen zwischen den Phasen in Abbildung 1).

Abbildung 1: Der Transitionsprozess



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an O'Donnell/Schmitter (1986); Schmitter (1995).

Prä-Transition

Die Zeit vor dem Wandel eines autoritären Regimes ist geprägt durch einen repressiven Regierungsstil der autokratischen Eliten, die Inkorporierung des Militärs in den Staatsapparat, durch die Beschneidung von Freiheitsrechten und das häufige Verbot oppositioneller Kräfte. Oftmals regiert in diesen Zeiten eine Einheitspartei, die neben sich keine Oppositionsparteien duldet. Politische (Freiheits-)Bewegungen können nur aus dem Untergrund oder dem Exil operieren.

Der Anfang vom Ende eines autoritären Regimes markiert den Übergang in die Liberalisierungsphase des Transitionsprozesses, lässt sich zeitlich jedoch kaum genau bestimmen. Przeworski spricht von Signalen die den Untergang des autoritären Machthabers bedeuten können und verweist dabei auf mögliche wirtschaftliche Probleme, einen Legitimitätsverlust wegen andauernder Unruhen oder ausländischen Druck nach Reformen.

Liberalisierungsphase

Aufgrund dieser Unruhen und externer Einflüsse kommt es – idealtypisch – zu Schwächen und Rissen im Herrschaftslager und zu ersten Liberalisierungsschritten, die es einzelnen Akteuren als opportun erscheinen lassen, sich der neuen Bewegung gegen den Machtapparat anzuschließen (Przeworski 1986:55). Wenn Teile der bisher herrschenden Elite Unterstützung bei politischen Akteuren suchen, die bis dahin durch das autoritäre Regime von politischer Mitwirkung ausgeschlossen waren, kommt es zu einer Öffnung des Regimes. Diese „erste

kritische Schwelle der Demokratisierung“ (Przeworski 1986:56) kann im Weiteren verschiedene Verlaufsformen für die Ablösung des autokratischen Regimes nehmen und muss nicht zwangsläufig in einer konsolidierten Demokratie enden.

Demokratisierungsphase

Die zweite Phase der Transition, die Demokratisierungsphase, beschreibt primär das ‚institution building‘, in dem demokratische Institutionen eingeführt werden, die politischen Wettbewerb und Partizipation der Bürger garantieren (Merkel 1999: 136ff.). Im Unterschied zur Liberalisierungsphase kommt es nicht nur zu einer Lockerung und Öffnung der autoritären Strukturen, sondern zu einer Überwindung des autoritären Herrschaftssystems. Beginnend mit dem Kontrollverlust des alten Regimes über politische Entscheidungen besitzen alte Normen und Regeln keine oder nur noch teilweise Geltung, während ein ‚Set‘ neuer institutionalisierter Regeln noch ausgearbeitet wird. Die Unsicherheit unter den gesellschaftlichen Akteuren über Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung und -durchsetzung stellt daher ein typisches Merkmal dieser Phase dar.

Merkel (1999:136f.) verortet den Endpunkt der zweiten Phase bei der Verabschiedung der neuen Verfassung. Aus akteurstheoretischer Perspektive wird die Verfassung als Ergebnis rationaler Strategien von am eigenen Nutzen interessierten Akteuren manifestiert: Politische Akteure geben sich in der Demokratisierungsphase Regeln, nach denen sie später selber handeln. Die neu geschaffenen demokratischen institutionellen Arrangements orientierten sich in vielen Staaten Sub-Sahara Afrikas an westlichen Vorbildern. Dennoch mussten sie aus dem vorhandenen personellen und ideellen Bestand geschaffen werden. In Bezug auf die politischen Parteien stellt sich die Frage, welche Bedeutung und welche Rolle sie vor diesem Hintergrund für den weiteren Prozess der demokratischen Transition ausgebildet haben.

Konsolidierungsphase

Idealtypisch folgt auf die Einführung der Demokratie ihre Konsolidierung³¹. Die Phase der Konsolidierung beginnt laut Schmitter bereits vor Abschluss der De-

31 Die Bedingungen für die Konsolidierung einer Demokratie ließen sich in den 1990er Jahren nur anhand der zurückliegenden erfolgreichen Nachkriegsbeispiele wie Deutschland, Japan, Spanien, Portugal und Griechenland (Huntington 1991) beobachten. Aufgrund der historisch verwurzelten demokratischen Tradition dieser Staaten und der bedeutenden Rolle ausländischer Hilfe während der demokratischen Transition und der Oktroyierung eines demokratischen Systems stellen sie jedoch Ausnahmebeispiele dar.

mokratisierungsphase mit der Verabschiedung einer neuen Verfassung und endet, wenn ein stabiler Zustand des demokratischen Systems erreicht ist (Merkel 1999:143)³². Umstritten ist, wann die Phase der Konsolidierung beendet ist. Bos (1996:86) geht davon aus, dass von einer Konsolidierung dann gesprochen werden kann, wenn es einen durch freie und faire Wahlen bewirkten Machtwechsel gegeben hat³³. Huntington (1991) geht etwas weiter und bezeichnet Demokratien dann als konsolidiert, wenn es zum zweimaligen Regierungswechsel auf nationaler Ebene gekommen ist.

Diese minimalistischen Definitionen von Konsolidierung werden von Vertretern der maximalistischen Konsolidierungsdefinition kritisiert. So geht der Ansatz Pridhams (1995) darüber hinaus. Er unterscheidet zwischen negativer und positiver Konsolidierung. Akzeptieren die politischen Eliten die neuen demokratischen Regeln und handeln sie ausschließlich nach diesen, so liegt eine negative Konsolidierung vor. Positive Konsolidierung herrscht, wenn nicht nur die Eliten, sondern auch die Bürger durch ihre Einstellung das demokratische System und seine Institutionen legitimieren und tragen (Pridham 1995:168). Damit geht ein positives Konsolidierungskonzept stets von einem Prozess aus, der im Vergleich zum negativen Konzept einen zeitlich weitaus längeren Konsolidierungsrahmen vorsieht.

Ein zwischen positiver und negativer Konsolidierung angesiedeltes Konzept mittlerer Reichweite haben Gunther, Diamandouros und Puhle (1995:7) im Zusammenhang mit der Analyse der Transformation in Südeuropa entwickelt. Nach ihrem Verständnis ist ein demokratisches Regime dann konsolidiert, wenn alle politischen Akteure die neu eingeführten politischen Institutionen als den einzigen legitimen Ort für den Wettbewerb um die politische Macht akzeptieren. Dieses Konzept fokussiert jedoch in erster Linie auf die politischen Institutionen und Verhaltensnormen, es schließt aber die politische Kultur der breiten Bevölkerung nicht ein. Gerade diese gilt jedoch etwa für Huntington als der zentrale Kern jeder demokratischen Konsolidierung. Denn die Bevölkerung müsse lernen, dass Demokratie nicht automatisch bedeutet, dass alle gesellschaftlichen Probleme gelöst werden, sondern primär, dass Regierungen abwählbar sind. „Disillusionment and the lowered expectations it produces are the foundation of democratic stability. Democracies become consolidated when people learn that democracy is a solution to the problem of tyranny, but not necessarily something else“ (Huntington 1991:263). Den Moment, an dem ein Konsolidierungsprozess als abgeschlossen gelten kann, bezeichnen auch Linz und Stepan (1996:5) als

32 O'Donnell und Schmitter (1986) führen die ersten freien Wahlen als Schlüsselereignis für den Eintritt in die Konsolidierungsphase an.

33 Entsprechend könnte in Deutschland erst nach 1966 von einer konsolidierten Demokratie gesprochen werden.

den Zeitpunkt zu dem Demokratie „becomes the only game in town“ – den Zeitpunkt also, zudem die politischen Entscheidungsträger und Vetospieler die gewählten demokratischen Institutionen anerkennen und sich in ihrem politischen Handeln nicht mehr über diese hinwegsetzen: „In short, with consolidation, democracy becomes routinized and deeply internalized in social, institutional, and even psychological life, as well as in calculations for achieving success“ (Linz/Stepan 1996:5).

Sie definieren zudem drei darüber hinausgehende Dimensionen für eine abgeschlossene Konsolidierung: Die Verhaltenskonsolidierung, die Einstellungskonsolidierung und die verfassungsmäßige Konsolidierung:

„*Behaviorally*, a democratic regime in a territory is consolidated when non significant national, social, economic, political, or institutional actors spend significant resources attempting to achieve their objectives by creating a nondemocratic regime or by seceding from the state. *Attitudinally*, a democratic regime is consolidated, when a strong majority of public opinion, even in the midst of major economic problems and deep dissatisfaction with incumbents, holds the belief that democratic procedures and institutions are the most appropriate way to govern collective life, and when support for antisystem alternatives is quite small or more-or-less isolated from prodemocratic forces. *Constitutionally*, a democratic regime is consolidated when governmental and nongovernmental forces alike become subject to, and habituated to, the resolution of conflict within the bounds of the specific laws, procedures, and institutions sanctioned by the new democratic process“ (Linz/Stepan 1996: 6, *Hervorhebungen d. Verf.*).

Als Bedingung für die Konsolidierung der Demokratie setzen Linz und Stepan politische Parteien voraus, „of whose primary tasks is precisely to aggregate and represent differences between democrats. Consolidation requires that habituation to the norms and procedures of democratic conflict-regulation be developed“ (Linz/Stepan 1996: 97).

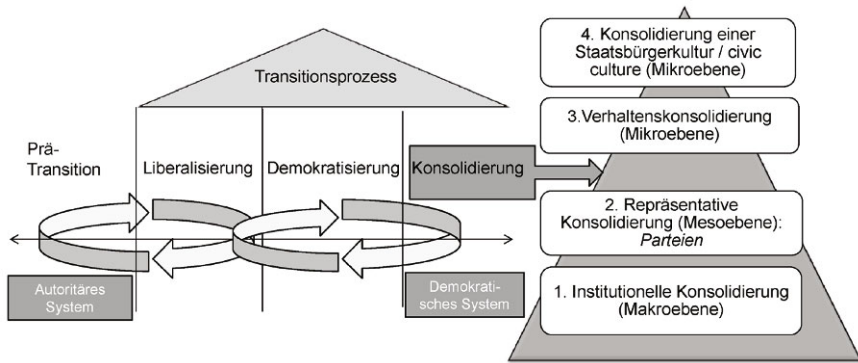
Von Merkel (1996a,b, 1997, 1999), ebenfalls Vertreter des maximalistischen Konsolidierungskonzepts, wurde in diesem Sinne eine Begrifflichkeit in die deutschsprachige Transformationsforschung eingebracht, wonach die Konsolidierung der Demokratie durch die Interdependenz von politischen Institutionen, dem Handeln der Eliten und den Einstellungen der Bevölkerung bestimmt wird³⁴. Für den hier zu betrachtenden afrikanischen Kontext hat dieses Verständnis den Vorzug, da sich über die „(...) besonderen wechselseitigen Konsolidierungs- und Obstruktionseffekte (...) Dynamik und Verlauf erfolgreicher und gescheiterter Demokratisierungsprozesse präziser erfassen“ (Merkel 1996b:38; vergleiche 1999:143 ff.) lassen.

34 Vgl. Pridham (1995) und Linz/Stepan (1996) für alternative maximalistische Konzepte demokratischer Konsolidierung.

Merkel (1996a:38ff.) konstruiert neben der dreiteiligen Sequenzierung des Transformationsprozesses, auch ein Mehrebenenmodell der Konsolidierung (vergleiche Abbildung 2). Hierbei schließt er grundsätzlich an die von Linz und Stepan entwickelte Systematik der drei essentiellen Dimensionen eines politischen Systems an, in denen sich Konsolidierung vollzieht (‚behaviorally‘, ‚attitudinally‘ und ‚structurally/constitutional‘). Seiner Ansicht nach versäumen es Linz und Stepan jedoch, „(...) eine Sequenzierung dieser [Konsolidierungs-]Prozesse anzugeben und die Interdependenzen zwischen den einzelnen Dimensionen genauer zu benennen“ (Merkel 1996:38). Deshalb plädiert er für eine „analytische Sequenzierung der Konsolidierungsebenen“ (Merkel 1996a:38) und erweitert sie um die Ebene der intermediären Interessensvermittlung zwischen Gesellschaft und staatlichen Entscheidungsträgern. Daraus abgeleitet umfasst sein Modell der demokratischen Konsolidierung vier Ebenen (vergleiche Abbildung 2): Erstens, die *institutionelle Konsolidierung* auf der Makroebene, in der (abweichend von Linz und Stepan) die zentralen Verfassungsorgane und politischen Institutionen (Staatsoberhaupt, Regierung, Parlament, Judikative und das Wahlsystem) institutionalisiert werden. Zweitens, die *repräsentative Konsolidierung* auf der Mesebene, die für die vorliegende Arbeit entscheidend sein wird, da sich hier laut Merkel territoriale (Parteien) und funktionale (Verbände) Interessensrepräsentanten verfestigen. Die Verankerung dieser beiden Konsolidierungsebenen haben laut Merkel Einfluss darauf, ob sich das Handeln von mächtigen Akteuren wie dem Militär, Großgrundbesitzern, Unternehmern, radikalen Bewegungen oder charismatischen Führungspersonlichkeiten auf der Mikroebene beziehungsweise in, drittens, der *Verhaltenskonsolidierung* dahingehend verfestigt, dass eigene Interessen ausschließlich durch demokratische Institutionen und nicht gegen die demokratisch legitimierten repräsentativen Akteure durchgesetzt werden. Ebenfalls auf der Mikroebene kann schließlich, viertens, im Rahmen der *Konsolidierung der Bürgergesellschaft* beziehungsweise der „civic culture“ (Merkel 1996a:39) die Stabilisierung des sozio-politischen Unterbaus abgeschlossen werden. Dieser Prozess ist zeitlich jedoch kaum einzugrenzen.

Wie lange die Konsolidierungsphase dauert, welche Wege sie geht und welche exogenen sowie endogenen Faktoren die Konsolidierung beeinflussen, wird unter Transformationsforschern nach wie vor diskutiert (Merkel 1996a: 36ff.; Hartmann 1999a), soll aber an dieser Stelle nicht vertieft werden. Ebenso wie die vorliegende Analyse von einem prozessualen Verständnis der gesamten Transition, mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten und potentiellen ‚Rückschlägen‘ ausgeht, so überträgt sich dieses Verständnis auch auf die Phase der Konsolidierung.

Abbildung 2: Das Mehrebenenmodell der Konsolidierung im Transitionsprozess



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Merkel (1997:11)

Abschließend kann zusammengefasst werden, dass in der Diskussion zwischen einem minimalistischen Konsolidierungsverständnis (Di Palma 1990:138ff.; Bos 1994) und maximalistischen Konzepten (Huntington 1991:263ff.; Merkel 1996a:38ff., 1997; Linz/Stepan 1996) differenziert werden kann. Die vorliegende Arbeit schließt sich dem maximalen Verständnis der Konsolidierung einer Demokratie an und betrachtet Konsolidierung stets als einen Prozess. In Kapitel I 3.2 zur analytischen Herangehensweise verbinde ich dieses Gesamtverständnis von Transitions- und Konsolidierungsprozessen in einem *Phasenmodell der Parteienförderung* mit bestehenden Typologien von Parteienförderansätzen. Dieses Modell ermöglicht eine Operationalisierung der ersten These und bietet die Grundlage für die Analyse der Parteienförderansätze der deutschen Stiftungen entlang einer Prä-Transitionsphase und der drei beschriebenen Transitionsphasen in Kenia und Südafrika. Schließlich soll es zu einer Weiterentwicklung von Parteienförderansätzen beitragen, die – gerade wegen der unsteten Transitionsverläufe – auf theoretische Leitbilder angewiesen sind. Denn bei kurzfristigen Veränderungen der länderspezifischen Rahmenbedingungen geht es darum, einordnen zu können, in welcher Verfassung sich die politischen Parteien befinden und welche Rolle sie in der neuen Transitionsphase spielen. Nur dann können sich Parteienförderer in der Ziel-, Ansatz- und Maßnahmendefinition neu aufstellen.

2.2.2 Parteien im Transitionsprozess

Mit der in dieser Arbeit vorgesehenen Eingrenzung der Analyse auf die Förderung von *Parteien* im Transitionsprozess erhalten die soeben beschriebenen Phasen eine Gewichtung. Auch wenn in der Transformationsforschung mehrheitlich angenommen wird, dass politische Parteien im Transitionsprozess eine tragende Rolle spielen (Emminghaus 2003:30f.; Burnell 2004:3) – und das unabhängig ob in Afrika (Clapham 1993 ; Sandbrook 1996), Asien (Diamond 1989) oder Lateinamerika (Dix 1992; Rueschemeyer/Huber Stephens/Stephens 1992) – so wird ihnen jedoch grundsätzlich erst für die Phase der Konsolidierung eine besondere Bedeutung zugeschrieben³⁵. Die Liberalisierungs- und Demokratisierungsphase wird von anderen Akteursgruppen bestimmt (von Beyme 1994, 1997; Mainwaring 1998). Merkel argumentiert, dass Parteien erst auf der Mesebene, der „repräsentativen Ebene“ (Merkel 1997:10), an Bedeutung gewinnen (vergleiche Abbildung 2) und er kommt in Anlehnung an von Beyme (1994) und Morlino (1995) zu dem Schluss, dass „(...) den Parteien nicht nur zeitlich, sondern auch sachlich eine eindeutige Präferenz vor anderen sozialen und politischen Organisationen zukommt“ (Merkel 1997: 12)³⁶. Die vorliegende Arbeit schließt sich grundsätzlich der Annahme Merkels und von Bymes (1994, 1997) an, dass Parteien in Transitionsstaaten nicht nur die aus der westlichen Parteienforschung bekannten Funktionskataloge (Sartori 2005 [1976]; Panebianco 1988; Mair (Peter) 1997; Dalton/Wattenberg 2000; Lipset 2000; Diamond/Gunther 2001; Randall/Svåsand 2002a; Korte 2009; Korte/Fröhlich 2009) adaptieren, sondern darüber hinaus weiterführende Konsolidierungsfunktionen übernehmen.

Merkel wirft die Frage auf, „(...) wieweit und in welcher Form Parteien und Parteiensysteme konsolidiert sein müssen, um optimale Konsolidierungseffekte auf die anderen Systemebenen oder Teilregime auszusenden“ (Merkel 1997:13). Diese Frage soll in der vorliegenden Arbeit in Anwendung auf die Parteienförderung weiter entwickelt werden: Inwieweit fließt die Erkenntnis Merkels (1997:13), dass Parteien direkt und indirekt eine ‚katalytische Wirkung‘ auf das ‚Konsolidierungspotential‘ der übrigen Teilregime haben, bereits in die Stiftungsansätze der Parteienförderung ein? Und in welchem Maße tragen die parteinahen Stiftungen durch ihre Parteienförderung dazu bei, dass sich Parteien – nach Merkel – konsolidieren können? Die zweite These der vorliegenden Studie geht von der Annahme aus, dass dies nur erreicht werden kann, wenn sich über-

35 Schmidt (1997) hingegen spricht afrikanischen Parteien vor allem in der Phase der Demokratisierung eine hohe Bedeutung zu, die seiner Meinung nach im Laufe des Konsolidierungsprozesses wieder sinkt (Schmidt 1997:279f.).

36 Ebenso Linz/Stepan (1996).

geordnete Förderansätze in konkreten Instrumenten niederschlagen, die sich am spezifischen Grad der Parteieninstitutionalisierung ausrichten und damit auf die Konstitution der zu fördernden Partei Rücksicht nehmen. In dieser Studie wird somit nicht von der ‚Konsolidierung‘ von Parteien, sondern von der ‚Institutionalisierung‘ derselben gesprochen. Hierbei wird im Folgenden auf die von Randall und Svåsand (2002a) sowie von Basedau und Stroh (2008) herausgearbeiteten Dimensionen von Parteieninstitutionalisierung zurückgegriffen, um eine Heuristik zur Bestimmung von Parteienförderinstrumenten entlang unterschiedlicher Institutionalisierungsgrade der zu fördernden Parteien zu entwickeln.

2.3 Die Institutionalisierung politischer Parteien

Vor allem in Verbindung mit der demokratischen Konsolidierung wird dem Kriterium ‚Parteieninstitutionalisierung‘, neben der Abwägung der Vorteile von Zwei- oder Dreiparteiensystemen oder dem Ausmaß an ideologischer Polarisierung des Parteiensystems, am meisten Bedeutung zugesprochen (Lewis 1994; Diamond 1989; Dix 1992; Mainwaring/Scully 1995 Randall/Svåsand 2002a; Basedau/Stroh 2008). Aus diesem Grund ist das Konzept der Parteieninstitutionalisierung für die vorliegende Arbeit interessant. Im weiteren Verlauf der Analyse von Parteienförderung der parteinahen Stiftungen in Kenia und Südafrika wird zu untersuchen sein, inwieweit diese Erkenntnis auf Seiten der Stiftungen Eingang gefunden hat in die Konzeption der Parteienförderinstrumente und deren Umsetzung, beziehungsweise inwieweit Parteienförderung hierdurch fortentwickelt werden kann. Im Zentrum des empirisch-analytischen Hauptteils der Arbeit wird die Frage stehen, ob sich die Parteienförderinstrumente von FES und KAS in Kenia und Südafrika bereits am Institutionalisierungsgrad der zu fördernden Partei ausrichten.

Zwar ist sich die internationale Parteien- und Transformationsforschung weitgehend einig darüber, dass stärker institutionalisierte Parteien förderlicher für die demokratische Konsolidierung sind als weniger stark institutionalisierte. Diesem Befund schließt sich die vorliegende Arbeit an. Weniger Klarheit und Übereinstimmung herrscht jedoch, wenn es darum geht zu definieren, was ‚Institutionalisierung‘ ausmacht. Um den Begriff ‚Parteieninstitutionalisierung‘ zu definieren, und Dimensionen sowie Indikatoren für die weitere Untersuchung von Parteienförderinstrumenten entlang des Institutionalisierungsgrads der Partner-Parteien der politischen Stiftungen zu bestimmen, wird an dieser Stelle die Entwicklung des Institutionalisierungsbegriffs von Parteien zugespitzt nachgezeichnet.

Randall und Svåsand (2002a) sind es, die erstmals dezidiert zwischen Parteieninstitutionalisierung und Parteiensysteminstitutionalisierung³⁷ differenzieren und sich das Konzept der Parteieninstitutionalisierung in Anwendung auf ‚neue Demokratien‘ ansehen. In ihrer Untersuchung befassen sie sich vor allem mit einzelnen Parteien und bieten daher erste Anknüpfungspunkte für die Definition von Parteieninstitutionalisierung. Bei ihrer Definition diskutieren sie die Bestimmungskriterien von Huntington (1962), Panebianco (1988), Levitsky (1998) und Janda (1980), um aus deren Schnittmenge ein eigenes, vierdimensionales Raster von Parteieninstitutionalisierung zu zeichnen (vergleiche Tabelle 1).

Die Institutionalisierung politischer Parteien verstehen sie als den

„(...) process by which the party becomes established in terms both of integrated patterns of behaviour and of attitudes, or culture. [They] suggest further that it is helpful to distinguish between *internal* and *externally related aspects* of this process. Internal aspects refer to developments within the party itself; external aspects have to do with the party's relationship with the society in which it is embedded, including other institutions” (Randall/Svåsand 2002a:12).

Als das Kernstück des Prozesses der Parteieninstitutionalisierung definieren sie abschließend “the four elements of *systemness*, *value infusion*, *decisional autonomy* and *reification*“ (Randall/Svåsand 2002a:14, *Hervorhebung d. Verf.*).

Tabelle 1: Dimensionen der Parteieninstitutionalisierung

	Internal	External
Structural	Systemness	Decisional autonomy
Attitudinal	Value infusion	Reification

Quelle: Randall/Svåsand 2002a:13

„(...) [H]ow this process is affected by the circumstances of democratic transition in those regions that have conventionally been grouped together as ‘Third World’” (Randall/Svåsand 2002a:16) ist die zentrale Frage der Randall und Svåsand im Anschluss nachgehen. Obwohl sich die Merkmale der häufig als ‚Dritte Welt Staaten‘ gebündelten Transformationsstaaten oftmals stark unterscheiden, so wirken sich ähnliche Einflussvariablen wie starke Religiosität oder ethnische Cleavages meist gleichermaßen auf den Prozess der Parteieninstitutionalisierung aus.

37 Vgl. weiterführend zur Parteiensysteminstitutionalisierung die Studie von Kuenzi und Lambricht (2001) mit Fokus auf 30 afrikanischen Staaten.

Systemness

Panbianco (1988) betont, dass der Grad der Institutionalisierung einer Partei in hohem Maße davon abhängt, wie sie gegründet wurde, was ihr „genetic model“ (Panbianco 1988:50) ist, sprich wie das ‚party-building‘ abgelaufen ist. Er argumentiert hier, dass je stärker „(...) the extent to which the party has been constructed through a process of ‚penetration‘ from the centre to the periphery (understood both in territorial and more organizational terms)“ (Randall/ Svåsand 2002a:17) desto stärker sei die Partei institutionalisiert. Doch auch das Element der ‚diffusion‘, „in which the party emerged more diffusely out of ‚spontaneous germination‘ from below“ (Randall/Svåsand 2002a:17), trägt aus seiner Perspektive zum party-building bei. Randall und Svåsand kritisieren, dass diese Kombination aus „penetration“ und „diffusion“ (Randall/Svåsand 2002a:17) die europäischen Erfahrungen des party-building widerspiegeln, in ‚Dritte-Welt‘-Regionen jedoch unrealistisch seien. Gründe hierfür sehen sie im unregelmäßigen, häufig durch Unterbrechungen gekennzeichneten Entstehen von Parteien in Entwicklungsstaaten: „In some cases, parties in the present wave of democratization have had a headstart where they can build on institutional foundations laid in an earlier period. (...) But in many of the ‚new‘ democracies, general party development has been regularly interrupted“ (Randall/Svåsand 2002a:17f.). Als zweites Unterscheidungsmerkmal der Gründung von Parteien in Westeuropa im Vergleich zu solchen in Entwicklungsstaaten, benennen Randall und Svåsand die Verfügbarkeit von Ressourcen und Finanzierungsmöglichkeiten. So ist es Parteien in Entwicklungsländern meist unmöglich, ausreichend Gelder aus den Mitgliedsbeiträgen für den Aufbau der Partei zu ziehen. Die Umstände der Transition führen für Parteien meist dazu, dass sie von externer Förderung abhängig sind, wenn sie dem Parteienwettbewerb im Land standhalten möchten.

Die „systemness“ (Randall/Svåsand 2002a:18) einer Partei ist darüber hinaus beeinflusst durch die Beziehung einer Partei zu ihrer Parteiführung. In seiner Diskussion um die Gründungsmerkmale eine Partei betont Panbianco (1988:53) die Rolle des ‚Charismas‘ einer hervorgehobenen Führungspersönlichkeit: “There are always charismatic components in the leader-follower relation in a party’s genetic phase: a party’s formation always involves aspects of *statu nascenti*, of collective effervescence, in which charisma typically emerges” (Panbianco 1988:52, *Hervorhebung im Original*). In der frühen Phase des ‚party-building‘ mag eine charismatische Führungspersönlichkeit tatsächlich eine positive Rolle spielen, doch letztendlich steht diese einem hohen Grad an Institutionalisierung entgegen: diese Parteien „(...) pass like a meteor over the political firmament, which spring up and die out without ever institutionalising. Institutionalization entails a ‚routinization of charisma‘, a transfer of authority from the

leader to the party, and very few charismatic parties survive this transfer" (Panebianco 1988:53). Diese Einflussvariable sehen Randall und Svåsand bei ihrem Versuch der Übertragung auf Entwicklungsstaaten als besonders relevant. Denn gerade die Parteien der ‚Dritten Welt‘ werden regelmäßig kritisiert, sich als persönliches Instrument von einzelnen Führungspersonlichkeiten missbrauchen zu lassen. Ihonvbere (1996:21) spricht im Falle Afrikas sogar von einer „pathological fixation on the leaders“.

In der Parteieninstitutionalisierungsliteratur taucht in Verbindung mit ‚Leadership‘ stets das Kriterium des ‚Faktionalismus‘ auf, wenn es um die Bestimmung des Grads der Kohäsion und weiterführend des Ausmaßes an Institutionalisierung geht. Stillschweigend wird angenommen, dass ein hoher Grad an Faktionalismus den Institutionalisierungsgrad einer Partei negativ beeinflusst. Faktionalismus wird hierbei meist entlang der breiten Definition von Beller und Belloni verstanden als „(...) any relatively organized group that exists within the context of some other group and which (as a political faction) competes with rivals for power advantages within the larger group of which it is a part“ (Beller/Belloni 1978: 419). Auch wenn es Stimmen gibt, die einräumen, dass Faktionalismus eine konstruktive Rolle bei der Bildung von Parteiensystemen in Transitionstaaten einnehmen (Waller/Gillespie 1995:186; Kohno 1979:91), so bezeichnet Janda in seiner Messung von organisatorischer Parteienkohärenz Faktion als Antithese zu Kohäsion (Janda 1980).

Ebenso wie der Faktionalismus so ist auch das Phänomen des Klientelismus in Transitionstaaten und deren Parteien häufig präsent und wird von der Forschung als den Institutionalisierungsprozess hemmend eingestuft. Warner (1997) nimmt an, dass „clientelism, or patronage, can undermine party cohesion by providing party politicians with the means and motivation to build up their own careers at the expense of the district and ultimately the party“ (zitiert nach Randall/Svåsand 2002a: 20). Randall und Svåsand weisen hingegen darauf hin, dass es unterschiedliche Formen des Klientelismus innerhalb politischer Parteien geben kann:

„(...) there is a broad intermediate zone extending between the kind of old-style, more personalistic clientelism characterised by a chain of transactional relationship, with notables themselves as the source of largesse and object of loyalty at the local, or periphery, level, and the situation where the party organization, through its access to local or national government, is able to distribute resources to broader categories of people, who are coincidentally potential supporters“ (Randall/Svåsand 2002a: 21).

Value infusion

Die ‚value infusion‘ ist für Randall und Svåsand eine interne ‚attitudinal dimension‘ der Parteieninstitutionalisierung. Diese ist für sie dann am stärksten, wenn die Partei mit einer sozialen Bewegung verbunden und in der Gesellschaft verankert ist. Sie beziehen sich hier auf die klassische europäische Massenpartei von Duverger (1954), die fest an eine sozioökonomische Klasse gebunden ist oder die ‚catch-all party‘ von Kirchheimer (1966) (Korte/Fröhlich 2006:133ff.). Bezogen auf Afrika erscheinen diese traditionellen europäischen Modelle jedoch zum Scheitern verurteilt, da die klassischen Konfliktlinien wie Arbeit und Kapital von beispielsweise ethnischen Cleavages überlagert werden (Bienen/Herbst 1996:26).

Autonomy

Die Kreuztabelle (vergleiche Tabelle 1) von Randall und Svåsand benennt in der dritten Zelle die ‚Entscheidungsunabhängigkeit‘ einer Partei als Kriterium für Institutionalisierung. Hiermit wird auf die Unabhängigkeit von externen Akteuren Bezug genommen. Panebianco sieht in der Abhängigkeit von beispielsweise externen Sponsoren die Quelle für eine schwache Parteieninstitutionalisierung, da die Legitimierung der Parteiführung und der Bezugspunkt von Parteiloyalitäten dann außerhalb der Partei liegen: „(...) (1) the party’s organizational loyalties will be indirect loyalties, loyalties primarily to the external institution, and only secondarily to the party; (2) the external institution is, consequently, the leadership’s source of legitimation, and this can tip the balance from one side to the other in the internal power struggle” (Panebianco 1988:51f.). Gleichzeitig grenzt der Parteienforscher ein, dass eine solche Minderung der Parteieninstitutionalisierung dann nicht vorliegt, wenn der externe Sponsor außerhalb des eigentlichen Landes ansässig ist.

Gerade dieses Kriterium muss im Verlauf der vorliegenden Arbeit und in Bezug auf die Förderung politischer Parteien durch die parteinahen Stiftungen kritisch gesehen werden. Beispielsweise kritisiert Ihonvbere (1998:26) die Parteien vieler afrikanischer Staaten, die sich in Abhängigkeit der internationalen Gebergemeinschaft begeben. Jedoch führt unter anderem Panebianco an, dass eine gewisse Art der internationalen Förderung de facto die innerparteiliche Entwicklung vorantreibt: „There exist a number of transnational party organizations, set up along ideological lines, that function as support organizations for new parties in multiparty systems. While this may give international actors influence in the national development of a party system, this type of influence can

nevertheless assist individual party institutionalization" (zitiert nach Randall/Svåsand 2002a:23).

Party reification

Als abschließende Dimension von Parteieninstitutionalisierung in Transitionsstaaten thematisieren Randall und Svåsand ‚Party reification‘. Diese Variable beschreibt das Ausmaß, indem sich eine Partei in den Köpfen der Bevölkerung verankert und die daraus resultierenden Verhaltensweisen politischer Akteure. Diese Fähigkeit der Partei, sich derart zu etablieren, hängt ab von ihrer historischen Verwurzelung, den symbolischen Werten, der Stärke ihrer Parteiorganisation sowie dem Zugang der Partei zu den Massenmedien. Entscheidend ist hier, inwieweit die Parteiführung es schafft, bestimmten Werten, einer Programmatik und Ideologie in der Parteiorganisation Geltung zu verschaffen: „This explains the crucial role that ideology normally plays in shaping the newly-formed organization, in determining its collective identity. (...) Institutionalization is, in fact, the process by which an organization incorporates its founders’ values and aims“ (Panbianco 1988:53).

Auf Basis dieser vier Dimensionen zur Definition von Parteieninstitutionalisierung von Randall und Svåsand erstellen Basedau und Stroh (2008) erstmals einen Index zur Messung von Parteieninstitutionalisierung, den sie im Anschluss auf 28 afrikanische Parteien anwenden. Basedau und Stroh (2008) definieren Parteieninstitutionalisierung als „(...) a process in which individual political parties that participate in elections experience an increase in organizational stability and value. Value-infusion means that a relevant share of people – party members and the electorate – sees the party as an organization one should not do without“ (Basedau/Stroh 2008:8). Mit dieser Definition kommen Basedau und Stroh nah an die Definition von Randall und Svåsand heran. Aus der bereits zitierten Institutionalisierungsliteratur filtern Basedau und Stroh vier Dimensionen zur Bestimmung des Institutionalisierungsgrads von Parteien, das „level of organization“³⁸, internal „coherence“³⁹, „autonomy“⁴⁰ und „roots in society“⁴¹.

Die vorliegende Analyse rekurriert auf den dargestellten Forschungsstand des Feldes der Parteieninstitutionalisierung sowie auf die von Basedau und Stroh

38 In Anlehnung an „complexity“ bei Huntington (1968); Dix (1992); Mainwaring (1998); Basedau (2007); Bendel/Grotz (2001).

39 In Anlehnung an Dix (1992); Mainwaring (1998); Kuenzi/Lambricht (2001), Basedau (2007).

40 In Anlehnung an Huntington (1968); Dix (1992); Randall/Svåsand (2002a); Bendel/Grotz (2001).

41 In Anlehnung an „adaptability“ bei Huntington (1969); Dix (1992); Mainwaring (1998); Kuenzi/Lambricht (2001); Randall/Svåsand (2002a); Basedau (2007).

weiterentwickelten Dimensionen und Indikatoren von Parteieninstitutionalisierung. Auf dieser Grundlage, sowie weiterer Erkenntnisse aus der eigenen Feldforschung, werden in Kapitel I 3.4 die sieben Dimensionen *Organisationsniveau, Innerparteiliche Demokratie, Programmatik, Autonomie, Gesellschaftliche Verwurzelung, Kohärenz und Regionale und internationale Vernetzung* entwickelt und in einer Synopse mit jeweils definierenden Indikatoren zusammengestellt, um einzuschätzen, inwieweit der Ansatz der Parteieninstitutionalisierung bereits Eingang in die Parteienfördermaßnahmen der parteinahen Stiftungen in Kenia und Südafrika gefunden hat.

2.4 Zusammenfassung der Grundannahmen und Definition von Grundbegriffen

Grundsätzlich untersucht diese Arbeit nicht die in Afrika und in letzter Zeit in der internationalen Parteienforschung häufig diskutierte Frage, ob Parteienförderung durch externe Akteure legitim ist oder nicht. Dies wäre nur völkerrechtlich oder demokratietheoretisch beziehungsweise normativ zu beantworten.

„Einmischung‘ findet statt und beruht zumeist auf Interaktionen zwischen internen und externen Akteuren, die rechtlich oder moralisch kaum eindeutig einzuordnen sind. Ob externer Einflu[ss] wünschenswerte oder nachteilige Konsequenzen für die Durchsetzung und Konsolidierung demokratischer Regierungssysteme hat, kann nicht allgemein und vor allem nicht a priori entschieden werden“ (Hartmann 1999a:19).

Die vorliegende Analyse setzt sich mit der real existierenden Parteienförderung der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kenia und Südafrika auseinander. Sie untersucht die Parteienförderansätze und ihre Umsetzung im Verlauf des Transitionsprozesses und analysiert, ob die Erkenntnisse der Parteieninstitutionalisierungsforschung bereits Eingang gefunden haben in Parteienfördermaßnahmen und -instrumente, beziehungsweise ob sich die heutigen Maßnahmen der Parteienförderung am Grad der Parteieninstitutionalisierung ausrichten. Dabei gehe ich von einem erweiterten liberalen Demokratiebegriff aus⁴², der neben der Bedingung freier Wahlen auch die Teilregime (wie Parteien) eines politischen Systems mit berücksichtigt. Diese Teilregime stellen sicher, dass demokratische Wahlen für die demokratische Machtausübung unabdingbar sind. ‚Demokratie‘ und ‚Transition‘ wird in dieser Untersuchung in Anlehnung an Przeworski (1991:12ff.) zudem immer als Prozess verstanden beziehungsweise als ein System, in dem Konflikte fortwährend über Institutionen ausgetragen

42 Vgl. Kapitel I 2.1.

werden. Aufgrund dieser prozessualen Perspektive können statische Modelle und Perspektiven der Transitionsforschung (wie etwa bei Levitsky und Way 2006) oder die entsprechenden Modelle der Regimeentwicklung (wie beispielsweise das Modell der defekten Demokratie von Merkel, Puhle und Croissant 2003, 2006) ausgeschlossen werden.

Wie aus Kapitel I 2.2 des Untersuchungsrahmens hervorgeht, hat die Transitionsforschung für die unterschiedlichen Formen und Modi des Übergangs von einem autokratischen Regime zur Demokratie unterschiedliche Begriffe hervorgebracht. Die Rede ist einerseits von *Systemwandel* und andererseits von *Systemwechsel*. Von einem Systemwandel kann dann gesprochen werden, wenn sich in einem evolutionären Prozess Strukturen und Funktionsweisen zu ändern beginnen. Die Zielrichtung des Prozesses bleibt zunächst offen. Während bei einem Systemwandel der Ausgang offen ist, bezeichnet der Begriff Systemwechsel den Wechsel von einer Form politischer Herrschaft (Demokratie, autoritäres Regime, totalitäres Regime⁴³) zu einer anderen (Merkel 1999:75). Nach Hartmann (1999a) bedeutet der Systemwechsel „(...) eine rasche und eindeutige Ablösung eines autoritären Systems durch ein demokratisches Regime (...), [die oftmals mit] der erfolgreichen Durchführung von freien Wahlen gleichgesetzt wird“ (Hartmann 1999a:310). Darüber hinaus unterscheidet die Transformationsforschung zwischen den Begriffen *Transition* (Transitionsforschung) und *Transformation*, die häufig deckungsgleich verwendet und nicht sauber auseinander gehalten werden. Der Überbegriff Transformation schließt alle Variablen eines Systemwechsels – wie beispielsweise auch wirtschaftliche Indikatoren – mit ein. Im Gegensatz hierzu ist der Begriff Transition gleichzusetzen mit dem *politischen* Wandel im Rahmen des Systemwechsels und bezieht sich ausschließlich auf die politischen Institutionen. Häufig wird der Begriff Transitionsprozess in der Literatur nicht ausschließlich als Überbegriff der drei Phasen des politischen Systemwechsels – *Liberalisierung*, *Demokratisierung* und *Konsolidierung* (O'Donnell/Schmitter 1986) – verwendet, sondern teilweise synonym mit der Phase der Demokratisierung, also der Phase des Übergangs, gesetzt (wie beispielsweise bei Nohlen 1988; Hartmann 1999a, 2001; Linz/Stepan 1996). Da ich den Fokus der Analyse auf die politischen Parteien Kenias und Südafrikas und deren Förderung durch FES und KAS lege und damit lediglich den Ausschnitt einer politischen Institution im Systemwechselprozess betrachte, wirtschaftliche oder andere Indikatoren aber außen vor lasse, rekurriert die Analyse auf den Begriff des *Transitionsprozesses*. Nach O'Donnell und Schmitter (1986) unterscheide ich im Transitionsprozess, neben der selbst hinzugefügten Prä-Transitionsphase, zwischen den drei klassischen Phasen Liberalisierung, Demokratisie-

43 Vgl. für eine Abgrenzung dieser Begrifflichkeiten: Barrios/Stefes (2006: 227f.).

rung und Konsolidierung. Dabei sehe ich die starke prozessuale Dimension, der der Transitionsprozess unterliegt, und verstehe ihn daher nicht als stets in eine Richtung (auf die Konsolidierung der Demokratie hin)weisend, sondern unterschiedlichen Geschwindigkeiten und auch ‚Rückschlägen‘ unterworfen.

Der Begriff ‚Transformation‘ wird lediglich bei Rückbezug auf den gesamten Forschungsbereich verwendet, also im Rahmen der Transformations*forschung* oder wenn grundsätzlich von Transformations*staaten* die Rede ist.

Hinsichtlich des analytischen Zugangs über den Ansatz der Parteieninstitutionalisierung ist an dieser Stelle festzuhalten, dass die vorliegende Arbeit sich auf Dimensionen und Indikatoren der *Parteieninstitutionalisierung* bezieht⁴⁴, nicht aber auf die der *Parteiensysteminstitutionalisierung*. Noch immer unterscheiden relativ wenige Autoren, die sich mit Institutionalisierungsprozessen befassen, zwischen einzelnen Parteien auf der einen und dem Parteiensystem auf der anderen Seite. Auch wenn die Elemente und Ausprägungen der einzelnen Parteien ohne Zweifel Einfluss auf das Parteiensystem haben und der Zusammenhang zwischen Parteieninstitutionalisierung und Demokratie nur im Rahmen des Parteiensystems möglich ist, so schließt sich die vorliegende Arbeit doch der Annahme Basedau und Strohs an, dass „(...) a system includes the relations between its elements and, hence, is more than the sum of its elements“ (Basedau/Stroh 2008:6)⁴⁵. Darüber hinaus erfordert das Erkenntnisinteresse, herauszufinden, inwieweit die Parteienförderinstrumente der deutschen parteinahen Stiftungen auf strukturelle Besonderheiten ihrer Partnerparteien rekurren, den analytischen Zugang über Dimensionen und Indikatoren der Institutionalisierung der *einzelnen* Parteien und nicht des gesamten Parteiensystems. Grundsätzlich schließt sich die vorliegende Analyse der gängigen Einschätzung an, dass stärker institutionalisierte Parteien förderlicher für die demokratische Konsolidierung sind als weniger stark institutionalisierte. Dabei wird Parteieninstitutionalisierung gemäß Basedau und Stroh (2008) definiert als: „(...) a process in which individual political parties that participate in elections experience an increase in organizational stability and value. Value-infusion means that a relevant share of people – party members and the electorate – sees the party as an organization one should not do without“ (Basedau/Stroh 2008:8).

Aufbauend auf diesen Grundannahmen und Grunddefinitionen wird im folgenden Kapitel der theoriegeleitete gegenstandsbezogene Analysezugang zur Überprüfung der beiden ersten forschungsleitenden Vorannahmen erarbeitet.

In Kapitel I 3.1 werden bestehende Parteienförderansätze typologisiert sowie eine Einordnung der Parteiförderkonzepte der deutschen Stiftungen geleistet. Um im weiteren Verlauf der Arbeit die erste Hypothese hinsichtlich einer Se-

44 Vgl. Kapitel I 2.3 und Kapitel I 3.3.

45 Vgl. zur Gegenposition: Schedler (1995).

quenzierung von Parteienförderung überprüfen zu können, wird in Kapitel I 3.2, aufbauend auf der Phaseneinteilung des Transitionsprozesses⁴⁶ und der Rolle politischer Parteien in den einzelnen Phasen⁴⁷, ein *Phasenmodel der Parteienförderung* entwickelt. In Kapitel I 3.3 erarbeite ich die erwähnte *Synopse der Parteieninstitutionalisierung*. Sie bildet die Basis für die Operationalisierung der zweiten Hypothese und ihrer Fragestellungen: Inwieweit strukturiert der Grad der Parteieninstitutionalisierung Parteienfördermaßnahmen vor? Und richtet sich die heutige Parteienförderung von FES und KAS in Kenia und Südafrika bei der Auswahl von Förderinstrumenten bereits am Grad der Institutionalisierung ihrer Partnerpartei aus? Ermöglichen die Dimensionen der Parteieninstitutionalisierung Anknüpfungspunkte für eine Weiterentwicklung von Parteienförderung?

46 Vgl. Kapitel I 2.2.1.

47 Vgl. Kapitel I 2.2.2.

Parteienförderung im Transitionsprozess
Vergleichende Analyse der parteinahen Stiftungen FES
und KAS in Kenia und Südafrika
Weissenbach, K.
2016, XXIV, 399 S. 13 Abb. in Farbe., Softcover
ISBN: 978-3-531-18560-6