

## PARTEIEN UND DEMOKRATIE

BEITRÄGE DER INTERNATIONALEN FACHKONFERENZ ZUM KAS-DEMOKRATIEREPORT 2007

Gerhard Wahlers | Karsten Grabow (Hrsg.)

Mit Beiträgen von:

Bernhard Vogel | Hans-Joachim Veen |

Mikuláš Dzurinda

Christian Welzel | Nikolaus Werz u.a.

ISBN 978-3-939826-41-5

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Die Publikation gibt Beiträge der Konferenz „Parteien und Parteiensysteme in jungen Demokratien“ wider, die vom 29. bis 30. Januar 2007 auf dem Petersberg in Königswinter bei Bonn stattfand. Die Veranstaltung diente der Vorbereitung des Demokratiereports 2007 der Konrad-Adenauer-Stiftung. Weitere Einzelheiten im Vorwort.

© 2007 Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Sankt Augustin/Berlin  
Alle Rechte vorbehalten.  
Nachdruck, auch auszugsweise, allein mit Zustimmung der Konrad-Adenauer-Stiftung.  
Gestaltung: SWITSCH KommunikationsDesign, Köln.  
Fotografie: picture alliance/dpa  
Satz: workstation gmbh, produktionsservice für analoge und digitale medien, Bonn.  
Druck: Druckerei Franz Paffenholz, Bornheim.  
Printed in Germany.  
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.  
ISBN 978-3-939826-41-5

## INHALT

- 7 | VORWORT
- 9 | DIE BEDEUTUNG DER PARTEIENFÖRDERUNG FÜR DIE KONSOLIDIERUNG DER DEMOKRATIE  
*Bernhard Vogel*
- 15 | **PARTEIEN UND DEMOKRATIE AUS SICHT DER WISSENSCHAFT UND PRAXIS**
- 17 | DEMOKRATIE UND PARTEIENFORSCHUNG  
*Nikolaus Werz*
- 25 | DIE BEDEUTUNG POLITISCHER PARTEIEN FÜR DEMOKRATIE UND DEMOKRATISIERUNG  
*Hans-Joachim Veen*
- 37 | PARTEIEN IM PROZESS DER TRANSFORMATION: HERAUSFORDERUNGEN AN DIE POLITIKWISSENSCHAFT  
*Vladimíra Dvořáková*
- 51 | PARTEIEN IN JUNGEN DEMOKRATIEN: AKTUELLE FORSCHUNGSBEFUNDE  
*Paul D. Webb*
- 65 | PARTEIEN ALS AKTEURE DES DEMOKRATISCHEN WANDELS: DER FALL DER SLOWAKISCHEN REPUBLIK  
*Mikuláš Dzurinda*
- 75 | **GRUNDLAGEN VON DEMOKRATIE UND DEMOKRATISCHEN INSTITUTIONEN**
- 77 | IST DEMOKRATIE EIN UNIVERSELL ÜBERTRAGBARES KONZEPT? ERKENNTNISSE DER EMPIRISCHEN SOZIALFORSCHUNG  
*Christian Welzel*
- 93 | ANMERKUNGEN ZUM STAND DER DEMOKRATISIERUNG IN AFRIKA  
*Siegmar Schmidt*

- 107 | DEMOKRATIE, POLITISCHE EINSTELLUNGEN UND  
PARTEIEN IN LATEINAMERIKA  
*Nikolaus Werz*
- 133 | **PARTEIENFÖRDERUNG DER KONRAD-  
ADENAUER-STIFTUNG: GRUNDLAGEN, ZIELE  
UND BEISPIELE**
- 135 | PARTEIENENTWICKLUNG UND  
PARTEIENZUSAMMENARBEIT IN SÜDAFRIKA  
*Werner Böhler*
- 149 | PARTNER UND INHALTE DER PARTEIENZUSAMMEN-  
ARBEIT IN SÜDOSTASIEN  
*Colin Dürkop*
- 163 | PARTEIENFÖRDERUNG IN MEXIKO  
*Frank Priess*
- 173 | PARTEIENKOOPERATION DER KAS:  
KONZEPTIONELLER UND REGIONALER ÜBERBLICK  
*Karsten Grabow, Frank Spengler*
- 189 | DIE AUTORINNEN UND AUTOREN

## VORWORT

Seit mehr als vierzig Jahren engagiert sich die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) weltweit für die Förderung der Menschenrechte, der Demokratie, ihrer Werte und Verfahrensweisen, ebenso wie in der Förderung rechtsstaatlicher Institutionen und der Grundlagen der sozialen Marktwirtschaft. Der KAS-Demokratiereport, der seit 2005 jährlich unter dem Titel *Democracy Report* erscheint, informiert über den Entwicklungsstand der Demokratie und die Maßnahmen der Stiftung zur Demokratieförderung in unseren mehr als hundert Projekt- und Partnerländern. Nachdem sich die beiden ersten Bände des Reports der Bedeutung unabhängiger Medien und rechtsstaatlicher Institutionen gewidmet haben, steht im diesjährigen Demokratiereport der Beitrag politischer Parteien für Demokratieentwicklung und -stabilisierung im Vordergrund.

In Vorbereitung des Reports haben wir, wie bereits in den vorangegangenen Jahren, eine internationale Fachkonferenz durchgeführt. Auf dieser Konferenz, die im Januar 2007 auf dem Petersberg stattfand, diskutierten Experten aus Wissenschaft, Politik und Praxis der Entwicklungszusammenarbeit über die Bedeutung politischer Parteien für die Verankerung der Demokratie und dabei auftretende Probleme. Aufgrund der überaus hohen Qualität der Beiträge und weil die Konferenz von allen Teilnehmern als informativ, kritisch und zwischen Wissenschaft und Praxis ausgewogen eingeschätzt wurde, haben wir uns erstmalig entschieden, einen Teil der Konferenzbeiträge in einem eigenen Band zu veröffentlichen.

Mit dem vorliegenden Buch richten wir uns an eine breitere Öffentlichkeit als mit dem Demokratiereport. Die Länderstudien des Reports werden i.d.R. von ortsansässigen Experten angefertigt. Sie stellen in Form eines Kompendiums Informationen zur weltweiten Demokratieentwicklung zur Verfügung. Die Beiträge der Fachkonferenzen wurden bisher nicht im Demokratiereport publiziert. Mit diesem in deutscher Sprache veröffentlichten Tagungsband möchten wir die Konfe-

renzbeiträge einem einheimischen Leserkreis zugänglich machen und die Lücke zwischen Konferenz und Report schließen.

Die Autorinnen und Autoren dieses Bandes diskutieren, zum Teil aus normativer Sicht, über die Bedeutung politischer Parteien für die Entwicklung und Stabilisierung der Demokratie. Sie zeigen aber auch programmatische und organisatorische Schwächen einzelner Parteien auf und benennen Probleme, die bei der Institutionalisierung demokratischer Parteiensysteme auftreten.

Die von der Wissenschaft zur Verfügung gestellten Befunde geben uns wichtige Hinweise und Ansatzpunkte für unsere internationale Arbeit. Als politische Stiftung möchte sich die Konrad-Adenauer-Stiftung jedoch nicht primär an der wissenschaftlichen Diskussion beteiligen. Das Ziel unseres weltweiten Engagements ist es, durch aktive politische Bildungs- und Beratungsleistungen vor Ort einen Beitrag zur Stabilisierung der Demokratie, ihrer Verfahrensweisen und Institutionen zu leisten. Deshalb unterstützen wir in unseren Partnerländern politische Kräfte, darunter auch Parteien, die einen effektiven Beitrag zur Demokratiestabilisierung leisten. Wir sind fest davon überzeugt, dass die erfolgreiche Stabilisierung der Demokratie nur mit politischen Parteien möglich ist, die sich aktiv zu den Grundwerten der Demokratie bekennen.

Um unsere Ziele erreichen zu können, benötigen wir Informationen über den Zustand der Demokratie und potentielle Partnerorganisationen in den Projektländern. Diese Informationen werden uns von Seiten der Wissenschaft, aber auch von unseren Auslandsmitarbeitern und -mitarbeiterinnen sowie von Vertretern anderer Organisationen der politischen Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung gestellt. Ich möchte daher an dieser Stelle allen Konferenzteilnehmern noch einmal ganz herzlich für ihre interessanten und konstruktiven Beiträge danken.

In Anlehnung an das Konferenzprogramm ist dieser Band in drei Hauptteile gegliedert. Im ersten Teil diskutieren Vertreter aus Wissenschaft und politischer Praxis über die Bedeutung politischer Parteien für die Demokratieentwicklung und illustrieren dies mit praktischen Beispielen und eigenen Erfahrungen. Zuvor jedoch stellt der Vorsitzende der Konrad-Adenauer-Stiftung, Ministerpräsident a.D. Prof. Dr. Bernhard Vogel, in einem Grundsatzreferat die Notwendigkeit der internationalen Parteienzusammenarbeit der KAS heraus. Im zweiten Teil diskutieren Wissenschaftler aus Deutschland die Fragen, ob die Demokratie ein universell übertragbares Konzept ist, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit sie grundsätzlich als politisches Ordnungsmodell etabliert werden kann und welche Faktoren Demokratieentwicklung behindern. Der dritte Teil ist der Darstellung der internationalen Parteienkooperation der KAS anhand von ausgewählten Ländern und Programmen gewidmet. Ein Beitrag zu den konzeptionellen Grundlagen und Maßnahmen der Parteienzusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung schließt diesen Band ab.

*Dr. Gerhard Wahlers*

*Leiter der Hauptabteilung*

*Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung*

# DIE BEDEUTUNG VON PARTEIEN UND PARTEIENFÖRDERUNG FÜR DIE KONSOLIDIERUNG DER DEMOKRATIE

*Bernhard Vogel*

Die Zusammenarbeit mit und die Förderung von demokratisch gesinnten Parteien zählt zu den Schwerpunkten der internationalen Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung. Die KAS kann auf diesem Gebiet beachtliche Erfolge vorweisen. Ich denke hier an die engen Beziehungen zu unseren Partnerparteien in Lateinamerika, z.B. in Chile, Mexiko und Peru, denen die KAS nicht nur politische Beratungsleistungen zur Entwicklung des programmatischen Profils, zum Ausbau demokratischer Parteistrukturen angeboten hat oder auch im Prozess der internationalen Vernetzung unserer Partnerparteien in Lateinamerika in der Organisation Christlich-Demokratischer Parteien in Amerika (ODCA) aktiv war. Auch bei der Stabilisierung der Demokratie und demokratischer Verfahren in ihren Ländern spielten und spielen unsere Partnerparteien eine wichtige Rolle.

Das gilt in ähnlicher Weise für unsere Partnerparteien in den Ländern Ost- und Mittel-Europas. Die Tatsache, dass seit dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens am 1. Januar 2007 nunmehr zehn Länder des früheren Ostblocks Mitglied der Europäischen Union sind, unterstreicht, dass die Demokratie in diesen Ländern konsolidiert ist bzw. sich auf dem Wege der Konsolidierung befindet. Unsere Partnerparteien haben dazu einen wichtigen Beitrag geleistet.

***Bei der Stabilisierung der Demokratie spielen unsere Partnerparteien eine wichtige Rolle.***

**Es stellt sich die Frage, ob Parteien die richtigen Adressaten für unsere politische Bildungsarbeit sind. Die Antwort ist Ja.**

Die Förderung der Grundsätze und Verfahrensweisen des demokratischen Verfassungsstaates ist ein wichtiges Ziel unserer Arbeit. Das gilt auch für die Förderung demokratischer und Demokratie befürwortender politischer Parteien. Internationale Studien zur Parteienentwicklung zeigen allerdings, dass zahlreiche Parteien und Parteiensysteme in Transformationsländern noch immer vergleichsweise schwach entwickelt sind und dass sie kaum oder nur eingeschränkt die Aufgaben wahrnehmen, die ihnen zukommen sollten. Zum Teil ist auch die rechtsstaatliche Demokratie noch recht weit von der Konsolidierung als unangefochtenes politisches Ordnungsmodell entfernt. Eine Frage, die sich aufgrund der programmatischen und organisatorischen Schwäche in einigen Parteien stellt, ist, ob Parteien eigentlich die richtigen Adressaten für unsere politische Bildungsarbeit sind. Die Antwort ist Ja, denn wir sind davon überzeugt, dass die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen und die aktive Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an der Gestaltung ihres Gemeinwesens nur durch starke demokratische Parteien, Parteienvielfalt und demokratische Parteienkonkurrenz zu erreichen sind.

Das ist nicht immer einfach. Oftmals leiden unsere Partner an den Folgen von Bürgerkriegen, extremer ökonomischer Unterentwicklung und einer kaum ausgeprägten Zivilgesellschaft. Demokratische Kräfte werden gelegentlich sogar von den politischen Machthabern unterdrückt, ebenso die Meinungs- und Pressefreiheit. Zudem bestehen in zahlreichen Ländern erhebliche Defizite bei der Umsetzung grundlegender rechtsstaatlicher Normen, z.B. bei der effektiven Gewaltenteilung, einem politisch unabhängigen Justizwesen oder politischen und sozialen Teilhaberechten der Bevölkerung.

Der demokratische Verfassungsstaat – um den ehemaligen Bundesverfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde zu zitieren – lebt von Voraussetzungen, die er sich selbst nicht geben kann. Seine Konsolidierung bedarf der Herstellung und der Sicherung sowohl der materiellen als auch der nicht-materiellen Lebens- und Entwicklungsgrundlagen.

Die KAS ist seit mehr als vier Jahrzehnten international engagiert, um zur Stabilisierung der Demokratie beizutragen. Während die Entwicklungshilfeprogramme internationaler Organisationen, wie z.B. der Weltbank, und auch deutscher Institutionen, wie der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, vor allem auf die Herstellung materieller Lebens- und Entwicklungsgrundlagen der Demokratie ausgerichtet sind und einen Beitrag zur Versorgung der Bevölkerung mit Lebens- und Arzneimitteln, technischer Infrastruktur und auch Bildungsmöglichkeiten leisten wollen, zielen die politischen Bildungsprogramme der KAS auf die Vermittlung von Werten, ohne die die Demokratie nicht existieren kann.

Die internationalen Rechtsstaatsprogramme der KAS dienen der Entwicklung und Verankerung der demokratischen Verfassung. Die politischen Bildungsprogramme, Seminare und Konferenzen sowie die internationalen Medienprogramme der KAS zielen vor allem auf die politischen Einstellungen der Bevölkerung. Erst wenn eine große Mehrheit in der Bevölkerung von der Leistungsfähigkeit der rechtsstaatlichen Demokratie überzeugt ist, sind Voraussetzungen für deren Konsolidierung geschaffen.

Das bedarf der Herstellung von materiellen Lebensgrundlagen, einer ausgewogenen Beteiligung der Menschen am politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben in ihren Ländern, aber auch beständiger politischen Bildungs- und Aufklärungsarbeit. Die Programme der Demokratie-, Parlaments- und Parteienförderung der KAS zielen auf die Stärkung demokratischer Parteien und das demokratieförderliche Verhalten der politischen Eliten. Beide Bereiche lassen sich zwar nicht voneinander getrennt betrachten. Aber mit den Maßnahmen der Parteienförderung, vor allem mit Beratungen zum Aufbau demokratischer und gesellschaftlich verankerter Parteiorganisationen, mit Beratungen zur Entwicklung programmatischer Grundlagen der Parteien, ihres politischen Wertefundamentes, ihrer gesellschaftlichen Mobilisierungs- und politischen Problemlösungsfähigkeit und nicht zuletzt auch ihrer Glaubwürdigkeit versuchen wir, zur Entwicklung und Stabilisierung der Demokratie sowie zur Einhaltung demokratischer Grundnormen bei den politischen Eliten beizutragen. Dazu zählen die Akzeptanz und Förderung poli-

**Die politischen Bildungsprogramme der KAS zielen auf die Vermittlung von Werten, ohne die die Demokratie nicht existieren kann.**

tischer Meinungsfreiheit und -vielfalt, die Akzeptanz der friedlichen Konfliktaustragung, des friedlichen Wettbewerbs um geeignete politische Lösungen sowie die Akzeptanz eines auf demokratischem Wege herbeigeführten Machtwechsels.

**Die enge Einbindung unserer Partnerorganisationen in internationale Institutionen und Bündnisse macht den Prozess der demokratischen Konsolidierung in unseren Partnerländern und -organisationen unumkehrbar.**

In einigen Weltregionen und Ländern ist es uns gelungen, diese Werte zu verankern. Die enge Einbindung unserer Partnerorganisationen in internationale Institutionen und Bündnisse wie die Europäische Union, die Europäische Volkspartei oder die Organisation Christlich-Demokratischer Parteien in Amerika (ODCA) macht den Prozess der demokratischen Konsolidierung in unseren Partnerländern und -organisationen unumkehrbar. In anderen Weltregionen und Ländern ist der Erfolg der demokratischen Konsolidierung keineswegs gewiss. Ich denke hier insbesondere an Länder südlich der Sahara oder an Länder in Zentralasien.

Wir wissen, dass nicht nur die materiellen, sondern auch die kulturellen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Konsolidierung der rechtsstaatlichen Demokratie in globaler Hinsicht höchst unterschiedlich verteilt sind. Nach Ansicht von manchen Experten ist es überaus schwierig, wenn nicht gar unmöglich, in einigen Weltregionen und Kulturen einen demokratischen Verfassungsstaat, seine Institutionen und Verfahren zu etablieren.

Ich möchte dazu folgendes anmerken: In historischer Perspektive sind der demokratische Verfassungsstaat und seine Grundlage ein relativ junges Phänomen. Die Demokratie war und ist in jeder vordemokratischen Gesellschaft einmal neu. Ich darf daran erinnern, dass sich die Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland zunächst auch kaum auf langfristig gewachsene Erfahrungen und Traditionen stützen konnte. Ihre erfolgreiche Konsolidierung haben wir u.a. den festen demokratischen Überzeugungen der Gründungsväter und -mütter unserer Republik, der auf Aussöhnung, europäische und transatlantische Integration ausgerichteten Politik des ersten Bundeskanzlers, dessen Namen unsere Stiftung trägt, den erfolgreichen Bemühungen Konrad Adenauers zur Gründung einer ökumenischen christlich-demokratischen Partei, die auf der Grundlage ihrer Werte Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität die Soziale Marktwirtschaft

zum Grundsatz unserer Wirtschafts- und Sozialordnung entwickelte, zu verdanken. Die Konsolidierung der Demokratie in Deutschland wäre jedoch ohne die Unterstützung durch die westlichen Alliierten, insbesondere der angelsächsischen, niemals möglich gewesen. Nicht unerwähnt bleiben darf schließlich auch der Beitrag der deutschen Bildungswerke und politischen Stiftungen zur demokratischen Bildungs- und Aufklärungsarbeit in der Bevölkerung.

Unsere demokratischen, vor allem auch unsere christlich-demokratischen Werte, d.h. unser Bekenntnis zu Freiheit, Gerechtigkeit, Solidarität und Verantwortung des einzelnen gegenüber der Gesellschaft und umgekehrt tragen wir in die Welt. Das Ziel unserer internationalen politischen Bildungsarbeit ist es, den Menschen in unseren Gast- und Partnerländern die Chance auf ein selbstbestimmtes Leben in Freiheit und Rechtsstaatlichkeit zu geben. Parteien, die diese Ziele sowie unsere politischen Grundwerte mit uns teilen, sind unsere Partner und unsere politischen Verbündete bei den Bemühungen um eine erfolgreiche Konsolidierung der rechtsstaatlichen Demokratie. Dieses Ziel zu erreichen, ist uns den anhaltenden und zum Teil sehr mühsamen Versuch der politischen Bildungsarbeit in den Gastländern wert.

PARTEIEN UND DEMOKRATIE  
AUS SICHT DER WISSENSCHAFT  
UND PRAXIS



# DEMOKRATIE UND PARTEIENFORSCHUNG

*Nikolaus Werz*

Achtzehn Jahre nach dem Höhepunkt der Demokratisierungswelle von 1989 ist das Ansehen der Politik in vielen Ländern niedrig – trotz einer vergleichsweise guten weltwirtschaftlichen Konjunktur. Die Befunde der politischen Einstellungsforschung zeigen jedoch Licht und Schatten: Die Zustimmung zur Demokratie ist hoch, kritisch werden jedoch nahezu weltweit die Politiker und die Parteien gesehen. Dies ist auch ein Ergebnis von Globalisierung und Transformation.

Um dies festzustellen, muss man nicht ins Flugzeug steigen. Schon ein Blick auf das neue Bundesland Mecklenburg-Vorpommern (MV) kann Hinweise auf Fragen geben, die uns im ersten Panel interessieren werden:

- Die Geschichte freier Wahlen im heutigen MV ist kurz, kürzer als die von Uruguay und Costa Rica im 20. Jahrhundert – insofern handelt es sich auch um eine „junge Demokratie“.
- Die drei Nordbezirke lagen in der DDR – also handelt es sich um ein Transformationsgebiet.
- Die Parteien weisen nur wenige Mitglieder auf. So hat etwa die seit 1994 an der Regierung beteiligte SPD nur 3.116 Mitglieder – dennoch haben die Parteien die Regierungsfunktion ausgefüllt.

***Die Befunde der politischen Einstellungsforschung zeigen Licht und Schatten: Die Zustimmung zur Demokratie ist hoch, kritisch werden jedoch die Politiker und die Parteien gesehen.***

Die weltweiten Veränderungen und Schwächesymptome der Parteien stellen allerdings nicht nur ein Problem für gewählte Politiker dar, sondern auch für die Wissenschaftler. Viele von Ihnen kennen das Buch von Giovanni Sartori *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Bd. 1 (Sartori 1976). Sie erinnern sich vielleicht auch, dass Sartori an einigen Stellen schreibt, auf Schwächesymptome u.a. Veränderungen der Parteien werde er im zweiten Band eingehen. Mit Ungeduld warten wir seit dem auf das Erscheinen des angekündigten Bandes.

In diesem einleitenden Beitrag möchte ich zwei Aspekte etwas näher beleuchten: Erstens die neuere Parteienforschung und zweitens die aktuellen Herausforderungen an Parteien.

Nach 1945 nahm die Parteienforschung zunächst einen starken Aufschwung. Mitentscheidend war die Demokratisierungswelle nach dem Niedergang faschistischer und nationalsozialistischer Regime in Europa und Japan. In Deutschland besteht darüber hinaus eine Tradition der an Programmen und Organisationen orientierten Analyse, umfangreiche und gut geführte Parteiarhive sind vorhanden.<sup>1</sup>

Mit der Konsolidierung repräsentativer Demokratien in Westeuropa ließ die Beschäftigung (vorübergehend) etwas nach. Verschiedene Faktoren haben dazu beigetragen:

1. Der Wertewandel in den industrialisierten Gesellschaften und das Aufkommen der Neuen Sozialen Bewegungen seit Mitte der 1970er Jahre.
2. Die Bürgerbewegungen und die „demokratische Revolution“ in den osteuropäischen Ländern, die ihren Höhepunkt 1989 hatten, der aber Demokratisierungs- bzw.- Re-Demokratisierungsprozesse in Iberoamerika vorangegangen waren.
3. Das große Interesse an der Zivilgesellschaft im Verein mit einer aus der Diktaturerfahrung verständlichen Abneigung gegenüber (Staats-) Parteien in Osteuropa.

4. In der Phase der Demokratisierung spielten Verfassungsgebung, Wahlorganisation und dann Wahlbeobachtung eine größere Rolle als die sich teilweise erst formierenden Parteien.
5. Die Transitions-, Transformations- und Systemwechselforschung, die teils neue Akteure berücksichtigte, teils bevorzugt den Übergang von staatszentrierten zu marktwirtschaftlichen Ökonomien untersuchte.
6. Die empirische Demokratieforschung der letzten Jahre, die sich in Rankings niederschlägt. Ihr geht es weniger um die politischen Akteure als um das Gesamtergebnis der Länder, denn neben dem Stand der Demokratie wird auch die Entwicklung der Marktwirtschaft gemessen.<sup>2</sup>

Während die Parteienforschung zur Bundesrepublik Deutschland und zu Westeuropa nach wie vor umfangreich ausfällt, war die zu den südlichen Ländern, auch als Folge von 1989 und der Transformationsforschung, etwas in den Hintergrund getreten.

Auch wenn in der deutschsprachigen Politikwissenschaft die Wahlforschung und Wahlssystematik in den 1990er Jahren eine etwas größere Rolle eingenommen hat als die Parteienanalyse, haben namhafte Kollegen wie Ulrich von Alemann (1995), Klaus von Beyme (2000), Oscar W. Gabriel, Oskar Niedermayer, Richard Stöss (1997), Joachim Raschke (1986) und Elmar Wiesendahl (2006), um nur einige zu nennen, die Thematik bearbeitet. In der Öffentlichkeit und der Presse haben indessen Korruptionsaffären einen hohen Stellenwert eingenommen, mancher Parteienforscher wurde auf einem Klappentext als „Korruptionsforscher“ vorgestellt.<sup>3</sup>

Ein Graduiertenkolleg mit dem Thema „Parteien und Rechtsextremismus“ arbeitet seit 2002 unter der Leitung Prof. Eckhart Jesse in Chemnitz. Bei der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) besteht ein Arbeitskreis „Parteienforschung“, der sich in jüngerer Zeit u.a. mit kleineren Parteien bzw. Parteiensystemen in Westeuropa beschäftigt hat (s. Jun, Kreikenbom, Neu 2006). Bei der DVPW-Jahrestagung 2007 wird unter dem Titel „Die Zukunft der Mitgliederparteien“ die end of membership party-Debatte aufgegriffen.

Vor wenigen Jahren entstand im Verbund der Deutschen Übersee-Institute in Hamburg, der sich mittlerweile German Institute of Global and Area Studies (GIGA) nennt, eine Arbeitsgruppe, die sich die Erforschung formaler und informeller Dimensionen von Parteien und ihrer Verankerung zum Ziel gesetzt hat. Sie gehen von dem Faktum aus, dass Parteien in Transformationsstaaten und den südlichen Ländern ähnlich wie im Westen eine abnehmende gesellschaftliche Verankerung, geringere programmatische Orientierung und Parteiidentifikation der Wähler sowie sinkende Mitgliederzahlen aufweisen. Diese Defizite würden in den südlichen Ländern aber teilweise durch andere Formen der gesellschaftlichen Verankerung kompensiert, u.a. durch Patronage- und Klientelfunktionen oder den Appell an ethnische oder religiöse Identitäten. Während also die traditionelle Parteienforschung in Europa vor allem den Aspekt der Organisation in den Vordergrund gestellt hatte, geht es nun um gesellschaftliche Verankerung und informelle Dimensionen von Parteien. Sie wird nicht unbedingt als geringer, sondern als anders betrachtet (s. Betz u.a. 2004, KAS 2006, Köllner u.a. 2006).

Während in der Vergangenheit die deutschen politischen Stiftungen Vorreiter bei der internationalen Förderung und Erforschung von Parteien waren, haben sie sich in den 1990er Jahren auch aufgrund der deutschen Vereinigung anderen Aufgaben gewidmet. In Holland (NIMD 2004) und England (Burnell 2004) haben Autoren auf die Bedeutung der Parteien für die Konsolidierung von Demokratie hingewiesen. Auch die Zeitschrift *Party Politics* ist der Frage der Institutionalisierung der Parteien in neuen Demokratien nachgegangen (Randall und Svasand 2002).

Anfang des 21. Jahrhunderts sieht die Situation anders aus, womit ich zu den aktuellen Herausforderungen komme:

- Der Übergang zu marktwirtschaftlichen bzw. liberaldemokratisch verfassten Gesellschaften ist vorangeschritten, nun rücken das Regieren und die Bewältigung von Transformationskrisen in den Vordergrund.

- Die Globalisierung führt u.a. zur „Glokalisierung“. Regionale, teilweise ethnische und lokale Aspekte gewinnen an Bedeutung. Dies akzentuiert die Krise intermediärer Organisationen. Trotz der Globalisierung nehmen die internationalen politischen Kontakte – etwa der transnationalen Parteienverbände – ab.
- In einigen Ländern sind Populisten oder populistische Bewegungen erstarkt oder sogar an der Regierung. Während in Westeuropa dieser Trend eher etwas rückläufig ist, scheint er sich in Lateinamerika und einigen Ländern Osteuropas fortzusetzen.
- Einige der in freien Wahlen gewählten Populisten haben die plebiszitären Elemente gestärkt, die vorhandenen Parteien geschwächt und eigene Gruppierungen gegründet. Während ihre Anhänger von einer „Mehrheitendemokratie“ sprechen, sehen andere Gefährdungen der Demokratie (Dahrendorf 2002) oder gar ein „Ende der Freiheit“.<sup>4</sup>

Der bereits erwähnte Giovanni Sartori warnte schon 1997 angesichts einer sich abzeichnenden Videopolitik und Telekratie: „Eine Demokratie ohne Parteien ist eine hochgradig chaotische Veranstaltung“ (Sartori 1997: 316) Die Parteien und die Parteiensysteme stehen also vor neuen Herausforderungen und ebenso ihre Analyse (s. dazu z.B. Gunther u.a. 2002).

**Demokratie ohne Parteien ist eine hochgradig chaotische Veranstaltung.**

1/ Neben den Archiven der politischen Stiftungen gehört dazu das Parteienarchiv des Zentralinstituts für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin.

2/ So beim Bertelsmann Transformations Index (BTI), wo die Steuerung und Wettbewerbsfähigkeit im Vordergrund steht.

3/ So z.B. von Alemann (1995).

4/ So der Chefredakteur von *Newsweek*, Fareed Zakaria: „Das Ende der Freiheit? Wieviel Demokratie verträgt der Mensch?“, München 2007.

## LITERATUR

- VON ALEMANN, ULRICH. 1995. *Parteien. (rororo special)*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- BETZ, JOACHIM, GERO ERDMANN UND PATRICK KÖLLNER. (Hrsg.). 2004. *Die gesellschaftliche Verankerung politischer Parteien. Formale und informelle Dimensionen im internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- VON BEYME, KLAUS. 2000. *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- BURNELL, PETER. 2004. *Building Better Democracies. Why Political Parties Matter*. London: Westminster Foundation for Democracy.
- DAHRENDORF, RALF. 2002. *Die Krisen der Demokratie. Ein Gespräch mit Antonio Polito*. München: Beck-Verlag.
- GABRIEL, OSCAR W., OSKAR NIEDERMAYER und RICHARD STÖSS. (Hrsg.). 1997. *Parteiendemokratie in Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- GUNTHER, RICHARD, JOSÉ RAMÓN MONTERO und JUAN LINZ (Hrsg.). 2002. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- JUN, UWE, HENRY KREIKENBOM und VIOLA NEU. (Hrsg.). 2006. *Kleine Parteien im Aufwind. Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft*. Frankfurt am Main: Campus.
- KAS 2006. *KAS-Auslandsinformationen, 22 Jg. Heft 11/06*.
- KÖLLNER, PATRICK, MATHIAS BASEDAU und GERO ERDMANN. (Hrsg.). 2006. *Innerparteiliche Machtgruppen. Faktionalismus im internationalen Vergleich*. Frankfurt am Main: Campus.

- NETHERLANDS INSTITUTE FOR MULTIPARTY DEMOCRACY (NIMD). 2004. *A Framework for Democratic Party-Building*. The Hague.
- NIEDERMAYER, OSKAR, RICHARD STÖSS und MELANIE HAAS. (Hrsg.). 2006. *Die Parteiensysteme Westeuropas*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- RANDALL, VICKY und LARS SVASAND. 2002. „Party Institutionalization in New Democracies“. In: *Party Politics*, 8. Jg., Heft 5, S. 5-29.
- RASCHKE, JOACHIM. 1986. *Die politischen Parteien in Westeuropa. Geschichte, Programm, Praxis. Ein Handbuch*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- SARTORI, GIOVANNI. 1976. *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis. Bd. 1*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SARTORI, GIOVANNI. 1997. „Hay que terminar con las ideas sobre la democracia que primaron en 1968“. In: *Diego Achard und Manuel Flores. (Hrsg.). Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. Mexiko: Fondo de Cultura Económica y el Programa de Naciones Unidas, S. 310-323.
- WIESENDAHL, ELMAR. 2006. *Parteien*. Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbücher.

# DIE BEDEUTUNG POLITISCHER PARTEIEN FÜR DEMOKRATIE UND DEMOKRATISIERUNG

*Hans-Joachim Veen*

## 1. EINLEITUNG

Die Probleme beginnen wie so oft mit den Begriffsverständnissen. Wenn in der Transformationsforschung der 1990er Jahre mit Blick auf postdiktatorische Systeme von „unvollständigen“ und „defekten Demokratien“ die Rede ist (Merkel u.a. 2003) oder von deutschen Spitzenpolitikern gar „lupenreine Demokratie“ gesehen wird, wo ein undurchsichtiges autoritäres System, eine plebiszitär legitimierte Autokratie besteht, ist es notwendig, sich zu allererst über den Demokratiebegriff zu verständigen, denn aus ihm erwachsen die Anforderungen an alle anderen Institutionen und Akteure, insbesondere an die Parteien. Die freiheitlich verfasste, repräsentative westliche Demokratie ist gemeint, wenn wir von Demokratie sprechen, mit Grundrechten, Gewaltenteilung, Parlamentarismus, Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit usw. Diesen Typus einer modernen entwickelten Demokratie hat der bedeutende amerikanische Demokratieforscher Robert Dahl „Polyarchie“ genannt, die durch die Diversifizierung der Macht, umfassenden Pluralismus und die demokratische Befristung der Herrschaftsämter gekennzeichnet ist (Dahl 1971). Sie ist ein Phänomen des 20. Jahrhunderts mit Entwicklungsschüben in Westeuropa in den 1950er Jahren und den 1990er Jahren mit

*Wenn wir von  
Demokratie  
sprechen, ist die  
freiheitlich ver-  
fasste, repräsen-  
tative westliche  
Demokratie  
gemeint.*

der Rückkehr der Demokratie nach Ostmitteleuropa. Für die Existenz einer modernen Demokratie hat Dahl sieben polyarchische Minimalanforderungen definiert, die in der Praxis häufig übertroffen werden und als Messlatte hilfreich sind:

1. Die Institutionen der Regierung müssen von gewählten Amtsträgern wahrgenommen werden und den Wählern verantwortlich sein.
2. Es muss freie und faire Wahlen in regelmäßigen Abständen geben.
3. Das Recht zu wählen muss für alle Erwachsenen gewährleistet sein.
4. Das Recht gewählt zu werden muss für Erwachsene gewährleistet sein.
5. Die Freiheit der Meinungsäußerung und der Kritik an der Regierung ohne die Gefahr von Strafverfolgung muss gesichert sein.
6. Der Zugang zu pluralistischen, alternativen Informationsquellen muss gegeben sein.
7. Assoziationsfreiheit für unabhängige Vereinigungen, Interessengruppen und Parteien muss gesichert sein, um die oben genannten Rechte wahrnehmen zu können.

Ganz deutlich fügt Dahl hinzu: „It is important to understand that these statements characterize actual and not merely nominal rights, institutions, and processes“ (Dahl 1971: 221).

Eine so konstituierte parlamentarisch-pluralistische Demokratie kann ohne funktionsfähige Parteien nicht realisiert werden, sie sind sogar per Definition eine ihrer Konditionen. Die Parteien sind wesentliche Träger der politischen Meinungs- und Willensbildung. Sie artikulieren und aggregieren politische Interessen, sie entwickeln politische Zielvorstellungen und Programme im Wettbewerb mit anderen, sie integrieren unterschiedliche Schichten, Konfessionen und Ideen auf gemeinsame Handlungsnenner, sie

haben eine Vermittlungsfunktion zwischen den Bürgern und den Staatsorganen, zwischen der gesellschaftlichen und der staatlichen Ebene und die Aufgabe, Kommunikation interaktiv zwischen beiden zu sichern, sie tragen zur politischen Sozialisierung der Bürger bei und fördern ihre politische Beteiligung, sie rekrutieren politisches Führungspersonal und stellen Kandidaten bei Wahlen zur Besetzung politischer Ämter auf und sie übernehmen schließlich Herrschaftsämter auf Zeit und setzen politische Entscheidungen im Sinne ihrer Zielvorstellungen in Parlament und Regierung um.

Damit sind die klassischen Parteifunktionen benannt. Sie illustrieren, dass in der modernen Massengesellschaft parlamentarische Demokratie zwangsläufig Parteiendemokratie ist und dass es ganz wesentlich die Parteien sind, die durch die Art ihres Handelns, konkret: ihre Beteiligung an Wahlen und die verantwortliche Staatsführung die Demokratie legitimieren.

Ein Monopol auf die Willensbildung und politische Einflussnahme haben die Parteien in der Polyarchie selbstverständlich nicht und dürfen es auch nicht haben. Tatsächlich stehen sie auf der politischen Bühne heute längst in Konkurrenz mit anderen Akteuren. Die politische Agenda wird nicht mehr in erster Linie von ihnen bestimmt. Themen und politische Moden entfalten sich oft an den Parteien vorbei und sind von ihnen auch nicht steuerbar. Mehr Reaktion als Aktion bestimmt ihr Handeln. Doch bündeln sich schließlich die Erwartungen der Problemlösungen allemal bei den Parteien. Das Antwortmonopol für die Erarbeitung von Lösungskonzepten liegt nach wie vor bei ihnen. Hier liegt am Ende der Kern der Rechtfertigung ihrer zentralen Rolle. Dies gilt insbesondere dann, wenn es sich um repräsentative Demokratien mit parlamentarischen Regierungssystemen handelt, in der die Regierungen zwangsläufig Parteiregierungen sind und die Verantwortung für die Wahlen und die politische Führung allein bei ihnen liegt.

Wenn die Parteien diese komplexe Legitimierungsfunktion für die parlamentarische Demokratie haben, hängt alles von ihrer Funktionstüchtigkeit, ihrem Zustand und ihrem Agieren ab. Die Frage, die uns noch beschäftigen muss, lautet folglich: Wie müssen die Parteien und wie muss ihr Handeln beschaffen sein, um die

***Eine so konstituierte parlamentarisch-pluralistische Demokratie kann ohne funktionsfähige Parteien nicht realisiert werden, sie sind sogar per Definition eine ihrer Konditionen.***

Demokratie zu stabilisieren? Hierauf komme ich später zurück. Doch zunächst wollen wir uns der Realanalyse der Parteien in jungen Demokratien widmen, mit dem notwendigen Mut zur Lücke und zur Generalisierung, für die ich schon jetzt um Nachsicht bitte.

## 2. PARTEIEN IN JUNGEN DEMOKRATIEN

In den jungen Demokratien Ostmitteleuropas, auf die ich mich im Folgenden aufgrund meiner jahrelangen Beschäftigung mit neuen und historischen Parteien beschränke, wird der klassische Aufgabenkatalog für die Parteien noch erweitert. Der Grund liegt im Systemwechsel von der autoritären zur demokratischen Herrschaft, der sich in drei Phasen vollzog und noch vollzieht: 1. der Ablösung des autoritären Regimes, 2. der Institutionalisierung der Demokratie und 3. der Konsolidierung der Demokratie, in der wir uns gegenwärtig in Ostmitteleuropa befinden. Zwar hat es auch dort keine „Stunde Null“ gegeben, schon weil die Systemwechsel zum Teil zwischen alten Mächten und neuen Kräften ausgehandelt wurden und die kommunistischen Parteien, postkommunistisch-sozialistisch gewendet, in der Regel weiterexistierten. Aber die Träger der demokratischen Revolutionen, die Oppositionsbewegungen und Bürgerrechtler gelangten doch am Anfang auch in die Rolle der „Gatekeeper“ der neuen Ordnung mit weitreichender Gestaltungsmacht in Wirtschaft, Staatsstruktur und Mediensystem. Sie besaßen einen Vorsprung gegenüber vielen späteren politischen Akteuren. Sie konnten über deren Zulassung oftmals bestimmen und die Weichen für den Neubau der Wirtschaft, der staatlichen Infrastruktur und des Mediensystems personell und organisatorisch stellen.

Hier wird eine gewisse Analogie zum historischen Vorsprung der lizenzierten Parteien im Nachkriegsdeutschland erkennbar angesichts der Diskreditierung der alten Eliten und der meisten traditionellen Institutionen nach dem Ende des NS-Regimes. Doch im Unterschied zu den Lizenzparteien der späten 1940er Jahre, deren Politiker durchweg noch von ihren Erfahrungen in den hochentwickelten Massenintegrationsparteien der Weimarer Republik zehren konnten, fehlte den Demokratiebewegungen am Ende des Kommunismus ein vergleichbares Wissen – woher

hätte es nach mehr als einem halben Jahrhundert Diktaturerfahrung auch kommen sollen. Ihre Demokratievorstellungen waren unvermittelter, oft bewegungsgeprägt und organisationskritisch. Dies erwies sich bald als Nachteil im Vergleich zu den Postkommunisten, die sich von Anfang an auf ihre alten Kaderstrukturen mit flächendeckenden Organisationen und machterprobtem Personal stützen konnten. Nach kurzer Schamfrist kehrten jene regeneriert oft wieder an die Schalthebel der Regierungsmacht zurück. Gleichwohl waren die Neuen zunächst die zentralen Akteure nicht nur der Politikformulierung, sondern auch der Weichenstellung für politischen Einfluss anderer gesellschaftlicher und ökonomischer Akteure, Verbände und Interessengruppen, die nach dem Systemwechsel auf die Bühne traten. Damit waren die Anforderungen an die Vermittlungs-, Artikulations- und Integrationsfähigkeit der Parteien und ihrer Führungskräfte noch höher. Sie mussten den Ansturm der neuen Interessenten in Einklang bringen mit dem realen Zustand der neuen Parteien (wobei die Bezeichnung „Partei“ oft ein Euphemismus war), der hinter ihr stehenden Wählerschaft, ihren Verbindungen zu wichtigen Gruppen in Wirtschaft und Gesellschaft und den Institutionen des Staates, für die sie Verantwortung übernommen hatten.

In dieser komplexen „cross-pressure“ Situation konzentrierten sich gerade die neuen Parteien auf die Gewinnung von Regierungsämtern, oft mit weitreichender Ämterpatronage im Gefolge und auf das rigorose Anpacken schmerzhafter und weitreichender Reformen zum Umbau der Wirtschafts- und Sozialordnung, dessen politische und gesellschaftliche Folgekosten alsbald die Renaissance der postkommunistischen Parteien wesentlich begünstigten. Mindestens ebenso problematisch aber war und ist zum Teil bis heute das begrenzte Parteienverständnis gerade vieler neuer Parteien, die als die eigentlichen Träger und Konsolidierer der Demokratie für Fragen des Aufbaus einer flächendeckenden Parteiorganisation, der Mitgliederwerbung, der innerparteilichen Demokratie, der Programmarbeit, der permanenten Kommunikation und der Nachwuchsförderung häufig nur geringes oder gar kein Interesse aufbrachten. Parteien als komplexe Organisationen mit eigener politischer Schwerkraft und eigenem Leben waren für sie fremde oder gar suspekt Vorstellungen. Ihr Parteienverständnis konzentrierte sich auf Fragen des

***Problematisch ist das begrenzte Parteienverständnis gerade vieler neuer Parteien, die für Fragen des Aufbaus einer flächendeckenden Parteiorganisation, der innerparteilichen Demokratie, der Programmarbeit und der Nachwuchsförderung häufig nur geringes Interesse aufbrachten.***



politischen Marketings und auf Wahlkampf-führung, selbstverständlich vitale Aufgabe der Parteiarbeit, die aber ohne substantielle Unterfütterung leer laufen mussten. Dass die Parteien sich in erster Linie als Agenturen für Wahlkampf und Marketing verstanden, könnte natürlich dem Zeitdruck geschuldet sein, unter dem sie gerade in der Transformations- und Institutionalisierungsphase standen. Aber wenn ich es richtig beobachtet habe, war dieses Verständnis mehrfach auch von den Beratungsaktivitäten amerikanischer NGO's beeinflusst. So konkurrierten im internationalen Beratungsgeschäft dort über Jahre zwei unterschiedliche Parteienverständnisse. An ihrer Überwindung haben die Aktivitäten der europäischen Parteienbünde mit der Perspektive des EU-Beitritts und nicht zuletzt die deutschen politischen Stiftungen wichtigen Anteil. Bei der Orientierung am amerikanischen Parteienverständnis wurde m. E. immer übersehen, dass dieses auf demokratietheoretischen und zivilgesellschaftlichen Voraussetzungen beruht, die in den postkommunistischen Systemen nicht gegeben waren und das es sich im institutionellen Rahmen eines ausgeprägten Präsidialsystems bewegt. Hierzu kommt die amerikanische Tradition mentaler Parteiidentifikationen als „Democrat“ oder „Republican“. Von alledem konnte in den jungen Demokratien mit ihren entstrukturierten, egalisierten Gesellschaften ohne zivilgesellschaftliche Strukturen keine Rede sein. So blieben die neuen Parteien dort weithin eigentümlich abgehobene, artifizielle Superstrukturen ohne soziale Verwurzelungen, die als Funktionärskörper über der Gesellschaft schweben.

**Die Parteien blieben eigentümlich abgehobene, artifizielle Superstrukturen, die über der Gesellschaft schweben.**

Die Tendenz der sozialen Abkopplung ist natürlich auch in den entwickelten Parteiensystemen Westeuropas latent. Aber hier gründen die Parteien immer noch auf Resten überkommener sozialer Fundamente und traditionellen Wählermilieus. Aus ihnen beziehen sie bis heute historische Identität und politische Prägung und eine relative Stabilität, die den neuen Parteien in Ostmitteleuropa naturgemäß fehlt, sieht man einmal von den historischen Parteien wie der KDU-ČSL ab. Die neuen Parteien sind bis heute organisatorisch mehr oder weniger rudimentär entwickelte und institutionell und politisch fragile Plattform- und Funktionärsparteien geblieben. Mitgliederorganisationen entwickeln sich nur zögerlich, ihre statistische Erfassung ist umstrit-

ten. Die extrem hohe Wählervolatilität führt zu stark schwankenden Wahlergebnissen und häufig wechselnden Regierungskoalitionen. Fast durchweg regieren von Wahl zu Wahl andere Parteien, die Wiederwahl der ungarischen Sozialisten bei den Nationalwahlen 2005 ist die Ausnahme. Die Wähler haben in den letzten mehr als fünfzehn Jahren praktisch alle Alternativen schon mindestens einmal durchprobiert. Eine Reihe neuer Parteien der ersten Generation, wie die Solidarnosc oder das Ungarische Demokratische Forum (MDF) sind inzwischen ganz von der Bildfläche verschwunden oder in die Bedeutungslosigkeit abgesunken. Zahlreiche neue Parteien der zweiten Generation wurden gegründet. In Polen formiert sich fast das ganze Parteiensystem alle vier Jahre neu.

Entsprechend den Parteien sind auch die Parteiensysteme in den meisten jungen Demokratien bis heute zumeist starken Veränderungen unterworfen, noch im Werden und ohne dauerhafte Konturen. Die stabilsten Parteiensysteme weisen Ungarn und Tschechien auf. Ursächlich für die Instabilität der Parteiensysteme ist die gesellschaftliche Ausgangslage für die Parteibildung in den jungen Demokratien, entstrukturierte Gesellschaften, in denen die traditionellen sozialen Milieus und die intermediären Kräfte zerstört worden waren und in denen nach der Revolution die traditionellen Konfliktlinien der modernen Gesellschaftsentwicklung, an denen entlang sich die europäischen Parteien formiert haben, keine Rolle mehr spielen. Kapital versus Arbeit, Staat versus Kirche, Land versus Stadt, Peripherie versus Zentrum, diese großen parteibildenden Konflikte konnten in Westeuropa die Parteibildung seit dem späten 19. Jahrhundert nachhaltig prägen und wirken noch in der Reminiszenz identitätsstiftend. In den Transformationsgesellschaften des späten 20. Jahrhunderts sind demgegenüber Kapitalismus, säkularer Staat und Pluralismus die allgemein akzeptierten Grundlagen fast aller Parteien, der neuen, der historischen Parteien und sogar der Postkommunisten.

Der Kampf der großen Ideologien ist bis auf weiteres entschieden. Die Konfliktlinie der ersten Transformationsjahre: Antikommunismus versus Kommunismus ist irrelevant geworden, die neuen Konfliktlinien, die die Parteienforschung identifiziert hat,

**Die Wähler haben in den letzten mehr als 15 Jahren praktisch alle Alternativen schon mindestens einmal durchprobiert.**

**Ursächlich für die Instabilität der Parteiensysteme sind entstrukturierte Gesellschaften, in denen die traditionellen sozialen Milieus zerstört worden waren und in denen nach der Revolution die traditionellen Konfliktlinien der modernen Gesellschaftsentwicklung, an denen entlang sich die europäischen Parteien formiert haben, keine Rolle mehr spielen.**



besitzen alle nicht die elementare Prägekraft der alten sozio-ökonomischen und konfessionellen Cleavages, die Schicksalsgemeinschaften nationaler Minderheiten zusammenschweißten. Ich darf einige der neuen Konfliktlinien ohne Anspruch auf Vollständigkeit benennen: Traditionalismus versus Modernisierung und Verwestlichung, Transformationsverlierer versus Transformationsgewinner, Protektionismus versus Wirtschaftsliberalismus und Globalisierung, Nationalismus versus Europäisierung, Liberalität versus Autoritarismus. So befinden sich die Parteien in den jungen Demokratien häufig in der misslichen Lage, sich ihre Wählermilieus in gewisser Weise erst ex post rekonstruieren zu müssen, soweit das überhaupt möglich ist. Bis zu einem gewissen Grad scheint dies mit einer durchdachten, aggregierten und konsequent kommunizierten Interessenrepräsentation auch möglich, aber es bedarf eines starken Führungswillens und eines langen Atems, kontinuierlicher kommunikativer Anstrengungen, um einigermaßen stabile Wählerstrukturen aufzubauen. Sie wären aber auch der beste Schutz gegen Parteienverdrossenheit, neue Protestparteien und den grassierenden politischen Populismus, die allesamt Hochkonjunktur haben und zu einer ernsthaften Gefahr für die Konsolidierung der Parteiensysteme und der jungen Demokratien insgesamt zu werden drohen.

**Die meisten Parteien haben inzwischen die Bedeutung einer stabilen Mitgliederorganisation und gründlicher Programmarbeit für eine nachhaltige Parteiarbeit jenseits von Wahlen erkannt.**

Mein Eindruck aus vielen Parteien-Workshops mit neuen und historischen Parteien ist, dass die meisten inzwischen die Bedeutung einer stabilen Mitgliederorganisation und gründlicher Programmarbeit, für eine nachhaltige Parteiarbeit jenseits von Wahlen erkannt haben und dass das Parteienprojekt nicht nur in Ostmitteleuropa, wo ich es im Jahre 2000 begann, sondern weltweit auf große Resonanz stößt, weil es die ureigensten Interessen der Parteien trifft, die in ihren Ländern, wie die IFP in Südafrika, oft um ihre Zukunft kämpfen. Damit greife ich die vorn gestellte Frage wieder auf, wie denn die Parteien beschaffen sein sollten, um junge Demokratien zu konsolidieren? Und ich spitze sie zu: Kann der Typus der modernen Volkspartei, wie er in Deutschland seit den 1950er Jahren entwickelt wurde und den Alf Mintzel präzise und umständlich als „Massenintegrations- und Apparateparteien neuen Typs“ charakterisiert hat (Mintzel 1984), als Exportmodell dienen oder eher der Typus einer Funktionärs- und Wählerpartei mit professionalisierter

Medienkommunikation, also konzentriert auf Marketing und Wahlkampf, wie Uwe Jun (2004) ihn als Zukunftsmodell diagnostizierte?

Bei der Suche nach einer Antwort wird man zunächst auf den Charakter des Regierungssystems schauen müssen. Im parlamentarischen System wird von den Parteien sehr viel mehr an Geschlossenheit, Profil, permanenter Handlungs- und Führungsfähigkeit und an Organisations- und Kommunikationskraft verlangt als im Präsidialsystem. Sodann empfiehlt es sich, nicht nach komplexen Parteytypen Ausschau zu halten, die ohnehin nur idealisierte Etiketten wären, sondern nach den wesentlichen Eigenschaften, die Parteien haben müssen, um sich dauerhaft etablieren und Demokratie stabilisieren zu können.

### 3. MESSLATTE FÜR NACHHALTIG ERFOLGREICHE PARTEIARBEIT

Es sind im Wesentlichen acht Fähigkeiten, die alle gleichermaßen erfüllt werden müssen und die ich idealtypisch vorstelle, obwohl ich weiß, dass in der Realität des Alltags auch die etablierten Großparteien in Deutschland oft dahinter zurück bleiben. Für manche Außenstellenleiter von Estland bis Südafrika sind sie nicht neu. Unnötig zu sagen, dass jede der Fähigkeiten thematisch ausdifferenziert werden müsste. Auf jeden Fall eignet sich der Kriterienkatalog als Gegenstück zur Messlatte für die polyarchische Demokratie als eine Messlatte für nachhaltig erfolgreiche Parteiarbeit, die in der internationalen Parteiarbeit der KAS schon gute Dienste geleistet hat.

1. Eine Partei braucht eine hinlänglich identifizierbare Wählerbasis. Sie muss sich in den Wähler- und Interessengruppen, die sie in erster Linie repräsentieren will, zu verwurzeln trachten, abgestimmt auf ihre Grundwerte und ihr programmatisches Profil.
2. Die Partei muss eine flächendeckende Organisation aufbauen, um Bürgernähe zu praktizieren und mobilisierungsfähig zu sein.

3. Die Partei muss eine offene Mitgliederorganisation aufbauen. Aus ihren Mitgliedern rekrutiert sie ihren Führungsnachwuchs und sichert sich eine eigene finanzielle Basis. Eine aktive Mitgliederorganisation verlangt aber innerparteiliche Demokratie, d.h. Mitglieder, die politisch partizipieren und die die Parteiführung und den Kurs der Partei bestimmen können.
4. Die Partei muss kommunikationsfähig sein und zwar nach innen und außen. Sie braucht ein funktionierendes innerparteiliches Informationssystem für Funktionsträger auf allen Ebenen und ihre Mitglieder. Und sie braucht eine ständige Verbindung zu den Medien, die in der entwickelten Mediendemokratie die „Gatekeeper“ des politischen Systems sind und Öffentlichkeit herstellen.
5. Die Partei muss ihr eigenes programmatisches Profil erarbeiten, Ziele und Lösungswege formulieren, mit denen sie sich von anderen unterscheidet und auf der Höhe der realen Probleme der Zeit bleibt. Ziel der Programmarbeit ist die Förderung der Integrationskraft und der Identifizierung mit der Partei.
6. Eine Partei muss führungsfähig sein. Dies bedeutet die Fähigkeit zur Balance zwischen geschlossenem Auftreten und dem innerparteilichen kontroversen Dialog. Zur Führungsfähigkeit gehört auch die Selektion und die Förderung des politischen Nachwuchses.
7. Eine Partei muss integrationsfähig sein. Dies ist der eigentliche Schlüssel zum Erfolg und zum Wachstum einer Partei. Gemeint ist das ständige Bemühen, die eigene Wählerbasis zu erweitern, neue Wähler mit anderen Interessen und junge Wähler mit anderen Lebensstilen zu gewinnen und eine ständige Verbindung zu diesen Wählern herzustellen.
8. Eine Partei muss kampagnenfähig sein. Sie muss in der Lage sein, wichtige Themen und ihr eigenes Profil werbewirksam in der Öffentlichkeit zu präsentieren und sie muss Wahlkampagnen aus einem Guss mit wenigen Themen und einer klaren Botschaft als „focussierte Kommunikation“ (Radunski 1980) führen können.

Diese acht Kriterien können als Minimalanforderungen an eine moderne demokratische Parteibildung gelten, sie sind noch nicht hinreichend, aber notwendig, damit funktionsfähige Parteien entstehen und überdauern können. Dass für den Prozess der Konsolidierung der Demokratie auch das Mediensystem, intermediale Gruppen sowie zivilgesellschaftliche Strukturen und eine demokratischen Streitkultur, notwendige ergänzende und kompensatorische Funktionen haben, kann hier nur angemerkt werden. Gerade letzere, Zivilgesellschaft und demokratische Dialog- und Streitkultur zwischen den Parteien sind oft in problematischer Weise unterentwickelt.

***Diese Kriterien können als Minimalanforderungen an eine moderne demokratische Partei gelten.***

#### **4. SCHLUSSBEMERKUNGEN**

Der Kriterienkatalog für die Parteien führt zu einer Annäherung an den Typus der modernen Volkspartei, ohne ihn umfassend adaptieren zu wollen, zumal er selber stark im Wandel ist. Aber zu der Notwendigkeit der politischen Integration, dem Schlüssel des Erfolgs der Großparteien, gibt es m.E. keine Alternative. Die Frage ist allerdings immer, wie weit politische Integration gehen soll. Oder sollte man etwa reine „Interessen“- oder „Weltanschauungs“- oder gar neue „Klassenparteien“ zur Nachahmung empfehlen? Wohl kaum. Wichtiger als eine typologische Fixierung, die immer nur komplexe Realität reduzieren kann, scheint mir am Ende die Identifizierung und Vermittlung der Eigenschaften zu sein, die Parteien erfüllen müssen, um junge Demokratien zu konsolidieren.

Auf der skizzierten Grundlage könnte sich ein Parteitypus entwickeln, der irgendwo zwischen der „Massenintegrations- und Apparatspartei neuen Typs“, der alten Volkspartei also, und der „professionalisierten Medienkommunikationspartei“ liegt. Dieser Mischtypus hat noch keinen Namen, er ist einerseits eine Art reduzierte, andererseits kommunikativ professionalisierte Volkspartei. In Deutschland sind wir gerade dabei, diesen Typus zu entwickeln, viele wissen es nur noch nicht.

## LITERATUR

- DAHL, ROBERT. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- MERKEL, WOLFGANG u.a. 2003. *Defekte Demokratie*. Opladen: Leske & Budrich.
- MINTZEL, ALF. 1984. *Die Volkspartei. Typus und Wirklichkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- JUN, UWE. 2004. *Der Wandel von Parteien in der Mediendemokratie. SPD und Labour Party im Vergleich*. Frankfurt am Main: Campus.
- RADUNSKI, PETER. 1980. *Wahlkämpfe. Moderne Wahlkampf-führung als politische Kommunikation*. München: Olzog-Verlag.

## PARTEIEN IM PROZESS DER TRANSFORMATION: HERAUSFORDERUNGEN AN DIE POLITIKWISSENSCHAFT

Vladimíra Dvořáková

### 1. EINLEITUNG

Die Herausbildung von politischen Parteien und Parteiensystemen ist für den Übergang zur Demokratie sowie für deren Konsolidierung von entscheidender Bedeutung. Von daher gesehen ist es äußerst wichtig, die Prozesse näher zu untersuchen, in deren Verlauf sich politische Parteien und Parteiensysteme herausbilden. Bis zu einem gewissen Grad lässt sich damit die Entwicklung der Politik vorhersagen (Stabilität/Instabilität, die Zusammensetzung von Koalitionen, die Rolle und Bedeutung anderen Akteure wie NROs, wirtschaftliche Einflüsse, die Streitkräfte, die Kirchen usw.). Möglicherweise können solche Untersuchungen auch die Gestaltung eines Parteiensystems beeinflussen. Dies hängt jedoch sowohl von der Qualität der gewonnenen Erkenntnisse als auch von der Fähigkeit der Akteure ab, diese Erkenntnisse zu nutzen. Andererseits ergeben sich dabei aber auch gravierende Fragen zur Methodik: Wie soll man in Ländern forschen, die sich in einem Übergangs- und Konsolidierungsprozess befinden? Wie relevant sind die Ansätze, das heißt Theorien und Typologien, die westliche Wissenschaftler in Ländern mit einer stabilen Demokratie verwenden? Wie kann die Methodik der vergleichenden Forschung eingesetzt werden?

***Wie relevant sind Theorien und Typologien, die westliche Wissenschaftler in Ländern mit einer stabilen Demokratie verwenden, für die Forschung in Mittel- und Osteuropa?***

Klar ist, dass manche auf Forschungsergebnissen basierende Rückschlüsse zumindest kurzfristig nicht haltbar sind. Zehn Jahre nach dem Beginn der Wandlungsprozesse hatten sich Ende der 1990er Jahre die politischen Parteien und die Parteiensysteme zumindest in den am weitesten entwickelten Ländern Mittel- und Osteuropas anscheinend stabilisiert, nämlich in der Tschechischen Republik, in Polen und in Ungarn. Außerdem würde nach allgemeiner Ansicht die fortschreitende europäische Integration zur Konsolidierung der neu entstandenen Parteiensysteme und zur Stärkung der Demokratie nach dem Kommunismus beitragen (Lewis und Mansfeldová 2006). Nach dem EU-Beitritt im Mai 2004 erwiesen sich jedoch die Regierungen in der gesamten Region als weitgehend instabil, und auch die Parteiensysteme zeigten offene bzw. verborgene Instabilitäten oder änderten sich von Grund auf, wie in Polen. Hat hier die politologische Forschung versagt? Können wir jetzt mit Sicherheit sagen, ob diese Probleme in der früheren Entwicklung der politischen Parteien und Parteiensysteme begründet liegen und langfristige Auswirkungen auf die zukünftigen Entwicklungen haben werden, oder ob es sich dabei lediglich um kurzlebige Störungen handelt, die nur zufällig in verschiedenen Ländern gleichzeitig auftreten?

In meinem Beitrag möchte ich kurz auf einige Faktoren eingehen, die die Ergebnisse und Erkenntnisse verkomplizieren, wenn man mit traditionellen westlichen Konzepten und Ansätzen die Herausbildung und Konsolidierung der politischen Parteien und Parteiensysteme in Mittel- und Osteuropa zu analysieren versucht.<sup>1</sup>

## **2. MITTEL- UND OSTEUROPA ALS FORSCHUNGSGEGENSTAND**

Das erste Problem hängt mit unserem Konzept von Mittel- und Osteuropa (MOE) in der nachkommunistischen Zeit zusammen. Nach allgemeiner Ansicht kann bei allen postkommunistischen Ländern nach demselben Ansatz verfahren werden, und sie sind leicht zu vergleichen. Tatsächlich jedoch ist die Lage wesentlich komplizierter. Die Herausbildung der politischen Parteien und Parteiensysteme wurde von zahlreichen Faktoren beeinflusst. Von besonderer Bedeutung ist dabei das traditionelle Element, das heißt die Frage nach dem Charakter (oder auch dem Vorhan-

densein oder Nichtvorhandensein) der politischen Parteien und Parteiensysteme sowie allgemein nach dem Grad der Demokratisierung in der Zeit vor der Machtübernahme durch ein kommunistisches Regime. Wichtig sind weiterhin auch der Charakter und die interne Entwicklung des kommunistischen Regimes selbst: Legitimierungsdoktrinen, Einschluss- und Ausschlusskriterien, Druckmaßnahmen, die Funktionsweise des Entscheidungsfindungsprozesses und die Möglichkeiten, die der Opposition zur Organisation von Protesten und Massenbewegungen zur Verfügung standen. In Mittel- und Osteuropa konzentriert sich die Vergangenheitsbewältigung zumeist auf die Suche nach Kollaborateuren, Agenten der Geheimpolizei und anderen Personen, die mit dem früheren Regime in Verbindung standen. Die Bedeutung der hier genannten Faktoren wird jedoch weitgehend unterschätzt, obwohl sie wichtig sind, wenn wir die Vergangenheit verstehen und ihre Wiederholung verhindern wollen. An der Erforschung dieses Gebiets waren Historiker und Politologen kaum beteiligt, und vergleichende Forschungsarbeiten fehlen völlig.

Wichtig sind selbstverständlich auch die näheren Umstände, unter denen das kommunistische Regime abgelöst wurde. So wurde die Machtübergabe auf verschiedene Art und Weise ausgehandelt, die Massen wurden mehr oder weniger mobilisiert, die Opposition unterschied sich in ihrer organisatorischen Struktur und in ihrem Institutionalisierungsgrad usw. Diese und andere Faktoren, das heißt im weiteren Sinne die politische Kultur der einzelnen Länder, bestimmten den Rahmen für die Entstehung politischer Parteien (Kubát 2003: 269-274).

## **3. UNTERSCHIEDE IN DER ENTWICKLUNG**

Wenn man die Parteienlandschaft auf der Grundlage von Konzepten untersucht, die auf der freiheitlich-demokratischen Erfahrung des Westens basieren, liegt das Hauptproblem darin, dass die Tatsache unterschätzt oder gar missverstanden werden könnte, dass die Parteien in einer Art geschichtlichem Zeitraffer kurzfristig verschiedene historische Phasen durchlaufen und dabei von Anfang an ihre traditionelle Rolle übernehmen mussten. Diese ungleiche Entwicklung führte zu einer besonderen Situation, die untersucht werden müsste und uns vermutlich ein

**Parteien in Mittel- und Osteuropa durchliefen in einer Art geschichtlichem Zeitraffer kurzfristig verschiedene historische Phasen.**

besseres Verständnis der aktuellen Probleme vermitteln könnte. In diesem historischen Zeitraffer wurden nicht die einzelnen Phasen nachvollzogen, die der Westen durchlaufen hatte. Vielmehr entstand in jedem Fall eine besondere Mischung, die sich aus den Mechanismen der Parteienentstehung und der jeweiligen sozialen Grundlage zusammensetzte. Das Problem lässt sich anhand einiger grundlegender Konzepte illustrieren, die in der Politologie des Westens bei der Erforschung der politischen Parteien verwendet werden.

### 3.1 Gesellschaftliche Konfliktlinien

Ich möchte hier die Bedeutung dieses Begriffs nicht noch einmal erklären – er ist jedem bekannt, der sich mit politischen Parteien befasst (Lipset und Rokkan 1967). Stattdessen möchte ich dem Leser lediglich in etwas vereinfachter Form die grundlegende These ins Gedächtnis rufen, nämlich, dass die bedeutenden Parteien in Europa aus nationalen und industriellen Revolutionsprozessen hervorgingen und später erstarrten. Die einzige größere Änderung fand in den 1960er und 1970er Jahren statt, als sich neue, postmaterialistische Bewegungen (z.B. die Grünen) im Sinne einer „stillen Revolution“ abspalteten (Inglehart 1971, 1990).

Wie verlief nun die Entwicklung in Mittel- und Osteuropa? Zum einen hatten nicht alle Länder in der Region eine nationale oder industrielle Revolution erlebt, und vor der Machtübernahme durch die Kommunisten hatten sich nicht überall voll funktionsfähige politische Parteien oder Parteiensysteme entwickelt. Zum anderen war selbst in den Fällen, in denen die Entwicklung nach westlichem Modell verlief (das beste Beispiel hierfür bietet die Tschechoslowakei), die Kontinuität keineswegs so ausgeprägt, wie man vermuten könnte (Fiala 2001: 30-39). Zwar haben alle undemokratischen Regime Probleme mit ihren historischen Erinnerungen und Traditionen, aber die kommunistischen Regierungen veränderten zudem noch die Struktur der Gesellschaft. Auch ist es angesichts des völligen Fehlens einer Mittelschicht, das sowohl für die Zeit der kommunistischen Herrschaft als auch für die ersten Jahre des Wandels typisch war, kaum möglich, von einer Erstarrung der Parteiensysteme in der Region zu sprechen.

Damit konnte auch keine „stille Revolution“ stattfinden. Dies könnte erklären, warum die grünen Parteien in der Region trotz der großen Umweltprobleme so wenig ausgeprägt sind. Die postmaterialistischen Wertbegriffe hatten nicht die Chance, sich voll zu entwickeln.

Verschiedene Versuche zur näheren Bestimmung der gesellschaftlichen Konfliktlinien in Mittel- und Osteuropa haben zwar zu einigen Erkenntnissen geführt, aber methodologisch stellt sich dabei das zentrale Problem, dass selbst die Spaltungen, die sich zeitweilig herausbildeten und einen Wandlungsprozess durchliefen, keine tiefen Wurzeln in einer Gesellschaft schlagen konnten, die nach der Wende selbst einem dramatischen, radikalen Wandlungsprozess unterworfen war. Noch weiter verkompliziert wird die Lage in allen früheren kommunistischen Staaten (Sowjetunion, Tschechoslowakei, Jugoslawien) durch die dort ablaufenden Desintegrationsprozesse sowie in den meisten hier angesprochenen Ländern durch den europäischen Integrationsprozess. Dies sind externe Faktoren, die sich stark auf die Gestaltung der politischen Prozesse auswirken.

Zwar ist die Unbeständigkeit der Wähler im Osten wie im Westen festzustellen, aber die Ursachen und die Umstände sind zum Teil anderer Art. In beiden Fällen ist sowohl die Bindung an die Parteien als auch die Identifikation mit ihrer Ideologie schwach, aber in Mitteleuropa verfügten die Parteien – mit Ausnahme einiger historischer Gruppierungen mit Traditionen aus der vorkommunistischen Zeit – über keinen festen Rückhalt.

Zu den Randbedingungen, die anfänglich die Entstehung der politischen Parteien in Mittel- und Osteuropa und auch ihren Charakter beeinflussten, zählen die wenig ausgeprägte gesellschaftliche Schichtung und der Mangel an Unternehmern, Interessengruppen und NROs, das heißt die Schwäche der zivilen wie auch der wirtschaftlichen Gesellschaft (Linz und Stepan 1996a, b). Möglicherweise liegt hier einer der Gründe für die aktuelle Krise der politischen Parteien: Sowohl die Gesellschaft als auch ihre Spaltungen haben sich gewandelt, und die Anfang der 1990er Jahre neu oder wieder aufgebauten Parteien konnten sich an die neue Lage nicht anpassen.

### 3.2 Geistige Parteienfamilien

**Zwischen den Namen der Parteien und ihren Inhalten besteht häufig kein Bezug.** Ein weiteres, nur schwer zu „knackendes“ Problem stellt die Einteilung der politischen Parteien in Mittel- und Osteuropa in geistige Familien dar (von Beyme 1985, Mair und Mudde 1998). Als Anfang der 1990er Jahre die Parteien neu oder wieder aufgebaut wurden, ein Prozess, in dem laut Kunc (2000) die Neugründungen überwogen, versuchten viele politische Führer, ihre Partei mit einer geistigen Strömung in Europa und manchmal sogar in den USA zu identifizieren oder sie mit einer erfolgreichen und bekannten Partei in Verbindung zu bringen. So wurden die britischen Konservativen und Margaret Thatcher zu einem Teil der Identität der bürgerlich-demokratischen Partei (ODS). Die SPD diente häufig als Vorbild und Identitätsstifter für sozialdemokratische Parteien, die nach dem Ende des Kommunismus neu gegründet oder wieder aufgebaut wurden. Einerseits näherten sich diese Parteien westlichen Normen an und ließen sich leichter klassifizieren; andererseits ging aus soziologischen Forschungen häufig hervor, dass die Wertvorstellungen und politischen Präferenzen der Anhänger und Wähler dieser Parteien mit der Ideologie der „Vorbilder“ nicht vereinbar waren.

**Einerseits nähern sich die Parteien westlichen Normen an, andererseits ging aus soziologischen Forschungen hervor, dass die Wertvorstellungen der potentiellen Wähler mit der Ideologie der „Vorbilder“ nicht vereinbar waren.** Ein anderes Problem geht aus der Tatsache hervor, dass zwischen den Namen der Parteien und ihren Inhalten häufig kaum ein Bezug besteht. Dies gilt zum Beispiel für Zhirinowskis liberaldemokratische Partei in Russland, die weder demokratisch noch liberal ist. Manche Parteien können überhaupt keiner Familie zugeordnet werden, wobei es sich hier hauptsächlich um Parteien handelt, die sich populistisch gerieren und lediglich dazu dienen, die Macht eines bestimmten Politikers zu sichern (Rybář 2003: 280). Wahrscheinlich am einfachsten ist die Zuordnung zur christlich-demokratischen Strömung, hauptsächlich in Ländern mit einer katholischen Tradition, in denen die entsprechenden Parteien und ihre organisatorische Struktur entweder das kommunistische System überlebt hatten oder versuchten, an ihre vorkommunistische Tradition anzuknüpfen. Selbst in diesen Fällen war es jedoch für die Parteien nicht einfach, sich an die Änderungen anzupassen, mit denen Parteien in Westeuropa in den letzten 50 Jahren konfrontiert waren. Das ist der Grund, warum wir heute die Konflikte beobachten können, in die Traditi-

onalisten und Modernisierer genauso verwickelt sind wie Konservative, die Befürworter einer starken Verbindung zwischen Kirche und Partei und diejenigen, die auf breiterer Grundlage eine Partei und eine Wählerschaft aufbauen möchten, die die Akzeptanz christlich-zivilisatorischer Werte eint (Kubát 2003: 270).

### 3.3 Volks- und Kartellparteien

Dass die Geschichte von Bedeutung ist – oder anders ausgedrückt –, dass die Anwendung westlicher Konzepte durch die ungleichmäßige Entwicklung und den beschleunigten Zeitablauf verkompliziert wird, lässt sich auch anhand des von Richard Katz und Peter Mair (1995) entwickelten Modells der Kartell-Parteiorganisation belegen. Das Modell trägt viel zum Verständnis der Wandlungsprozesse in einer Parteiorganisation und ihren Beziehungen zur Zivilgesellschaft und zum Staat bei. Außerdem birgt es einen wichtigen historischen Ansatz in sich. Leider wird das Konzept manchmal von Wissenschaftlern missverstanden, die es ohne tieferes Verständnis seiner Natur und der obwaltenden historischen Umstände anzuwenden versuchen.

In Mittel- und Osteuropa treten sämtliche historischen Modelle zu Beginn der Übergangsprozesse gleichzeitig auf, wenn auch in abgewandelter Form. So bildeten sich z.B. im Parlament politische „Kaderparteien“ aus Massenbewegungen, die beim Übergangsprozess eine wichtige Rolle gespielt hatten und sich danach auflösten, wie z.B. das Bürgerforum oder die Solidarnosc. Allgemeine Wahlen waren jedoch für die Entstehung dieser Parteien nicht maßgeblich. Oft handelte es sich bei ihnen lediglich um „Sternschnuppen“, die schnell erloschen.

**Oft handelte es sich bei den Parteien lediglich um „Sternschnuppen“, die schnell erloschen.**

Auch Massenparteien wurden wieder aufgebaut, manche kommunistisch (wie in der Tschechischen Republik), andere christlich (wenn sie als Teil des kommunistischen „Parteisystems“ überlebt hatten). Paradoxerweise wurde die Stellung der Parteien durch die starke Basis der Massenorganisationen nicht gestärkt, sondern geschwächt, denn ihre Gefolgschaft bestand größtenteils aus „Konservativen“, die der traditionellen Parteiideologie anhängen und damit jede Form der Modernisierung verhindern, die auch andere Wähler hätte ansprechen können. Ein weiteres Problem

für diese Parteien ist ihre Altersstruktur, denn die meisten ihrer Anhänger sind Rentner. Deswegen erscheint es höchst wahrscheinlich, dass die Mitgliedschaft dieser Parteien mittelfristig dramatisch schrumpfen wird.

Viele der neu entstandenen politischen Parteien entsprachen von ihrem Charakter her so genannten „Allerweltparteien“. Sie waren (und sind) weniger stark in der Gesellschaft verwurzelt, wobei jedoch zu beachten ist, dass praktisch keine Zivilgesellschaft vorhanden war, die eigene Forderungen hätte artikulieren und Entscheidungsprozesse beeinflussen können. Damit unterschied sich das soziale Umfeld der Parteienentwicklung völlig von dem in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg.

Auch das Konzept der „Kartellpartei“ wurde von den MOE-Forschern aufgegriffen, hauptsächlich aufgrund der starken Verbindung zwischen Partei und Staat. In Mittel- und Osteuropa kam jedoch diese Verbindung nicht als Ergebnis einer Entwicklung zustande, die der in Westeuropa vergleichbar wäre, sondern wohl eher deswegen, weil die kommunistische Tradition kontinuierlich fortgeführt wurde und die Partei mit dem Staat eng verflochten war.<sup>2</sup>

Die relativ schwache gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien und ihre von Anfang des Demokratisierungsprozesses an starke Präsenz in den staatlichen Institutionen wird von Petr Kopecký und Peter Mair (2006) hervorgehoben, die die Ansicht vertreten, dass dies nicht nur für die Länder Mittel- und Osteuropas kennzeichnend sei, sondern auch für neue Demokratien in Südeuropa, Lateinamerika und Afrika südlich der Sahara. Meiner Ansicht nach ist die Frage der gesellschaftlichen Verankerung für die postkommunistischen Länder relevanter, während die starke Präsenz der Regierungsparteien innerhalb der staatlichen Institutionen darauf zurückgeführt werden kann, dass während des Übergangs die Institutionalisierung der Systeme schnell vollzogen werden musste und alle nichtdemokratischen Regime (nicht nur die kommunistischen) stark zentralisiert sind. Somit spielt auch die historische „Kontinuität“ eine Rolle, auch dann, wenn eigentlich ein Bruch mit der Vergangenheit vorliegt.

### 3.4 Patronage

Petr Kopecký und Peter Mair stellen auch die wichtige Frage nach der Patronage in politischen Parteien. Ihrer Ansicht nach gehen in einer modernen Demokratie die traditionellen Erscheinungsformen der Patronage (Postenvermittlung und Klientelismus) in den alten wie in den neuen Demokratien allmählich zurück. Stattdessen wird Patronage im Rahmen eines modernen mehrschichtigen Regierungssystems selbst zu einer organisatorischen Ressource der Parteien. „Patronage dient somit weniger zum Erhalt bzw. zur Entlohnung von Netzwerken zur gegenseitigen Unterstützung als zur Kontrolle eines Prozesses, durch den sich die Partei Einfluss auf – und Feedback von – den verschiedenen Grundsatzforen verschafft, die für die mehrschichtigen Regierungssysteme der heutigen Zeit charakteristisch sind“ (Kopecký und Mair 2006). Hier besteht eine starke Verbindung zu der Debatte über die neuen Formen der „Governance“, bei denen im Rahmen eines immer weniger hierarchisch organisierten Entscheidungsfindungsprozesses andere Akteure an Einfluss auf die Formulierung und Umsetzung der öffentlichen Politik gewinnen.

Vom heutigen Standpunkt aus ist die Entwicklung der politischen Parteien in Mittel- und Osteuropa nur schwer vorherzusagen. Offensichtlich herrschen in der Region noch die traditionellen Formen der Patronage (einschließlich der Korruption) vor, aber wir dürfen auch den Einfluss der europäischen Integrationsprozesse, der neuen „Governance“-Formen und der Globalisierungsprozesse nicht unterschätzen, durch den sich das politische Umfeld für Entscheidungen wandelt.

## 4. SCHLUSSBEMERKUNG

Die internationalen Forschungsarbeiten zur Entwicklung der politischen Parteien und Parteiensysteme sind, wie auch die westlichen Ansätze, für unser Verständnis der Demokratisierungs- und Konsolidierungsprozesse in Mittel- und Osteuropa von großer Bedeutung. Andererseits kann es zu Problemen kommen, wenn die theoretischen Konzepte zu sehr vereinfacht und die historischen Entwicklungen und Traditionen unterschätzt werden.



**Aufgrund der ungleichmäßigen Entwicklung und des historischen „Zeitraffereffekts“ haben die politischen Parteien und Parteiensysteme in Mittel- und Osteuropa ihren eigenen Charakter entwickelt. Zwar ist die weitere Entwicklung nur schwer vorherzusagen, aber zumindest scheint es, dass die Anpassung an die gesellschaftlichen und kulturellen Veränderungen der letzten siebzehn Jahre für die Parteien und Parteiensysteme einiger Länder eine Herausforderung darstellt. Wir können aber annehmen, dass langfristig eine Annäherung an westliche Normen in dem Maße stattfinden wird, in dem sich die gesellschaftlichen Strukturen wandeln und die Herausforderungen der europäischen Integration und der Globalisierung Wirkung zeigen.**

*Aus dem Englischen übersetzt von Daniela Wrage und Wilfried Becker.*

- 1] *Damit soll keineswegs der Wert der Erkenntnisse geschmälert werden, die die internationale Forschung in Mittel- und Osteuropa hervorgebracht hat. Zu den Themen und Ergebnissen siehe den inspirierenden Beitrag von Paul Lewis und Zdenka Mansfeldová (2002).*
- 2] *Für dieses Argument mag die Tatsache als Beleg dienen, dass in den meisten postkommunistischen Ländern die Umwandlung der Beamenschaft in einen professionellen, apolitischen Staatsapparat nicht die gebührende Beachtung fand, so dass die Situation auch heute noch unbefriedigend bleibt. Der Staatsdienst gilt immer noch mehr als Machtbasis denn als professionelles Verwaltungsinstrument.*

## LITERATUR

- V. BEYME, KLAUS. 1985. *Political Parties in Western Democracies*. Gower: Aldershot.
- CABADA, LADISLAV. 2003. „Koncepce stranických rodin a její problematická aplikace na středoevropské modely – příklad stranického systému Republiky Slovinsko“. In: *Politologický časopis (3)*, S. 262-267.
- INGLEHART, RONALD. 1971. „The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies“. In: *The American Political Science Review*, 65 (4), S. 991-1017.
- INGLEHART, RONALD. 1990. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- FIALA, PETR. 2001. „Politické strany a stranicko-politické systémy v Československu, Kotázce kontinuity a diskontinuity v kontextu ‚transitologického‘ výzkumu“. In: *Politologický časopis (1)*, S. 30-39.
- FIALA, PETR, JAN HOLZER und MAXMILIÁN STRMISKA. 2002. *Politické strany ve střední a východní Evropě*. Brno.
- HLOUŠEK, VÍT. 2002. „Koncept konfliktních linií v západní politické vědy a jeho proměny“. In: *Politologický časopis (4)*, S. 398-414.
- KATZ, RICHARD, S. Und PETER MAIR. 1995. „Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party“. In: *Party Politics*, 1 (1), S. 5-28.
- KITSCHOLT, HERBERT, ZDENKA MANSFEDLOVÁ, RADOSLAW MARKOWSKI und GÁBOR TÓKA. 1999. *Post-Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.



- KLÍMA, MICHAL. 2004. „Problémy pravice, problémy ODS. Catch-allism je podmínkou modernizace“. In: *Politologický časopis* (4), S. 393-411.
- KOPECKÝ, PETR und PETER MAIR. 2006. *Political parties and Patronage in Contemporary Democracies: An Introduction. Forschungspapier präsentiert auf der ECPR-Tagung „Political Parties and Patronage“, Nikosia, 25-30 April.*
- KUBÁT, MICHAL. 2003. „Problém výzkumu politických stran a stranických systémů v zemích středovýchodní Evropy – několik poznámek“. In: *Politologický časopis* (3), S. 269-274.
- KUNC, JIŘÍ. 2000. *Stranické systémy v re/konstrukci. Belgie, Itálie, Španělsko, Československo, Česká republika. Prag: SLON.*
- LEWIS, PAUL G. und ZDENKA MANSFELDOVÁ. 2002. „Political Parties in Central Europe: Review of Current Research and Identification of Future Projects“. In: *Ladislav Cabada (Hrsg.). Contemporary Questions of Central European Politics. Aleš Čeněk, S. 262-270.*
- LEWIS, PAUL G. und ZDENKA MANSFELDOVÁ. 2006. *The European Union and Party Politics in Central and Eastern Europe, Palgrave: Macmillan.*
- LINZ, JUAN J. und ALFRED STEPAN. 1996a. „Toward consolidated democracies“. In: *Journal of Democracy*, 7. Jg., Nr. 2, S. 14-33.
- LINZ, JUAN J. und ALFRED STEPAN. 1996b. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.*
- LIPSET, SEYMOUR M. und STEIN ROKKAN. 1967. „Cleavage Structure, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction“. In: *dies. (Hrsg.). Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspective. New York und London: The Free Press & Collier-MacMillan Ltd., S. 1-64.*

- MAIR, PETER und CAS MUDDE. 1998. „The Party Family and its Study“. In: *Annual Review of Political Science*, 1/98, S. 211-229.
- RIISHØJ, SØREN. 2006. „Parties and party systems in the CEES – with special focus on Poland and the Czech Republic“. In: *Břetislav Dančák und Vít Houšek (Hrsg.). Parlamentní volby 2006 a česká politika. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, Brno, S. 97-125.*
- RYBÁŘ, MAREK. 2003. „Stranické rodiny a případ Slovenska: Niekoľko teoretických poznámok“. In: *Politologický časopis* (3), S. 275-281.
- STRMISKA, MAXMILIÁN. 2002. „Transformace stranicko-politických systémů, Studie k proměnám soustav politických stran v soudobých demokraciích“. In: *Politologický časopis* (4), S. 383-397.
- STRMISKA, MAXMILIÁN. 2006. „Český stranický systém v letech 1998-2006: Několik postřehů ke způsobu fungování semipolarizované stranické soustavy“. In: *Dančák/Houšek (Hrsg.), s. Riishøj.*

# PARTEIEN IN JUNGEN DEMOKRATIEN: AKTUELLE FORSCHUNGSBEFUNDE

*Paul D. Webb*

## **1. EINLEITUNG**

Die Erforschung von Parteien in jungen Demokratien steht in voller Blüte, urteilt man danach, wie viele Beiträge zu diesem Thema in der internationalen Fachzeitschrift *Party Politics*, die ich mit herausgebe, veröffentlicht wurden. Seit Erscheinen der ersten Ausgabe im Jahr 1995 befasst sich ein Großteil der Artikel mit Parteien in neuen Demokratien. Dazu kommen verschiedene Sonderhefte. So erschien z.B. 1995 eine Sonderausgabe über das postkommunistische Europa und 1998 eine weitere über Lateinamerika. 2005 erschienen gleich zwei Sonderhefte zu Parteien in Afrika und Parteien in neuen Demokratien. Die aktuelle Ausgabe (März 2007) ist dem Thema Parteien und politische Entwicklung gewidmet und erscheint anlässlich des 40. Jahrestags der Veröffentlichung des bahnbrechenden Buchs von Joseph LaPalombara und Myron Weiner (1966). Auch diese Ausgabe befasst sich größtenteils mit neuen Demokratien.

Tabelle 1 zeigt zwei wichtige Aspekte im Zusammenhang mit der Zeitschrift: Knapp 30 Prozent aller Beiträge über Parteipolitik befassten sich mit neuen Demokratien, und wiederum fast die Hälfte davon (45 Prozent) hatten die postkommunistischen Staaten Osteuropas zum Thema.

**Tabelle 1**  
**Regionale Aufteilung der Artikel über Parteien in jungen**  
**Demokratien in Party Politics 1995-2006**

	Postkommunistisches Osteuropa	Afrika	Asien*	Lateinamerika	Allgemeine vergleichende Studien	Gesamt
% der Artikel über neue Demokratien	45,4	15,7	16,7	19,4	2,8	100,0
% aller Artikel	13,2	4,6	4,9	5,7	0,8	29,1
Anzahl	49	17	18	21	3	108

\* Einschließlich der Artikel über die Türkei (3) und Papua-Neuguinea

Das Interesse der Politikwissenschaft an Parteien sowie an neuen bzw. noch im Übergang befindlichen Demokratien wächst seit dem Beginn der „dritten Demokratisierungswelle“ (Huntington 1991) und insbesondere seit dem Fall der Berliner Mauer 1989. Ich kann an dieser Stelle nicht auf die gesamte Literatur eingehen, aber ich hoffe, dass ich in der folgenden Zusammenfassung der wesentlichsten Argumente und Streitpunkte eines Projekts, an dem ich beteiligt war, zumindest einen Überblick über die wesentlichen Erkenntnisse und den Grundtenor der jüngsten Forschung geben kann. Aus dem Projekt entstand ein neues Buch, das ich zusammen mit Stephen White von der Universität Glasgow herausgegeben habe (Webb und White 2007). Im Grunde handelt es sich dabei um einen Folgeband zu einer Veröffentlichung über politische Parteien in etablierten Demokratien der Welt, den ich vor einigen Jahren mit herausgegeben habe (Webb et al. 2002). Den analytischen Rahmen beider Bände haben wir soweit wie möglich konstant gehalten. Beantwortet werden sollten die folgenden Fragen:

- Wie relevant und vital sind die politischen Parteien in den heutigen Demokratien?
- Sind sie fest in der Gesellschaft verankert?
- Sind sie von ihrer Organisation her funktionsfähig?
- Erfüllen sie ihre Aufgaben so, wie es Beobachter und Bürger gleichermaßen von ihnen erwarten? Oder sind sie, wie von Kritikern zu hören ist, in verschiedener Hinsicht unfähig oder überflüssig?

Während diese Fragen in etablierten Demokratien vom Standpunkt des von Kritikern angemerkteten „Niedergangs der Parteien“ angegangen wurden, lag bei den neueren Demokratien die Betonung auf der Frage nach der Institutionalisierung und Konsolidierung der Parteien und Parteiensysteme. Das Konzept der „Institutionalisierung“, das häufig von Wissenschaftlern aufgegriffen wird, die sich für neue oder im Wandel befindliche Parteiensysteme interessieren, wird von Mainwaring und Torcal (2006: 206) wie folgt beschrieben:

„In einem institutionalisierten Parteiensystem gehen die Akteure bei ihren Erwartungen und Verhaltensweisen von der Annahme aus, dass sich die grundlegenden Konturen und Regeln für den Wettbewerb und das Verhalten der Parteien in der vorhersehbaren Zukunft nicht ändern werden. Im Hinblick auf das Verhalten und die Identität der großen Parteien herrscht in einem institutionalisierten Parteiensystem Stabilität.“

Bei der Institutionalisierung geht es also darum, inwieweit die Parteipolitik konsolidiert, geregelt, berechenbar und „systemisch“ ist. Zwar beziehen sich Mainwaring und Torcal spezifisch auf die Institutionalisierung eines Parteiensystems, aber die Maßstäbe, die sie dabei anlegen, zeigen, dass die Konsolidierung der Parteien genauso wichtig ist wie die Stabilisierung der systemimmanenten Interaktionen zwischen ihnen. Mit anderen Worten: Das Maß, in dem sich die Parteien bei ihrem Wettbewerb untereinander stabil verhalten, hängt größtenteils

**Das Maß, in dem sich Parteien bei ihrem Wettbewerb untereinander stabil verhalten, hängt von der organisatorischen** von der organisatorischen Entwicklung und der Selbständigkeit der Parteiorganisationen sowie von ihrer Verankerung und Legitimierung innerhalb der Gesellschaft ab. Will man sich also mit der Institutionalisierung und Konsolidierung der Parteipolitik in einem erst kürzlich demokratisierten Gemeinwesen befassen, so muss man – wie auch wir bei unserer Forschung – sowohl die Parteien als auch die Parteiensysteme analysieren.

**Entwicklung und der Selbständigkeit der Parteiorganisationen sowie von ihrer Verankerung und Legitimierung innerhalb der Gesellschaft ab.** Um unsere Ziele zu erreichen, waren die Rahmenbedingungen für die vergleichende Analyse für uns von entscheidender Bedeutung. Dabei beschränkten wir uns auf zwei weltpolitisch wichtige Regionen, nämlich Osteuropa und Lateinamerika. Als Rahmen für unsere Analyse legten wir drei Dimensionen fest, nämlich die Legitimität der Parteien beim Volk, die Entwicklung und Stärke ihrer Organisation und die Leistungen der Parteien für das politische System insgesamt. Diese Punkte werden im Folgenden nacheinander betrachtet.

## 2. DIE LEGITIMITÄT DER POLITISCHEN PARTEIEN BEIM VOLK

Diese Dimension bezieht sich auf die Vitalität und Stärke der Verbindungen zwischen den Parteien und der Gesellschaft im Allgemeinen. Dazu sind die folgenden zentralen Fragen zu beantworten: Wie stabil und tiefgehend sind die Verbindungen zwischen den Parteien und der Gesellschaft? Wie hoch wird der Wert der Parteien von den Bürgern eingeschätzt? Gibt es Hinweise auf verbreitete Ressentiments gegenüber den Parteien? Dazu überprüfen wir die vorliegenden Angaben zu verschiedenen Indikatoren wie z.B.:

- Umfrageergebnisse zur Antipathie oder Apathie gegenüber politischen Parteien im Allgemeinen,
- Umfrageergebnisse zur Loyalität und Identifizierung der Parteianhänger,
- volatiles Verhalten der Wählerschaft,
- die „effektive Parteienzahl“ (ein Maß für die Fragmentierung des Parteiensystems),

- die relative Stärke der Parteimitgliedschaften,
- die Beteiligung an nationalen Wahlen.

Von einer idealtypisch erfolgreichen Übergangsdemokratie mit gut institutionalisierten Parteien wäre eine gleichbleibend hohe Wahlbeteiligung genauso zu erwarten wie eine schwindende oder generell geringe Volatilität der Wähler, eine geringe oder mäßig hohe effektive Parteienanzahl, ein ansteigender oder stabiler Anteil an Parteisympathisanten und -mitgliedern in der Wählerschaft und geringe Anzeichen für Ressentiments gegenüber Parteien. Ein gewisses Maß an Kritik an den Parteien ist in einem demokratischen System praktisch unvermeidlich und daher akzeptabel, aber es ist wichtig, dass die überwiegende Mehrheit der Bürger sie als unabdingbar für das Funktionieren der Demokratie betrachtet.

Als erste Erkenntnis aus unseren Forschungen wäre zu erwähnen, dass offensichtlich nirgendwo ein idealtypisches, voll institutionalisiertes demokratisches Parteiensystem existiert, das den oben genannten Bedingungen entspricht. Natürlich kann man mit einiger Berechtigung einwenden, dass dies für die etablierten Demokratien gleichermaßen gilt und deswegen kaum als abwertendes Urteil angesehen werden kann. Das Bild, das wir von der Legitimität der Parteien beim Volk erhalten haben, lässt sich kurz wie folgt zusammenfassen:

- Im Vergleich mit etablierten Demokratien stellen sich neue Demokratien volatiler und fragmentierter dar, und die Wahlbeteiligung sowie der Anteil derer, die einer Partei angehören oder sich mit ihr identifizieren, ist geringer.
- In einer demokratischen Gesellschaft sind Ressentiments gegenüber den Parteien allgegenwärtig, wobei es sich häufiger um einen „weichen“ Mangel an Vertrauen als um eine tief verwurzelte Feindseligkeit handelt.
- Eine größere Antipathie gegenüber Parteien ist nicht immer mit einer Präferenz für eine autoritäre Regierungsform verbunden, sondern oft auch mit dem Wunsch nach einer personen gebundenen demokratischen Führung. Dies gilt insbesondere

**Ein gewisses Maß an Kritik an Parteien ist in einem demokratischen System praktisch unvermeidlich und daher akzeptabel, aber es ist wichtig, dass die überwiegende Mehrheit der Bürger sie als unabdingbar für das Funktionieren der Demokratie betrachtet.**

für die präsidentiellen Systeme in lateinamerikanischen Ländern wie Brasilien und Argentinien. Die Ansicht, die Demokratie sei die beste Regierungsform, herrscht allgemein in der gesamten demokratischen Welt vor, obwohl eine feindselige Einstellung zur Demokratie und zu einer wettbewerbsorientierten Parteipolitik in den Ländern häufiger anzutreffen ist, die erst kürzlich zur Demokratie übergegangen sind.

- Insgesamt geht aus unseren Indikatoren hervor, dass die Konsolidierung der Parteien in Lateinamerika in mancher Hinsicht etwas weiter fortgeschritten ist als in Osteuropa, vermutlich deswegen, weil der Wandel in Lateinamerika im Allgemeinen länger zurückliegt. Mit verantwortlich ist dafür vielleicht auch die Tatsache, dass viele große Parteien in Lateinamerika trotz der zahlreichen Episoden diktatorischer Herrschaft tief in der Geschichte verwurzelt sind. Dies gilt z.B. für die Peronisten, die in Argentinien seit den 1940er Jahren eine dominante politische Kraft darstellen, genauso wie für die PRI, die seit den 1920er Jahren die politische Szene in Mexiko beherrscht, und für die Sozialisten und Christdemokraten in Chile, deren Wurzeln auf die 1930er Jahre zurückgehen. Auf diese Weise konnten die Parteien die Zeiten der Diktatur mehr oder weniger unbeschadet überstehen und sich die Unterstützung ihrer Wähler erhalten. Dies erklärt möglicherweise auch die geringere Volatilität in Lateinamerika und den höheren Anteil derer, die sich mit einer Partei identifizieren.
- In Osteuropa ist die Institutionalisierung der demokratischen Parteipolitik offensichtlich in Ungarn am weitesten fortgeschritten: Die Volatilität der Wählerschaft und die Fragmentierung des Parteiensystems schwinden dort seit einiger Zeit, während bei der Wahlbeteiligung sowie beim Anteil der Parteisympathisanten und -mitglieder ein Anstieg zu verzeichnen ist. Russland und die Ukraine stehen in vieler Hinsicht am anderen Ende des Spektrums. Dort ist die Volatilität hoch, das Parteiensystem ist stark fragmentiert, die Wahlbeteiligung ist gering, nur wenige identifizieren sich mit einer Partei oder gehören ihr an, und es bestehen große Ressentiments gegenüber den Parteien und sogar gegenüber der Demokratie.

### 3. DIE ORGANISATORISCHE STÄRKE DER PARTEIEN

Hier geht es um die zentrale Frage: Entwickeln sich die Parteien zu funktionsfähigen Organisationen mit ausreichenden Ressourcen? Dazu wäre anzumerken, dass es relativ schwierig ist, die Informationen über die Entwicklung der Parteiorganisationen zusammenzufassen, weil die vorhandenen Angaben häufig lückenhaft oder ungenau sind. Trotzdem treten einige Punkte recht klar zu Tage.

- Auf beiden Kontinenten verfügen die großen Parteien aller Länder, die wir in unserem Buch im Einzelnen untersucht haben, über eine einigermaßen gute Finanzierung.
- In praktisch allen Ländern werden die Parteien mittlerweile vom Staat finanziert, obwohl dies z.B. in Chile erst seit kurzer Zeit geschieht.
- In einigen Fällen spielt der Klientelismus eine bedeutende Rolle, besonders in Brasilien und Argentinien, und in diesen wie auch in anderen lateinamerikanischen Ländern sind auf den Kandidaten konzentrierte oder personalistische Beziehungen weit verbreitet.
- Die Professionalisierung der Stäbe – d.h. die Konzentration von Spezialisten für Marketing, Öffentlichkeitsarbeit oder Meinungsforschung in den Parteizentralen – findet sich immer häufiger, besonders in Osteuropa.
- In der letztgenannten Region konnten sich die früheren kommunistischen Parteien ihre – zumindest im Hinblick auf die Mitgliederzahl – vergleichsweise starken Organisationen erhalten.
- Schließlich unterscheiden sich Russland und die Ukraine insofern von den anderen von uns untersuchten Ländern in Osteuropa, als die Parteien dort einen relativ großen Anteil ihres Einkommens von Mitgliedern und Gebern beziehen. Außerdem bestehen dort staatliche Medienorganisationen, die jeweils die Partei begünstigen, die der Exekutive nahe steht.

Damit im Zusammenhang steht noch ein weiterer Aspekt. Wie Petr Kopecký (2006) betont, besteht ein interessanter Unterschied zwischen den Ländern in Mitteleuropa und im Baltikum, in denen die Beziehungen zwischen Staat und Parteien durch ein fast universelles, relativ offenes System der staatlich geregelten Parteienfinanzierung bestimmt werden, und den Nachfolgerepubliken der Sowjetunion und einigen Ländern im Balkan, in denen nur die Mächtigen über die Ressourcen verfügen, die sie zum Erhalt und Ausbau ihrer politischen Organisationen benötigen. In Russland und in der Ukraine ist die demokratische Parteipolitik im Allgemeinen weniger gut institutionalisiert und legitimiert. Eine echte Gleichheit in der Politik kann es unter solchen Umständen kaum geben. Nur diejenigen, die Wahlen gewinnen und den Staat kontrollieren können, haben die Möglichkeit, von seinen Ressourcen Besitz zu ergreifen, die sie dann auf eine höchst klientelistische und z.T. sogar korrupte Weise verteilen.

In diesem Prozess spielen die Parteien selbst nicht die Schlüsselrolle: „Stattdessen sind es die politischen und administrativen Eliten, die die Ressourcen des Staates dazu nutzen, Parteien zu erfinden, die oft nur kurzfristig dem Zweck dienen, der Regierung des Präsidenten bei Wahlen oder in der Gesetzgebung mehr Rückhalt zu verschaffen oder aber der Herausforderung anderer Mitbewerber entgegenzutreten“ (Kopecký 2006: 263). Die Politiker nutzen also die Parteien für ihre eigenen Zwecke, anstatt sie als politische Handlungskollektive zu führen. Zu beachten ist dabei, dass dieses Phänomen keineswegs auf das postkommunistische Osteuropa beschränkt ist. Die Beschreibung passt durchaus auch auf Länder wie Brasilien und Argentinien.

#### **4. DIE SYSTEMISCHE FUNKTIONALITÄT DER POLITISCHEN PARTEIEN UND IHRE BEDEUTUNG FÜR DIE DEMOKRATIE**

Was können uns die empirischen Indikatoren zur Legitimität und zur organisatorischen Stärke von Parteien über ihren allgemeinen Nutzen für das politische System sagen? Stoßen wir auf Anzeichen einer ungenügenden Legitimierung oder einer unterentwickelten organisatorischen Präsenz, bedeutet das, dass die Parteien keine für das allgemeine System nützlichen Funktionen

ausüben können? Deuten positive Indikatoren umgekehrt auf eine wachsende Relevanz und Zentralität der Parteien hin? Ganz allgemein können wir nicht erkennen, wie man diese Fragen bei einem ernsthaften Versuch umgehen könnte, die Relevanz der Parteien für die demokratische Politik zu untersuchen. Trotz einiger Kritik an den funktionalen Ansätzen zur Untersuchung der Parteien, wie z.B. bei Shonfeld (1983), ist es schon sehr lange üblich, aufmerksam zu beobachten, „was die Parteien tun und welche Funktion, welchen Zweck und welche Rolle sie haben“ (Scarrow 1957: 770). Diese Fragen stellen sich intuitiv, und sie sind wirklich kaum zu übergehen, wenn man sich mit dem Problem der Parteien und des Übergangs zur Demokratie auseinandersetzt. Also haben wir für die politischen Parteien in Lateinamerika und Osteuropa eine Bilanz im Hinblick auf ihre klassischen politischen Funktionen erstellt, die darin bestehen,

- „Governance“ zu bieten,
- Menschen für die Politik zu gewinnen,
- Interessen zu artikulieren und zu bündeln,
- politische Kommunikations- und Bildungsmöglichkeiten zu erschließen und
- die politische Beteiligung zu fördern.

Für mich ist dieser Abschnitt am schwierigsten zusammenzufassen, weil er sich nicht wirklich für den Einsatz quantitativer Indikatoren eignet. Trotzdem bin ich der Ansicht, dass wir die Lage in den einzelnen Ländern gründlich genug erfassen konnten, um einige wichtige Rückschlüsse über die Parteien und ihre demokratische Leistung ziehen zu können.

Erstens müssen wir uns bewusst werden, dass die Parteien in den etablierten wie in den neuen Demokratien bei der Mobilisierung der politischen Beteiligung keine zentrale Rolle mehr spielen. Die Welt hat das Zeitalter der Massenparteien hinter sich gelassen – eine Beobachtung, die an sich keineswegs neu ist. Dabei muss jedoch betont werden, dass man allein deswegen

**Im Großen und Ganzen haben die jüngeren Demokratien einfach die Phase der Massenparteien übersprungen.**

nicht von einem „Versagen“ der Parteien oder der Demokratie sprechen kann. Man kann aber sagen, dass die demokratische Entwicklung im 20. Jahrhundert eine besondere historische Phase durchlief, in der hoch mobilisierte gesellschaftspolitische Spaltungen zu hohen Mitgliederzahlen bei den Parteien, einem hohen Identifizierungsgrad und hohen Wahlbeteiligungen führten. Das fast überall zu beobachtende Absinken dieser Kennwerte sollte nicht als Beweis für eine Krise der Demokratie gedeutet werden, sondern als Folge des Übergangs zu einem anderen Zeitalter der demokratischen Politik. Im Großen und Ganzen haben die jüngeren Demokratien unserer Welt einfach die Phase der Massenparteien übersprungen und damit auch das Phänomen der bedingungslos treuen Anhängerschaft.

Zweitens ist es als völlig natürlich anzusehen, dass die Rolle der Parteien als politische Informationsquelle durch die Massenkommunikation und die pluralistische Demokratie der Neuzeit stark in Frage gestellt wird. Aus demokratischer Perspektive kann man dies als grundsätzlich positiv und nicht als Zeichen der Schwäche ansehen, obwohl das Risiko besteht, dass bestimmte Mediensegmente sich an ihrer eigenen Wichtigkeit berauschen und deshalb die Landschaft der politischen Konflikte und Maßnahmen in ein im Wesentlichen negatives Licht stellen (Barnett 2002, Lloyd 2004). Andererseits ist es kaum als eine für die Demokratie positive Entwicklung anzusehen, wenn die Medien weitgehend der politischen Kontrolle einer Partei oder eines Kandidaten unterliegen, wie das in Russland und der Ukraine der Fall ist. Der andauernde Streit zwischen den Parteien und den Medien um die Verbreitung und Auslegung politischer Informationen und die daraus sich ergebende „Professionalisierung“ der entsprechenden Teile einer Parteiorganisation erscheint deshalb als ein notwendiger Bestandteil einer modernen Demokratie. Die eher offenen und pluralistischen neuen Demokratien haben sich schnell an diese Realität angepasst, und es gibt keinen besonderen Grund, einen dieser Aspekte als pathologisch für die Demokratie zu betrachten.

Drittens sind die Parteien in denjenigen Ländern am schwächsten, die erst kürzlich zur Demokratie übergegangen sind und in denen ein personen- bzw. kandidatenorientiertes Präsidentsystem herrscht. Charakteristisch für diese Länder sind schwach

institutionalisierte Parteiorganisationen, eine geringe legislative Kohärenz der Parteien, eine unangemessene Beeinflussung der Medien durch die Exekutive, klientelistische Verbindungen und die Ausbeutung staatlicher Ressourcen zum Zweck der Selbstversorgung. In solchen Fällen spielen die Parteien im Allgemeinen keine zentrale Rolle für die Artikulation und Bündelung von Interessen, und das Modell einer parteiungebundenen Regierung hat keine Geltung: Wenn überhaupt ein demokratisch verantwortliches Regierungssystem besteht, dann ist es kandidatenzentriert. Für die Demokratie ist dies nicht notwendigerweise pathologisch, aber es bestehen dennoch Risiken. Ein politisches System, das über keine stabile Struktur für den Konflikt unter den Parteien verfügt, ist anfälliger für Populismus und Demagogie, und wenn zudem noch populäre oder charismatische Führungspersönlichkeiten fehlen, kann das daraus resultierende Machtvakuum soweit destabilisierend wirken, dass „nichtpolitische“ Regierungsformen gefördert werden.

In anderen erst kürzlich zur Demokratie übergegangenen Ländern zeigen sich Anzeichen für eine Stabilisierung und Institutionalisierung der Parteien, besonders – aber nicht ausschließlich – im Bereich der parlamentarischen Systeme. Selbst wenn es nicht ganz richtig ist, zu behaupten, dass all diese Länder dem Idealtypus einer Parteienregierung entsprechen (Katz 1986), leisten die Parteien dort dennoch einen wichtigen Beitrag zur Regierungsführung und zur Rekrutierung sowie zur Artikulation und Bündelung von Interessen, auch wenn dieser Beitrag nicht ganz frei von Problemen und Einschränkungen ist. Zumindest insoweit können wir konstatieren, dass die Parteien in den neueren wie in den etablierten Demokratien mit dazu beitragen, der Öffentlichkeit sinnvolle Wahl- und Kontrollmöglichkeiten zu bieten (Webb 2002: 453-4). Zwar können diese Kriterien alle diejenigen nicht voll zufrieden stellen, die radikale Formen demokratischer Teilhabe anstreben, aber normativ stellen sie dennoch bedeutende Errungenschaften dar. In den Ländern, in denen die Institutionalisierung der Parteipolitik am weitesten fortgeschritten ist, ist der Grad der Wertschätzung und Konsolidierung der Demokratie am höchsten. Dort, wo die Parteipolitik schwächer institutionalisiert ist, gibt es weniger Gleichheit in der Politik, das Engagement für den Pluralismus ist weniger gefestigt, Klientelismus und Korrup-

**Ein politisches System, das über keine stabile Struktur für den Konflikt unter den Parteien verfügt, ist anfällig für Populismus und Demagogie.**

tion sind weiter verbreitet und die Anziehungskraft der populistischen Demagogie ist größer. Kurz gesagt: Ohne Parteien hat die Demokratie einen schweren Stand.

Aus dem Englischen übersetzt von Daniela Wrage und Wilfried Becker.

## LITERATUR

- BARNETT, STEVEN. 2002. „Will a Crisis in Journalism Provoke a Crisis in Democracy?“ In: *Political Quarterly*, 2, S. 400-408.
- HUNTINGTON, SAMUEL. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- KOPECKY, PETR. 2006. „Political parties and the State in Post-Communist Europe: The Nature of Symbiosis“. In: *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 22, S. 251-72.
- LAPALOMBARA, JOSEPH und MYRON WEINER. 1966. *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- LLOYD, JOHN. 2004. *What the Media Are Doing to Our Politics*. London: Constable.
- MAINWARING, SCOTT und MARIANO TORCAL. 2006. „Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization“. In: Richard S. Katz und William Crotty (Hrsg.). *Handbook of Party Politics*. London: Sage, S. 204-227.
- SCARROW, HOWARD. 1957. „The function of political parties: A critique of the literature and the approach“. In: *Journal of Politics*, 29, S. 770-790.
- SHONFELD, WILLIAM R. 1983. „Political parties: The functional approach and the structural alternative“. In: *Comparative Politics*, 15, S. 477-499.
- WEBB, PAUL, DAVID M. FARRELL und IAN HOLLIDAY. 2002. *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- WEBB, PAUL und STEPHEN WHITE. 2007. *Party Politics in New Democracies*. Oxford: Oxford University Press.



# PARTEIEN ALS AKTEURE DES DEMOKRATISCHEN WANDELS: DER FALL DER SLOWAKISCHEN REPUBLIK

*Mikuláš Dzurinda*

Ich glaube, wir erinnern uns noch alle an den Fall der Berliner Mauer, die Aktivitäten von Solidarnosc, die Veränderungen in der Gesellschaft Ungarns und die so genannte Samtene Revolution in der früheren Tschechoslowakei. Es waren politische Kämpfe, auch zwischen politischen Parteien. Vorausgegangen war jedoch das Aufbegehren der Bürgerinnen und Bürger, die sich spontan für Freiheit, Demokratie und für grundlegende Menschenrechte einsetzten. Nach der so genannten Samtenen Revolution in der früheren Tschechoslowakei 1989 gab es Bürgerbewegungen, die von zwei Organisationen unterstützt wurden: Das „Bürgerforum“ in der Tschechischen Republik und die „Öffentlichkeit gegen Gewalt“ in der Slowakei. Beide Bewegungen bildeten die Grundlagen für demokratische politische Parteien, sowohl auf der tschechischen als auch auf der slowakischen Seite. Im damals noch bestehenden Staat Tschechoslowakei haben sie sowohl auf der föderalen als auch auf der bundesstaatlichen Ebene die ersten demokratischen Regierungen gebildet.

**Die Bürgerbewegungen waren geeignete Plattformen zur Mobilisierung des zivilen Widerstands gegen das kommunistische Regime aber nicht zur Organisation der Regierung.**

Es zeigte sich damals sehr schnell, dass die Bürgerbewegungen eine gute Plattform zur Organisation des bürgerlichen Widerstands gegen das totalitäre Regime waren. Zur Verwaltung der öffentlichen Angelegenheit waren sie jedoch weniger gut geeignet. Mit anderen Worten: Die Bürgerbewegungen waren geeignete Plattformen zur Mobilisierung des zivilen Widerstands gegen das kommunistische Regime aber nicht zur Organisation der Regierung. In den ersten Monaten nach der Samtenen Revolution und den ersten freien Wahlen zeigte sich, dass der Übergang von einer totalitären Form der Regierung zur Demokratie und einer Marktwirtschaft nicht einfach ist. Rasch wurde deutlich, dass es sehr kompliziert sein würde, auch die Eigentumsverhältnisse wieder herzustellen, nachdem die Kommunisten das Privateigentum nach 1948 weitgehend konfisziert hatten. Es zeigte sich auch, dass es schwierig sein würde, privates Eigentum für Wettbewerb in der Wirtschaft und Unternehmertum wieder herzustellen.

**Es war die Aufgabe der ersten demokratisch legitimierten Regierungen, die wirtschaftlichen Voraussetzungen der Demokratie zu schaffen.**

Es war die Aufgabe der ersten demokratisch legitimierten Regierungen, die wirtschaftlichen Voraussetzungen der Demokratie zu schaffen, d.h. privates Eigentum wiederherzustellen und somit die Grundlagen für Unternehmertum und Wettbewerb in der Wirtschaft zu schaffen. Diese Aktivitäten stießen auf Widerstand und führten zu Frustrationen. Es gab Konflikte in den Fragen, wie man den staatlichen Besitz privatisieren könnte oder worin die Rolle des Staates in der Verwaltung von Wirtschaft und Gesellschaft liegen sollte. Obwohl in der Frühphase der politischen und wirtschaftlichen Transformation nicht alle wirtschaftlichen Bereiche vollständig privatisiert und dereguliert wurden, gab es Deregulierungen und Privatisierungen – und es gab eine enorme Inflation von fast 70 Prozent.

Dabei zeigte sich sehr schnell, dass die Bürgerbewegungen in ihrer politischen Leistungs- und Entscheidungsfähigkeit sehr begrenzt waren. Die Träume der Vertreter der Samtenen Revolution waren eigentlich Träume der Nichtpolitik und das erwies sich als wenig hilfreich. Was fehlte, waren wohl organisierte, ideologisch strukturierte Parteien mit transparenten Parteiprogrammen. In der Folgezeit entstanden diese Parteien. Aus dem Bürgerforum von Václav Havel, dem früheren Präsidenten der

Tschechoslowakei, entwickelte sich die bürgerlich-demokratische Partei (ODS) von Václav Klaus, dem heutigen Staatspräsidenten der Tschechischen Republik. In der Slowakei entstand die Bewegung für eine demokratische Slowakei (HZDS) von Vladimír Mečiar.

Diese beiden Parteien waren es, die die Verantwortung für die Entwicklung des Bundesstaates und die Aufteilung in zwei Staaten, die Slowakische und die Tschechische Republik, übernahmen. Das war am 1. Januar 1993. Seitdem haben sich beide Länder zu etablierten Demokratien entwickelt. Dazu gehört, dass sich weitere Parteien konstituierten. Die politischen Parteien spielten bei der Transformation und der Organisation unseres Landes eine Schlüsselrolle, so dass wir Mitglied der OECD, der NATO und später auch der Europäischen Union werden konnten.

Ich habe ja schon angesprochen, dass es nur mit diesen politischen Parteien möglich war, demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit zu entwickeln. In der parlamentarischen Demokratie ist das der normale Weg. In der Tat ist es so, dass wir nach der demokratischen Revolution in Mitteleuropa voller Illusionen waren. Wir hatten viel zu hohe Erwartungen und es gab zum Teil eine schreckliche Ernüchterung. Wir hatten Meinungsfreiheit, aber es gab neue Unsicherheiten. Zum Beispiel war es nötig, härter zu arbeiten als früher. Man musste aber zunächst einmal Arbeitsplätze haben. Das war zum Teil nicht immer leicht zu erklären. Es gab Proteste von Menschen, die nicht zufrieden waren und ihre Enttäuschung der Demokraten anlasteten.

In manchen Fällen artikuliert sich der Protest sehr laut. In der Tschechischen Republik gab es z.B. eine Kampagne gegen die demokratischen Politiker. Es war eine Initiative die sich „Danke und jetzt gehen sie bitte“ nannte. Es war eine Botschaft an die aktiven Politiker, die Politik zu verlassen. Aber niemand konnte damals sagen, wer dann die Regierung übernehmen sollte, wenn diese Politiker gehen würden.

Um an dieser Stelle eines deutlich zu machen: Ich glaube, dass in Bezug auf die Organisation und Verwaltung der öffentlicher

**Die Träume der Vertreter der Samtenen Revolution waren eigentlich Träume der Nichtpolitik.**

**Es gab Proteste von Menschen, die nicht zufrieden waren und ihre Enttäuschung der Demokraten anlasteten.**

Angelegenheiten Fehler geschehen, dass es aber zur Demokratie keine Alternative gibt. Deshalb werden auch politische Parteien immer wichtig sein. Nicht nur in Transformationsländern, sondern überall. Die Entwicklung in den Ländern hinter dem früheren Eisernen Vorhang zeigt meiner Ansicht nach sehr deutlich, wie richtig diese These ist.

Die Rolle der politischen Parteien ist natürlich immer unterschiedlich, je nachdem, wie die Umstände in dem Land sind. Die politischen Parteien müssen sich nicht nur um die innenpolitischen Bedingungen des Übergangs kümmern, sondern sie müssen auch auf unerwartete interne und externe Herausforderungen reagieren. Ich möchte nun einige dieser Herausforderungen ansprechen und zeigen, wie die politischen Parteien in meinem Land darauf reagiert haben.

Es waren insbesondere die Jahre 1995 bis 1998, die für die politischen Parteien in meinem Heimatland eine innenpolitische Herausforderung boten. Sechs Jahre nach der Samtenen Revolution und zwei Jahre nach der Schaffung der unabhängigen Slowakischen Republik waren Mächte an der Regierung, die die Demokratie auf eigene Art interpretierten. Die Opposition wurde an den Rand gedrängt. Es gab eine Art des neuen Totalitarismus in der Slowakei. Anders als in Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn wurde die Slowakei von den Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union ausgeschlossen. Die Opposition war schwach und – noch schlimmer – sie war fragmentiert.

Es zeigte sich, dass es ohne eine weitere Revolution von Seiten der Zivilgesellschaft nicht möglich gewesen wäre, dieser Herausforderung zu begegnen. Nur demokratisch gesinnte, ideologisch und stark verwurzelte Parteien konnten eine Wahlkoalition ins Leben rufen. Das ist dann auch geschehen. Fünf politische Parteien riefen die Slowakische Demokratische Koalition ins Leben.

Die herrschenden Parteien haben darauf wie üblich reagiert. Wenige Monate vor den Wahlen setzten sie einen politischen Akt um, um die Beteiligung der Koalition an der Wahl zu unterbinden. Dieser Akt besagte, dass die politischen Parteien zwar an bevorstehenden Wahlen teilnehmen dürften – aber nur einzeln.

Wir mussten folglich schnell darauf reagieren. Wir haben deshalb eine politische Partei gegründet mit dem gleichen Namen und mit einer Kandidatenliste, die aus diesen fünf ursprünglichen Parteien zusammengestellt war.

Die herrschende Partei des damaligen Premierministers Vladimir Meciar hat dann noch einmal versucht, die Beteiligung dieser neuen Partei an den Wahlen zu unterbinden. Sie hat eine Initiative zur Auflösung der Partei gestartet. Vor den Wahlen 1998 gab es jedoch eine derartig starke Unterstützung von Seiten der Zivilgesellschaft für die neue demokratische Partei, so dass wir in der Lage waren, diesen Absichten mit Erfolg zu begegnen. Nach dem Wahlsieg konnten wir die Slowakische Republik wieder auf den richtigen Weg zurückführen.

Dieser Erfolg war auch eine Frage der Parteipolitik und der gemeinsamen Strategie. Nach Amtsantritt meiner Regierung haben wir sofort damit begonnen, die Fehler der Vorgängerregierung zu korrigieren. Wir haben die Verhandlungen mit der NATO und der EU wieder aufgenommen und waren bestrebt, mit jenen Ländern mitzuhalten, die mit NATO und EU bereits seit Jahren in Verhandlungen waren.

Aber es gab innen- und außenpolitische Probleme. Während meiner ersten Amtszeit bestand eines dieser Probleme darin, dass die USA über die NATO bei uns anfragen ließen, ob wir bereit wären, NATO-Flugzeuge, die Belgrad bombardieren sollten, über unser Territorium fliegen zu lassen. Sie dürfen nicht vergessen, dass wir eine orthodoxe Minorität im Lande haben. Außerdem war die zweitstärkste Partei der Koalition, die Partei der Demokratischen Linken, in ihrer Haltung nicht nur gegenüber den Vereinigten Staaten, sondern auch gegenüber der NATO sehr kritisch. Ich war mir jedoch bewusst, dass die Menschen in Ex-Jugoslawien keine Hoffnung auf eine bessere Zukunft haben konnten, solange Slobodan Milosević herrschte. Deswegen suchte ich den Präsidenten, unsere Koalitionspartner und unseren damaligen Außenminister auf und habe sie gebeten, eine Gewissensentscheidung zu treffen und dem Anliegen der NATO nachzukommen. Was ist das Ergebnis heute? Das Ergebnis ist, dass Kroatien Beitrittsverhandlungen mit der EU

führt, Montenegro, Bosnien-Herzegowina und Serbien sind auch auf einem guten Weg dorthin.

**Wir mussten drastische Wirtschaftsmaßnahmen ergreifen, um Arbeitslosigkeit und grassierende Inflation zu begegnen.**

Wir mussten auch drastische Wirtschaftsmaßnahmen ergreifen, um Arbeitslosigkeit und grassierender Inflation zu begegnen. In den ersten zwei Jahren nach meinem Amtsantritt als Ministerpräsident, d.h. zwischen 1998 und 2000, gingen die Reallöhne um 8 Prozent zurück. Können Sie sich vorstellen, was es bedeuten würde, wenn in Deutschland die Reallöhne innerhalb von zwei Jahren um 8 Prozent zurückgingen? Aber wir mussten durchhalten.

Dieser schmerzhaft Reformkurs wurde uns vorgeworfen. Überall, in jedem Dorf wurde uns gesagt, wir wollen, dass die Leute den Gürtel enger schnallen. Und als ob wir nicht schon genug Sorgen gehabt hätten, gab es Abgeordnete aus meiner ursprünglichen Partei, der Christdemokratische Bewegung, die die Partei verlassen haben. Sie hatten ja ein Mandat aus den Parlamentswahlen und haben dann eine eigene unabhängige Partei gegründet. Zum Schluss hat diese Christdemokratische Bewegung urplötzlich gefordert, dass ich als Ministerpräsident nicht mehr Führer der Partei sein sollte, der Partei, die die Wahl gewonnen hat, sondern nur noch der Sprecher der ursprünglichen Bewegung dieser fünf Parteien. Mit anderen Worten, man wollte zurückgehen auf die Situation vor den Wahlen.

In dieser Lage habe ich alles auf eine Karte gesetzt. Im Jahr 2000 habe ich eine neue politische Partei gegründet. Hätte ich das nicht getan, hätte meine Regierung keine Chance gehabt, die gesamte Amtszeit zu überleben und was noch wichtiger ist, ich hätte auch keine Möglichkeit gehabt, die Wähler anzusprechen und eine demokratische Politik im Parlament umzusetzen. Es hat funktioniert. Ich war vier Jahre im Amt, etwas, das in Mitteleuropa bisher nicht passiert war.

Heute bin ich sicher, dass wir Erfolg hatten, weil wir einfach keine Angst hatten, unsere eigene Partei zu gründen zu einer Zeit, als die innenpolitische Situation dies verlangte. Ich hatte damals die volle Unterstützung meiner Partei. Ich hatte die Unterstützung der Führung, der regionalen Strukturen und der

internationalen Partner. Sie haben uns dabei geholfen, in meiner zweiten Amtszeit der NATO und der EU beizutreten. Auf der Grundlage einer starken Parteibasis war es uns möglich, in meiner zweiten Amtszeit umfassende soziale Reformen umzusetzen. Ich möchte dies an drei Beispielen illustrieren.

Erstens haben wir eine Standardbesteuerung eingeführt. Als ich Premierminister wurde betrug der Höchststeuersatz bei der Einkommensteuer 43 Prozent. Als ich dann aus dem Amt gehen musste, waren es einheitlich 19 Prozent. Zweitens haben wir den Arbeitsmarkt reformiert und das Sozialsystem gleich mit. Als ich ins Amt kam, hatten wir eine Arbeitslosenrate von 21 Prozent, am Ende meiner Amtszeit waren es nur noch 11 Prozent. Schließlich haben wir das Bildungssystem, das Gesundheits- und Rentensystem reformiert und die gesamte öffentliche Verwaltung. Diese Reformen waren tiefgreifend und hatten nachhaltige Wirkung. Die slowakische Wirtschaft befindet sich heute in einer guten Verfassung. Das Wirtschaftswachstum im Jahre 2006 betrug fast 8 Prozent und die Zahl der Arbeitsplätze steigt.

In meiner zweiten Amtszeit als Ministerpräsident bestand die Regierung aus vier ideologisch nahestehenden Parteien, dominiert von der Partei, der ich vorstehe, der Slowakischen Demokratischen und Christlichen Union (SDKÚ). In dieser Zeit war ich mir durchaus bewusst, dass nur der Führer einer gut organisierten Partei mit einer klaren Ideologie und einem klaren Profil es sich leisten kann, derartige Reformen anzugehen. Der Führer einer Partei, die auch internationale Freunde hat. Meine Partei gehört der EVP an und hat viele Freunde im Ausland. Einer der wichtigsten ist die Konrad-Adenauer-Stiftung. Die Stiftung hat hervorragend für mich und mein Land gearbeitet. Wenn ich alle jene erwähnen wollte, die uns geholfen haben, dann würde das viel zu lange dauern. Aber die Hilfe, die geleistet worden ist, war unglaublich wichtig und wahrhaft erstaunlich. Ich möchte deshalb auch die Gelegenheit ergreifen, der Konrad-Adenauer-Stiftung im Namen aller Slowaken für die Ergebnisse zu danken, die sie erreicht hat und ich möchte ihr auch persönlich danken.

In Zeiten des Wandels müssen die politischen Parteien nicht nur gut organisiert sein und ein Programm haben, sie müssen auch

**Auf der Grundlage einer starken Parteibasis war es möglich, umfassende soziale Reformen umzusetzen**

**Die Reformen waren tiefgreifend und hatten nachhaltige Wirkung. Die slowakische Wirtschaft befindet sich heute in einer guten Verfassung.**

**Meine Partei gehört der EVP an und hat viele Freunde im Ausland. Einer der wichtigsten ist die Konrad-Adenauer-Stiftung.**

den Menschen, die einen Beitrag zur Gestaltung ihrer Umwelt leisten möchten, die Möglichkeit zur aktiven Teilnahme geben, auch ohne dass sie gleich Mitglieder werden müssen. Wir haben deshalb Vertreter von NROs, Gewerkschaften, Vertreter von Stadt- und Dorfverwaltungen, Geschäftsleute, Jugendorganisationen und bedeutende politische Persönlichkeiten zur Mitarbeit eingeladen. Wir haben Seminare und Konferenzen zu einzelnen Themen organisiert, die Ergebnisse wurden in unseren Programmen umgesetzt.

In Zeiten des Übergangs, aber nicht nur dann, muss eine Partei nicht nur gut organisiert sein und über ein fundiertes Manifest verfügen, sondern, was für mich am wichtigsten ist, sie sollte auch über einen festen Wertecodex verfügen. Das ist ganz wesentlich. Kein Land kann sich dem Würgegriff der Totalität und der Korruption entziehen, wenn man nicht bereit ist, solche Parteien aufzubauen. Parteien, die Werte hochhalten und diese Werte durchsetzen.

**Das europäische Interesse kommt immer zuerst. Dann kommt das Interesse unserer eigenen Partei und erst dann, ganz hinten, die Eigeninteressen eines jeden von uns. Das ist die Grundlage für eine wertorientierte Partei.**

Es ist zum Beispiel meiner Ansicht nach von entscheidender Bedeutung, dass in einer wertorientierten Partei das öffentliche Interesse den Parteiinteressen vorangestellt wird. Das ist schnell gesagt, aber schwierig getan. Das öffentliche Interesse sollte Vorrang haben. Die jungen Leute in meiner Partei witzeln schon über mich, weil ich dasselbe schon seit vielen Jahren wiederhole: Das öffentliche Interesse kommt immer zuerst. Heute ist slowakisches Interesse mit europäischem Interesse gleichlaufend. Die Öffentlichkeit, die Länder, das europäische Interesse kommt immer zuerst. Dann kommt das Interesse unserer eigenen Partei und erst dann, ganz hinten, die Eigeninteressen eines jeden von uns. Das ist die Grundlage für eine wertorientierte Partei. Diese Wertorientierung der Partei war der Schlüssel zum Wandel in unserem Lande, als wir die Korruption bekämpfen und uns auf den Weg nach Europa machen mussten. Die Wertebasis und Wertorientierung der Partei ist aber auch heute noch immer noch der Schlüssel zu allem und wird es meiner Meinung nach auch bleiben.

Ich habe über Herausforderungen gesprochen und wie man ihnen begegnet. Wir konnten auf viele dieser Herausforderungen reagieren, aber es bilden sich ständig neue und das hört meiner Meinung nach auch nie auf. Als Mitglied der EU suchen wir jetzt nach Antworten auf neue Fragen. Viele davon stehen mit der Globalisierung im Zusammenhang. Wie zum Beispiel geht man mit den sich schnell entwickelnden Ländern in Asien um? Was machen wir mit dem Klimawandel? Wie können wir alternative Energiequellen erschließen? Es gibt noch viel mehr ähnliche Fragen, die mit der Globalisierung im Zusammenhang stehen, aber es gibt auch andere. Was machen wir mit dem internationalen Terrorismus zum Beispiel? Welche Stabilisationsprobleme gibt es? Wie kann man zum Beispiel das Dilemma zwischen dem Absinken der Geburtenrate und der steigenden Lebenserwartung auflösen?

Es gibt viele Herausforderungen dieser Art und es wird sie auch in Zukunft geben, da bin ich sicher. Niemand hat derzeit tragfähige Antworten auf diese Fragen. Aber es sind Politiker in Parteien, die sich diesen Fragen stellen müssen. Es reicht aber nicht, nur eine Antwort zu formulieren. Sie muss auch umgesetzt werden. Sie muss in Gesetze gefasst werden, in Wirtschaftsmaßnahmen oder in Resolution des UN-Sicherheitsrates. Dafür brauchen wir die Politik und demokratische Parteien.

Deswegen sage ich, obwohl ich genau weiß, wie wir Politiker den Leuten manchmal auf die Nerven gehen, besonders den Jungen: Es ist ganz wichtig, demokratische und wertorientierte Parteien zu bilden. Wichtig ist auch, dass demokratisch gesinnte junge Menschen den Parteien beitreten. Wir haben zum Beispiel den politischen Parteien in Serbien und der Ukraine zu helfen versucht, genauso wie uns die Konrad-Adenauer-Stiftung, die CDU und die CSU geholfen haben. Diese Hilfe ist wichtig, nicht nur für die Slowakei, sondern auch für Serbien, Deutschland und die EU. Ohne eine starke und wertorientierte Parteilandschaft geht das nicht. Sehen wir uns zum Beispiel die Ukraine an. Was war das für eine Euphorie, als die Orangene Revolution ausbrach und Viktor Juschtschenko Präsident wurde. Heute haben wir das Gefühl, dass die Ukraine die Erwartungen nicht erfüllt hat. Auch hier ist die Rolle der politischen Parteien und ihrer Wertorientierung von grundlegender Bedeutung.

**Wichtig ist, dass demokratisch gesinnte junge Menschen den Parteien beitreten.**

In den EU-Mitgliedsstaaten haben wir auch unsere Probleme. Ich bin sicher, dass wir sie lösen können, wenn wir wertorientierte Parteien haben, anders als populistische Parteien, die nur einem Zweck dienen, nämlich Wahlen und Macht zu gewinnen. Ich bin froh, dass CDU, CSU und SPD die Verantwortung nicht nur für Deutschland, sondern auch zum großen Teil für Europa insgesamt übernehmen und ich freue mich, dass meine Partei dazu beitragen kann, obwohl wir jetzt nicht in der Regierung sitzen. Ich hoffe sehr, dass Deutschland seine Rolle in Europa erfolgreich erfüllen wird. Ich wünsche Ihnen alles Glück und Erfolg.

Aus dem Englischen übersetzt von Winfried Becker, Transkription: Script Art Berlin.

## GRUNDLAGEN VON DEMOKRATIE UND DEMOKRATISCHEN INSTITUTIONEN

# IST DEMOKRATIE EIN UNIVERSELL ÜBERTRAGBARES KONZEPT?

ERKENNTNISSE DER EMPIRISCHEN SOZIALFORSCHUNG

*Christian Welzel*

## 1. EINLEITUNG

Die Frage, ob Demokratie universell übertragbar sei und lediglich der Zustimmung in der Bevölkerung und unter den Eliten bedürfe, um funktionieren zu können, oder ob Demokratie eben doch an weitreichende soziale und kulturelle Vorbedingungen gebunden sei, die nicht selbstverständlich sind, hat die Politikwissenschaft von Beginn an beschäftigt und beschäftigt sie bis auf den heutigen Tag (Lasswell 1951, Lipset 1959, Dahl 1973, O'Donnell und Schmitter 1986, Vanhanen 2003, Boix 2003, Inglehart und Welzel 2005). Je nach den Umständen der Zeit neigte die Disziplin bei der Beantwortung dieser Frage mehr in die eine oder die andere Richtung.

Angesichts der jahrzehntelangen Dominanz diktatorischer Systeme außerhalb der OECD-Welt herrschte bis weit in die 1980er Jahre die Auffassung vor, die Demokratie moderner Prägung sei eine spezifische historische Konfiguration – entstanden aus den besonderen historischen Erfahrungen des Westens, die so nicht auf andere Kulturräume übertragbar seien (Moore 1966). Mit der Etablierung neuer Demokratien in Lateinamerika, Südostasien, Afrika und Osteuropa im Zuge der „Dritten Welle der Demokrati-

**Es hat sich die Erkenntnis verfestigt, dass viele der neu entstandenen Demokratien erhebliche Defizite im Bereich Menschenrechte aufweisen und in einem Ausmaß durch Machtmissbrauch und Korruption gekennzeichnet sind, was sie als vollwertige Demokratien disqualifiziert.**

sierung“ (Huntington 1991) änderte sich diese Sicht schlagartig. Mit einmal schien es, als trete die Demokratie einen unaufhaltbaren Siegeszug in alle Teile der Welt an (Fukuyama 1992). Gegen Ende der 1990er Jahre schwang das Pendel der Beurteilung aber erneut um, ist die Welle der Demokratisierung doch erkennbar ins Stocken geraten, wenn nicht sogar teilweise wieder zurückgedrängt worden. Nicht nur, dass sich weite Teile der islamischen Welt gegenüber dem demokratischen Trend als resistent erweisen und in Gestalt des Fundamentalismus mit einer Herausforderung konfrontiert sind, die entschieden antidemokratischen Ziele verfolgt. Zusätzlich hat sich die Erkenntnis verfestigt, dass viele der neu entstandenen Demokratien erhebliche Defizite im Bereich Menschenrechte aufweisen und in einem Ausmaß durch Machtmissbrauch und Korruption gekennzeichnet sind, was sie als vollwertige Demokratien disqualifiziert. Das gilt selbst für eine so lang etablierte Demokratie wie Indien, die im jüngsten Demokratieranking des Economist gar als „verfehlte Demokratie“ charakterisiert wird.

In der Tat, konzentriert man den Blick auf Demokratien, die wirklich effektiv funktionieren, scheint die Demokratie rar zu sein. Diese Einsicht hat den Demokratie-Optimismus der frühen 1990er Jahre deutlich gedämpft und wieder einer Sichtweise Geltung verschafft, die Demokratie als nicht so ohne weiteres übertragbare – weil gesellschaftlich sehr voraussetzungsvolle – Errungenschaft betrachtet. Die jüngsten Entwicklungen in Afghanistan und im Irak haben ihr übriges getan, um dieser Sichtweise weiteren Nachdruck zu verleihen. Aus diesen Gründen ist die Forschung in zweierlei Hinsicht sensibilisiert worden. Erstens schaut man genauer auf die Qualität demokratischer Institutionen, indem man Indikatoren wie etwa Korruption heranzieht, um zu einer besser abgewogenen Beurteilung vorhandener Demokratien zu gelangen. Zum zweiten beschäftigt man sich wieder intensiver mit den materiellen und kulturellen Existenzgrundlagen der Demokratie. Mit diesem Beitrag möchte ich insbesondere auf den zweiten Aspekt ein wenig Licht werfen. Dabei stütze ich mich weitgehend auf Erkenntnisse aus den World Values Surveys – einer Untersuchung sozialen, kulturellen und institutionellen Wandels in über achtzig Ländern weltweit.<sup>1</sup>

## 2. DEMOKRATIE ALS LEBENSWEISE

In der Tradition Joseph A. Schumpeters sehen viele Experten in der Demokratie nicht mehr als ein schlichtes institutionelles Regelwerk zur Legitimierung von Herrschaft, wobei das Bestellen und Abbestellen von Amtsträgern in Wettbewerbswahlen als der zentrale Mechanismus gilt. Diese Sichtweise ist stark rationalistisch geprägt, denn zur Etablierung von Demokratie bedarf es ihr zufolge lediglich der Einsicht, dass Wettbewerbswahlen das Handeln der Regierenden auf den Mehrheitswillen ausrichten und dadurch das Eigeninteresse der Regierenden an das Gemeinwohl binden. Demokratie ist demnach lediglich die unter Gemeinwohlgesichtspunkten rationale Methode des Machterwerbs.

Kontrastierend dazu kann man Demokratie nicht nur als eine Methode des Machterwerbs unter konkurrierenden Eliten, sondern darüber hinausgehend als eine „Lebensweise“ verstehen, die durch ein bestimmtes Menschenbild inspiriert ist. Demokratie entspringt demnach nicht nur der rationalen Einsicht, sondern ist ein normatives Konzept, das in tief sitzenden Grundüberzeugungen wurzelt und deshalb nur vor dem Hintergrund eines bestimmten Menschenbildes Wurzeln schlagen kann.

Es ist meine These, dass die Schwierigkeiten, die viele Länder nach wie vor mit der Demokratie haben, besser begreiflich werden, wenn wir die Demokratie in der Tat als Lebensweise und nicht nur als institutionelles Regelwerk begreifen. Demokratie als Lebensweise zu begreifen, heißt, nach dem Menschenbild zu fragen, das demokratische Ideale im Wertesystem der Menschen verankert und damit Demokratie als Regelwerk für die Menschen erst verständlich, akzeptabel und praktikabel macht.

Hieran knüpft meine zweite These an: Die Idee, die die Demokratie vom innersten Kern her inspiriert, ist es, die Menschen in den Stand zu versetzen, sich selbst zu regieren. Der mündige, zur Selbstbestimmung und zum eigenen Urteil fähige Mensch ist das Leitbild der Demokratie. Gewährleistet werden soll Selbstbestimmung durch Rechte – Rechte, die die Menschen in den Status von Bürgern erheben und die alle staatliche Autorität auf die Respektierung des Bürgerstatus verpflichten. Diese Rechte

**Demokratie ist nicht nur Methode des Machterwerbs unter konkurrierenden Eliten, sondern eine „Lebensweise“, die durch ein bestimmtes Menschenbild inspiriert ist.**

**Die Idee, die die Demokratie vom innersten Kern her inspiriert, ist es, die Menschen in den Stand zu versetzen, sich selbst zu regieren.**



umschließen einerseits persönliche Autonomierechte, die „negative“ Freiheit vor Eingriffen in den eigenen Handlungsradius gewähren. Zum anderen beinhalten diese Rechte auch politische Mitwirkungsrechte, die „positive“ Freiheit zur Beeinflussung des öffentlichen Geschehens eröffnen (Berlin 1969).

Die persönlichen Autonomierechte sind ein Mittel der Herrschaftsbegrenzung. Sie sichern Selbstbestimmung durch Etablierung eines Schutzraums privater Autonomie, in welchem die Menschen ihr Leben frei von staatlichen Vorschriften selbst regeln können – soweit das nicht die gleiche Freiheit der Mitmenschen einschränkt. Zu den persönlichen Autonomierechten zählen zum Beispiel die Vertrags- und Niederlassungsfreiheit, die Freiheit der Berufswahl, die Religionsfreiheit, das Besitzrecht, das Recht auf körperliche Unversehrtheit oder das Klagerecht gegen staatliche Verwaltungsakte.

Herrschaftsbegrenzung alleine reicht aber nicht aus, um Selbstbestimmung zu gewährleisten, wenn staatliches Handeln dort, wo es erlaubt ist, das Leben der Menschen starken Einflüssen unterwirft. Deshalb bedarf es neben der Herrschaftsbegrenzung auch der Herrschaftskontrolle, um staatliches Handeln kanalisieren zu können. Herrschaftskontrolle wird durch politische Mitwirkungsrechte gewährleistet. Dazu zählen besonders prominent das Stimmrecht in freien Wahlen und Abstimmungen, das politische Versammlungs- und Vereinigungsrecht sowie das Recht auf freie Meinungsäußerung im öffentlichen Raum.

Die Idee der Demokratie verdichtet sich in persönlichen Autonomierechten und politischen Mitwirkungsrechten. Die gemeinsame Klammer beider Bürgerrechte ist das Ideal des selbstbestimmten und in dieser Selbstbestimmung gleichberechtigten Menschen. Damit bleibt die Demokratie dem Menschenbild der Aufklärung verbunden.

### 3. DEMOKRATISCHE BÜRGERRECHTE

Der Gedanke menschlicher Selbstbestimmung manifestiert sich in einem Katalog persönlicher Autonomie- und politischer Mitwirkungsrechte, die den Status des demokratischen Bürgers

begründen. Die demokratischen Bürgerrechte bilden den institutionellen Kern der Demokratie. Andere institutionelle Merkmale, wie Gewaltenteilung, Verbändepluralismus und Mehrparteiensystem, sind nur Derivate der Bürgerrechte. Denn diese Merkmale werden automatisch Realität, wenn der Katalog demokratischer Bürgerrechte in vollem Umfang verwirklicht wird.

Es sind die Bürgerrechte, die Demokratie im Alltagsleben der Menschen erfahrbar und praktizierbar machen. Auch sind es die Bürgerrechte, die den Gedanken der Demokratie seit jeher für breite Bevölkerungsschichten attraktiv machen. In der Vergangenheit und noch heute sind so gut wie alle Volksbewegungen, die sich Demokratie als Ziel auf ihre Fahnen geschrieben haben, im Grunde als Bürgerrechtsbewegungen aufgetreten.

Macht sich Demokratie an Bürgerrechten fest, dann ist gelebte Demokratie mit praktizierten Rechten identisch. Nun werden solche Rechte von den Menschen aber nur dann praktiziert, wenn die Normen, die durch diese Rechte gesetzt werden, mit den Werten der Menschen übereinstimmen. Es widerspräche ja der Idee von Rechten als freiwillig nutzbarer Handlungsmöglichkeiten, wenn man die Menschen zwingen würde, sie auch tatsächlich zu nutzen. Aus diesem Grund kann man davon ausgehen, dass Rechte, die von den Menschen nicht geschätzt werden, weil sie nicht ihrem Wertesystem entsprechen, ungenutzt bleiben – auch wenn es keinerlei praktische Hindernisse an der Ausübung dieser Rechte gibt.

Wie gesagt, demokratische Bürgerrechte normieren das Leitbild eines entscheidungsfreien und in seiner Entscheidungsfreiheit gleichberechtigten Menschen. In Kontexten, in denen dieses Menschenbild nicht verankert ist, muss man annehmen, dass Bürgerrechte von den meisten Menschen weder praktiziert noch respektiert werden. In solchen Fällen bleibt Demokratie, sofern sie nicht ganz verschwindet, ein Oberflächenphänomen, das möglicherweise die Mechanik des politischen Betriebs, nicht aber die Alltagspraxis der Menschen prägt (um derentwillen Demokratie ja eigentlich besteht).

*In Kontexten, in denen dieses Menschenbild nicht verankert ist, muss man annehmen, dass Bürgerrechte von den meisten Menschen weder praktiziert noch respektiert werden.*

#### 4. EMANZIPATORISCHE WERTE UND DEMOKRATIE

Was die kulturellen Grundlagen der Demokratie angeht, gibt es zwei verbreitete Irrtümer. Zum ersten ist der Glaube verbreitet, dass die Menschen praktisch überall Freiheit und Demokratie befürworten und nur durch tyrannische Herrscher an der Realisierung dieses Wunsches gehindert werden. Entsprechend muss man nur die Tyrannen davonjagen und der natürliche Wunsch der Menschen nach Demokratie wird obsiegen. So lässt sich vereinfacht die Fehldiagnose der Bush-Administration in Bezug auf Afghanistan und Irak beschreiben. Der Irrtum liegt darin, dass das Bedürfnis der Menschen nach Freiheit und Demokratie eben keine Konstante ist, sondern ganz erheblich von Gesellschaft zu Gesellschaft variiert – aus Gründen, auf die ich noch eingehen werde.

Einem zweiten Irrglauben zufolge kann man das Bedürfnis der Menschen nach Demokratie dadurch ermitteln, dass man sie direkt nach ihren Systempräferenzen befragt, sie also auffordert, sich zur Wünschbarkeit von Demokratie und autoritären Systemalternativen zu äußern. Nach diesem Verfahren stellt man in der Tat große Unterschiede zwischen den Gesellschaften fest, wie die Ergebnisse der World Values Surveys zeigen (Inglehart und Welzel 2005). Während in manchen Ländern, wie Russland, recht gemischte Präferenzen vorherrschen, verteilen sich in einigen anderen Ländern, wie Schweden, die Präferenzen überwältigend zugunsten der Demokratie. Ermutigend ist dabei, dass die Präferenzen in kaum einem Land nicht wenigstens leicht zu Gunsten der Demokratie verteilt sind. Insofern genießt die Demokratie im Blick über die verschiedenen Länder doch einen beachtlichen Präferenzvorsprung (Klingemann 1999). Das ist für sich genommen bereits ein positives Zeichen, spricht es doch für einen globalen Legitimitätsvorsprung der Demokratie.

Allerdings sollte man diesen Befund auch nicht überbewerten. Denn Demokratie gegenüber Diktatur zu befürworten sagt noch lange nichts über die Gründe, warum man das tut. Aus diesem Grund ist eine explizit gemachte Demokratiepräferenz nicht unbedingt ein Indikator für starke Motive, sich auch aktiv für

demokratische Freiheiten einzusetzen. Entsprechend findet man nur einen schwachen Zusammenhang zwischen dem Anteil der Menschen mit expliziten Demokratiepräferenzen in einem Land und dem tatsächlichen Demokratisierungsgrad dieses Landes: Wissend, wie hoch der Prozentanteil der Menschen eines Landes ist, die Demokratie gegenüber anderen Systemen bevorzugen, kann man nur etwa fünfundzwanzig Prozent der Unterschiede im Demokratisierungsgrad zwischen den Ländern erklären (Welzel 2007).

Warum ist das so? Demokratie ist eine Errungenschaft, die aktiv von den Menschen unterstützt werden muss, wenn sie gedeihen soll. Gegen autoritär gesinnte Eliten muss Demokratie aktiv erstritten und verteidigt werden. Und unter demokratisch gesinnten Eliten müssen die Menschen die Demokratie aktiv praktizieren, um sie mit Leben zu füllen. Zu diesem aktiven Einsatz sind die Menschen aber nicht schon deshalb bereit, weil sie in der Demokratie gewisse Vorteile sehen, die sie veranlassen, die Demokratie gegenüber alternativen Systemen zu bevorzugen. Worauf es ankommt, ist nicht das Vorhandensein einer demokratischen Systempräferenz als solcher. Entscheidend ist vielmehr die Motivation, die eine solche Präferenz speist.

Nur wenn diese Präferenz von emanzipatorischen Werten getragen wird, die vom Leitbild eines selbstbestimmten und gleichberechtigten Menschen inspiriert sind, haben die Menschen einen tiefsitzenden Impuls, sich aktiv für demokratische Freiheiten einzusetzen. Und nur wenn dies der Fall ist, haben demokratische Systempräferenzen einen signifikanten Effekt auf den tatsächlichen Demokratisierungsgrad eines Landes. Das belegen die Befunde der World Values Surveys mit großer Eindeutigkeit.

Mit demokratischen Systempräferenzen alleine kann man jedoch bestenfalls zwanzig bis dreißig Prozent der Unterschiede erklären, die die Länder im Grad ihrer Demokratisierung aufweisen. Gewichtet nach der Stärke emanzipatorischer Werte, erklären demokratische Systempräferenzen aber achtzig Prozent der Unterschiede im Demokratisierungsgrad verschiedener Länder (Welzel und Klingemann 2007).

***Demokratie ist eine Errungenschaft, die aktiv von den Menschen unterstützt werden muss, wenn sie gedeihen soll.***

Emanzipatorische Werte sind keine expliziten Systempräferenzen. Sie umschließen aber tiefsitzende Grundhaltungen zum Leben, den Mitmenschen und zur Rolle von Autorität im Allgemeinen. Obwohl diese Grundorientierungen keinen offen ausgesprochenen Bezug zu politischen Objekten haben, etwa dem präferierten politischen System, so haben sie doch höchst unmittelbare Folgen für politische Systeme. Denn emanzipatorische Werte sind unvereinbar mit der Akzeptanz unbeschränkter und unkontrollierter Autorität über die Menschen und begründen einen inneren Impuls, sich aktiv für demokratische Freiheiten einzusetzen – ob das nun für deren Errichtung, Verteidigung oder Vertiefung ist. Und da wertkonformes Handeln eine stark handlungsleitende Kraft ist, neigen die Menschen selbst dann zu wertkonformem Handeln, wenn sie damit Risiken eingehen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass emanzipatorische Werte ein aktives Engagement für demokratische Freiheiten befördern. Dass emanzipatorische Werte tatsächlich dieses Engagement befördern und dadurch die Chancen der Errichtung, Stabilisierung und Vertiefung von Demokratien positiv beeinflussen, wurde kürzlich in einer Studie über etwa siebzig Länder gezeigt (Welzel 2007).

Emanzipatorische Werte erwachsen aus der Freiheit von Existenzangst, begründen ein gesundes Selbstbewusstsein und in Verbindung damit ein prinzipielles Vertrauen in die Mitmenschen und deren Freiheit. In Kopplung an diese Werte – und nur in Kopplung an diese Werte – erweisen sich demokratische Systempräferenzen als relevant für tatsächliche Demokratie.

## **5. ZUR ÜBERTRAGBARKEIT EMANZIPATORISCHER WERTE**

Angesichts der hier berichteten Erkenntnisse spitzt sich die Frage der Universalisierbarkeit von Demokratie auf die Frage zu, ob emanzipatorische Werte universalisierbar oder eben doch ein spezifisches Kulturprodukt des Westens sind, das man nicht auf andere Länder übertragen kann. Die Beantwortung dieser Frage hat einen eher pessimistischen Teil und einen eher optimistischen Teil.

Zunächst zum pessimistischen Teil: Werte sind nicht einfach in andere kulturelle Kontexte übertragbar, weil Werte an konkrete Lebenserfahrungen gekoppelt sind, ohne die sie sich nicht im Bewusstsein und in der Gefühlswelt der Menschen festsetzen. Man kann Werte ohne die sie stützenden Erfahrungen propagieren und lehren. Doch kann man sie nicht in der Mentalität der Menschen verankern, wenn sie ihnen vor dem Hintergrund ihrer eigenen Erfahrungen völlig lebensfremd erscheinen. Insofern muss man pessimistisch feststellen, dass emanzipatorische Werte nicht gezielt „vermarktbar“ sind – auch nicht durch mediale Beherrschung der globalen Kommunikationsströme.

Allerdings ist es auch nicht so, dass emanzipatorische Werte per definitionem ein genuin westliches Kulturphänomen darstellen, das woanders gar nicht aufkeimen kann. Vielmehr ist es so, dass emanzipatorische Werte das Produkt bestimmter Lebenserfahrungen sind, dass wir diese Erfahrungen recht genau benennen können und dass es sich dabei um Erfahrungen handelt, die im Zuge sozio-ökonomischer Veränderungen auch in nicht-westlichen Ländern gemacht wurden und gemacht werden. Emanzipatorische Werte können also variieren, wenn die Lebenserfahrungen, die diese Werte prägen, ebenfalls variieren.

## **6. DER ERFAHRUNGSHINTERGRUND EMANZIPATORISCHER WERTE**

Welches sind die Erfahrungen, aus denen emanzipatorische Werte erwachsen? Emanzipatorische Werte verbinden zwei Elemente. Sie verbinden eine libertäre Haltung, die Freiheiten für die eigene Person geltend macht, mit einer egalitären Haltung, die die gleichen Freiheiten eben auch für andere Personen einfordert. Insofern verbinden sich Selbstachtung und Fremdstachtung in einer emanzipatorischen Haltung. Welche Erfahrungen speisen diese Haltung?

Ein Blick in die Entstehung fröhdemokratischer Strukturen ist zur Beantwortung dieser Frage hilfreich. Dabei geht es um die Erfahrungen, die die Menschen in Gesellschaften gemacht haben, in denen demokratische Freiheitsrechte wenigstens für relevante Teile der Bevölkerung eingerichtet wurden. Dies ist im vorindus-

triellen Zeitalter bezeichnenderweise nur in Freibauerngesellschaften und in Marktgesellschaften mit Mittelschichtenprägung geschehen (Dahl 1973).

Verglichen mit Feudalgesellschaften und despotischen Agrarzivilisationen waren die Menschen, die in Freibauern- und Marktgesellschaften lebten und dort zu den mittleren Schichten gehörten, durch zwei Erfahrungen geprägt. Zunächst eröffnete das allgemeine Besitzrecht an Land und Vermögen denjenigen, die etwas besaßen, ein größeres Maß an individueller Entscheidungsfreiheit als in Gesellschaften, in denen alle Menschen, die nicht zur dünnen Oberschicht gehörten, vom Besitzerwerb und von Märkten ausgeschlossen waren. Entscheidungsfreiheit in Existenzfragen war damit eine wesentliche Erfahrung. Hinzu kommt, dass diese Erfahrung von Entscheidungsfreiheit in eigenen Angelegenheiten eine weithin geteilte Erfahrung war. Denn Marktzugang und die Möglichkeiten des Besitzerwerbs waren recht breit über die mittleren Schichten gestreut. Von daher bestand eine relative Gleichheit in den Chancen, die eigenen Talente ökonomisch nutzbar zu machen. Diese relative Gleichheit in den Gestaltungschancen richtet das vorhandene Freiheitsethos egalitär aus. Zusätzlich wurde die egalitäre Ausrichtung durch die Signifikanz von Marktstrukturen unterstützt. Denn Marktbeziehungen sind wechselseitige Austausch- und Verhandlungsbeziehungen, die eine stark horizontale Ausrichtung haben, weil die Abwicklung eines kommerziellen Geschäfts, wie auch eines zivilen Projekts, von beiden Seiten gleichermaßen Zustimmung erfordert. Neben ein Bewusstsein individueller Entscheidungsfreiheit tritt so ein Bewusstsein um die Gleichheit in dieser Freiheit.

Der beschriebene Erfahrungshintergrund ist für die Akzeptanz politischer Ordnungsmodelle von unmittelbarer Relevanz, weil er die Haltungen der Menschen zu politischer Autorität prägt. Menschen, die es aus Erfahrung gewohnt sind, sich auf ihr eigenes Urteil zu verlassen und Entscheidungen, die ihre Existenz betreffen, selbst zu fällen, werden unkontrollierte und unumschränkte Autorität, sei sie säkular oder religiös legitimiert, nicht akzeptieren. Und Menschen, die erfahren haben, dass man mit anderen Menschen unabhängig von nationaler und religiöser Herkunft in Austauschbeziehungen zum wechselseitigen Nutzen

treten kann, werden auch nicht die Diskriminierung von Menschen aufgrund von Herkunftsmerkmalen akzeptieren. Diese Erfahrungen sind in ihrer Stoßrichtung anti-autoritär und antidiskriminatorisch, oder pro-libertär und pro-egalitär. Erst der Erfahrungshintergrund von individueller Entscheidungsfreiheit und von Gleichheit in kommerziellen und zivilen Tauschbeziehungen macht die Menschen empfänglich für die Idee demokratischer Freiheitsrechte. Sie erscheint ihnen als natürliche Manifestation ihrer Lebenserfahrung. Ohne diese Erfahrungen kann man den Menschen möglicherweise kognitiv verständlich machen, was demokratische Freiheitsrechte sind. Ob es aber gelingen kann, sie nachhaltig im Wertesystem der Menschen zu verankern, ist mehr als fragwürdig.

## 7. INDIVIDUELLE RESSOURCEN

Wie stark Entscheidungsfreiheit und Gleichheit in den Alltagserfahrungen der Menschen verankert sind, kann man an der Streuung individueller Ressourcen in einer Gesellschaft erkennen. Zu diesen Ressourcen zählen materielle Ressourcen (Vermögen, Einkommen, Güter), intellektuelle Ressourcen (Qualifikation, Wissen, Kenntnisse) und kommunikative Ressourcen (Kontaktmöglichkeiten, Informationszugang, Verfügbarkeit von Kommunikationstechnologie). Da diese Ressourcen immer auch Handlungsressourcen bedeuten, sind Individuen, die über mehr Ressourcen verfügen, in ihren Handlungen freier. Denn ihnen stehen mehr Handlungsoptionen zur Verfügung, zwischen denen sie wählen können. Und in Gesellschaften, in denen diese Ressourcen für viele Menschen verfügbar sind, sind die Menschen in dieser Freiheit relativ gleich. Entsprechend sind emanzipatorische Werte vor allem in den Gesellschaften stark ausgeprägt, in denen individuelle Ressourcen breit gestreut sind (Weizel 2002: 165).

Der entscheidende Zusammenhang ist dabei gerade nicht, dass Menschen emanzipatorischer werden, weil sie mehr individuelle Ressourcen als andere Menschen in ihrer Gesellschaft haben. Vielmehr werden die Menschen emanzipatorischer, weil sie in einer Gesellschaft leben, in der auch die meisten anderen Menschen über viele Ressourcen verfügen. Ein Gefühl existenzieller

***Menschen, die es aus Erfahrung gewohnt sind, sich auf ihr eigenes Urteil zu verlassen und Entscheidungen, die ihre Existenz betreffen, selbst zu fällen, werden unkontrollierte und unumschränkte Autorität, sei sie säkular oder religiös legitimiert, nicht akzeptieren.***

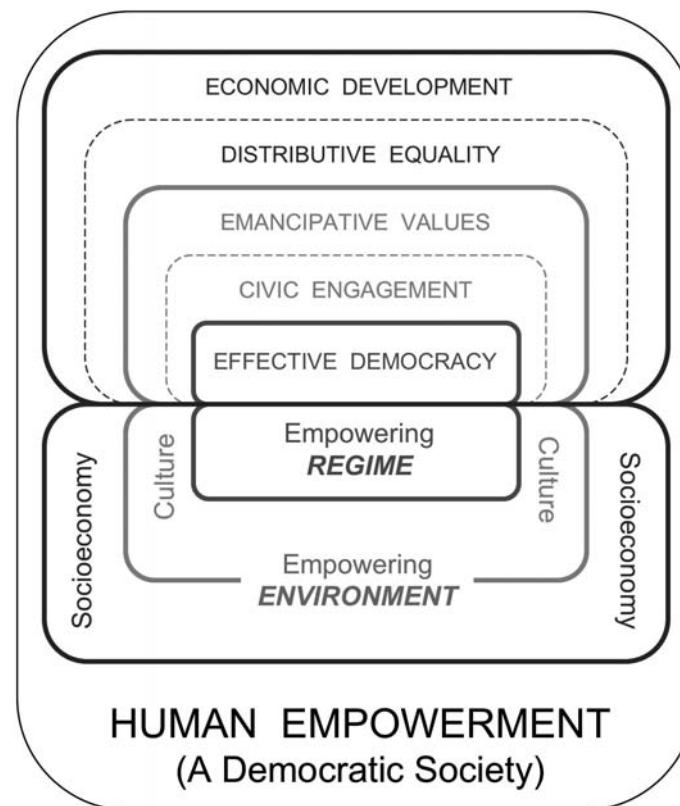
Sicherheit, das emanzipatorische Werte speist, wird nicht durch die Exklusivität des eigenen Ressourcenstatus, sondern im Gegenteil durch seine Allgemeinheit erzeugt. Exklusivität erzeugt eher Festungsmentalitäten als emanzipatorische Werte.

## 8. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Festzuhalten bleibt, dass man demokratische Bürgerrechte zwar in jeder Gesellschaft konstitutionell in Kraft setzen kann. Das heißt aber noch lange nicht, dass diese Bürgerrechte auch effektiv praktiziert werden – auch nicht bei optimaler institutioneller Gestaltung. Das Dilemma ist eben, dass Institutionen zwar sich selbst, nicht aber die ökonomischen und kulturellen Kontextbedingungen in Kraft setzen können, die sie brauchen, um funktionieren zu können. Die Demokratie kann eben nicht, wie schon der frühere Bundesverfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde feststellte, ihre materiellen und immateriellen Lebensgrundlagen aus eigener Kraft herstellen. Es ist deshalb ein hoffnungsloses Unterfangen, Demokratie allein über den Export von Institutionen verankern zu wollen. Damit demokratische Institutionen sich konsolidieren können, bedarf es der Schaffung der materiellen und kulturellen Existenzbedingungen der Demokratie.

In dieser Hinsicht ist Demokratie doppelt kontextgebunden. Demokratische Freiheitsrechte werden nur von Menschen eingefordert und praktiziert, die dazu aufgrund ihrer Werte motiviert sind. Diese Werte sind emanzipatorischer Natur und bilden den kulturellen Kontext der Demokratie. Damit demokratische Freiheitsrechte von den Menschen eingefordert und praktiziert werden, müssen diese Menschen aber nicht nur aufgrund ihrer Werte dazu motiviert sein. Sie müssen dazu auch aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen dazu befähigt sein. Die Streuung dieser Ressourcen konstituiert den sozioökonomischen Kontext der Demokratie.

Abbildung 1: Demokratie in einem demokratischen Kontext



Wie Abbildung 1 verdeutlicht, besteht eine demokratische Gesellschaft im weiteren Sinn (Demokratie als Lebensweise) zunächst aus einem demokratischen System im engeren Sinn (Demokratie als Regelwerk). Um gedeihen zu können, muss das demokratische System aber in einen kulturellen Kontext eingebunden sein, der demokratische Bürgerrechte im Wertehorizont der Menschen verankert. Dieser kulturelle Kontext wiederum kann nur in einem sozio-ökonomischen Kontext entstehen, der durch breit gestreute individuelle Ressourcen die Erfahrungen stützt, aus denen emanzipatorische Werte erwachsen. Erst die Verkopplung eines demokratischen Regelwerks im engeren Sinn mit einem demokratischen Kontext im weiteren Sinn konstituiert eine insgesamt demokratische Gesellschaft.

**Ohne Sicherheit und Wohlstand ist es unwahrscheinlich, dass eine Gesellschaft die Werte verinnerlicht, die demokratische Ideale groß schreiben.** In Anbetracht dieser Erkenntnisse ist der Aufbau demokratischer Gesellschaften zwar keine durch und durch unmögliche, aber doch sehr schwierige – weil voraussetzungsreiche – Aufgabe. Diese Einsicht ist zwar unbequem. Das macht sie aber nicht weniger wahr. Ohne Sicherheit und Wohlstand ist es unwahrscheinlich, dass eine Gesellschaft die Werte verinnerlicht, die demokratische Ideale groß schreiben. Und ohne diese Werte ist es unwahrscheinlich, dass demokratische Bürgerrechte tatsächlich praktiziert und respektiert werden. Demokratie ist letztlich eine emanzipatorische Errungenschaft, die einer entsprechend emanzipatorischen Kultur bedarf, um blühen zu können. Diese Einsichten sind nicht neu. Es lohnt sich aber, sie von Zeit zu Zeit zu wiederholen, da sie immer wieder allzu leicht in Vergessenheit geraten.

1| Der Autor ist Mitglied im Leitungsgremium der World Values Surveys. Details über dieses weltweit größte sozialwissenschaftliche Projekt sind abrufbar über die Internet-Seite: <http://www.worldvaluessurvey.org>.

## LITERATUR

- BERLIN, ISAIAH. 1969. *Four Essays on Liberty*, Oxford: Oxford University Press.
- BOIX, CARLES. 2003. *Democracy and Redistribution*, New York: Cambridge University Press.
- DAHL, ROBERT A. 1973. *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- FUKUYAMA, FRANCIS. 1992. *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press.
- INGLEHART, RONALD und CHRISTIAN WELZEL. 2005. *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*, New York: Cambridge University Press.
- KLINGEMANN, HANS-DIETER. 1999. „Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis“, in: Pippa Norris (ed.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. New York: Oxford University Press, S. 31-56.
- LASSWELL, HAROLD D. 1951. *Democratic Character*, Glencoe: Free Press.
- LIPSET, SEYMOUR M. 1959. „Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy“, in: *American Political Science Review* 53 (März), S. 69-105.
- HUNTINGTON, SAMUEL P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- MOORE, BARRINGTON. 1966. *The Social Origins of Democracy and Dictatorship: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston: Beacon Press.

- O'DONNELL, GUILLERMO und PHILIPPE C. SCHMITTER. 1986. „Tentative Conclusions about Uncertain Democracies“, in: Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter und Laurence Whitehead (eds.). *Transitions from Authoritarian Rule* (vol. 4), Baltimore: Johns Hopkins University Press, S. 1-78.
  
- VANHANEN, TATU. 2003. *Democratization: A Comparative Analysis of 170 Countries*, London: Routledge.
  
- WELZEL, CHRISTIAN. 2002. *Fluchtpunkt Humanentwicklung: Über die Grundlagen der Demokratie und die Ursachen ihrer Ausbreitung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
  
- WELZEL, CHRISTIAN. 2007. „Are Levels of Democracy Influenced by Mass Attitudes?“, in: *International Political Science Review* 28 (4): im Erscheinen.
  
- WELZEL, CHRISTIAN und HANS-DIETER KLINGEMANN. 2007. „Understanding Democratic Congruency: A Demand-Supply Perspective“ (Aufsatzmanuskript unter Begutachtung).

## ANMERKUNGEN ZUM STAND DER DEMOKRATISIERUNG IN AFRIKA

Siegmar Schmidt

### THESE 1:

Demokratische Werte in afrikanischen Staaten sind vorhanden.

Entgegen dem weit verbreiteten Eindruck in der Öffentlichkeit sind demokratische Werte und Einstellungen in Afrika fest verankert. Einer „Übertragung“ von Werten bedarf es daher nicht, wohl aber einer Unterstützung beim Aufbau demokratischer Institutionen und der Absicherung fragiler Konsolidierungsprozesse (s.u.). Die empirische Umfrageforschung, insbesondere die (erst) seit Ende der 1990er Jahre durchgeführten systematischen repräsentativen Meinungsumfragen in vergleichenden Ländersamples (zwischen fünf und fünfzehn untersuchte Länder, [www.afrobarometer.org](http://www.afrobarometer.org)) liefern in der Tendenz folgende Ergebnisse:

- Afrikaner sind sich des Konzeptes Demokratie durchaus bewusst. Der Begriff Demokratie wird dabei stark mit Freiheit(rechten) assoziiert.
  
- Diverse autoritäre Alternativen zur Demokratie werden von ganz überwiegenden Mehrheiten (zumeist von 70-90 Prozent der Befragten) abgelehnt. Hier zeigen sich jedoch vor dem Hintergrund historischer Erfahrungen bzw. „Nicht-Erfahrungen“ starke landesspezifische Unterschiede: Einparteienherrschaft



wird in Südafrika nur von 56 Prozent, in Uganda von 53 Prozent abgelehnt, hingegen in Sambia von 80 Prozent und Nigeria von 88 Prozent.<sup>1</sup> Die Zufriedenheit mit Demokratie variiert ebenfalls stark. Tendenziell ist sie aber hoch. Die Ausnahme ist Südafrika. Hier geben nur 52 Prozent der Befragten an, mit der Demokratie zufrieden zu sein (s. Bratton, Mattes, Gyimah-Boadi 2005: 82).

- Auffällig ist, dass in keinem von zwölf untersuchten Ländern eine Mehrheit der Bevölkerung meint, ihr Land sei eine vollständige Demokratie. Selbst in Botswana liegt die Quote nur bei 46 Prozent. Wie auch in OECD-Ländern ist die Zustimmung zur Demokratie als Prinzip weitaus höher als zur konkreten Umsetzung im jeweiligen Land. Noch geringer sind die Zustimmungswerte zur Leistungsfähigkeit (performance) von Regierungen und des politischen Systems generell.

Politische Parteien besitzen generell kein hohes Ansehen. Bei der Frage nach dem Vertrauen in politische Institutionen landen Parteien (und häufig auch Politiker) zumeist auf den hinteren Rängen, oftmals auf dem vorletzten Platz. Nur die Polizei schneidet in vielen Ländern im Hinblick auf Vertrauen noch schlechter ab. Mehr Vertrauen (bei insgesamt tendenziell niedrigen Werten) wird nicht-staatlichen Institutionen, wie Unternehmen, Banken und Kirchen entgegen gebracht. Sehr unterschiedlich ist der Grad der Identifikation mit politischen Parteien. Auf die Frage „Do you feel close to any political party?“ antworteten 81 Prozent in Malawi mit „Ja“ (Tansania: 79 Prozent, Botswana 74 Prozent), aber nur 44 Prozent in Südafrika, 36 Prozent in Sambia und – keine große Überraschung angesichts der massiven Behinderungen von Parteien bis zum Jahr 2005 – 29 Prozent in Uganda.

**THESE 2:**

Der Stand der demokratischen Konsolidierung in Subsahara-Afrika ist sehr unterschiedlich. Im Vergleich zu der Zeit vor 1990 hat sich die Zahl der Demokratien bzw. der zumindest teilweise demokratischen Staaten stark erhöht. Gleichzeitig haben in einer ganzen Reihe von Staaten Prozesse der Erosion des staatlichen Gewaltmonopols bzw. des Verlustes an Steuerungsfähigkeit von Politik und Wirtschaft durch Regierungen eingesetzt. Zugespitzt

formuliert mündeten zahlreiche der Anfang der 1990er Jahre hoffnungsvoll begonnenen Demokratisierungsprozesse in der Entstehung hybrider Systeme, die in einer Grauzone zwischen liberaler Demokratie und Autokratie angesiedelt sind.

Die folgende Tabelle, eine Momentaufnahme aus dem Jahr 2006, zeigt erstens die Heterogenität der Entwicklungen, zweitens die Zunahme an demokratischen Staaten und drittens den „Siegeszug“ der „defekten Demokratie“<sup>2</sup>. Kein Land kann gegenwärtig als konsolidiert gelten, dafür sind die Zeiträume zu kurz. Die hohe Dynamik politischen und gesellschaftlichen Wandels kann zu unerwarteten und sehr raschen Veränderungen führen, die die Einordnungen schnell in Frage stellen können (Beispiel Elfenbeinküste, die lange als stabil und erfolgreich galt). Einschätzungen und typologische Zuordnungen sind damit immer nur Momentaufnahmen.

**Tabelle 1**  
**Stand der Konsolidierung in ausgewählten Ländern**  
**Subsahara-Afrika**

Demokratie > 8	Demokratie mit leichten Defekten >7	Demokratie mit Defekten 5-7	Autokratie/ Fassaden-demokratien <4,4	Übergangs-regime/Post-Konfliktstaaten/Zerfallene Staaten <3,7
Mauritius Südafrika Botswana	Namibia Ghana Senegal* Benin Mali Tansania	Mosambik Madagaskar Kenia Niger Malawi Sambia Sierra Leone Uganda Burkina Faso Nigeria Uganda	Guinea Äthiopien Ruanda* Kamerun Zimbabwe Togo Tschad* Eritrea DR Kongo*	Burundi* Angola Zentral-afrikanische Republik* Liberia Côte d'Ivoire*  Somalia

*Politische Transformation nach Bertelsmann-Transformation-Index 2006, Quelle: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). 2006, beiliegende CD-Rom. Skala: 1 (gering) - 10 (sehr hoch)*  
\* Durch regionale Rebellentätigkeit eingeschränktes Gewaltmonopol des Zentralstaates.



**THESE 3:**

Ungünstige Rahmenbedingungen wie ein allgemein niedriges Entwicklungsniveau, Neopatrimonialismus und schwache politische Institutionen können (neben anderen Faktoren) als wesentliche Ursachen für die Konsolidierungsschwäche identifiziert werden.

Für die Probleme der demokratischen Konsolidierung und die Entstehung von hybriden Systemen in Afrika lässt sich eine Vielzahl von Gründen benennen. Drei sollen an dieser Stelle hervorgehoben werden:

Ungünstige Rahmenbedingungen: niedriges Entwicklungsniveau  
 Kennzeichnend für zahlreiche Länder Afrikas sind niedrige Werte des UN-Human Development Index (HDI): So weisen beispielsweise Länder West- und Zentralafrikas sehr niedrige HDI-Werte auf: Das Spektrum reicht von Ghana (Rang 131) bis zu Sierra Leone (Rang 177). Mit Ausnahme von Mauritius, RSA, Botswana sind auch im südlichen und östlichen Afrika die Werte sehr niedrig. Ganz am Ende finden sich Somalia, Äthiopien (ein Schwerpunktland der deutschen EZ), Mosambik und Sambia. Trotz Verbesserungen ist das Bildungsniveau im interkontinentalen Vergleich gering und damit sinken die Konsolidierungschancen, da Demokratie stark positiv mit Bildungsstand korreliert. Als weiterer ungünstiger Faktor für Demokratie gilt ein hohes Maß an Ungleichheit: je höher der Gini-Index (Maß an Einkommensungleichheit), desto problematischer ist es, politische Stabilität zu erreichen. Akute Probleme entstehen, wenn die große Zahl der Ärmere Gefahr läuft, weiter abzustiegen (Mattes 2003: 3). Ein hohes Maß an Ungleichheit herrscht besonders im südlichen Afrika, wo Länder wie Südafrika und Namibia die weltweit höchsten Gini-Werte aufweisen: Südliches Afrika: Namibia 0,6; RSA 0,59; Zimbabwe 0,57; Lesotho 0,56; Mosambik 0,4; Sambia 0,5.

Aus modernisierungstheoretischer Perspektive, die die Entstehung von Demokratie (analog zur europäischen Erfahrung) mit zunehmenden Wohlstand, der Ausdifferenzierung von sozialen Schichten (Stichwort: Mittelklasse) und der Entstehung poli-

tischer und sozialer Bewegungen (Gewerkschaften etc.) erklärt, hat die Demokratie in Subsahara-Afrika keine oder kaum eine Chance. Die realen Entwicklungen widersprechen aber der letztlich monokausalen Annahme der Modernisierungstheorien. Aber: die Überlebenschancen von Demokratien korrelieren mit der Höhe des Pro-Kopf-Einkommen. Adam Przeworski und sein Team sprechen von einer „magischen Grenze“ von ca. 6.000\$ (Przeworski/Limongi 1997; BIP/Kopf zu Kaufkraftparitäten). Jenseits dieser „Grenze“ sei die Gefahr eines Untergangs einer Demokratie äußerst gering.

Aus modernisierungstheoretischer Sicht werden die Konsolidierungsaussichten daher insgesamt als schlecht bewertet. Eine problemadäquate Strategie würde sich aus dieser Perspektive auf Wirtschaftsreformen zur Ankurbelung des Wachstums konzentrieren. Hierbei wird übersehen, dass marktwirtschaftliche Reformprogramme (u.a. Strukturanpassungsprogramme) nur sehr geringen Erfolg in den meisten Ländern Afrikas seit den 1980er Jahren hatten, auch da sie politisch-ökonomische Wechselwirkungen und Zusammenhänge ignorierten und z.T. auf massiven politischen Widerstand von Eliten und Bevölkerungen trafen (Betz 1995).

### Neopatrimonialismus

Das Konzept des Neopatrimonialismus ist erst in den letzten Jahren verstärkt von der deutschen Afrikaforschung rezipiert worden. Von der französischen Afrikaforschung (u.a. J.F. Bayart) wurde das Konzept Neopatrimonialismus seit den 1980er Jahren verstärkt in die Diskussion eingebracht und jüngst von Chabal/Daloz (1999) aufgegriffen. Der vom Ursprung her kulturalistische Ansatz fußt auf dem Begriff des Patrimonialismus. Als patrimonial bezeichnet man demzufolge eine politische Ordnung, die auf persönlichen Bindungen beruht – alle Herrschaftsbeziehungen, politische wie administrative, sind persönliche Abhängigkeitsbeziehungen. Reiche oder mächtige Patrone erkaufen die Gefolgschaft ihrer Klienten mit Schutz oder materiellen Gunstleistungen. Es gibt keine Unterscheidung zwischen Privatem und Öffentlichem. Im Neopatrimonialismus werden patrimoniale Elemente mit rational-bürokratischen Elementen vermischt.

**Aus modernisierungstheoretischer Perspektive hat die Demokratie in Subsahara-Afrika kaum eine Chance.**

**Mächtige Patrone erkaufen die Gefolgschaft ihrer Klienten mit materiellen Gunstleistungen.**

**Der Staat  
erscheint als  
„Beute“ mach-  
hungriger Eliten**

Diese – letztlich aus der Schwäche von prä- und post-kolonialen Strukturen entstandenen – neopatrimonialen Staaten stellen keine bloßen legal-rationalen Fassaden dar; die Entscheidungen werden nur nicht kontinuierlich nach rational-bürokratischen Prinzipien, sondern auch nach persönlichen Beziehungen getroffen. Kennzeichen neopatrimonialer Systeme sind Klientelismus, Personalismus, Patronage und eine Zentralisierung von Ämtern und Funktionen in der Staatsspitze. Der Staat erscheint als „Beute“ machhungriger Eliten. In vielen Verfassungen verankerte starke Präsidialsysteme begünstigen bzw. ermöglichen die Entstehungen neopatrimonialer Handlungslogiken. Die ökonomische Basis neopatrimonialer Herrschaft können Rohstoffrenten und/oder Entwicklungshilferenten sein, die von „Staatsklassen“ (H. Elsenhans) sowohl zur persönlichen Bereicherung als auch zur Aufrechterhaltung von umfassenden Klientelsystemen verwendet werden. Die Herrschaftsstrategie besteht in solchen Systemen (Paradebeispiel Zaire unter Mobutu) aus einer dosierten Mischung von Repression<sup>4</sup>, Kooptation oppositioneller Eliten und Opportunismus. Institutionell bedeutet dies, dass parallel zu den formalen, verfassungsmäßigen Strukturen, Substrukturen aus informellen Institutionen (Lauth und Liebert 1999), in denen wesentliche Entscheidungen fallen, existieren. Die Informalisierung der Politik, die z.T. endemische Korruption, die letztlich auch zu einer gesellschaftliche Institution werden kann, entwertet demokratische Verfahren und delegitimiert demokratische Systeme. Eine Verwirklichung demokratischer Spielregeln und die Schaffung funktionsfähiger demokratischer Institutionen würde die Existenz neopatrimonialer Systeme bedrohen und wird daher von den Eliten dieser Systeme sabotiert oder blockiert (Tetzlaff und Schubert 1998). Im Ergebnis, so spitzt Gero Erdmann die Auswirkungen des Neopatrimonialismus<sup>5</sup> auf die Demokratisierung zu, erklärt der neopatrimoniale Charakter die Entstehung der zahlreichen Hybridsysteme als primäres Ergebnis afrikanischer Demokratiebemühungen (Erdmann 2002).

**Schwache politische Institutionen**

In der überwiegenden Mehrzahl der Länder sind politische Institutionen mit Ausnahme der exekutiven Institutionen in der Regel schwach hinsichtlich finanzieller, logistischer und personeller

Ressourcenausstattung, politischer Kompetenzen und Mitwirkungsmöglichkeiten. Dies gilt beispielsweise für die Parlamente, die infolge des Präsidentialismus bzw. Semi-Präsidentialismus, geringer Ausstattung, geringer Parteibindung von Abgeordneten mit der Folge häufigen floor-crossings kaum wirklich ihre Funktionen in einer repräsentativen Demokratie wahrnehmen können.

Besonders schwach im Vergleich zu anderen Kontinenten ist auch die intermediäre Ebene aus Interessengruppen, Zivilgesellschaft und Parteien entwickelt.<sup>6</sup> Dies gilt im ganz besonderen Maße für politische Parteien und die Parteiensysteme insgesamt. Die Schwäche politischer Parteien in Afrika (und nicht nur dort) lässt sich an folgenden jeweils miteinander verwobenen Charakteristika festmachen (Schmidt 1997; Olukoshi 1998; Emminghaus 2003):

- Parteien sind häufig mehr oder minder reine Wahlmaschinen für politische „Bosse“ (Unternehmer oder andere vermögende Individuen). Auch daher sind sie mangelhaft in der Bevölkerung verankert.
- Schwache oder keine Bindung an soziale Gruppen, gegenseitiges Misstrauen zwischen Parteien, Interessengruppen und Zivilgesellschaft.
- Mangelnde innere Demokratie, demokratische Verfahren werden nicht eingehalten, wie z.B. Parteitage und -kongresse werden trotz Satzung nicht abgehalten. Eine weitgehend undemokratische politische Kultur spiegelt sich auch in den Parteien wider.
- Es existiert keine oder nur eine rudimentäre staatliche Finanzierung, womit Parteien abhängig von einem Patron sind, zieht sich der Patron zurück, „stirbt“ häufig die Partei.
- Ideologische Profillosigkeit, Programme sind häufig austauschbar, Parteien bieten keine inhaltlichen, sondern vor allem personelle Alternativen. (Afrikaner reagieren darauf häufig mit Pragmatismus: so besitzen viele Mitgliedskarten (die sehr frei verteilt werden, oft ohne Beitragverpflichtung) mehrerer Parteien gleichzeitig, um bei einem Regierungswechsel immer auf der „richtigen“, d.h. der erfolgreichen Seite zu stehen.)

- Starke Faktionierung, Regionalisierung und Ethnisierung von Parteien, deren Klientel und Wählerbasis dadurch beschränkt bleibt.
- Floor crossing ist sehr häufig und führt zu Ansehensverlusten des Parlaments, der Parteien, der Demokratie insgesamt.
- Organisationsstrukturen sind nur schwach entwickelt, häufig Konzentration auf die Hauptstädte oder spezifische Hochburgen, kaum flächendeckende Vertretung.
- Mitgliederzahlen sind unklar, Mitgliedsstatus nicht eindeutig definiert.

**Die Schwäche vieler Parteien ist ein generelles Konsolidierungshindernis, da funktionsfähige Parteien ein Schlüsselement pluralistischer Demokratie darstellen.**

Diese in der Literatur ausführlich immer wieder bestätigte Diagnose der Schwächen ist in erster Linie für die Oppositionsparteien zutreffend. Aufgrund der Zugriffsmöglichkeiten von Regierungsparteien auf staatlichen Ressourcen (Medien, Ämterpatronage, Wahlkampffressourcen etc.) sind Oppositionsparteien gerade in Wahlkämpfen oftmals benachteiligt. Ein „level playing field“ existiert in vielen Staaten (Uganda, Mosambik, Tansania etc.) nicht. Die Schwäche der bzw. vieler Parteien ist ein generelles Konsolidierungshindernis, da funktionsfähige Parteien und (im Hinblick auf Regierungsbildung) effiziente und repräsentative Parteien ein Schlüsselement pluralistischer, liberaler Demokratie darstellen. Ohne politische Parteien ist eine funktionsfähige Demokratie kaum vorstellbar.

Zwar lassen sich die oben genannten Schwächen afrikanischer Parteien durchaus nachweisen, doch demonstriert eine neuere empirische Untersuchung des German Institute of Global and Area Studies (GIGA, früherer Übersee-Instituts-Verbund), dass erhebliche Unterschiede zwischen dem Institutionalierungsgrad von politischen Parteien in einzelnen Ländern bestehen.<sup>7</sup> Um den Institutionalierungsgrad zu bestimmen, wurde vom GIGA ein eigener Index anhand der vier Kriterien Kohärenz, Autonomie, gesellschaftliche Verwurzelung und Organisationsniveau entwickelt. Während beispielsweise sambische und malawische Parteien schwach institutionalisiert sind, verfügen die Parteien in Tansania, Ghana und Botswana durchaus über institutionelle

Stärken wie Kohärenz und Autonomie. Auch wenn die Fallzahl der untersuchten fünf Parteiensysteme noch relativ klein ist und es weiterer methodischer Ausdifferenzierung bedarf, so stellen diese empirischen Ergebnisse ein Fundament für die wissenschaftliche und politische Diskussion dar. Die Ergebnisse erlauben auch Rückschlüsse für die Praxis der Parteienförderung. So können Schwachstellen und damit Ansatzpunkte für eine optimale Strategie identifiziert werden und eventuell Erfahrungen aus einigen Ländern für andere Länder nutzbar gemacht werden. In den Ländern, in denen der Institutionalierungsgrad schwach ist, die Parteien extrem starke Defizite aufweisen, kann auch darüber nachgedacht werden, Parteienförderung (bzw. die Förderung von Vorfeldorganisationen oder die Parteienberatung) zurückzufahren oder ganz einzustellen und demgegenüber zivilgesellschaftliche Organisationen zu fördern oder lediglich allgemeine Organisationen der politischen Bildung zu unterstützen.

#### **THESE 4:**

Die Pandemie Aids droht die Konsolidierung zu verlangsamen oder im Extremfall in langfristiger Perspektive zu blockieren: Zum einen aufgrund negativer ökonomischer Effekte mit der Folge geringerer oder sinkender Wachstumsraten. Zu erwarten ist auch eine Zunahme sozialer Konflikte mit stärkerer Polarisierung. Zum anderen werden ohnehin schwache demokratische Institutionen wie die Zivilgesellschaft, Parlamente sowie Parteien durch AIDS geschwächt.

Die Diskussion über die Auswirkungen der gerade im südlichen Afrika extrem hohen Prävalenz- bzw. Infektionsraten<sup>8</sup> konzentrierte sich bislang vor allem auf die sozialen Auswirkungen auf die Familien und die Gesellschaftsstruktur sowie auf ökonomische Folgen wie stark steigende Gesundheitsbudgets. Zu den bekannten ökonomischen Auswirkungen gehören:

- Verarmung von Infizierten bzw. deren Familien
- höhere Kosten für Gesundheitswesen
- Steuerausfälle
- Kostensteigerungen für Unternehmen
- Überforderung des Gesundheitswesens
- abnehmende Sparneigung („Zukunftsplanungen“ sinnlos).

Der kumulative Effekt schlägt sich demzufolge in sinkenden Wachstumsraten nieder. Zu den sozialen Auswirkungen, die Rückwirkungen auf die Wirtschaft haben, zählen:

- sinkende Lebenserwartung
- Lehrermangel in den Schulen (Südafrika, Namibia)<sup>9</sup>
- Zunahme der sozialen Ungleichheit
- abnehmende soziale Kohäsion
- Zunahme an Aids-Waisen
- Zunahme unsozialen Verhalten und Gewaltkriminalität?

Es ist offensichtlich, dass die ökonomischen und sozialen Auswirkungen auch zur Destabilisierung des politischen Systems beitragen können, da die ohnehin schwachen Ökonomien zusätzlich belastet werden und die Verteilungskämpfe um ohnehin knappe Ressourcen zwischen Infizierten und deren Angehörigen und der nicht-infizierten Mehrheit zunehmen könnten.<sup>10</sup>

**Bei extrem hohen Infektionsraten können demokratische Prozesse negativ beeinträchtigt werden.**

In den letzten Jahren sind – u.a. mit Unterstützung der KAS – Studien erschienen, die erstmals die direkten Auswirkungen auf den politischen Prozess und das politische System betrachten (Chirambo 2006, Mattes 2003).<sup>11</sup> Einige Befunde weisen darauf hin, dass bei extrem hohen Infektionsraten (zwischen 15 und 40 Prozent der erwachsenen Bevölkerung) demokratische Prozesse negativ beeinträchtigt werden können. Dies soll am Beispiel von besonders betroffenen Staaten, die ein Mehrheitswahlsystem mit Einerwahlkreisen besitzen, verdeutlicht werden.

Die Pandemie hat unter den Abgeordneten in zahlreichen Staaten viele Todesfälle verursacht. Schätzungen gehen für Sambia von 59 Abgeordneten aus, die zwischen 1992-2003 an AIDS gestorben sind. In Malawi starben zwischen 1994-2006 ca. vierzig Abgeordnete an den Folgen der Immunschwächekrankheit. In diesen und weiteren Ländern waren daher gemäß der Logik des Mehrheitswahlsystems Nachwahlen erforderlich. Doch dies ist aus folgenden Gründen schwierig. Diese Nachwahlen, zu denen weitere auf regionaler oder lokaler Ebene kommen, verursachen für die betroffenen Administrationen erstens hohe Kosten.<sup>12</sup> Nachwahlen werden in der Regel auch nicht von Gebern finanziert. Problematisch für die betroffenen Wahlkreise ist

zweitens, dass die Interessen der Bürger dieser Wahlkreise auf nationaler Ebene über eine häufig lange Zeit bis zu den Nachwahlen kaum oder nur mangelhaft vertreten werden. In der Folge kann der Mittelzufluss für den Wahlkreis geringer werden, da die Abgeordneten im Mehrheitswahlsystem in hohem Maße Lobbyisten ihres Wahlkreises sind. Drittens sind erfahrene Abgeordnete mit ihren Netzwerken nur schwer zu ersetzen. Die Auswirkungen auf Oppositionskräfte sind schwerwiegender, da sie in Regel über weniger Personalressourcen verfügen. Insgesamt verlieren alle Akteure und Institutionen – Parteien, Parlamente, Zivilgesellschaft sowie Verwaltung – überdurchschnittlich viele qualifizierte Mitarbeiter durch Tod und Krankheit (mit der Folge von hohen Fehlzeiten). Aids spielt zunehmend auch eine Rolle in Wahlkämpfen: Der ugandische Präsident Museveni bezeichnete beispielsweise seinen Herausforderer Besigye in den Medien als HIV-positiv, um dessen Wahlchancen zu verringern. In Südafrika fehlen aufgrund der hohen Mortalitätsraten qualifizierte Wahlbeobachtern/innen, häufig auch Polizisten, Lehrer, Krankenschwestern.

Die Auswirkungen der hier nur beispielhaft angedeuteten Folgen der Pandemie auf demokratische Politik sind bislang kaum abzuschätzen. Bereits ohne Aids steht die Demokratie in Subsahara-Afrika auf wackeligen Füßen, mit Aids werden die Aussichten noch schlechter. Bislang ist noch nicht systematisch über die Bedeutung der Auswirkungen von HIV/Aids auf Programme und Prioritäten der Entwicklungszusammenarbeit und für die Demokratieförderung nachgedacht worden.

## LITERATUR

- BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.). 2006. *Bertelsmann Transformation Index 2006: Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- BETZ, JOACHIM (Hrsg.). 1995: *Politische Restriktionen der Strukturanpassung in Entwicklungsländern*, Hamburg: Deutsches Übersee-Institut.
- BRATTON, MICHAEL, ROBERT MATTES, E. GYIMAH-BOADI (Hrsg.). 2005. *Public opinion, democracy and market reform in Africa*. Cambridge/Mass.: Cambridge University Press.
- CHABAL, P. und J.-P. DALOZ. 1999. *Africa Works. Disorder as a Political Instrument*. Oxford: J. Currey.
- CHIRAMBO, KONDWANI. 2006. *Democratisation in the age of HIV/AIDS*, IDASA-Papier, August 2006.
- EMMINGHAUS, CHRISTOPH. 2003. *Politische Parteien im Demokratisierungsprozess. Struktur und Funktion afrikanischer Parteiensysteme*. Opladen: Leske & Budrich.
- ENGEL, ULF, GERO ERDMANN. 2006. „Neopatrimonialism revisited – beyond a catch-all concept“. *Hamburg: GIGA papers*, Nr. 16, 2006.
- ERDMANN, GERO. 2002. „Neopatrimoniale Herrschaft – oder: Warum es in Afrika so viele Hybridregime gibt“. In: Petra Bendel, Aurel Croissant und Friedbert W. Rüb (Hrsg.). *Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*. Opladen: Leske & Budrich, S. 323-342.
- LAUTH, HANS-JOACHIM und ULRIKE LIEBERT, (Hrsg.). 1999. *Im Schatten demokratischer Legitimität. Informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratievergleich*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- MATTES, ROBERT. 2003. *Healthy democracies? The potential impact of AIDS on democracy in Southern Africa*, ISS-Papier Nr. 71, April 2003
- MERKEL, WOLFGANG u.a. 2003. *Defekte Demokratie*. Bd. 1, Theorie. Opladen: Leske & Budrich.
- OLUKOSHI, ADEBAYO O. (Hrsg.). 1998. *The politics of opposition in contemporary Africa*, Uppsala
- PRZEWORSKI, ADAM und FERANDO LIMONGI. 1997. „Modernization: Theories and facts“. In: *World Politics* (49), Heft 2, S. 155-183.
- SCHMIDT, SIEGMAR. 2004: „Transformation und Entwicklung messen? Zur Relevanz des Bertelsmann-Transformation Index für die Entwicklungspolitik“. In: *Internationale Politik*, (59), Nr. 11-12, November/Dezember 2004, S. 103-114.
- SCHMIDT, SIEGMAR. 2006. „Wie viel Demokratie gibt es in Afrika?“ In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 32-33, (7. August 2006), S. 9-14.
- SCHUBERT, GUNTER und RAINER TETZLAFF (Hrsg.). 1998. *Blockierte Demokratien in der Dritten Welt*. Opladen: Leske & Budrich.

# DEMOKRATIE, POLITISCHE EINSTELLUNGEN UND PARTEIEN IN LATEINAMERIKA

*Nikolaus Werz*

## **1. EINLEITUNG**

In Lateinamerika haben demokratische Verfassungsentwürfe und Wahlordnungen eine lange Geschichte. Zur Überraschung von etlichen Europäern reklamieren manche Kolumbianer, dass ihr Land zu den ältesten Demokratien der Erde zähle. Diese abweichenden Wahrnehmungen lassen sich ansatzweise erklären, wenn man den Unterschied zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit berücksichtigt. Den modernen Institutionen entspricht nicht das Verhalten der Interessengruppen und politischen Akteure. Einzelne vertreten sogar die Ansicht, die aus der Literatur stammende Kategorie des „magischen Realismus“ gelte auch für die lateinamerikanische Politik. Die Ungleichzeitigkeiten werden gefördert durch eine ungleiche soziale Entwicklung sowie die wirtschaftliche Abhängigkeit von Rohstoffexporten.

Die Diskussion um Samuel P. Huntingtons Buch *The Third Wave. Democratization in the late Twentieth Century* scheint eine gewisse Zwangsläufigkeit hin zur Demokratie zu postulieren (Huntington 1991). Die Demokratisierungswelle impliziere einen gewissen Rhythmus, dem sich keiner entziehen könne. Wie bei allen übergreifenden Aussagen steckt der Teufel jedoch im Detail

**Es besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem vermeintlich universalen Wellenschlag hin zu mehr (Wahl-) Demokratie und Beharrungstendenzen.**

(Zimmerling 2003). Bei der Annahme einer weltumspannenden 3. Welle werden erstens universale Trends gegenüber regionalen Besonderheiten favorisiert. Zweitens: Bei der u.a. im Anschluss an das Buch entstandenen Transformationsforschung (im deutschsprachigen Raum sogar Systemwechsel) wird ein allgemeiner Trend zugrunde gelegt, in dem Rückschläge, Regressionen und Phänomene wie der neue Populismus nicht vorgesehen sind. Gewisse Traditionen der Politik – Präsidentialismus, Personalismus, Caudillismus, autoritäre Muster in der politischen Kultur – genannt – kommen zu kurz. Es besteht also ein Spannungsverhältnis zwischen dem vermeintlich universalen Wellenschlag hin zu mehr (Wahl-) Demokratie sowie Beharrungs- oder sogar Regressionstendenzen.

Dieser Widerspruch durchzieht die unabhängige Geschichte des Halbkontinentes. Mit der frühen Unabhängigkeit von Spanien gaben sich die lateinamerikanischen Länder moderne Verfassungen und orientierten sich dabei an westlichen Vorbildern. Diese idealistische Vorstellung sollte sich wiederholen, etwa in der mexikanischen Verfassung von 1917, die eine Vielzahl von Rechten enthält, die bis heute auf ihre Umsetzung warten. Im Denken und Diskurs der regierenden Eliten und von Teilen der Bevölkerung versteht man sich dem Westen zugehörig. Dabei wird von einem Demokratieverständnis ausgegangen, „welches für 30-50 Prozent der lateinamerikanischen Bevölkerung nicht gilt“ (Mols 1985: 44).

## 2. HISTORISCHE GRUNDLAGEN

Aus einer Developing Democracy-Perspektive veröffentlichten nordamerikanische Autoren im Zeichen der von Präsident John F. Kennedy (1961-63) proklamierten „Allianz für den Fortschritt“ Studien über die Demokratie in Lateinamerika (Fitzgibbon 1967). Mit der Re-Demokratisierung der 1980er Jahre kam dann in Südamerika eine Demokratiedebatte auf, seitdem sind im Journal of Democracy viele Sozialwissenschaftler aus der Region vertreten. An der Diskussion beteiligen sich Regionalforscher, komparativ argumentierende Politikwissenschaftler und Länderexperten mit dem Ergebnis, dass sie zutreffend als Labyrinth bezeichnet wurde (Carreras 1998).

Die Demokratie-Optimisten verweisen auf die frühe Unabhängigkeit Anfang des 19. Jahrhunderts, das Bekenntnis zur westlichen Welt und die Erfolge seit den 1980er Jahren. Bei den Pessimisten stehen zwei Argumente im Vordergrund: Die einen gehen von einer antiliberalen und anti-aufklärerischen iberisch-katholischen Tradition aus, deren Nachwirkungen bis in die Gegenwart bemerkbar seien. Die anderen sehen aufgrund von Unterentwicklung und Abhängigkeit kaum Chancen für Demokratie. Dieser Einwand wurde besonders in den 1970er Jahren von dem linken Flügel der Dependencia-Ansätze und den Anhängern der Guerillabewegungen erhoben. Auch gewählte Regierungen galten ihnen als bloße „Fassadendemokratien“. Die Kritik an der repräsentativen Demokratie wurde zunächst entkräftet (Krennerich 2003), hat aber in jüngster Zeit wieder zugenommen.

Historisch zeigt sich eine Entwicklung sowohl zu mehr Wahlde-mokratie als auch einer gewissen gesellschaftlichen Demokratisierung. Während des 20. Jahrhunderts begann die Kluft zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit kleiner zu werden, auch wenn es immer wieder zu autoritären Rückfällen kam, so ab 1964 unter den so genannten „neuen Militärregimen“. Anders als in den traditionellen Diktaturen bildeten nun in einigen Ländern die drei Waffengattungen (Heer, Marine, Luftwaffe) eine Militärjunta und kündigten eine technokratische Herrschaft an.

Einzelne südamerikanische Länder zählten zu den frühen Demokratien (Peeler 1998). Nach der „Parlamentarischen Republik“ (1891-1924) in Chile sowie in der Nachfolge des sozialfortschrittlichen Präsidenten José Battle y Ordóñez (1903-07 und 1911-15) in Uruguay etablierte sich die Demokratie in beiden Staaten zwischen den Weltkriegen. Costa Rica folgte in den 1940er Jahren, in Venezuela und Kolumbien gelang Ende der 1950er Jahre die Festigung der Demokratie zunächst durch Elitenpakte und Proporzregelungen zwischen den großen Parteien. Neben diesen frühen Demokratien standen Gesellschaften, die eher durch politische Instabilität oder Autoritarismus geprägt blieben. Aber auch in den meisten Diktaturen erfolgte ein Bekenntnis zur formalen Demokratie; autoritäre Regime, wie das der Partei der Institutionalisierten Revolution (PRI) in Mexiko, gewährten gewisse Freiräume, u.a. für die Presse.



Die iberische Halbinsel und Südamerika waren übrigens nicht nur Vorreiter bei der jüngsten Welle der Demokratisierung, sondern auch beim Aufkommen des Begriffs autoritäre Regime. Juan Linz hatte ihn schon in den 1960er Jahren nach einer Analyse des Franco-Regimes in Spanien als einen Zwischentypus zwischen den Idealtypen liberale Demokratie und totalitäre Regime eingeführt (wieder abgedruckt in: Linz 2000: 129). In den folgenden zwei Jahrzehnten wurde die politische Entwicklung in Lateinamerika vor allem unter dem Blickwinkel so genannter bürokratisch-autoritärer Regime analysiert (Domínguez 1984).

Seit den 1980er Jahren fand in allen süd- und später in den mittelamerikanischen Staaten ein Wandel von autoritären Regimen hin zu präsidentiellen Demokratien statt. Und dies trotz schlechter sozioökonomischer Rahmenbedingungen, was modernisierungstheoretische Ansätze, die von der Gleichung „Erst Entwicklung - dann Demokratie“ ausgingen, relativierte. Das Scheitern der bürokratisch-autoritären Entwicklungskonzepte der Militärs, ein Aufschwung sozialer Bewegungen und ein Umschwung von der „Revolution zur Demokratie“ (Norbert Lechner) unter einem Teil der Intellektuellen zeichneten diesen Wandel aus (Rüland/Werz 1991: 246-247).

In Südamerika erfolgte die Rückkehr zur Demokratie (deshalb Re-Demokratisierung) teilweise durch paktierte Übergänge, in Mittelamerika sprach man aufgrund der langen autokratischen Herrschaft von einer „Neuerrichtung statt der Wiedererrichtung der Demokratie“ (Suter 1999: 195). Ende der 1990er Jahre hatten bis auf Mexiko, wo 2000 erstmals mit der PAN eine Oppositionspartei die Wahlen gewann, Kuba sowie mit Einschränkungen Haiti alle Länder diesen Wandel zur Demokratie vollzogen.

Da in Lateinamerika bislang selten alte Eliten ausgeschaltet wurden, läuft die Beteiligung unterschiedlicher Sektoren auf eine Verwässerung der ursprünglichen Reformvorhaben hinaus. Wenn allerdings eine wichtige Kraft aus dem politischen Prozess ausgeschlossen bleibt, führt dies in der Regel zu Instabilität, wie die Entwicklung in Argentinien während der 1960er Jahre veranschaulicht, als die Peronisten nicht an den Wahlen teilnehmen durften.

### 3. ZUR ENTWICKLUNG UND ORGANISATION VON WAHLEN

Seit den späten 1980er Jahren hat die Zahl der kompetitiven Wahlen in der Region enorm zugenommen. Davor besaßen sie zuweilen einen tentativen Charakter, da nicht klar war, ob die Militärs die Ergebnisse anerkennen würden. Es lassen sich drei Phasen bei der Demokratisierung des Wahlrechtes festhalten:

1. Von 1910 bis 1930 entfielen parallel zur Ausweitung der Mittelschichten zunächst in Südamerika die Beschränkungen für Männer. Damit stieg der Anteil der wahlberechtigten Bürger in Lateinamerika von ca. 3 Prozent auf ca. 15 Prozent.
2. Eine zweite Phase lässt sich von 1940 bis 1960 datieren. Durch das Frauenwahlrecht und eine Demokratisierung verdreifachte sich die Zahl der Wahlberechtigten.
3. Mit der Re-Demokratisierung der 1980er Jahre ging zunächst eine hohe Beteiligung bei Wahlen einher. In allen Ländern wurde die Wahladministration kontinuierlich verbessert (Krennerich 1999).

Als eine Folge der mexikanischen Revolution von 1910 bestand bis in die 1980er Jahre vielerorts als lateinamerikanische Besonderheit das Prinzip der Nicht-Wiederwahl des Präsidenten (no-reelección). Damit sollte der *continuismo*, d.h. die Verstetigung an der Macht, verhindert werden. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist noch in fünfzehn Ländern die unmittelbare Wiederwahl nicht möglich. Regierungschef und Staatsoberhaupt werden direkt vom Volk gewählt, was die Bedeutung der Parteien und Parlamente schmälert und die Gefahr einer dualen Legitimation mit sich bringt. Mittlerweile zeichnet sich ein gewisser Trend zur Einführung der Wiederwahl ab.



#### 4. DIE DEMOKRATISIERUNG IN DER TRANSITIONS- UND TRANSFORMATIONSFORSCHUNG ODER „GRAU, TEURER FREUND, IST ALLE THEORIE“

Bemerkenswert ist, dass die Re-Demokratisierung in Südamerika deutlich vor 1989 einsetzte. Man kann eher von einem demokratischen Domino-Effekt sprechen, als von einem universalen Trend. Eine empirische Analyse der Zyklen demokratisch gewählter Regierungen zeigt, dass ihre Zahl gegen Ende des 20. Jahrhunderts zunahm und sie in Südamerika wesentlich verbreiteter sind als in Mittelamerika und Mexiko, d.h. den Ländern, die sich im unmittelbaren Einflussbereich der USA befinden (Smith 2004).

Lange Zeit wurde die Regierungswirklichkeit in der Region mit einem Kreislaufmodell beschrieben, d.h. man ging von einem zyklischen Wechsel zwischen Demokratie und Diktatur aus. Dagegen sieht die Transitions- bzw. Transformationsforschung eine Entwicklung von der Liberalisierung autoritärer Regime hin zur Konsolidierung der Demokratie (Linz/Stepan 1996). Die erfolgreichen Transitionen in Lateinamerika (Nohlen 1995) und Osteuropa führten im deutschsprachigen Raum seit 1994 zur „Systemwechselforschung“. Sie hat es sich u.a. zum Ziel gesetzt, die Beschränkung auf Regional- und Länderanalysen zu überwinden, sowie Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Großregionen der Welt herauszuarbeiten (Merkel 1995). Transformation meint hier den politischen Systemwechsel von autokratischer zu demokratischer Herrschaft (Beyme/Nohlen 1995), es wird also ein Übergang von einer Situation zur anderen vorausgesetzt.

Einzelne RegionalexpertInnen erhoben frühzeitig Einwände gegen die „Transitologen“, möglicherweise weil diesen Ansätzen die weitgehend geglückten Übergänge in Südeuropa (Griechenland, Portugal, Spanien) und Südamerika zugrunde liegen (Bunce 1995) und gescheiterte Übergänge nicht berücksichtigt wurden. Vor „Illusionen“ mit Blick auf eine schnelle Konsolidierung nach dem Vorbild des Nordens wurde gewarnt (O´Donnell 1996; Diamond 1997). Thomas Carothers postulierte 2002 das Ende des Transitionsparadigmas, das er durch fünf generalisierende Annahmen gekennzeichnet sah (Carothers 2002):

1. Jedes Land, das eine Diktatur hinter sich lässt, befindet sich in Transition zur Demokratie;
2. Es wird von gewissen Etappen ausgegangen (Liberalisierung, Demokratisierung, Konsolidierung);
3. Wahlen besitzen entscheidende Bedeutung;
4. Geschichte, Ökonomie, ethnische Faktoren und andere strukturelle Merkmale scheinen weniger wichtig zu sein;
5. Das Paradigma geht davon aus, dass auf schon vorhandene Institutionen zurückgegriffen werden kann.

Tatsächlich befinden sich aber von den einhundert Transitionsstaaten nur ca. zwanzig auf einem guten Weg, die meisten dagegen in einer „grauen Zone“. Diese wurden in einem inflationären Sprachgebrauch zu den „Demokratien mit Adjektiven“ gezählt (Collier/Levitsky 1997; Schmidt 2001). Man solle nicht mehr danach fragen, wie verläuft die Transition, sondern was passiert bei der Staatsbildung und in der Politik, z.B. den Parteien (O´Donnell 2002).

In der deutschsprachigen Diskussion wurde von „defekten Demokratien“ gesprochen (Merkel 1999; 2003). Als „defekte Demokratien“ werden politische Systeme bezeichnet, in denen zwar einige demokratische Verfahren und Institutionen, wie z.B. das Wahlsystem, im Großen und Ganzen funktionieren, andere, wie z.B. Meinungs- und Pressefreiheit, die uneingeschränkte Partizipation aller Bevölkerungsgruppen oder effektive Gewaltenteilung, aber nicht. Aus dieser Perspektive geht es nicht mehr um den Gegensatz Diktatur und Demokratie, untersucht wird die Grauzone dazwischen (Bendel/Croissant/Rüb 2002). Der Erkenntnisgewinn bei der Bildung von zahlreichen Zwischenstufen ist jedoch fraglich, zumal wenn praktisch alle politischen Systeme Südamerikas bis auf Uruguay als defekte Demokratien angesehen werden (z.B. Garrido 2003). Dann besteht die Gefahr, dass der Terminus überdehnt wird (Kaillitz 2004: 295-302). Mittlerweile wird der Einwand erhoben, dass die vielen neuen Begrifflichkeiten und Zwischentypen zum „Ende des Transitions-

paradigmas“ und zur Rückkehr der weniger ambitionierten Bezeichnung „politische Entwicklung“ führen könnten (Zinecker 2004).

Die Herrschaftslegitimation von so genannten hybriden Regimen beruht oft auf einer identitären Konzeption der Demokratie. „Sie bevorzugen jedoch in der Regel die plebiszitäre Komponente demokratischer Legitimität, die weniger anspruchsvoll ist als die repräsentative. Sie gehen von einem a priori existierenden Gemeinwohl aus, das Ausdruck des plebiszitär ermittelten Volkswillens ist und einen einstufigen Prozess der Delegation von politischer Macht an einen Machttträger vorsieht, in der Regel an den direkt gewählten Staatspräsidenten“ (Rüb 2002: 107). Dies trifft sowohl bei den meisten alten als auch den neuen Populisten zu.

Ein Blick auf die politische Landkarte Lateinamerikas zeigt gleichzeitig einen Rückgang der militärischen Staatsstreich. Zwischen 1930 und 1980 fanden in 37 Ländern 277 Regierungswechsel statt, davon 104, d.h. 37,5 Prozent durch Militärputsch. Zwischen 1980 und 1990 waren von 37 Regierungswechseln nur sieben Resultat militärischer Intervention (Palmer 2004). Die Ursachen der Instabilität liegen nicht allein bei den Streitkräften, sie müssen im Verhalten der politischen Akteure, dem Funktionalisieren der Institutionen und der Umsetzung wirtschaftlicher Anpassungsprogramme gesucht werden. Zwischen 1985 und 2004 haben vierzehn Regierungschefs die Präsidentschaft vorzeitig aufgeben müssen (Valenzuela 2004). Ausschlaggebend waren ein geringer Rückhalt im Kongress und der Protest der Straße, der von Gruppen jenseits der Parteien sowie von etablierten Gewerkschaften ausging.

## 5. POLITISCHE KULTUR IN LATEINAMERIKA

Eine Möglichkeit, um Aussagen über die Qualität von Demokratien zu gewinnen, sind so genannte Rankings. Unter dem Eindruck der sich nach 1989 verstärkt vollziehenden Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft wurde 2004 erstmals der Bertelsmann-Transformations-Index 2003 (BTI) mit dem Untertitel „Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie“ veröffentlicht. Der Ansatz ist im Unterschied zu den ökonomisch-politischen Konzepten der Demokratiemessung akteurspezifisch

und gibt auch Hinweise auf „gute Regierungsführung“ (Good Governance), die seit 1991 bei der Vergabe von Fördermitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) berücksichtigt werden (Schmidt 2004). Aus Lateinamerika haben sich drei Vertreter (Chile, Costa Rica, Uruguay) in der Spitzengruppe platziert (Bertelsmann-Stiftung 2004: 24-26).

Vergleichbare „downloadbare“ Daten sind bei der Weltbank und dem UN-Development Program (UNDP) vorhanden. Freedom House veröffentlicht seit 1978 den Jahresbericht Freedom in the World, der die Lage in den Ländern der Welt nach den Kriterien Free, Partly Free und Not Free unterscheidet. Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat seit 2003 ebenfalls einen Demokratieindex Lateinamerika zusammengestellt ([www.idd-lat.org](http://www.idd-lat.org)). In der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW) widmet sich u.a. der Arbeitskreis „Interkultureller Demokratievergleich“ diesem Thema. Bei der Demokratiemessung ergibt sich jedoch das Problem, dass die im informellen Bereich angesiedelten Defekte kaum aufgezeigt werden können (Lauth 2004).

Seit 1995 wird in Anlehnung an das seit 1973 bestehende Eurobarometer ein Latinobarómetro abgefragt. Nach den Ergebnissen des Latinobarómetro sank die Zahl der Befürworter der Demokratie zwischen 1996 (61 Prozent) und 2004 (53 Prozent) um 8 Prozent (Tabelle 1), die Anhängerschaft des Autoritarismus stieg von 16 auf 21 Prozent, d.h. um 5 Prozent (Informe-Resumen 2004). Gleichzeitig wuchs 2004 die Zahl derjenigen, die sich gegenüber dem politischen System indifferent verhalten, auf 21 Prozent. Bei der Wertschätzung der Demokratie bestehen markante Unterschiede: In Nicaragua und Paraguay sank die Zahl der Befürworter der Demokratie seit 1996 um ganze 20 Prozent. Erstaunlicherweise zeigt Mexiko, das 2000 einen Wechsel in der politischen Elite zu verzeichnen hatte, gar keine Änderung. Deutliche Einbrüche waren in den Krisenländern Bolivien und Peru feststellbar, ebenso in Guatemala und Kolumbien sowie in dem traditionell stabilen Costa Rica, wo die Verfahren gegen drei Ex-Präsidenten zu dem negativen Bild beigetragen haben könnten.

Nur in Chile, Honduras und Venezuela zeigt sich überhaupt eine Verbesserung, die in dem Ölland auch mit den hohen Erwartungen bzw. Befürchtungen mit Blick auf die populistischen Versprechungen von Präsident Chávez zu tun haben dürfte. Paraguay stellt das einzige Land dar, in dem es eine Präferenz für den Autoritarismus gab. In zwölf Ländern vertritt die Mehrheit die Ansicht, dass die Militärs weniger effizient seien als die Zivilisten, während in sechs Ländern die Zahl zwischen 40 und 50 Prozent schwankt. Darunter befinden sich Peru und Paraguay, aber nicht die Krisenländer Bolivien und Ecuador.

**Tabelle 1: Befürworter von Demokratie und autoritären Systemen in Lateinamerika 1996-2004**

Anteil (in %) der überzeugten Demokraten und Anteil (in %) der Befragten, die unter bestimmten Bedingungen eine autoritäre Regierung vorziehen würden.

#### Demokratie<sup>1</sup>

	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2004-96
Nicaragua	59	68	72	64	43	63	51	39	-20
Paraguay	59	44	51	48	35	41	40	39	-20
Bolivien	64	66	55	62	54	52	50	45	-19
Peru	63	60	63	64	62	55	52	45	-18
Guatemala	51	48	54	45	33	45	33	35	-16
Kolumbien	60	69	55	50	36	39	46	46	-14
Costa Rica	80	83	69	83	71	77	77	67	-13
Brasilien	50	50	48	39	30	37	35	41	-9
Argentinien	71	75	73	71	58	65	68	64	-7
Ecuador	56	41	57	54	40	47	46	46	-6
El Salvador	56	66	79	63	25	40	45	50	-6
Uruguay	80	86	80	84	79	77	78	78	-2
Mexiko	53	52	51	45	46	63	53	53	0
Chile	54	61	53	57	45	50	51	57	3
Venezuela	62	64	60	61	57	73	67	74	12
Dom. Rep.	-	-	-	-	-	75	-	65	na
Gesamt	61	62	62	60	48	56	53	53	-8

#### Autoritäres System<sup>2</sup>

	1996	1997	1998	2000	2001	2002
Argentinien	15	15	16	16	21	17
Bolivien	17	16	22	13	17	20
Brasilien	24	19	18	24	18	15
Chile	19	16	16	19	19	14
Costa Rica	7	9	21	6	8	8
Ecuador	18	23	19	12	23	18
El Salvador	12	13	10	10	10	16
Guatemala	21	26	29	21	21	12
Honduras	14	17	9	15	8	14
Kolumbien	20	13	17	23	16	11
Mexico	23	31	28	34	35	20
Nicaragua	14	19	9	6	22	12
Panama	10	10	8	18	23	16
Paraguay	26	42	36	39	43	38
Peru	13	16	12	13	12	16
Uruguay	9	7	9	9	10	10
Venezuela	19	17	25	24	20	12

Quellen: 1 Latinobarómetro 2004.

2 Latinobarómetro 1996-2002, zusammengestellt nach: Nolte 2002, a.a.O., S. 160.

Der Befund, dass im Jahre 2004 im Durchschnitt immerhin 64 Prozent der Befragten für eine starke politische Führung eintreten – bei deutlichen länderspezifischen Unterschieden – bedeutet allerdings nicht, dass sie Anhänger einer Militärregierung wären. Wie in anderen Weltregionen zeigt sich darüber hinaus, dass die Zahl der Befürworter der Demokratie wesentlich höher ausfällt, als die Zufriedenheit mit dem tatsächlichen Funktionieren der gewählten Regierungen.

Zwischen 30 und 40 Prozent der Befragten vertritt die Meinung, dass man mit der Wählerstimme keinen wirklichen Wechsel einleiten kann. Seit 2000 sank die Zahl derjenigen, die angaben, dass sie eine bestimmte Partei wählen würden, auf 45 Prozent. Dagegen bekundeten 55 Prozent zum Zeitpunkt der Umfrage, dass sie es nicht tun würden, und zwar in elf Ländern. Dies kann

**Wie in anderen Weltregionen zeigt sich, dass die Zahl der Befürworter der Demokratie wesentlich höher ausfällt, als die Zufriedenheit mit dem tatsächlichen Funktionieren der gewählten Regierungen.**

als ein Anzeichen dafür gewertet werden, warum Einzelkandidaten und populistisch auftretende Politiker große Chancen haben. Gerade die weniger Gebildeten gaben an, dass sie die Politik in immer geringerem Maße verstehen.

Die Befunde verweisen darauf, dass in Lateinamerika Vertrauen eher gegenüber gewissen Netzwerken und Organisationen besteht, nicht aber zur Politik insgesamt. An erster Stelle steht in allen Ländern die katholische Kirche mit noch 70 Prozent, es folgten – im Mittel 1996-2004 – das Fernsehen, mit unter 40 Prozent, dann die Streitkräfte, die Großunternehmen, der Präsident, die Banken, die Munizipien, die Polizei, die Justiz, die Regierung, das Parlament und die Parteien.

**Bei der Frage „Demokratie oder autoritäres System?“ wird deutlich, dass die Lateinamerikaner bei aller Kritik Anhänger der Demokratie bleiben.**

Abgenommen hat ebenfalls die Zufriedenheit mit der Marktwirtschaft (2004 = 19 Prozent) und mit den Ergebnissen von Privatisierungen, mit denen 75 Prozent „weniger zufrieden“ sind. Dennoch stiegen die persönlichen Zukunftserwartungen. Nur 30 Prozent meinen, dass die ökonomische Lage des jeweiligen Landes im kommenden Jahr besser ausfallen wird, 41 Prozent hoffen jedoch auf eine Verbesserung der eigenen Situation. Die Schlussfolgerungen der Autoren des Latinobarómetro um Marta Lagos sind vorsichtig: Weder beim Vertrauen und der Unterstützung für die Demokratie noch bei den widersprüchlichen Haltungen ihr gegenüber erkennen sie starke Veränderungen in den zehn Jahren. Die Bürger möchten vor allem ihre Probleme gelöst sehen, sie glauben nicht an die Effizienz der Streitkräfte und würden eine Militärregierung nicht unterstützen. Die Mehrheit der Bevölkerung zeigt sich unzufrieden mit dem Funktionieren der Marktwirtschaft. Sie teilt die Ansicht, dass es in den Ländern nicht gerecht zugeht und nicht im Interesse der Bevölkerungsmehrheit regiert wird. Bei der Frage „Demokratie oder autoritäres System?“ wird deutlich, dass die Lateinamerikaner bei aller Kritik Anhänger der Demokratie bleiben. Kritisiert wird also nicht die Demokratie an sich, sondern bloß ihr schlechtes bzw. sogar mangelhaftes Funktionieren.

## 6. POLITISCHE PARTEIEN

In der südlichen Hemisphäre weist Lateinamerika die längste Geschichte politischer Parteien auf. Im 19. Jahrhundert entstanden in vielen Ländern zumindest zwei parteiähnliche Gebilde – die Konservativen und die Liberalen. Sie glichen jedoch Honoratiorenclubs oder wurden von einzelnen Anführern (Caudillos) beherrscht. Parteien aus den städtischen Mittelschichten formierten sich nach der Wende zum 20. Jahrhundert in den Ländern des Südzipfels aber auch im Vorfeld der mexikanischen Revolution von 1910.

Massenparteien entstanden erst seit den 1920er Jahren, verstärkt in den 1940ern. Ein Teil dieser Parteien war jedoch eine Folge des historischen Populismus, d.h. es waren Gründungen „von oben“ in denen die Person des Parteigründers eine zentrale Rolle spielte. Die hohe Bedeutung des Populismus war und ist auch eine Folge der Schwäche der Parteien. Sie waren bis Mitte des 20. Jahrhunderts in der Regel klein und konzentrierten sich auf die Städte. Die Populisten richteten sich in ihrem Diskurs an unterschiedliche Schichten und grenzten sich unter dem Vorzeichen des Nationalismus von der landbesitzenden Oligarchie und dem Ausland ab. Moderne Massen- oder Volksparteien (partidos populares) kamen in Peru (APRA), Venezuela (AD/COPEI), Costa Rica (PLN) und Chile (PDC) auf. Von nordamerikanischen Forschern wurden sie als moderne politische Parteien bezeichnet und einer ganzen Studentengeneration zum Studium empfohlen (Fitzgibbon 1965).

**Die hohe Bedeutung des Populismus war und ist auch eine Folge der Schwäche der Parteien.**

Zwischen den populistischen Bewegungen und den Volksparteien lateinamerikanischer Prägung besteht ein in der Gegenwart wieder aktualisiertes Spannungsverhältnis: Die nationalistisch-antiimperialistischen Bewegungen gruppieren sich häufig um eine Integrationsfigur, vernachlässigen die innerparteiliche Demokratie und besitzen teilweise ein gespaltenes Verhältnis zur repräsentativen und pluralistischen Demokratie. Populisten propagieren – etwas verkürzt ausgedrückt – den Gedanken eines einheitlichen Volkswillens, der sich in der jeweiligen Bewegung bzw. der Figur des Parteiführers konkretisiert. Sie sind nicht gegen die Demokratie, sondern gegen die in Lateinamerika vorherrschenden formalen Demokratien, die das Problem der

**Die nationalistisch-antiimperialistischen Bewegungen gruppieren sich häufig um eine Integrationsfigur, vernachlässigen die innerparteiliche Demokratie und besitzen teilweise ein gespaltenes Verhältnis zur repräsentativen und pluralistischen Demokratie.**

ungleichen Verteilung des Reichtums und der Abhängigkeit vom Ausland nicht gelöst hätten. Im Unterschied zu der Parteienkritik der castro-guevaristischen Stadt- und Landguerilla-Gruppen der 1960er Jahren verfügen sie über einen Massenanhang und gehen aus freien Wahlen hervor. Nach außen vertreten sie das Konzept einer plebiszitären Demokratie.

Der Annahme von einem Spannungsverhältnis zwischen Parteien populistischer Herkunft und den Parteien sozialdemokratischer bzw. christdemokratischer Ausrichtung liegt auch die neuere Diagnose von den zwei Linken in Lateinamerika zugrunde (Petkoff 2005; Nueva Sociedad 2005): Einer links-nationalistischen Variante mit einzelnen autoritären oder militärischen Zügen, d.h. Kuba unter den Castros, Venezuela seit 1999 mit Hugo Chávez, Bolivien unter der Regierung von Evo Morales ab Anfang 2006 und eventuell Ecuador mit Rafael Correa und Nicaragua unter Daniel Ortega seit Ende 2006; und einer „demokratischen Linken“, zu der die Präsidenten von Brasilien, Chile und Uruguay gerechnet werden. Den Regierungen in den Ländern der so genannten revolutionären Achse Havanna – Caracas – La Paz ist gemeinsam, dass sie teilweise aus demokratischen Wahlen hervorgingen, die bestehenden repräsentativen Systeme aber verändern wollen. Eine gewisse „Modellfunktion“ nimmt der in Venezuela ab 1999 eingeschlagene Weg über eine Verfassungsgebende Versammlung ein. Gemeinsam ist diesen Regierungschefs darüber hinaus die Externalisierung der sozialen Probleme unter dem Vorzeichen eines Entwicklungsnationalismus. Als Verantwortliche für Defizite jedweder Art erscheinen die alten Eliten und politischen Gegner, die recht pauschal als Oligarchen bezeichnet werden sowie der Einfluss des US-Imperialismus und der Globalisierung. In Bolivien und in Ecuador spielt der Aspekt des Indigenismus eine Rolle. Diese Konfliktlinie trat in der Vergangenheit nicht so deutlich hervor (van Cott 2005; Ströbele-Gregor 2006).

Der Diskurs der genannten Präsidenten besteht aus einer Mischung von Versatzstücken aus dem sozialistischen Denken und lateinamerikanischen Traditionen bis hin zum Caudillo als genuinem Ausdruck eines „demokratischen Caesarismus“. Dieser Begriff geht auf den venezolanischen Soziologen Vallenilla Lanz zurück und taucht derzeit wieder auf (vgl. Sic 2007: 691). Es

finden sich aber auch Ideen aus dem Umfeld von Post-Demokratie und Globalisierungskritik.

Eine Reihe von Parteien ist in den 1990er Jahren in eine Krise geraten. Zur Erklärung für die Schwäche der Parteien und den Aufschwung von Anti-Politikern, Outsidern und neuen Populisten seit den 1990er Jahren können folgende Aspekte herangezogen werden:

- Das Ende des Kalten Krieges und die sinkende Bedeutung ideologisch-programmatischer Positionen.
- Das Nachlassen von Aktivitäten der während der 1980er Jahre in Lateinamerika ziemlich präsenten transnationalen Parteienverbände (SI, CDI) und die Schließung von parteinahen Ausbildungsinstituten, z.B. in Costa Rica.
- Die neuere Ausstrahlungskraft von nationalistisch-antiimperialistisch auftretenden Präsidenten (Chávez, Morales) im Verein mit einer gewandelten Bedeutung Kubas als Exporteur von „Humankapital“, d.h. Lehrern, Ärzten und Sicherheitspersonal in Zusammenarbeit mit der Öl-Diplomatie der venezolanischen Regierung.

Im Kontext von Parteienschwäche und neuem Populismus gelangten an die Regierung:

- Einerseits eine Reihe von ehemaligen Unternehmern wie Vicente Fox in Mexiko 2000-2006, Arnaldo Alemán in Nicaragua 1997-2001, Sánchez de Losada 1993-97/2002-03 und zuvor bereits Collor de Mello 1989 in Brasilien. Andere erreichten nicht das Präsidentenamt, waren aber in Wahlkämpfen tätig, wie etwa der Bananenexporteur und Multimillionär Álvaro Noboa 2002 und 2006 in Ecuador.
- Neue Populisten, die eine scharfe Parteienkritik üben und zunächst von einem Teil der Medien und der Bevölkerung unterstützt wurden. Dank des Öl-Sozialismus von Präsident Chávez sind Mittel vorhanden, die zur Unterstützung von ähnlichen Bewegungen und „Parteien“ eingesetzt werden.

Für Lateinamerika kann man also in einigen Ländern Rückschritte bei der bereits erreichten Parteientwicklung feststellen. Zu nennen sind Venezuela und Bolivien, (wo allerdings die Reformfähigkeit des politischen Systems in den 1990er Jahren stark überschätzt wurde). Peru und Costa Rica zeigen, dass eine Wiedererholung von geschwächten Parteien möglich ist. Hier scheint sich der Satz zu bestätigen: *old parties never die*. Die derzeit in Mexiko regierende PAN präsentiert sich wiederum als relativ gut organisierte und finanzstarke Partei mit recht jungem Personal. In Mittelamerika gilt es zu berücksichtigen, dass die Parteiengeschichte ohnehin vergleichsweise kurz ist und in einigen Fällen erst mit der Re-Demokratisierung in den 1980er Jahren begann (Guzmán/Jiménez 2005).

Die Bedeutung von Parteien gehört also in Lateinamerika nach wie vor auf die Agenda der Politikwissenschaft (vgl. KAS 2006). Dies impliziert:

- eine kontinuierliche Beschäftigung mit dem Thema jenseits von Konjunkturen der entwicklungstheoretischen Debatte,
- notwendig sind qualifizierte Fallstudien zu einzelnen Parteien mit einem Analyseraster,
- Landeskenntnisse und Feldforschung sind erforderlich,
- der politikwissenschaftliche Vergleich ist hilfreich, er sollte jedoch erst am Ende von Fallstudien stehen,
- die internen Strukturen von Parteien sollten untersucht werden (unter Berücksichtigung von Parteiengesetzen, Statuten etc.),
- die Arbeiten zur Systematik von Wahlen in Lateinamerika kann hier als Orientierung dienen, wobei die Thematik der Parteien komplexer ist,
- die Frage der Rekrutierung von Parteipolitikern und die Frage nach Parteieliten sollte mitberücksichtigt werden,

- die Politischen Stiftungen sollten die Analyse von Parteien in den südlichen Ländern weiter betreiben bzw. erneut in ihr Aufgabenfeld integrieren.

## 7. PERSPEKTIVEN: DIE POLITISCHEN SYSTEME LATEINAMERIKAS IM 21. JAHRHUNDERT

Die neuere Demokratiedebatte hat der Analyse von Wahlen und Institutionen hohe Aufmerksamkeit gewidmet, weitaus seltener wurde das Funktionieren von Parteien und der Mechanismen der Politik untersucht. Mit Blick auf die 3. Welle kann festgehalten werden: Sie dauert länger als andere Demokratisierungswellen in Lateinamerika. Nach der Phase der neueren Militärdiktaturen hatten demokratische Regime bessere Überlebenschancen. Dazu haben zunächst auch die transnationalen Beziehungen, die veränderte US-Politik gegenüber nicht-gewählten Regimen und die Rolle der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) beigetragen (Mainwaring/Pérez-Lián 2005: 56-59). Die in den 1990er Jahren enttäuschende Wirtschaftsentwicklung hat dann den Aufstieg von neuen Populisten gefördert. Während bei der Qualität sowie der Regelmäßigkeit von Wahlen erhebliche Fortschritte erkennbar sind, bestehen im Verwaltungshandeln und im politischen Stil Konstanten, welche die Re-Demokratisierung überdauern haben. Insofern steht die Diskussion zur Demokratie-messung und zu den „defekten Demokratien“ erst am Anfang; entsprechende Rankings können die Dynamik des politischen Prozesses nur partiell einfangen. Eine parallele Entwicklung von Marktwirtschaft und Demokratie muss nicht erfolgen. Vielmehr ist es möglich, dass gleichzeitig freie Wahlen, marktwirtschaftliche Reformen, Entwicklungsversagen und eine demokratische Nicht-Konsolidierung stattfinden.

Mehr als zwanzig Jahre nach der Rückkehr zu demokratisch gewählten Regierungen ist angesichts von Korruption und Anzeichen einer erschwerten Regierbarkeit vor allem im Andenraum von einem Elitenversagen die Rede. Empirische und vergleichende Studien zu den alten und neuen Eliten sind selten (ADLAF-Jahrestagung 2004), sie dürften im Zuge des Elitenaustausches in Venezuela und Bolivien an Bedeutung gewinnen.

*Mit Blick auf die 3. Welle der Demokratisierung kann festgehalten werden: Sie dauert länger als andere Demokratisierungswellen in Lateinamerika.*



**Ein Ergebnis der fragmentierten Parteiensysteme ist ein verstärkter Präsidentialismus. An die Stelle einer institutionalisierten treten Formen einer personalisierten Demokratie.**

Stehen wir vor einer Phase neuer Instabilität in Lateinamerika (Dirmoser 2005; Der Spiegel 2005; Grabendorff 2007)? Die lateinamerikanischen Gesellschaften sind offener und heterogener geworden. Auf die lange Dominanz der katholischen Kirche folgt eine religiöse Pluralisierung, an Stelle alter Klassen- und Standesschranken finden wir eine neue Informalität und Mobilität, Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) haben ebenso an Bedeutung gewonnen wie soziale und indianische Bewegungen. Ungeklärt ist bei einem Teil der neuen Akteure die Frage der demokratischen Legitimität und Repräsentation sowie ihr Verhältnis zu den vorhandenen Parteien und Gewerkschaften. Folge des partiellen Rückzuges des Nationalstaates, neoliberaler Anpassungspolitiken und neuer multikultureller Verfassungen (König 2006: 727ff) können soziale Unruhen, Formen der Anomie und steigende transnationale Migrationsprozesse sein. Ein Ergebnis der fragmentierten Parteiensysteme ist ein verstärkter Präsidentialismus. An die Stelle einer institutionalisierten treten Formen einer personalisierten Demokratie. Der neue Populismus kann dabei auch als eine Strategie von Präsidenten angesehen werden, um die Zahl der unabhängigen Akteure im politischen System zu reduzieren (Navia/Walker 2007; Zakaria 2007).

Wenn wir die einzelnen Befunde zusammenfassen, dann erkennen wir, dass die Politik in Lateinamerika im 21. Jahrhundert Elemente aufweist, die schon vor der dritten Welle vorhanden waren. Erscheinungsformen wie der Populismus, ein nationalistischer Antiimperialismus, Gewaltpolitik, Klientelismus, problematische Netzwerke, Korruption – über die stärker berichtet wird als in der Vergangenheit – gehören in einigen Ländern zu den Begleiterscheinungen. Eine „perfekte Welle“ der Demokratisierung besteht nicht. Vieles spricht nun, nach dem der Blockgegensatz zu Ende ist, dafür, bei der Analyse von Politik in Lateinamerika sowohl von universalen als auch regionalen Faktoren auszugehen.

## LITERATUR

- ADLAF-JAHRESTAGUNG. 2004. *„Eliten in Lateinamerika“*. KAS Berlin.
- ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL. 2006. *Políticos y Política en América Latina*. Mexiko.
- ALCÁNTARA SÁEZ, MANUEL, FLAVIA FREIDENBERG (Hrsg.). 2001/2002. *Partidos Políticos de América Latina*. Salamanca, 3 Bde.
- BENDEL, PETRA, AUREL CROISSANT, FRIEDBERT W. RÜB (Hrsg.). 2002. *Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*. Opladen.
- BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.). 2004. *Bertelsmann-Transformations-Index 2003. Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie*. Bertelsmann Stiftung.
- VON BEYME, KLAUS, DIETER NOHLEN. 1995. *„Systemwechsel“*, in: Dieter Nohlen (Hrsg.). *Lexikon der Politik*, Bd. 1, München, S. 636-649.
- BIRLE, PETER, DETLEF NOLTE, HARTMUT SANGMEISTER (Hrsg.). 2006. *Demokratie und Entwicklung in Lateinamerika*. Frankfurt a.M.
- BÖHLER, WERNER, STEFAN HOFMANN (Hrsg.). 2003. *Quo vadis, Lateinamerika? Sankt Augustin*.
- BUNCE, VALLERIE. 1995. *„Should Transitologists be Grounded?“* in: *Slavic Review*, 54 (1995) 1, S. 111-127.
- CAROTHERS, THOMAS. 2002. *„The End of the Transition Paradigma“*. in: *Journal of Democracy*, 13 (2002) 1, S. 5-21.
- CARRERAS, SANDRA. 1998. *„15 Jahre im Labyrinth: Wegmarken und Aporien der Debatte über die Demokratie in Lateinamerika“*. in: *Lateinamerika Jahrbuch 1998*, S. 35-53.

- CASTAÑEDA, JORGE, PATRICIO NAVIA. 2007. „The year of the ballot“. in: *Current History* 106/697, S. 51- 57.
- COLLIER, DAVID, STEVEN LEVITSKY. 1997. „Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research“. in: *World Politics*, 49 (1997), S. 430-451.
- DER SPIEGEL. 2005. „Sie sollen alle weg! Vormarsch der Populisten“, in: *Der Spiegel*, (2005) 19, S. 124-127.
- DIÁLOGO POLÍTICO. 2006. *Partidos políticos en crisis (Sondernummer)*, 23/4.
- DIAMOND, LARRY. 1997. *Is the Third Wave of Democratization over? An Empirical Assessment*. University of Notre Dame 1997, Working Paper # 236.
- DIRMOSE, DIETMAR. 2005. „Transformation im Rückwärtsgang? Zur Krise der lateinamerikanischen Demokratie“, in: *IPG*, (2005) 2, S. 116-129.
- DOMÍNGUEZ, JORGE I. (Hrsg.). 1984. *Authoritarian and Democratic Regimes in Latin America. Essays on Mexico, Central and South America. Scholarly Debates from the 1950s to the 1990s, Vol. 2*, New York/London.
- FITZGIBBON, RUSSELL H. 1965. „The Party Potpourri in Latin America“, in: John D. Martz (Hrsg.). *The Dynamics of Change in Latin American Politics*. New York, S. 203-213.
- FITZGIBBON, RUSSELL H. 1967. „Measuring Democratic Change in Latin America“. in: *Journal of Politics*, 29 (1967), S. 129-166.
- FLACSO, *Gobernabilidad en América Latina. Informe regional 2004*, Santiago de Chile. <http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=836>.
- GARRIDO, DIEGO. 2003. *Die defekte Demokratie in Südamerika*. Münster. Arbeitshefte des Lateinamerika-Zentrums Nr. 85.

- GRABENDORFF, WOLF. 2007. *Lateinamerika. Viel Demokratie, wenig Staat und kaum sozialer Fortschritt*. FES: Bonn/Berlin.
- GUZMÁN LEÓN, GONZÁLEZ JIMÉNEZ JUANY, LUIS EMILIO (COMP.). 2005. *La toma de la Democracia: nuevos retos para la sociedad civil y la élite política en Centroamérica*, San José.
- HUNTINGTON, SAMUEL P. 1991. *The Third Wave. Democratization in the late Twentieth Century*. Oklahoma.
- INFORME-RESUMEN, LATINOBARÓMETRO. 2004. *Una década de mediciones*. Santiago de Chile (13. August 2004) [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).
- KAILITZ, STEFFEN. 2004: „Staatsformen im 20. Jahrhundert II: Demokratische Systeme“. in: Alexander Gallus und Eckhard Jesse (Hrsg.). *Staatsformen. Modelle politischer Ordnung von der Antike bis zur Gegenwart. Ein Handbuch*. Köln; S. 281-328.
- KAS-AUSLANDSINFORMATIONEN. 2006. (Sondernummer zur *Institutionalisierung politischer Parteien in außereuropäischen Regionen*), 11/2006.
- KÖNIG, HANS-JOACHIM. 2006. *Kleine Geschichte Lateinamerikas*. Stuttgart.
- KRENNERICH, MICHAEL. 1999. „Wahlen in Lateinamerika: Eine demokratische Routine“. in: *Brennpunkt Lateinamerika*, (1999) 18, S. 151-161.
- KRENNERICH, MICHAEL. 2003. „Demokratie in Lateinamerika. Eine Bestandsaufnahme nach der Wiedergeburt vor 25 Jahren“. in: *APuZ*, (2003) B 38/39, S. 6-13.
- KUMAR, KRISHNA. 2005. „Reflections on International Political Party Assistance“. in: *Democratization*, 12/4, S. 505-527.
- LAUTH, HANS-JOACHIM. 2004. „Informelle Institutionen und die Messung demokratischer Qualität in Lateinamerika“, in: *Lateinamerika Analysen*, (2004) 7, S. 121-146.



- LAUTH, HANS-JOACHIM, GERT PICKEL UND CHRISTIAN WELZEL (Hrsg.). 2000. *Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich*. Wiesbaden.
- LINZ, JUAN J. 2000. *Totalitäre und autoritäre Regime*. Berlin.
- LINZ, JUAN J. UND ALFRED STEPAN. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore/London.
- MAINWARING, SCOTT, ANÍBAL PÉREZ-LINÁN. 2005. „Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions“. in: Frances Hagopian und Scott P. Mainwaring (Hrsg.). *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Cambridge, S. 14-59.
- NAVIA, PATRICIO, IGNACIO WALKER. 2007. „Gobernabilidad democrática en América Latina (instituciones y liderazgos)“. in: CADAL 4/70.
- MERKEL, WOLFGANG. 1994. „Einleitung“. in: ders. (Hrsg.). *Systemwechsel. Theorien, Ansätze, und Konzeptionen*. Opladen.
- MERKEL, WOLFGANG. 1999: „Defekte Demokratien“. in: ders. und Andreas Busch (Hrsg.). *Demokratie in Ost und West*. Frankfurt am Main, S. 361-381.
- MERKEL, WOLFGANG u.a. 2003. *Defekte Demokratie*. Bd. 1: *Theorie*. Opladen.
- MIDDLEBROOK, KEVIN J. (Hrsg.). 2000. *Conservative Parties, the Right, and Democracy in Latin America*. Baltimore/London.
- MOLS, MANFRED. 1985. *Demokratie in Lateinamerika*. Stuttgart.
- MOLS, MANFRED. 2007. „Lateinamerika“, in: Siegmund Schmidt, Gunther Hellmann und Reinhard Wolf (Hrsg.). *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. Wiesbaden, S. 545-558.

- NOHLEN, DIETER (Hrsg.). 1993. *Handbuch der Wahldaten Lateinamerikas und der Karibik*. Opladen.
- NOHLEN, DIETER (Hrsg.). 1995. *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*. Frankfurt am Main.
- NOLTE, DETLEF. 2002. „Demokratie kann man nicht essen – Zur politischen Lage in Lateinamerika“, in: *Lateinamerika Analysen* 3/2002, S. 149-172.
- NOLTE, DETLEF. 2006. „Die Institutionalisierung politischer Parteien in Lateinamerika: Kontinuität und Wandel“, in: *KAS-Auslandsinformationen*, 11/2006, S. 93-122.
- NUEVA SOCIEDAD. 2005. *La izquierda en el gobierno*, Nr. 197.
- O'DONNELL, GUILLERMO. 1996. „Illusions about Consolidation“, in: *Journal of Democracy*, 7 (1996) 2, S. 34-51.
- O'DONNELL, GUILLERMO. 2002. „In Partial Defense of an Evanescent 'Paradigm'“, in: *Journal of Democracy*, 13 (2002) 3, S. 6-12.
- ODCA. 2003. *La Reforma de los Partidos Políticos*. ODCA/KAS: Santiago de Chile.
- OPPENHEIMER, ANDRÉS. 2005. *Cuentos Chinos. El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*, Ed. Melvin: Caracas (5. Aufl.).
- PALMER, DAVID SCOTT. 2004. zit. in: Arturo Valenzuela, *Latin American Presidencies Interrupted*, in: *Journal of Democracy*, 15(2004)4, S. 5-19.
- PEELER, JOHN. 1998. *Building Democracy in Latin America*. Boulder.
- PETKOFF, TEODORO. 2005. *Dos Izquierdas*. Caracas.
- PHILIP, GEORGE. 2003. *Democracy in Latin America*. Cambridge.

- PNUD. 2004. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires. [www.democracia.undp.org](http://www.democracia.undp.org).
- POLITICAL DATABASE OF THE AMERICAS. <http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/elecdata.html>.
- RÜB, FRIEDBERT W. 2002. „Hybride Regime – Politikwissenschaftliches Chamäleon oder neuer Regimetypus? Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zum neuen Pessimismus in der Transitologie“, in: Petra Bendel, Aurel Croissant und Friedbert W. Rüb (Hrsg.). *Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*. Opladen, S. 99-118.
- RÜLAND, JÜRGEN, NIKOLAUS WERZ. 1991. „Mehr Chancen für Demokratie in der Dritten Welt?“, in: Peter J. Opitz (Hrsg.). *Grundprobleme der Entwicklungsländer*. München, S. 246-247.
- SCHMIDT, SIEGMAR. 2001. „Demokratien mit Adjektiven. Die Entwicklungschancen defekter Demokratien“, in: *E+Z*, (2001) 7/8, S. 219-223.
- SCHMIDT, SIEGMAR. 2004. „Transformation und Entwicklung messen. Zur Relevanz des Bertelsmann-Transformationsindex für die Entwicklungspolitik“, in: *Internationale Politik*, (2004) 11-12, S. 111.
- SIC. 691/2007. (vgl. *El Socialismo del Siglo XXI*, S. 2-3 und José Virtuoso, *Balance y perspectivas políticas*, S. 5-9).
- SMITH, PETER H. 2004. „Los ciclos de democracia electoral en América Latina 1900-2000“, in: *Política y gobierno*, 11 (2004) 2, S. 191-230.
- STRÖBELE-GREGOR, JULIANA. 2006. „Indigene Emanzipationsbewegungen in Lateinamerika“, in: *APuZ*, Nr. 51-52.
- SUTER, CHRISTIAN. 1999. *Gute und schlechte Regimes: Staat und Politik Lateinamerikas zwischen globaler Ökonomie und nationaler Gesellschaft*. Frankfurt am Main.

- VALENZUELA, ARTURO. 2004. „Latin American Presidencies Interrupted“, in: *Journal of Democracy*, 15 (2004) 4, S. 5-19.
- VAN COTT, DONNA LEE. 2005. „Building Inclusive Democracies: Indigenous Peoples and Ethnic Minorities in Latin America“, in: *Democratization*, 12/5, S. 820-837.
- WERZ, NIKOLAUS. 1992. „Internationale Parteienföderationen und Lateinamerika“, in: *Lateinamerika Jahrbuch 1992*, Frankfurt am Main, S. 100-126.
- WERZ, NIKOLAUS. 2005. *Lateinamerika. Eine Einführung*. Baden-Baden.
- ZAKARIA, FAREED. 2007. *Das Ende der Freiheit? Wieviel Demokratie verträgt der Mensch?* München.
- ZIMMERLING, RUTH. 2003. „Samuel Huntingtons demokratische Wellen – viel Lärm um Gischt?“, in: *PVS*, 44 (2003) 2, S. 196-216.
- ZINECKER, HEIDRUN. 2004. „Regime-Hybridität in Entwicklungsländern“, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 11 (2004) 2, S. 239-272.

PARTEIENFÖRDERUNG  
DER KAS: GRUNDLAGEN,  
ZIELE UND BEISPIELE

# PARTEIENENTWICKLUNG UND PARTEIENZUSAMMENARBEIT IN SÜDAFRIKA

*Werner Böhler*

## 1. EINLEITUNG

Seit dreizehn Jahren besteht in der Republik Südafrika ein demokratisches System auf der Grundlage der konsensual erarbeiteten Verfassung. Der demokratische Neubeginn des Landes basiert auf einer der liberalsten Verfassungen der Welt, politische Freiheiten sind verankert, die Medien berichten unabhängig und der politische Diskurs ist robust. Beobachter und Analysten bewerten die drei inzwischen stattgefundenen Wahlen (1994, 1999 und 2004) als frei und fair; die Demokratie befindet sich auf dem Weg der Konsolidierung. Die Erfolge des friedlichen Transitionsprozesses finden international Anerkennung. Südafrika gilt als Ankerland im globalen Kontext, spielt eine gestaltende Rolle in der Süd-Süd-Kooperation, nimmt in der afrikanischen Region eine Leaderfunktion ein und beteiligt sich an Friedens- und komplexen politischen Vermittlungsmissionen (z.B. Kongo).

In diese generell positive Bewertung mischen sich jedoch kritische Stimmen, die Besorgnis über qualitative Merkmale der südafrikanischen Demokratie manifestieren. Bei näherer Betrachtung des Parteiensystems sind Fehlentwicklungen unübersehbar, die einer Korrektur bedürfen. Die Rahmenbedin-

***Südafrika gilt  
als Ankerland  
im globalen  
Kontext.***

gungen dafür sind durch die liberale Verfassung und den bisherigen Verlauf des Demokratisierungsprozesses gegeben. Allerdings sind Risiken, die zu einer Deformation des demokratischen Systems führen können, unübersehbar.

## 2. KERNPROBLEME DES PARTEISYSTEMS IN SÜD- AFRIKA

In Südafrika besteht eine sehr ausgeprägte Einparteiendominanz mit einer schwachen und fragmentierten Opposition. Schlaglichtartig lässt sich das Parteiensystem folgendermaßen beschreiben:

- Die politische Arena ist maßgeblich dominiert durch den regierenden ANC, der seit den Wahlen 2004 über eine 2/3 Mehrheit im Nationalen Parlament verfügt. Die starke Stellung des ANC war nach den Wahlen 1994 ein entscheidender Faktor zur Herstellung von politischer Stabilität, die mit der Bildung der „Regierung der Nationalen Einheit“ zusammen mit NNP und IFP garantiert werden konnte. Zunehmend nutzt jedoch der ANC seine umfassende Macht dazu, die Unabhängigkeit von Verfassungsorganen zu unterminieren, Schlüsselpositionen in staatlichen Einrichtungen, Gesellschaft und Wirtschaft mit eigenen Anhängern zu besetzen und die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Exekutive zu schwächen.
- Der ANC hat seinen Parteibildungsprozess nur zaghaft vorangetrieben und bleibt weiterhin eher als Befreiungsbewegung charakterisiert. Das insgesamt pragmatisch ausgerichtete politische Konzept führt bei Wahlen zu einer (durchaus erfolgreichen) „catch-all“ Strategie.
- Der ANC ist eine „tripartide alliance“, die gemeinsam mit der kommunistischen Partei (SACP) und dem dominanten Gewerkschaftsverband (Congress of South African Trade Unions, COSATU) gebildet wird. Diese Zusammensetzung der Regierungspartei prägt das Verständnis von der politischen Gestaltungsaufgabe des ANC maßgeblich. Während Präsident Thabo Mbeki mit seinem Finanzminister Trevor Manuel für die insbesondere auf internationaler Ebene wahrgenommene Realpolitik steht, übernimmt der pragmatisch linke und populistische Flügel der

Partei die Rolle der Opposition, insbesondere in der Wirtschaftspolitik (Growth, Employment and Redistribution, GEAR; Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa, AsgiSA). Die Unzufriedenheit der eigenen Wählerklientel über mangelnde Teilhabe an der Prosperität des Landes wird mittels dieser Doppelrolle aufgefangen. Opposition findet also innerhalb der eigenen Partei statt, während eine zunehmende Intoleranz gegenüber den Oppositionsparteien außerhalb des ANC besteht (Kapstadt).

- Die Regierungspartei ANC sieht sich derzeit einem erheblichen inneren Machtkampf ausgesetzt. Die Trennlinie verläuft zwischen dem Parteipräsidenten Thabo Mbeki und seinem Vizepräsidenten. Mit Jacob Zuma hat der linke Populismus, unterstützt von SACP, COSATU, ANC-Youth League und weiten Teilen der ANC-Women Organization, eine Führungsfigur, die trotz Skandalen und Korruptionsanschuldigungen derzeit parteiintern und in Umfragen über eine Mehrheit verfügt. Bei dem im Dezember 2007 in der Provinz Limpopo stattfindenden Parteitag stehen Wahlen an. Bisher galt die (nicht kodifizierte) Regel, dass der gewählte Parteipräsident bei den nächsten Wahlen Kandidat für das Amt des Staatspräsidenten wird. Thabo Mbeki hat eine erneute Kandidatur für das Parteiamt nicht ausgeschlossen, strebt aber keine dritte Amtszeit als Staatspräsident an. Alternative Kandidaten stehen mit dem erfolgreichen Geschäftsmann Cyril Ramaphosa, Tokyo Sexwale, ebenfalls im Business, Finanzminister Trevor Manuel, Verteidigungsminister Mosisoa Lekota und Kgalema Motlanthe, Generalsekretär ANC zur Verfügung, Einzige Frau im Kandidatenrennen ist derzeit Außenministerin Nkosazana Dlamini-Zuma.
- In der SACP findet eine heftige Auseinandersetzung über den Verbleib in der Dreierallianz statt. Ein Sonderkongress im Juli dieses Jahres soll darüber entscheiden, ob SACP bei den Wahlen 2009 als eigenständige Partei antritt. Beide Optionen sind für SACP mit erheblichen Risiken behaftet. Würde SACP als unabhängige Partei kandidieren, wäre die Zielgruppe weitgehend das gleiche Wählerreservoir wie die des ANC. Ein zusätzliches Problem würde für Mitglieder von COSATU entstehen, die über ihre Parteizugehörigkeit ebenfalls neu entscheiden müssten.

Hinzu kommt ein spezielles Abkommen, das es SACP Mitgliedern erlaubt, gleichzeitig ANC-Mitglied zu sein. Andererseits könnte die Option für den Status Quo dazu führen, dass SACP politisch bedeutungslos wird und im ANC aufgeht, gleich der NNP im Jahr 2006.

- Eine mögliche Spaltung des ANC wird unter Experten kontrovers beurteilt. Die Wahrscheinlichkeit ist jedoch eher als gering einzustufen, da bisher alle drei Partner vom Zusammenhalt der Allianz profitierten. Die Opposition sollte deshalb von diesem Szenario nicht ausgehen und darauf setzen, in einem mittel- und langfristigen Ansatz aus eigener Kraft an Stärke zu gewinnen.
- Der Opposition ist es allerdings bisher nicht gelungen, sich inhaltlich und programmatisch als wählbare Alternative zum ANC zu präsentieren und so enttäuschte ANC-Wähler anzusprechen. Ihr Wähleranteil nahm kontinuierlich ab. Stimmten im Jahr 1994 noch 37 Prozent der Wähler für die Oppositionsparteien, waren es 1999 noch 33,5 Prozent und bei den letzten Wahlen 2004 30 Prozent. Dennoch besteht bei den wichtigsten Oppositionsparteien kaum Bereitschaft, Schnittmengen für eine gemeinsame Programmatik zu finden und (strategische) Wahlallianzen einzugehen. Man fischt getrennt in einem kleiner gewordenen Teich.
- Für die DA als größte Oppositionspartei ist das Wählerpotential mit 12,37 Prozent praktisch ausgeschöpft, wenn es ihr nicht gelingt, schwarze Wählerschichten zu erschließen. Nachdem die NNP 2006 im ANC aufgegangen ist, gilt DA als die verbleibende Nachfolgepartei von NP. Trotz ihrer straffen Organisation und der konstruktiven Rolle als offizielle Sprecherin der Opposition, scheint für die liberal individualistisch ausgerichtete Partei eine nur schwer überwindbare ethnische Barriere zu bestehen. Ob der Rücktritt von Tony Leon vom Amt des Parteipräsidenten das verändert, bleibt abzuwarten. Die DA gehört den Internationalen Liberalen an.

- IFP befindet sich in einem Schrumpfungsprozess auf nationaler Ebene (1994: 10,54 Prozent; 1999: 8,58 Prozent; 2006: 6,97 Prozent) und wird heute vor allem als regionale Partei wahrgenommen, die ihre Unterstützung in weit überwiegenderem Maße in der ZULU-Region findet. Allerdings verlor IFP 2004 auch die Regierungsmehrheit in der Provinz KwaZulu/Natal an den ANC. Im verfassungsgebenden Prozess setzte sich IFP insbesondere für einen föderativen Staatsaufbau ein. IFP beansprucht eine sozialkonservative Partei für alle Südafrikaner zu sein, vermochte jedoch bisher nicht das Stigma, eine Zulu-Partei zu sein, erfolgreich zu widerlegen.

Beim Parteitag im Oktober 2006 sprach Parteipräsident Mangosuthu Buthelesi diese Probleme sehr offen an, verlangte eine inhaltliche und personelle Erneuerung der Partei und reklamierte ein eigenständiges, vom ANC klar zu unterscheidendes Profil mit nationalem Anspruch für die Wahlen 2009.

Bei drei weiteren Parteien handelt es sich um sehr junge Gründungen.

- Im Jahr 1996 entstand das United Democratic Movement (UDM) mit dem Anspruch, eine für alle wählbare Alternative im politischen Zentrum zu sein. UDM bezeichnet sich selbst als „social democratic movement“. Die Partei erreichte 2004 lediglich 2,28 Prozent (9 Sitze) der Stimmen und ist stark auf die Provinz Eastern Cape konzentriert. Mit dem Ausscheiden von Roelf Meyer verlor das pluralistische Konzept der Partei die wesentliche Grundlage. Die Partei ist heute sehr stark auf die Person Bantu Holomisa fokussiert.
- Erst im April 2003 entstanden die Independent Democrats (ID), die bei den Wahlen 2004 auf Anhieb 1,73 Prozent (7 Sitze) erzielen konnten. ID bezeichnet sich ebenfalls als sozialdemokratisch ausgerichtet und hat damit die ursprüngliche ideologische Offenheit aufgegeben. Das Wahlmanifest 2004 war völlig auf die Parteivorsitzende Patricia de Lille ausgerichtet, die ihre politische Laufbahn im Pan African Congress (PAC) und im Gewerkschaftssektor begann. Die Wählerschaft ist stark von den Coulereds in Western Cape bestimmt.

- Als Post-Apartheid Partei gründete sich im Dezember 1993 die African Christian Democratic Party (ACDP), die insbesondere christlich religiöse Gruppen anzusprechen beabsichtigt. Die Strukturen der Partei sind stark auf den seit Gründung amtierenden Parteipräsidenten, Pastor Dr. Kenneth Joseph Meshoe, konzentriert. Das Parteiprogramm hat teilweise fundamentalistische Züge, insbesondere zur Todesstrafe, zu gleichgeschlechtlichen Gemeinschaften und der Priorität von Enthaltsamkeit zur Vorbeugung von HIV/AIDS.
- Weitere Parteien bestehen sowohl auf nationaler als auch auf Provinzebene. Bei der unabhängigen Wahlkommission (Independent Electoral Commission, IEC) sind derzeit 91 Parteien auf nationaler Ebene registriert. Davon kandidierten 21 bei den letzten Wahlen 2004. Nur zwölf Parteien erzielten Mandate im Nationalparlament, von denen sich wiederum 387 von 400 Mandaten auf die sieben wichtigsten Parteien konzentrierten.

Zusammenfassend kann festgestellt werden:

- In Südafrika besteht auch sechzehn Jahre nach dem Ende des Apartheidregimes ein Parteiensystem mit einer dominanten Regierungspartei und einer fragmentierten Opposition.
- Trotz vielfacher Versuche gelang es der Opposition nicht, eine nicht ethnisch geprägte Partei zu etablieren und damit ein breiteres Wählerreservoir zu erschließen, um eine glaubwürdige Oppositionsrolle ausüben zu können.
- Der ANC war die gestaltende Kraft der politischen Transition in Südafrika und wird wohl für die vorhersehbare Zukunft Regierungspartei bleiben. Den starken Zusammenhalt der Dreierallianz und die solide Mehrheit im Parlament nutzte der ANC um politische und wirtschaftliche Stabilität zu garantieren, die Bedürfnisse der breiten Bevölkerung den Möglichkeiten anzupassen und in rassistischen sowie ethnischen Konflikten zu vermitteln.
- Galt das für die erste Dekade der Demokratisierung, wirken sich parteiinterne Spannungen in den letzten Jahren zuneh-

mend negativ aus. Wesentliche Gründe sind ein verändertes Karriereverhalten junger ANC-Aktivisten, zentralistische Entscheidungsstrukturen, die Ausbreitung von Korruption, latente ethnische Konkurrenz und Unzufriedenheit bei den eigenen Anhängern über die fortbestehenden Defizite bei der Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen vor allem auf lokaler Ebene.

### 3. URSACHEN FÜR DIE SCHWÄCHE DES PARTEIENSYSTEMS IN SÜDAFRIKA

#### 3.1 Inklusivität des politischen Systems

Die südafrikanische Verfassung basiert auf dem Prinzip der maximalen Inklusion. Vor dem Hintergrund der historischen Erfahrung soll keine soziale oder ethnische Gruppe ohne Repräsentation sein, es sei denn, diese entscheidet sich selbst gegen eine politische Beteiligung. Das trifft selbst für kleine Minderheiten wie bspw. die SAN (indigene Ureinwohner Südafrikas) zu, die sich marginalisiert fühlen, wofür historische und soziale, nicht jedoch legale, Gründe verantwortlich sind.

Für politische Parteien gibt es folglich keinerlei legale Restriktionen. Jeder Bürger kann eine Partei gründen und keine Partei kann verboten werden (Ausnahme: gewalttätige oder rassistische Parteien). Es gibt keine Sperrklausel als Voraussetzung für den Einzug ins Parlament. Lediglich die Mindeststimmen für den Gewinn von einem Sitz sind zu erzielen.

*Es gibt keine Sperrklausel als Voraussetzung für den Einzug ins Parlament.*

Diese Regelung trägt nicht zur Herausbildung eines stabilen Mehrparteiensystems bei, so dass auch zukünftig von einem fragmentierten Parteiensystem auszugehen ist. In der politischen Praxis benachteiligt das insbesondere die Oppositionsparteien.

#### 3.2 Wahlsystem

Die 1996 verabschiedete Verfassung Südafrikas verlangt eine proportionale Zusammensetzung des Parlaments (Ch. 4, §46). Alle drei allgemeinen Wahlen fanden mittels geschlossenen Kandidatenlisten der Parteien auf nationaler Ebene und getrennt

für die 9 Provinzen statt. Da die Wahlen lediglich auf der Grundlage der Parteilisten ohne Wahlkreise durchgeführt werden, sind die Abgeordneten in starkem Maße von der Partei abhängig, wenn sie eine erneute Wahl anstreben.

**Die Abgeordneten sehen sich nicht in direkter Verantwortung für ihre Wähler in einem wiederzugewinnenden Wahlkreis.**

Andererseits sehen sich die Abgeordneten nicht in direkter Verantwortung für ihre Wähler in einem wiederzugewinnenden Wahlkreis. Hinzu kommt, dass die Parteien programmatisch wenig fundiert sind und eine programmatisch-inhaltliche Identifikation nur eingeschränkt vorhanden ist. Für relativ junge, kleine und programmatisch sowie personell wenig gefestigte Parteien, die überdies kaum über lukrative Perspektiven in Form von Ämtern oder Funktionsstellen verfügen, stellt dies insofern ein besonderes Problem dar. Niedrig ausgeprägte Parteibindung birgt die Gefahr, dass Mitglieder und Abgeordnete die Partei wechseln oder in andere Bereiche abwandern.

Laut Verfassung sollte nach den Wahlen 1999 das Wahlrecht auf gesetzlicher Grundlage geregelt werden. Mehrheitlich schlug das 2002 eingesetzte Electoral Task Team (ETT) unter Vorsitz von Frederik van Zyl Slabbert ein gemischtes Wahlrecht mit etwa 70 Wahlkreisen vor. Die Umsetzung wurde bis nach den Wahlen 2004 verschoben und steht bis heute aus.

### 3.3 Floor-Crossing

Der Parteiwechsel unter Mitnahme des Mandats war in der Verfassung zunächst nicht vorgesehen, was angesichts des rein proportionalen Wahlrechts konsequent war. Die 2002 eingeführte Änderung für legalen Fraktionswechsel unter Mitnahme des Mandats legt fest, dass mindestens 10 Prozent der Abgeordneten einer Fraktion zum Wechsel bereit sein müssen. Zudem wurde das Zeitfenster für einen Wechsel auf zwei Wochen in der Mitte der Wahlperiode begrenzt.

Diese Regelung wirkte sich in der Praxis eindeutig zum Nachteil der kleinen Parteien aus und verstärkte die Einparteien Dominanz des ANC, der mit dem Übertritt von zehn UDM-Abgeordneten 2003 eine Zweidrittelmehrheit im Parlament erhielt, die bei den Wahlen im Jahre 2004 bestätigt wurde. Aufgrund von Floor-

Crossing wechselten DA-geführte Regierungen im Western Cape und in Kapstadt in ANC-geführte Koalitionen. Bei den Kommunalwahlen im März 2006 konnte DA zusammen mit fünf kleinen Parteien in Kapstadt eine äußerst knappe Mehrheit erringen. Die bevorstehende Floor-Crossing-Periode Ende 2007 könnte erneut die Mehrheiten umkehren.

### 3.4 Parteienfinanzierung

Die Finanzierung von Parteien auf nationaler und Provinzebene ist in Sektion 236 der Verfassung sowie dem Public Funding of Represented Political Parties Act (Art. 103, 1997) geregelt. Demnach werden 90 Prozent der staatlichen Mittel über die Independent Electoral Commission (IEC) proportional auf die Parteien entsprechend der Anzahl der Sitze im nationalen und den Provinzparlamenten verteilt. Die verbleibenden 10 Prozent (ca. sechs Mio. R) werden in Abhängigkeit von der Zahl der Abgeordneten auf die neun Provinzparlamente aufgeteilt. Jede im jeweiligen Provinzparlament vertretene Partei erhält davon einen gleichen Teil.

Unabhängig von dieser Regelung können sich Parteien private Finanzierung erschließen. Es ist nicht untersagt, aus dem Ausland kommende Finanzmittel anzunehmen. Da die Mitgliederbeiträge unterentwickelt und damit nicht signifikant sind, kommt der privaten Finanzierung vor allem aus dem Unternehmenssektor Bedeutung zu. Die Parteien sind jedoch nicht verpflichtet, diese Zahlen zu veröffentlichen oder private Spender zu nennen.

**Es ist nicht untersagt, aus dem Ausland kommende Finanzmittel anzunehmen.**

Angesichts der Tatsache, dass der ANC auf nationaler und auf Provinzebene praktisch alle Ministerien und Funktionsämter besetzt, ist davon auszugehen, dass die Oppositionsparteien tendenziell von privaten Sponsoren weniger bedacht werden. Es stellt eine wichtige Herausforderung für die Zukunft der Demokratie in Südafrika dar, Regulationsmechanismen zu etablieren, die Spenden des Privatsektors an politische Parteien transparent machen und ggf. begrenzen.



### 3.5 Politische Partizipation und Wählerentwicklung

Die formale politische Partizipation in Südafrika ist abnehmend, jedoch im Vergleich zu etablierten Demokratien weiterhin hoch. Die Wahlbeteiligung bei den allgemeinen Wahlen 2004 erreichte 75,5 Prozent der eingeschriebenen Wahlberechtigten, gegenüber 87,1 Prozent im Jahre 1999. Bei qualitativer Analyse ergibt sich aber ein differenzierteres Bild.

Bezogen auf die gesamten Wahlberechtigten ist die Beteiligung an den Wahlen signifikant rückläufig. Die Wahlabstinenz stieg von 14 Prozent in 1994 auf 30 Prozent in 1999 und 44 Prozent in 2004 an. Das Wahlgesetz in Südafrika verlangt von den Wahlberechtigten eine Einschreibung ins Wahlregister. Bei den Wahlen 2004 haben sich etwa 6,7 Mio. Wahlberechtigte nicht beim IEC in das Wahlregister eingeschrieben. Zusätzlich blieben gut fünf Mio. registrierte Wähler den Wahlen fern.

Umfrageergebnisse, bspw. von Afrobarometer im März 2006, ergaben, dass die gestiegene Wahlabstinenz auf ein wachsendes Misstrauen gegenüber Politikern und Parteien zurückzuführen ist. Negative Auswirkungen dürfte auch das proportionale Wahlsystem ohne Wahlkreise haben, da dies zur Anonymisierung der Abgeordneten führt.

**Der Rückgang des ANC ist zu einem Gutteil auf Unzufriedenheit der eigenen Wählerklientel zurückzuführen.**

Von Interesse ist, die Folgen abnehmender Wahlbeteiligung für die politischen Parteien näher zu beleuchten. Bei Zugrundelegung der Gesamtzahl der Wahlberechtigten erreichte so der ANC bei den Wahlen 2004 lediglich 39 Prozent der Stimmen, gegenüber 70 Prozent der abgegebenen Stimmen (1994: 54 Prozent zu 63 Prozent; 1999: 47 Prozent zu 66 Prozent). Der Rückgang des ANC ist zu einem Gutteil auf Unzufriedenheit der eigenen Wählerklientel zurückzuführen, die an dem versprochenen „better life“ bislang nicht partizipierte (Afrobarometer). Auf der anderen Seite offenbart es die Unfähigkeit der Oppositionsparteien, sich als eine wählbare Alternative zu präsentieren und damit eine reale politische Alternative den Wählern anzubieten.

Weitere Faktoren kommen hinzu: Afrika hat eine junge Bevölkerung. Für die heranwachsende Generation ist Apartheid nicht

eigenes Erleben, sondern Geschichte. Etwa ein Drittel der wahlberechtigten Bevölkerung war an den Wahlen 1994 nicht beteiligt. Daraus resultiert ein signifikanter Anstieg der unabhängigen Wähler von 12 Prozent im Jahre 1994 auf 47 Prozent zehn Jahre später. Entsprechend nahm die Parteibindung von 84 Prozent auf 53 Prozent ab.

Ein weiterer Wandel vollzieht sich durch die Entwicklung von einer stark race-based society zu einer class-based society. Die Wirtschaftsprogramme der Regierung führten inzwischen zur Herausbildung einer schwarzen Mittelklasse und das BEE-Programm bringt schwarze Nachwuchsmanager in leitende Funktionen in der Wirtschaft. Andererseits gibt es weiße Absteiger, insbesondere geringer qualifizierte, so dass sich tendenziell die inner-race inequalities vergrößern.

**Ein weiterer Wandel vollzieht sich durch die Entwicklung von einer race-based society zu einer class-based society.**

Auch in Bezug auf diese Veränderungen haben es die Parteien – speziell die Oppositionsparteien – versäumt, strategisch zu reagieren und neue Wählergruppen zu erschließen. Afrobarometerergebnisse belegen, dass die Oppositionsparteien als Alternative kaum wahrgenommen werden, Partei- oder Arbeitsprogramme keine Verbreitung finden und auch personelle Alternativen als politische Führer wenig bekannt sind.

#### 4. PARTEIENZUSAMMENARBEIT UND PROJEKTANSÄTZE DER KAS

Aus den Defiziten des Parteiensystems und dem Reformbedarf in den Rahmenbedingungen ergeben sich die Arbeitsschwerpunkte der KAS im Bereich der Parteienzusammenarbeit. Das strategische Konzept im Länderprogramm hat zwei Ebenen:

- politische Bildungsarbeit mit Schwerpunkt auf der kommunalen Ebene
- themenorientierter politischer Dialog über politische Beratung, Foren, Symposien, Konferenzen, Workshops, Publikationen, etc.

Wichtig ist anzumerken, dass die Parteienarbeit der KAS in Südafrika angesichts des bestehenden Parteiensystems nicht

ausschließlich eine Oppositionspartei fördert und in den politischen Dialog auch der ANC einbezogen ist.

Für die Umsetzung des Bildungsprogramms wurde im Jahr 1993 das Democratic Development Programme (DDP) mit Sitz in Durban/KZN gegründet. Ohne die historische Verbindung mit IFP, mit der programmatisch weiterhin eine besondere Affinität besteht, aufzugeben, wurde das DDP-Programm von Beginn an offen für alle Parteien gestaltet. Kernzielgruppe sind jedoch politische Leader und vor allem jüngere Führungskräfte der demokratischen Oppositionsparteien auf lokaler, Distrikt- und Provinzebene. DDP bezieht in seine Programme Zielgruppen aus allen Provinzen ein, hat jedoch seine Schwerpunkte in KZN und Western Cape und entwickelt Aktivitäten in Eastern Cape. Die Schwerpunkte des DDP-Programms sind:

- Political Fora
- Inkundla Yabantu (Community Dialogue)
- Gender Desk
- Ward Committee Project
- Youth Schools Project
- Civic Education Project
- Strengthening Multi-Party Democracy
- Capacity Building for CSOs
- People's Dialogue – DDP News Bulletin.

Darüber hinaus gehend sind DDP-Maßnahmen so konzipiert, dass Verständnis für Kooperation der Oppositionsparteien über gemeinsame Wahlplattformen mit dem Ziel von Allianz- und Koalitionsbildungen bei den politischen Führungskräften geschaffen wird.

Das politische Dialogprogramm richtet sich an politische Führungskräfte auf nationaler, Provinz- und kommunaler Ebene. Einbezogen sind MP's, Mitglieder National Council of Provinces (NCOP), kommunale Mandatsträger, NGO-/CSO-Vertreter und Medien. Zielsetzung des politischen Dialogprogramms ist es, das Parteiensystem und damit die Demokratie in Südafrika zu stärken. Konkret: Die Herausbildung eines Mehrparteiensystems (Multi-Party-System) mit einer stabilen Regierung und gefestigten Oppositionsparteien, die ihrer parlamentarischen Aufgabe gerecht werden können. Ansatzpunkte sind insbesondere:

- Wahlsystem, seit 2002 (Symposium) Zusammenarbeit mit Electoral Task Team (ETT), Publikation der Reformvorschläge in 2003, Neuauflage mit Update erfolgte im Januar 2007;
- Parteienfinanzierung: Regionale Studie und Publikation 2003/04 in Zusammenarbeit mit EISA;
- Mehrparteiensystem und One-Party-Dominance: Konferenz in Kapstadt 2005 und Publikation 2006; Politischer Dialog wird weitergeführt;
- Party Coalition: Studie und Publikation 2005/06, 2. Auflage Januar 2007 in Zusammenarbeit mit EISA;
- Political Culture: Symposium November 2005 und Publikation 1/2007 in Zusammenarbeit mit St. Augustin College;
- Floor Crossing – Parlamentarisches System: Konferenz 11/2006 in Kapstadt und Publikation 2/2007, internationale Erfahrung: Deutschland und Brasilien, regionale Erfahrung: Malawi, Südafrika, Lesotho, Sambia, Panel mit Spitzenpolitikern der relevanten Parteien, politischer Dialog wird weitergeführt;
- State of the Nation und Afrobarometer: Kritische Analyse und Umfragen, Publikation der Ergebnisse und Interpretationen der Umfragen;

- Workshops im Parteiensektor;
- Spezifische Trainingsworkshops für politische Führungskräfte der Opposition auf nationaler Ebene;
- Formate werden nach Zielgruppen differenziert und dem Bedarf entsprechend zielspezifisch entwickelt.

In Südafrika ist der Sitz des Parlaments in Kapstadt, die Regierung ist in Pretoria angesiedelt. Auch der NCOP hat seinen Sitz in Kapstadt. Johannesburg ist das wichtigste Wirtschaftszentrum. In der Provinz Gauteng wohnen viele wichtige politische Führer, ANC und COSATU haben ihren Sitz ebenfalls in Johannesburg. Western Cape und KZN sind die beiden Provinzen in denen ein politischer Wechsel am ehesten möglich ist. Die KAS konzentriert ihre Arbeit folglich auf die drei politischen Zentren in KZN, Western Cape und Gauteng. DDP ist in Durban angesiedelt, die KAS hat ihren Sitz in Johannesburg und in Kapstadt besteht ein gemeinsames Büro.

## PARTNER UND INHALTE DER PARTEIENZUSAMMENARBEIT IN SÜDOSTASIEN

*Colin Dürkop*

### 1. EINLEITUNG

Die Themen Parteienentwicklung und Parteienzusammenarbeit der KAS in Südostasien sollen in fünf Punkten behandelt werden:

1. Wie ist die Parteienzusammenarbeit im Rahmen unseres Regionalprojekts Politikdialog eingebettet?
2. Wer sind unsere Partner bei der Zusammenarbeit mit politischen Parteien?
3. Welches sind die Inhalte und Schwerpunkte bei der Parteienzusammenarbeit?
4. Welches sind die größten Probleme und die Perspektiven der politischen Parteien?
5. Welche generellen Aussagen kann man über deren Beitrag zu Demokratisierung machen?

Die Darstellung erfolgt vor dem Hintergrund der aktuellen Projektarbeit vor Ort und anhand des konkreten Instrumentariums, das der KAS im Rahmen eines Regionalprojekts zur Verfügung steht und nicht unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten, wie es etwa in den KAS-Auslandsinformationen (Burnell 2006) oder der GIGA-Studie der Forschungsgruppe Parteien reflektiert wird.

An dieser Stelle möchte ich einen kurzen Hinweis auf die drei Regionalprogramme der KAS in Singapur geben. Von dort aus werden seit 2002 folgende drei Bereiche abgedeckt:

### 1. Politikdialog

- u.a. jährliche Euro-asiatische Think Tank-Dialoge der führenden Regierungsberatungsinstitute aus Europa und Ost- und Südostasien;
- Foren für zivilgesellschaftliche Organisationen;
- regionale Vernetzung von politischen Parteien.

### 2. Medien

- Gründung des Asia News Network (ANN);
- Journalistenfortbildung durch das Konrad Adenauer Center of Journalism an der Ateneo Universität in Manila;
- Bildungsmaßnahmen in Zusammenarbeit mit der Confederation of Asian Press Institutes (CAPI).

### 3. Rechtsstaatlichkeit

- Gründung der regelmäßigen asiatischen Verfassungsrichtertreffen;
- Jährliche ASEAN-Menschenrechtskolloquien;
- Regelmäßige überregionale Antikorruptionskonferenzen.

## 2. PARTEIENZUSAMMENARBEIT IM RAHMEN DES REGIONALPROJEKTS POLITIKDIALOG SÜDOSTASIEN

### 2.1 Internationale Parteienkonferenzen

Die International Conference of Asian Political Parties (ICAPP) wurde mit der Zielsetzung ins Leben gerufen, die Zusammenarbeit in Asien auch auf Parteebene zu fördern. Dabei wurde als Fernziel eine Einigung Asiens nach dem Vorbild der Europäischen Union ins Auge gefasst. Die erste internationale Konferenz asiatischer politischer Parteien tagte im September 2000 in Manila. An deren Zustandekommen war maßgeblich der damalige CDI-Vizepräsident, José de Venecia, beteiligt, der die Konferenz mit Unterstützung der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Hanns-Seidel-Stiftung in Manila vorbereitete. Als Ergebnis des Parteitreffens wurde eine gemeinsame Erklärung zu den Themen „Friede und Sicherheit in Asien“, „Entwicklung der Demokratie“ und „Wirtschaftliche Entwicklung“ verabschiedet. Die Parteivertreter einigten sich ferner auf eine Serie von Fortsetzungsveranstaltungen, die 2002 in Bangkok, 2004 in Peking und 2006 in Seoul stattfanden. Zur Vorbereitung wurde ein Standing Committee eingerichtet, dem wichtige politische Persönlichkeiten aus ganz Asien angehören. Die Konrad-Adenauer-Stiftung ist durch ihr Vorstandsmitglied Prof. Rinsche auch im Steering Committee vertreten.

### 2.2 Workshops mit politischen Parteien

2005 wurde eine Workshopserie für Führungskräfte von politischen Parteien über modernes Parteienmanagement für Führungskräfte von politischen Parteien begonnen. Die Idee dabei war, in denjenigen Jahren, die zwischen den großen ICAPP Konferenzen liegen, kleinere, fokussierte und thematisch eingegrenzte Workshops anzubieten. Die erste Veranstaltung fand in Manila statt, 2007 wird diese Reihe mit einem Workshop über das Thema „Jugend und politische Parteien“ in Delhi fortgesetzt.

### **2.3 Seminare zu bzw. über politische Parteien**

Zusätzlich veranstaltet die Konrad-Adenauer-Stiftung Seminare, die die Institutionalisierung politischer Parteien in Südostasien behandeln sowie die Bedeutung und Rolle von politischen Parteien in den politischen Transformationsprozessen in der Region analysieren.

### **2.4 Foren der politischen Partizipation**

Die ASEAN Peoples Assembly (APA) ist zwar kein politisches Parteienforum per se, aber ein vergleichsweise einzigartiges regionales Forum zur Artikulation sozialer und politischer Interessen. Mit Blick auf politische Partizipation soll es daher auch in diesem Konferenzzusammenhang erwähnt werden. APA fördert seit dem Jahr 2000 den regionalen Dialog und vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Meinungsführern, Regierungs- und Parteienvertretern mit Gruppen der Zivilgesellschaft. Über 300 Teilnehmer aus den verschiedensten Gesellschaftsbereichen, wie z.B. Politiker, Aktivisten, Leiter von Regierungsberatungsinstitutionen und Think Tanks und Medienvertreter kommen jeweils zusammen. Bei der letzten APA-Tagung im Dezember 2006 nahmen mehrere Parteipolitiker und Abgeordnete aus Indonesien, Malaysia, Thailand und den Philippinen aktiv an den APA-Foren und in den entsprechenden Arbeitsgruppen teil. Die Konrad-Adenauer-Stiftung unterstützt neben einigen anderen Kooperationsorganisationen dieses Forum seit drei Jahren.

## **3. PARTNER BEI DER PARTEIENZUSAMMENARBEIT IM RAHMEN DES REGIONALPROJEKTS POLITIK-DIALOG SÜDOSTASIEN**

### **3.1 International Conference of Asian Political Parties (ICAPP)**

Die Federführung für die ICAPP-Veranstaltungen liegt bei der jeweils ausrichtenden Partei. Für die letzte Parteienkonferenz in Seoul hatte zunächst die Regierungspartei URI die Sekretariatsfunktion übernommen. Später gesellte sich auch noch die Grand National Party (GNP) als Oppositionspartei zu den Ausrichtern

dazu. Neben der KAS war – wie bei den vorherigen Konferenzen in Manila und Bangkok auch – die Hanns-Seidel-Stiftung die zweite deutsche Kooperationsorganisation.

### **3.2 Centrist Democrat International (CDI Asia-Pacific)**

Die Workshops für leitende Mandatsträger politischer Parteien werden zusammen mit dem neuen Regionalbüro der CDI ausgerichtet. CDI Asia-Pacific ist der asienweite lose Zusammenschluss von zunächst zehn Parteien der politischen Mitte. Ihr permanenter Sitz ist in Manila. Das dortige Sekretariat koordiniert ihre Tätigkeiten, organisiert Sitzungen und Konferenzen und führt das Pressewesen. Gegründet wurde CDI Asia-Pacific vor genau einem Jahr unter maßgeblicher Beteiligung von Speaker Jose de Venecia.

3.3 Asian Political and International Studies Association (APISA)  
Die Federführung bei der Workshopreihe über politische Parteien liegt bei der im Jahr 2001 ins Leben gerufenen Asian Political and International Studies Association (APISA). Hierbei handelt es sich um eine renommierte internationale „Wissensgemeinschaft“ von politikwissenschaftlichen Instituten und Fakultäten, die soziale und gesellschaftspolitische Analysen und Studien betreiben. Die KAS kooperiert mit diesem Partner bei den zweijährigen APISA-Kongressen und führt gemeinsame Parteiseminare durch.

### **3.4 APA-Sekretariat**

Gastgeber der ASEAN Peoples' Assembly (APA) ist das Institute for Security and Development Studies (ISDS) Manila im Verbund mit den ASEAN-ISIS Regierungsberatungsinstituten. Die KAS gehört - zusammen mit der japanischen SPF Stiftung, JICA, der kanadischen CIDA und dem Open Society Institute - zu der deutschen Haupt-Kooperationsorganisation dieses jährlichen Forums.

#### 4. INHALTE UND SCHWERPUNKTE BEI DER PARTEIENZUSAMMENARBEIT

##### 4.1 ICAPP

Die letzte asiatische Parteienkonferenz (Seoul) stand unter dem Generalthema „Frieden und Entwicklung in Asien“. Parallel zu dem Plenum wurden in drei Arbeitskreisen Stellungnahmen zur politischen, wirtschaftlichen und sozialen Dimension der Kooperation erarbeitet. Die Arbeitskreise beschäftigten sich mit den Themen regionale Sicherheit und politische Stabilität, Armutsbekämpfung und gute Regierungsführung sowie (ICAPP 2002) Schaffung einer Asiatischen Gemeinschaft („East Asian Community“). Einstimmig verabschiedet wurde die „Seoul Declaration on Peace and Prosperity in Asia“, welche u.a. die wichtige Rolle politischer Parteien bei den Entwicklungsprozessen in Asien ausdrücklich hervorhebt (ICAPP 2006). Zu den wichtigen Aufgaben der politischen Parteien gehören dabei u.a. Demokratie, „Good Governance“, Freiheit und Rechtsstaat, „Human Security“ und die Menschenrechte. Dafür wiederum wären gemeinsame regionale Sicherheitsstrukturen, eine partizipative Grundordnung und eine größere wirtschaftliche Zusammenarbeit wichtige Voraussetzungen. Die Parteienvertreter beschäftigten sich in ihren Stellungnahmen des Weiteren mit den Folgen des globalen Terrorismus, ebenso mit Konsequenzen der Armut.

Die vorletzte ICAPP in Peking war dem Thema „Party Exchanges, Cooperation and Development“ gewidmet. Die vorherige Konferenz in Bangkok hatte „Promoting Consensus and Enhancing Political Parties Cooperation“ zum Inhalt. Die Auftaktkonferenz in Manila beschäftigte sich schwerpunktmäßig mit Frieden und Sicherheit in der Region. Die KAS war – wie bei den ICAPP Veranstaltungen in Manila und Bangkok zuvor – bei den Planungen involviert und konnte so direkt auf die Konferenzgestaltung einwirken.

##### 4.2 CDI Asia Pacific

Die Themen des ersten Parteienworkshops für Generalsekretäre und leitende Parteienvertreter in Manila im Dezember 2005 waren:

- Parteienorganisation und -finanzierung,
- politische Kommunikation,
- Party Platform and Programme.

Dabei wurde auch die Schaffung von institutionellen Verbindungen zwischen den oberen und unteren Rängen innerhalb der Parteien erörtert. Dieses Jahr wird das Thema Jugend und politische Parteien behandelt. Gastgebende Partei ist die Kongresspartei in Delhi. Insgesamt werden dazu Mandatsträger von achtzehn asiatischen Parteien eingeladen. Der CDI Asia-Pacific-Gründungskongress widmete sich in erster Linie mit dem Thema „Global Interfaith Dialogue and Cooperation“ (CDI-AP 2006).

##### 4.3 APISA

Hauptinhalt bei der Zusammenarbeit mit APISA bezüglich politischer Parteien ist die Entwicklung und Perspektiven der Parteiensysteme in Asien, speziell unter dem Gesichtspunkt der Institutionalisierung politischer Parteien<sup>1</sup>. Schwerpunktmäßig werden dabei folgende vier südostasiatischen Länder behandelt, die sich in einem Prozess der demokratischen Transition befinden: Indonesien, Philippinen, Kambodscha und Thailand.

##### 4.4 APA

Eines der Ziele von APA ist es, durch die Zusammenbringung von Parteienvertretern und Vertretern von Bürgergruppen/Akteuren der Zivilgesellschaft die Berührungängste und die Distanz zwischen der politischen Klasse und bürgerlichen Gesellschaft zu verringern. In diesem Sinne lauteten die Inhalte und Schwerpunkte der vergangenen APA-Foren wie folgt:

- „Towards an ASEAN Community of Caring Societies – The Role of People in the ASEAN Community Building“,
- „Towards a People-Centered Development in the ASEAN Community“
- „Challenges Facing the ASEAN Peoples“.

Im Einzelnen geht es dabei auch um Fragestellungen wie z.B. Korruptionsbekämpfung, soziale Konfliktvermeidung, Situation der Menschenrechte, Vernetzungsstrategien von NRO, Genderfragen, Förderung der Partizipation der Urvölker/Indigenen in der Region und die Herausforderung von politischen Reformen in Burma/Myanmar.

## 5. SITUATION UND PROBLEME DER POLITISCHEN PARTEIEN

Die Diskussionen auf den ICAPP-Konferenzen, den Parteienworkshops und Seminaren weisen immer wieder auf die Hauptprobleme der politischen Parteien hin. Es würde im Rahmen dieser Präsentation aber zu weit führen, diese erschöpfend darzustellen. Hier deshalb nur kurz eine Auflistung der am meisten genannten Probleme, die für Parteien in Asien zutreffen:

- institutionelle Defizite (zersplitterte Parteienlandschaft, instabile Parteiensysteme),
- organisatorische Defizite: (starke Personenbezogenheit, niedriges Organisationsniveau),
- ideologische Defizite (nur symbolische Unterschiede, kaum ideologisches Profil),
- programmatische Defizite (vage Parteiprogramme).
- personelle Defizite (paternalistischer und klientelorientierter Charakter, häufige Parteienwechsel).

Weitere oft genannte Probleme sind Zentralismus und „Top-down-approach“ bzw. fehlender interner Meinungspluralismus, „Money Politics“ und Korruption, keine geregelte Parteienfinanzierung und mangelhafte Parteiengesetze, geringe Mitgliedschaft und Geschlossenheit bzw. Kohärenz und schließlich geringe Wertschätzung bei der Bevölkerung. Diese Probleme werden im Wesentlichen sowohl in den südostasiatischen Beiträgen zum KAS-Demokratiereport 2007 aus Malaysia (Sharom 2007) und Indonesien (Rinakit 2007) als auch in Beiträgen bei einem

ISEAS-Seminar in Singapur<sup>2</sup> reflektiert. Für Malaysia kommt erschwerend hinzu, dass alle Parteien streng an ethnisch-religiösen Grenzlinien entlang orientiert sind, was dazu führen könnte, dass sich dieses Land in letzter Konsequenz zu einer „Ethnokratie“ entwickelt.

## 6. BEITRAG ZUR DEMOKRATISIERUNG

Der konkrete Beitrag, den Parteien für die Demokratisierung leisten können, kann eigentlich nur im Kontext des jeweiligen politischen Umfelds bewertet werden. Er wird für jedes Land und für jede Partei unterschiedlich zu bewerten sein, inwieweit sie der Demokratie und der Demokratisierung gute Dienste erweisen oder „gute Diener“ sind. Zumindest kann man aber für die konkreten Fördermaßnahmen der Stiftung zu folgenden Aussagen kommen:

### 6.1 ICAPP

ICAPP hat sich als Forum etabliert und bewährt, das der Bildung von Netzwerken sowohl zwischen Parteien aus verschiedenen asiatischen Ländern, als auch mit anderen Institutionen fördert und ermöglicht. Den Parteien aus jungen und etablierten wie auch aus „struggling democracies“ (Carothers 2006) wird es dabei ermöglicht, voneinander zu lernen, sich untereinander auszutauschen, globale und regionale Fragen zu erörtern und sich ganz allgemein ihrer Bedeutung und Verantwortung bewusst werden. Nicht zu unterschätzen ist dabei der Nebeneffekt, dass die Parteienvertreter bei diesen Zusammenkünften auch mit ausländischen Institutionen der Parteien- und Demokratieförderung direkt in Kontakt treten.

Diese im Hinblick auf Teilnehmerzahl und Hochrangigkeit der Gäste herausragende ICAPP-Veranstaltungsreihe dürfte sich mittlerweile etabliert haben. Zwar können von einer Konferenz mit einer solch hohen Teilnehmerzahl und äußerst heterogener Zusammensetzung nicht immer konkrete Ergebnisse erwartet werden. Dennoch scheint die überwiegende Zahl der politischen Parteien Asiens - ungeachtet ihrer Ausrichtung - dieses Forum als nützlich zu erachten, um internationale Kontakte in der



Region zu knüpfen und zu vertiefen. Die Parteien sehen diese Foren ganz allgemein auch als gute Gelegenheit an, international für ihre jeweilige Politik zu werben.

In ihren Beiträgen weisen die Parteienvertreter immer wieder auf Rolle der politischen Parteien als wichtiger Transmissionsriemen der politischen Partizipation und in dem Demokratisierungsprozess hin. Auch mehr regionale und multilaterale Kooperation politischer Parteien wird dabei immer wieder angeregt, um die Verständigung und vertrauensvolle Zusammenarbeit zu fördern. Ferner wird die besondere Verantwortung der Parteien gegenüber den Menschen und der Kampf gegen die Korruption regelmäßig angemahnt. In diesem Zusammenhang wurde z.B. auch die Forderung erhoben, dass die Parteien ihr Handeln stärker an den tatsächlichen Bedürfnissen der Bevölkerung ausrichten müssten.

Vor diesem Hintergrund ist die Präsenz der Stiftung bei dieser sowie den zukünftigen Konferenzen gar nicht hoch genug einzuschätzen, um hochrangige Parteikontakte aufzubauen bzw. zu pflegen. Gerade im Hinblick auf die „Patenschaft“ von Konrad-Adenauer-Stiftung und Hanns-Seidel-Stiftung bei der Gründung von ICAPP, sowie angesichts der Exklusivität europäischer Anwesenheit ist die Teilnahme auch für das Erscheinungsbild der Stiftungsarbeit in Asien - sowohl in der Öffentlichkeit als auch in Fachkreisen - von Bedeutung. Insofern hat sich die ICAPP zu einer bedeutenderen Veranstaltung entwickelt, als dies im Jahr 2000 zunächst abzusehen war. Aus Sicht des Regionalprogramms Singapur sollte der Kontakt zu den ICAPP-Veranstaltern weiterhin gepflegt werden, ungeachtet der konkret gewährten Beteiligung der Stiftung an Organisation und Durchführung der Konferenz. Außerdem sollte die KAS bei diesen Konferenzen zahlreich und hochrangig vertreten sein. In Asien besteht diesbezüglich generell eine feine Wahrnehmung.

### **6.2 CDI Asia-Pacific**

CDI Asia-Pacific ist noch ein recht junger Dachverband. Er wurde zwar mit einer fulminanten Auftaktveranstaltung in Manila lanciert, unter starker europäischer Präsenz, u.a. von dem seinerzeitigen CDI-Vorsitzenden Jose Maria Aznar, dem EVP-Präsi-

dentem Wilfried Martens, dem EVP-Generalsekretär Antonio Lopez-Isturiz und dem italienischen Parlamentspräsidenten Pier Ferdinando Casini. CDI Asia-Pacific muss sich aber in den kommenden Jahren erst noch etablieren und bewähren. Das Regionalprogramm Singapur wird mit CDI Asia-Pacific bei der Organisation und Durchführung von Parteienworkshops kooperieren. Die überwiegende Zahl der politischen Parteienvertreter haben in den Evaluierungsfragebögen die Parteienworkshops als sehr nützlich erachtet und möchten die internationalen Kontakte in der Region weiter ausbauen; sie sind an einem weiteren Austausch sehr interessiert.

### **6.3 APISA**

APISA gilt als ein sehr wichtiges Forum für den Austausch von Politikwissenschaftlern und anderen Vertretern der so genannten „epistemic communities“. Die Auswertung am Ende des Workshops „On Party Politics in Southeast Asia“ erbrachte eine überaus positive Resonanz der Veranstaltung. Begrüßt wurde auch der „Netzwerkeffekt“ der Veranstaltung, bei der sich viele der Teilnehmer intensiv über die Institutionalisierung politischer Parteien austauschen konnten. Bei diesen Seminaren werden auch politisch sehr sensible Themen angesprochen. Bemerkenswert ist die äußerst rege Diskussion, Partizipation sowie die überaus offene Atmosphäre. Zwecks Erreichung von Breitenwirkung werden die Seminarbeiträge 2007 als Buchform veröffentlicht.

### **6.4 APA**

Dieses Forum ist wahrscheinlich das größte organisierte Zusammentreffen von NROs in ASEAN und hat sich als regionales Artikulations- und Partizipationsforum etabliert. APA erfüllt eine wichtige so genannte „Agenda setting“-Funktion, die in der Region durchaus Gehör findet und als ein wichtiges Forum für zivilgesellschaftliche Institutionen gilt. Bei den APA-Foren erhalten Parteienvertreter die Gelegenheit, von verschiedensten Akteuren der Zivilgesellschaft und den Sozialbewegungen zu lernen, die ihnen bei der Initiierung von gemeinschaftlichen regionalen Aktionen teilweise weit voraus sein können.

Das APA-Forum hat sich als ein wirkungsvoller Transmissionsriemen zwischen der offiziellen Regierungsebene, Think Tanks und Organisationen der Bürgergesellschaft sowie der politischen Parteien erwiesen. Der „Report of the Chair of the Fifth APA to the 12th ASEAN Summit“ konnte erstmalig bei dem Gipfeltreffen der ASEAN-Staaten den anwesenden Staats- und Regierungschefs vorgetragen werden. Eine Integration in den politischen Entscheidungsprozeß ist somit gewährleistet.

## 7. ABSCHLIESSENDE BEMERKUNG

Die Zusammenarbeit mit Parteien in Asien ist nicht immer einfach und sie gestaltet sich in der praktischen Umsetzung gelegentlich als vielschichtig. Das bisherige Ergebnis ist zwar nicht enttäuschend, aber die Erwartungen dürfen auf kurze bzw. mittlere Sicht auch nicht zu hoch angesetzt werden. Es lohnt sich aber auf jeden Fall, mit der eingeschlagenen Parteienzusammenarbeit fortzufahren und diese, wenn möglich, zu intensivieren. Schließlich bilden Parteien den Mittelpunkt der repräsentativen Demokratie und der Demokratisierungsprozesse und verlangen daher auch, bei der Regionalkonzeption und der Projektarbeit einer politischen Stiftung einen entsprechend wichtigen Stellenwert einzunehmen.

1| *Im asiatischen Kontext und vor dem Hintergrund des gleichnamigen Artikels siehe Randall und Svasand (2002).*

2| *ISEAS-Forum on New Politics Amidst Rising Expectations in Southeast Asia, 1 December 2006, Singapore; hier vor allem die unveröffentlichten Manuskripte von Shamsul Amri Baharuddin, *When Two Elephants Fight, the Ants Get Trampled? The Not-So-New and Predictable UMNO and Malaysian Politics*; und Umar Juoro, *The Challenge of Flourishing Democracy in Indonesia*.*

## LITERATUR

- BURNELL, PETER. 2006. „Unterstützung für politische Parteien in neuen Demokratien: Parteiensystem- und Globalisierungsdenken“. In: *KAS-Auslandinformationen*, Heft 9/06, S. 75 -98.
- CAROTHERS, THOMAS. 2006. *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace
- CENTRIST DEMOCRAT INTERNATIONAL ASIA PACIFIC (CDI-AP). 2006. „CDI Asia-Pacific Launching and Global Interfaith Dialogue, 26 – 30 January 2006“, Manila, Philippinen.
- INTERNATIONAL CONFERENCE OF ASIAN POLITICAL PARTIES (ICAPP). 2002. *The Second International Conference of Asian Political Parties, „Enhancing Political Parties Cooperation“*, ICAPP Secretariat Office, Bangkok.
- 2006. *Secretariat of the Fourth General Assembly of the ICAPP, 2006, „Final Report“*.
- RANDALL, VICKY UND LARS SVASAND 2002. „Party Institutionalization in New Democracies“. In: *Party Politics*, 8. Jg., Heft 1, S. 5-29.
- RINAKIT, SUKARDI. 2007. „Indonesia“. In: *Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg). Parties and Democracy. KAS Democracy Report 2007*. Bonn: Bouvier-Verlag.
- SHAROM, AZMI. 2007. „Malaysia“. In: *Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg). Parties and Democracy. KAS Democracy Report 2007*. Bonn: Bouvier-Verlag.

# PARTEIENFÖRDERUNG IN MEXIKO

*Frank Priess*

Für die Unterstützung und Beratung politischer Parteien im Rahmen der allgemeinen Demokratieförderung durch die Konrad-Adenauer-Stiftung finden sich in Mexiko besonders gute Voraussetzungen:

1. Mit dem Partido Acción Nacional (PAN) gibt es eine klar identifizierbare Partnerpartei, mit der die Stiftung wesentliche Werte, politische Grundüberzeugungen und ordnungspolitische Leitbilder teilt.
2. Die PAN gehört, ebenso wie die CDU, der Internationale der christlich-demokratischen Parteien (IDC) an. In Lateinamerika ist sie in der IDC-Regionalorganisation ODCA (Organización Demócrata Cristiana de América) Mitglied, wo sie derzeit zudem eine Führungsrolle mit großer regionaler Ausstrahlung spielt.
3. Die PAN schätzt auf allen ihren Ebenen eine enge Kooperation mit der Konrad-Adenauer-Stiftung. Eine Zusammenarbeit lässt sich also leicht kanalisieren, der Zugang zur Partei selbst, ihren Kongressfraktionen und ihren Stiftungen ist ohne Probleme möglich.

Gleichzeitig ist die Situation der mexikanischen Demokratie und ihrer Parteien so, dass konkrete Maßnahmen der Parteienförderung keineswegs obsolet sind.

## 1. RAHMENBEDINGUNGEN DER PARTEIENFÖRDERUNG IN MEXIKO

**Aussagen über Parteien und Parteiensysteme in Lateinamerika haben ein kurzes Verfallsdatum.** „Aussagen über Parteien und Parteiensysteme in Lateinamerika haben ein kurzes Verfallsdatum“, schreibt Detlef Nolte in den KAS-Auslandsinformationen (Nolte 2006). Dies möchte man mit Blick auf Mexiko unterschreiben, auch wenn die Entwicklung bis zum heutigen Tag vergleichsweise kontinuierlich aussieht. Aus den Wirren der Revolution gingen in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts der „Dinosaurier“ PRI als „Staatspartei“ und die PAN als „loyale Opposition“ hervor. Kleinere, meist aus wahltaktischen Gründen gegründete Parteien ergänzten das Bild.

In den neunziger Jahren kam die PRD dazu, wieder gibt es von den mexikanischen Grünen bis zu kommunistischen und radikal-sozialistischen Plattformen, die in unterschiedlichen Formationen und Allianzen auftreten, Gruppierungen, die die Zwei-Prozent-Hürde überspringen, die in Mexiko zum Einzug in den Kongress erforderlich sind. Im Zentrum steht ein stabil anmutendes Drei-Parteien-System, auch wenn sich dessen Protagonisten heftige Positionskämpfe liefern, deren Ausgang ungewiss scheint.

**Den mexikanischen Parteien kann durchaus ein hoher Institutionalierungsgrad bescheinigt werden.** Legt man zudem die von Patrick Köllner (2006) dargestellten Indikatoren zugrunde, kann den genannten mexikanischen Parteien durchaus ein hoher Institutionalierungsgrad bescheinigt werden. Alle verfügen sie über stabile Wurzeln in der Gesellschaft, mindestens in klar identifizierbaren Sektoren, allen ist – auch dank großzügigster Parteienfinanzierung – ein schlagkräftiger hauptamtlicher Apparat mit hoher Kampagnenfähigkeit eigen, das Innenleben der Parteien ist ausdifferenziert, starke Persönlichkeiten sind vorhanden, aber institutionell eingebunden. Lebhaft innerparteiliche Debatten und Positionskämpfe charakterisieren alle drei Gruppierungen, gleichzeitig aber ist ihren Kongressfraktionen eine hohe Parteidisziplin eigen.

„Obwohl die Demokratisierung ein neueres Phänomen in Mexiko ist, sind die politischen Parteien sehr stark“, erklärt Benito Nacif und schreibt: „Das ist auf den institutionellen Rahmen zurückzuführen, in dem sie sich entwickeln und tätig sind. Dieser institutionelle Rahmen ist das Ergebnis von Jahrzehnten von Reformen

im Wahlsystem, die die Parteien zu den Organisationen gemacht haben, die von zentraler Bedeutung sind, wenn man in Mexiko eine lange und erfolgreiche politische Karriere machen will“ (Nacif 2003: 112). Zu den Einflussfaktoren politischer Karrieren gehören entscheidend das Verbot der unmittelbaren Wiederwahl – der Abgeordnete ist damit mehr von der Parteiführung abhängig als dass er gegenüber den Wählern seines Wahlkreises verantwortlich ist – das Verbot unabhängiger Kandidaturen außerhalb von Parteivorschlägen, eine proportionale Repräsentation mit geschlossenen Listen, auf deren Zusammensetzung wiederum die Parteiführungen auf nationaler und bundesstaatlicher Ebene entscheidenden Einfluss ausüben, sowie die öffentliche Finanzierung politischer Parteien<sup>1</sup>.

Einen Blankoscheck auf die Zukunft der Parteien bedeutet dies allerdings, ganz in der Nolteschen Diktion, keineswegs. Auch in Mexiko ist die Zustimmung zur Politik und Politikern überaus begrenzt. So sank laut Latinobarometro 2005 der Anteil der Bevölkerung, der Vertrauen in die mexikanischen Parteien bekundete, zwischen 1997 und 2004 von 31 Prozent auf 15 Prozent. Korruption und Politik stellen für viele Mexikaner einer Symbiose dar – nicht zuletzt war dieser Anti-Parteienaffekt auch die Fahne, hinter der Präsidentschaftskandidat Andrés Manuel López Obrador im Wahlkampf 2006 erfolgreich seine Truppen zu versammeln suchte. Sein Beispiel zeigt, dass der traditionelle lateinamerikanische caudillo durchaus Comeback-Chancen hat, wenn sich die Unzufriedenheit der Bürger ihr Ventil sucht. Während das alte PRI-System versuchte, durch eine in Sektoren formierte Gesellschaft, ausgeklügelte Loyalitätssysteme und die Kooptation potentieller „Unruhestifter“ soziale Unruhe zu kanalisieren, wird diese durch das immer weitere Aufbrechen traditioneller Strukturen geradezu befördert – eine erhebliche Herausforderung für heutige Politik mit offenem Ausgang.

## 2. DIE SITUATION DER PAN

Unter den drei zentralen Kräften der mexikanischen Politik ist die PAN sicher die ideologisch und strukturell stabilste Formation. Für die mexikanische Parteienexpertin Soledad Loaeza ist sie deutlich institutionalisierter als die PRD und sogar die PRI (Loae-

za 1997, 2002). Allerdings hätten sich die internen Differenzen unter der Regierungszeit von Vicente Fox (2000 – 2006) eher vertieft, für Loaeza ein Effekt „der schlechten Beziehungen zwischen der Partei und den Freunden von Fox“ sowie dessen Bestreben, sich von seiner Partei eher abzuheben (Loaeza 2002: 312). Auch hat sich das PAN-Spektrum spätestens seit den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhundert differenziert: neben die katholisch-konservativen Gründungselemente trat originär christlich-demokratisches Gedankengut, später gesellten sich marktliberale Elemente hinzu, gespeist nicht zuletzt aus dem starken Unternehmerlager in Mexikos nördlicher Industriemetropole Monterrey. Mit den sich häufenden Wahlsiegen wurde die Partei überdies für Personenkreise interessant, die mit ihrem technokratisch-pragmatischem Ansatz früher eher die Nähe zur PRI gesucht hatten. Auch ist die PAN traditionell eine Stimme regionaler Interessen gegenüber einer zu stark erscheinenden Bundesgewalt. Diese Strömungen einer modernen Volkspartei zusammenzuhalten ist nicht immer eine leichte Aufgabe, zumal wenn Exponenten der veröffentlichten Meinung nach Bruchstellen suchen und jeden Konflikt zu personalisieren trachten – übrigens ja keineswegs nur eine mexikanische Erfahrung.

**Die PAN muss sich daran gewöhnen, Regierungspartei zu sein.**

Nach Aussagen des aktuellen Parteivorsitzenden Manuel Espino Barrientos – er ist gleichzeitig Vorsitzender des Regionalverbandes ODCA – muss sich die PAN nun jedenfalls noch mehr daran gewöhnen, Regierungspartei zu sein. Die lange Parteigeschichte, von Opposition dominiert, bescherte ihr zwar eine Sicherheit in ihren Grundwerten, die erzwungene Abstinenz von der Regierung führte aber gleichzeitig zu Defiziten im konkreten Umgang mit politischer Macht, teilweise schlicht der Unerfahrenheit geschuldet. Konkret hieße dies in der Beziehung zur Regierung, so Manuel Espino in der Zeitschrift *Proceso* vom 26. November 2006: „Unterstützung ja, Unterordnung nein. Zu einer bedingungslosen Unterstützung der Regierung bin ich nicht bereit. Wir sind keine Staatspartei“. Diese selbstbewusste Haltung gründet sich nicht nur auf die starke Stellung des Parteivorsitzenden, der laut Statut die Fraktionsvorsitzenden in Abgeordnetenhaus und Senat ernennt: Immerhin war das zurückliegende Wahlergebnis vom Juli 2006 das beste in der Geschichte der PAN und eine Gesamtleistung der Partei und ihrer Strategie, die auf klare Konturierung setzte.

Die PAN wird nun versuchen, sich zu einer strukturellen Mehrheitspartei weiterzuentwickeln. Die kommenden Zwischenwahlen mit der Neuwahl des Abgeordnetenhauses im Jahre 2009 sind dabei die Chance, die eigene Stellung auszubauen. Dazu gehört dann jedoch auch, die strukturellen Schwächen in der wählerstarken Bundeshauptstadt und im Süden des Landes zu beseitigen. Bisher jedenfalls hat die zunehmende Urbanisierung in Mexiko – schon in den sechziger Jahren ging die Zeit zu Ende, in der die Landbevölkerung eine Mehrheit stellte – die PAN gestärkt, ebenso übrigens wie die PRD, und die Machtbasis der PRI erodieren lassen.

### 3. KONKRETE AUFGABEN FÜR DIE KONRAD ADENAUER-STIFTUNG

Aus den genannten Rahmenbedingungen und der Analysen von Stärken und Schwächen der mexikanischen Parteien im Allgemeinen und der PAN im Besonderen ergeben sich auch die Arbeitsschwerpunkte für Maßnahmen zu ihrer Unterstützung. In der aktuellen Länderkonzeption der Konrad-Adenauer-Stiftung für Mexiko (2005–2007) heißt es dazu generell:

„Nach wie vor ist der Aufbau eines funktionierenden Mehrparteiensystems für die Demokratisierung des politischen Systems Mexikos vorrangig. Die KAS verfolgt daher weiter das Ziel, zur programmatischen und organisatorischen Modernisierung der liberal-konservativen Regierungspartei PAN sowie zur Qualifizierung der Funktions- und Mandatsträger beizutragen. Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Parlament sind Reformvorhaben auch in den nächsten Jahren nur mit der Zustimmung der Opposition auf den Weg zu bringen. Daher sind politischer Dialog bzw. politische Kommunikation zwischen Regierung, Parlament und Parteien eine Grundvoraussetzung für weitere Reformfortschritte. Die KAS wird die Verbesserung der Abstimmungs- und Koordinierungsprozesse mit geeigneten Beratungsmaßnahmen unterstützen. Ferner soll auch die Thematik „Politische Kommunikation“ auf den verschiedenen Ebenen vertieft werden. Von entscheidender Bedeutung für die kommenden Jahre in Mexiko wird auch ein wirkungsvolles Zusammenwirken der staatlichen Gewalten sein. Daher verfolgt die KAS das Ziel, die nachhaltige Stärkung

der Gewaltenteilung zu unterstützen, wobei der Rolle des Kongresses besondere Bedeutung zukommt“.

Diese Prioritäten haben nichts von ihrer Bedeutung verloren und lassen sich wie folgt spezifizieren:

1. Zur Stärkung der Partei und ihrer Funktionsträger wird auf konkrete Maßnahmen des Dialogs und der Weiterbildung gesetzt. Dies schließt organisatorisch-strukturelle Themen ebenso ein wie inhaltlich-programmatische. Eine so entwickelte Partei wie die PAN braucht dabei allerdings weniger Anleitung von außen als einen intensiven Gedankenaustausch auf Augenhöhe, der best practice-Beispiele aus Europa und speziell aus Deutschland einschließt. Hier ist die Konrad-Adenauer-Stiftung ein wichtiger Vermittler. Entsprechend wird immer wieder auf Experteneinsätze, z.B. von deutschen Abgeordneten oder Parteienvertretern, gesetzt, parallel finden Besuchsprogramme für PAN-Politiker in Deutschland statt. Konkrete Themen der jüngsten Vergangenheit waren dabei Fragen der Koalitionsbildung und Regierungsfähigkeit, der politischen Kommunikation und der Kommunalpolitik.
2. Die erwähnten Mehrheitsverhältnisse und die gestärkte Rolle des Kongresses legt Beratung und Austausch zu Fragen des Parlamentarismus, der Fraktionsarbeit sowie der Organisation von Mehrheiten und Koalitionen nahe. Das genannte Professionalisierungshindernis „Nicht-Wiederwahl“ bildet dabei derzeit einen Schwerpunkt. Hier ist einerseits noch Überzeugungsarbeit zu leisten, andererseits bedarf es flankierender Maßnahmen zur Sensibilisierung einer Öffentlichkeit, die solchen Vorhaben emotional eher skeptisch gegenübersteht.
3. Zentrale Fragen auf der Reformagenda der mexikanischen Regierung, des Parlaments und der Parteien finden ihre Entsprechung in Deutschland: Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Modernisierung der Sozialsysteme, eine zukunftsorientierte Energiepolitik, Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit, ein konkurrenzfähiges Bildungssystem. Zu all diesen Themen gibt es einen intensiven Dialog und beratenden input.
4. Der Entwicklungsstand der PAN macht die Partei ebenfalls zu einem attraktiven Partner in jeglicher Regionalstrategie für Lateinamerika: Viele Parteien des Subkontinents weisen bei weitem nicht die gleiche Professionalität, inhaltliche Fundierung und organisatorische Schlagkraft auf, was einen know how-Transfer via PAN und ODCA möglich macht. Hier fungiert die Konrad-Adenauer-Stiftung als wichtiges Bindeglied, da sie in Lateinamerika in fast allen Ländern über tragfähige eigene Strukturen verfügt und ein glaubwürdiger Partner für christlich-demokratische Parteien und solche des politischen Zentrums ist.
5. Da es auch in Mexiko deutlich sichtbare Krisensymptome für politische Parteien gibt – die PAN ist davon natürlich nicht unberührt – bedarf es flankierender Maßnahmen zur Konsolidierung. Deshalb hat die Nachwuchsförderung einen zentralen Stellenwert. Maßnahmen mit der Jugendorganisation der PAN, Acción Juvenil, sind daher ein fester Programmbaustein der Kooperation. Darin sind auch und besonders die Parteistiftungen der PAN, allen voran die Fundación Rafael Preciado Hernandez, eingebunden. Um zudem die Netzwerkbildung zu stärken, waren Vertreter von Acción Juvenil in den zurückliegenden Jahren auch in die internationalen Summer Schools der Konrad-Adenauer-Stiftung in Deutschland eingebunden. Im Umfeld dieser Jugendarbeit finden zudem Aktivitäten im vorpolitischen Raum statt, um die Verbindung der Partei zu sozialen Bewegungen und solchen der sogenannten Zivilgesellschaft zu stärken.
6. Das Programmspektrum der Kooperation mit den Stiftungen der PAN trägt zudem den gewaltigen Entwicklungsunterschieden innerhalb Mexikos zunehmend Rechnung. Nach wie vor bedarf es in bestimmten Bundesstaaten ganz elementarer Maßnahmen der politischen Bildung, um für politische Partizipation zu motivieren, zu werben und dafür das inhaltliche Rüstzeug zu vermitteln.

Die in diesen sechs Punkten genannten Arbeitsschwerpunkte ermöglichen der Konrad-Adenauer-Stiftung in Mexiko eine Positionierung innerhalb ihrer Kernkompetenz als politischer Stiftung.

**Der „ideologische“ Gleichklang mit einer Partei der gleichen „Familie“ ermöglicht ein besonderes Vertrauensverhältnis.**

Gerade das zugrunde liegende Partnerverständnis und der „ideologische“ Gleichklang mit einer Partei der gleichen „Familie“ ermöglicht ein besonderes Vertrauensverhältnis, das in Beratungsoffenheit mündet und es nicht beim bloßen Zugang eines x-beliebigen Sponsors belässt. Dies ist eine deutliche Stärke im Vergleich zu multi-party-Förderungsansätzen, deren Sinn damit keineswegs in Abrede gestellt werden soll. Die deutsche Eigenheit einer pluralistischen Parteienförderung aber rechtfertigt sich gerade in solchen Kooperationen. Auch wenn es vielerorts chic geworden ist, eher auf Kooperationen mit der sogenannten Zivilgesellschaft zu setzen und diese zu stärken – was immer dies dann im Einzelnen heißt: Parteien sind der zentrale Baustein einer lebendigen, liberalen und pluralistischen Demokratie, die durch nichts zu ersetzen sind. Will man die Demokratie stärken, geht an einer Stärkung ihrer zentralen Träger kein Weg vorbei.

1/ Für einen Überblick s. z.B. Lehoucq u.a. (2005).

## LITERATUR

- KÖLLNER, PATRICK. 2006. „Die Institutionalisierung politischer Parteien in außereuropäischen Regionen. Eine Einführung in die Thematik und das Heft“. In: KAS-Auslandsinformationen, Heft 11/2006, S. 6-24.
- LEHOUCQ, FABRICE, GABRIEL NEGRETTO, FRANCISCO APARICIO, BENITO NACIF, ALLYSON BENTON. 2005. Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Mexico. Research Network Working Paper R-512 – Inter-American Development Bank: September 2005.
- LOAEZA, SOLEDAD. 1997. „Gobierno y oposición en México – El Partido Acción Nacional“. In: Foro Internacional, Enero-Marzo 1997, Nr. 1., S. 97-114.
- 2002. „El tripartidismo mexicano: el largo camino hacia la democracia“. In: Marcelo Cavarozzi und Juan Abal Medina (compiladores). El asedio a la Política – Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal. Rosario/Argentinien: Homo Sapiens Ediciones, S. 293-315.
- NACIF, BENITO. 2003. „Politische Institutionen und Übergang zur Demokratie in Mexiko“. In: Werner Böhler und Stefan Hofmann (Hrsg.): Quo Vadis Lateinamerika? Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 99-123.
- NOLTE, DETLEF. 2006. „Zur Institutionalisierung politischer Parteien in Lateinamerika: Kontinuität und Wandel“. In: KAS-Auslandsinformationen, Heft 11/2006, S. 93-122.



# PARTEIENKOOPERATION DER KAS: KONZEPTIONELLER UND REGIONALER ÜBERBLICK

*Karsten Grabow, Frank Spengler*

## 1. EINLEITUNG

Die Konrad-Adenauer-Stiftung unterhält gegenwärtig 69 Auslandsbüros, in denen 81 Auslandsmitarbeiter politische Bildungs- und Beratungsmaßnahmen durchführen. Das Ziel dieser Maßnahmen besteht darin, in unseren Partnerländern durch einen dauerhaften politischen Dialog einen Beitrag zur Entwicklung sowie zur Konsolidierung der Demokratie zu leisten. Die Zusammenarbeit mit politischen Parteien nimmt seit Beginn des internationalen Engagements der KAS in den 1960er Jahren eine zentrale Rolle ein. In nahezu allen Auslandsbüros werden Bildungs- und Beratungsmaßnahmen im Bereich der Parteienkooperation und -förderung durchgeführt. Den Zielsetzungen der internationalen Arbeit der KAS entsprechend liegt der Schwerpunkt der Maßnahmen in Ländern, die in der jüngeren Vergangenheit einen Übergang von nichtdemokratischer Herrschaft zur Demokratie erlebten (post-kommunistisches Mittelost- und Südosteuropa, z.T. Afrika) sowie in Ländern, in denen die Demokratie noch nicht vollständig als Herrschaftsform entwickelt ist (Teile Asiens, Afrika). Aufgrund der seit Jahrzehnten bestehenden Kontakte zu Parteien in Lateinamerika spielt Parteienkooperation dort neben entwicklungspolitischen Gesichtspunkten vor

***Parteienförderung ist ein Schwerpunkt der internationalen Arbeit der KAS.***

allem auch aus außenpolitischer Sicht eine besondere Rolle, wengleich die Maßnahmen im Bereich der Parteienförderung auch organisatorische und programmatische Beratungsleistungen einschließen (s. Abschnitt 5).

## 2. WARUM PARTEIENZUSAMMENARBEIT?

**Parteien nehmen eine wichtige Brückenfunktion zwischen Zivilgesellschaft und den Institutionen eines demokratischen Staates wahr**

Politische Parteien und Demokratie sind untrennbar miteinander verbunden. In normativer Hinsicht kommen auf demokratisch gesinnte Parteien in Transformationsgesellschaften Aufgaben zu, die sie auch in etablierten Demokratien ausüben sollen: Sie sind erstens Partizipations- und Artikulationskanäle, in denen Bürgerinnen und Bürger aktiv an der Gestaltung ihrer sozialen und politischen Umwelt mitwirken können. Zweitens vermitteln Parteien Werte. Sie sind daher Orte der politischen Sozialisation und der gelebten Demokratie, vorausgesetzt, die innerparteilichen Entscheidungen werden nach demokratischen Grundsätzen getroffen. Drittens konkurrieren Parteien auf der Grundlage von Wahlprogrammen um die Unterstützung von Wählern. Sie bieten politische Alternativen an, von denen in Abhängigkeit ihres Wahlerfolgs zumindest ein Teil gesamtgesellschaftliche Verbindlichkeit erlangt, wenn ihre Konzepte zu Gesetzen werden. Schließlich stellen Parteien in den meisten Fällen auch die politischen Kandidaten, die im Falle ihrer Wahl zentrale Positionen in Legislative, Exekutive und auch der öffentlichen Verwaltung bekleiden. Parteien nehmen daher eine wichtige Brückenfunktion zwischen Zivilgesellschaft und den Institutionen eines demokratischen Staates wahr.

Die freiheitliche Demokratie ist ein anspruchsvolles Konzept politischer Herrschaft. Damit sie als „einziges Spiel, das gespielt wird“, um an dieser Stelle zwei Vorreiter der modernen Demokratieforschung zu zitieren (Linz und Stepan 1996: 5), als konsolidiert, d.h. als unumstößlich verankert, angesehen werden kann, reicht es nicht aus, eine demokratische Verfassung zu verabschieden und formal demokratische Institutionen zu errichten (s. dazu auch Welzel in diesem Band). Die Konsolidierung der Demokratie erfordert auf der Grundlage einer demokratischen Verfassung, dass sich die gesellschaftlichen Eliten in Übereinstimmung mit dieser demokratischen Verfassung verhalten, dass

die Demokratie die Unterstützung der Bevölkerung genießt, dass gesellschaftliche Interessen frei artikuliert werden können und dass unter den Bedingungen demokratischer Herrschaft der allgemeine Lebensstandard zunimmt (Linz und Stepan 1996: 3-16, 77, 446). In all diesen Bereichen der demokratischen Konsolidierung nehmen Parteien und ihre Repräsentanten eine zentrale Position ein, sei es als Vermittler oder als verantwortungsvoll handelnde politische Entscheidungs- und Führungsinstanz.

Es zählt zu unserem politischen Grundverständnis, dass die adäquate Repräsentation gesellschaftlicher Interessen, eine aktive Partizipation der Bürgerinnen und Bürger am gesamtgesellschaftlichen Gestaltungs- und Entscheidungsprozess sowie verantwortungsvolle politische Führung, d.h. solche, die der Steigerung der allgemeinen Wohlfahrt und nicht der Befriedigung individueller Interessen verpflichtet ist, nur durch Parteienvielfalt, freie und faire Wahlen sowie demokratische Parteienkonkurrenz erreicht werden kann. Aus diesem Grund engagiert sich die KAS in der Förderung der Grundlagen demokratischer Herrschaft, d.h. auch in der Förderung demokratischer und demokratieförderlicher Parteien.

## 3. ZIELE UND KRITERIEN DER PARTEIENZUSAMMENARBEIT

Ein entwicklungspolitisches Oberziel der internationalen Arbeit der KAS liegt darin, einen effektiven Beitrag zur Konsolidierung der Demokratie in unseren Partner- und Projektländern zu leisten. Als kollektive Akteure der Interessenaggregation und -artikulation, der gesellschaftlichen Entscheidungsfindung, Elitenrekrutierung und politischen Führung sind Parteien und ihre Repräsentanten grundsätzlich von besonderer Bedeutung für die Zusammenarbeit mit einer politischen Stiftung.

Dass eine christlich-demokratische Partei oder eine der bürgerlichen Mitte in einer etablierten Demokratie, wie z.B. in Chile oder mittlerweile auch in post-kommunistischen Ländern Europas, und eine politische Stiftung, die wiederum eng mit der christlich-demokratischen Partei in Deutschland verbunden ist, Kooperationsbeziehungen haben, ist nicht weiter überraschend.

**Das Ziel der internationalen Arbeit der KAS liegt darin, einen effektiven Beitrag zur Konsolidierung der Demokratie in unseren Projektländern zu leisten.**

Die KAS hat diese Beziehungen aufgebaut, weil es sich bei den betreffenden Parteien um christlich-demokratische oder konservative Parteien handelt, mit denen wir unsere politischen Grundüberzeugungen und -werte teilen. Dies sind quasi unsere „natürlichen“ politischen Verbündeten. Über die Gründe oder Kriterien einer Zusammenarbeit mit ihnen muss nicht viel gesagt werden. Die Situation unterscheidet sich von der in Ländern, in denen die Demokratie noch vergleichsweise jung und/oder instabil ist, in denen politische Parteien generell schwach institutionalisiert sind, in denen christlich-demokratische Parteien oder solche der politischen Mitte entweder schwach sind oder gar nicht existieren, sei es weil sie verboten sind oder weil die Unterstützermilieus nicht stark genug sind, um überhaupt „natürliche Verbündete“ entstehen zu lassen, z.B. in Ländern mit christlichen Minderheiten.

**Die KAS arbeitet mit Partnern, die unsere politischen Grundwerte teilen und von denen ein effektiver Beitrag zur Konsolidierung der Demokratie erwartet werden kann, zusammen.** Obwohl die KAS grundsätzlich nur mit Parteien kooperiert, die unseren politischen Grundüberzeugungen und Wertvorstellungen entsprechen, müssen sie in Bezug auf ihren Namen, ihr Programm oder ihre Wählerschaft nicht zwangsläufig christlich-demokratische Parteien sein, um die Kriterien für eine Zusammenarbeit und insbesondere Förderung durch die KAS zu erfüllen. Die Grundlage für eine Zusammenarbeit ist vielmehr, dass eine Partei die allgemeinen Menschenrechte anerkennt, die Grundwerte der freiheitlichen Demokratie sowie die damit verbundenen politischen Ordnungsprinzipien wie freie und faire Wahlen, Parteivervielfalt und -konkurrenz, Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit unterstützt und dass die Politikformulierung auf der Grundlage gemeinsamer Werte geschieht. Dies meint insbesondere: das Verständnis vom Menschen in seiner Gleichwertigkeit und individuellen Verschiedenartigkeit, Solidarität, Subsidiarität und Verantwortung des Einzelnen gegenüber der Gesellschaft und umgekehrt. Darüber hinaus sollte sich eine Partnerpartei zur Trennung von Staat und Religion, insbesondere in Hinblick auf die Legitimation politischer Herrschaft und Rechtssprechung, bekennen. Der demokratische Verfassungsstaat und seine Grundelemente sind mit Herrschaftslegitimation und Rechtssprechung auf der Grundlage religiös-fundamentalistischer Werte nicht vereinbar. Parteien, die diese Trennung nicht anerkennen und für eine fundamentalistische oder theokratische Herrschaftslegitimation und Rechtssprechung eintreten, kommen

daher nicht als Kooperationspartner der KAS in Frage. Intern müssen sich Parteien, mit denen die KAS international kooperiert, durch ein Mindestmaß an innerparteilicher Demokratie, d.h. durch demokratische Entscheidungsstrukturen und -verfahren mit einem Parteitag als oberstem Entscheidungsgremium, durch eine demokratische Kandidatenauswahl, die Möglichkeit der innerparteilichen Mitbestimmung durch die Parteibasis und durch eine demokratische Parteienfinanzierung auszeichnen oder sich zumindest glaubhaft bemühen, diese Standards zu erreichen. Schließlich müssen sich Parteien zur Errichtung marktwirtschaftlicher Institutionen auf der Grundlage von Privateigentum und freier unternehmerischer Initiative bekennen sowie zum Schutz von Eigentum, das zu gemeinwohlorientiertem Handeln verpflichtet. Parteien, zu denen die KAS Kooperationsbeziehungen aufbaut, streben nach sozialpolitischen und arbeitsrechtlichen Mindestanforderungen (z.B. Verbot von Kinderarbeit) und haben eine soziale Grundversorgung der Ärmsten zum Ziel.

Idealerweise sollten diese Kriterien additiv und nicht als austauschbar gelten. Die Beurteilung, ob es sich bei diesen Fragen lediglich um unverbindliche Lippenbekenntnisse handelt oder ob eine Partei tatsächlich bestrebt ist, Politik auf dieser Grundlage zu gestalten, bedarf der kontinuierlichen Beobachtung und Zusammenarbeit vor Ort. Dies ist eine Aufgabe, die die Auslandsmitarbeiter der KAS intensiv wahrnehmen. Darüber hinaus sind die Kriterien in allen Weltregionen schwer in gleichem Maße anzutreffen oder de facto realisierbar. Angesichts der politischen, sozialen, kulturellen und auch ökonomischen Heterogenität in den rund einhundert Partner- und Projektländern der KAS sowie angesichts der z.T. geringen Stärke demokratischer Parteien und Parteiensysteme ist es in einigen Regionen schwer, geeignete Partner für eine Zusammenarbeit zu finden. Da wir unsere Hauptaufgabe jedoch darin sehen, sowohl demokratische Parteien mit gleichem Wertehintergrund als auch die Demokratie, ihre Werte, Institutionen und Verfahren in ihrer Entwicklung bzw. ihrer Stabilisierung zu unterstützen, arbeitet die KAS international mit einem breiten Spektrum von gesellschaftspolitisch relevanten Partnern, die unsere politischen Grundwerte teilen und von denen ein effektiver Beitrag zur Konsolidierung der Demokratie erwartet werden kann, zusammen.

#### 4. GESETZLICHE GRUNDLAGEN DER INTERNATIONALEN PARTEIENZUSAMMENARBEIT

Ein gesetzliches Verbot der Zusammenarbeit mit bzw. der Förderung von politischen Parteien besteht in der deutschen Rechtsordnung nicht. Die Konrad-Adenauer-Stiftung ist ein gemeinnütziger Verein, dessen Tätigkeit, wie die der anderen Politischen Stiftungen auch, eine verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 5, in Art. 9, Abs. 1 und in Art. 12, Abs. 1 GG hat (KAS 2004). Bei der Gestaltung ihrer Maßnahmen verfügen die Politischen Stiftungen über Handlungsspielräume, die jedoch im Einklang mit den gesetzlichen Grundlagen ihrer Tätigkeiten stehen müssen.

Die Bundeshaushaltsordnung, die Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen der Gesellschafts- und Strukturpolitik des Bundesministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit sowie die Gesetze der Partnerländer legen strenge Maßstäbe an die Arbeit der deutschen Politischen Stiftungen an und verbieten eine direkte Unterstützung politischer Parteien im Ausland, z.B. in Form von allgemeiner finanzieller Unterstützung, Wahlkampffinanzierung oder den Aufruf zur Wahl einer bestimmten Partei (BMJ 1969, BMZ 2002, §§ I bis III). Alle Maßnahmen werden jährlich der Öffentlichkeit in den Jahresberichten zugänglich gemacht und vom Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit sowie vom Deutschen Bundestag geprüft.

#### 5. PARTEIENZUSAMMENARBEIT DER KAS: EIN REGIONALER ÜBERBLICK

Das Spektrum der Maßnahmen zur allgemeinen Demokratieförderung durch die KAS ist umfangreich. Die Bildungs- und Beratungsmaßnahmen sind in aller Regel öffentlich zugänglich und an so genannte gesellschaftliche Multiplikatoren wie Journalisten, Richter, Polizisten, Lehrer oder politische Mandatsträger adressiert. Die Auslandsmitarbeiter führen darüber hinaus wissenschaftliche Untersuchungen zu verschiedenen gesellschafts- oder wirtschaftspolitischen Fragestellungen durch oder geben diese in Auftrag. Sie kooperieren mit Organisationen der Zivilgesellschaft und organisieren die Vergabe von Stipendien an Hochbegabte im

Rahmen der internationalen Studien- und Begabtenförderung (hierzu z.B. Preuße 2005). Die am häufigsten eingesetzten Instrumente der politischen Bildungsarbeit vor Ort sind Dialogforen, Workshops und Seminare, auf denen KAS-eigene oder über die Stiftung vermittelte Experten mit Vertretern der o.g. Zielgruppen diskutieren und ihnen Wissen vermitteln. Darüber hinaus wird durch eine Vielzahl an Maßnahmen der politische Dialog auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene gefördert.

Im Mittelpunkt von Bildungsmaßnahmen im Bereich der Parteienzusammenarbeit und -förderung der KAS stehen Programme zur Ausbildung von Parteimitarbeitern und Mandatsträgern, um ihnen – soweit erforderlich – Grundlagen der repräsentativen Demokratie, v.a. aber Kenntnisse und Erfahrungen hinsichtlich demokratischer Parteistrukturen und -verfahren, der internen wie öffentlichen politischen Kommunikation oder der Programmentwicklung zu vermitteln. Ein weiteres Format der Parteienzusammenarbeit und -förderung sind internationale und regionale Fachkonferenzen, auf denen Experten aus Wissenschaft und Praxis Grundlagen der parlamentarischen Demokratie, der Parteienarbeit oder der Parteiensysteme diskutieren.

Ein Schwerpunkt der parteibezogenen Maßnahmen liegt weltweit in der organisatorischen und administrativen Stärkung der Parteien. Das schließt Bemühungen zum Ausbau der Mitgliederbasis ein, z.B. durch Bereitstellung von Informationen, wie Mitglieder angesprochen und in die innerparteiliche Arbeit eingebunden werden können, sowie Bemühungen zur Stärkung der Parteiorganisation und zum Ausbau innerparteilicher Interessenvertretungen. Hier liegt wiederum ein besonderes Gewicht bei der Errichtung von Jugend- und Frauenorganisationen sowie parteilichen Berufsverbänden, um die Verwurzelung der Parteien mit der Zivilgesellschaft zu verbessern. Ein weiterer Schwerpunkt im Bereich der Parteienförderung liegt bei Maßnahmen zur (Weiter)Entwicklung von Parteiprogrammen, gefolgt von Projektmaßnahmen, die auf die Professionalisierung von Mandatsträgern zielen, sowie von solchen, die der Verbesserung der politischen Kommunikationsfähigkeit der Parteien und der internationalen Parteienkooperation gewidmet sind.

**Ein Schwerpunkt der parteibezogenen Maßnahmen liegt in der organisatorischen und programmatischen Stärkung der Parteien.**

Diese Globalperspektive ist recht allgemein. Je nach regionalen Bedingungen und Bedürfnissen gibt es Variationen. So konzentrieren sich beispielsweise die KAS-Auslandsbüros in Lateinamerika überdurchschnittlich auf internationale Parteibündnisarbeit, politische Kommunikation und Programmentwicklung. Soweit Parteiorganisationen betroffen sind, dienen die Projekte v.a. der Stärkung von parteilichen Jugendorganisationen, denn auch die Parteien in Lateinamerika leiden – ähnlich wie die in westlichen Demokratien – unter Nachwuchssorgen.

Ein großer Teil der Maßnahmen ist der Weiterentwicklung der Parteiprogramme und der Erstellung von Aktionsplänen im Falle einer späteren Regierungsübernahme gewidmet, um die sich stellenden Herausforderungen wie z.B. anhaltend hohe Armut, Arbeitslosigkeit, Kriminalität oder Analphabetismus mit Erfolg meistern zu können. Folglich konzentriert sich das Engagement der KAS in Lateinamerika auf Projekte, die die Parteien und ihre Repräsentanten zur problem- und lösungsorientierten Regierungsführung befähigen sollen – sei es gezielt für einzelne Parteien wie z.B. in Mexiko, Kolumbien und Chile oder im Rahmen der Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA, s. Priess in diesem Band).

Obwohl weder in Lateinamerika noch in allen anderen Weltregionen das Ziel der KAS darin liegt, ausschließlich einzelne Parteien zu unterstützen, haben die günstigen sozialen und politischen Rahmenbedingungen, die lange Tradition der internationalen Arbeit der KAS und langfristig gewachsene Beziehungen zu christlich-demokratischen Parteien, zu Parteien der politischen Mitte und v.a. zur ODCA dazu geführt, dass die so genannte „Schwesterparteienkooperation“ der KAS, d.h. die Kooperation mit Parteien und Parteibündnissen, die die Grundwerte der Stiftung teilen, nirgendwo so weit entwickelt ist wie in Lateinamerika. Insbesondere die ODCA stellt sich als wichtiges und leistungsfähiges Parteienbündnis dar, innerhalb dessen „best practice“-Beispiele der Regierungsführung ausgetauscht werden und das der Weiterentwicklung programmatischer Ansätze der Wirtschafts- und Sozialpolitik, der politischen Kommunikation aber auch der politischen Bildung und Forschung dient. Die Kooperation mit nahestehenden und befreundeten Parteien

(„Schwesterparteienkooperation“) bedeutet in Lateinamerika jedoch v.a., dass die KAS mit parteinahen Stiftungen zusammenarbeitet, beispielsweise dem Instituto Chileno de Estudios Humanísticos (ICHEH) oder der Fundación Rafael Preciado Hernández (FRPH) in Mexiko.

Aufgrund der geringen Mitglieder Ausstattung in den zumeist neu gegründeten Parteien und ihren häufig nur schwach entwickelten außerparlamentarischen Organisationen kommt im post-kommunistischen Mittel- und Osteuropa Maßnahmen zum Ausbau der Parteiorganisationen spezielle Aufmerksamkeit zuteil, um die gesellschaftliche Bindegliedfunktion der Parteien zu stärken. Aber auch für die Bevölkerung führen die Auslandsmitarbeiter der KAS Bildungsveranstaltungen durch, um zum Aufbau und zur Verstärkung von derzeit eher schwachen Beziehungen zwischen Bürgern und Parteien beizutragen. Maßnahmen zur allgemeinen politischen Bildung und solche der unmittelbaren Parteienkooperation gehen in Mittel- und Osteuropa Hand in Hand. Zudem erhalten Parteien nicht-materielle Unterstützung, z.B. Beratung für eine wertefundierte Programmentwicklung und politische Kommunikation durch Experten der KAS. Aufgrund der räumlichen Nähe und der Aktualität europäischer Fragen spielen die Europäische Integration, einschließlich von – mittlerweile größtenteils vollzogenen – Beitrittsfragen zur EU, Fragen zum Europäischen Verfassungsprozess sowie Fragen zum Beitritt zur Europäischen Volkspartei (EVP) eine herausgehobene Rolle in den parteibezogenen Kooperationsprojekten der KAS.

Ein weiterer Schwerpunkt der Parteienzusammenarbeit und -förderung im post-kommunistischen Europa liegt darin, Parteien derselben Familie zur verstärkten sach- und themenorientierten Zusammenarbeit zu bewegen. Das gilt insbesondere in ethnisch heterogenen Gesellschaften des früheren Jugoslawiens, aber auch in Ungarn, der Tschechischen Republik, der Slowakei, in Lettland, Litauen, Rumänien, Russland und der Ukraine. In diesen Ländern machen sich Parteien, die im Grunde zur selben Parteienfamilie gehören, Konkurrenz. Das ist nicht immer zu ihrem oder zum allgemeinen Vorteil. Weil die Gründung einer konfessionsübergreifenden Volkspartei zu den entscheidenden Faktoren der erfolgreichen Entwicklung Deutschlands nach dem

**Bei dem internationalen Engagement der KAS geht es nicht darum, ein spezielles Parteimodell zu exportieren. Parteienzusammenarbeit und -förderung meint zuallererst, dass wir in den Partnerländern versuchen, einen Beitrag zur Entwicklung und Stabilisierung der Demokratie, ihrer Grundwerte, Verfahrensweisen und ihrer Institutionen zu leisten.**

Ende des Zweiten Weltkrieges zählt, können die deutschen Erfahrungen in den genannten Ländern u.U. eine gewisse Vorbildfunktion übernehmen. Die Vermittlung dieser Erfolgsgeschichte und ihrer Voraussetzungen spielt daher in den parteibezogenen Projektmaßnahmen in Ostmitteleuropa eine besondere Rolle.

Sowohl in Lateinamerika als auch im post-kommunistischen Europa führt die KAS Maßnahmen durch, die sich an programmatisch, inhaltlich oder wertorientiert nahe stehende Parteien richten, in Europa jedoch nicht intensiver als solche Maßnahmen, die auf allgemeine politische Bildung und Demokratieförderung ausgerichtet sind. Mehrparteienförderung und Zusammenarbeit mit Parteien einer bestimmten Familie stehen nicht im Widerspruch zueinander, sondern sind zwei Seiten derselben Medaille.

In Afrika und Asien sind die Ausgangsbedingungen der Parteienzusammenarbeit andere. Direkte Parteienkooperation oder -förderung bilden in beiden Regionen eher die Ausnahme. Allerdings ist in den letzten Jahren eine erfreuliche Zunahme der Zusammenarbeit mit Parteien in Afrika festzustellen. Dennoch dominieren sowohl in Afrika als auch in Asien allgemeine demokratiefördernde Maßnahmen. Soweit Parteien betroffen sind, richten sich die Projektmaßnahmen auf den Aufbau lokaler Parteistrukturen, Bildungsprogramme für Mandatsinhaber und die Bereitstellung von Forschungsergebnissen für die Öffentlichkeit, z.B. über Wahlsysteme und -reformen.

Dies gilt v.a. für Afrika südlich der Sahara. Die Mitarbeiter der KAS sind hier mit klassischen Aufgaben der politischen Entwicklungszusammenarbeit befasst, z.B. mit Seminaren und Workshops zur Vorbereitung der Bevölkerung auf demokratische Wahlen, wie z.B. jüngst in der DR Kongo oder in Nigeria, oder mit Informationsveranstaltungen, die sich, wie zuletzt in der Republik Südafrika, mit Wahlrechtsreformen beschäftigen. Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der Aus- und Weiterbildung von Abgeordneten, die von den KAS-Auslandsmitarbeitern und z.T. auch von externen Experten grundlegende Informationen über ihre Rechte und Aufgaben erhalten, zuletzt beispielsweise in Liberia, Namibia, der DR Kongo und in Nigeria. Schließlich liegt

ein Schwerpunkt der parteibezogenen Maßnahmen in der Zusammenarbeit mit internationalen Parteienbündnissen. Die KAS ist gemeinsam mit der Fraktion der EVP-ED im Europäischen Parlament bemüht, das afrikanische Parteienbündnis UPADD (Union des Partis Africains pour la Démocratie et le Développement) politisch zu stärken um mit den UPADD-Mitgliedern einen Beitrag zur Achtung der Menschenrechte und von Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit, aber auch zur wirtschaftlichen Entwicklung zu leisten. All dies ist Parteienzusammenarbeit auf der Grundlage unserer Werte, aber es ist keine spezifische „Schwesterparteienförderung“.

In Asien sind die Aktivitäten und Ziele ähnlich wie in Afrika. Neben den 14 Auslandsbüros unterhält die KAS ein Regionalbüro in Singapur, von dem aus Projekte für Ost- und Südostasien koordiniert werden. Während sich die Auslandsbüros bei parteibezogenen Projekten hauptsächlich auf Maßnahmen zum lokalen Parteaufbau, zur Lokalpolitik und zur Aus- und Weiterbildung von Abgeordneten konzentrieren, liegt ein Schwerpunkt des Regionalbüros in Singapur darin, internationale Parteienkooperation in der Region zu unterstützen (s. Dürkop in diesem Band).

Wie in Subsahara-Afrika sind auch die Projektmaßnahmen in Asien darauf gerichtet, zunächst die Bedingungen für pluralistisches und demokratisches Parteienhandeln herzustellen bzw. dazu einen wichtigen Beitrag zu leisten. Wesentlich stärker als Fördermaßnahmen für eine bestimmte Partei oder Parteiengruppe fallen Maßnahmen ins Gewicht, die allgemein demokratieförderliche Kräfte stärken sollen (s. auch Böhler in diesem Band), obwohl – ganz im Einklang mit unserer Tradition, unseren Werten und unserem Auftrag – die Grundsätze der christlichen Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Sozialen Marktwirtschaft stets fester Bestandteil der Aktivitäten sind.

## 6. ZUSAMMENFASSUNG

Die Zusammenarbeit mit und die Förderung von demokratieförderlichen Parteien ist ein Schwerpunkt der internationalen Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung. Wir sind davon überzeugt, dass Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nur mit Parteien gedeihen

***Mehrparteienförderung oder Zusammenarbeit mit Parteien einer bestimmten Familie sind zwei Seiten derselben Medaille – aber kein Widerspruch.***



können, deren Vertreter sich zu den Grundsätzen der Demokratie bekennen und diese aktiv verfolgen. Wir sind uns allerdings bewusst, dass nicht in allen Ländern die Parteien genügend entwickelt sind, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Deshalb kooperieren wir in den Partnerländern nicht nur mit Parteien, sondern mit zahlreichen demokratisch gesinnten Kräften, um mit ihnen einen Beitrag zur Stabilisierung der Demokratie zu leisten. Zivilgesellschaftliche Organisationen spielen für die Stärkung des vor-parteilichen Raumes eine wichtige Rolle und sind daher wichtige Partner der politischen Entwicklungszusammenarbeit.

Die Zusammenarbeit auf zivilgesellschaftliche Kräfte, z.B. auf demokratische soziale Bewegungen oder Religionsgemeinschaften (sofern sie überhaupt alle gleichermaßen als demokratieförderlich angesehen werden können), zu konzentrieren, ist für die KAS jedoch keine ausreichend Erfolg versprechende Strategie der Demokratieförderung, vor allem dann nicht, wenn sie als Substitut für Parteienzusammenarbeit und -förderung verstanden wird. Würde sich die internationale Hilfe allein auf Dissidenten oder soziale Bewegungen konzentrieren, um sie in ihren Bemühungen um den Fortschritt der Demokratie zu unterstützen, wäre eine weitere Zusammenarbeit mit ihnen bald nicht mehr möglich. Denn früher oder später bilden demokratische Kräfte Parteien. Spätestens dann müssten sich die Politischen Stiftungen zurückziehen, wenn Parteienzusammenarbeit a priori nicht zum Katalog der internationalen politischen Entwicklungszusammenarbeit gehörte. In diesem Falle hätte die deutsche Entwicklungs- und Außenpolitik jedoch den vorher aufgebauten Kontakt zu demokratischen Entscheidungsträgern verloren. Aber genau die Dauerhaftigkeit der vertrauensvollen Zusammenarbeit und der beständig geführte politische Dialog mit politischen Entscheidungsträgern sind es, die von unseren Partnern als entscheidender komparativer Vorteil gesehen werden (s. Dzurinda in diesem Band). Deshalb konzentrieren sich die deutschen Politischen Stiftungen auf beide Bereiche: die Zusammenarbeit und Förderung von zivilgesellschaftlichen Gruppen und von Parteien.

Insbesondere der politische Dialog und die Möglichkeit, informelle Kontakte zu Demokraten und ihren Parteien zu knüpfen, gehören neben der lokalen Präsenz und Landeskenntnis, dem

Zugang zu politischen Entscheidungsträgern und den wertorientierten Bildungs- und Beratungsmaßnahmen zu den Stärken der deutschen Politischen Stiftungen. Darum gelten sie als wirksame und bewährte Instrumente zur Ergänzung der deutschen Außenpolitik (Herzog 1995).

Bei dem internationalen Engagement der KAS geht es nicht darum, ein spezielles Parteimodell zu exportieren. Parteienzusammenarbeit und -förderung meint zuallererst, dass wir in den Partnerländern versuchen, einen Beitrag zur Entwicklung und Stabilisierung der Demokratie, ihrer Grundwerte, Verfahrensweisen und ihrer Institutionen zu leisten. Parteien beim Aufbau einer Organisation zu unterstützen, ihnen bei der Programmarbeit oder der Suche nach politischen Lösungen behilflich zu sein, die zur Steigerung der allgemeinen Wohlfahrt beitragen können, ist nicht leicht. Noch schwerer ist es jedoch, Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in demokratische politische Prozesse, die Tätigkeit von Parteien und stabile Beziehungen zwischen Parteien und ihren Wählern in Ländern herzustellen, die geringe demokratische Erfahrungen haben. Vertrauen und stabile Bürger-Parteien-Beziehungen können nicht auf Knopfdruck hergestellt werden (s. auch Werz I in diesem Band). Zusammenarbeit mit und Förderung von demokratischen Parteien sind deshalb fester Bestandteil der Länderprogramme der KAS, die der Stabilisierung der Demokratie als einziger Form der politischen Herrschaft gewidmet sind. Bei den parteibezogenen Maßnahmen geht es v. a. darum, politische Führer und Entscheidungsträger darin zu unterstützen, dass sie ihre auf demokratischem Wege erlangte Macht zum Wohle der Bevölkerung in ihren Ländern (und darüber hinaus) verwenden. Dazu erscheint die nachhaltige, wertorientierte internationale Arbeit der KAS notwendiger denn je.

**Die Dauerhaftigkeit der Kooperation sowie der Wertebezug der Maßnahmen wird von unseren Partnern als entscheidender komparativer Vorteil gesehen.**

- 1/ Stand Mai 2007. Für einen Überblick siehe [http://www.kas.de/international/laender/122\\_webseite.html](http://www.kas.de/international/laender/122_webseite.html) oder KAS (2007).
- 2/ Für einen historischen Überblick siehe v.a. Thesing (2002). Für regionale Aktivitäten siehe KAS (1997) und Fischer-Bollin (2006).
- 3/ Während es sich bei Maßnahmen der Parteienförderung um Aktivitäten handelt, die zum Ziel haben, Parteien organisatorisch, programmatisch und auch strategisch zu stärken, damit sie ihre Funktionen effektiv wahrnehmen können, meint Parteienkooperation, dass



die KAS durch den politischen Dialog bestrebt ist, dauerhafte Kontakte zu demokratieförderlichen Parteien und deren Vertretern aufzubauen und dabei unsere demokratischen Grundwerte in die Diskussion in den Partnerländern einzubringen.

- 4] Der Unterschied zwischen Partner- und Projektländern liegt in der lokalen Präsenz der KAS. In Partnerländern unterhält die KAS ein Büro. Von dort aus werden jedoch auch Projekte in anderen Ländern initiiert. So kommen zu den 69 Partnerländern noch ca. dreißig Projektländer hinzu, in denen demokratiefördernde Maßnahmen durchgeführt werden.
- 5] Zum Begriff und Konzept institutionalisierter Parteien s. v.a. Köllner 2006.
- 6] Die Existenz eines marktorientierten Wirtschaftssystems, das nicht vollkommen vom staatlichen Herrschaftsapparat und staatlichen Monopolen kontrolliert wird, kann als sozio-ökonomische Grundvoraussetzung für die erfolgreiche Konsolidierung der Demokratie angesehen werden (Linz und Stepan 1996: 11-13). Aber wie im Bereich der politischen Freiheitsrechte gilt auch hier, dass Marktkräfte institutionell gemäßigt werden müssen, damit die universellen Prinzipien der Demokratie, Freiheit und Gleichheit, verstanden als prinzipiell gleiche Lebenschancen, realisiert werden können.
- 7] Eine genaue Abgrenzung der parteienbezogenen Maßnahmen von anderen ist nicht in jedem Falle einfach. Manche Maßnahmen, z.B. solche zur Förderung des Rechtsstaats oder der Sozialen Marktwirtschaft, können auch als Programmarbeit für Parteien verstanden werden. Parteienbezogene Maßnahmen im engeren Sinne sind solche, bei denen Parteien, parteinahe Institute und Stiftungen und/oder Mandatsträger explizit als Zielgruppe genannt werden.

## LITERATUR

- BMJ (Bundesministerium der Justiz). 1969. Bundeshaushaltsordnung. Bonn/Berlin.
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). 2002. Richtlinien für die Förderung von Maßnahmen der Gesellschafts- und Strukturpolitik. Bonn/Berlin.
- FISCHER-BOLLIN, PETER (Hrsg.). 2006. Parteienzusammenarbeit der KAS in Mittel-, Ost- und Südosteuropa. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- HERZOG, ROMAN. 1995. „Weltweites Wirken für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Gemeinwohl“. Ansprache des Bundespräsidenten anlässlich des 70. Jahrestages der Friedrich-Ebert-Stiftung. In: Bulletin, Nr. 18, 10.03.1995, S. 149-150.
- KAS (Konrad-Adenauer-Stiftung). 1997. Demokratie- und Parteienförderung durch politische Bildung und Beratung: Themenkonferenz Kuala Lumpur. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- 2004. Grundsätze der Finanzierung Politischer Stiftungen. [http://www.kas.de/stiftung/wir\\_ueber\\_uns/23\\_webseite.html](http://www.kas.de/stiftung/wir_ueber_uns/23_webseite.html) (zuletzt besucht am 14. Mai 2007).
- 2007. KAS International. 1. Jg., Heft. 1, S. 10-11.
- KÖLLNER, PATRICK. 2006. „Die Institutionalisierung politischer Parteien in außereuropäischen Regionen. Eine Einführung in die Thematik und das Heft“. In: KAS-Auslandsinformationen, 22. Jg. Heft 11/2006, S. 6-24.
- LINZ, JUAN J. AND ALFRED C. STEPAN. 1996. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- *PREUSSE, DETLEV. 2005. „Aus aller Herren Länder. Die Ausländerförderung der Konrad-Adenauer-Stiftung“. In: Günther Rüter and Burkhard Steppacher (Hrsg.). Talente entdecken – Talente fördern. 40 Jahre Begabtenförderung. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 55-67.*
- *THESING, JOSEF (Hrsg.). 2002. In der Welt und für die Welt. 40 Jahre internationale Zusammenarbeit persönliche Erfahrungsberichte. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.*

## DIE AUTORINNEN UND AUTOREN

*Dr. Werner Böhler ist Landesbeauftragter der KAS in Südafrika.*

*Dr. Colin Dürkop leitet das regionale Politikdialogprogramm Ost- und Südostasien der KAS in Singapur.*

*Dr. Vladimíra Dvořáková ist Professorin an der Wirtschaftsuniversität Prag und leitet an der Fakultät für Internationale Beziehungen das Institut für Politikwissenschaft.*

*Dr. h.c. Mikuláš Dzurinda ist Vorsitzender der Slowakischen Demokratischen und Christlichen Union (SDKÚ). Von 1998 bis 2006 war er Ministerpräsident der Slowakischen Republik.*

*Dr. Karsten Grabow ist Projektreferent in der Hauptabteilung Internationale Zusammenarbeit der KAS in Berlin.*

*Frank Priess ist Landesbeauftragter der KAS in Mexiko.*

*Dr. Siegmund Schmidt ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Koblenz-Landau.*

*Frank Spengler ist stellvertretender Leiter der Hauptabteilung Internationale Zusammenarbeit der KAS und Leiter des Regionalteams Afrika/Naher Osten.*

*Prof. Dr. Hans-Joachim Veen ist Direktor der Stiftung Ettersberg zur vergleichenden Erforschung europäischer Diktaturen und ihrer Überwindung in Weimar.*

*Prof. Dr. Bernhard Vogel, Ministerpräsident a.D., ist Vorsitzender der KAS.*

*Dr. Gerhard Wahlers ist Leiter der Hauptabteilung Internationale Zusammenarbeit der KAS.*

*Paul D. Webb, PhD, ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Sussex und Mitherausgeber der Zeitschrift „Party Politics“.*

*Dr. Christian Welzel ist Professor für Politikwissenschaft an der Jacobs University Bremen.*

*Dr. Nikolaus Werz ist Professor für Vergleichende Regierungslehre an der Universität Rostock und Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft (DGfP).*