

Die Institutionalisierung politischer Parteien im anglophonen Afrika

Messergebnisse, Ursachen und Zusammenhänge

■ Executive Summary

Since the mid-nineties, most sub-Saharan countries have been holding elections on a regular basis, with a number of candidates or parties standing for election in each case. However, Africa's parties as such have their deficits, such as a weak organization, loose membership, the dependence on 'big men', a lack of programmes, and personalist quarrels – deficits that, taken together, may be termed 'low institutionalization'.

This gives rise to the following basic questions: To what degree are certain parties in the English-speaking African countries institutionalized? Is there a connection between institutionalization and the degree to which democracy has been realized, including its dynamic? And, finally, how may these different degrees of institutionalization be explained?

It is by no means clear what institutionalizing a political party actually means. However, we can distinguish four dimensions of party institutionalization: A high degree of societal integration (a), the party's appearance as an independent organization (b), a high level of organization (c), and coherence and cohesion (d). These characteristics are registered in an index of the institutionalization of political parties (IPP); in the case of Africa, however, the amount of data available is unsatisfactory. Nevertheless, this study investigates the three most important political parties of five anglophone African countries, namely Botswana, Ghana, Malawi, Tanzania, and Zambia.

Wenn auch in den meisten Ländern Subsahara-Afrikas seit Jahren regelmäßig Wahlen mit mehreren Kandidaten bzw. Parteien stattfinden, sind die Parteien selbst doch in mancher Hinsicht „gering institutionalisiert“. Sicher ist die Datenlage hinsichtlich vierer möglicher Dimensionen der Parteinstitutionalisierung – hohe gesellschaftliche Verwurzelung (a), Auftreten als eigenständige Organisation (b), hohes Organisationsniveau (c) sowie Kohärenz und Geschlossenheit (d) – im Falle Afrikas dürftig. Doch kommt eine Untersuchung von Parteien in fünf englischsprachigen Ländern des Kontinents – Botswana, Ghana, Malawi, Tansania und Sambia – durchaus zu Ergebnissen: Die betrachteten Parteien sind unterschiedlich institutionalisiert, wobei weder Alter noch Wahlerfolg von Parteien deren Institutionalisierungsgrad nennenswert beeinflussen. Bei den Dimensionen muss differenziert werden, und ein Kausalzusammenhang zwischen Institutionalisierung und Demokratieentwicklung ist nur mit Vorbehalt zu formulieren. Ursachen und Folgen der Institutionalisierung der Parteien sind komplex, wenn auch ein hohes Demokratisierungsniveau die Institutionalisierung zu begünstigen scheint. Die Anwendung eines Index der Institutionalisierung von Parteien (IPP) bedarf solider Daten. Diese müssten indes für Afrika noch gesammelt werden, sollen die Zusammenhänge zwischen Demokratisierung und Institutionalisierung umfassend dargestellt werden.

First off, it may be said that the degree to which the political parties concerned are institutionalized differs greatly. While Tanzania's CCM reaches 7.3 on a scale of 8 points, the BDP comes in at 6.4 and Ghana's NPP at 5.5. This being so, good institutionalization is by no means the preserve of any one country. While parties cannot be categorized clearly, most of the political parties investigated, except for the three named above, show obvious institutionalisation deficits.

What attracts attention is the long-standing dominance of the CCM and the BDP, parties that are most strongly institutionalized in their respective systems. Other former unity parties are institutionalized to a much lower degree.

It seems that neither a party's age nor its electoral success play a significant role for its degree of institutionalization, even though it should hardly be possible for smaller political parties to attain the higher levels. Looking at the four dimensions, you need to differentiate as well, since there is no dimension in which all political parties show exclusively high or exclusively low values, to say nothing of homogeneity. This being so, the political parties investigated have no common institutionalization profile; rather, they are distinguished not only by their own individuality but also by a characteristic performance in the various dimensions of institutionalization.

When compared to each other, the parties of the countries investigated hardly differ in the depth of their societal roots; however, they do differ in their autonomy and cohesion. While Tanzania's and Ghana's political parties are quite capable of preserving their cohesion, the loyalty Malawi's activists, MPs, and party leaders show towards their parties looks rather bad. Thus, the dimensions of autonomy and cohesion are responsible for the fact that the countries are classified into two groups. In the overall index, Botswana, Ghana, and Tanzania occupy similar ranks; their political parties show a medium degree of institutionalization.

The fact that each of the five countries investigated has held three successive multi-party elections shows that they all have a minimum degree of democracy. Nevertheless, there are differences. From their trends in democracy development, Botswana and Ghana may be called democracies, whereas Malawi, Tanza-

nia, and Zambia appear as hybrid regimes. However, even within those two groups of countries, you have to differentiate: While Botswana has been stable for years, Ghana is experiencing an upward trend, as the change of government in 2000 showed. In Malawi and Zambia, on the other hand, developments are taking a downward course.

In politics, political parties constitute the central mediator between the population and the government. Naturally, political parties that are strongly institutionalized may fulfil this task better than those with a low degree of institutionalization, since the latter lowers the members' confidence in having their expectations fulfilled, together with the parties' competitiveness and decision-making efficiency. It seems that there is a connection between the parties' degree of institutionalization and their tendency to develop democracy. The higher their degree of institutionalization, the more likely they are to put democracy into practice.

A look at the dynamic of democracy development provides results that are even clearer: While the weakly institutionalized political parties of Malawi and Zambia show a relatively low level of democracy as well as a negative democracy development, things look more positive for the political parties of Botswana and Ghana – and, to some extent, even those of Tanzania.

Nevertheless, a causal connection between institutionalization and democracy development should be postulated with reserve, since correlations exist only in comparatively few cases. Moreover, it may be possible that it is not democracy which influences institutionalization but vice versa, or that both factors depend on other determinants such as, for example, the economy, the country's political culture, or the behaviour of the elite.

Now, what causes the differences in the degree of institutionalization of the parties investigated? This question should be handled with care, especially as it is fruitless to contrast the framework conditions prevailing in the countries concerned – Malawi and Zambia on the one hand, and Botswana, Ghana, and Tanzania on the other – since all countries have one thing in common: The British colonial and electoral system. In trying to explain the current situation, the time fac-

tor is of no use either. Rather, it is likely that there are diverse factors responsible for the different degrees of institutionalization.

One reason for the higher degree of institutionalization of the CCM compared to the UNIP and the MCP is that it remained in power even after the system change which, in turn, resulted as much from the CCM's intensive endeavours to embed itself in society as from its machinations in high politics. One cause for the strong institutionalization of the two political parties that were founded in Ghana in the nineties, at the time of the regime change, is a regulation in Ghana's political parties act which dictates that all parties registered in a district should have a permanent office there. Another is the traditions of their precursors back in colonial times, which left their heritage behind. For Botswana's political parties, the time factor plays an important role: The multi-party system which has been in existence without interruption from 1966 onwards offered the political parties favourable framework conditions for a stable development. What is more, the BDP benefited from its considerable successes in governing the country. One reason for the low institutionalization of the BNF is its lack of coherence – in concrete terms, its division in 1998, which led to quarrels between the two new parties, the BNF and the BCP. On the other hand, the BDP was able to preserve its cohesion despite violent fights between its wings. Finally, the weak institutionalization of young government parties comes as a surprise, including, for example, Zambia's MMD.

If we look at the causes and consequences of the institutionalization of political parties in English-speaking Africa, what we see is a complex picture. Many political parties show significant institutionalization deficits, even though they differ greatly and have no common institutionalization profile. What has to be said is that the governing parties of countries with a high level of democratization are also those that show the highest degree of institutionalization, so that a correlation between institutionalization and democracy development seems obvious.

To serve as a working tool, an index of the institutionalisation of political parties (IPP) requires well-founded data which, however, do not exist at the moment for many African countries and political parties.

Yet such data would be an indispensable basis for a comprehensive and exact picture of the correlation between democratization and institutionalization.

■ Einleitung¹⁾

Entgegen dem Eindruck der Öffentlichkeit werden seit spätestens Mitte der neunziger Jahre in einem überwiegenden Teil der Länder des subsaharischen Afrika relativ regelmäßig Wahlen abgehalten. Auch wenn die Bedingungen mal mehr, mal weniger demokratisch sind, konkurrieren hierbei stets mehrere Kandidaten bzw. Parteien. Afrikanischen Parteien als zentralen Agenten der politischen Willensbildung und Vermittlung zwischen Bevölkerung und Staat werden jedoch zahlreiche Defizite nachgesagt (Erdmann 1999, 2004; van de Walle 2003): Dazu gehören unter anderem ein schwacher Organisationsgrad, eine lose Mitgliedschaft, die Abhängigkeit von *Big Men*, fehlende Programme und personalistische Streitigkeiten, die oft in Abspaltungen münden. Die Bindung an die Wähler bleibt schwach und wird, wenn überhaupt, durch ethnische oder regionale Loyalitäten vermittelt.

Nahezu alle diese Merkmale können mit dem Begriff geringer Institutionalisierung erfasst werden (vgl. Randall/Svasand 2002; Mainwaring/Scully 1995; Bendel/Grotz 2001), und gerade darin wird ein wesentlicher Unterschied zu Massen- und Volksparteien europäischen Zuschnitts gesehen (Erdmann 1999). Wenn Parteien unverzichtbar für die Demokratie sind, dann könnte nach funktionalistischem Verständnis in solchen Defiziten afrikanischer Parteien ein wesentlicher Grund für die Probleme der demokratischen Konsolidierung im subsaharischen Afrika gesehen werden (Erdmann 1999; Randall/Svasand 2002; Basedau 2006b). Die Parteienforschung hat sich bisher aber wenig mit der Institutionalisierung von Parteien in Afrika beschäftigt (z.B. Randall/Svasand 2002; Kuenzi/Lambright 2001, 2005; Basedau 2006b). Grundsätzlich stellen sich also die folgenden Fragen:

- Wie stark sind ausgesuchte Parteien in Ländern des anglophonen Afrika institutionalisiert? Gibt es auffällige Unterschiede zwischen einzelnen Parteien, Dimensionen des Institutionalierungskonzepts und Ländern?
- Inwieweit gibt es einen systematischen und theoretisch plausiblen Zusammenhang mit dem Ver-

1) Der Beitrag wurde auf der Grundlage eines Forschungsprojekts am GIGA Institut für Afrika-Kunde erstellt, das von der DFG gefördert und von Gero Erdmann geleitet wurde.

- wirklichungsgrad der Demokratie und dessen Dynamik?
 – Auf welche Weise lässt sich dieser unterschiedliche Institutionalisierungsgrad erklären?

■ Konzept und Messung der Institutionalisierung politischer Parteien

Was Institutionalisierung politischer Parteien genau bedeutet, ist durchaus nicht eindeutig. Die uneinheitliche Literatur bietet ein breites Angebot an möglichen Kriterien, die sich trotz unterschiedlicher Bezeichnungen teilweise gleichen oder überlappen. Eine Auswertung einschlägiger Beiträge (v.a. Huntington 1968; Janda 1980; Dix 1992; Mainwaring 1998; Kuenzi/Lambright 2001; Bendel/Grotz 2001; Randall/Svasand 2002; Basedau 2006b) macht vier Dimensionen der Parteieninstitutionalisierung sichtbar: Idealtypisch institutionalisierte Parteien müssen a) eine hohe gesellschaftliche Verwurzelung aufweisen, b) als eigenständige Organisationen auftreten, c) über ein hohes Organisationsniveau verfügen und sich d) durch Kohärenz und Geschlossenheit auszeichnen (siehe Tabelle 1.1).

■ Tabelle 1: Dimensionen und Indikatoren der Institutionalisierung politischer Parteien

Dimension	Erläuterung	Indikatoren
Gesellschaftliche Verwurzelung	Die Partei besitzt stabile Wurzeln in der Gesellschaft und erfährt allgemein Wertschätzung.	<ul style="list-style-type: none"> • Parteinalter (relativ) • Stabilität des Wählerzuspruchs • Wertschätzung durch die Bevölkerung • Anbindung an Vorfeldorganisationen
Autonomie	Trotz Verwurzelung in der Gesellschaft agiert die Partei relativ unabhängig von Einzelpersonen und einzelnen gesellschaftlichen Gruppen außerhalb der Partei.	<ul style="list-style-type: none"> • Häufigkeit von Führungswechseln • Stabilität des Wählerzuspruchs nach Führungswechseln • Entscheidungsautonomie der Partei
Organisationsniveau	Die Partei verfügt über einen ausdifferenzierten bürokratischen Apparat, der durchgängig und bis in die lokale Ebene im Sinne der Partei aktiv ist.	<ul style="list-style-type: none"> • Mitgliedschaftsstärke • Regelmäßigkeit der Parteitage • Materielle Ausstattung • Organisatorische Präsenz außerhalb der Hauptstadt
Kohärenz/ Geschlossenheit	Trotz organisatorischer Ausdifferenzierung tritt die Partei als Einheit auf, duldet aber in einem gewissen Maß Abweichungen.	<ul style="list-style-type: none"> • Kohärenz der Parlamentsfraktion • Duldung innerparteilicher Abweichungen • Beziehungen zwischen innerparteilichen Machtgruppen

Anmerkung: Alle Indikatoren werden dreistufig skaliert (0–2) und das arithmetische Mittel auf Dimensionsniveau gebildet. Die Summe der Dimensionsindizes ergibt den Gesamtindex (IIP), der sich somit zwischen null und acht Punkten bewegt.

Diese Merkmale lassen sich in Form eines Indizes der Institutionalisierung von Parteien (IIP) erfassen, der prinzipiell universal anwendbar ist. Der IIP erfordert eine fundierte Datengrundlage bzw. Länderkenntnis, die gerade für das subsaharische Afrika nicht ohne Weiteres gegeben ist. Die folgende Untersuchung konzentriert sich daher auf fünf Fälle, die im Rahmen eines von der DFG geförderten Projekts am Institut für Afrika-Kunde untersucht wurden (Botswana, Ghana, Malawi, Tansania, Sambia) und für die entsprechende Daten vorliegen.

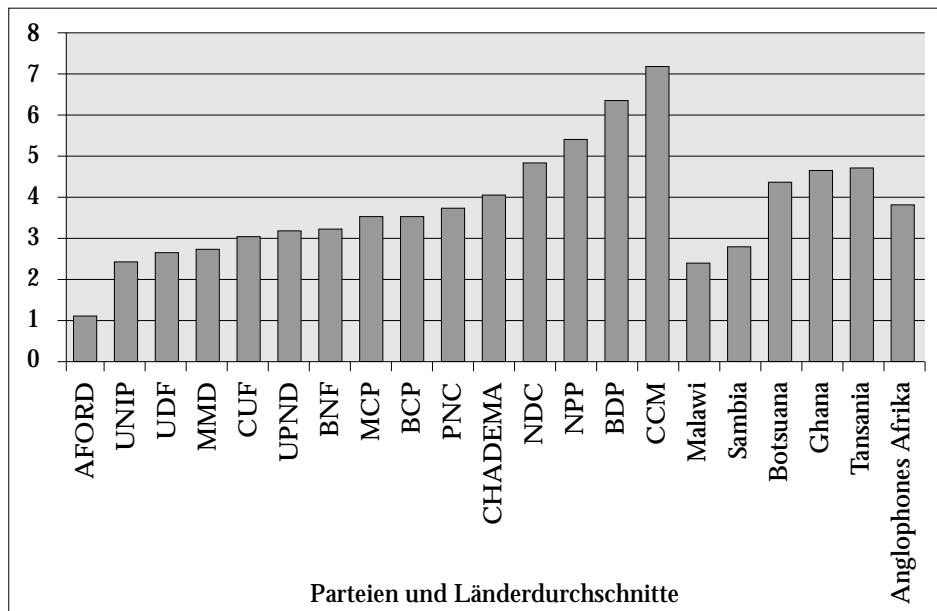
I Tabelle 2: Liste der untersuchten Parteien

Kurzform	Name	Land
AFORD	Alliance for Democracy	Malawi
BCP	Botswana Congress Party	Botswana
BDP	Botswana Democratic Party	Botswana
BNF	Botswana National Front	Botswana
CCM	Chama Cha Mapinduzi	Tansania
CHADEMA	Chama cha Demokasia na Maendeleo	Tansania
CUF	Civic United Front	Tansania
MCP	Malawi Congress Party	Malawi
MMD	Movement for Multiparty Democracy	Sambia
NDC	National Democratic Congress	Ghana
NPP	New Patriotic Party	Ghana
PNC	People's National Congress	Ghana
UDF	United Democratic Front	Malawi
UNIP	United National Independence Party	Sambia
UPND	United Party for National Development	Sambia

■ Messergebnisse: Fünf Länder des anglophonen Afrika

Die Messergebnisse für jeweils die drei wichtigsten Parteien aus den fünf Ländern (vgl. Tabelle 2) können auf mindestens drei Ebenen analysiert werden. Zunächst steht der Institutionalisierungsgrad der Parteien im Vordergrund, anschließend werden die Resultate nach den verschiedenen Dimensionen der Institutionalisierung und einzelnen Ländern beleuchtet.

I Abbildung 1: Index der Institutionalisierung von Parteien (IIP)



2) Erdmann (2004: 79) hat darauf hingewiesen, dass es sich bei der CCM um einen Fall handeln könnte, der vom allgemeinen afrikanischen Trend abweicht.

Es zeigt sich zunächst, dass die *einzelnen Parteien* in erheblich unterschiedlichem Maße institutionalisiert sind. Die tansanische CCM (Abkürzungen in Tab. 2) erreicht einen Wert von 7,3 auf der bis acht Punkte reichenden Skala,²⁾ relativ dicht gefolgt von der BDP mit 6,4 und Ghanas NPP mit immerhin noch 5,5 Punkten. Die relativ starke Institutionalisierung einzelner Parteien ist also kein nationales Spezifikum, sondern tritt in mehreren Staaten in Erscheinung. Obgleich die Auswahl die drei jeweils bedeutendsten Parteien der fünf Untersuchungslander umfasst, erreichen zahlreiche andere Parteien nur niedrige Werte. Zehn der 15 Parteien liegen unter dem Durchschnittswert des Samples von 3,9, eine weitere liegt nur knapp darüber.

Insgesamt lassen sich keine klaren Gruppierungen von Einzelparteien erkennen (vgl. Abbildung 1). Die unterdurchschnittlich institutionalisierten Parteien verteilen sich recht gleichmäßig auf Werte zwischen 2,4 (UNIP) und 3,8 (PNC). Nur das malawische Schlusslicht AFORD grenzt sich mit 1,2 Punkten deutlich negativ ab. Für die Mehrzahl der untersuchten Parteien ist – abgesehen von den oben genannten drei Beispielen – aber insgesamt eine deutliche Institutionalisierungsschwäche erkennbar.

Auffällig ist die langjährige Dominanz der beiden am stärksten institutionalisierten Parteien CCM und BDP in ihren jeweiligen politischen Systemen. Die CCM führte die dominante Rolle der Tanganyika National Union (TANU) mit absoluten Mehrheiten seit der Unabhängigkeit auch nach dem Ende des Einparteidiregimes seit 1995 im offenen Parteidewettbewerb mit der Opposition erfolgreich fort. Auch die BDP konnte sich seit 1966 mit jeweils absoluten Mehrheiten gegen ihre parteipolitischen Konkurrenten durchsetzen. Andere ehemalige Einheitsparteien sind hingegen weit weniger institutionalisiert. Die sambische UNIP, bis 1990 Einheitspartei, erreicht ein sehr schwaches Ergebnis. Die MCP, bis 1994 Einheitspartei (IIP 3,6), erscheint zwar besser institutionalisiert als die anderen malawischen Parteien, schneidet aber doch nur unterdurchschnittlich ab. Kurz – die in autoritären Phasen dominanten bzw. einzigen Parteien häufen sich nicht im oberen Bereich des IIP, zeigen also keinen durchweg höheren Institutionalisierungsgrad als jüngere Parteien.

Ähnlich wie das Alter der Parteien spielt auch ihr Erfolg bei Wahlen per se keine auffällige Rolle. Zwar ist es unwahrscheinlich, dass kleine Parteien (weniger als zehn Prozent Stimmenanteil) besonders hohe Institutionalisierungsgrade erreichen, jedoch ergibt sich für sie keine Häufung im unteren Bereich des IIP (so z.B. PNC und CHADEMA mit mittleren Werten).

Auch die Betrachtung der vier *Dimensionen der Institutionalisierung* ergibt ein differenziertes Bild. In keiner Dimension erreichen die untersuchten Parteien ausschließlich niedrige oder hohe Werte, auch wenn die gesellschaftliche Verwurzelung und das Organisationsniveau etwas geringere Werte erreichen als die beiden anderen Dimensionen. Weder in der Globalanalyse noch in der Analyse der Einzeldimensionen ist eine eindeutige Gruppierung der Parteien möglich.³⁾ Auch zeigt keine der Parteien in den vier Dimensionen ein homogenes Bild; vielmehr haben sie Schwächen und Stärken in unterschiedlichen Bereichen. Die ghanaische PNC variiert in den einzelnen Dimensionen um 1,7 von 2,0 möglichen Punkten, die NDC im selben Land hingegen nur um 0,3, Tansanias CCM um 0,4 Punkte. Ein weiteres Beispiel: In den vier Dimensionen ergab sich in fünf Fällen ein Ergeb-

3) Eine solche Gruppierung scheint auf den ersten Blick in der Dimension Kohärenz möglich, wäre aber unter Berücksichtigung der nicht unproblematischen Datenlage in dieser Dimension mit nur drei qualitativ messbaren Indikatoren unredlich.

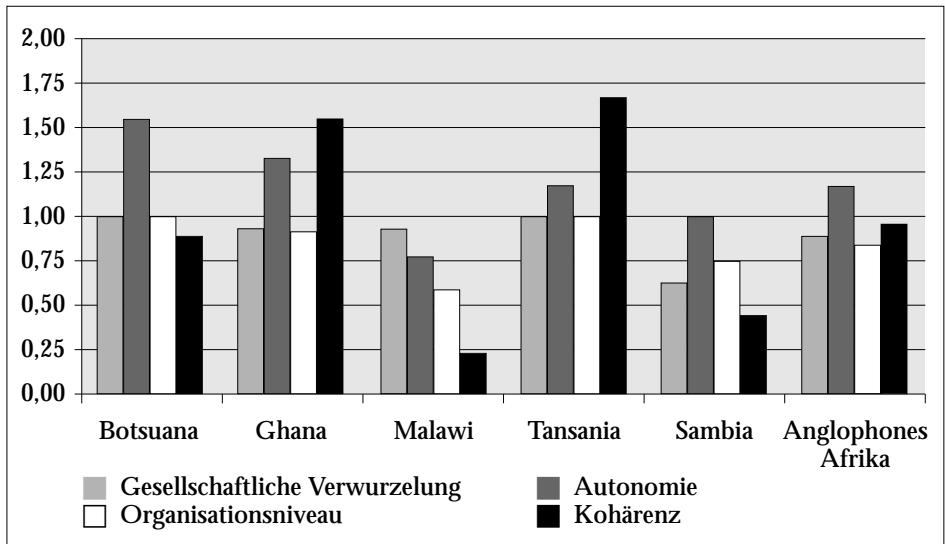
nis von null Punkten. Davon betroffen sind fünf unterschiedliche Parteien (AFORD, BNF, MMD, PNC und UDF), die im summierten IIP sehr unterschiedliche Ergebnisse – bis zu einem mittleren Gesamtniveau – erreichen.

Damit kann von einem gemeinsamen Institutionalisierungsprofil der untersuchten Parteien nicht ausgegangen werden; Hauptergebnis ist deren große Individualität sowohl hinsichtlich des Institutionalisierungsgrades als auch der Ausprägung der Institutionalisierungsdimensionen.

Hinsichtlich des Vergleichs zwischen den Ländern gibt es zunächst wenige Unterschiede bei gesellschaftlicher Verwurzelung (Spannweite: 0,37) und Organisationsniveau (0,6 bis 1,0 Punkte). Die Parteien sind materiell schwach ausgestattet und keinesfalls mit den ausdifferenzierten Parteiapparaten vieler westlicher Staaten vergleichbar. Dennoch ergeben sich beim genaueren Hinschauen wichtige Unterschiede zwischen den Ländern. Während in Ghana die gesetzlich vorgeschriebene Präsenz mit Parteibüros in allen Wahlkreisen tatsächlich mit einer stärkeren Institutionalisierung einhergeht, sind die ähnlich weit verbreiteten Parteibüros der UDF und MCP in Malawi weitgehend funktionslose Trugbilder. Botswanas Parteien schaffen es hingegen auch ohne Parteibüros, formale Parteistrukturen im ganzen Land aufrecht zu erhalten.

Größere nationale Unterschiede gibt es bei der Autonomie (Spannweite: 0,78) und besonders bei der Kohärenz (Spannweite: 1,44). Tansanischen und ghanaischen Parteien gelingt es im Allgemeinen relativ gut, Geschlossenheit zu wahren, während malawische Parteien nicht auf die gegenseitige Loyalität von Aktivisten, Mandatsträgern, Machtgruppen und der Parteführung bauen können. Die ehemalige Einheitspartei MCP hat mitunter mehrere konkurrierende Parteitage gleichzeitig abgehalten, was nicht nur zu Abstrichen beim Organisationsniveau führt, sondern auch einen Mangel an innerer Geschlossenheit zeigt, der stellvertretend für die malawischen Parteien stehen kann (vgl. Malawi/Kohärenz in Tabelle 3). Symptomatisch für das gleiche Phänomen ist die stark gestiegene Fragmentierung des Parteiensystems, die auf zahlreiche Abspaltungen zurückzuführen ist.

I Abbildung 2: IIP-Subindizes nach Ländern (Durchschnitt der jeweiligen Parteien)



Mithin sind es die Dimensionen Kohärenz und Autonomie, die für die Einordnung der untersuchten Länder in zwei Gruppen verantwortlich sind. Botswana, Ghana und Tansania liegen im Gesamtindex etwa gleichauf (Abbildung 1) und lassen eine mittlere durchschnittliche Institutionalisierung ihrer Parteien erkennen. Mit Ausnahme der CUF liegen alle Parteien der drei Länder in den vorderen drei Fünfteln des Feldes, während die Parteien der anderen beiden Länder – mit Ausnahme der MCP – die hinteren zwei Fünftel füllen.

I Tabelle 3: Indexspannweiten auf nationaler Ebene

Länder	Spannweite in den vier Dimensionen				Spannweite des IIP
	Gesellschaftliche Verwurzelung	Autonomie	Organisationsniveau	Kohärenz	
Botswana	1,40	0,67	0,75	1,33	3,15
Ghana	0,20	0,67	1,50	0,67	1,70
Malawi	0,60	1,33	0,50	0,33	2,43
Tansania	1,00	1,50	1,50	0,67	4,13
Zambia	0,30	0,00	0,50	1,00	0,82

Anm.: Mit Spannweite wird die Differenz des größten und des kleinsten Wertes einer Datenreihe bezeichnet.
Bei kleinen Fallzahlen ist sie als sinnvolles und besonders anschauliches Streuungsmaß geeignet.

■ **Institutionalisierung von Parteien und Demokratieentwicklung**

Allen fünf Untersuchungsländern ist ein Mindestmaß an Demokratisierung gemeinsam. Über die Abhaltung von mindestens drei aufeinander folgenden Mehrparteienswahlen hinaus bestehen aber wichtige Unterschiede zwischen den Ländern, die sowohl den aktuellen Verwirklichungsgrad als auch den Trend der Demokratieentwicklung betreffen. Grundlage der Einschätzungen sind gängige Demokratieindizes, insbesondere Freedom House und der Bertelsmann Transformation-Index (BTI). Die Indizes weisen in ihrer Konzeption Unterschiede auf, kommen aber hinsichtlich der fünf Länderfälle zu bemerkenswert deckungsgleichen Ergebnissen, die in Tabelle 4 zusammengefasst sind. In diesem Sinne können Botswana und Ghana als Demokratien angesehen werden, die relativ geringe Defizite aufweisen. Als hybride Regime sind Malawi, Tansania und Sambia einzustufen.

■ **Tabelle 4: Status und Trend der Demokratieentwicklung**

	Zeitraum	Status Demokratie	Trend
Botswana	1965–2005	Demokratisch	Stabil
Ghana	1992–2005	Demokratisch	Steigend
Malawi	1994–2005	Hybrid	Sinkend
Tansania	1995–2005	Hybrid	Leicht steigend
Sambia	1991–2005	Hybrid	Sinkend

Der Trend differenziert die Fälle zusätzlich. Während die Demokratieentwicklung in Botswana seit Jahrzehnten relativ stabil ist, hat Ghana eine deutliche Aufwärtsentwicklung zu verzeichnen gehabt, die 2000 zu einem Regierungswechsel führte; die letzte Bewertung von Freedom House zeigt im Bereich der politischen Rechte sogar den Höchstwert. Für Tansania ist ebenfalls ein Aufwärtstrend zu verzeichnen, der freilich nicht so deutlich ausfällt. Nicht zuletzt wegen Problemen auf Sansibar blieb der Aufstieg zu den „frei“ klassifizierten Ländern aber bislang versagt.

Malawi und Sambia sind beide von einer Abwärtsentwicklung betroffen. Nachdem in beiden Ländern 1994 bzw. 1991 eine gelungene demokratische Tran-

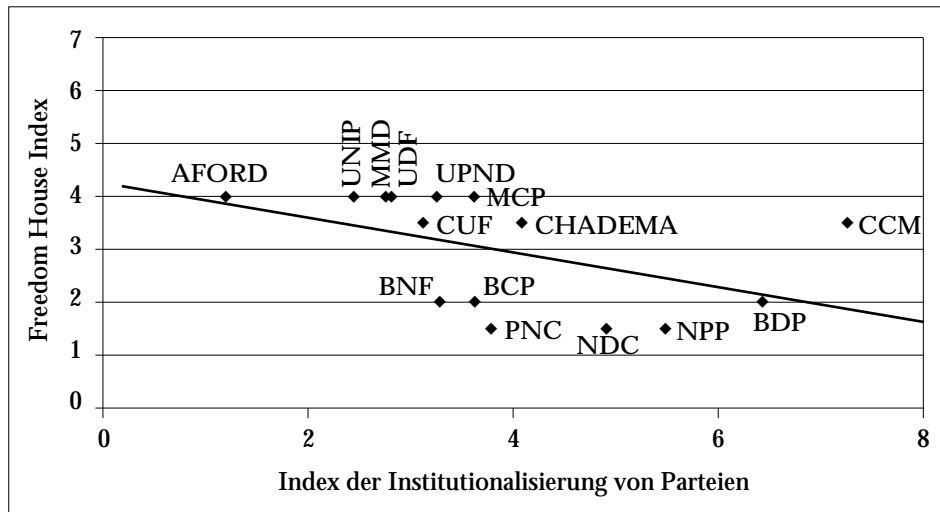
sition zur Einstufung als „frei“ bzw. demokratisch führte, haben illiberale Praktiken seit 2000 bzw. 1996 beide Länder in eine Grauzone zurückgeworfen. In Sambia war die Drangsalierung der Opposition bereits bei den Wahlen 1996 so stark, dass die Wahlen nicht mehr als kompetitiv bezeichnet werden konnten. 2001 kam es offenbar zu Wahlfälschungen bei der Präsidentschaftswahl. In Malawi waren es vor allem die autoritären Tendenzen des Präsidenten Bakili Muluzi, der auch nicht davor zurückschreckte, seine politischen Gegner durch Schlägertrupps einzuschüchtern. Dennoch scheiterten in beiden Fällen Versuche, dem Präsidenten eine von der Verfassung nicht vorgesehene dritte Amtszeit zu verschaffen. Vermehrt als Marionetten eingesetzte Nachfolger erwiesen sich zudem als unabhängig. Die daraus resultierenden Auseinandersetzungen sind in Malawi noch nicht beendet, während sich Sambia wieder etwas stärker stabilisiert hat.

Der eingangs skizzierte Zusammenhang zwischen Institutionalisierungsgrad von Parteien und der Demokratieentwicklung kann theoretisch durch einen funktionalistischen Ansatz begründet werden (Baudau 2006b). Parteien sind die zentrale politische Vermittlungsinstanz zwischen Bevölkerung und Regierung bzw. Staat. Ihnen obliegt es, die verschiedenen Meinungen und Interessen zu artikulieren, sie zu aggregieren und in einem zwischenparteilichen Wettbewerb in einen Entscheidungsprozess und die Umsetzung von Politiken zu überführen. Es ist nahe liegend, dass hoch institutionalisierte Parteien dazu besser in der Lage sind als schwach institutionalisierte Parteien. Letztere vermindern die Erwartungssicherheit und die Effektivität von Wettbewerb und Entscheidungsfindung. Fehlende Wurzeln in der Gesellschaft, geringe Autonomie gegenüber Einzelpersonen und außerparteilichen Gruppen, schwache Organisation und mangelnde Geschlossenheit sind kaum geeignet, die genannten Funktionen zu erfüllen.

In der Tat lassen sich Zusammenhänge zwischen dem Institutionalisierungsgrad der einzelnen Parteien und dem Status und Trend der Demokratieentwicklung feststellen. Gemessen an den aktuellen Werten von Freedom House und am Gesamtwert des IIP besteht eine relativ stabile, wenn auch nicht überra-

gende Korrelation zwischen dem Institutionalisierungsgrad und dem Verwirklichungsgrad der Demokratie (Pearson's $r = 0,47$). Mit anderen Worten: Je höher die Institutionalisierung ausgeprägt ist, desto stärker ist auch die Demokratie verwirklicht.

Abbildung 3: Korrelation von IIP und Demokratiestatus nach Freedom House⁴⁾



4) Niedrige Werte beim Freedom House Index bedeuten ein hohes Maß an Freiheit/Demokratie.

Die Ergebnisse fallen noch deutlicher aus bei der Dynamik der Demokratieentwicklung (Pearson's $r = 0,61$). Die insgesamt schwach institutionalisierten Parteien in Malawi und Sambia sind mit einem niedrigeren Demokratiestatus und einer negativen Demokratieentwicklung verbunden, während besonders die botsuanischen und ghanaischen Parteien, teilweise aber auch die tansanischen Parteien, mit positiven Befunden verbunden sind. Die starken Korrelationen wiederholen sich nicht für die Dimensionen gesellschaftliche Verwurzelung und Organisationsniveau, etwas schwächer als für den Gesamtindex sind sie für die Autonomie der Parteien. Der Subindex Kohärenz erbringt jedoch, vor allem für die Trendentwicklung, die stärksten Zusammenhänge (Pearson's $r = 0,73$). Möglicherweise weist dies darauf hin, dass von inneren Machtkämpfen erschütterte Parteien – wie in Sambia und Malawi – besonders ungünstig für die Demokratieentwicklung sind.

Wir sollten indes vorsichtig mit Aussagen über den kausalen Zusammenhang von Institutionalisierung und Demokratieentwicklung sein: Es handelt sich lediglich um eine Korrelation bei einer geringen Anzahl

von Fällen. Zudem verläuft der Zusammenhang zwischen Parteien und Demokratie nicht allein über die Institutionalisierung einzelner Parteien. Vieles spricht dafür, dass das Zusammenwirken der Parteien – das Parteiensystem – die tragende Rolle spielt. Die Merkmale des Parteiensystems schließen zudem noch die Merkmale der Polarisierung (programmatische Entfernungsbeziehungen und Interaktionsmuster zwischen Kooperation und Konfrontation) und Fragmentierung (Anzahl und Kräfteverhältnis der relevanten Parteien) ein.

Möglich ist überdies, dass nicht die Demokratie die Institutionalisierung beeinflusst, sondern umgekehrt, oder dass beide Faktoren von dritten Variablen wie ökonomische Entwicklung, allgemeine politische Kultur oder Elitenverhalten abhängen, die hier nicht kontrolliert werden. Insgesamt unterstützen die Ergebnisse jedoch die theoretische Annahme eines Zusammenhangs. Ein notwendiger Anfangsverdacht für weitere Forschung ist gegeben.

■ Ursachen der Institutionalisierungsdifferenzen

Die zur Erklärung der Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern notwendige Kausalanalyse kann hier nur skizziert werden. Ein Vergleich der unterschiedlichen Bedingungen der beiden genannten Ländergruppen – Malawi und Sambia auf der einen und Botsuana, Ghana und Tansania auf der anderen Seite –, scheint wenig ergiebig, da sich abgesehen von Botsuana kaum signifikante historische, politische, soziale oder kulturelle Unterschiede zwischen und kaum ausreichend abgrenzbare Gemeinsamkeiten innerhalb der beiden Gruppen finden lassen. Britisches Kolonialsystem und Wahlsystem sind allen gemeinsam; ein Mehrparteiensystem über einen längeren Zeitraum gab es nur in Botsuana, nicht aber in Tansania oder Ghana mit vergleichbar gut institutionalisierten Parteien.

Auch der zeitliche Faktor scheidet als einfaches Erklärungsmuster aus: Eine kurze zeitliche Existenz mag teilweise die schwache Institutionalisierung zahlreicher Parteien in Malawi, Sambia und Tansania erklären, die erst mit dem Systemwechsel in den neunziger Jahren gegründet wurden. Der zeitliche Faktor kann aber nicht Stärken und Schwächen der

Institutionalisierung in den verbleibenden Fällen erklären. Das Schicksal der alten Staatsparteien in Malawi und Sambia macht dies deutlich. Stabile liberale Verhältnisse mögen in Botswana für die BDP wirksam gewesen sein, die CCM überlebt aber alle Regimewechsel (Mehrparteiensystem). Eine zeitliche Erklärung versagt auch bei den beiden großen ghanaischen Parteien.

Was aber könnte die unterschiedliche Institutionalisierung erklären? Zweifellos sind mehrere Ursachen für die Unterschiede bei der Institutionalisierung verantwortlich und diese lassen sich auch für die einzelnen Länder als erste hypothetische Erklärungen formulieren.

Eine nahe liegende Ursache für den deutlich höheren Institutionalisierungsgrad der CCM gegenüber der beiden anderen alten Einheitsparteien UNIP und MCP ist, dass es nur der CCM gelungen ist, über den Systemwechsel hinweg an der Macht zu bleiben. Was aber ermöglichte der CCM den Machterhalt, woran es UNIP und MCP fehlte? Hierfür sind zumindest zwei Argumente anzuführen – a) intensivere Bemühungen um eine gesellschaftliche Verankerung der Partei und b) ein besseres politisches Kalkül im Systemwechsel.

Zum ersten Punkt: Der CCM war im Vergleich zu UNIP und MCP eine weiter reichende gesellschaftliche Verankerung gelungen. Während der Einpartei herrschaft hat die Partei in hohem Maße in den Parteiapparat investiert und auch zivilgesellschaftliche Organisationen, soweit diese überhaupt vorhanden waren, wurden relativ effektiv kontrolliert und damit zugleich geschwächt. In Sambia hatte die UNIP nie eine solche Kontrolle über die Zivilgesellschaft und ihre Organisationen (v.a. Gewerkschaften und die Kirchen) ausgeübt, zumal aufgrund der Sozialstruktur (Kupferbergbau und Industrie) die sambische Zivilgesellschaft ohnehin institutionell stärker ausgeprägt war als in Malawi und Tansania. Die MCP hat wiederum im Vergleich zur CCM ihre Macht weniger durch soziale Kontrolle und gesellschaftliche Durchdringung, sondern in sehr viel höherem Maße durch brutale Repression gesichert; die zivilgesellschaftliche Selbstorganisation und die gesellschaftliche Verankerung der Partei blieben damit sehr viel schwächer als in Tansania.

Zum zweiten Punkt: Die CCM war durch das entsprechende strategische Kalkül ihrer Führung frühzeitig in der Lage, den Liberalisierungs- und anschließenden Demokratisierungsprozess von oben in ihrem Sinne des Machterhalts zu steuern; die Parteiführung, nicht eine zivilgesellschaftliche Opposition, bestimmte den Prozess des Regimewechsels. In Malawi und Sambia ließen sich die Parteiführungen von der politischen Mobilisierung und unterschätzten Stärke der Opposition überraschen. Letztlich waren es diese Oppositionskräfte, die im Zusammenspiel mit internationaler Unterstützung den Regimewechsel maßgeblich beeinflussten.

Welche Faktoren erklären die vergleichsweise starke Institutionalisierung der beiden ghanaischen Parteien, die erst im Rahmen des Regimewechsels in den neunziger Jahren gegründet wurden? Dazu trug zweifellos die Vorschrift des ghanaischen Parteiengesetzes bei, die von den zugelassenen Parteien in jedem Distrikt ein dauerhaftes Parteibüro verlangt (auch wenn das keiner Partei tatsächlich gelingt). Darüber hinaus gibt es jedoch weitere Gründe. Trotz der späten Gründung in den neunziger Jahren können die ghanaischen Parteien auf eine jeweils eigene Tradition zurückgreifen, die bis in die Kolonialzeit zurück reicht – die Parteienlager der Nkrumahisten und der Danquahisten. An diese Traditionen und ihre Parteien wird nicht nur bewusst ideologisch und propagandistisch angeknüpft. Sie wurden auch immer wieder in den vergangenen Jahrzehnten während der Zeiten der Redemokratisierung und der Mehrpartiensysteme praktisch neu belebt.

Anders als bei den ghanaischen Parteien ist, wie bereits angedeutet, der zeitliche Faktor für die Institutionalisierung der botsuanischen Parteien von Bedeutung. Es ist die seit 1966 durchgängige Existenz eines Mehrpartiensystems, die günstige Rahmenbedingungen für eine stabile Parteienentwicklung bot. Zugleich wird abermals an der unterschiedlich ausgetragten Institutionalisierung von BDP und BNF – auch im Vergleich zu den ghanaischen Parteien – deutlich, dass eine einfache zeitliche Erklärung nicht ausreicht. Die BDP profitierte zweifellos von ihren nicht unerheblichen Regierungserfolgen, die ihr relativ treue Anhänger verschaffte. Im engeren Sinne war auch die fehlende staatliche Parteienfinanzierung von

Vorteil. Während für Geschäftsleute die seit der Unabhängigkeit regierende Partei der bevorzugte Adressat von Zuwendungen ist, waren die Oppositionsparteien vorwiegend auf bescheidene Mitgliedsbeiträge und Kleinspenden angewiesen, die trotz eines erstaunlich hohen Bevölkerungsanteils an Parteimitgliedern – der für alle Parteien gilt – kaum zum Aufbau einer Parteiorganisation genügt. Ein weiterer entscheidender Grund für die geringere Institutionalisierung der BNF ist der Mangel an Kohärenz. Von der BNF spaltete sich 1998 die Botswana Congress Party (BCP) ab, und seither haben Querelen auf der Führungsebene beständig für Unruhe gesorgt. Der BDP, die von Flügelkämpfen keineswegs verschont blieb, gelang es hingegen, ihre Geschlossenheit weitgehend zu wahren. Die Teilhabe an der Macht wird hierbei eine Rolle gespielt haben.

Überraschen mag die schwache Institutionalisierung junger Regierungsparteien. Dazu gehört die sambische MMD, die seit 15 Jahren, teilweise mit absoluten Mehrheiten, an der Macht ist, sowie die malawische UDF, die seit zwölf Jahren in Malawi regiert. Das Problem dieser beiden Parteien ist, dass zu einem geordneten Parteiaufbau kaum Zeit blieb. Beide Parteien kamen schon kurz nach ihrer Gründung aus der Demokratiebewegung direkt an die Regierungsmacht. Wichtige Parteiführer und -organisatoren wurden in Regierungsämter befördert und gingen so der Parteiarbeit verloren. Alle weiteren Wahlkämpfe wurden daher weniger aus Partei- als vielmehr aus Regierungsämtern geführt und gewonnen, und die zur Verfügung stehenden Ressourcen kaum in die Partei oder Partiestrukturen „investiert“, sondern hauptsächlich in die Wahlkämpfe.

Ferner kommt auch bei diesen Parteien eine mangelnde Kohärenz zum Tragen, die sich in der Fragmentierung der Regierungsparteien und einer weitreichenden Zersplitterung des Parteiensystems auswirkt (Sambia 2001 und Malawi 2004). Ausschlaggebend war dabei jeweils die Auseinandersetzung um eine dritte Amtszeit für die amtierenden Staats- und Parteichefs, die Verfassungsänderungen verlangt hätten, und der anschließende Streit um die Nachfolge. Ein Teil der Institutionalisierungsprobleme lässt sich – neben beschränkten gesellschaftlichen Ressourcen – durch die starke Rolle des Personalismus in den Par-

teien erklären. Die meisten Politiker betrachten Staatsämter und Mandate vor allem als Mittel zum Erwerb materieller Ressourcen. Persönliche Feindschaften und Begehrlichkeiten spielen dabei eine weitaus größere Rolle als Programme und Ideologien (vgl. Erdmann 2006; Basedau 2006a). Diese Probleme können als strukturell angesehen werden und sind dabei nicht nur auf die Regierungsparteien in Sambia und Malawi beschränkt, sondern betreffen auch die untersuchten Oppositionsparteien – und wahrscheinlich viele weitere Parteien in anderen afrikanischen Ländern.

■ Fazit

Ein erster Überblick über die Ursachen und möglichen Auswirkungen der Institutionalisierung von politischen Parteien im anglophonen Afrika zeigt ein vielschichtiges Bild. Die mit Hilfe eines Indizes (IIP) gemessene Institutionalisierung von Parteien offenbart bei vielen untersuchten Parteien die erwarteten deutlichen Institutionalisierungsschwächen. Die Unterschiede zwischen den Einzelparteien und den Dimensionen sind jedoch so groß, dass von einem gemeinsamen Institutionalisierungsprofil nicht die Rede sein kann. Deutliche Unterschiede betreffen die Länder: Insbesondere Kohärenz und Autonomie sind dafür verantwortlich, dass sambische und malawische Parteien recht gering, die Parteien in Botswana, Ghana und Tansania vergleichsweise hoch institutionalisiert sind. Herausragendes Ergebnis ist, dass Regierungsparteien in den demokratisch am meisten entwickelten Ländern auch die am besten institutionalisierten Parteien sind – und zwar auf hohem Niveau.⁵⁾

Insgesamt lässt sich zudem ein Zusammenhang zwischen höherer Institutionalisierung und fortgeschrittenener Demokratieentwicklung nachweisen. Ob es sich allerdings auch um einen Kausalzusammenhang handelt, kann nur weitere Forschung erweisen, die auch weitere Fälle und zahlreiche Kontextbedingungen einschließt.⁶⁾

Zweifellos fordert der IIP eine fundierte Datengrundlage, die für viele Fälle nicht ohne Weiteres verfügbar ist. Zeitreihen des IIP und Ausdehnung auf weitere Länderfälle dürften besonders nützlich sein, um dem Prozesscharakter der Institutionalisierung

5) Prinzipiell ist der IIP als universalistisches Messinstrument angelegt. Allerdings könnte die Bewertung vom innerafrikanischen Vergleich bestimmt sein und mag durch einen interregionalen Vergleich relativiert werden.

6) Am GIGA Institut für Afrika-Kunde wird seit 2006 ein DFG-Projekt zu Parteien im frankophonen Afrika durchgeführt.

gerecht zu werden. Möchte man den Zusammenhang zwischen der Demokratisierung und der Institutionalisierung von Parteien präzise untersuchen, sind solche Datenreihen sogar unerlässlich.

■ Literatur

- Basedau, Matthias, 2006a: Zentrifugaler Faktionalismus in Malawi: Merkmale, Ursachen und Auswirkungen, in: Köllner, Patrick / Basedau, Matthias / Erdmann, Gero (Hrsg.), *Innerparteiliche Machtgruppen: Faktionalismus im internationalen Vergleich*, Frankfurt und New York: Campus, S. 221–246.
- Basedau, Matthias, 2006b: Do Party Systems Characteristics Matter for Democracy?, in: Basedau, Matthias / Erdmann, Gero / Mehler, Andreas (Hrsg.), *Votes, Money, and Violence. Elections and Political Parties in Africa*, Uppsala: the Nordic Africa Institute (im Erscheinen).
- Bendel, Petra und Florian Grotz, 2001: Parteiensysteme und Demokratisierung. Junge Demokratien in Afrika, Asien und Lateinamerika im Vergleich, *Nord-Süd aktuell* 15, 1, S. 70–80.
- Dix, Robert H., 1992: Democratization and the Institutionalization of Latin American Political Parties, *Comparative Political Studies* 24, 4, S. 488–511.
- Erdmann, Gero, 1999: Parteien in Afrika. Versuch eines Neuanfangs in der Parteienforschung, *Afrika Spectrum* 34, 3, S. 375–93.
- Erdmann, Gero, 2004: Party Research: Western Bias and the „African Labyrinth“, *Democratization* 11, 3, S. 63–87.
- Erdmann, Gero, 2006: Faktionalismus im sambischen Parteiensystem der Dritten Republik, in: Köllner, Patrick / Basedau, Matthias / Erdmann, Gero (Hrsg.), *Innerparteiliche Machtgruppen: Faktionalismus im internationalen Vergleich*, Frankfurt und New York: Campus, S. 189–219.
- Huntington, Samuel, 1968: *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- Janda, Kenneth, 1980: *Political Parties: A Cross-national Survey*, New York: Free Press.
- Kuenzi, Michelle / Gina Lambright, 2001: Party System Institutionalization in 30 African Countries, *Party Politics* 7, 4, S. 437–468.
- Kuenzi, Michelle / Gina Lambright, 2005: Party Systems and Democratic Consolidation in Africa's Electoral Regimes, *Party Politics* 11, 4, S. 425–446.
- Mainwaring, Scott, 1998: Party Systems in the Third Wave, *Journal of Democracy* 9, 3, S. 67–81.

Mainwaring, Scott / Timothy R. Scully, 1995: Introduction:
Party Systems in Latin America, in: Mainwaring, Scott /
Scully, Timothy R. (Hrsg.), *Building Democratic Insti-*
tutions. Party Systems in Latin America, Stanford: Uni-

versity Press, S. 1–36.

Randall, Vicky / Lars Svåsand, 2002: Party Institutionaliza-
tion in New Democracies, *Party Politics* 8, 1, S. 5–29.

van de Walle, Nicolas, 2003: Presidentialism and Clientelism
in Africa's Emerging Party Systems, *Journal of Modern African Studies* 41, 2, S. 297–321.