

Gero Erdmann **Probleme der internationalen Parteienförderung**

■ Executive Summary

International party assistance has not been an issue of its own for a long time, although international and transnational party support has a long tradition: Its origins go back to the year 1864, when the Socialist International was founded. However, this form of international cooperation between like-minded parties, i.e. *party cooperation*, must be distinguished from the promotion of parties by third parties, i.e. *party assistance*.

Not only the German political foundations play an active part in party assistance. Since the year of Germany's reunification, 1989, if not earlier, there have been numerous other European and extra-European institutions next to them, including the American National Endowment for Democracy, the National Democratic Institute for International Affairs, and the International Republican Institute. Of all the organizations that promote political parties, the German political foundations probably have the longest experience as they are active not only in the field of party assistance but also in other areas of democracy promotion.

However, there is hardly any reliable information about expenditures on party assistance. By the same token, there are no hard data about the nature of that assistance. We do know that the European foundations are using their funds as follows: 33 percent are allocated to supporting party organizations, 15 percent to enabling parties to run election campaigns,

Nicht nur die deutschen politischen Stiftungen fördern Parteien, auch ausländische Institutionen, etwa das US-amerikanische National Endowment for Democracy oder das International Republican Institute, haben Erfahrungen in der *Parteienförderung* gesammelt – einem Aktionsfeld, das von der klassischen *Parteienkooperation* durchaus zu unterscheiden ist. Doch bietet das Thema Stoff zur Kontroverse: Solide Daten über Fördergelder und Förderstrukturen sind weder bei deutschen noch bei nichtdeutschen Parteienförderern erhältlich. Bei den deutschen politischen Stiftungen – Konrad-Adenauer-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung und Rosa-Luxemburg-Stiftung – gibt es nicht einmal ein Strategiepapier. Nicht unproblematisch ist im Falle der deutschen Stiftungen auch deren Wertorientierung und deren Ausrichtung auf Schwesterparteien – ein Faktum, angesichts dessen eine effiziente Förderung nur unter Umständen zu erzielen ist. Und schließlich stellen sich den Förderern weltweit Herausforderungen eigener Art – der Interessenkonflikt zwischen Parteienförderern und personalistisch, klientelistisch bzw. nepotistisch strukturierten Parteien in jungen Demokratien und hybriden Regimen, aber auch die Kooperation mit dominanten, über lange Zeit regierenden Parteien. In beiden Fällen besteht Bedarf an Diskussion und Handlung.

twelve percent to ensuring the participation of women, eleven percent to parliamentary representation, nine percent to the party system as a whole, eight percent to training election observers, and twelve percent to miscellaneous measures.

Party research differentiates between five or six approaches: First, supporting an ideologically close party (partisan approach); second, promoting several relevant parties (multi-party approach); third, supporting supra and inter-party dialogues (cross-party dialogue); fourth, promoting institutional development (institutional approach); fifth, supporting transnational cooperation between parties from the same region or continent (international cross-party collaboration); and possibly sixth, supporting the civil-society environment (civil-society approach).

In the Federal Republic of Germany, the following political foundations are regarded as close to a political party: the Konrad Adenauer Foundation (KAF), the Friedrich Ebert Foundation (FEF), the Friedrich Naumann Foundation (FNF), the Heinrich Böll Foundation (HBF), the Hanns Seidel Foundation (HSF), and the Rosa Luxemburg Foundation (RLF). They all have this in common: None of them has compiled a policy or strategy paper which is available to the public, none of them has executives or departments that are responsible for party assistance, none of them has a budget dedicated exclusively to party assistance, none of them states very clearly what party assistance as such consists of, none of their party assistance programmes has so far been examined by political experts, none of them has analyzed its collaboration with political parties in the seventies and eighties and, ultimately, none of them has, as a result of all this, any systematic and institutionalized knowledge of the matter as such.

By now, most foundations – the KAF, the FEF, the FNF, and the HBF – are dealing with this issue more systematically, although deficits still remain: There is the fact that promotion portfolios and guidelines follow a North European model. There is the practical uselessness of this, according to Carothers (2004), 'mythical' model that reflects the reality of political parties in Europe's established democracies. There is the fact that, because of this, the development of the political parties is controlled by a West European se-

quential model and, ultimately, the fact that party assistance is not related to the local context.

Another specifically German problem arises from the German foundations' clear value orientation in the promotion of democracy and parties as well as from their predominant orientation towards sister parties. Although positive aspects exist, such a pluralist promotion concept may be effective only under two conditions: On the one hand, the German foundations must be willing to cooperate in the countries concerned; on the other, there must be parties in these countries that have a value orientation which is comparable to that of the German foundations. However, outside the European region, it is rather rare that these two conditions are met.

Within the framework of democracy promotion, party assistance leads a rather marginal existence. In 2006, Burnell argued: 'Party assistance has been too marginal or, perhaps, too invisible for it to be the subject of passionately held and strikingly opposing points of view.' This being so, we know only little about the party-assistance complex, so that opinions on party assistance turn out to be predominantly critical. In 2004, for example, Carothers listed a series of practical deficits especially in American organizations that promote political parties. In it, he mentions training workshops that are too brief and too schematic, donors that pick the wrong issues, training experts who do not have sufficient knowledge of the local context, selecting the wrong participants, the practice of giving unrealistic advice, and study trips to donor countries that are nothing to do with reality. And in 2005, he added that he was missing a 'transformation effect' in party assistance.

In 2005, Kumar arrived at positive conclusions in his evaluation of USAID, especially with regard to promoting organization in Central and Eastern Europe. However, he does not attempt to conceal failures in, for example, supporting parliamentary participation. Carothers' criticism may sound exaggerated; nevertheless, it highlights the basic problems of party assistance: There is a lack of concepts and strategies that formulate motives, objectives and routes. There are neither standards nor tools to assess party assistance. There are neither expert reports nor studies to provide well-founded empirical data. And,

finally, it should be discussed whether funds should be increased to secure a more sweeping effect.

Summing up, we may say the following: International party assistance is not capable of tackling the existing problems either conceptually or strategically. It would be necessary to develop consistent concepts which identify objectives and name the methodological and instrumental directions that are required to achieve them. Party assistance should not follow a rigid methodological and instrumental model; rather, it must be adapted to local conditions. Based on their experience, the German foundations could provide party assistance by contributing institutional knowledge to the framework of conceptual and strategic orientation. In many cases, there is no local partner with a compatible profile in the 'German' pluralist approach of promoting sister parties, so that it would be sensible to think about other concepts of party assistance. It would be a good idea for the parties themselves to promote their civil-society environment. In view of the parties' relevance in representative democracies and the marginal importance of party assistance within the framework of democracy promotion, it would be necessary to change the way in which funds are used.

And, finally, two other difficulties of party assistance begin to show that will probably gain in importance in the future. On the one hand, there is a conflict of interest between the organizations that promote political parties and the personalist, clientelist, and nepotist parties in young democracies and hybrid regimes. On the other, it is highly problematic to collaborate with dominant political parties that have been in power for several legislative periods, especially in democracies that are still unconsolidated. In both cases, there is great need for discussion and action.

■ Einleitung

Die internationale Parteienförderung steckt noch in den Kinderschuhen. Diese Aussage mag überraschen, zumal die deutschen politischen Stiftungen lange schon mit politischen Parteien im Ausland zusammenarbeiten. Mehr noch, seit dem Fall der Mauer werden vor allem in Osteuropa, aber auch in vielen anderen Weltregionen, Parteien von zahlreichen an-

deren internationalen Institutionen im Rahmen der Demokratieförderung unterstützt. Als eigenständiges Thema und Problem ist „Parteienförderung“ indessen begrifflich und inhaltlich erst jüngst „entdeckt“ worden.

Thomas Carothers' umstrittene Kritik am „Transitionsparadigma“ im *Journal of Democracy* (2002), die im Wesentlichen nur auf die Praxis der Demokratieförderung zielte, war mit einem emphatischen Plädoyer für eine verstärkte Parteienförderung verbunden. Erst seit 2004 existieren einzelne Publikationen, die sich in explorativer Weise mit der Parteienförderung befassen (Kumar 2004; 2005; Carothers 2004; Mair 2004; van Wersch 2004; Burnell 2004; 2005; 2006; van Wersch/De Zeeuw 2005; Erdmann 2005, 2006a, 2006b): Was ist Parteienförderung überhaupt (in Abgrenzung zu anderen Bereichen der Demokratieförderung)? Welche Aktivitäten gibt es? Wer ist in diesem Feld aktiv? Was gibt es für Konzepte und Strategien? Welche Methoden und Instrumente werden angewendet?

Abgesehen von dieser jüngeren Debatte und der schon über 30-jährigen Zusammenarbeit der deutschen politischen Stiftungen mit Parteien gibt es eine internationale oder transnationale Unterstützung von Parteien schon viel länger. Vermutlich reicht diese Kollaboration bis zur Gründung der Sozialistischen Internationale (1864) zurück. Doch sollte diese Form der internationalen Zusammenarbeit zwischen Parteien gleicher Gesinnung von der Förderung von Parteien durch „Dritte“ begrifflich unterschieden werden. Die erstgenannte Form der Zusammenarbeit kann als *Parteienkooperation* bezeichnet werden, die zweite Form als *Parteienförderung* (durch Dritte), die hier behandelt wird. Dabei kann im Falle der „parteinahen“ deutschen Stiftungen diese Abgrenzung durchaus problematisch erscheinen.

■ Internationale Parteienförderung

Neben den deutschen politischen Stiftungen, die seit über 30 Jahren politische Parteien in Afrika, Asien, Lateinamerika, Süd- und Osteuropa direkt und indirekt unterstützt haben, gibt es seit den achtziger Jahren und vor allem seit der Wende von 1989 zahlreiche andere Institutionen, die in der Parteienförderung ak-

tiv sind. Dazu gehören politische Stiftungen aus zahlreichen Ländern Europas, die zumeist in den neunziger Jahren gegründet wurden, wie auch das 1983 gegründete US-amerikanische National Endowment for Democracy sowie das National Democratic und das International Republican Institute, die den Demokraten und den Republikanern zugeordnet werden können. Daneben sind seit Ende der neunziger Jahre auch eine Reihe internationaler und multilateraler Organisationen in der Parteienförderung aktiv (Tabelle 1).

■ Tabelle 1: Wichtige internationale und multilaterale Parteienförderer:

Westminster Foundation for Democracy (WFD, GB)
Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD, NL)
National Endowment for Democracy (NED, USA)
National Democratic Institute (NDI, USA)
International Republican Institute (IRI, USA)
United States Agency for International Development (USAID)
Centre for Democratic Institutions (CDI, Australien)
Swedish International Development Agency (SIDA)
Olof Palme International Center (OPIC, S)
Fondation Robert Schuman (FRS, F)
Renner Institute (RI, A)
Fundación Pablo Iglesias (FPI, E)
United Nations Development Programme (UNDP)
Organisation of American States (OAS)
Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)
International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)

Quelle: Wersch/Zeeuw 2005

Verglichen mit den deutschen politischen Stiftungen, die ein Durchschnittsalter von 38 Jahren haben (Gründung der FES: 1926, der KAS: 1956), verfügen alle anderen Parteienförderer nur über eine kurze Erfahrung in der Parteienförderung. Dabei ist festzuhalten, dass die meisten dieser Institute und Stiftungen nur teilweise Parteienförderung praktizieren, der

weitaus größte Teil ihrer Aktivitäten vielmehr auf andere Bereiche der Demokratieförderung entfällt – abgesehen von einer Reihe kleinerer europäischer Stiftungen, die nahezu exklusiv (über 80 Prozent) ihre Aktivitäten den Parteien widmen. Entgegen einer verbreiteten Wahrnehmung im Ausland, die die deutschen Stiftungen als „Parteienförderer“ par excellence sieht (Erdmann 2005), kommen auch bei ihnen bestenfalls 20 bis 30 Prozent ihrer finanziellen und personellen Aufwendungen (Beratungsleistungen der Repräsentanten) der Parteienförderung zugute.

Generell gibt es kaum zuverlässige Informationen zu den finanziellen Aufwendungen in der Parteienförderung. Das betrifft sowohl die deutschen als auch die internationalen Förderer (siehe unten). Weltweit entfällt auf die Parteienförderung nur ein sehr kleiner Anteil der Demokratieförderung. Grob geschätzt werden bestenfalls zehn Prozent von den drei bis vier Milliarden US\$, die der Demokratieförderung zur Verfügung stehen, für die Unterstützung von Parteien ausgegeben.¹⁾

1) Diese Schätzung beruht auf Angaben in Burnell (2006).

Entsprechend gibt es auch nur wenig gebündelte Informationen darüber, wie die Förderung der verschiedenen Akteure aussieht. Nur für die wichtigsten europäischen Stiftungen gibt es eine sehr grobe Annäherung, wobei die Zuordnung vermutlich nicht einheitlich gehandhabt wurde und damit verbundene Probleme noch ungelöst sind. So verteilen sich die für die Förderung ausgegebenen Mittel dieser Stiftungen wie folgt: 33 Prozent für die Unterstützung der Parteiorganisation, 15 Prozent für die Wahlkampffähigkeit, zwölf Prozent für Frauenbeteiligung, elf Prozent für die parlamentarische Vertretung der Parteien, neun Prozent allgemein für das Parteiensystem, acht Prozent für das Training parteieigener Wahlbeobachter und die restlichen zwölf Prozent auf verschiedene andere Maßnahmen (Wersch/Zeeuw 2005: 16).

Von akademischer Seite werden inzwischen fünf verschiedene Ansätze in der Parteienforschung identifiziert (Burnell 2004: 14-17; Erdmann 2005: 22-27), die hier noch um einen sechsten erweitert werden:

1. Unterstützung einer ideologisch nahe stehenden (Schwester-)Partei oder *partisan approach* (kommt der Partei-zu-Partei-Zusammenarbeit nahe);
2. Förderung mehrerer relevanter (im Parlament vertretenen) Parteien oder *multi-party approach*;

3. Unterstützung über- oder zwischenparteiliche Dialoge oder *cross-party dialogue*;
4. Förderung institutioneller Rahmenbedingungen oder *institutional approach* (Legislative, Parlamentsausschüsse, Wahlkommissionen etc.);
5. Unterstützung der transnationalen Zusammenarbeit von Parteien aus einer Region oder Subregion und kontinentaler Ebene oder *international cross-party collaboration* (internationale Parteienkonferenzen, regionale Parteienvereinigungen etc.); und schließlich
6. Unterstützung des zivilgesellschaftlichen (parteinahen) Umfeldes, das heißt von Kollateral- oder Vorfeldorganisationen, oder *civil-society approach*.

■ Deutsche politische Stiftungen

Bei den so genannten parteinahen politischen Stiftungen handelt es sich um die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS, christlich demokratisch), die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, sozialdemokratisch, die Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS, liberal), die Heinrich-Böll-Stiftung (HBS, Bündnis 90/Grüne), die Hanns-Seidel-Stiftung (HSS, christlich-sozial) und die Rosa-Luxemburg-Stiftung (RLS, sozialistisch). Davon verfügen vor allem die KAS, FES und FNS über eine lange Erfahrung in der Parteienförderung. So hat die FES in den siebziger und achtziger Jahren den Bau und Betrieb einer Erwachsenenbildungsstätte in Zambia, das President's Citizenship College, unterstützt, zu deren Trägern neben verschiedenen gesellschaftlichen Verbänden auch die damalige sozialistische Staatspartei, United National Party of Zambia (UNIP), zählte, und in dem unter anderem auch Funktionäre der UNIP (u.a.) politisch fortgebildet wurden. Währenddessen förderte die KAS über lange Jahre in Venezuela eine politische Bildungseinrichtung des regionalen Verbandes der christdemokratischen Parteien in Lateinamerika (vgl. Blomeier 2006).

Trotz dieser langjährigen und breit gefächerten Erfahrung ist das Thema „Parteienförderung“ von den Stiftungen – überraschenderweise – erst in den vergangenen beiden Jahren in systematischer Weise aufgegriffen worden. Bemerkenswert ist, dass auch bei den Stiftungen in der auf das Jahr 1989 folgenden De-

mokratisierungswelle zunächst eine zivilgesellschaftlich orientierte Demokratieförderung dominierte. Eine Ausnahme bildet partiell die KAS, die 1996 eine Mitarbeiterkonferenz für Nahost und Afrika in Tunis den politischen Parteien widmete. Diese Beschäftigung mit politischen Parteien in Afrika blieb aber weitgehend folgenlos. Alle anderen in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen sind nirgendwo systematisch erfasst worden. So stellt sich die Realität der Parteienförderung bei den deutschen Stiftungen wie folgt dar:

- Keine der Stiftungen verfügt über ein (öffentlich zugängliches) Politik- oder Strategiepapier, das allgemeine oder spezielle Fragen der Parteienförderung in Afrika, Asien oder Lateinamerika behandelt.
- Keine Stiftung hat Referenten oder eine Abteilung, die mit Parteienförderung beauftragt sind.
- Keine Stiftung hat ein eigenes Budget oder eine Budgetlinie für Parteienförderung, das heißt: Keine Stiftung weiß, wie viel Geld sie in die Parteienförderung etwa im Vergleich zur Förderung von Zivilgesellschaft steckt. Alle vagen Informationen deuten darauf hin, dass in den vergangenen Jahren die beiden großen Stiftungen rund 20 bis 30 Prozent ihres Mitteleinsatzes (Finanzmittel und Arbeitsaufwand) für die Parteienförderung verwendet haben (mit großen Varianzen zwischen den Stiftungen).
- Damit zusammen hängt, dass noch unklar ist, was alles Parteienförderung umfasst: Wird sie enger gefasst nur als direkte Unterstützung von Parteiorganisationen oder weiter, indem auch Vorfeldorganisationen (z.B. Gewerkschaften) oder die Unterstützung von Parlamentsausschüssen dazu zählen?
- Keine Stiftung hat bisher systematisch ihre Hilfe für politische Parteien entweder durch interne oder externe Gutachter untersuchen lassen – ausgenommen die FES, die Ende 2005 zehn Länderstudien anfertigen ließ, die allerdings öffentlich nicht zugänglich sind.
- Schließlich fehlt auch eine Aufarbeitung der Parteienzusammenarbeit aus den siebziger und achtziger Jahren, als einige Stiftungen zweifelhafte Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit Par-

- teien in nicht-europäischen Regionen gemacht haben, die u.a. dazu geführt haben, dass zeitweilig eine große Skepsis gegenüber der Parteienförderung innerhalb der Stiftungen verbreitet war.
- All dies bedeutet, dass in den Stiftungen – abgesehen von der individuellen Expertise einzelner Personen – kein systematisiertes und institutionalisiertes Wissen zur Parteienförderung vorhanden ist, mit dem weitergearbeitet werden kann.

Dieser Befund ist aus mehreren Gründen überraschend, da zum einen die Stiftungen selbst parteinahe Institutionen sind und da zum anderen bei ihnen ein Konsens über die Bedeutung politischer Parteien für eine repräsentative Demokratie und für die Entwicklung junger Demokratien besteht. Ferner haben eine Reihe anderer Parteienförderer, die über weit weniger Erfahrung als die deutschen Stiftungen verfügen, wie NIMD, USAID oder NDI, Papiere hervorgebracht, in denen zumindest ein paar Grundprinzipien, Instrumente und Ziele der Parteienförderung formuliert werden (USAID 2003; NDI 2003; NIMD 2004) oder in denen zumindest verschiedene Varianten der Parteienförderung für die Förderer dargelegt werden (Burnell 2004, für WFD). Um Konzepte und Strategien, die Motive, Ziele und Instrumente zur Parteienförderung benennen, handelt es sich dabei allerdings auch nicht.

Indessen sind inzwischen die meisten deutschen Stiftungen dazu übergegangen, das Thema systematischer zu behandeln. Die FES hat sich mit Grundproblemen der Parteienförderung in einer „Kooperationspolitische Handreichung“ auseinander gesetzt, die allerdings noch nicht der Öffentlichkeit zugänglich ist. Bei der KAS, der FNS und auch bei der HBS gibt es ähnliche Bestrebungen, die Parteienförderung konzeptionell zu systematisieren.

Einige Eigenschaften der Stiftungsarbeit, wie die langjährige personelle Präsenz vor Ort sowie ein hohes Maß an Flexibilität beim Mittel- und Instrumenteneinsatz, sprechen dafür, dass sie trotz ihrer Konzept- und Strategiedefizite im Vergleich zu anderen Parteienförderer erfolgreicher gearbeitet haben. Dazu gehört, dass sie nicht nur entlang eines Ansatzes arbeiten, sondern alle sechs der oben identifizierten Ansätze, flexibel der gesellschaftlichen und politi-

schen Situation angepasst, nebeneinander verfolgen und keineswegs nur auf ideologische Partnerschaften allein setzen, wie die internationale Wahrnehmung der deutschen Stiftungsarbeit ist.

Allerdings ist die Arbeit der Stiftungen vermutlich auch nicht frei von den Defiziten, die bei anderen Parteienförderern zu beobachten sind. Dazu zählen vor allem:

- Die Angebote und Leitlinien der Förderer – gleich ob aus Europa oder den USA – scheinen sich an einem nordeuropäischen Parteimodell als Schablone für ihre Ziele und entsprechenden Aktivitäten zu orientieren (Carothers 2004: 1, 7; Kumar 2004: 26; 2005: 522–520).
- Mehr noch – bei diesem Modell scheint es sich um ein „mythisches Modell“ zu handeln, das auf der überkommenen Idee der Massenparteien beruht (Carothers 2004: 7), die nicht einmal etwas mehr mit der Parteienwirklichkeit in den etablierten Demokratien Europas zu tun hat. Selbst die westeuropäischen Parteien weisen beträchtliche Unterschiede und Entwicklungswege auf – auch in Bezug auf die Demokratieentwicklung.
- Impliziert wird damit auch ein bestimmter Entwicklungsweg der Parteien – etwa von der Eliten- über die Massen- und Allerweltpartei schließlich zur professionellen Wählerpartei etc. – der sich ebenfalls an einem für Westeuropa entwickelten Sequenzmodell anlehnt (Katz/Mair 1995). Eine ähnliche Entwicklung kann für andere Regionen und unter anderen gesellschaftlichen Verhältnissen kaum erwartet werden (Bartolini/Mair 2001: 328).
- Dies legt nahe, dass oft eine Parteienförderung praktiziert wird, die losgelöst von den lokalen Kontexten ist und den gegebenen gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen nicht gerecht wird.

Diese konzeptionelle Kritik, die vor allem auf Vorstellungen und Publikationen von Organisationen wie USAID, IRI, NDI, IFES, NIMD beruht, dürfte zumindest teilweise auch für die deutschen Stiftungen zutreffen – soweit sich dies aus Gesprächen mit Stiftungsrepräsentanten schließen lässt.

Die deutschen Stiftungen sind noch mit einem besonderen Problem konfrontiert. Der deutsche Ansatz

der Demokratie- und Parteienförderung basiert auf einer klaren Wertorientierung und einem pluralistischen Angebot unterschiedlicher politischer und ideologischer Orientierung (Mair 2000a: 140-2). Im Unterschied zu vielen anderen, anscheinend weniger „parteilichen“ internationalen Parteienförderern sind die einzelnen deutschen Stiftungen im Wesentlichen am Schwesterparteiansatz (*partisan approach*) orientiert: Die Friedrich-Ebert-Stiftung sucht sich vor allem sozialdemokratische, die Konrad-Adenauer-Stiftung christlich-demokratische und die Heinrich-Böll-Stiftung grüne Partner. Damit haben auch die Parteien vor Ort jeweils die Wahlfreiheit, mit welchem deutschen Partner sie zusammenarbeiten wollen.²⁾

2) Zur Kontroverse über die Parteilichkeit in der Parteienförderung vgl. Mair 2000a, 2004; Erdmann 2005: 26–27; 2006a: 6–7.

Dieses Gesamtkonzept eines pluralistischen Förderangebots als deutsches Markenzeichen funktioniert idealiter allerdings nur unter zumindest zwei Bedingungen: 1. Die deutschen Stiftungen müssen bereit sein, in diesen Länder auch zusammenzuarbeiten. 2. In den betreffenden Ländern müssen tatsächlich auch ähnlich orientierte Partnerparteien zu finden sein.

Tatsächlich sind diese Bedingungen außerhalb Europas gegenwärtig oft nur schwer zu finden. Zum ersten: Nur in wenigen größeren Ländern sind alle Stiftungen zugleich vertreten. Aufgrund der von der Größe der parlamentarischen Vertretung abhängigen Höhe der Zuwendungen sind vor allem FES und KAS in weit mehr Ländern präsent als die kleineren Stiftungen. Damit wird der Anspruch des Pluralismus nur bedingt eingelöst. Zum zweiten: Allgemein werden für die außereuropäischen Parteien und Parteiensysteme folgende Probleme identifiziert: Schwache Organisationsstrukturen, ein vorherrschender Personalismus und Klientelismus, eine schwache Institutionalisierung, ein hoher Anteil von informellen gegenüber formalen, bürokratischen Beziehungen, eine geringe gesellschaftliche Anbindung und vor allem geringe ideologische Differenzen zwischen den Parteien. Besonders Letzteres, die politische und ideologische Konturlosigkeit vieler Parteien in jungen Demokratien, stellt die deutschen Stiftungen vor eine besondere Herausforderung. Denn sie haben damit Schwierigkeiten, geeignete Partner zu finden. So fällt es der KAS etwa schwer, in Asien christlich orientierte Partner zu finden, während in vielen afrikani-

schen Staaten religiös orientierte Parteien einfach verboten sind. Auch die Heinrich-Böll-Stiftung hat zu meist Probleme, Grüne Parteien außerhalb Europas zu finden.

Eine Lösung für dieses Dilemma kann darin bestehen, dass nicht nur ideologisch gleich gesinnte, sondern nur ähnlich gesinnte Parteien in die „parteiliche“ Förderung einbezogen werden, vielleicht in der Hoffnung, sie zu einer deutlicheren ideologisch-politischen Positionierung zu bewegen. Darüber hinaus brauchen Parteien nicht direkt, sondern können indirekt über parteinahe Institutionen unterstützt werden, wie dies teilweise längst schon praktiziert wird. Schließlich bleibt für eine solche Situation – neben der allgemeinen Mehrparteienförderung und den anderen „unspezifischen Ansätzen“ – auch der sechste Ansatz, die zivilgesellschaftliche Parteienförderung. Konzeptionell ist dieser Ansatz bisher kaum ausgearbeitet und offenbar nur bei der Friedrich-Naumann-Stiftung explizit zum Ansatz erhoben. Dabei sollen das zivilgesellschaftliche Umfeld, Vorfeld oder die Kollateralorganisationen (exemplarisch: Gewerkschaften, christliche Vereine u. a. Verbände) der jeweiligen Parteien, für sich wie auch als kritische Instanz gegenüber den Parteien unterstützt werden. Dieser auch „parteilich“ zu verstehende Ansatz zielt zugleich auf ein weiteres Problem, nämlich die mangelnde gesellschaftliche Verankerung vieler Parteien. Tatsächlich wird oft darüber geklagt, dass viele zivilgesellschaftliche Organisationen den Parteien sehr distanziert bis feindlich gegenüber stehen (teilweise auch umgekehrt) – ein Zustand, der einem sinnvollen Funktionieren gesellschaftlich relevanter Parteien kaum zuträglich ist.

■ Praxis der Parteienförderung

Wie eingangs angedeutet, fristet die Parteienförderung ein Randdasein im Rahmen der Demokratieförderung: „Party assistance has been too marginal or, perhaps, too invisible for it to be the subject of passionately held and strikingly opposing points of view.“ (Burnell 2006). Kritische Auseinandersetzungen mit der Praxis der Parteienförderung sind daher kaum vorhanden. Soweit es Gutachten zur Parteienförderung gibt, sind sie – von einzelnen Ausnahmen

3) Die nach sorgfältiger Auswahl von Erfolgsfällen und Gutachtern 1996 erstellten Gutachten des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu den politischen Stiftungen (Südafrika, Chile) sind hier wenig ergiebig, da sie das gesamte Spektrum der Stiftungsarbeit über einen langen Zeitraum und nicht nur die Parteienförderung zum Gegenstand hatten (zudem: Parteienförderung gab es als eigenes Thema damals noch nicht). Außerdem waren die Gutachter aufgrund des beschränkten Zeitbudgets vor eine Aufgabe gestellt, die kaum präzise Aussagen erlaubte, die über allgemeine vermutete Zusammenhänge hinausgehen konnten; siehe: Hanf/Hofmeier/Mair 1996; Krumwiede/Nolte/Rott 1995.

abgesehen – öffentlich nicht zugänglich.³⁾ Zwar hat die FES im vergangenen Jahr eine Reihe von Studien zu ihrer eigenen Parteienförderung in zehn verschiedenen Ländern in Auftrag gegeben, auch diese sind jedoch bislang nicht verfügbar.

So bleibt zunächst festzuhalten, dass wir nur einen sehr geringen Kenntnisstand vom Komplex Parteienförderung haben. Die Urteile über die Parteienförderung sind dabei eher kritisch, wobei sie sich vor allem auf die Praxis US-amerikanischer Parteienförderer stützen. Neben dem oben genannten konzeptionellen Problem listet Thomas Carothers (2004) zunächst zahlreiche praktische Defizite auf: Zu kurze, zu schematische, zu technokratische Trainings-Workshops, falsche Themenauswahl durch die Geberinstitution, Trainingsexperten ohne lokale Kontextkenntnisse, falsche Teilnehmerauswahl (Klientel der Parteiführung oder Randpersonen), und schließlich realitätsferne Ratschläge und abgehobene Studienreisen in die Geberländer.

Insgesamt urteilt er über den Erfolg der Parteienförderung zunächst vorsichtig, dass sie in vielen Fällen offenbar nur wenig Wirkung zu haben scheint (Carothers 2004: 17). In letzter Instanz vermisst er einen „Transformationseffekt“ der Parteienförderung (Carothers 2005). Dabei verweist er darauf, dass trotz der jahrelangen Aktivitäten der Parteienförderer in postkommunistischen und außereuropäischen Staaten im Allgemeinen die gleichen Defizite bei den Parteien festzustellen sind, die einst den Anlass für die Parteienförderung gegeben haben. Als Beispiele nennt er die Anstrengungen der deutschen Stiftungen in Lateinamerika während der siebziger und achtziger Jahre, die die gegenwärtige Krise der Parteien dort nicht verhindern konnten, sowie wie die intensive europäische und US-amerikanische Parteienförderung in Mittel- und Osteuropa seit Anfang der neunziger Jahre, die am Zustand der dortigen Parteien kaum etwas Substanzielles verändert habe.

Krishna Kumar (2005: 508) wiederum meint aus seiner Evaluierungserfahrung mit USAID einige Erfolge zu erkennen, unter anderem etwa bei der Organisationsförderung in Zentral und Osteuropa. Daneben sieht er aber auch deutliche Misserfolge, etwa bei der Unterstützung der parlamentarischen Partizipation (Kumar 2005: 510). Die Evaluierung der Parla-

mentenförderung in Afrika durch eine deutsche Stiftung deutet auf ähnlich magere Resultate hin (Mair 2000: iii).

Carothers' Kritik mag völlig überzogen erscheinen. Denn folgt man seiner Argumentation, so bewiese jeder Putsch in einer jungen Demokratie, dass alle Demokratieförderung wirkungslos geblieben ist. Dies wäre sicherlich zu einfach und pauschal argumentiert, zumal auch die eingesetzten Finanzmittel, die oft marginal sind, nicht berücksichtigt werden. Dennoch verweist diese Kritik auf ein bereits genanntes Grundproblem der Parteienförderung:

1. Es fehlen Konzepte und Strategien, die klare Beweggründe, Ziele und Instrumente formulieren.
2. Damit fehlen Maßstäbe, Kriterien und Instrumente zur Beurteilung der Parteienförderung.
3. Schließlich fehlen auch eingehende Gutachten und Studien für eine fundierte Empirie; tatsächlich ist das Evaluierungswesen in der internationalen Parteienförderung generell sehr unterentwickelt (Carothers 2004: 169) – ein Befund, der auch für die deutschen Stiftungen zutrifft, auch wenn hier Veränderungen zu beobachten sind. Ein Grund liegt auch darin, dass Parteienförderung erst jüngst als eigenständiger Bereich behandelt wird.
4. Schließlich ist zu fragen, ob die Aufwendungen für die Parteienförderung nicht zu bescheiden sind, um eine weitreichende Wirkung entfalten zu können.

Bei Letzterem ist sicherlich das Finanzvolumen nicht ausschlaggebend, sondern die Fragen, was und wie damit gefördert wird. Doch kann dieser Einwand die Grundfrage nach der wirkungsmächtigen Höhe der Aufwendungen nicht beiseite schieben.

Grundsätzlich ist dabei jedoch auch ein gravierendes Kausalitäts- oder Zuordnungsproblem zu berücksichtigen. Wie generell bei der Demokratieförderung lässt sich hier mit quantitativen Methoden zur Erfolgsmessung kaum arbeiten. Ferner gilt, dass es kaum oder nur vereinzelt möglich ist, bestimmte Wirkungen eindeutig den Maßnahmen der Demokratie- oder Parteienförderern zuzuschreiben. Hier können immer nur Plausibilitätsüberlegungen zum Tragen kommen, die jedoch in aller Regel auch angreifbar sind und damit leicht zurückgewiesen werden können.⁴⁾ Es ist ein Gemeinplatz, dass Demokratie das

4) Dies schließt nicht aus, dass doch einzelnen Projekten relativ präzise Wirkungen zugeschrieben werden können, etwa wenn eine Stiftung einem parteinahen Institut oder einer Bildungseinrichtung und den Mitarbeitern während einer Diktatur das institutionelle Überleben ermöglicht und dieses Institut dann in der Demokratisierung und danach wieder eine politische Rolle spielen kann. Solche Eindeutigkeiten sind aber eher die Ausnahme.

multifaktoriale Ergebnis gesellschaftlicher und politischer Prozesse ist. Das gleiche gilt selbstverständlich auch für das Resultat eines Projektes der Parteienförderung, und der Erfolg eines Projektes kann ursächlich mit ganz anderen Dingen als den Projektmaßnahmen selbst zusammenhängen.

■ **Schlussfolgerungen und Probleme**

Vor diesem Hintergrund sind eine Reihe von Problemen und Schlussfolgerungen offenkundig:

- Die internationale Parteienförderung ist bislang kaum in der Lage, sich den Problemen der Parteienförderung konzeptionell und strategisch in adäquater Weise zu stellen. Auch für die „parteinahen“ deutschen Stiftungen ist nicht erkennbar, dass sich ihre Parteienförderung davon deutlich unterscheidet, obgleich sie vermutlich bessere Voraussetzungen für eine erfolgreiche Förderung von Parteien mitbringen als andere Parteienförderer. Soweit es Erfolge gab, sind diese eher einzelnen Stiftungsrepräsentanten zuzuschreiben als dem institutionellen Wissen der Stiftungen.
- Insgesamt ist für die internationale Parteienförderung die Ausarbeitung konsistenter Konzepte und Strategien notwendig, die Ziele mit einer klaren Begründung und die methodisch-instrumentellen Anweisungen zur Erreichung der Ziele benennt. Dies ist nicht nur zur politischen Orientierung der Parteienförderung notwendig, sondern auch, um eine Bewertung der geleisteten Förderung im Hinblick auf die Wirkung zu ermöglichen. Die westeuropäische Massenpartei taugt dabei kaum noch als Orientierung; vielmehr gilt es, ein oder mehrere Alternativmodelle zu entwickeln.
- Deutlich ist ferner, dass in der Parteienförderung nicht nach einem fixierten methodischen und instrumentellen Schema verfahren werden kann, sondern dass jeweils lokale Anpassungen an die politischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten erfolgen müssen.
- Bei der konzeptionellen und strategischen Orientierung kann besonders bei den deutschen politischen Stiftungen die systematische Erfassung und Auswertung ihrer langjährigen Erfahrung in

- der Parteienförderung hilfreich sein, um überindividuelles, institutionelles Wissen aufzubauen.
- Angesichts der oft fehlenden politischen und ideologischen Unterschiede bei außereuropäischen Parteien steht der „deutsche“ Ansatz der pluralistischen Schwesterparteienförderung vor einem Dilemma: Die Partner fehlen oft. Dies legt nahe, konsequenter über Konzepte und Strategien der übrigen Ansätze der Parteienförderung nachzudenken. Dies ist kein Plädoyer für den Abschied von der Schwesterparteiförderung, sondern für eine – auch parteilich zu verstehende – Anpassung an gewandelte Realitäten.
 - Eine Lösung des Problems kann in der verstärkten „parteilichen“ Förderung des zivilgesellschaftlichen Umfeldes der Parteien liegen.
 - Trotz der anerkannten Relevanz der Parteien in repräsentativen Demokratien ist die Parteienförderung im Rahmen der Demokratieförderung marginal – möglicherweise zu marginal, um überhaupt erkennbare Effekte zeitigen zu können. Deshalb stellt sich hier nachdrücklich auch die Frage nach der Mittelverwendung, nach a) der strategischen Abstimmung mit anderen Bereichen der Demokratieförderung (zivilgesellschaftliche, staatliche), und b) nach der Konzentration oder Streuung der Aufwendungen. Eine Vielzahl von Kleinmaßnahmen streut zwar das Risiko, lässt aber nur schwer Wirkungen erkennen.
 - Schließlich sei noch auf zwei absehbare Schwierigkeiten in der Parteienförderung hingewiesen:
 1. Tendenziell besteht ein Interessenkonflikt zwischen Parteienförderern und den von Personalismus, Klientelismus und Patronage geprägten Parteien in jungen Demokratien und hybriden Regimen. In aller Regel ist ohne Zustimmung der Parteielite eine externe Förderung kaum möglich – und genau diese Gruppe hat an einer Reform der Partei im Sinne von innerparteilicher Demokratie und rational-legaler Verfahren wenig Interesse.
 2. Die Förderung von Regierungsparteien mag per se nicht als problematisch erscheinen, denn auch diese benötigen funktionierende Strukturen. Die Zusammenarbeit mit domi-

nanten Regierungsparteien, die über mehrere Legislaturperioden hinweg über eine absolute Mehrheit im Parlament verfügen, erscheint allerdings sehr viel problematischer, zumal in jungen, noch nicht konsolidierten Demokratien. Denn bei solchen Parteien und ihren Führungen kann kaum ein verstärktes Interesse an innerparteilicher Veränderung vorausgesetzt werden.

■ Literatur

- Bartolini, Stefano/Peter Mair, 2001: Challenges to Contemporary Political Parties, in: Diamond, Larry / Gunther, Richard (Hrsg.), *Political Parties and Democracy*, London: John Hopkins University Press, S. 327–344.
- Beyme, Klaus von, 2000: *Parteien im Wandel*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Blomeier, Hans-Hartwig, 2006: Parteienförderung durch politische Stiftungen: Das Beispiel der KAS in Lateinamerika, Papier präsentiert auf der GIGA-KAS-Tagung „Die Institutionalisierung politischer Parteien in Afrika, Asien, Lateinamerika. Empirische Befunde und externe Einwirkungsmöglichkeiten“, Berlin, 6./7. Juni 2006.
- Burnell, Peter, 2001: Promoting Parties and Party Systems in New Democracies: Is there Anything the „International Community“ Can Do?, in: Dowding, Keith / Hughes, James / Margetts, Helen (Hrsg.), *Challenges to Democracy. Ideas, Involvement and Institutions*, The PSA Yearbook 2000, London: Palgrave, S. 188–204.
- Burnell, Peter, 2004: *Building Better Democracies. Why Political Parties Matter*, London: Westminster Foundation for Democracy.
- Burnell, Peter, 2005: Globalising Party-based Democracy: Political Parties, Globalisation, and International Democracy Assistance, Working Paper Series, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick.
- Burnell, Peter, 2006: Party Development and Party Aid, Papier präsentiert auf der GIGA-KAS-Tagung „Die Institutionalisierung politischer Parteien in Afrika, Asien, Lateinamerika. Empirische Befunde und externe Einwirkungsmöglichkeiten“, Berlin, 6./7. Juni 2006 (überarbeitete deutsche Fassung erschienen als „Unterstützung für Politische Parteien in neuen Demokratien: Parteiensystem- und Globalisierungsdenken“, *KAS-Auslandsinformationen*, 9/2006, S. 75–98)
- Carothers, Thomas, 2002: The End of the Transition Paradigm, *Journal of Democracy* 13, 1, S. 5–19.

- Carothers, Thomas, 2004: Political Party Aid, Papier für die Swedish International Development Agency, Washington DC: Carnegie Endowment.
- Erdmann, Gero, 2005: Hesitant Bedfellows: The German Stiftungen and Party Aid in Africa. An Attempt at an Assessment, Working Paper Series, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick.
- Erdmann, Gero, 2006a: Internationale Parteienförderung – neue Agenda und ungelöste Probleme?, *GIGA Focus Global*, 8/2006, http://www.giga-hamburg.de/content/publikationen/pdf/gf_global_0608.pdf.
- Erdmann, Gero, 2006b: Hesitant Bedfellows: The German Stiftungen and Party Aid in Africa, in: Peter Burnell (Hrsg.), *Globalizing Democracy: Party Politics in Emerging Democracies*, London: Routledge (im Erscheinen).
- Hanf, Theodor / Hofmeier, Rolf / Mair, Stefan, 1995: *Evaluierung der Aktivitäten der politischen Stiftungen in der Republik Südafrika*, Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- Institute for Multiparty Democracy, 2004: *A Framework for Democratic Party-Building*, Den Haag: Netherlands Institute for Multiparty Democracy.
- Katz, Richard S. / Mair, Peter, 1995: Changing Models of Party Organisation and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics* 1, 1, S. 5–28.
- Konrad-Adenauer-Stiftung, 1996: Politische Parteien und gesellschaftlicher Wandel. Protokoll der Themenkonferenz Afrika/Nahost, 7. bis 12. März 1996 in Tunis, St. Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Krumwiede, Heinrich W. / Nolte, Detlef / Rott, Renate, 1995: *Evaluierung der Aktivitäten der politischen Stiftungen in Chile*. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Referat 201, Bonn, Oktober.
- Kumar, Krishna, 2004: International Political Party Assistance. An Overview and Analysis, Working Paper 33, Den Haag: Netherlands Institute for International Relations Clingendael.
- Kumar, Krishna, 2005: Reflections on International Party Assistance, *Democratization* 12, 4, S. 506–528.
- Mair, Stefan, 2000a: Germany's Stiftungen and Democracy Assistance: Comparative Advantages, New Challenges, in: Peter Burnell (Hrsg.), *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*, London: Frank Cass, S. 128–149.
- Mair, Stefan, 2000b: *Parlamentskooperation der Friedrich-Ebert-Stiftung in Afrika. Vergleichende Studie Ghana, Namibia, Simbabwe, Südafrika*, München.

- Mair, Stefan, 2004: Multi-Partisan or Bi-Partisan Co-operation. What Is the Best Solution for Democracy Assistance?, Background research paper, in: A European Profile in Democracy Support, Conference Reader ,Enhancing the European Profile in Democracy Assistance', The Hague, July 5-6, Democracy AGENDA: Alliance for Generating a European Network for Democracy Assistance.
- NDI, 2003: *A Guide to Political Party Development*, Washington: National Democratic Institute for International Affairs.
- NIMD, 2004: *A Framework for Democratic Party-Building. Institutional Development Handbook*, Den Haag: The Netherlands Institute for Multiparty Democracy.
- USAID, 2003: *USAID Political Party Assistance Policy*, Washington: U.S. Agency for International Development.
- van Wersch, Jos, 2004: Europe in Democracy Assistance: Facts and Figures. Background research paper, in A European Profile in Democracy Support, Conference Reader ,Enhancing the European profile in democracy assistance', The Hague, July 5-6 2004. Democracy AGENDA: Alliance for Generating a European Network for Democracy Assistance.
- van Wersch, Jos / De Zeeuw, Jeroen, 2005: Mapping European Democracy Assistance, Working Paper 36, Den Haag: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.