

### Internationale Parteienförderung - neue Agenda und ungelöste Probleme?

Erdmann, Gero

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Erdmann, G. (2006). *Internationale Parteienförderung - neue Agenda und ungelöste Probleme?* (GIGA Focus Global, 8). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-268367>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Internationale Parteienförderung – neue Agenda und ungelöste Probleme?***

Gero Erdmann

Die weltweite Demokratieförderung wird immer komplexer. Nach der Förderung der Zivilgesellschaft und staatlicher Institutionen, nach Fragen des Demokratieförderungsaufbaus in der Folge gewaltsamer Konflikte sind nun politische Parteien ins Blickfeld geraten. Damit wird nicht nur der langjährigen Klage von Parteipolitikern in Nord und Süd Rechnung getragen, sondern auch eine – vor allem von Deutschland aus – lange geübte Förderpraxis einer konzeptionellen Prüfung unterzogen.

### **Analyse:**

Die internationale Parteienförderung ist erst spät als ein wichtiger Teilbereich der Demokratieförderung „entdeckt“ worden. Über eine marginale Bedeutung ist sie bislang nicht hinaus gekommen und dabei noch mit zahlreichen Problemen behaftet:

- Parteienförderung erfolgt in der Regel ohne erkennbare Konzeption und Strategie.
- Implizit orientiert sie sich am überkommenen Modell der westeuropäischen Massenpartei und ist deshalb anderen Kontexten nicht angemessen.
- „Transformationseffekte“ können bisher kaum beobachtet werden; die Wirkung der Förderung wird daher eher kritisch beurteilt.
- Es fehlen aber auch sorgfältige und öffentlich zugängliche Studien, die ein fundiertes Urteil zulassen.

*Keywords:* Parteienförderung, Demokratieförderung, Parteien, Demokratisierung, politische Transition

## 1. Einführung

Seit dem Fall der Mauer ist Demokratieförderung ein zentrales Anliegen der internationalen Zusammenarbeit in zahlreichen Weltregionen. Dabei hat sich weit reichender Konsens etabliert, dass politische Parteien für die Demokratie unverzichtbar sind. Das Thema „Parteienförderung“ ist begrifflich erst in jüngster Zeit „entdeckt“ worden. Thomas Carothers' umstrittene Kritik am „Transitionsparadigma“ im *Journal of Democracy* (2002), die im Kern nur Defizite der Demokratieförderung herausstellte, war mit einem emphatischen Plädoyer für verstärkte Parteienförderung verbunden. Erst seit 2004 sind vereinzelt Publikationen zu verzeichnen, die sich in explorativer Weise mit dem Gegenstand beschäftigen: Was ist Parteienförderung? Welche Aktivitäten gibt es? Wer ist aktiv? Welche Konzepte und Strategien gibt es? Welche Methoden und Instrumente?

Ungeachtet der jüngeren Debatte um Parteienförderung gibt es die Unterstützung politischer Parteien in anderen Ländern schon viel länger. Wahrscheinlich geht internationale Parteienhilfe auf die Anfänge der Sozialistischen Internationale (1864) und die gegenseitige Unterstützung von Schwesterparteien zurück. Auch die deutschen politischen Stiftungen sind schon über 30 Jahre in der Parteienförderung aktiv, ohne dass diese Aktivitäten explizit unter diesem Begriff behandelt wurden. Wahrscheinlich ist es sinnvoll, diese beiden Formen der Parteienhilfe zu unterscheiden, nämlich die erste als *Parteienkooperation* zwischen gleich gesinnten oder gleich orientierten Parteien, die zweite als *Parteienförderung* durch „Dritte“, nicht durch Parteien, zu begreifen.

Ein Schlaglicht auf die Problematik der Parteienförderung wirft, dass selbst die deutschen Stiftungen – trotz ihrer langen, kaum dokumentierten Erfahrung – bisher nicht über Konzept- oder Strategiepapiere verfügen, die der Parteienförderung eine Orientierung geben. Das Gleiche gilt weitgehend auch für andere international aktive Parteienförderer. Allerdings ist bei den deutschen Stiftungen jüngst ein Prozess in Gang gekommen, der sich mit diesen Fragen auseinandersetzt. Ein Reihe internationaler Konferenzen zeigt zudem an, dass die Unterstützung politischer Parteien weltweit wachsende Aufmerksamkeit erfährt. Wie wenig Bedeutung die Parteienförderung über Jahre hatte, mag sich auch darin zeigen, dass es bisher kaum eine ernsthafte Kontroverse z. B. über ihr Instrumenta-

rium gegeben hat – abgesehen von der Debatte um die Parteilichkeit der Förderung.

## 2. Förderer und Aktivitäten

In der Parteienförderung sind vor allem politische Stiftungen aus Europa sowie verschiedene Parteiinstitute der USA aktiv, die auch sonst aus der Demokratieförderung bekannt sind (siehe Tabelle 1), aber auch kleinere Parteistiftungen aus europäischen Ländern, die nahezu exklusiv in der Parteienförderung engagiert sind. Bemerkenswert ist, dass die Mehrzahl der Parteienförderer unter den europäischen Stiftungen erst nach der Zeitenwende 1989 gegründet wurde und demzufolge nur über kurze Erfahrung in der Parteienförderung verfügt (Wersch/Zeeuw 2005: 12). Diese ist auch für die 1983 gegründeten US-amerikanischen Institute (NDI, IRI) und das NED begrenzt. Im Gegensatz dazu verfügen die deutschen Stiftungen bei einem Durchschnittsalter von 38 Jahren über einen sehr viel breiteren Erfahrungsschatz, allerdings ohne diesen bisher systematisch ausgewertet zu haben. Daneben agieren seit Ende der 1990er Jahre eine Reihe multilateraler Organisationen in der Parteienförderung (Tabelle 1).

Das weitgehende Fehlen von Konzepten und Strategien bedeutet indessen nicht, dass die Parteienförderung gänzlich konturenlos ist. Gegenwärtig werden international gewöhnlich fünf verschiedene Ansätze in der Parteienförderung identifiziert (Burnell 2004: 14-15), die hier noch um einen sechsten ergänzt werden:

1. Unterstützung einer ideologisch nahe stehenden Partei oder *partisan approach* (kommt der Kooperation von Partei zu Partei nahe),
2. Zusammenarbeit mit mehreren relevanten (etwa im Parlament vertretenen) Parteien oder *multi-party approach*,
3. über- oder zwischenparteiliche Dialoge oder *cross-party dialogue*,
4. Förderung institutioneller Rahmenbedingungen oder *institutional approach* (Legislative, Parlamentsausschüsse, Wahlkommissionen, Wahlen, Wahlrecht etc.),
5. transnationale Zusammenarbeit von Parteien aus einer Region oder Subregion und auf kontinentaler Ebene oder international *cross-party collaboration* (internationale Parteienkonferenzen, regionale Parteienvereinigungen etc.),

**Tabelle 1: Wichtige politische Parteienförderer**

<b>Deutsche politische Stiftungen:</b>	Friedrich-Ebert-Stiftung Konrad-Adenauer-Stiftung Friedrich-Naumann-Stiftung Heinrich-Böll-Stiftung Hanns-Seidel-Stiftung Rosa-Luxemburg-Stiftung
<b>Internationale und multilaterale Parteienförderer:</b>	Westminster Foundation for Democracy (WFD, Großbritannien) Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) 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) 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)

6. Unterstützung des zivilgesellschaftlichen (parteinahen) Umfeldes oder *civil society approach*, das heißt, von Kollateral- oder Vorfeldorganisationen (z. B. Gewerkschaften, Verbände etc.).

Dabei haben sich verschiedene Parteienförderer auf einzelne Förderansätze spezialisiert, während andere je nach lokalen Gegebenheiten alle Ansätze nebeneinander praktizieren. Das Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) hat sich z. B. explizit auf den Mehrparteienansatz konzentriert und propagiert diesen als den einzig sinnvollen – etwa im Gegensatz zur Unterstützung einer ideologisch verwandten Partei, wie er von den deutschen Stiftungen erwartet wird. Die deutschen Stiftungen halten demgegenüber ihren politisch parteilichen Ansatz für angemessener; in der Praxis erweisen sie sich jedoch als hoch flexibel: Je nach politischer Situation kommen auch die anderen Ansätze zum Einsatz.

So ist es überraschend, dass die „parteinahen“ deutschen Stiftungen – die international oft als die Schwesterparteiförderer wahrgenommen werden – allenfalls 20 bis 30 % ihrer Mittel<sup>1</sup> für die Parteienförderung verwenden; der Rest kommt vor allem der zivilgesellschaftlichen Förderung zu Gute. Ge-

naue Angaben zur Parteienförderung sind von den deutschen Stiftungen nicht zu erhalten. Sie verfügen weder über eine eigene Budgetlinie noch über zusammenfassende Angaben zu den Ausgaben in der Parteienförderung. Dies hängt damit zusammen, dass die Parteienförderung als eigenes Feld von Aktivitäten bisher kaum klar definiert worden ist, so dass die Zuordnung einzelner Maßnahmen oder Projekte nur schwer möglich ist.

Generell gibt es wenig zuverlässige Informationen zur Parteienförderung. Nur für die wichtigsten europäischen politischen Stiftungen gibt es eine Annäherung (Tabelle 2).

**Tabelle 2: Art der Parteienförderung (Unterstützungsbereiche)**

Parteiorganisation	33 %
Wahlkampffähigkeiten	15 %
Frauenbeteiligung	12 %
Parlamentarische Rolle der Parteien	11 %
Parteiensystem	9 %
Training parteieigener Wahlbeobachter	8 %
Andere	12 %

<sup>1</sup> Diese Schätzung der aufgewendeten Finanzen und Beratungsleistungen beruht auf Interviews mit Stiftungsvertretern im Jahre 2005.

Quelle: Wersch/Zeeuw 2005: 16.

Umgesetzt wurde die Förderung durch Training (56 %), Beratung und technische Hilfe (14 %), Konferenzen und Seminare (12 %) sowie durch andere Maßnahmen (18 %). Bemerkenswert ist die regionale Verteilung der Parteienförderung durch die europäischen Stiftungen: Ein Viertel entfällt allein auf Osteuropa und Eurasien (2003/4), gefolgt von Mittel- und Südamerika mit 21 %, dem subsaharischen Afrika und Asien mit jeweils 20 %. Das Schlusslicht bildet ausgerechnet die Region mit den größten Demokratiedefiziten, Nordafrika und der Mittlere Osten, mit nur 14 % (Wersch/Zeeuw 2005: 18-20).

Insgesamt stellt die Parteienförderung nur einen kleinen Anteil an der weltweiten Demokratieförderung. Von den rund drei bis vier Mrd. US\$, die 2004 weltweit für die Unterstützung von Demokratie ausgegeben wurden, kamen grob geschätzt bestenfalls 10 % der Parteienförderung zu Gute.<sup>2</sup>

### 3. Praxis der Parteienförderung

Wie bereits angedeutet, liegen zu den Aktivitäten der verschiedenen Parteienförderer bisher kaum öffentlich zugängliche Untersuchungen vor, obwohl es Gutachten und Studien bei einzelnen Stiftungen zur eigenen Parteienförderung gibt.<sup>3</sup> Für die Parteienforschung ist dieser Bereich völliges Neuland. Allerdings lassen sich auf der Grundlage kritischer Auseinandersetzung mit den Maßnahmen US-amerikanischer Organisationen wie USAID, IRI, NDI (Carothers 2006; Kumar 2005), aber auch aufgrund von Beobachtungen und Quellen von NIMD und deutschen Stiftungen einige grundlegende Defizite bei der bisherigen Parteienförderung festhalten:

- Die Angebote und Leitlinien der Förderer – gleich ob aus Europa oder den USA – orientieren sich an einem nordeuropäischen Parteimodell. Sie entwickeln ihre Ziele und entsprechenden Aktivitäten auf dieser Grundlage.
- Bei diesem Modell handelt es sich um ein „mythisches Modell“, das auf dem überholten Par-

teienkonzept aus der Ära der Massenparteien beruht, das nicht einmal etwas mit der Parteienwirklichkeit in den etablierten Demokratien Europas, ganz abgesehen von der in den USA, zu tun hat. Dass selbst die westeuropäischen Parteien sich ganz unterschiedlich entwickelt haben, wird dabei nicht berücksichtigt. Bemerkenswert ist, dass selbst die US-Parteienförderer diesen Parteientypus propagieren, den sie zu Hause gar nicht vorfinden.

- Implizit wird damit auch ein bestimmter Entwicklungsweg der Parteien zugrunde gelegt, der sich ebenfalls an einem für Westeuropa entwickelten Sequenzmodell anlehnt, das für andere Regionen so nicht erwartet werden kann (siehe unten).
- Dies bedeutet, dass oft eine Parteienförderung praktiziert wird, die losgelöst von den lokalen gesellschaftlichen Kontexten erscheint – und damit leicht fehlgehen kann.
- Auch die Praxis der Parteienförderung ist kritikwürdig: zu kurze, zu schematische, zu technokratische Trainingsworkshops, falsche Themenauswahl durch die Geberinstitution, Trainingsexperten ohne lokale Kontextkenntnisse, falsche Teilnehmerauswahl (Klientel der Parteiführung oder Randpersonen), schließlich realitätsferne Ratschläge und abgehobene Studienreisen in die Geberländer.

Welche Wirkung die dergestalt organisierte Parteienförderung hat, ist sehr schwer zu beurteilen. Parteienförderer sind in aller Regel davon überzeugt, dass sie das Richtige tun. Die wenigen Urteile unabhängiger Experten zeichnen ein eher kritisches Bild.

Carothers (2006: 81-2) sieht im Allgemeinen kaum Hinweise auf einen „Transformationseffekt“ der Parteienförderung. So seien trotz jahrelanger Aktivitäten der Parteienförderer in der postkommunistischen und außereuropäischen Welt generell die gleichen Defizite bei den Parteien festzustellen, die erst den Anlass für die Parteienförderung gegeben hätten. Er verweist auf die Anstrengungen der deutschen Stiftungen in Lateinamerika während der 1970er und 1980er Jahre, die die gegenwärtige Krise der Parteien dort nicht verhindern konnten, wie auch auf die intensive europäische und US-amerikanische Parteienförderung in Mittel- und Osteuropa seit Anfang der 1990er Jahre, die am Zustand der dortigen Parteien kaum etwas Substanzielles verändert habe.

<sup>2</sup> Die Schätzung basiert auf Angaben in Burnell 2006: 5.

<sup>3</sup> Die nach sorgfältiger Auswahl von Erfolgsfällen und Gutachtern 1996 angefertigten Gutachten des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zu den politischen Stiftungen (Südafrika, Chile) sind hier nur wenig aufschlussreich, da sie sich mit dem gesamten Spektrum der Stiftungsaktivitäten über einen langen Zeitraum und nicht nur mit der Parteienförderung zu befassen hatten. Zudem waren die Gutachter aufgrund des begrenzten Zeitrahmens vor eine Aufgabe gestellt, die kaum präzise Aussagen erlaubte, die über allgemeine vermutete Zusammenhänge hinausgehen konnten.

Krishna Kumar (2005: 508-10) sieht auf der Grundlage einer USAID-Begutachtung etwa bei der Organisationsförderung von Parteien in Mittel- und Osteuropa einige Erfolge, daneben aber auch Misserfolge im Bereich der Partizipation der Parteien in den Parlamenten. Ähnlich kritisch wird auch die Parlamentsförderung in Afrika, die sich auf Parteien bezieht, durch eine deutsche Stiftung beurteilt (Mair 2000).

Carothers' Kritik mag überzogen erscheinen, zumal sie äußerst allgemein und pauschal gefasst ist und schließlich auch die eingesetzten Finanzmittel, die vergleichsweise marginal sind, nicht andeutungsweise berücksichtigt. Folgt man seinem Argumentationsmuster, bewiese jeder Putsch, der eine junge Demokratie beendet, dass die Demokratieförderung wirkungslos geblieben ist. Das wäre zu einfach argumentiert. Die Grundprobleme der Parteienförderung bleiben aber evident:

1. fehlende Konzepte und Strategien, die klare Beweggründe, Ziele und Instrumente enthalten,
2. fehlende Kriterien und Instrumente zur Beurteilung von (Demokratie- und) Parteienförderung,
3. fehlende Gutachten und Studien sowie schließlich
4. bescheidene Aufwendungen, die kaum Wirkungen versprechen.

Offenkundig ist, dass nicht allein die teilweise problematische, kontextresistente und schablonenhafte Praxis der Parteienförderung für die Schwierigkeiten verantwortlich ist. Zu Recht können etwa die deutschen politischen Stiftungen darauf verweisen, dass durch ihre Länderrepräsentanten die Parteienförderung mit einem breiten Spektrum von Ansätzen und Instrumenten sehr viel differenzierter und kontextsensibel umgesetzt werden kann. Bei aller Plausibilität dieser Argumente fehlt aber auch ihnen der Nachweis, dass ihr Tun tatsächlich effektiver ist als das anderer Förderer.

#### 4. Grundfragen der Parteienförderung

Die Parteienförderung ist, wie angedeutet, mit einem Grundproblem konfrontiert. Ihr Gegenstand stellt sich in anderer Weise dar, als er den Parteienförderern aus ihren Heimatländern in Europa und den USA vertraut ist: Die zu fördernden Parteien und ihr gesellschaftliches Umfeld funktionieren in vielen Bereichen ganz anders. So unzureichend sich die etablierte Parteienforschung mit Parteien außer-

halb Europas, insbesondere Westeuropas, befasst hat, so liegen doch einige Erkenntnisse über die nichteuropäischen Parteien und Parteiensysteme vor, die sich in allgemeiner Form zusammenfassen lassen:

- geringe ideologische Differenzen,
- schwache Organisationsstrukturen,
- Personalismus und Klientelismus,
- geringe gesellschaftliche Anbindung,
- schwache Institutionalisierung,
- hoher Anteil informeller gegenüber formalen Beziehungen.

Diese Probleme sind weitgehend bekannt, doch fehlen klare Antworten, wie solche Eigenschaften, etwa die geringen ideologischen Differenzen zwischen den Parteien, der Klientelismus oder die geringe gesellschaftliche Anbindung, durch externe Akteure beeinflusst werden können. So ist zu fragen, ob die geringen ideologischen Differenzen oder die fehlende gesellschaftliche Anbindung durch „Institutionenmodellierung“ überhaupt in einem überschaubaren Zeithorizont verändert werden können. Wenn angenommen wird, dass Parteien und Parteiensysteme von grundlegenden gesellschaftlichen Konfliktlinien – Zentrum vs. Peripherie, Staat vs. Kirche, Stadt vs. Land, Kapital vs. Arbeit – strukturiert werden und diese widerspiegeln, dann gibt es hier ein Problem: Der historische Konflikt zwischen Kapital und Arbeit, der mit der Industrialisierung in Europa zur Ausdifferenzierung zwischen sozialistischen/sozialdemokratischen Parteien auf der einen und konservativen/liberalen auf der anderen Seite führte, ist in eher vorindustriell geprägten Gesellschaften so nicht vorzufinden. Kurz: Es fehlt in vielen außereuropäischen Gesellschaften bisher das gesellschaftliche Substrat für eine ähnlich klare parteiideologische Differenzierung.

Offenkundig verliert auch in den alten Parteiensystemen Westeuropas die Links-Rechts-Polarisierung an Kontur und Brisanz: Ideologische Differenzen schwinden auch hier. Mehr noch, einige weitere der oben genannten Defizite lassen sich auch für Parteien in Westeuropa, aber vor allem bei den jungen Demokratien in den industrialisierten Ländern Osteuropas beobachten – zumindest als auffällige Tendenz, die vom Mythos „Massenpartei“ abweicht.

Diese Konvergenz wird mit der „Globalisierungsthese“ begründet. Sie besagt, dass angesichts der Globalisierung die politischen, sozialen und ökonomischen Herausforderungen für die Parteien

immer ähnlicher werden. Darauf reagieren die Parteien mit Strategien, die zwangsläufig 1. politisch-programmatisch, 2. wahltaktisch und damit 3. organisatorisch immer ähnlicher werden – und dies weitgehend unabhängig vom demokratischen Entwicklungsstand und den lokalen politischen Kontextbedingungen (Bartolini/Mair 2001: 329-30).

So plausibel diese These zunächst erscheinen mag, ist sie doch viel zu pauschal; sie überbetont ähnliche Tendenzen zu Lasten der noch immer vorhandenen massiven Unterschiede. Parteien in Afrika und Asien funktionieren in vielen Bereichen noch immer ganz anders als Parteien in West-, aber auch Osteuropa.

Schließlich ist anzunehmen, dass diese von anderen gesellschaftlichen Konfliktlinien geprägten Parteien, abgesehen von ihren ganz anderen Gründungsbedingungen, auch andere Entwicklungswege beschreiten werden als die aus den älteren Demokratien Westeuropas oder der USA vertrauten. So ist davon auszugehen, dass die Parteien in jungen Demokratien nicht den gleichen Weg von der Eliten- oder Honoratioren- über die Massen- zur Allerwelts- oder Catch-all-Partei hin zur professionalisierten Wähler- und Kartellpartei nehmen werden, wie dies im Kanon der Parteienforschung beschrieben wird. Schon die Parteien in den USA haben einen anderen Weg beschritten.

Teilweise ungeklärt ist der Beitrag, den Parteien zur Demokratisierung und Konsolidierung leisten können. Für die jungen Demokratien wird von den Parteien ein „besonderer Beitrag“ zur Konsolidierung des gesamten demokratischen Systems erwartet, der in etablierten Demokratien nicht (mehr) auf der Tagesordnung steht (Merkel 1997: 12). Allerdings gibt es zu diesen Postulaten bisher kaum eine eingehende empirische Forschung.

Stattdessen werden neuerdings entgegengesetzte Thesen formuliert. Diese besagen, dass die jungen Parteien, die nur wenig mit den vorbildlich multifunktionalen deutschen, schwedischen und britischen „Superparteien“ der Sozialdemokratie gemein haben, diese Konsolidierungsleistung gar nicht erbringen können – mehr noch, dass sie diese auch gar nicht wahrzunehmen brauchen. So sei etwa in Osteuropa zu beobachten, dass angesichts der hohen Volatilität der Parteien die Parteiensysteme noch keineswegs als konsolidiert angesehen werden können, die demokratische Konsolidierung des Gesamtsystems aber schon sehr viel weiter gediehen ist (Schmitter 2001: 74). Die US-amerikanischen oder die indischen Parteien deuten ebenso darauf

hin, dass Demokratie auch mit anderen Modellen als den westeuropäischen „Superparteien“ möglich ist (auch wenn diese Demokratien sich qualitativ unterscheiden).

## 5. Kontroverse: Parteilichkeit der Parteienförderung?

Eine der wenigen Kontroversen in der Literatur und in Konferenzdebatten zur Parteienförderung dreht sich um die Frage: Wie parteilich darf oder muss Parteienförderung sein? Um einen Punkt vorwegzunehmen: Angesichts der geringen Mittel, die Parteienförderern in aller Regel zur Verfügung stehen – insbesondere verglichen mit den Finanzmitteln aus internen oder externen privaten, zumeist unternehmerischen Quellen für den Wahlkampf einzelner Parteien – erscheint der Streit etwas artifiziell an Prinzipien aufgehängt.

Vor allem Verfechter der „unparteilichen“ Parteienförderung (*non-partisan approach*) führen die Kontroverse gegen die Vertreter der „parteilichen“ Unterstützung (*partisan approach*), die nach politisch und ideologisch vertrauten Schwesterparteien suchen. Paradigmatisch stehen sich hier die niederländische IMD (USAID etc.) und die deutschen Stiftungen (etc.) gegenüber, wobei letztere, in der Praxis hoch flexibel, längst beide oder mehrere Ansätze verfolgen.

Der Anspruch der nicht parteilichen Parteienförderung ist selbst oft problematisch. Zum einen ist Parteienförderung gewöhnlich nicht „unparteilich“, sondern bezieht sich nur auf demokratieorientierte Parteien, zum anderen werden nie alle Parteien gefördert, sondern in aller Regel nur solche, die im Parlament vertreten sind (Ausnahme zumeist: erste demokratische „Gründungswahlen“ nach einem Regimewechsel, einem Krieg, der formalen Unabhängigkeit). Darüber hinaus verhalten sich Protagonisten der „Unparteilichkeit“ keineswegs immer ihren Prinzipien entsprechend, sondern unterstützen, wie etwa USAID in Osteuropa, viel eher und stärker Oppositions- als Regierungsparteien. Ein solcher Ansatz ist etwa auch bei Transitionen aus Einparteiensystemen sinnvoll – ist aber nicht unparteilich. Die Befürchtung, dass parteiliche Parteienförderung den Unterschied zwischen Unterstützung und Manipulation verwischen könnte (Kumar 2005), überschätzt den Einfluss der externen Parteienförderer und unterschätzt das Selbstbewusstsein und die Handlungsspielräume von Parteiführern in

Afrika, Asien, Lateinamerika oder Osteuropa. Vielmehr kann gerade ein plurales Angebot, wie etwa das der deutschen Stiftungen, dazu helfen, dass ideologisch amorphe Parteien sich deutlicher politisch artikulieren und ideologisch differenzieren (Burnell 2006: 10).

Allerdings gibt es auch auf deutscher Seite, die den Anspruch des Pluralitätsangebots der verschiedenen Stiftungen vor sich her trägt, ein Problem: Nur in den wenigsten Ländern sind alle Stiftungen gleichzeitig aktiv und erfüllen damit diesen Anspruch – in den 49 Ländern Afrikas südlich der Sahara beispielsweise nur in einem. Dies verweist auf Carothers' Kritik, das deutsche Angebot sei nicht nur parteilich, sondern darin auch ungleichgewichtig, weil den Stiftungen, abhängig von ihrer Repräsentanz im deutschen Bundestag unterschiedlich große Mittel zur Verfügung stehen – Stiftungen, die großen Parteien „nahe stehen“, erhalten mehr als die den kleineren Parteien „nahe stehenden“. Die deutsche Pluralität erweist sich damit vor allem als christ- und sozialdemokratisch.

Auf der anderen Seite unterstützen die Mehrparteienförderer auch nicht alle Parteien gleich, sondern gewichten – abgesehen von den genannten politischen Präferenzen – oft nach Größe und administrativer Leistungsfähigkeit, die wiederum von ungleichen einheimischen Finanzzugängen abhängig sind. Letztere haben selten etwas mit einer zahlungsfreudigen Massenmitgliedschaft, sondern vor allem mit finanzstarken Einzelpersonen zu tun. Kurz: Ungleichgewichtigkeiten sind kaum zu vermeiden – die Frage ist nur im Hinblick auf die politische Glaubwürdigkeit: Wie offen werden sie gehandhabt?

Die Entscheidung für einen der beiden Ansätze lässt sich kaum abstrakt durch einen Prinzipienstreit treffen, sondern muss nach politischen Kriterien und kontextabhängig gefunden werden. Die Schwesterparteiförderer stehen gegenwärtig auf vielen Kontinenten ohnehin vor dem Dilemma, dass sie angesichts der Konturenlosigkeit der Parteien oft keine ideologisch und politisch geeigneten Partner finden – und deshalb oft zu den anderen Ansätzen übergegangen sind. Dabei wird der vorgenannte sechste Ansatz, die Förderung des zivilgesellschaftlichen Umfeldes, der Vorfeldorganisationen der Parteien, noch kaum konzeptionell ins Auge gefasst, obgleich sich in vielen jungen Demokratien Zivilgesellschaft und Parteien eher abweisend gegenüberstehen, eine bessere gesellschaftliche Verankerung der Parteien

aber notwendig erscheint, damit diese als „Transmissionsriemen“ wirken können.

## Literatur

- Bartolini, Stefano/Mair, Peter 2001: Challenges to Contemporary Political Parties, in: Diamond, Larry/Gunther, Richard (Eds.), *Political Parties and Democracy*, London, 327-344.
- Burnell, Peter 2004: *Building Better Democracies. Why political parties matter*, London.
- Burnell, Peter 2006: Party Development and Party Aid, Vortragsspapier, Konferenz des GIGA German Institute of Global and Area Studies und der Konrad-Adenauer-Stiftung „Die Institutionalisierung politischer Parteien in Afrika, Asien und Lateinamerika“, Berlin 06.06.2006.
- Carothers, Thomas 2002: The End of the Transition Paradigm, in: *Journal of Democracy*, 13, 1: 5-19.
- Carothers, Thomas 2006: Examining international political party aid, in: Burnell, Peter (Ed.), *Globalising Democracy. Party politics in emerging democracies*, London/New York, 69-87 (im Erscheinen).
- Kumar, Krishna 2005: Reflections on International Party Assistance, in: *Democratization*, 12, 4, 506-528.
- Mair, Stefan 2000: Parlamentskooperation der Friedrich-Ebert-Stiftung in Afrika. Vergleichende Studie Ghana, Namibia, Simbabwe, Südafrika, München.
- Merkel, Wolfgang 1997: Einleitung, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hg.), *Systemwechsel 3. Parteien im Transitionsprozeß*, Opladen: Leske + Budrich, 1-21.
- Schmitter, Phillip 2001: Parties Are Not What They Once Were, in: Diamond, Larry/Gunther, Richard (Eds.), *Political Parties and Democracy*, London, 67-89.
- Tollenaere, Marc de 2006: Fostering Multiparty Politics in Mozambique, in: Zeeuw, Jeroen de/Kumar, Krishna (Eds.), *Promoting Democracy in Postconflict Societies*, Boulder/London 2006, 75-96.
- Wersch, Jos van/Zeeuw, Jeroen de 2005: Mapping European Democracy Assistance, Working Paper 36, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', Nov.

## ■ Der Autor

Dr. Gero Erdmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Kunde und Leiter von dessen Berliner Büro.

E-Mail: [iak@swp-berlin.org](mailto:iak@swp-berlin.org) oder [erdmann@giga-hamburg.de](mailto:erdmann@giga-hamburg.de), Website: <http://staff.giga-hamburg.de>.

## ■ Gegenwärtige Forschung am GIGA zum Thema

Im Rahmen des DFG-finanzierten Forschungsprojekts „Parteien und Parteiensystem im anglophonen Afrika“ befasst sich Gero Erdmann auch mit der internationalen Parteienförderung.

## ■ DÜI/GIGA-Publikationen zum Thema

Erdmann, Gero 2004: Party Research: The Western European Bias and the 'African Labyrinth', in: *Democratization*, 11, 3: 63-87.

Erdmann, Gero 2005: Hesitant bedfellows: The German *Stiftungen* and party aid in Africa. An attempt at an Assessment, CSRG Working Paper No. 184/05, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation, University of Warwick.

Erdmann, Gero 2006: Hesitant bedfellows: The German *Stiftungen* and party aid in Africa, in: Burnell, Peter (Ed.), *Globalising Democracy. Party politics in emerging democracies*, London/New York: Routledge, 181-199 (im Erscheinen).

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost sowie zu Globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der *GIGA Focus Global* wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretene Auffassung stellt die des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts dar. Download unter [www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus).

Redaktion: Joachim Betz; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: [giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de); GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**G I G A** *Focus*  
German ■ Institute of Global and Area Studies

IMPRESSUM