

AUSLANDSINFORMATIONEN



Parteien
Herausforderungen
und Perspektiven

AUSLANDSINFORMATIONEN

4 | 2020

Liebe Leserinnen und Leser,

Parteien sind ein Grundpfeiler des demokratischen Systems. Sie übernehmen zentrale Funktionen wie die Förderung von Partizipation am politischen Leben von Bürgerinnen und Bürgern und die Gestaltung der öffentlichen Meinung. Sie haben maßgeblichen Einfluss auf die politische Entwicklung im Land und sind das Scharnier zwischen Volk und Staatsorganen. Parlamentarische Demokratie ist letzten Endes immer Parteiendemokratie.

Die Herausforderungen, vor die Parteien durch Entwicklungen in modernen Gesellschaften gestellt werden, sind enorm – etwa die zunehmende Polarisierung politischer Positionen oder die Digitalisierung vieler Bereiche des öffentlichen und privaten Lebens. Für diese Herausforderungen müssen Parteien kreative Lösungen finden.

Gerade die Digitalisierung bietet Chancen: Parteien haben heute weit vielfältigere Möglichkeiten, Menschen einzubinden, die eigenen Positionen zu verbreiten und potenzielle Wähler anzusprechen. Ein Wahlkampf ohne Social-Media-Kampagne ist längst undenkbar geworden. Parteien müssen jedoch weiterhin auf allen Kanälen mit ihren Wählerinnen und Wählern kommunizieren. Ein gutes digitales Angebot wird heute weltweit vorausgesetzt. Traditionelle Wahlkampfformen wie der klassische Hausbesuch sind dadurch jedoch keineswegs überflüssig, schreibt Frank Priess in seinem Beitrag.

Nicht nur die technische Entwicklung hat ihre Folgen. Auch der gesellschaftliche Wandel wird vielerorts in der Parteienlandschaft sichtbar. Es gründen sich neue Parteien, die die etablierten herausfordern. Das ist an sich zwar kein neues Phänomen – neu ist jedoch das Tempo, mit dem die neuen Parteien Erfolge erzielen, analysiert Franziska Fislage mit Blick auf die Situation in Europa. Neue Parteien profitieren dabei von Entwicklungen, die schon seit geraumer Zeit zu beobachten sind: Die Bindung an Parteien nimmt ab, die Wählervolatilität zu und alte politische Konfliktlinien treten in den Hintergrund. Die neuen Parteien vermitteln ein Gefühl der Andersartigkeit – und ihr Erfolg speist sich nicht selten auch aus einem Verlust an Vertrauen in politische Institutionen.

Die Schwierigkeit, nachhaltiges Vertrauen in das politische System überhaupt erst aufzubauen, zeigt sich in Tunesien. Zehn Jahre nach der Revolution und dem Sturz des Diktators Ben Ali ist die politische Stimmung dort von Ernüchterung geprägt, schreibt Holger Dix. Er identifiziert mehrere Trends, die die Festigung der noch jungen Demokratie erschweren und sie auf die Probe stellen – unter anderem eine wachsende Skepsis gegenüber der Demokratie, ein Bedeutungsverlust der politischen Parteien in einem zunehmend fragmentierten Parteiensystem sowie eine politische Instabilität, die sich in zahlreichen Regierungswechseln äußert.

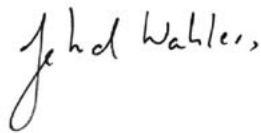
Mit einem Vertrauensverlust zu kämpfen haben auch Parteien in Lateinamerika, wo vielerorts eine zunehmende gesellschaftliche Polarisierung festzustellen ist, die sich auch im Erfolg charismatisch-populistischer Anführer zeigt. Und dies, obwohl viele Parteien in Lateinamerika auf einer langen Tradition aufbauen können. Dabei erkennt China in der Schwäche lateinamerikanischer Parteien eine Chance zur Einflussnahme. So baut Peking die Beziehungen zu lateinamerikanischen Parteien gezielt aus und nutzt seinen wirtschaftlichen Einfluss, um Partner in politische und geostrategische Abhängigkeiten zu treiben – eine Tatsache, der man in Europa nicht mit Gleichgültigkeit begegnen kann, wie Sebastian Grundberger anmerkt. Ein besonderes Beispiel einer Partei, die um ihre Stellung kämpft, findet sich in Mexiko: Die Partido Acción Nacional (PAN) blickt auf eine lange und wechselhafte Geschichte zurück. Vor den richtungsweisenden Wahlen 2021 hat die derzeit stärkste Oppositionspartei die Aufgabe, sich gewissermaßen zu erneuern. Sie benötigt ein überzeugendes Programm, muss politisch erfahrene und vor allem glaubwürdige Kandidaten aufstellen sowie strategische Allianzen schmieden, schreiben Hans-Hartwig Blomeier und Ann-Kathrin Beck.

Anders als in Lateinamerika ist in Afrika südlich der Sahara die Mehrzahl der Parteiensysteme stark fragmentiert. Die Parteien selbst sind programmatisch häufig kaum unterscheidbar, gesellschaftlich nur schwach verankert und nicht selten von einer starken Führungsfigur abhängig – nicht zuletzt finanziell. Benno Mühler und Christoph Schmidt warnen in ihrem Beitrag jedoch davor, nur die Defizite in den Blick zu nehmen. Es dürfen nicht all jene politischen Akteure übersehen werden, die Politik nicht nur als Geschäft betreiben und den Staat nicht als Ressource sehen, sich zu bereichern.

Neue Parteien, Klientelparteien, Volksparteien. Auch wenn weltweit die Lage sehr unterschiedlich ist und häufig Defizite auszumachen sind, zeigt sich doch: Nur dort, wo eine gewisse Vielfalt an Parteien besteht, wo Parteien in einem freien Raum agieren können, über aussagekräftige Programme verfügen und gleichzeitig kommunikations- und führungsfähig sind, ist der demokratische Prozess gesichert. Daher ist für eine Stärkung der Demokratie immer auch eine Stärkung der Parteien nötig.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

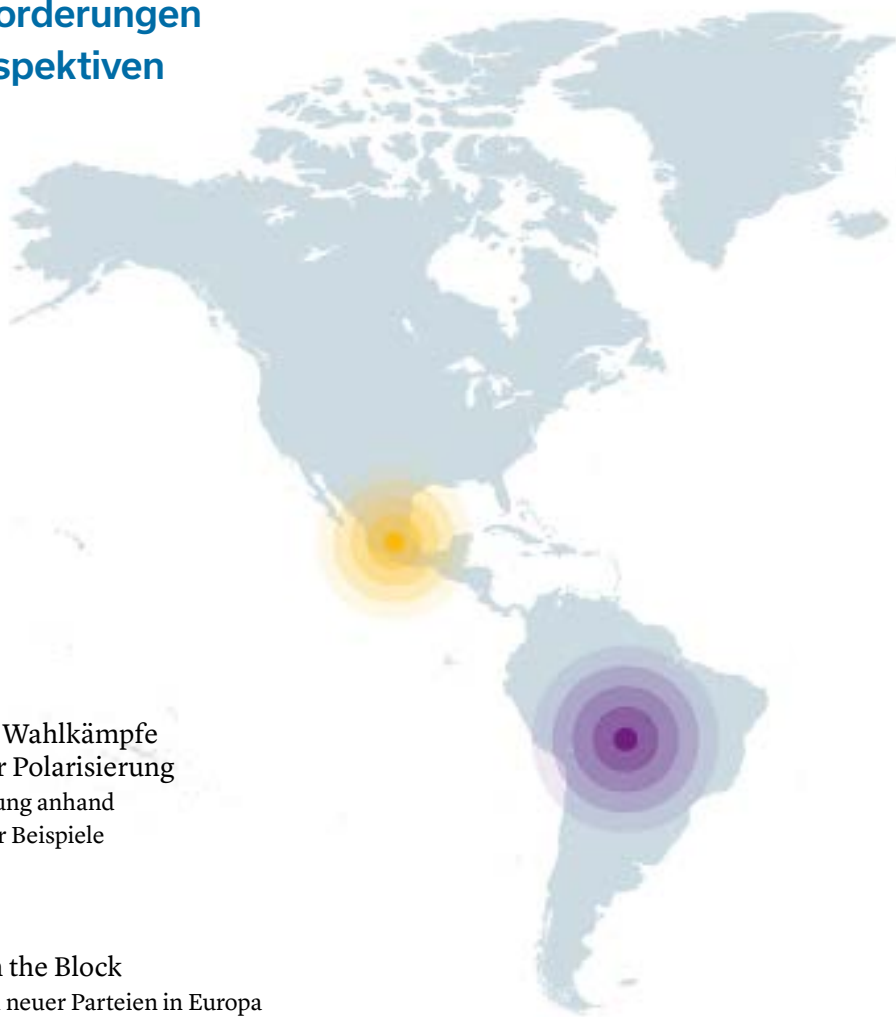
Ihr



Dr. Gerhard Wahlers ist Herausgeber der Auslandsinformationen (Ai), stellvertretender Generalsekretär und Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung (gerhard.wahlers@kas.de).

Parteien

Herausforderungen und Perspektiven



6 ●

Wahlen und Wahlkämpfe in Zeiten der Polarisierung

Eine Annäherung anhand
internationaler Beispiele

[Frank Priess](#)

15 ●

New Kids on the Block

Zum Potenzial neuer Parteien in Europa

[Franziska Fislage](#)

27 ●

Parteienkrise, Instabilität und „Volkswille“

Trends in der jungen Demokratie Tunesiens

[Holger Dix](#)

39 ●

Wertepartner im Stresstest

Sieben Schlaglichter auf den Stand der
lateinamerikanischen Parteiendemokratien

[Sebastian Grundberger](#)

51 ●

Die PAN in Mexiko

Oppositionspartei mit Regierungspotenzial?

[Hans-Hartwig Blomeier / Ann-Kathrin Beck](#)

62 ●

Parteien in Afrika

Ein Plädoyer für eine verstärkte Befassung
mit einem vernachlässigten Topos

[Benno Mühler / Christoph Schmidt](#)



WEITERE THEMEN

73 ●

Im Niedergang?

Migration, Automatisierung und
Erwerbsbevölkerung in Japan

[Rabea Brauer](#) / [Atsushi Kondo](#)

85 ● ● ●

Kann Handel nachhaltige Entwicklung fördern?

Über die Bemühungen der EU, Arbeits-
und Nachhaltigkeitsstandards in den
Freihandelsabkommen mit Südkorea
und Vietnam zu verankern

[Carolin Löprich](#) / [Denis Schrey](#)



Parteien – Herausforderungen und Perspektiven

Wahlen und Wahlkämpfe in Zeiten der Polarisierung

Eine Annäherung anhand internationaler Beispiele

Frank Priess

Für demokratische und nichtdemokratische Wahlen und die dahinterstehenden Hoffnungen der Menschen dürfte gleichermaßen die Grundfrage gelten: Wer hat die richtige Antwort auf die Herausforderungen der Zukunft, mit wem wird es uns künftig besser gehen? Diese Frage bewegte die Menschen gestern und bewegt sie heute.

Einmal mehr haben sich jüngst weltweit alle Augen auf den Präsidentschaftswahlkampf in den USA gerichtet. Das gilt für politische Analysten ebenso wie für Wahlkampfpraktiker, wird doch die Auseinandersetzung in den USA nach wie vor als die Mutter aller Schlachten gesehen, auch was technologische Neuerungen und Entwicklungen im *campaigning* angeht. Dabei bleibt richtig, dass die USA meist eher die große Ausnahme als das große Vorbild sind – zu speziell sind die Rahmenbedingungen, zu unvergleichlich der Mitteleinsatz. Gleichwohl waren schon im Vorfeld der entscheidenden Wochen internationale Berater mit ihrem Einkaufswagen im US-Wahlkampf-Supermarkt unterwegs, um Instrumente einzupacken, die vielleicht auch zu Hause den Unterschied machen könnten.

Einmal mehr richtete sich der Blick dabei auf Digitales, nicht nur coronabedingt. „Es wird sicher der digitalste Wahlkampf der amerikanischen Geschichte“¹, hatte Mario Voigt schon früh prognostiziert. Vorteil Trump bei Twitter-Followern und Facebook-Freunden. Frisch in Erinnerung ist der Streit um den unlauteren Einsatz von Algorithmen und Nutzerdaten sozialer Netzwerke wie Facebook, mit denen die Firma Cambridge Analytica zu Berühmtheit gelangte, mittlerweile aufgearbeitet in dem Buch „Mindf*ck“ des Whistleblowers Christopher Wylie.² Paul Starr resümiert: „The 2016 Brexit and U.S. elections provided real-world examples of covert disinformation delivered via Facebook.“³

Botschaften unterhalb des Radarschirms

Persönlichkeitsmerkmale sind dabei die Basis für die Prognose von Wahlverhalten, das wiederum durch sehr persönlich zugeordnete Nachrichten

und Informationen über die entsprechende soziale Plattform gesteuert werden soll. Möglich wird ein *micro targeting* unbekannten Ausmaßes. Methoden aus dem Bereich der psychologischen Kriegführung haben dabei zudem den Charme, dass sie den Radarschirm allgemeiner Aufmerksamkeit mühelos unterfliegen und damit zusätzlich den Überraschungsmoment stärken: Veränderungen werden erst nach und nach erkennbar, Botschaften sind meist nur in immer enger zusammenrückenden Blasen sichtbar, der Auseinandersetzung im öffentlichen Raum ist der Boden entzogen. Hinzu kommen Instrumente wie die Nutzung von *influencer marketing*: Glaubwürdige Vermittler gerade in jungen Zielgruppen werden von den Parteien umworben, im deutschen Europawahlkampf sorgte das berühmt gewordene „Rezo-Video“ zur „Zerstörung der CDU“ für einen gewissen Hallo-wach-Moment: Die Partei wurde von der massiven Resonanz, hohen Abrufzahlen und entsprechenden Reaktionen in allen Medien völlig auf dem falschen Fuß erwischt, die „schüchterne“ Antwort per PDF sorgte für Mitleid und Heiterkeit. Mittlerweile hat die CDU reagiert und die Digitalarbeit sichtbar auf eine neue Grundlage gestellt – die souveräne Reaktion auf den „Raub“ des „C“ (-Buchstabens an der Parteizentrale) durch Greenpeace-Aktivisten ist da nur ein Beispiel.

Während der Einfluss von Twitter und Facebook noch kaum verdaut ist, beschäftigt sich die *community* längst mit politischen Anwendungsmöglichkeiten neuerer Angebote wie TikTok oder Telegram: Eine harmlos anmutende App für Kurzvideos, massiv genutzt allerdings von einem jungen Publikum, stellt für *campaigner* sofort die Frage, ob sich das nicht auch politisch für den Transfer eigener Botschaften nutzen lässt,

Messengerdienste sind vielfach das Instrument der Wahl, wenn es um Absprachen und Ansprachen in geschlossenen Nutzergruppen geht. Je diskreter, je besser. Eine Entwicklung von der „Massivität zur Selektivität“ sieht die kolumbianische Kommunikationsexpertin Nury Astrid Gomez Serna nicht nur digital, sondern auch im Präsenzwahlkampf.

Erschwerend kommt hinzu, dass über diese Instrumente auch dem Einfluss externer Akteure Tür und Tor geöffnet wird. Wie viel Russland zum Wahlsieg Donald Trumps 2016 oder zum Erfolg der *Leave*-Mehrheit beim Brexit beigetragen hat, ist nach wie vor umstritten und wohl nie wirklich aufzuklären. Parallel leisten Defizite bei der Cybersicherheit ihren Beitrag dazu, das Vertrauen in die Legitimität demokratischer Entscheidungen weiter zu schwächen, gerade in ohnehin schon polarisierten Gesellschaften. Wenn Kandidaten den eigenen Anhängern dann suggerieren, die eigene Niederlage könne nur das Ergebnis von Manipulationen gewesen sein, fällt diese Botschaft möglicherweise auf fruchtbaren Boden – mit unabsehbaren Konsequenzen.

Die Polarisierung von Gesellschaften und die Schwächung ihres inneren Zusammenhaltes über die Jahre – über die Rolle von Filterblasen dabei wird noch zu sprechen sein – bildet aktuell bei vielen Wahlauseinandersetzungen einen Rahmen, der bei allem Altbekannten auch Neues enthält. Stadt-Land-Gegensätze, Parteipräferenzen entlang von Bildungsvoraussetzungen oder Arbeitsplatzrealitäten, Generationsfragen – all das hat es immer gegeben. Aktuell jedoch scheinen sich hier Bruchlinien besonders zu akzentuieren.

Das Problem der Prognosen

Dies trägt auch dazu bei, dass wir Wahlausgänge weltweit immer wieder völlig falsch prognostizieren: Wer sich in Russland etwa auf die großen Städte Moskau und Sankt Petersburg und dort auf globalitätsaffine, eher junge Menschen konzentriert, schätzt die Opposition zu Putins „Einigum Russland“ sicher stärker ein als der, der

auch in die ländlichen und traditionellen Räume blickt, die mit ganz anderen Botschaften erreichbar sind und in denen Nationalismus sowie Kirchenbindung eine ungleich größere Rolle spielen. Im sogenannten Arabischen Frühling verstellte die Konzentration auf die Menschen, die sich auf den Plätzen der Hauptstädte versammelten, den Blick auf traditionelle Orientierungen und die Organisationskraft von Vereinigungen wie der Muslimbruderschaft, deren Ziele dann so gar nichts mehr mit dem erwarteten Weg in die westliche Moderne zu tun haben. Und *wishful thinking* kommt hinzu, wenn beim Blick auf die USA nicht zuletzt in Deutschland eigentlich immer erwartet wird, dass die moderner daherkommenden Demokraten der Ost- und Westküste, unterstützt von den einschlägigen Größen Hollywoods, sich durchsetzen und nicht die „Hinterwäldler“ und *deplorables* aus dem Mittleren Westen und dem Bible Belt.

Aktuell lässt sich ein Wettlauf zwischen denen beobachten, die über neue Tools Freiräume finden, und denen, die solche Fenster wieder schließen möchten.

Beweise gibt es allerdings auch dafür, dass dieses Bild etwas zu schwarz-weiß gemalt sein könnte. Die aktuellen Regionalwahlen in Russland etwa zeigen, dass man auch außerhalb der Metropolen erbost über die Korruption der Regierenden ist und diejenigen, die das eindrucksvoll demonstrieren und wahltaktisch klug taktieren, Siegchancen haben – immer gesetzt den Fall, es geht halbwegs frei und fair zu. Auch die Wahl in Belarus hat gezeigt, dass Protestbewegungen gegen ein autoritäres Regime sehr weite Schichten erfassen können. Und mancherorts führen solche Erwartungen die Herrschenden dann gleich ganz dazu, eine halbwegs demokratische Wahl zu verhindern, Gegenkandidaten auszuschließen, Menschen und Medien einzuschüchtern. Siehe Hongkong.





Breite Beteiligung: Auch die Wahl in Belarus hat gezeigt, dass Protestbewegungen gegen ein autoritäres Regime sehr weite Schichten erfassen können. [Quelle: © Tut.By via Reuters.](#)

Gelernt hat man mittlerweile, dass auch die Sozialen Netzwerke ein zweischneidiges Schwert sein können. Zu Beginn mancher gesellschaftlichen oder Demokratie einfordernden Bewegung galt es als Common Sense, mit ihnen sei nun ein Zeitalter demokratischer Entfaltung angebrochen, das von den Herrschenden nicht mehr kontrolliert werden konnte. „Spontane“ Verabredungen zu Demonstrationen und anderen Aktionen entfalteten eine gewaltige Kraft, sogar in Ländern wie Iran bei der „grünen Bewegung“ des Jahres 2009. Schnell allerdings lernten autoritäre Regime dazu, infiltrierten soziale Netzwerke, zwangen sie hinter „große Brandmauern“ und zensierten erbarungslos – zum Teil mit modernster Software und unterstützt von westlichen Technologiefirmen, die um Marktanteile fürchten. Aktuell lässt sich ein wahrer Wettlauf zwischen denen beobachten, die auch über neue Tools neue Freiräume finden, und denen, die solche Fenster direkt wieder schließen möchten. Ausgang offen.

Killerphrase „Internetsouveränität“

Der liberale Westen – längst kein „geografischer Begriff“ mehr – sollte allerdings darauf achten, dass autoritäre Regime sich nicht schon von vornherein auf internationale Übereinkünfte im Bereich der Telekommunikation berufen können, wenn sie unter dem Deckmantel sogenannter Internetsouveränität ihre Zivilgesellschaft knechten. Und dabei ist noch gar nicht berücksichtigt, welche „Waffen“ die neuen Überwachungsinstrumente der digitalen Welt in den Händen autoritärer und totalitärer Regime darstellen. Ein *Social credit*-System wie in China macht den Menschen bis in den letzten Winkel seiner Privatsphäre für den Staat durchsichtig. Bedenklich genug, dass chinesische Firmen die entsprechende Software mit großem Erfolg exportieren – die Kundenliste nicht zuletzt in Afrika ist aufschlussreich, aber auch Länder wie Venezuela greifen gern zu. Vieles auch, was

derzeit mit wirtschaftlicher Zielrichtung entwickelt wird und auf Künstlicher Intelligenz und Big Data basiert, findet parallel leicht den Weg in politische Anwendungen. Hier sind auch die amerikanischen Techfirmen ganz vorn mit dabei, der „Datensammler“ Palantir begibt sich gerade auf das Börsenparkett. Die Frage, wie effizienter Datenschutz dagegenhalten und den „Erkenntnisinteressen“ der Anwender in Wirtschaft und Politik Grenzen setzen kann, dürfte eine entscheidende Zukunftsfrage sein, die auch Wahlkämpfe nicht unberührt lässt. In vielen Ländern, so Eduardo Magrani, fehlt es allerdings an entsprechenden Regulierungen.⁴

Heute klafft immer weiter auseinander, was unterschiedliche Teile der Bevölkerung für die Realität halten.

Für den Diskurs in der demokratischen Gesellschaft hat verändertes Medienverhalten mittlerweile ebenfalls erhebliche Auswirkungen. Immer weniger gibt es eine gemeinsame Informationsbasis, wie sie früher im Verein die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die Regionalzeitungen dargestellt haben – der Journalist als *gatekeeper* hat an Macht und Einfluss verloren. Schon früher konnte der Berufsstand weniger definieren, was gedacht wurde – die Wahlsiege Helmut Kohls und Ronald Reagans gegen die versammelte „Intellektualität“ der Medienschaffenden waren immer eindrucksvolle Beispiele. Über das, was gedacht werden konnte, hatte man allerdings eine gewisse Hoheit. Heute hingegen klafft immer weiter auseinander, was unterschiedliche Teile der Bevölkerung für die Realität halten. Die zunehmende Konjunktur für Verschwörungstheorien aller Art ist da vielleicht das eindringlichste Beispiel. Wer

hauptsächlich in der eigenen Gruppe unterwegs ist, die sich in den Sozialen Netzwerken gern selbst bestätigt und dies für repräsentativ für die gesamte Gesellschaft hält, wird sich schwer damit abfinden können, wenn bei Wahlentscheidungen ganz andere Optionen eine Mehrheit finden. Womit wir zurück in den USA und im jüngsten Wahlkampf wären.



Die Qual der Wahl: Wer hat die richtige Antwort auf die Herausforderungen der Zukunft?

Quelle: © Issei Kato, Reuters.

Parteienverdruss und populistische Hoffnungsträger

Ein Blick auf die Wahlauseinandersetzungen der jüngeren Zeit bietet allerdings auch viele Konstanten und die Verstärkung bereits länger bekannter Trends. So sieht es für die etablierten Parteien vielerorts wenig hoffnungsvoll aus – der Trend,

Personen und Bewegungen zu vertrauen, setzt sich fort. Vielen Parteien ist es nicht gelungen, gesellschaftliche Entwicklungen mit zu vollziehen, sich zu öffnen, attraktiv für neue Generationen und Themen zu sein. Gern verbunkern sich die verbliebenen Mitglieder und bilden Elitenkoalitionen, die den Niedergang vielleicht noch etwas kaschieren und verzögern, an der Entwicklung



insgesamt aber wenig ändern. In Tunesien etwa wurde seit den Parlamentswahlen 2019 vom ebenfalls parteilosen Präsidenten Kais Saied kein führender Parteivertreter mit der Regierungsführung beauftragt – er selbst setzt eher auf direkt-demokratische Ansätze.

Das heißt dann allerdings nicht zwangsläufig, dass die neuen Hoffnungsträger es besser machen und das in sie gesetzte Vertrauen rechtfertigen. Die Konsequenz ist die, dass auch schon einmal das ganze demokratische System mit seinen Rekrutierungsmechanismen in Frage gestellt wird, gerade in Zeiten der Systemkonkurrenz, wo autoritäre Regimes versuchen, mit ihrer vorgeblichen Effizienz zu punkten und auf bessere Ergebnisse zu verweisen, zum Beispiel bei der aktuellen Pandemiebekämpfung. Dass dabei auch die Defizite des Autoritarismus besonders deutlich werden – etwa, wenn Informationen aus falschen Rücksichten oder aus Angst verschleppt werden und das Korrektiv eines investigativen Journalismus fehlt – gehört unbedingt in den Fokus, neben der Tatsache, dass die Bürger dort gerade nicht die Möglichkeit haben, Fehlleistungen mit Abwahl zu bestrafen.

Stammwählerschaften schmelzen bis unterhalb der Wahrnehmungsschwelle, Profile verschwimmen immer weiter.

Ein Blick auf die Empirie liefert dann uneindeutige Ergebnisse, zum Beispiel in Lateinamerika. Da hat der Parteienverdruss in Mexiko und Brasilien bei den vergangenen Wahlen charismatische Figuren an der Spitze von Bewegungen oder neuen Parteiformationen nach oben gebracht, deren aktuelle Politikergebnisse überaus dürrig sind. Beide sind übrigens, ganz populistisch, mit dem Talent zur Polarisierung ausgezeichnet – hier das Volk, dort die „verrotteten“ Eliten. Parallel verzeichnet eine „klassische“ Regierungspartei wie die von Präsident Lacalle Pou in Uruguay momentan die größte Erfolgsbilanz in der dramatischen Zeit

der Bekämpfung von COVID-19. Mancherorts brechen Konflikte auf, die angesichts langjähriger Stabilität kaum erwartet wurden, auch wenn die zugrunde liegenden Probleme sozialer Ungleichheit und Ungerechtigkeit keineswegs neu sind, bestes Beispiel: Chile. Eine Folge ist dann oft eine komplett fragmentierte politische Landschaft, die keinerlei Prognosen über weitere Entwicklungen zulässt, gerade, wenn Personen deutlich wichtiger für eine Wahlentscheidung sind als parteipolitisch-programmatische Präferenzen. Als Beispiel dafür kann sicher schon länger Peru gelten. Überall – auch in Lateinamerika – schmelzen Stammwählerschaften bis unterhalb der Wahrnehmungsschwelle, Profile verschwimmen immer weiter, viele Parteien interessieren sich traditionell viel mehr für das Instrumentelle eines erfolgreichen Wahlkampfes als für Strategie und Inhalte, die man eigentlich vermitteln müsste. Ganz zu ignorieren allerdings sind langfristige Bindungen emotional-traditioneller Art nach wie vor nicht, schon gar nicht in ländlichen Gebieten und bei der älteren Bevölkerung. Kein einheitliches Bild also, nirgends!

Demokratie unter Feuer

Das gilt natürlich nach wie vor auch für die Rahmenbedingungen von Wahlen und Wahlkämpfen, die sich in den vergangenen Jahren insgesamt kaum verbessert haben. Die Zahl der von Freedom House und anderen als wirklich frei eingestuften Länder geht eher zurück. Auch Reporter ohne Grenzen ist alarmiert angesichts einer vielerorts massiv unter Druck stehenden Pressefreiheit. Zahlreiche Hoffnungen auf fairen demokratischen Wettbewerb haben sich zerschlagen – ein Musterbeispiel dafür ist Südostasien, wo in Ländern wie Thailand und Kambodscha klare Rückschritte zu verzeichnen sind.

Der unterschiedliche Zugang zu den Massenmedien ist immer noch ein Hebel, der Wahlen zuungunsten von Herausforderern beeinflusst, auch in Europa. Die Nicht-Zulassung aussichtsreicher Gegenkandidaten zur Regierung, Parteienverbote, manipulierte Wahlregister, die fehlende Unabhängigkeit von Aufsichtsorganen

wie Wahlgerichten, die Verfolgung von Oppositionellen bis hin zu politisch motivierten Attentaten – leider ist nichts davon wirklich aus der Mode gekommen. Schnell werden in Konfliktsituationen von internationaler Seite Neuwahlen auch dort gefordert, wo demokratische Mindestvoraussetzungen eigentlich nicht vorliegen. Aktuelle Beispiele dafür sind so unterschiedliche Staaten wie Mali und Venezuela. Die Opposition steht dann vor der Gretchenfrage, ob sie sich überhaupt beteiligen soll: Tut sie es, legitimiert sie einen mehr als zweifelhaften Prozess. Tut sie es nicht, gerät sie kommunikativ in die Defensive und schließt für sich selbst kleinste Partizipationsfenster. Klar ist: Wahlen sind notwendige, aber keineswegs hinreichende Indikatoren dafür, ob Staaten als Demokratien eingestuft werden können. Interessant immerhin, dass selbst finstere Diktaturen meinen, auf die (Schein-)Legitimation durch Wahlen nicht verzichten zu können.

„Wahltag ist nicht Thanksgiving“

Für demokratische und nichtdemokratische Wahlen und die dahinterstehenden Hoffnungen der Menschen dürfte gleichermaßen die Grundfrage gelten: Wer hat die richtige Antwort auf die Herausforderungen der Zukunft, mit wem wird es uns künftig besser gehen? Diese Frage bewegte die Menschen gestern und bewegt sie heute. „Wahltag ist nicht Thanksgiving“, pflegte der langjährige Wahlkampfberater von Angela Merkel, Klaus Schüler, zu sagen und darauf hinzuweisen, dass Dankbarkeit meist nur begrenzt als politische Kategorie taugt. Herrscht Wechselstimmung oder nicht? Sind die Menschen eher zufrieden oder eher unzufrieden? Diese Fragen prägen Entscheidungen, in parlamentarischen Systemen durch die Verbindung zu Parteien wohl noch stärker als in Präsidialsystemen, gerade wenn erfolgreiche Amtsinhaber nicht wieder antreten können und ein Imagetransfer auf präferierte Nachfolger nur begrenzt gelingt.

Eine zentrale Kategorie für die Wahlentscheidungen bleibt das persönliche Vertrauen, das Kandidatinnen und Kandidaten zu generieren verstehen und das „vor Ort“ unabhängig davon entsteht, ob ebendies im Ausland verstanden

wird oder nicht. Entsprechend geraten Wahlkampftools wie die üblichen Autokorsos, Bürgerfeste und Großveranstaltungen in Ländern wie Tansania auch nicht aus der Mode – sie sind nach wie vor der zentrale Ort der Begegnung zwischen Wählern und Kandidaten. Parteien tun gut daran, über einen breiten Instrumentenkasten zu verfügen und auf allen Kanälen mit ihren Wählerinnen und Wählern zu kommunizieren: Ein gutes digitales Angebot wird heute weltweit vorausgesetzt, traditionelle Wahlkampfformen wie der klassische Hausbesuch aber sind dadurch keineswegs obsolet. „Americans are far from mere puppets in the hands of Silicon Valley“, folgert denn auch Paul Starr für sein Land. In Afrika helfen Instrumente wie die in Senegal, Kenia oder Südafrika angewendete „Election Promise Trackers“ beim Monitoring politischer Leistungsfähigkeit.⁵

Persönlichkeitswahlen haben damit zu tun, dass Kandidaturen authentisch und glaubwürdig wirken – da sieht man dann auch schon einmal von gewissen Inkonsistenzen ab. Sympathie zählt, Volksnähe ist ein wichtiges Kriterium und die Erkenntnis „People don’t like him“ schon fast ein politisches Todesurteil. Und natürlich sind Wahlen auch heute kein Wunschkonzert, sondern eine konkrete Entscheidung zwischen Alternativen. Auch als „kleineres Übel“ hat man eine Chance, weshalb der von den Demokraten in den USA inszenierte „Werte- und Haltungswahlkampf“ und der Versuch einer Art von Referendum über Donald Trumps Charakter seine Tücken hatte.

Ganz generell bleibt natürlich die Frage offen, welche Rolle tatsächlich Wahlkämpfe am Ende des Tages spielen. Bestimmte Bestandteile einer Wahlentscheidung bauen sich über eine längere Zeit auf, gleichzeitig ist vielerorts die Zahl der Unentschlossenen auch kurz vor dem Wahltag noch hoch. Und es gibt genügend Beispiele dafür, dass man auch einen komfortablen Vorsprung auf den letzten Metern versenken kann.

Frank Priess ist stellvertretender Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Voigt, Mario 2020: Trumps digitales Schweizer Taschenmesser für den Wahlkampf, 03.05.2020, in: <https://bit.ly/36mkooQ> [01.10.2020].
- 2 Wylie, Christopher 2020: Mindf*ck: Wie die Demokratie durch Social Media untergraben wird, Köln.
- 3 Starr, Paul 2019: The New Masters of the Universe: Big Tech and the Business of Surveillance, Foreign Affairs, 11–12/2019, in: <https://fam.ag/33gXHjX> [01.10.2020].
- 4 Magrani, Eduardo 2020: Hackeo al electorado: Apuntes sobre la desinformación y la protección de datos personales, Diálogo Político 1/2020, Konrad-Adenauer-Stiftung, S.57–63, in: <https://bit.ly/35aGVml> [19.10.2020]; Bolton, John 2020: The Room where it happened: A White House Memoir, New York; Rosenberger, Laura 2020: Making Cyber-space Safe for Democracy: The New Landscape of Information Competition, Foreign Affairs, 05–06/2020, in: <https://fam.ag/3ipblWp> [01.10.2020].
- 5 Starr 2019, N.3



Quelle: © Valentin Ogirenko, Reuters

Parteien – Herausforderungen und Perspektiven

New Kids on the Block

Zum Potenzial neuer Parteien in Europa

Franziska Fislage

Sie sind die New Kids on the Block – neue Parteien¹ in Europa. Sie bezeichnen sich als neu und anders. Einige konnten schnell Wahlerfolge erzielen. Die Gründe für ihren Erfolg sind vielfältig und länderspezifisch, zeugen aber auch von einem generellen gesellschaftlichen Wandel. Diese Parteien verändern nicht nur die Parteienlandschaften, sondern stellen auch die etablierten Parteien vor neue Herausforderungen. Was heißt dies für die Zukunft der Parteiendemokratie und welche Chancen bieten diese Veränderungen den etablierten Parteien?

Das Wahljahr 2019 war in der Ukraine eine Überraschung in vielerlei Hinsicht: Zum einen wurde Wolodymyr Oleksandrowytsch Selenskyj zum neuen Präsidenten gewählt. Selenskyj war bis dato zwar eine Person des öffentlichen Lebens, aber nicht in der Politik, sondern unter anderem als Komiker und Hauptdarsteller der Polit-Comedy-Serie Sluha Narodu (Diener des Volkes). In der Serie spielt er einen Geschichtslehrer, der die ukrainische Politik kritisiert und schließlich zum ukrainischen Präsidenten gewählt wird. Zum anderen wurde die Partei von Selenskyj, Sluha Narodu, zur stärksten politischen Kraft im ukrainischen Parlament. Damit konnte eine Partei, die gut ein Jahr vor der Wahl als Nachfolgepartei der „Partei der entscheidenden Veränderungen“ gegründet wurde und die wenige Wochen vor der Wahl kaum jemand kannte, bei der ersten Wahlteilnahme ausreichend Wählerinnen und Wähler mobilisieren, um die Wahl für sich zu entscheiden.²

Sluha Narodu ist jedoch nicht der einzige Parteienneuling in der Ukraine. Daneben gründete sich vor der Parlamentswahl 2019 auch die Partei Holos des bekannten ukrainischen Musikers Swjatoslaw Wakartschuk.³ Aber auch außerhalb der Ukraine haben sich in den letzten Jahren neue Parteien aufgetan. Sie erlebten in Teilen erstaunliche Wahlerfolge – von dem direkten Einzug ins Parlament bis hin zum Wahlsieg mit anschließender Regierungsverantwortung. Hierzu gehörten vor allem Parteien wie Podemos und Ciudadanos in Spanien, ANO 2011 in Tschechien, NEOS in Österreich, die

Fünf-Sterne-Bewegung in Italien, SMC in Slowenien und vor allem La République en Marche (LREM) in Frankreich. Wenngleich Glanz und Erfolg einiger neuer Parteien bereits wieder verblassen, konnten sich andere im jeweiligen Parteiensystem behaupten oder durchsetzen und die ein oder andere etablierte Partei unter Druck setzen. Damit ist jedoch noch kein Ende in Sicht. Der Trend der Parteineugründungen, die in kürzester Zeit die Parteienlandschaften verändern, hält an und wird sich auch in Zukunft fortsetzen, sodass die bisherigen Parteiensysteme in Bewegung bleiben (müssen).

Die alten Neuen

Parteineugründungen sind natürlich kein unbekanntes Phänomen. Tatsächlich hat es seit Herausbildung von Parteiensystemen vor mehr als einhundert Jahren immer wieder Neugründungen gegeben, anders ließe sich die heutige Parteienvielfalt in vielen Ländern Europas nicht erklären. Viele der einstigen Neulinge können inzwischen auf eine jahrzehntealte Tradition zurückblicken und sind fester Bestandteil des Parteiensystems in ihren Ländern geworden. Ein neues Phänomen ist jedoch die Geschwindigkeit, mit der die neuen Parteien Erfolge verbuchen können. Häufig vergehen, wenn überhaupt, nur wenige Jahre zwischen Gründung einer neuen Partei und deren Einzug ins jeweilige Parlament oder gar in die jeweiligen Präsidialämter. Der Lebenszyklus von Parteien hat ein neues Tempo angenommen. Die Geschwindigkeit, mit der sich die Gesellschaft

verändert, schlägt mittlerweile auch auf die Parteienlandschaft durch – zumindest in vielen Ländern Europas.

Viele der früheren Stationen im Etablierungsprozess von Parteien finden wir heute nicht mehr vor.

In der Vergangenheit fristeten neu gegründete Parteien und Bewegungen in der Regel über viele Jahre ein Dasein außerhalb der Parlamente und ohne große Reichweite. Viele Parteien mussten vorerst mit der außerparlamentarischen Opposition vorliebnehmen. Interne Macht- und Richtungskämpfe, Debatten und Diskussionen über Positionen und Programme, der Aufbau von landesweiten Strukturen sowie nicht zuletzt das kritische Beäugtwerden durch die etablierten Parteien und die Öffentlichkeit gehörten zu den ersten obligatorischen Schritten im Etablierungsprozess. In den „Lehrjahren“ mussten stabile demokratische Willensbildungsprozesse etabliert, eine programmatische Grundlage errichtet, eine Parteiorganisation aufgebaut und die Wahlkampfführung erprobt werden. Das Erlernen des Handwerkzeugs war dabei genauso wichtig wie die Akzeptanz innerparteilicher Mehrheitsentscheidungen durch die unterlegenen Parteiminderheiten. Dieser nicht immer geradlinige Prozess konnte sich über viele Jahre hinziehen und dann in erste Erfolge auf regionaler Ebene münden. Während einige Parteien sich über die Jahre recht erfolgreich etablieren konnten, gerieten andere Parteien, wie etwa die Piratenpartei, in vielen Ländern Europas nach anfänglicher Euphorie wieder schnell ins politische Abseits und schafften es nicht, mittel- und langfristig politisch Fuß zu fassen.

In der Vergangenheit zeigte sich, dass Parteien und auch Bewegungen ohne interne Strukturen und eine klare Organisation kaum als ernsthafte Konkurrenz zu den etablierten Parteien wahrgenommen werden konnten. Hinzu kam, dass selbst der Einzug ins Parlament nicht mit

einer Regierungsbeteiligung, sondern oftmals mit der Oppositionsbank verbunden war. Viele Parteien konnten erst nach mehreren Jahren in der Opposition Wahlergebnisse erzielen, die den Anspruch auf eine Regierungsbeteiligung rechtfertigten – und dies dann in der Regel höchstens als Juniorpartner. Viele der früheren Stationen im Etablierungsprozess finden wir heute nicht mehr vor.

Der gesellschaftliche Wandel als Katalysator

Wie verschiedene Parteineugründungen in Europa zeigen, ist es keine Seltenheit mehr, Wahlen auf Anhieb zu gewinnen oder als Partei kurz nach der Gründung bereits ins Parlament einzuziehen. Auch eine Regierungsbeteiligung nach der ersten Wahlteilnahme ist nicht mehr abwegig. Damit verbunden sind verschiedene Veränderungen in der Gesellschaft, die wie ein Katalysator wirken und solche Entwicklungen begünstigen – Entwicklungen, von denen insbesondere neue Parteien und Bewegungen profitieren.

Wählervolatilität und sinkende Parteibindung

Wichtige Aspekte, die zum Katalysatoreffekt beitragen, sind die zunehmende Wählervolatilität und die abnehmende Parteibindung. Der Blick auf die letzten Wahlen zeigt deutlich, dass die Zeit der „Stammwähler“ größtenteils vorbei ist. Diese werden von den „Wechselwählern“ abgelöst. Lange Zeit galten in dieser Hinsicht die mittel- und osteuropäischen Länder als Trendsetter. Die Wählervolatilität dort war im Gegensatz zu westeuropäischen Ländern schon immer auf einem recht hohen Niveau. Dementsprechend gab es viele Parteineugründungen. Seit Längerem kommt eine steigende Wählervolatilität aber auch in West- und Südeuropa deutlich zum Vorschein. Italienische Politikwissenschaftler argumentieren sogar, dass es einen Konvergenzprozess zwischen Westeuropa und Osteuropa hinsichtlich der Wählervolatilität gibt.⁴ Ungeachtet ihrer Wahlmotive zeigen die letzten Analysen von Wählerwanderungen, dass es vorkommt, dass frühere CDU-Wählerinnen und -Wähler bei der nächsten Wahl ihr Kreuz bei den Grünen oder der Linken machen. Aber auch ehemalige

Linkswählerinnen und -wähler werden zu CDU- und FDP-Wählerinnen und -Wählern.⁵ Wenn gleich dies nicht der Regelfall ist, zeigt es doch, dass Wahlen zunehmend von Stimmungen der Wählerinnen und Wähler sowie von konkreten Themen geprägt sind und nicht mehr von langfristigen Bindungen an eine Partei.

Was heißt dies für die betroffenen Parteien? Wählerinnen und Wähler müssen bei jeder Wahl aufs Neue gewonnen werden. Parteien können sich keiner Stimmen mehr sicher sein. Thomas de Maizière, Bundesminister a. D., machte erst kürzlich im Podcast „Alles gesagt?“ darauf aufmerksam, wie sehr sich inzwischen auch die Politik von Stimmungen leiten lasse.⁶ Diese Wechselhaftigkeit zeigt sich auch bei Stimmungsumfragen: Ließ sich vor der Coronapandemie noch bei einigen grünen Parteien in Europa ein Allzeithoch⁷ feststellen, konnten während der Krise vor allem diejenigen Parteien an Zustimmung gewinnen, die in Regierungsverantwortung sind und die vorher in Umfragen an Wählergunst eingebüßt hatten. Die wichtigen Themen Klima und Umwelt, die die „Vor-Corona-Zeit“ stark prägten, gerieten wieder stärker ins Hintertreffen.

Parteien müssen sich öffnen, sowohl hinsichtlich ihrer Themen als auch ihrer Sozialstruktur.

Mit einer steigenden Wählervolatilität ist zudem ein Rückgang bei den Parteibindungen verknüpft. Den etablierten Parteien fällt es insgesamt zunehmend schwerer, neue Mitglieder für die Partei zu gewinnen, obwohl beispielsweise die Fridays-for-Future-Bewegung zeigt, dass die junge Generation keinesfalls unpolitisch ist. Die sinkende Parteibindung ist dabei jedoch nicht nur auf eine zunehmende Individualisierung der Gesellschaft zurückzuführen, sondern auch darauf, dass sich das durchaus hohe politische Interesse der jüngeren Generation auf temporäres und themenspezifisches Engagement beschränkt – und das meist außerhalb von

Parteien. Der politisch interessierte Nachwuchs lässt sich schwer zu einem klaren politischen Bekenntnis hinreißen und für die klassische Parteilinie motivieren, die oftmals als träge und zäh wahrgenommen wird.⁸ Ein langfristiges Engagement in Vereinen oder Organisationen wirkt in einer zunehmend globalisierten und individualisierten Gesellschaft zunehmend unattraktiv und als zu starke Verpflichtung.

Rückzug der alten Konfliktlinien und Auflösung des Rechts-links-Schemas

Ein weiterer Aspekt, der den Erfolg neuer Parteien begünstigt, ist die schwächer werdende Ausprägung früherer Konfliktlinien und das Aufkommen neuer Spaltungstendenzen. Die bisherigen Konfliktlinien, vor allem Staat vs. Kirche und Arbeit vs. Kapital, anhand derer sich die meisten etablierten Parteien entwickelten, geraten zunehmend in den Hintergrund.⁹ Solange diese Konfliktlinien zu erkennen waren, sympathisierten die Wählerinnen und Wähler mit einem bestimmten politischen Lager und waren entsprechend eng mit ihrer „sozialen Gruppe“ verbunden. Die schwindende Ausprägung ihrer wesentlichen Merkmale lässt die Konfliktlinien, die lange Zeit die Parteiensysteme in Europa prägen konnten, brüchig werden. Das heißt, ein Katholik muss längst nicht mehr zwingend Christdemokrat, ein Gewerkschafter nicht unbedingt Sozialdemokrat sein, zumal sich die beiden einstigen sozialen Großmilieus selbst in einem Zustand anhaltender Erosion befinden. Programmatische Positionen, die lange Zeit eine politische Gemeinschaft mit kollektiver Identität aufgrund gemeinsamer gesellschaftlicher Standpunkte zusammenhalten konnten, gibt es kaum noch. Der Zusammenhalt eines politischen Lagers findet nicht mehr in einem relativ geschlossenen subkulturellen Milieu statt. Die Parteien müssen sich dementsprechend öffnen, sowohl hinsichtlich ihrer Themen als auch ihrer Sozialstruktur, um die Wählerinnen und Wähler sowie ihre Mitglieder besser repräsentieren zu können.

Statt der bisherigen Konfliktlinien bestimmen inzwischen zunehmend neue „Spannungslinien“ die Parteienlandschaft und begünstigen das





Sinkende Parteibindung: Den etablierten Parteien fällt es insgesamt zunehmend schwerer, neue Mitglieder zu gewinnen – obwohl die junge Generation keinesfalls unpolitisch ist. [Quelle: © Sergio Perez, Reuters.](#)

Aufkommen neuer Parteien.¹⁰ Die Globalisierung, deren Dynamik und Geschwindigkeit durch die Flüchtlingsbewegungen von 2015 noch einmal deutlich zutage getreten ist, teilt die Parteien und Wähler in neue „Spannungsgruppen“ ein: Auf der einen Seite stehen die „Globalen“, die der Auffassung sind, dass es für globale Probleme nur globale Lösungen geben kann und der Nationalstaat zunehmend an seine Grenzen stößt. Auf der anderen Seite finden sich die „Nationalen“, die den Entwicklungen der letzten Jahrzehnte zunehmend skeptisch und kritisch gegenüberstehen und eine Rückbesinnung auf einen starken Nationalstaat fordern. Laut den Politikwissenschaftlern Hooghe und Marks werden die Eurokrise, also die europäische Währungs- und Staatshaushaltskrise der Jahre 2008 bis 2010, und die Migrationskrise 2015 gar als entscheidend für das Entstehen transnationaler Spaltungen angesehen, die innerhalb Europas erhebliche Wirkungen entfalten und das Entstehen neuer Parteien begünstigen.¹¹

Der Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel nennt diese neue Konfliktlinie Kosmopolitismus versus Kommunitarismus.¹² Die idealtypische Konstruktion sieht dabei wie folgt aus: Zu den Kosmopoliten gehören die überdurchschnittlich Gebildeten, die über ein überdurchschnittliches Einkommen und ein hohes Human- und Kulturkapital verfügen. Während sie den Multikulturalismus bevorzugen, lehnen sie Assimilation ab. Sowohl räumlich als auch beruflich sind sie von einer hohen Mobilität geprägt. Tendenziell würde man sie als Gewinner der Globalisierung bezeichnen. Die sogenannten Kommunitaristen hingegen sind im Schnitt eher unterdurchschnittlich gebildet und verdienen unterdurchschnittlich. Sie stehen viel mehr als Kosmopoliten unter dem globalen Wettbewerbsdruck, sie sind weder räumlich noch beruflich mobil und betrachten Globalisierung und Multikulturalismus als Bedrohung. Volksparteien, die einen weiten Vertretungsanspruch innehaben, können Elemente beider Idealtypen in sich bergen.¹³ Interessant ist dabei, dass weniger die oftmals diskutierten ökonomischen Faktoren, sondern vor allem Humankapital (Bildung) und kulturelles Kapital diese Spaltungen zwischen Kosmopoliten und

Kommunitaristen hervorrufen. Damit entsteht eine neue Spaltungslinie auf der gesellschaftlichen Ebene.¹⁴ Die gesellschaftlichen Entwicklungen, die sich derzeit in den USA abzeichnen, spiegeln diese gesellschaftlichen Spaltungen deutlich wider. Die neue Spaltungslinie hat ebenfalls Auswirkungen auf das Parteiensystem, denn diese Konfliktlinie konnten auch Rechtspopulisten für sich nutzen. Die Angst vor Identitätsverlust oder vor kulturellen Veränderung ist der Fokus, auf den sich der überwiegende Teil der Rechtspopulisten stürzt.

Gesellschaftliche Spaltungen führen zunehmend zu Spannungen innerhalb der Parteien selbst.

Eine weitere Entwicklung, die in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben sollte, ist, dass diese neuen Spaltungen auch zunehmend zu Spannungen innerhalb der Parteien selbst führen.¹⁵ Die Flüchtlingsdebatte von 2015 und die Art, wie diese beispielsweise innerhalb der deutschen etablierten Parteien – unter anderem in der Linkspartei und innerhalb der CDU/CSU-Fraktion – geführt wurde, ist hierfür ein passendes Beispiel.

Mit dem Verschwinden der bisherigen Konfliktlinien und dem Aufkommen neuer Spannungslinien, anhand derer neue Parteien entstehen, gerät auch zunehmend die Rechts-links-Zuordnung in den Hintergrund. Viele der neuen Parteien versuchen, sich hiervon zu lösen und vertreten oftmals gar post-ideologische Standpunkte. Vielfach lassen sich sowohl „linke“ als auch „rechte“ Positionen bei den neuen Parteien finden. Damit schaffen sie es, Wählerinnen und Wähler aus den unterschiedlichsten gesellschaftlichen Milieus zu mobilisieren, lassen sich aber schwieriger in das klassische Rechts-links-Schema einordnen. Gerade die neuen Parteien agieren zunehmend in einem Liberal-illiberal-Schema und bilden auch über das ehemalige Rechts-links-Schema hinweg

„Allianzen“. Im Rahmen der sogenannten Eurokrise haben sich beispielsweise in Griechenland die linkspopulistische Partei Syriza und die rechtspopulistische ANEL ebenso zu einer (mittlerweile abgewählten) Regierungskoalition zusammengeschlossen wie die linkspopulistische italienische Fünf-Sterne-Bewegung mit der rechtspopulistischen Lega, die sich mittlerweile auch wieder in der Opposition befindet. Derartige Koalitionen gründen sich dabei weniger auf gemeinsame inhaltliche Positionen als vielmehr auf gemeinsame Überzeugungen hinsichtlich des politischen Gegners. Und dieser ist in der Regel eine etablierte Partei oder „die Elite“ als solche.

Die neuen Neuen

Neben diesen allgemeinen Entwicklungen tragen unterschiedliche länderspezifische Ursachen zum Erfolg der neuen Parteien bei. Der ist oftmals mit einem Vertrauensverlust in politische Institutionen verbunden. Intransparenz, Vetternwirtschaft und Korruption sind hier die Stichworte. Aber auch Krisenphänomene begünstigen die Neugründungen von Parteien. Hinzu kommt eine in der Wahrnehmung der Wählerschaft nicht vorhandene Problemlösungsfähigkeit von etablierten Parteien. An diesem Punkt knüpfen die neuen Parteien an und versuchen, eine Alternative mit neuen Gesichtern und neuen Akzenten zu bieten.

Ein festes Mitgliederprinzip, wie wir es von etablierten Parteien gewohnt sind, ist längst nicht mehr überall die gängige Praxis.

Mit einer atemberaubenden Geschwindigkeit erringen die neuen Parteien Wahlerfolge. Sie werden nahezu vom Zeitgeist an die Oberfläche oder höher katapultiert. Dies jedoch oftmals ohne Programmatik, ohne Struktur und ohne Organisation. Es sind stattdessen einzelne

Personen, wie der italienische Komiker Giuseppe „Beppe“ Grillo oder der polnische Rockmusiker Paweł Kukiz, die neue Protest- oder Anti-System-Parteien gründen, oder einzelne Themen, wie Korruptionsbekämpfung, mit denen die neuen Parteien Aufmerksamkeit und vorübergehend Zuspruch erhalten. Mit der Schnelligkeit, mit der immer wieder neue Themen in den Vordergrund geraten und andere Themen verdrängt werden, treten auch neue Parteien hervor und verschwinden oftmals wieder, weil ihnen die programmatischen und organisatorischen Voraussetzungen für eine längerfristige Verankerung in ihren Parteiensystemen fehlen.

Viele neue Parteien erwecken dabei den Eindruck der Andersartigkeit. In Teilen sind sie das auch. Wie bereits erwähnt, versuchen gerade die neuen Parteien sich abseits bisheriger Ideologien zu positionieren. Hinzu kommt eine neue Art der Kommunikation. Letztere fängt damit an, sich gar nicht unbedingt erst als Partei zu bezeichnen, um sich so von den anderen Parteien abzugrenzen. Hinzu kommt eine ausgeprägte Nutzung der sozialen Medien, in denen die neuen Parteien besonders aktiv sind. Ein Großteil der Kommunikation findet zudem auf Plattformen statt, auf denen sich die Parteien organisieren und sich die Mitglieder aktiv einbringen können, wenn es überhaupt Mitglieder gibt.¹⁶ Ein festes Mitgliederprinzip, wie wir es von etablierten Parteien gewohnt sind, ist längst nicht mehr überall die gängige Praxis. Stattdessen bekennen sich beispielsweise Anhänger der Partei La République en Marche, indem sie sich auf der Website für aktuelle Informationen registrieren. Bei den österreichischen NEOS können sich Bürgerinnen und Bürger zudem auch ohne Parteimitgliedschaft um eine Kandidatur für den ersten Listenplatz der Bundesliste bewerben (passives Wahlrecht). Und auch für die Teilnahme an der ersten Stufe des Vorwahlverfahrens (aktives Wahlrecht) wird keine Parteimitgliedschaft vorausgesetzt.¹⁷

Hinzu kommt, dass gerade die neuen Parteien oftmals überwiegend aus Quereinsteigern bestehen. Das macht es für die neuen Parteien einfacher, sich als neu und anders als die etablierten

Parteien darzustellen und neue Wählergruppen zu erschließen. Zugleich können sie sich damit von den Berufspolitikern in den etablierten Parteien distanzieren. Wenngleich diese Offenheit für politische Neulinge auch als ein Gewinn für die Demokratie gesehen werden kann, können die fehlenden politischen Erfahrungen gerade in Krisenzeiten problematisch werden. Darüber hinaus sind die neuen Parteien oftmals eng mit einer einzelnen Führungsfigur verbunden. Nicht selten fehlen aufgrund einer starken Führungsfigur innerparteiliche Strukturen. Oftmals ist diese Führungsfigur auch diejenige Person, die die Partei gegründet hat. Sobald diese Figur jedoch nicht mehr Teil der Partei ist, kann auch die Partei insgesamt schnell an Unterstützung verlieren.

Je heterogener die Gesellschaft wird, desto unverzichtbarer wird die mühsame Konsensfindung unter den Parteien.

Diese fehlenden Strukturen können eine der markanten Schwachstellen von neuen Parteien sein, die kaum Zeit haben, sich zu etablieren und strukturell zu organisieren, bevor sie in Regierungsverantwortung kommen. Das macht sie in Krisen anfälliger als etablierte Parteien. Der Umgang von LREM mit den „Gelbwesten“ hat die strukturellen Probleme deutlich gezeigt. Nicht nur für die Krisenkommunikation kann dies verheerend sein, sondern fehlende horizontale und vertikale Strukturen können auch ein erfolgreiches Politikmachen erschweren.¹⁸ Abseits der Organisation und Struktur fehlt den Neuen oftmals eine Programmatik, die sie nicht nur auf ein einziges Thema beschränkt. Für das mittel- und langfristige Überleben im Parteiensystem reicht dies nicht aus. Gerade für die neuen Parteien, die mit Regierungsverantwortung beauftragt sind, kann dies den Erfolg schnell gefährden und die Zustimmungswerte sinken lassen. Schnell können neue Parteien somit auch wieder ins Abseits geraten.



Zusammenfassend weisen neue Parteien damit überwiegend folgende Merkmale auf:

- Sie sind ein Krisenphänomen aufgrund von Korruption, Vetternwirtschaft, Intransparenz oder Vertrauensverlust in etablierte Parteien und Institutionen.
- Sie sind geprägt von einer starken Führungsfigur.



Geprägt von einer starken Führungsfigur: Es sind nicht selten einzelne Personen, wie der italienische Komiker Giuseppe „Beppe“ Grillo, die neue Protest- oder Anti-System-Parteien gründen. [Quelle: © Guglielmo Mangiapane, Reuters.](#)

- Sie bezeichnen sich oftmals als Bewegung statt als Partei und versuchen, sich damit von den etablierten Parteien bewusst abzugrenzen.
- Sie bestehen oftmals aus Quersteinsteigern und politischen Neulingen.
- Sie haben eine anfangs schwach ausgeprägte Struktur und Programmatik.
- Sie erzielen schnelle Wahlerfolge.

Folgen für die Etablierten

Was bedeuten diese Entwicklungen für die etablierten Parteien und für die Zukunft der Parteiendemokratie? Wenngleich die neuen Parteien ihre schon längst etablierten Mitbewerber vor neue Herausforderungen stellen, bieten die aktuellen Entwicklungen auch diverse Chancen für die Zukunft der Parteiendemokratie.

Um auch künftig eine bedeutende Rolle zu spielen und für eine unerlässliche Stabilisierung des Parteiensystems zu sorgen, müssen die etablierten Parteien weiter an ihrer Attraktivität arbeiten. Eine Parteiendemokratie ist und bleibt der Erfolgsgarant, um unterschiedliche Meinungen und Positionen einer immer diverser werdenden Gesellschaft abzubilden und zu repräsentieren. Je heterogener die Gesellschaft wird, desto unverzichtbarer wird die von den Parteien geleistete mühsame und konfliktbeladene Konsensfindung. Dies bedeutet aber, dass die Anforderungen steigen. Parteien müssen nicht nur neue Partizipationsmöglichkeiten mit temporären und themenspezifischen Schwerpunkten anbieten, die dem aktuellen politischen Verständnis vieler Menschen entgegenkommen, sondern auch bei der Kommunikation mit den aktuellen Entwicklungen mitgehen. Andernfalls werden sie hier von neuen Parteien abgehängt.

Es entsteht zunehmend der Eindruck, dass zugkräftige Persönlichkeiten das ausschlaggebende Kriterium für den Wahlausgang sind.

Dies setzt voraus, dass notwendige Reformen durchgeführt und überholte Vorstellungen von Parteiarbeit überdacht werden. Bisher ist es in Europa vielen etablierten Parteien noch nicht gelungen, mit den aufgezeigten Entwicklungen mitzuhalten und ein entsprechendes (digitales) Angebot sowohl für ihre Mitglieder als auch für potenzielle Wählerinnen und Wähler zu machen. Stattdessen haben sie notwendige Reformen verpasst, diese nicht beherzt genug in Angriff genommen oder deren Notwendigkeit erst zu spät erkannt. Viele der etablierten Parteien schaffen es nicht, insbesondere junge Menschen anzusprechen und für ihre Arbeit zu gewinnen. Gerade von diesem Misserfolg profitieren die neuen Parteien, die sich als „anders“ ausgeben. Sie können durch ihr scheinbar unkonventionelles Auftreten oftmals junge

Leute mobilisieren, die sich abseits der bisherigen Möglichkeiten parteipolitisch engagieren wollen.

In den aktuellen Entwicklungen liegt damit auch eine Chance für etablierte Parteien. Gerade die Digitalisierung und das Bewusstsein für die aufgezeigten Probleme und Entwicklungen eröffnen ein noch nie dagewesenes Potenzial. Innerparteiliche Beteiligung sowie gezielte Angebote für interessierte Nicht-Mitglieder beispielsweise durch parteipolitische Diskussionsforen, Plattformen und Apps, die auch Angebote für Nicht-Mitglieder haben, können das Attraktivitätsniveau auch für etablierte Parteien erhöhen. Schließlich können sie damit sehr viel präsenter wahrgenommen werden als bisher. Wenngleich damit auch Spannungen zwischen interessierten Nicht-Mitgliedern und „alteingesessenen“ Parteimitgliedern einhergehen können, die ihre Mitgliedschaft mit besonderen Rechten einfordern, impliziert ein Angebot für interessierte Nicht-Mitglieder nicht, dass Nicht-Mitglieder den gleichen „Parteistatus“ wie Mitglieder haben. Wenn Parteien aber am Mitgliederprinzip langfristig festhalten wollen, dann werden sie zwangsläufig nicht umhin kommen, erste Angebote für Interessenten zu schaffen, die sich erst in einem zweiten Schritt für eine Mitgliedschaft entscheiden wollen. In Deutschland und Österreich sehen wir bereits, wie digital die etablierten Parteien arbeiten und wie sie sich auch für interessierte Nicht-Mitglieder zunehmend öffnen und interessensspezifische Angebote für ihre Mitglieder machen.¹⁹ Jedoch gibt es gerade im Bereich der Angebote für interessierte Nicht-Mitglieder und Neumitglieder noch großen Spielraum. Wenn es überhaupt spezifische Angebote für Neumitglieder und interessierte Nicht-Mitglieder gibt, haben sich diese bisher überwiegend auf die Teilnahmemöglichkeit an digitalen Veranstaltungen oder auf den Social-Media-Content beschränkt. Die Einbindung, beispielsweise durch gesonderte Bereiche in einer Partei-App oder auf Plattformen, gibt es bei den deutschen und österreichischen Parteien nahezu gar nicht. Dennoch, nicht zuletzt die Coronapandemie hat einen Digitalisierungsschub geleistet, der viele Parteien quasi dazu gezwungen hat,

neue Tools und Möglichkeiten der Partizipation wie digitale Workshops und Seminare verstärkt auszuprobieren und zu nutzen und sich damit für die Zukunft zu rüsten – auch digital.

Aber nicht nur in der Parteiarbeit werden sich die etablierten Parteien verändern müssen. Es entsteht zunehmend der Eindruck, dass zugkräftige Persönlichkeiten das ausschlaggebende Kriterium für den Wahlausgang sind. Für die etablierten Parteien heißt dies, frühzeitig den eigenen politischen Nachwuchs zu fördern und die „richtige“ Kandidatenauswahl zu treffen. Mit „richtig“ ist gemeint, dass das Sprichwort „Der Köder muss dem Fisch schmecken. Nicht dem Angler“ immense Bedeutung hat. In der Vergangenheit wurde bei etablierten Parteien zu oft auf junge und neue Gesichter verzichtet. Oftmals wurden diejenigen Personen als Kandidaten gekürt, die zwar in der Partei auf eine breite Zustimmung stießen, aber bei potenziellen Wählerinnen und Wählern entweder unbekannt oder wenig attraktiv waren und diese dementsprechend nicht mobilisieren konnten. Es wird deshalb künftig noch mehr darauf ankommen, Wählerinnen und Wähler aus den unterschiedlichsten gesellschaftlichen Milieus zu integrieren und Parteien hinsichtlich ihrer Mitglieder zu diversifizieren.

Darüber hinaus muss es bei den etablierten Parteien darum gehen, ihre Problemlösungskompetenz deutlich(er) zu machen – insbesondere in der Krise. Das ist ein zentraler Vorteil, den sie gegenüber neuen Parteien haben. Etablierte Parteien „können Krisenbewältigung“ und bieten gerade in Zeiten von Krisen einen notwendigen Stabilitätsanker. Die etablierten Parteien müssen deswegen zeigen, dass sie gerade aufgrund ihrer langjährigen politischen Erfahrung in der Lage sind, die Probleme der Mehrheit der Bevölkerung zu erkennen und zu lösen. Eine daran gekoppelte Kommunikation ist unerlässlich und wird in einer zunehmend fragmentierten Gesellschaft noch wichtiger sein als bisher. Dies schließt die Nutzung verschiedener Kommunikationskanäle ein. In einem zunehmend fragmentierten und dynamischen Parteiensystem ist es umso wichtiger, dass die etablierten Parteien

ihre Anschlussfähigkeit nicht verlieren. Diese bezieht sich auf die Gesellschaft selbst, bedeutet aber auch die Koalitionsfähigkeit mit anderen Parteien.

Anschlussfähigkeit als solche bedeutet jedoch nicht, so zu werden wie die neuen Parteien. Die etablierten Parteien sollten die Entwicklungen für sich jedoch als Chance und als Aufruf verstehen, sich zu fragen, wie die Parteiendemokratie auch in Zukunft für Bürgerinnen und Bürger der Erfolgsgarant bleiben kann. Damit verbunden ist auch der Anspruch, Koalitionsfähigkeiten und -möglichkeiten mit Parteien, die bislang außerhalb der gängigen Koalitionsoptionen lagen, immer wieder aufs Neue zu eruieren. Dass sich die Parteiensysteme aufgrund neuer Parteien und Bewegungen verändern werden, ist unvermeidlich. Sollten jedoch die etablierten Parteien eine Rolle als Stabilitätsanker in den von neuen politischen Akteuren in Unruhe versetzten Parteiensystemen in Europa einnehmen und Lösungen für die verschiedensten Probleme anbieten können, hat die Parteiendemokratie – frei nach dem Motto „stabil, weil beweglich“²⁰ – eine Zukunft.

Franziska Fislage ist Referentin Internationaler Parteiendialog der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Dieser Artikel bezieht sich lediglich auf diejenigen Parteien, die bereits bei Wahlen angetreten sind. Aktuelle Neugründungen werden hier nicht berücksichtigt.
- 2 Trubetskoy, Denis 2019: Vorgezogene Wahl wird das Parlament umkrempeln, Mitteldeutscher Rundfunk, 21.06.2019, in: <https://bit.ly/311MphR> [07.09.2020].
- 3 Weininger, Isabel 2019: Auf dem Weg zu einem neuen Parlament, Länderberichte 07/2019, Konrad-Adenauer-Stiftung, 18.07.2019, S. 4, in: <https://bit.ly/348Kvya> [07.09.2020].
- 4 Emanuele, Vincenzo / Chiaramonte, Alessandro / Soare, Sorina 2020: Does the Iron Curtain Still Exist? The Convergence in Electoral Volatility between Eastern and Western Europe, in: *Government and Opposition* 55: 2, S. 308–326.
- 5 Tagesschau 2017: Bundestagswahl 2017, in: <https://bit.ly/2SU1Ows> [07.09.2020].
- 6 Wegner, Jochen / Amend, Christoph 2010: Thomas de Maizières, was ist heute konservativ?, Podcast: Alles gesagt? / Interviewpodcast, Zeit Online, 02.07.2020, in: <https://bit.ly/3lIFvpR> [07.09.2020].
- 7 Grabow, Karsten 2020: Europaweit grün? Trends und Perspektiven der Parteiendemokratie, Konrad-Adenauer-Stiftung, 11.05.2020, in: <https://bit.ly/34ToUJf> [07.09.2020].
- 8 Wiesendahl, Elmar 2001: Keine Lust mehr auf Parteien. Zur Abwendung Jugendlicher von den Parteien, *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* B 10/2001, Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), 26.05.2002, S. 7–19, hier: S. 11 f., in: <https://bpb.de/26416> [27.10.2020].
- 9 Hooghe, Liesbet / Marks, Gary 2018: Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage, in: *Journal of European Public Policy* 25: 1, S. 109–135, hier: S. 127, in: <https://unc.live/3dHkbOx> [19.10.2020].
- 10 Ebd., hier: S. 113.
- 11 Ebd., hier: S. 127.
- 12 Merkel, Wolfgang 2017: Kosmopolitismus versus Kommunitarismus: Ein neuer Konflikt in der Demokratie, in: Harfst, Philipp / Kubbe, Ina / Poguntke, Thomas (Hrsg.): *Parties, Governments and Elites. The Comparative Study of Democracy*, Wiesbaden, S. 9–23.
- 13 Ebd., hier: S. 12 f.
- 14 Ebd., hier: S. 15.
- 15 Hooghe / Marks 2018, N. 9, hier: S. 113.
- 16 Gerbaudo, Paolo 2018: *The Digital Party, Political Organization and Online Democracy*, London.
- 17 NEOS 2019: Sitzung, S. 9 f., in: <https://bit.ly/311P8rB> [10.09.2020].
- 18 Devčić, Jakov / Fislage, Franziska 2019: Die „Gelbwesten“ in Frankreich: Gelbe Karte für Macron? *Analysen und Argumente* 337, 17.01.2019, Konrad-Adenauer-Stiftung, in: <https://bit.ly/3nO8RoD> [07.09.2020].
- 19 Fislage, Franziska / Grabow, Karsten 2020: Innerparteiliche Beteiligung im Zeichen von Digitalisierung und Mitgliederschwund. Im Erscheinen.
- 20 Lange, Nico 2014: Stabil, weil beweglich. Was die Wahlergebnisse 2013 und 2014 für die künftige Entwicklung des Parteiensystems aussagen, *Die Politische Meinung* 529, Konrad-Adenauer-Stiftung, 11–12/2020, S. 97, in: <https://bit.ly/2H43JvP> [14.10.2020].



Parteien – Herausforderungen und Perspektiven

Parteienkrise, Instabilität und „Volkswille“

Trends in der jungen Demokratie Tunesiens

Holger Dix

Wenn Tunesien im Januar 2021 das zehnjährige Jubiläum der Revolution begeht, wird in den Feierlichkeiten die große Enttäuschung über die bisherige Entwicklung mitschwingen. Repräsentative Umfragen zeigen, dass die große Mehrheit der Tunesier mit der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Situation des Landes unzufrieden ist – und sich das Land ihrer Meinung nach in eine falsche Richtung bewegt.

Seit den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen des Jahres 2019 lassen sich politische Trends erkennen, die mitverantwortlich für die stockende Entwicklung des Landes sind, Tunesien mittelfristig prägen werden und den weiteren Aufbau der noch jungen Demokratie sowie deren Widerstandskraft auf die Probe stellen. Dazu zählen eine zunehmende Marginalisierung des Parteiensystems, sich verstärkende Kompetenzkonflikte zwischen den demokratischen Institutionen, politische Instabilität mit kurzlebigen Regierungen sowie eine mangelnde Akzeptanz der repräsentativen Elemente der parlamentarischen Demokratie, verdeutlicht unter anderem durch die Nichtbeachtung von Wahlergebnissen bei der Regierungsbildung. In die Ernüchterung über die Errungenschaften der Revolution mischen sich zunehmende Skepsis hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Demokratie und eine nostalgische Verklärung der vordemokratischen Zeit.

Trend 1: Wachsende Skepsis gegenüber der Demokratie und Nostalgie hinsichtlich des autoritären Vorgängermodells

Die renommierte tunesische Soziologin Riadh Zghal beschrieb im März 2020 die politische Transition Tunesiens im Rahmen eines Planungsworkshops der Konrad-Adenauer-Stiftung mit den Worten: „Die Demokratie ist uns auf den Kopf gefallen.“ Die Tunesische Revolution, die am 17. Dezember 2010 begann und nach nicht einmal einem Monat mit der Flucht des damaligen Präsidenten am 14. Januar 2011 endete, führte das Land eher unvorbereitet in eine Demokratie, deren Aufbau bis heute nicht abgeschlossen ist. Quasi über

Nacht wurden die damalige Einheitspartei RCD (Rassemblement Constitutionnel Démocratique) aufgelöst, andere politische Parteien zugelassen und die Pressefreiheit erklärt, beschrieb der im Jahr 2019 verstorbene Staatspräsident Beji Caid Essebsi rückblickend in seinem im Jahr 2016 erschienenen Buch „Tunesien, eine Demokratie auf islamischem Boden“¹ die damalige Situation. Diese Demokratie musste überdies von Beginn an gegen die weit verbreitete Vermutung ankämpfen, dass sie in einem islamischen Land gar nicht möglich sei.

Von den Tunesiern selbst wird die Bilanz des politischen Wandels zunehmend kritisch gesehen. In einer im Juni 2020 vom Meinungsforschungsinstitut Sigma Conseil im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung durchgeführten Umfrage, die sich mit den Gründen für Populismus beschäftigte, antworteten 77 Prozent der Teilnehmer auf die Frage, wie sich die wirtschaftliche Situation des Landes im Vergleich zu vor zehn Jahren entwickelt habe, diese habe sich verschlechtert. Verantwortlich für diese Entwicklung seien demnach in erster Linie die Politiker (60 Prozent der Befragten), der Staat (47 Prozent) und Geschäftsleute (32 Prozent). In zentralen, für die Meinungsbildung zur Leistungsfähigkeit des politischen Systems wesentlichen Politikfeldern sahen die Befragten große Defizite. So waren 76 Prozent mit der Bildungspolitik nicht zufrieden, 65 Prozent hatten ein Familienmitglied ohne Arbeit. In einer anderen, im Dezember 2019 von Sigma Conseil ebenfalls im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung durchgeführten Umfrage zur wirtschaftlichen Inklusion in Tunesien gaben 60 Prozent der Befragten an, die sozialen Gräben

in Tunesien hätten sich in den vergangenen fünf Jahren vergrößert.

In der Perzeption vieler Tunesier sind die Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage und der politische Systemwechsel vor zehn Jahren miteinander verknüpft – und eine Demokratiedividende ist nicht erkennbar. Das Vertrauen in die politischen Akteure des Landes schwindet. Im August 2020 gaben im Politikbarometer jeweils nur noch 23 Prozent der Befragten an, den politischen Parteien oder dem Parlament zu trauen. Die Regierung, die während der Coronakrise zunächst bei der Bevölkerung punkten konnte, fiel auf 49 Prozent zurück und lag damit weit hinter den gesellschaftlichen Organisationen, denen immerhin 69 Prozent der Tunesier trauten. Einzig der Staatspräsident, der ein scharfer Kritiker der aktuellen politischen Akteure ist und die Wahlen des Jahres 2019 mit dem Anspruch gewonnen hat, ein „Antisystem“ gegen die herrschende Politik zu vertreten, erhielt mit 88 Prozent weiter eine sehr umfassende Unterstützung.

In einer vom Meinungsforschungsinstitut Sigma Conseil im September 2020 im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung durchgeführten Umfrage stimmten 72 Prozent der Befragten der Aussage zu, in der Demokratie würde nichts vorangehen, man solle besser weniger Demokratie und dafür mehr Effektivität haben. Auch die sinkende Beteiligung an den Parlamentswahlen von 51 Prozent der Wahlberechtigten im Jahr 2011 über 41 Prozent im Jahr 2014 bis hin zu nur noch 32 Prozent im Jahr 2019 dokumentiert die zunehmende Skepsis der Tunesier gegenüber der Demokratie.

Mit der PDL steigt in den aktuellen Umfragen zur Wählerpräferenz eine politische Partei zur stärksten Kraft neben der islamistischen Ennahda auf, die wenig Distanz zum früheren Regime hat und auf eine wachsende nostalgische Sicht auf die vordemokratische Zeit bauen kann. Angesichts der politischen Instabilität, der prekären Sicherheitslage mit zahlreichen Terroranschlägen seit der Wende und der wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme des Landes verblassen

die Errungenschaften der Revolution, welche sich nach der Auffassung vieler Tunesier ohnehin in der Schaffung von Meinungsfreiheit erschöpft.

Trend 2: Bedeutungsverlust der politischen Parteien

Tunesien hat seit der Revolution eine dramatische Veränderung des Parteiensystems erlebt. Vor 2011 wurde das politische System vom quasi als Einheitspartei oder Staatspartei agierenden RCD in fast allen gesellschaftlichen und politischen Bereichen dominiert. Den zugelassenen sechs Oppositionsparteien wurde allenfalls eine Nischenfunktion zugestanden.²

Seit der Revolution können politische Parteien auf der Basis eines Parteiengesetzes frei agieren. Inzwischen wurden mehr als 220 Parteien höchst unterschiedlicher Relevanz und Lebensdauer gegründet. Das daraus entstandene Parteiensystem ist zunehmend fragmentiert und die Parteien sind mit Blick auf das Setzen der politischen Agenda, die Rekrutierung von politischem Führungspersonal und die Stabilisierung des politischen Systems wenig systemrelevant.

Die geringe Bindung der Mitglieder an ihre Parteien führt zu ständigen Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse im Parlament.

Ursächlich hierfür sind vor allem die mit wenigen Ausnahmen ungenügende Repräsentativität aufgrund mangelnder programmatischer Aussagen und Wertorientierung, interne Konflikte sowie ein zu geringer Organisationsgrad der Parteien. Typischerweise sind die tunesischen Parteien nach dem Top-down-Modell organisiert, wonach die Entscheidungen auf der höchsten Ebene gefällt und dann nach unten oder gegebenenfalls auch gar nicht kommuniziert werden. In die Führungsfunktion einer Partei gelangt man eher nicht über eine politische Karriere in den regionalen



Organisationsstrukturen, was deren Bedeutung weiter einschränkt. Die Mehrheit der Parteien ist in den Regionen schwach aufgestellt und – mit der Ausnahme von Wahlkämpfen und in Zeiten politischer Spannungen – wenig präsent.³

Die Bindung der Parteimitglieder und Mandats-träger an ihre eigenen Parteien ist zudem eher gering, was zu zahlreichen Abwanderungen von Politikern in eine aussichtsreichere politische Heimat und damit zu ständigen Veränderungen der Mehrheitsverhältnisse im Parlament führt.

Mit dafür verantwortlich sind permanente innerparteiliche Konflikte, bedingt durch erhebliche Defizite in der innerparteilichen Demokratie und mangelnde Führungsfähigkeit der politisch Verantwortlichen. Im Fall der Partei Nidaa Tounes, die innerhalb von fünf Jahren von einer Mehrheitspartei, die den Staatspräsidenten, den Regierungschef und den Parlamentspräsidenten stellte, zu einer mehrfach gespaltenen Partei mit nur noch drei Abgeordneten schrumpfte, zeigen sich die dramatischen Auswirkungen solcher Krisen. Unveröffentlichte, der



Im Einsatz für den Kandidaten der Ennahda: Die islamistische Partei erfuhr seit ihrer Zulassung im Jahr 2011 eine erhebliche Unterstützung in der Bevölkerung und wird häufig als die einzige Volkspartei Tunesiens bezeichnet.

Quelle: © Zoubeir Souissi, Reuters.

immer zu den stärksten Kräften im Parlament. Sie wird häufig als die einzige Volkspartei Tunesiens bezeichnet, die zwar politisch-inhaltlich schwer zu fassen ist, aber im Unterschied zu anderen Parteien über einen höheren Grad an Führungsstärke, Organisation und Disziplin verfügt. Inhaltlich versuchte die Partei in den vergangenen Jahren, sich das Profil einer islamisch-konservativen Partei nach dem Vorbild der deutschen Christdemokratie zu verschaffen. Ihr Verhältnis zu den Muslimbrüdern bleibt allerdings undurchsichtig. Ennahda profitierte bisher von der starken Polarisierung zwischen säkularen und religiös-konservativen Teilen der Gesellschaft. Während das säkulare Lager politisch gespalten ist, konnte Ennahda sich im religiös-konservativen Milieu eine Stammwählerschaft erschließen und sich so als vergleichsweise stabile politische Macht behaupten. Allerdings verlor auch Ennahda zuletzt deutlich an Unterstützung durch die Wähler – und spätestens seit Beginn der Diskussion um ein in der Satzung der Partei ausgeschlossenes drittes Mandat des jetzigen Vorsitzenden Ghannouchi bröckelt auch bei dieser Partei der Zusammenhalt.

Vielen politischen Parteien des Landes mangelt es an Transparenz, sie gelten Tunesiern schon fast als anrüchig. Tatsächlich reichen nur drei der 20 im Parlament vertretenen Parteien regelmäßig den obligatorischen Rechenschaftsbericht beim Rechnungshof ein und die meisten politischen Parteien widersetzen sich der Offenlegung der Finanzierung von Wahlkämpfen.⁴

Nicht überraschend gewannen daher zuletzt Befürworter von direktdemokratischen Ansätzen an Zustimmung und politischem Gewicht. Zur Präsidentschaftswahl 2019 trat mit dem dann gewählten Kais Saied ein parteiloser Kandidat an, der sich als Teil eines „Antisystems“ gegen die bestehenden politischen Akteure profilierte, für Formen der

Konrad-Adenauer-Stiftung vorliegende Umfragen unter aktuellen und früheren Unterstützern der Partei zeigen, dass nicht etwa eine verfehlte Regierungspolitik, sondern parteiinterne Konflikte der wichtigste Grund dafür waren, dass die Befragten sich von der Partei abgewandt haben.

Einen Sonderfall in der tunesischen Parteilandschaft bildet die islamistische Partei Ennahda („Wiedergeburt“). Die Partei erfuhr seit ihrer Zulassung im Jahr 2011 eine erhebliche Unterstützung in der Bevölkerung und zählte

direkten Demokratie warb und mit seinem Wahlslogan „le peuple veut“ (das Volk will) davon ausgeht, dass es einen erkennbaren Volkswillen gäbe, auf den sich die Politik stützen kann und muss. Dies widerspricht ausdrücklich der Notwendigkeit eines durch die Parteien vertretenen Ideenwettbewerbs und damit der Annahme von Parteien als Säulen der repräsentativen Demokratie.

Das schlechte Abschneiden der etablierten Parteien ist eine direkte Folge der Kritik am Parteiensystem.

Bei den Parlamentswahlen 2019 zählten die etablierten politischen Parteien zu den Verlierern und mussten wie im Fall von Nidaa Tounes, der liberalen Partei Afek Tounes oder dem linken Bündnis Front Populaire existenzielle Verluste hinnehmen. Wahlgewinner waren politische Kräfte, die populistisch agieren. In diese Kategorie fällt die Partei Qalb Tounes, die kurz nach Gründung aus dem Stand zweitstärkste Kraft im Parlament wurde und deren Vorsitzender in die zweite Runde der Präsidentschaftswahlen kam. Die Identifikation der Abgeordneten mit dieser noch jungen Partei war allerdings so gering, dass schon kurz nach der Wahl fast ein Drittel ihre Fraktion verließ.

Das schlechte Abschneiden der etablierten Parteien ist eine direkte Folge der Kritik am Parteiensystem, das sich nach dem Empfinden vieler Tunesier zu sehr mit sich selbst beschäftigt. Bereits die in Tunesien übliche Bezeichnung für die Politiker als „classe politique“, also eine eigene gesellschaftliche Gruppierung, deutet an, wie sehr die Politiker und die Parteien von ihrer repräsentativen Funktion abgerückt oder noch nicht dort angekommen sind.

Die Regierungsbildung im Anschluss an die Wahlen bestätigte die schwindende Bedeutung der Parteien nochmals. Keiner der führenden Parteienpolitiker wurde vom Staatspräsidenten mit der Regierungsbildung beauftragt, sondern mit

Habib Jemli ein eher unbekannter und politisch unerfahrener Politiker mit einer nicht ungeteilten Unterstützung durch die Partei Ennahda. Nachdem Jemli für sein Kabinett keine Mehrheit im Parlament fand, beauftragte der Staatspräsident den vormaligen Präsidentschaftskandidaten Elyes Fakhfakh mit der Regierungsbildung, der zwar über umfassende politische Erfahrung verfügte, dessen Partei Ettakatol bei den Wahlen aber ohne Parlamentssitz geblieben war und der als Präsidentschaftskandidat dieser Partei nur 0,34 Prozent der Stimmen erhalten hatte. Fakhfakh erhielt für sein Kabinett die Unterstützung im Parlament, ohne jedoch auf gesicherte Mehrheiten bauen zu können. Seine Regierung hielt dann tatsächlich auch nur knapp fünf Monate, bevor er wegen eines Interessenkonfliktes zurücktreten musste. Mit Hichem Mechichi wurde dann erneut kein Vertreter einer Partei, sondern ein Technokrat mit der Regierungsbildung beauftragt, der bei der Abstimmung im Parlament am 1. September 2020 eine Mehrheit von 134 der erforderlichen 109 Stimmen erhielt und seitdem mit einem mehrheitlich aus Technikern bestehenden Kabinett arbeitet. Dies verdeutlicht den Trend, wonach politische Parteien an Bedeutung verlieren und man in Tunesien in die höchsten politischen Ämter aufsteigen kann, ohne von einer Partei getragen zu werden. Parteien überlassen die politische Gestaltung Tunesiens anderen Akteuren – Experten oder Verbänden wie dem Gewerkschaftsverband UGTT oder dem Arbeitgeberverband UTICA, die ihrerseits nur bedingt repräsentativ sind, aber ihre Interessenvertretung deutlich besser organisieren sowie Massen mobilisieren – und rücken selbst in das zweite Glied der Politik. Die jüngere politische Geschichte des Landes hat allerdings gezeigt, dass derart gebildete Regierungen ohne eine parteipolitische Unterstützung höchst fragil sind.

Trend 3: Zunehmende politische Instabilität

Die politische Instabilität Tunesiens ist eine bereits seit der Wende im Jahr 2011 bestehende Entwicklung, die sich durch die wachsende Skepsis gegenüber den demokratischen Institutionen und durch die mangelnde Leistungserbringung der Politik verstetigt hat und das Land

auch längerfristig prägen wird. Seit 2011 gab es je nach Zählweise bereits sieben oder gar neun Regierungen und zahlreiche Kabinettsumbildungen. Die im Dezember 2011 gebildete Regierung Hamadi Jebali blieb bis März 2013 für 15 Monate im Amt, sein Nachfolger Ali Larayedh erreichte gar nur elf Monate. Die Regierung Mehdi Jomaa hielt zwölf Monate (Januar 2014 bis Januar 2015), die seines Nachfolgers Habib Essid 18 Monate (Februar 2015 bis August 2016). Mit Youssef Chahed kam dann eine Regierung, die zwar mehrfach umgebildet wurde, mit 42 Monate aber vergleichsweise stabil war. Seit den Parlamentswahlen vom September 2019 ist nun wieder eine Phase großer Instabilität eingetreten, nachdem die erst im März 2020 formierte Regierung von Elyes Fakhfakh bereits im Juli 2020 wieder aufgeben musste.

Mit dem Tag der Amtseinführung beginnt für eine tunesische Regierung der Versuch, ihre Entlassung möglichst lange herauszuschieben.

Mit Hichem Mechichi wurde im September 2020 ein politischer Neueinsteiger vom Parlament als Regierungschef bestätigt, der als Verwaltungsexperte gilt, nach den Präsidentschaftswahlen für kurze Zeit Präsidentenberater wurde und dann in der Regierung Fakhfakh für wenige Monate das Amt des Innenministers bekleidete. Er kann auf keine gesicherten Mehrheiten im Parlament bauen und muss nach den ersten Eindrücken seit seiner Nominierung darauf vorbereitet sein, auch nicht immer auf die Unterstützung durch den Staatspräsidenten zählen zu können.

Überspitzt formuliert beginnt aus dieser Erfahrung heraus für eine tunesische Regierung mit dem Tag der Amtseinführung der Überlebenskampf und der Versuch, ihre Entlassung möglichst lange herauszuschieben. Das sich aus der Wahlperiode ergebende Mandat von fünf Jahren

hat de facto keine Relevanz und bildet jedenfalls nicht den für die Formulierung und Implementierung von Politik wesentlichen Zeithorizont. Die sich zuletzt in einem permanenten Krisenmodus befindliche Regierung fährt auf Sicht und muss fast zwangsläufig eine langfristige strategische Planung vernachlässigen. In dieser Situation führt schon geringfügiger Widerstand gegen (auch notwendige) unpopuläre Entscheidungen zum Einlenken und die Anfälligkeit für populistische Lösungskonzepte steigt.

Mit ursächlich für diese Instabilität ist neben einigen Bestimmungen der Verfassung (siehe dazu Trend 4) auch das Wahlsystem, welches tendenziell zu einem zerklüfteten Parlament und unklaren Mehrheiten führt. Bei der Entscheidung für das tunesische Wahlrecht stand das Ziel der Repräsentation aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen im Parlament vor dem Ziel der Konzentration der politischen Kräfte und der Bildung stabiler parlamentarischer Mehrheiten. So wurden ein Verhältniswahlrecht ohne Sperrhürde und eine Sitzverteilung nach Quotenverfahren mit Restausgleich nach größten Bruchteilen gewählt, welches kleinere Parteien bevorzugt. Bei der Parlamentswahl vom Oktober 2019 schafften bei einer Gesamtzahl von 217 zu vergebenden Sitzen 20 Parteien den Einzug ins Parlament, sieben davon mit nur einem Abgeordneten.

Gemäß der Verfassung beauftragt der tunesische Staatspräsident die Liste mit den meisten Sitzen im Parlament mit der Bildung einer Regierung. Erhält diese keine Mehrheit, kann der Präsident einen anderen Kandidaten mit der Regierungsbildung beauftragen. Wird auch diese Regierung im Parlament nicht bestätigt, kann das Parlament durch den Präsidenten aufgelöst und eine Neuwahl ausgerufen werden. Nach der Parlamentswahl 2019 konnte der zunächst mit der Regierungsbildung beauftragte Kandidat der Partei Ennahda keine Mehrheit im Parlament erzielen, der Präsident beauftragte anschließend einen von ihm bestimmten Kandidaten mit der Regierungsbildung. Die Partei dieses designierten Regierungschefs war bei den Wahlen ohne Mandat geblieben. Damit wurde der Wählerwille de facto ignoriert, die

schließlich erfolgte Zustimmung der Abgeordneten zu Fakhfakh beruhte weniger auf einem Einverständnis zur Person und dessen Programm als vielmehr auf dem Bemühen, Neuwahlen zu vermeiden. Die schon hier erkennbare Tendenz, wonach Wahlergebnisse für die Regierungsbildung eine untergeordnete Rolle spielen, bestätigte sich nach dem Rücktritt der Regierung Fakhfakh im Juli 2020 und der Beauftragung des parteilosen Hichem Mechichi mit der Regierungsbildung, dessen dann Anfang September 2020 im Parlament bestätigtes Kabinett fast vollständig ohne Minister auskommt, die an den vergangenen Parlamentswahlen teilgenommen haben.

Laut einer Umfrage fühlen sich 78 Prozent der Befragten vom Parlament nicht umfassend repräsentiert.

Die so entstandene Situation erinnert stark an das Vielparteiensystem der Weimarer Republik mit dessen Schwierigkeit, stabile Regierungsmehrheiten zu schaffen, sowie mit der Zunahme extremistischer Kräfte im Parlament. In der bereits erwähnten Umfrage von Sigma Conseil vom Juni 2020 antworteten auf die Frage, inwieweit sie die Aussage teilen, dass das tunesische Parlament sie umfassend repräsentiere und die eigenen politischen Vorstellungen teile, 78 Prozent der Befragten, dass sie diese Aussage nicht teilen würden. Bezüglich der Regierung gaben 70 Prozent der Befragten an, dass diese sie nicht repräsentiere.

Trend 4: Kompetenzkonflikte blockieren erfolgreiches Regieren

Die tunesische Verfassung aus dem Jahr 2014 ist das Ergebnis eines Verhandlungsprozesses, bei dem zwei Bedrohungsszenarien abgewehrt werden sollten. Erstens sollte nach der Erfahrung mit dem Ben-Ali-Regime ein übermächtiger Staatspräsident verhindert werden. Deshalb wurden dem Parlament umfassende Kompetenzen gegeben und die exekutive Macht auf einen Staatspräsidenten und

einen Regierungspräsidenten aufgeteilt. Zweitens sollte die Macht der Islamisten beschränkt werden. Diese befürworten als stärkste politische Kraft ein parlamentarisches System mit einem nicht an der Regierungsarbeit beteiligten Staatspräsidenten. Um die absehbare Machtfülle der Islamisten zu begrenzen, wurde daher eine Direktwahl des ebenfalls mit exekutiven Funktionen ausgestatteten Staatspräsidenten vorgesehen. Gemäß Artikel 71 der Verfassung besteht die Exekutive somit aus dem Staatspräsidenten und der vom Regierungspräsidenten geführten Regierung. Der Staatspräsident repräsentiert das Land und bestimmt die Richtlinien in der Außen-, Verteidigungs- und Sicherheitspolitik, während der Regierungspräsident alle weiteren Politikfelder verantwortet. Die Direktwahl des Staatspräsidenten verleiht diesem eine im Vergleich zum vom Parlament gewählten Regierungspräsidenten starke demokratische Legitimation. Der Regierungspräsident verantwortet zwar den Großteil der Regierungsgeschäfte, wird in der Bevölkerung aber – auch aufgrund der schnellen Abfolge von Regierungen seit der Revolution – als auswechselbar und damit deutlich weniger mächtig erachtet. Diese Teilung der exekutiven Gewalt auf zwei „Präsidenten“ ist nach den Erfahrungen der vergangenen Jahre nur praktikabel, wenn die jeweiligen Amtsinhaber politisch an einem Strang ziehen oder der Regierungschef über eine stabile Mehrheit im Parlament verfügt. Beides war in der Zeit nach der Verabschiedung der Verfassung eher selten der Fall.

Überdies hat sich nach den Parlamentswahlen des Jahres 2019 mit der Wahl des Vorsitzenden der Partei Ennahda, Rached Ghannouchi, zum Parlamentspräsidenten eine de facto Erweiterung der Zahl der „Präsidenten“ ergeben, die einen umfassenden politischen Gestaltungsanspruch erheben. Ghannouchi nimmt ausdrücklich in seiner Funktion des Parlamentspräsidenten – nicht des Parteivorsitzenden – Stellung zu aktuellen politischen Themen. So hat er eine eigene Diplomatie gegenüber der Türkei begonnen, was wegen der dahinter vermuteten Zusammenarbeit der Muslimbrüder zu einem Aufschrei der Empörung der antiislamistischen Kräfte des Landes führte. Im Libyen-Konflikt hat er Position für ein Lager bezogen und damit das von der tunesischen



Diplomatie hier traditionell verfolgte Prinzip der Neutralität verlassen. Anlässlich des Friedensabkommens zwischen Israel und den Vereinigten Arabischen Emiraten hat Ghannouchi dieses sogar mit einer offiziellen Stellungnahme des Parlamentspräsidiums kritisiert und damit erneut seine Kompetenzen überschritten.

Nach einem afrikanischen Sprichwort leidet das Gras, wo Elefanten kämpfen. In der Perzeption vieler Tunesier gibt es mit dem Staatspräsidenten, dem Regierungspräsidenten und dem Parlamentspräsidenten inzwischen drei Präsidenten, die um die Macht ringen und einen Konflikt zwischen den demokratischen Institutionen provozieren.⁵ Dieser Konflikt, der sich

außerhalb der Funktionsweisen der demokratischen Gewaltenkontrolle abspielt, schwächt die Handlungsfähigkeit des Staates, verunsichert die Bevölkerung hinsichtlich der politischen Führung Tunesiens und verringert die außenpolitische Berechenbarkeit eines in hohem Maße von verlässlichen internationalen Beziehungen abhängigen Landes.

Instrumente zur Festigung der repräsentativen Demokratie

Die politische Krise Tunesiens gibt Hinweise auf Stellschrauben, mit denen die Widerstandsfähigkeit der Demokratie erhöht und überzogenen Reaktionen wie der Forderung nach einer



Für stabilere Mehrheiten: Durch eine Wahlrechtsreform könnte der Zersplitterung des Parlaments begegnet werden – eine Sperrhürde etwa wäre dazu geeignet, die Zahl der vertretenen politischen Kräfte zu verringern.

Quelle: © Zoubeir Souissi, Reuters.

direkten Demokratie oder der zeitweiligen Aussetzung demokratischer Prinzipien („Regieren per Dekret“) begegnet werden können. Zu sehr weitreichenden Forderungen zählt auch eine Verfassungsänderung, für die es viele Gründe gäbe, die aber zeitaufwendig ist und damit keine Lösung für die akute politische Krise schaffen würde. Weniger aufwendig und mittelfristig umsetzbar wären beispielsweise folgende Maßnahmen:

Politische Bildung stärken

Das geringe Vertrauen in die Demokratie, ihre Prinzipien und Verfahren (Trend 1) ergibt sich zu einem großen Teil aus fehlendem Wissen und fehlenden Informationen. Daher muss die Demokratieverziehung stärker in den unterschiedlichen Ebenen der Bildung verankert werden. Gezielte Maßnahmen der politischen Bildung müssen sich überdies an die jetzigen politischen Akteure, insbesondere an die im Zuge der Dezentralisierung des Landes im Jahr 2018 gewählten Gemeinderäte und die lokalen Verwaltungsbeamten, richten, um ihnen die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern und so das Vertrauen der Bevölkerung in die Demokratie in ihrer unmittelbaren Lebensumwelt zu stärken.

Die Trennung zwischen „politischer Klasse“ und Gesellschaft muss durchbrochen werden.

Stärkung der repräsentativen Funktion des Parteiensystems und Sanktionierung politischer Parteien

Das Parteiensystem darf kein rechtsfreier Raum sein, weshalb gesetzlich vorgesehene Sanktionen für Parteien, die zum Beispiel ihren Rechenschaftspflichten nicht nachkommen oder Regeln der innerparteilichen Demokratie verletzen, umgesetzt werden müssen. Allein diese Maßnahmen würden bereits zu einer Konzentration des Parteiensystems führen. Die erkennbare Trennung zwischen einer durch die Parteien vertretenen „politischen Klasse“ und der Gesellschaft

muss durchbrochen werden. Dazu müssen mehr Menschen für ein parteipolitisches Engagement geworben werden, die nicht existenziell von der Politik abhängen oder keine berufliche politische Karriere anstreben. Beispielsweise könnte über ein niederschwelliges Angebot wie der Mitarbeit in Parteijugendorganisationen, die stark dezentralisiert sein sollten, das Engagement junger Menschen in der Politik gestärkt werden. Damit könnte gleichzeitig eine für die bessere Selbstkontrolle der Partei notwendige kritische Masse von Parteimitgliedern aufgebaut werden. Der Bedeutungsverlust der politischen Parteien (Trend 2) könnte durch solche Maßnahmen gestoppt und die repräsentative Demokratie gestärkt werden.

Wahlrechtsreform wagen

Durch eine kleine Wahlrechtsreform könnte der Zersplitterung des Parlaments begegnet werden. Das Verhältniswahlrecht sollte beibehalten, aber um eine Sperrhürde von drei bis fünf Prozent ergänzt werden. Aufwendige, schwer vermittelbare Wahlsysteme sollten vermieden werden. Das gilt auch für die Einführung eines Mehrheitswahlrechts, das den Reifegrad der tunesischen Demokratie überfordern könnte, weil dabei große Anteile der Wählerstimmen von der Mandatsverteilung ausgeschlossen werden und die heterogene tunesische Gesellschaft nur schlecht im Parlament abgebildet werden kann. Eine Sperrhürde wäre dazu geeignet, die Zahl der im Parlament vertretenen politischen Kräfte zu verringern und stabilere Mehrheiten zu fördern (Trend 3). Gleichzeitig würde sie Kleinstparteien, die dann ohne Chance auf ein Mandat wären, zur Fusion mit anderen Parteien ermutigen, wodurch deren organisatorische Stärke und politische Relevanz (Trend 2) zunehmen würde.

Einrichtung des Verfassungsgerichts

Die seit dem Jahr 2015 verschleppte Einrichtung des Verfassungsgerichts muss nun dringend umgesetzt werden. Das Gericht soll aus zwölf Richtern bestehen, von denen jeweils vier vom Parlament, vom Obersten Richterrat und vom

Staatspräsidenten bestimmt werden. Bislang scheiterte die Besetzung des Gerichts, weil das Parlament die von ihm per Zweidrittelmehrheit zu wählenden vier Kandidaten noch nicht bestimmt hat. Offenbar gibt es bei einigen politischen Akteuren große Angst vor der Schaffung einer zu unabhängigen Instanz oder auch die Befürchtung, angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Parlament würden religiös-konservative Richter mit einer entsprechenden Rechtsauslegung ins Amt kommen. Diese Befürchtungen sind zumindest teilweise Ausdruck der bislang fehlenden Erfahrungen mit einem Verfassungsgericht. Der Prozess könnte in Gang gesetzt werden, indem zunächst Richterrat und Staatspräsident ihre insgesamt acht Richter auswählen, was den Druck auf das Parlament erhöhen würde. Mit der Besetzung des Verfassungsgerichts könnte der im Trend 4 beschriebene Kompetenzkonflikt verringert und damit ein konstruktiveres Regierungshandeln ermöglicht werden.

Reglementierung des Fraktionswechsels

Der politische Nomadismus im Parlament schwächt dieses in seiner repräsentativen Funktion, weil die Abgeordneten sich dadurch tendenziell vom Wählerwillen entfernen. Häufige Fraktionswechsel führen zu permanenten Verschiebungen der Kräfteverhältnisse, was eine glaubwürdige Kontrolle der Exekutive erschwert und die Instabilität fördert. Überdies ist es für den Wähler am Ende einer Wahlperiode fast unmöglich, den Abgeordneten die politische Verantwortung für Entscheidungen des Parlaments zuzuordnen und ihre Wahl danach auszurichten. Hier könnte eine Selbstverpflichtung der Abgeordneten, die sie stärker an ihre Fraktion bindet, oder eine Reglementierung von Fraktionswechseln hilfreich sein. So könnten wie im Fall Südafrikas bestimmte Zeitfenster für Fraktionswechsel festgelegt werden. Eine Sanktionierung des politischen Nomadismus durch den Wähler könnte durch eine noch umfassendere Beobachtung und Dokumentation dieses Phänomens durch staatliche oder nichtstaatliche Institutionen erleichtert werden. Reglementierung und Monitoring würden Hürden für den Fraktionswechsel bilden und könnten damit die sich aus

den unsicheren Mehrheiten im Parlament ergebende politische Instabilität (Trend 3) reduzieren.

Die Demokratie war bereits unter Druck geraten, bevor sie eine ausreichende Widerstandskraft aufbauen konnte.

Fazit: Ein schwieriges erstes Jahrzehnt in der Demokratie

Tunesien blickt auf ein bewegtes erstes Jahrzehnt der politischen Transition zurück. Die Demokratie war bereits unter Druck geraten, bevor sie eine ausreichende Widerstandskraft gegen externe und interne Krisen aufbauen konnte. Terroranschläge mit katastrophalen Auswirkungen auf den Tourismus als wichtigen Wirtschaftsfaktor, der schon fast ein Jahrzehnt währende Krieg im Nachbarland Libyen, der zunehmende Einfluss autoritärer Staaten in der Region und zuletzt die Pandemie bildeten schwierige Rahmenbedingungen für die Demokratieentwicklung. Tunesiens jüngere politische Entwicklung kann man daher – je nachdem, welche Geschichte man erzählen will – als eine noch nicht abgeschlossene Erfolgsgeschichte oder einen noch nicht abgeschlossenen Beweis für das Scheitern der Demokratie präsentieren. Politische Instabilität, ein unsicherer Umgang mit Freiheiten, mangelndes Verantwortungsbewusstsein in Politik und Gesellschaft und eine unzureichende Fähigkeit der Politik, nachhaltige Lösungen für die zahlreichen Entwicklungsengpässe des Landes zu fördern und umzusetzen, trüben die bisherige Bilanz. Die erfolgreich durchgeführten und demokratischen Ansprüchen genügenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, die Verabschiedung einer demokratischen Verfassung im Jahr 2014, eine aktive, die Demokratie schützende Zivilgesellschaft und eine freie Presse sind zweifellos Elemente einer Erfolgsgeschichte. Insgesamt betrachtet bleibt Tunesien mit seiner kulturellen, religiösen und demokratischen Entwicklung eine wichtige Referenz in der Region. Eine erfolgreiche Weiterführung der

demokratischen Transition wäre auch ein wichtiges Signal an Länder, die diese Entwicklung noch nicht begonnen oder abgeschlossen haben und würde die dortigen Verfechter der Demokratie beflügeln. Ein Scheitern würde antidemokratische Kräfte stärken und die Skeptiker einer Umsetzbarkeit der Demokratie in der gesamten arabischen Welt bestätigen.

Dr. Holger Dix ist Leiter des Auslandsbüros Tunesien / Algerien der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Tunis, Tunesien.

- 1 Essebsi, Beji Caid 2016: Tunisie: la démocratie en terre d'Islam, Paris, S. 36.
- 2 Biegel, Rainer 1996: Tunesien, in: Politische Parteien und gesellschaftlicher Wandel. Berichte zur KAS-Themenkonferenz Afrika / Naher Osten, S. 397–406.
- 3 M'rad, Hatem 2017: Introduction, in: Konrad-Adenauer-Stiftung / Association Tunisienne d'Etudes Politique (Hrsg.), La Politique dans les régions: Quels défis pour les partis politiques?, Tunis, S. 7–9, hier: S. 7.
- 4 Jeune Afrique 2020: Tunisie: le cri d'alarme de Chawki Tabib sur la libanisation de la vie politique [Tunesien: Chawki Tabibs Warnruf zur Libanisierung des politischen Lebens in Tunesien], 06.07.2020, in: <https://bit.ly/34LWDUJ> [12.10.2020].
- 5 Lipowsky, Janosch 2020: Drei Präsidenten in der Krise, KAS-Länderberichte, Konrad-Adenauer-Stiftung, 22.05.2020, in: <https://bit.ly/3khkxOq> [12.10.2020].



Parteien – Herausforderungen und Perspektiven

Wertepartner im Stresstest

Sieben Schlaglichter auf den Stand der
lateinamerikanischen Parteiendemokratien

Sebastian Grundberger

Was seine Parteiensysteme betrifft, steht Lateinamerika Europa deutlich näher als weiten Teilen des sogenannten Globalen Südens. Um im Sturm von sozialen Protesten, populistischen Heilsversprechen oder chinesischen Avancen zu bestehen, brauchen Lateinamerikas Parteien strategische Unterstützung aus Europa. In einer Zeit des globalen Wandels sind sie als Wertepartner unverzichtbar.

Corona traf Lateinamerika mitten im Demokratie-Stresstest. Die Pandemie gesellte sich in verschiedenen Ländern des Kontinents zu akuten sozialen Konflikten, Misstrauen in die Institutionen, einem erodierenden politischen und gesellschaftlichen Konsens sowie populistischen Heilsversprechen. Die ohnehin geschwächten politischen Parteien waren in der Coronakrise kaum in der Lage, als Träger schlüssiger Politikkonzepte die Deutungshoheit an sich zu reißen. Dies liegt nicht nur an der Prominenz der Exekutive in der Krisensituation und der auf dem Kontinent derzeit eher selten anzutreffenden engen institutionellen Verknüpfung zwischen Regierung und einer starken politischen Partei. Die Pandemie macht es auch grundsätzlich schwer, nach dem gewohnten Rechts-links-Schema Antworten zu geben. Auch wenn die strukturellen Herausforderungen der Parteien in Lateinamerika in der Krise eher weniger internationale Aufmerksamkeit finden, bleiben sie nicht nur aktuell, sondern sind auch von entscheidender Bedeutung für die Zukunft der Demokratie in der Region. Gerade wenn Europa in den Staaten Lateinamerikas strategische Wertepartner sieht, sollten die Entwicklungen der lateinamerikanischen Parteiendemokratien aufmerksam verfolgt werden. Auf einige von ihnen soll in diesem Artikel in Form von sieben Schlaglichtern eingegangen werden.

1. Lateinamerikas Demokratien sind (immer noch) Parteiendemokratien

Im Unterschied zu den zeitlich deutlich später stattfindenden Dekolonialisierungsprozessen in Afrika oder Asien bildeten sich praktisch in allen lateinamerikanischen Staaten bereits kurz nach der Unabhängigkeit politische „Parteien“. Die

Formationen, welche sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts unter dieser Bezeichnung zusammentaten, waren der spanischstämmigen Elite vorbehalten, hatten aber trotz ihres elitären Charakters durchaus erste ideologische Gegensätze – konservativ-klerikal auf der einen sowie liberal-handelsorientiert auf der anderen Seite. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts kamen dann dezidiert linke, sozialistische oder gar kommunistische Parteien hinzu. Mit dem Aufkommen der Massenmedien kam es zu einer stärkeren Verankerung der Parteien in den Mittel- und Unterschichten. Im Zuge des Kalten Krieges wurden Lateinamerikas Parteien oftmals in dessen Funktionslogik hineingezogen, sei es durch starke Verbindung mit der einen oder der anderen ideologischen Seite oder aber durch die Propagierung des „dritten Weges“ und einer Sympathie für die Blockfreienbewegung. Wenn es auch im Laufe der Jahre immer wieder Parteienneugründungen anhand aktueller Fragestellungen gab und sich einige von ihnen etablieren konnten, so blieben Lateinamerikas Parteiensysteme doch bis ins beginnende 21. Jahrhundert bemerkenswert stabil.¹ Dies gilt, obwohl es in der Geschichte des Kontinents praktisch in allen Ländern immer wieder zu Militärputschen und Diktaturen kam, nach denen es dann aber häufig wieder die alten Parteien waren, die bei der Demokratisierung eine wichtige Rolle spielten. Beispiele hierfür sind Argentinien, Chile oder Uruguay.

Auch wenn die These von den stabilen Parteiensystemen Lateinamerikas heute immer stärker in Frage zu stellen ist, hat sich an zweierlei nichts geändert: Die lateinamerikanischen Staaten sind seit rund 200 Jahren an die Existenz irgendwie gearteter politischer „Parteien“

gewöhnt und die existierenden politischen Gruppierungen lassen sich in den meisten Ländern zumindest teilweise und grob auf einer ideologischen Skala zwischen links und rechts, zwischen autoritär und freiheitlich-pluralistisch, zwischen nationalistisch und weltoffen einordnen. Die ideologischen Denkschulen Lateinamerikas sowie die mit ihnen verbundenen Parteien entsprechen insgesamt viel stärker europäischen Kategorien, als dies in Afrika oder Asien der Fall ist. Zudem bestehen auf dem Kontinent einige wichtige Programmparteien seit vielen Jahrzehnten fort, die bei der Regierungsbildung weiterhin ein wichtiges Wort mitzureden haben. Deutlichstes Beispiel ist die im Jahr 1836 (!) gegründete bürgerliche Partido Nacional, welche in Uruguay seit dem 1. März 2020 die Regierung anführt. Der Ursprung der weiterhin politisch relevanten Partido Conservador und Partido Liberal aus Kolumbien geht auf die Jahre 1848/1849 zurück, die mexikanische Partido Acción Nacional (PAN) formierte sich 1939. All dies gibt Lateinamerika ein herausgehobenes Potenzial für die Parteienzusammenarbeit.

2. Die gesellschaftliche Polarisierung verstärkt den Ansehensverlust von politischen Parteien und Institutionen

Umfragen deuten darauf hin, dass es den demokratischen Institutionen trotz drei bis vier Dekaden ziviler Regierungen in den meisten lateinamerikanischen Staaten nicht nachdrücklich gelungen ist, das Vertrauen der Bürger als Garanten guter Regierungsführung und institutioneller Stabilität zu gewinnen. Im Jahr 2018 gaben laut der Umfrage Latinobarómetro² nur 24 Prozent der befragten Lateinamerikaner an, mit der Demokratie in ihren Ländern zufrieden zu sein – der niedrigste Wert seit Beginn der Erhebung im Jahr 1995. Demgegenüber waren 71 Prozent „nicht zufrieden“. Brasilien lag mit nur neun Prozent Demokratiezufriedenheit am Ende der Skala – direkt gefolgt von Peru und El Salvador (je elf Prozent), Venezuela (zwölf Prozent) und Mexiko (16 Prozent). Insgesamt gaben nur noch 48 Prozent der Befragten grundsätzlich an, die Demokratie zu unterstützen, während eine Rekordzahl von 28 Prozent ihr gegenüber

„indifferent“ ist. Diese schwachen Werte wirken sich direkt auf verschiedenste demokratische Institutionen wie Wahlbehörden (28 Prozent Vertrauen), Justiz (24 Prozent), Regierung allgemein (22 Prozent) oder Parlamente (21 Prozent) aus. Ganz besonders betroffen sind jedoch politische Parteien, denen nur 13 Prozent der Befragten Vertrauen schenken. Im Jahr 2013 hatte dieser Wert noch bei 24 Prozent gelegen. Der Ansehensverlust der politischen Parteien kann somit zwar nicht unabhängig von der fallenden Unterstützung für demokratische Institutionen und Demokratie insgesamt betrachtet werden. Trotzdem ist auffällig, dass politische Parteien besonders unter diesem Imageschaden leiden.

Lateinamerika nimmt in den letzten Jahren verstärkt am Trend der Erosion eines politischen Grundkonsenses teil.

Auf der Suche nach Erklärungsmustern ist der Blick auf globale Entwicklungen hilfreich. So nimmt Lateinamerika in den letzten Jahren verstärkt am Trend zur Erosion eines politischen Grundkonsenses und zur Polarisierung der politischen Landschaft in zwei sich unversöhnlich gegenüberstehende Lager teil. Das, was in Argentinien als „la grieta“ (der Graben) bekannt ist, existiert in immer mehr Ländern der Region, wenn auch in unterschiedlich ausgeprägter Vehemenz. Staaten wie Brasilien, Chile oder Peru haben sich in den vergangenen Jahren in eine ähnliche Richtung bewegt – ganz zu schweigen von den ehemals oder immer noch „bolivarisch“-autokratisch regierten Ländern Bolivien, Ecuador, Nicaragua oder Venezuela. Dort, wo der politische Gegner im Sinne einer mittels *identity politics* geführten Auseinandersetzung zum unversöhnlichen politischen Feind statt zum politischen Wettstreiter wird, wird die Luft für institutionalisierte Parteien mit ihren internen Diskussionen und Gremien als Artikulatoren gesellschaftlicher Forderungen dünn. Auch die Bereitschaft zum Verteidigen der

demokratischen Institutionen gegen jedwede Bedrohung von links und rechts nimmt oftmals in dem Maße ab, in dem die gesellschaftliche Polarisierung zunimmt.

Wenn die parlamentarische Demokratie letztlich durch ein plebiszitäres System ersetzt wird, verlieren Parteien ihre Daseinsberechtigung.

3. Interessengruppen – nicht Parteien – sind Träger der neuen sozialen Proteste

Ob in Chile, Kolumbien oder Ecuador – schwere soziale und teils gewalttätige Unruhen erschütterten Teile Lateinamerikas unmittelbar vor Ausbruch der Coronakrise. Insbesondere die politische Krise in Chile warf bei Beobachtern die Frage auf, wie sich das „wohlhabendste Land Lateinamerikas [...] plötzlich in so etwas wie ein Schlachtfeld verwandeln“³ konnte. Im chilenischen Kontext konstatiert der Soziologe und Buchautor Carlos Peña als eine von mehreren Ursachen der Krise, dass „der Staat kaum reformiert wurde und von einer immer schneller voranschreitenden Gesellschaft zunehmend als obsolet wahrgenommen wird“. Somit sei eine Situation entstanden, in der „die Gesellschaft eine Komplexität erlangt hat, die der Staat, dessen Design aus dem 19. Jahrhundert stammt, nicht aufnehmen kann“.⁴ Diese Diagnose kann durchaus auf die politischen Parteien als Teil dieses institutionellen Designs übertragen werden. In keinem der erwähnten Kontexte waren politische Parteien als politische Artikulatoren sozialer Forderungen maßgeblich beteiligt. Im Gegenteil – die häufig von Korruptionsskandalen und Streitigkeiten intern geschwächten Parteien wurden von den Demonstrierenden oft als Teil eines zu bekämpfenden ungerechten Systems wahrgenommen. Parteien vermochten es in diesen Fällen nicht, als in der Gesellschaft verankerte „Frühwarnsysteme“ die sozialen Forderungen aufzunehmen, in institutionelle Bahnen zu leiten und somit einer gewalttätigen Explosion vorzubeugen.

Hauptmobilisatoren der Proteste waren oft schwer zu fassende Interessenbewegungen ohne klare Führungsfiguren, die insbesondere über die sozialen Medien agierten. Solche Gruppen fungierten unter Schlagworten wie „No más AFP“ (Keine AFP mehr) in Chile oder einige Jahre zuvor „Vem pra Rua“ (Gehen wir auf die Straße) im Rahmen der Proteste gegen die Regierung von Dilma Rousseff in Brasilien im Jahr 2016. Dazu kommen Studentenbewegungen und verschiedene Kollektive, bei denen es mitunter schwer ist, eine einzige treibende Kraft herauszufiltern. Während diese Bewegungen Parteien somit in ihrer Mobilisierungsfunktion ersetzen, waren sie weitgehend unfähig, politische Lösungsansätze oder neue demokratisch legitimierte Formen politischer Führung mit sich zu bringen. Im Gegenteil treiben sie die vorhandenen Parteien und Parlamentsfraktionen mit stark emotional aufgeladenen und über die virtuellen Resonanzräume um ein Vielfaches amplifizierten Forderungen vor sich her. Inhaltliche Diskussionen, etwa um die technischen Details der Ausgestaltung eines Renten- oder Wahlsystems, moralisieren sich so in einer Art und Weise, die dem unbedingt notwendigen rationalen Dialog zu diesen Fragen sehr abträglich ist. Zudem werden durch diese öffentliche Moralisierung einige in repräsentativen Demokratien den Parlamenten vorbehaltene Elemente demokratischer Entscheidungsfindung zunehmend auf die Straße beziehungsweise ins Netz verlegt. Wenn dieser Prozess soweit fortschreitet, dass die parlamentarische Demokratie letztlich durch ein plebiszitäres System ersetzt wird, verlieren Parteien nichts weniger als ihre Daseinsberechtigung und fallen somit als Puffer gegen autoritäre Machtambitionen aus.

4. Der Caudillo ist nicht totzukriegen – analog und digital

Bei aller Problematik sind die aktuellen sozialen Proteste Ausdruck der Forderung einer gewachsenen und immer besser ausgebildeten Mittelschicht nach neuen Formen der gesellschaftlichen und politischen Teilhabe – gewissermaßen also nach mehr Demokratie. Umso anachronistischer mutet es an, dass



ausgerechnet eine traditionelle Spezies der „politischen Fauna Lateinamerikas“⁵ von der allgemeinen Unzufriedenheit mit „der Politik“ und „der politischen Klasse“ profitiert – der „Caudillo“. Diese ursprünglich aus dem Militärjargon kommende Bezeichnung für einen Heeresführer wird in Lateinamerika immer dann bemüht,

wenn ein charismatisch-populistischer Anführer sich als Volkstribun inszeniert und die Macht mit bisweilen fragwürdigen Mitteln auf sich zieht oder nutzt. Auch Lateinamerikas zeitgenössische Populisten sehen sich gestern wie heute in einer Art „binärem Kampf zwischen ‚dem Volk‘ auf der einen und einer irgendwie gearteten



Große Unzufriedenheit: Politische Parteien werden bei Demonstrationen oft als Teil eines zu bekämpfenden ungerechten Systems wahrgenommen. Quelle: © Pablo Sanhueza, Reuters.

korrupten und exklusiven Elite auf der anderen Seite“⁶ und profitieren somit von einer Moralisierung der Politik.

Es ist bezeichnend, dass drei der fünf oben erwähnten Länder mit der laut Latinobarómetro geringsten Demokratiezufriedenheit Lateinamerikas im Jahr 2018 (Brasilien, Mexiko und El Salvador) ihre Geschicke seit Erscheinen der Umfrage in die Hand einer populistischen Caudillo-Figur gelegt haben. Die neuen Caudillos wissen mittlerweile die digitalen Medien zielgerichtet für ihre Zwecke zu instrumentalisieren und Politikstile als „modern“ zu markieren, die aus der politischen Mottenkiste des Kontinents zu stammen scheinen.

Ein besonders exemplarischer Fall ist der des Präsidenten El Salvadors, Nayib Bukele, welcher sich zu einer Art Cyber-Caudillo entwickelt hat. Im Jahr 2019 ins Amt gewählt mit dem Versprechen „dieselben wie immer“, also die Traditionsparteien seines Landes, abzulösen, feierte sich Bukele auf Twitter zunächst als „coolest Präsident der Welt“, um dann schnell auf das klassischste aller Legitimationsmuster der lateinamerikanischen Caudillos zurückzugreifen, das Stützen auf die Waffengewalt. Seinen emblematischen Höhepunkt fand diese Strategie in der Besetzung des Parlamentsgebäudes durch die Streitkräfte am 9. Februar 2020.⁷ Es mutet vor diesem Hintergrund fast schon zynisch an, wenn Bukele die von ihm im besten Caudillo-Stil nach seinem Ebenbild und Gutdünken gegründete Partei ausgerechnet „Nuevas Ideas“ (Neue Ideen) nennt.

Die Coronapandemie hat das defizitäre Krisenmanagement einiger populistischer Führungsfiguren deutlich gemacht.

Wenn die Coronapandemie auch das defizitäre Krisenmanagement einiger populistischer Führungsfiguren deutlich gemacht hat,⁸ so erscheint es doch bestenfalls als Wunschdenken, dass



die Krise die Caudillos dauerhaft in die Schranken weisen und die Bevölkerung zur Wahl moderater Programmparteien anleiten wird. Im Gegensatz könnte eine Verarmung weiter Bevölkerungsschichten im Zuge der Pandemie und ein Gefühl des Alleingelassensein von den ohnehin sehr schwachen Staatsgebilden dem Ruf nach populistischen Politikkonzepten und vermeintlich einfachen Lösungen erst recht Echo verleihen.



Während der Coronapandemie litten Bevölkerungen in Lateinamerika unter einem Gefühl des Alleingelassenseins von den ohnehin sehr schwachen Staatsgebilden. [Quelle: © Sergio Moraes, Reuters.](#)

5. Kurze Lebensdauer, kaum Zusammenhalt – Die „Peruanisierung“ der lateinamerikanischen Parteien

Während manche Caudillos sich zu einer Gefahr für die demokratische Verfasstheit der lateinamerikanischen Staaten entwickeln, kommt es unter der internationalen Wahrnehmungsgrenze oft zu kleinen, ihre politischen Parteien bestimmenden Micro-Caudillos. Insbesondere

in Ländern, in denen Parteiensysteme nur noch in Ansätzen vorhanden sind, tendieren aussichtsreiche Präsidentschaftsbewerber dazu, selbst „Parteien“ zu gründen, deren Lebensdauer oft auf den Zyklus der eigenen politischen Aktivität in der ersten Reihe beschränkt ist. In Peru etwa benannte der ehemalige Präsident Pedro Pablo Kuczynski eine Partei gar nach seinen Initialen, „PPK“ (Peruanos Por el Kambio). Mit dem vorzeitigen Ende der Präsidentschaft Kuczynskis

2018 zerfiel auch seine „Partei“, während sich ihre Mitglieder zerstreuten und sich neuen Gruppierungen anschlossen. Dieses für Peru mittlerweile typische Phänomen hat Politologen immer wieder dazu veranlasst, den Andenstaat als „Demokratie ohne Parteien“⁹ zu bezeichnen. Die peruanischen Wissenschaftler Fernando Tuesta, Paula Muñoz, Milagros Campos, Jessica Bensa und Martín Tanaka erklären die grundsätzlichen Charakteristika dieses Modells:¹⁰ In immer kürzer werdenden politischen Zyklen bilden sich programmatisch amorphe politische Franchises¹¹ um Führungsfiguren herum und lösen sich alsbald wieder auf. Einmal an der Regierung, fehlen Parteikader zur Übernahme von wichtigen

Regierungsfunktionen, was zu Technokratenregierungen ohne klare politische Richtung führt. Zudem besteht eine erhöhte Gefahr, dass Individuen, die sich derartigen politischen Projekten nähern, eher persönliche als politische Anliegen verfolgen, was nicht zuletzt die Gefahr der Einflussnahme illegaler Strukturen auf die Politik erhöht, der Politik eine markante Instabilität verleiht und zu einer „Merkantilisierung“¹² von Kandidaturen und Wahlkämpfen führt.

Das im peruanischen Kontext beschriebene Schicksal politischer Parteien wird mittlerweile auch in bisher parteipolitisch vergleichsweise stärker institutionalisierten Ländern wie



Neuer Player China: Das vermittelte Gefühl der Bedeutsamkeit lässt die lateinamerikanischen Gäste in die offenen Arme der KP laufen. Quelle: © Ivan Alvarado, Reuters.

Kolumbien oder Chile immer deutlicher sichtbar – ganz zu schweigen von noch weiter im Auflösungsprozess verfangenen Parteiensystemen wie etwa in Ecuador, Bolivien, Venezuela oder den zentralamerikanischen Staaten mit Ausnahme von Costa Rica. Der uruguayische Politikwissenschaftler Juan Pablo Luna sieht das peruanische Modell daher auch als mögliches Zukunftsszenario für andere lateinamerikanische Staaten.¹³

6. Lateinamerikas Parteien suchen ihren Platz in der „digitalen Demokratie“

Der Begriff der „digitalen Transformation“ wird immer noch vor allem in Bezug auf die Wirtschaft benutzt, während politische Akteure und Parteien eher am Ende der diesbezüglichen Wahrnehmungsskala auftauchen.¹⁴ Dabei müssen sich die politischen Parteien nicht nur im digitalen Raum behaupten, sondern ihre Kapazität, sich der digitalen Demokratie und ihren Dynamiken anzupassen, entscheidet auch immer stärker über ihre Erfolgsaussichten an den Wahlurnen. Dies gilt für Lateinamerika in ganz besonderer Art und Weise. Obwohl die Region beim Ausbau digitaler Infrastruktur trotz Fortschritten weiter deutlich hinter Europa oder den USA zurückliegt,¹⁵ ist der Kontinent laut statistischen Daten weltweit die Region mit der intensivsten täglichen Nutzung von Social Media. Laut einer Untersuchung aus dem Jahr 2019 verbrachten Lateinamerikaner durchschnittlich rund dreieinhalb Stunden täglich auf Social Media – fast doppelt so viel wie Nordamerikaner.¹⁶

Lateinamerikas Parteien müssen dringend strategische Antworten auf die Realität der digitalen Demokratie finden, wenn sie zukunftsfähig sein wollen.

Nichtsdestotrotz standen Lateinamerikas Parteien den Entwicklungen der digitalen Kommunikation bisher meist eher passiv gegenüber,

anstatt innovativ die neuen Möglichkeiten für die Parteiarbeit zu nutzen, etwa bei Mitgliederwerbung, Programmdiskussionen oder Fundraising.¹⁷ Während man auf dem Kontinent in stark auf Personen zugeschnittenen Wahlkämpfen unter Einsatz professioneller Wahlstrategen durchaus sehr innovative und professionelle Ansätze im digitalen Bereich findet, gilt dies kaum für die oft sehr hausbackene alltägliche Parteikommunikation und Parteiarbeit. Auch wird die Digitalisierung von den Parteien insgesamt unzureichend als künftiges Feld der Politikgestaltung wahrgenommen. So finden sich kaum Fachpolitiker, die Digitalisierung zu ihrem Schwerpunktthema machen, geschweige denn Partei-Arbeitskreise zu diesem Themengebiet. All dies führt dazu, dass die schwerfälligen, oft mit überholten Statuten und internen Regelungen überfrachteten lateinamerikanischen Traditionsparteien in diesem Punkt gegenüber dem stark emotionalen und personalistischen Politikstil der Caudillos leicht ins Hintertreffen geraten. Da das Internet und besonders die multiplen Social-Media-Plattformen politischen Führungsfiguren mehr denn je eine direkte Ansprache an immer stärker segmentierte Wählergruppen ermöglichen, wird eine wichtige Funktion der politischen Partei, nämlich die territoriale Präsenz und damit die Nähe zu den Bürgern, zumindest in Frage gestellt. Lateinamerikas Parteien müssen somit dringend strategische Antworten auf die Realität der digitalen Demokratie finden, wenn sie zukunftsfähig sein wollen.

7. China hat die Schwäche und das Potenzial der lateinamerikanischen Parteien erkannt und versucht daraus Kapital zu schlagen

Während politische Parteien in Lateinamerika akademisch und politisch häufig vor allem aufgrund ihrer Krisenanzeichen thematisiert werden, hat ein anderer globaler Player diese Schwäche als Potenzial erkannt – die Volksrepublik China. Seit Jahren baut Peking die lateinamerikanischen Parteien gezielt in seine geostrategischen Machtrochaden mit ein, im Sinne des von Chinas Staats- und Parteichef propagierten „neuen Modells“¹⁸ der Parteienbeziehungen, nach welchem Parteien sich auf

ihre „Gemeinsamkeiten“ konzentrieren und sich gegenseitig „respektieren“, statt ihre Differenzen in den Vordergrund zu stellen. Im Jahr 2015 lud die Kommunistische Partei (KP) Chinas Parteien Lateinamerikas und der Karibik zum „Forum politischer Parteien China-CELAC“¹⁹ ein, welches sie 2018 im Beisein von „über 60“ anwesenden „Parteien und Organisationen“²⁰ wiederholte. Wichtigstes Lockmittel Pekings gegenüber politischen Parteien Lateinamerikas bleiben dabei persönliche Reiseeinladungen nach China. Laut Buchautor Juan Pablo Cardenal haben derartige Reisen und die den Gästen gegenüber zur Schau gestellte enorme Höflichkeit einen „hypnotischen Effekt“ auf die Besucher, die den Eindruck der „komplexen Realität Chinas und seines politischen Systems vernebeln“²¹ können. Dabei ist es insbesondere das vermittelte Gefühl der eigenen Bedeutsamkeit, welches die in der Heimat oft angefeindeten oder bedeutungslosen lateinamerikanischen Gäste in die offenen Arme der KP laufen lässt.

China nutzt sein wirtschaftliches Engagement in Lateinamerika, um Partner in politische und geostrategische Abhängigkeiten zu treiben.

Die Verflechtung von Partei- und Staatsführung in China führt seitens Pekings lediglich zu einer rhetorischen Trennlinie zwischen Staats- und Parteibeziehungen. Dieser direkte Zusammenhang erschließt sich lateinamerikanischen Parteivertretern nicht immer. Strategisch ist für China besonders naheliegend, gleichzeitig enge Beziehungen zu den Regierungen und Regierungsparteien unterschiedlicher Ideologien zu pflegen.²² Beispiele hierfür sind die Verbindungen der KP Chinas zu den Regierungsparteien in Brasilien (Partido de Trabalhadores, 2003–2016), Ecuador (Alianza País, 2007–2017), Peru (Partido Nacionalista Peruano, 2011–2016) oder Argentinien (Propuesta Republicana, 2015–2019), die wichtige Teilnehmergruppen der oben

erwähnten Parteikongresse bzw. von Reisen nach China stellten.

Bei all diesen Instanzen präsentiert sich die KP als politische Partei gewissermaßen auf gleicher Ebene neben etablierten demokratischen Parteien Lateinamerikas und betont Kooperation und Erfahrungsaustausch. Durch die Unterzeichnung gemeinsamer Dokumente der „Solidarität“ und des „Respekts“ nutzt die KP die lateinamerikanischen Parteien als Legitimationsschirm. Ein kritisches Hinterfragen der strategischen Interessen hinter den Einladungen nach China und den schwülstigen, im Spanischen oder Portugiesischen nur schwer lesbaren Erklärungen findet kaum statt. Da die Unterzeichnung solcher Dokumente von der heimischen Öffentlichkeit kaum wahrgenommen wird, verlieren Parteien dadurch kaum politisches Kapital auf nationaler Bühne.

Dabei nutzt China sein wirtschaftliches Engagement in Lateinamerika, um Partner gleichzeitig in politische und geostrategische Abhängigkeiten zu treiben. Dies wird Parteivertretern ziemlich eindeutig zu verstehen gegeben, wenn es zum Beispiel um die Bewertung politischer Ereignisse in China oder die Ausklammerung von Menschenrechtsthemen bei Staatsbesuchen geht. Ein weiteres Beispiel sind Kredite, die mitunter nur gewährt werden, wenn chinesische Firmen mit der Durchführung der Infrastrukturmaßnahmen beauftragt werden und gleichzeitig Regierungen in der Taiwan-Frage eine China genehme Position einnehmen.²³

Parteiendialog als strategische Aufgabe der Wertepartnerschaft

Was die Parteiensysteme betrifft, ist die große Mehrheit der lateinamerikanischen Staaten Europa deutlich näher als weiten Teilen des sogenannten Globalen Südens. Wenn auch Erosionsprozesse in manchem lateinamerikanischen Kontext (Stichwort „Peruanisierung“) noch weiter fortgeschritten sein mögen als etwa in den Ländern der Europäischen Union, sind viele der aufgezeigten Herausforderungen für Lateinamerikas Parteien auch für ihre europäischen Partner relevant. Da das Parteiverständnis in beiden

Regionen dabei grundsätzlich ein ähnliches ist, können von einem verstärkten Dialog auf Augenhöhe beide Seiten nachhaltig profitieren.

Dies gilt insbesondere, da die autoritären Alternativen zu den Parteiendemokratien in beiden Regionen klar als abschreckende Beispiele erkennbar sind. Themenfelder für eine Intensivierung des Parteiendialogs bestehen in allen Fragen der Verbindung der Parteien mit ihren Gesellschaften – sei dies bei der Programmatik, beim Suchen nach einem gesamtgesellschaftlichen Grundkonsens und bei der strukturellen Ausrichtung der Parteien auf die sich schnell wandelnden Kommunikations- und Debattenmuster im digitalen Zeitalter.

Vernachlässigt Europa die Parteienzusammenarbeit, überlässt es Akteuren wie China mit seiner eine Diktatur tragenden Staatspartei das Feld. Wenn China in Formen der Parteienzusammenarbeit einsteigt und in Lateinamerika sein Modell der politischen Partei propagiert, kann und darf dies Europa nicht gleichgültig sein. Europa sollte deshalb Parteien als unabdingliche Träger lebendiger, freiheitlicher und pluralistischer Demokratien in Lateinamerika stärker in den Blick nehmen und in ihnen strategische Wertepartner erkennen. Der Wille Europas, einen solchen Parteiendialog strategisch zu fördern, wird wesentlich mit darüber entscheiden, wie Lateinamerikas Parteiendemokratien ihren Stresstest überstehen können.

Sebastian Grundberger ist Leiter des Regionalprogramms Parteiendialog und Demokratie in Lateinamerika der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Montevideo, Uruguay.

- 1 Bezogen auf die 1980er, 1990er und frühen 2000er Jahre stellte Manuel Alcántara Sáenz noch im Jahr 2004 diese „Stabilität“ der lateinamerikanischen Parteiensysteme heraus. Alcántara Sáenz, Manuel 2004: *Partidos Políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*, CIDOB edicions, Barcelona, S.29.
- 2 Informe Latinobarómetro 2018: *Latinobarómetro Opinión Pública Latinoamericana*, in: <http://latinobarometro.org/lat.jsp> [05.10.2020].
- 3 Pena González, Carlos 2020: *La crisis social en Chile y sus implicaciones para América Latina*, *Diálogo Político* 1, in: <https://bit.ly/38roRrA> [09.11.2020].
- 4 Ebd.
- 5 Der Ausdruck geht zurück auf Vargas Llosa, Álvaro 2004: *La fauna política latinoamericana – Neopopulistas, Insoportables y reyes pasmados*, Santiago de Chile.
- 6 Latin News 2020: *Latin American Populists and the virus*, *Latin American Special Report*, S.1, in: <https://bit.ly/3dLW5Cz> [22.10.2020]. Gerne setzen Caudillos die eigene Person rhetorisch mit dem Volk gleich. Beispiel: „Yo no me voy a divorciar del pueblo; vamos a estar siempre juntos.“ (Ich werde mich niemals vom Volk scheiden, wir werden immer zusammen bleiben.) Galván, Melissa 2019: *50 frases de AMLO en sus primeros 50 días de gobierno*, *Expansión Política*, 19.01.2019, in: <https://bit.ly/37J3txF> [22.07.2020].
- 7 Bermúdez-Valle, Álvaro 2020: *El Salvador: la conversión del presidente „millennial“*, *Diálogo Político*, 21.02.2020, in: <https://bit.ly/3d2fA9x> [05.10.2020] und Bermúdez-Valle, Álvaro 2020: *El Salvador y la cooptación del Estado desde la emergencia sanitaria*, *Diálogo Político*, 30.06.2020, in: <https://bit.ly/2Svc2D7> [05.10.2020].
- 8 Usi, Eva 2020: *América Latina: el coronavirus desnuda a los líderes populistas*, *Deutsche Welle*, 02.06.2020, in: <https://p.dw.com/p/3d9vd> [05.10.2020].
- 9 Luna, Juan Pablo 2017: *El fin de los partidos políticos?*, *Diálogo Político* 1, hier: S.54, in: <https://bit.ly/3mbHsv7> [22.10.2020].
- 10 Tuesta Soldevilla, Fernando / Muñoz Chirinos, Paula Valeria / Campos Ramos, Milagros / Bensa Morales, Jessica Violeta / Tanaka Gondo, Martín 2019: *Hacia la Democracia del Bicentenario – Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política*, Konrad-Adenauer-Stiftung, S.21–37, in: <https://bit.ly/3oh6niQ> [22.10.2020].
- 11 Ebd., S.29.
- 12 Ebd., S.30.
- 13 Luna, Juan Pablo 2016: *Perú, ¿el futuro político de Chile?*, *Centro de Investigación Periodística (CIPER)*, 29.11.2016, in: <https://bit.ly/3d0sd4L> [05.10.2020]; Tuesta et al. 2019, N.10, S.22.
- 14 Ford, Elaine 2019: *El reto de la Democracia Digital*, Konrad-Adenauer-Stiftung, S.112, in: <https://bit.ly/31wwpEO> [22.10.2020].

- 15 ASIET 2020: El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia. La región en busca de la resiliencia digital, 05.05.2020, in: <https://bit.ly/3cYx3zu> [05.10.2020].
- 16 Navarro, José Gabriel 2020: Social media usage in Latin America – Statistics & Facts, Statista, 15.05.2020, in: <https://bit.ly/2GB8wEE> [05.10.2020]; Duarte, Fernando 2019: Los países en los que la gente pasa más tiempo en las redes sociales (y los líderes en América Latina), BBC World Service, 09.09.2019, in: <https://bbc.com/mundo/noticias-49634612> [05.10.2020].
- 17 Ford 2019, N.14, S.113–114.
- 18 Xinhua Español 2017: Enfoque de China: Xi pide a los partidos políticos del mundo construir comunidad de futuro compartido para la humanidad, 02.12.2017, in: <https://bit.ly/30Bi35Q> [05.10.2020].
- 19 In der Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC) sind derzeit 33 Länder vertreten.
- 20 Spanish People Daily 2018: Representantes de partidos políticos de China y América Latina buscan soluciones para dificultades de desarrollo, 29.05.2018, in: <https://bit.ly/35D2f4n> [26.06.2020].
- 21 Cardenal, Juan Pablo 2018: El „poder incisivo“ de China en América Latina y el caso argentino, CADAL, Buenos Aires, hier: S.24, in: <https://bit.ly/36xGFA8> [05.10.2020].
- 22 Beispiele hierfür sind die Verbindungen der KP Chinas zu den Regierungsparteien in den besonders rohstoffreichen Ländern Brasilien (Partido de Trabajadores, 2003–2016), Ecuador (Alianza País, 2007–2017) oder Peru (Partido Nacionalista Peruano, 2011–2016). Auch zu PRO, der Mitte-rechts-Partei des ehemaligen argentinischen Präsidenten Mauricio Macri (2015–2019), suchte die KP enge Beziehungen.
- 23 Alsina, Andrés 2019: China, tan vecina: la creciente influencia del gigante asiático en América Latina, la diaria política, 12.01.2019, in: <https://bit.ly/3ivwDlp> [05.10.2020].



Parteien – Herausforderungen und Perspektiven

Die PAN in Mexiko

Oppositionspartei mit Regierungspotenzial?

Hans-Hartwig Blomeier / Ann-Kathrin Beck

Die Partido Acción Nacional (PAN) blickt auf 81 Jahre Tradition und Geschichte zurück, deren Großteil sie allerdings in der Opposition verbracht hat. Im Vorfeld des Superwahljahres 2021 will die Partei auf lokaler und bundesstaatlicher Ebene ihre Regierungsfähigkeit wieder unter Beweis stellen und sich so auch auf nationaler Ebene für die nächste Präsidentschaftswahl 2024 als Regierungsalternative präsentieren – angesichts der strukturellen Probleme im Land und historisch gewachsener Eigenheiten des mexikanischen Parteiensystems eine enorme Herausforderung.

Das Jahr 2021 wird ein Superwahljahr in Mexiko. Sowohl Kandidaten wie auch Parteien befinden sich bereits in der Vorbereitungsphase für den Wahlkampf. Es stehen zur Wahl: alle 500 Abgeordnete des nationalen Parlaments, 15 von 32 Gouverneuren, mehr als 1.000 Abgeordnete der Landesparlamente sowie Stadt-/Gemeinderäte und Bürgermeister in fast 2.000 Gemeinden.¹ Dabei steht auch und im besonderen Maße die Partido Acción Nacional (PAN) vor der Herausforderung, programmatisch starke, persönlich glaubwürdige, politisch versierte und kommunikationsfähige Kandidaten aufzustellen sowie strategische Allianzen zu schmieden. Denn derzeit ist sie die stärkste Oppositionspartei und spielt eine entscheidende Rolle dabei, der (medial) überpräsenten aktuellen Regierungspartei Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) die Stirn zu bieten und deren nahezu unangefochtene Mehrheit im Abgeordnetenhaus zu brechen bzw. deren weiteres Erstarken auf lokaler und regionaler Ebene zu verhindern. Sollte dies nicht gelingen, könnte der amtierende Präsident Andrés Manuel López Obrador nahezu widerstandslos und ohne politische Kontrolle und Gegengewichte bis 2024 „durchregieren“. Die Auswirkungen für die mexikanische Demokratie wären bedenklich.

Das mexikanische Parteiensystem

Um die Entwicklung der PAN richtig einzuordnen, muss man die mexikanische Parteidemokratie der vergangenen 100 Jahre und damit ganz wesentlich auch die über 70 Jahre

regierende Partido Revolucionario Institucional (PRI) einbeziehen. Aufgrund dieser Dominanz wird Mexiko im 20. Jahrhundert deshalb auch gerne als „perfekte Diktatur“ bezeichnet. Um lange Amtszeiten und Ämterhäufung zu verhindern, war die Wiederwahl von politischen Mandatsträgern zwar lange Zeit verboten,² doch die Partei hatte die Weitergabe von Ämtern innerhalb der Parteikader perfektioniert. Ebenso waren die Übergänge zwischen den drei Gewalten lange Zeit fließend. Selbst Arbeitnehmer-, Arbeitgeber- und zivilgesellschaftliche Organisationen waren mehr Parteiorganisationen als eigenständige Verbände.

Historisch betrachtet war die mexikanische Politik nach der Mexikanischen Revolution (1910 bis 1920) instabil und wurde von politischen Fehden und häufigen Machtwechseln geprägt. Ab 1929 gelang es der PRI³, die Macht zu konsolidieren und stabile Regierungen zu bilden – über Jahrzehnte hinweg. Doch die Politik der Regierungen orientierte sich nicht immer am Wohl des Volkes. Insbesondere unter Lázaro Cárdenas (Präsident von 1934 bis 1940) war die Politik stark sozialistisch sowie durchaus populistisch geprägt und spannte unterschiedliche Sektoren der Gesellschaft für die eigenen Zwecke ein. So wurden beispielsweise Arbeitnehmerverbände und traditionelle Grundbesitzer für politische Zwecke instrumentalisiert. Demgegenüber stand die Vision eines der Gründungsväter der PAN, Manuel Gómez Morín, der bereits früh an die Etablierung einer neuen Partei dachte und eine Abkehr vom politischen Caudillo⁴, langfristige Politikplanung

und stärkere Institutionen forderte. Sozialmaßnahmen sollten sich am Subsidiaritätsprinzip orientieren und die Interessen der gesamten Nation und des Gemeinwohls wären der Übermacht des Staates vorzuziehen. Die Teilnahme an Wahlen als Element, um die politischen Rechte des Individuums zu sichern, war neben der Förderung der politischen Bildung ein zentrales Anliegen des späteren Parteigründers.

Die PAN wurde 1939 offiziell gegründet und war ursprünglich von einer stark konservativen bis christlich-demokratischen Identität geprägt, auch wenn die laizistische Natur der Partei betont wurde. Die Partei zog die Mittelschicht – insbesondere Akademiker und Unternehmer – an, die die Ausrichtung der Partei entscheidend beeinflussten.

In den kommenden Jahrzehnten perfektionierte allerdings die PRI ihre Vormachtstellung. Neben einer generellen Omnipräsenz im Leben der Mexikaner geschah dies immer wieder auch durch Wahlfälschung. Gómez Morín, der die PAN weiterhin stark prägte, hielt jedoch an seiner Überzeugung fest, dass politische Partizipation nur durch Wahlen gefestigt werden kann. Und so stellte die PAN immer wieder Kandidaten, insbesondere auf lokaler Ebene. Im Jahr 1947 wurde erstmals ein lokaler PAN-Abgeordneter gewählt (Alfonso Hernández Sánchez in Zamora, Michoacán).

Die PAN durchlief einen nicht immer linearen Prozess der Identitätsfindung.

In den Folgejahren durchlief die PAN einen nicht immer linearen Prozess der Identitätsfindung. Die Partei entwickelte sich zur ersten Anlaufstelle für Regierungsgegner und wurde dadurch im Laufe der Zeit von stark katholischen, eher nationalistischen und dann wiederum sich an eher linken Maximen der sozialen Unterstützung orientierenden Gruppen geprägt. Doch die PAN gewann an Unterstützern und trotz

der Tatsache, dass die politische Repression durch die PRI-Regierungen anstieg, konnte sie zunehmend politischen Einfluss in den lokalen Parlamenten gewinnen, insbesondere in den nördlichen Bundesstaaten.

Mit zunehmender Präsenz der PAN auch in lokaler Regierungsverantwortung nahmen allerdings auch die internen Richtungskämpfe zu, da sich unabhängige Kandidaten mehr aus politischem Machtkalkül und weniger auf der Basis gemeinsamer Überzeugungen der PAN anschlossen. Intern kam es immer wieder zu Diskussionen über die Parteiausrichtung, die sich neben gesellschaftspolitischen und Wertefragen auch an strategischen Fragen (Koalitionen mit anderen Parteien, Zusammenarbeit mit der PRI) oder Nähe zu bestimmten Zielgruppen (Kirche, Unternehmer) aufheizten.

Die PRI hatte zunehmend Schwierigkeiten, ihre Vormachtstellung aufrechtzuerhalten. Die Handlungsunfähigkeit der PRI-geführten korporatistischen Staatsstrukturen traten insbesondere nach dem Jahrhundertdbeben 1985, der Schuldenkrise in den 1980ern („verlorenes Jahrzehnt“) und der Währungskrise von 1994/1995 immer mehr zu Tage. Auch die zunehmende wirtschaftliche Öffnung nach außen, endgültig besiegelt durch das Inkrafttreten des Nordamerikanischen Freihandelsabkommen NAFTA 1994, hatten große Auswirkungen für Mexiko und stellten die jahrzehntelange Parteienhegemonie in Frage. Nach den Wahlen im Jahr 1988 stellte die PAN 101 von 500 nationalen Abgeordneten und gewann dadurch entscheidend an Einfluss im Parlament. Aber auch die PRI musste durch die 1989 neu gegründete Partido de la Revolución Democrática (PRD),⁵ eine linke Abspaltung der PRI, Federn lassen. So kam es zu einem spürbar stärkeren parteipolitischen Pluralismus im Land.

Im Jahr 1989 konnte die PAN mit Ernesto Ruffo Appel in Baja California Norte erstmals eine Gouverneurswahl gewinnen. Mitte der 1990er gehörten bereits sechs von 32 Gouverneuren der PAN an.



Auf verlorenem Posten? Die eskalierende Gewalt durch das Erstarken der Drogenkartelle, denen insbesondere Felipe Calderón in seiner Regierungszeit den Kampf angesagt hatte, setzte dem Land erheblich zu und wurde wesentlich der PAN angekreidet. [Quelle: © Daniel Becerril, Reuters.](#)

Zwölf Jahre PAN-Regierung

Die PAN wählte in den Folgejahren den pragmatischen Weg des *gradualismo*, der graduellen Annäherung an die Regierungsverantwortung, eine Abkehr von der bis dato rigorosen Oppositionshaltung. Sie kooperierte in politischen Projekten teilweise und punktuell mit der PRI, was zuweilen stark umstritten war, aber die politischen Gestaltungsmöglichkeiten vergrößerte.

Im Jahr 2000 gelang schließlich mit dem Wahlsieg von Vicente Fox der langersehnte Machtwechsel: Erstmals wurde damit ein PAN-Politiker zum Präsidenten Mexikos gewählt. Verbunden mit einer fast euphorischen Aufbruchsstimmung und enormen Erwartungen folgte nach dieser

ersten Amtszeit ein weiterer (wenn auch denkbar knapper) Wahlerfolg durch den PAN-Politiker Felipe Calderón, der bis 2012 im Amt blieb. Damit kam die PAN auf nationaler Ebene auf insgesamt zwölf Jahre Regierungsverantwortung.

Die Herausforderungen für beide PAN-Regierungen waren enorm: Korruption, Nepotismus und politischer Klüngel waren noch immer tief im politischen System und im ganzen Staatsapparat verankert. Reformvorhaben wurden im Parlament von der PRI – nunmehr Oppositionspartei – weitestgehend blockiert, der PAN fehlten hier angesichts der nicht gegebenen Parlamentsmehrheit die Gestaltungsmöglichkeiten, Zugeständnisse der Opposition (v.a. der PRI) waren kaum oder, falls doch, dann nur sehr teuer zu erlangen.

Bei der Bevölkerung entstand über die Jahre so der Eindruck, viele PAN-Politiker hätten sich der korrupten Elite angeschlossen, statt sie zu bekämpfen. Die eskalierende Gewaltproblematik mit dem Erstarken der Drogenkartelle, denen insbesondere Felipe Calderón in seiner Regierung den offenen Kampf angesagt hatte, sowie die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 setzten dem Land erheblich zu und wurden wesentlich der PAN angekreidet. Durch das inzwischen in den USA laufende Gerichtsverfahren gegen den Sicherheitsminister der Regierung Calderón, Genaro García Luna, verstärkte sich zudem der Eindruck, dass die Bekämpfung der Drogenkartelle nicht nur einen hohen Blutzoll forderte, sondern auch durch Zugeständnisse und Absprachen mit den Kartellen selbst geprägt war.

Der aktuelle Staatspräsident Andres Manuel López Obrador gilt als Prototyp des mexikanischen Caudillos.

Die PAN wurde deshalb 2012 abgestraft und mit Enrique Peña Nieto erneut ein PRI-Präsident an die Regierung gewählt. Mit dem „Pacto por México“ zwischen seiner Regierung, PRI, PAN und der inzwischen ebenfalls erstarkten PRD konnte der Reformstau zwar in Angriff genommen werden, denn auch diese PRI-Regierung war im Parlament auf die Stimmen der Opposition angewiesen. Allerdings fand in den Augen vieler Mexikaner dadurch auch eine übermäßige Annäherung zwischen PRI und PAN statt – ein Tatbestand, den sich der aktuelle Staatspräsident Andres Manuel López Obrador (AMLO) später in seinem Wahlkampf zu Nutze machte.⁶

Diversifizierung der Parteienlandschaft

Mittlerweile ist das mexikanische Parteiensystem breiter gefächert. Die Parteien PRD und Movimiento Ciudadano, Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo (PT) haben sich größtenteils in den 1990ern gegründet

(überwiegend aus Abspaltungen aus der PRI) und halten sich mit wechselnden Koalitionen und lokalen Hochburgen im Parteienwettbewerb. Während es um die PRI auf nationaler Ebene derzeit eher still geworden ist, kann sie doch auf 90 Jahre Strukturbildung in der Breite zurückblicken. Sie stellt derzeit elf von 32 Gouverneuren und ist in vielen Gegenden Mexikos nach wie vor lokal stark präsent. Allerdings deuten die aktuellen Umfragen auf weitere Verluste hin, die vor allem von MORENA kapitalisiert werden dürften, die auch zahlreiche PRI-Politiker in ihre Reihen aufgenommen hat.

Die erst 2011 unter anderem von López Obrador gegründete Movimiento Regeneración Nacional sieht sich selbst mehr als „Bewegung“ denn als Partei. In der Tat mangelt es noch an gefestigten Strukturen und MORENA charakterisiert sich deshalb durch zwei wesentliche Faktoren: einerseits die Führungsfigur des aktuellen Staatspräsidenten López Obrador als Prototyp des mexikanischen Caudillos, andererseits ein Sammelsurium höchst heterogener Gruppierungen und Politiker, die in MORENA eine tatsächliche Chance der Veränderung oder aber eine Chance der politischen Selbstverwirklichung sahen. Auf nationaler Ebene sind Mitglieder beider Gruppen aber inzwischen an die Grenzen ihrer Gestaltungsmöglichkeiten gelangt. Zunehmend gibt es Risse bis hin zu Grabenkämpfen in der Partei, die sich aktuell in einer heftigen Auseinandersetzung um den Parteivorsitz zwischen dem ehemaligen Gründungsvater der PRD, Porfirio Muñoz Ledo, und dem aktuellen Vorsitzenden der MORENA-Fraktion in der Abgeordnetenkammer, Mario Delgado (ebenfalls aus der PRD kommend), manifestieren.⁷

Die aktuelle Lage der PAN zwischen nationaler Opposition und lokaler Regierung

Die Wahlniederlage 2018: Weitere Abwärtsspirale oder Wiederaufbau?

Das schon wenig überzeugende Ergebnis der PAN bei der Präsidentschaftswahl 2012 mit lediglich 25,68 Prozent für die Spitzenkandidatin Josefina Vázquez Mota (selbiges noch zuzuschreiben

der Erschöpfung der PAN nach zwölf Jahren Regierung und der sich abzeichnenden Enttäuschung der Wähler) wurde im Jahr 2018 nochmal unterboten. Der mit viel Elan und Dynamik angetretene und damals erst 39-jährige Präsidentschaftskandidat der PAN, Ricardo Anaya, schaffte es nicht, die Wechselstimmung im Land (*cambio*) und den Wunsch nach einer neuen Politik auf sich zu vereinen. Er scheiterte letztlich klar mit nur 22,36 Prozent gegen den siegreichen, zu diesem Zeitpunkt bereits 64 Jahre alten Wahlsieger López Obrador, der 53,19 Prozent der Wählerstimmen erhielt.

Die Partei stand nach diesem Ergebnis und dem zermürbenden Wahlkampf mit zahlreichen Attacken von außen, aber vor allem auch den internen Konflikten im Kontext der unabhängigen Kandidatur von Margarita Zavala, Ehefrau des ehemaligen PAN-Staatspräsidenten Felipe Calderón, vor nicht unerheblichen Herausforderungen: Sie hatte sich programmatisch und personell zu erneuern, sich der drohenden Allmacht von MORENA zu stellen und sich wieder als Regierungsalternative zu positionieren. Mit diesem Anspruch und der Aufgabe, die bisherige Abwärtsspirale zu stoppen, trat der neue Parteivorsitzende Marko Cortés, der sich nach erheblichen parteiinternen Auseinandersetzungen durchsetzen konnte, Anfang 2019 sein Amt an.

Die Coronapandemie stellt die PAN in den Bundesstaaten besonders auf den Prüfstand. Hier kann sie aber auch Regierungspotenzial beweisen.

Regierungsverantwortung auf lokaler Ebene

Auch wenn MORENA derzeit niemand die nationale Dominanz streitig machen kann (Koalitionsmehrheiten in beiden Kammern des Kongresses, Omnipräsenz des Staatspräsidenten und eindeutiges *agenda setting* durch seine täglichen Pressekonferenzen, die *mañaneras*), ist die PAN nicht

nur die stärkste Oppositionspartei im Kongress⁸ (was nur eine sehr eingeschränkte reale Wirkung hat). Sie verfügt auch noch immer über eine starke und signifikante Präsenz mit Regierungsverantwortung auf der Ebene der Bundesstaaten und Kommunen. Hier stellt sie derzeit rund 400 von 2.500 Bürgermeistern und neun von insgesamt 32 Gouverneuren.⁹

Besonders hervorzuheben ist dabei, dass die Auswirkungen und Herausforderungen der COVID-19-Pandemie die PAN-Regierungen stärker zusammengeschweißt haben, da diese nicht nur individuelle Lösungen für ihre doch sehr unterschiedlichen Bundesstaaten finden mussten, sondern sich auch als Asociación de Gobernadores de Acción Nacional (Vereinigung der Gouverneure der PAN, GOAN) gemeinsam gegenüber der Nationalregierung positionierten. Sie spielen hierbei aufgrund der Territorialmacht eine nicht unbedeutende Rolle, sind aber auch signifikant eingeschränkt, da die finanzielle Abhängigkeit der Bundesstaaten von Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt erheblich ist. Eine radikale Opposition kann da schnell in eine mehr oder minder subtile finanzielle Gängelung durch die Bundesregierung umschlagen. Dies geschah beispielsweise durch Budgetkürzungen im Sicherheitsbereich.

Zu dieser nicht unwichtigen territorialen Präsenz kommt die Tatsache, dass in allen aktuellen Umfragen hinsichtlich Anerkennung und Regierungsführung bei Bürgermeistern und Gouverneuren die PAN-Vertreter klar vorne liegen und im Ranking der Gouverneure beispielsweise vier der fünf Spitzenplätze belegen.¹⁰ Ein ähnliches Bild ist bei den Bürgermeistern der größeren Städte zu verzeichnen.

Da in Krisenzeiten traditionell die Partei in der Regierungsverantwortung profitiert, steht die PAN in den Bundesstaaten besonders auf dem Prüfstand. Dort kann es ihr gelingen, ihr Regierungspotenzial zu beweisen und aufzuzeigen, dass sie in der Lage ist, zum Vorteil der Bevölkerung wirksame Politikprogramme (derzeit v.a. in Fragen der Pandemiebekämpfung und wirtschaftlichen Reaktivierung) aufzusetzen und durchzuführen.

Eine große Herausforderung für die PAN ist nach wie vor die Einbindung der Zivilgesellschaft in Entscheidungsprozesse und Richtungsdiskussionen. Allzu oft wird sie als elitäre Partei wahrgenommen, die zu wenig für den normalen Bürger tut. Initiativen des Bundesvorstandes der PAN zielen zwar darauf ab, mehr zivilgesellschaftliche Akteure einzubinden, doch in der Breite gelingt dies oftmals nicht in überzeugender Art und Weise. Die traditionelle Nähe der PAN zur Unternehmerschaft wird einerseits vom politischen Gegner genutzt, um das elitäre Image der PAN hervorzuheben. Andererseits liegt hier aber auch die Chance, sich als Gegenpol zum eher wirtschaftsfeindlichen Kurs der aktuellen Regierung zu positionieren und zu profilieren. Doch auch das gelingt der PAN derzeit nur teilweise, zumal sich in Unternehmerkreisen auch Bewegungen in Opposition zur Regierung gegründet haben, die sich nicht von der PAN vereinnahmen lassen.

Die Einbindung der Zivilgesellschaft in Entscheidungsprozesse und Richtungsdiskussionen ist eine große Herausforderung.

Die mexikanische Gesellschaft ist zudem äußerst heterogen, was eine Herausforderung für alle politischen Parteien ist. Diese müssten sich mit den 20 Prozent der mexikanischen Bevölkerung, die sich als indigen bezeichnet, aber auch generell mit den unteren Einkommensschichten wesentlich intensiver auseinandersetzen. Die PAN spricht diese Gruppen derzeit jedoch nur wenig an und bezieht deren Meinungen und Vertreter auch nicht in Entscheidungsfindungs- und Politikprozesse ein. Hier besteht Nachholbedarf.

So ist es wenig verwunderlich und sehr bezeichnend für die aktuellen Kräfteverhältnisse, dass die PAN in einschlägigen Wahlumfragen¹¹ derzeit nur bei rund 24 Prozent liegt, zwar deutlich vor der PRI (knapp zwölf Prozent), aber eben auch sehr deutlich hinter MORENA (40

Prozent), die stark von der nach wie vor signifikanten Popularität des Präsidenten (rund 50 Prozent) profitiert.

Programmatik und Kommunikation

Insgesamt ist die PAN nach wie vor als konservative und christdemokratische Partei einzuordnen, allerdings ist die programmatische Ausrichtung intern nicht unumstritten. Derzeit laufen die Arbeiten an einem erneuerten Grundsatzprogramm, welches noch in diesem Jahr verabschiedet und Grundlage für die Wahlplattform 2021 sein soll. Prinzipiell beruft man sich auf den humanistischen Grundgedanken und christlich-konservative Werte, Familienpolitik, nachhaltige Wirtschafts- und Sozialpolitik, internationale Verantwortung, innere Sicherheit und Korruptionsbekämpfung. Doch die Ausgestaltung dieser Punkte in der Praxis führt des Öfteren zu Reibungen zwischen dem erzkonservativen und dem liberaleren Flügel der Partei.

Auch hinsichtlich der Kommunikationskapazität und der Medienpräsenz besteht Verbesserungspotenzial. Dies war bereits im Wahlkampf 2018 offenkundig. Inmitten der Coronakrise haben zwar einzelne Mandatsträger der PAN sehr proaktiv und geschickt im virtuellen Raum kommuniziert, dies färbt aber noch nicht umfassend auf die PAN als Partei ab.

Leadership und ein neuer Konkurrent

Was bei MORENA in der Figur von Staatspräsident López Obrador ein eindeutiger Pluspunkt ist, fehlt derzeit der PAN: eine zentrale Führungsfigur, die als personelle Alternative für das höchste Regierungsamt wahrgenommen werden könnte. Die beiden Ex-Präsidenten haben der Partei den Rücken gekehrt (Calderón mit seinem Parteiaustritt, Fox mit mehr oder weniger explizitem Desinteresse, auch wenn letzterer sich bei den PAN-Jubiläen 2019 und 2020 wieder blicken ließ). Der letzte Präsidentschaftskandidat Ricardo Anaya hat nach dem Wahldebakel von 2018 einen Lehrauftrag in den USA angenommen, meldete sich jedoch Ende September überraschend zurück und kündigte

Politisch relevanter Akteur: Auch wenn MORENA derzeit niemand die nationale Dominanz streitig machen kann, ist die PAN nicht nur die stärkste Oppositionspartei im Kongress, sondern verfügt noch immer über eine starke Präsenz mit Regierungsverantwortung auf Ebene der Bundesstaaten und Kommunen. [Quelle: © Henry Romero, Reuters.](#)

an, wieder in der Politik tätig werden zu wollen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass er eher in seinem Heimatbundesstaat Querétaro aktiv wird. Der aktuelle nationale Parteivorsitzende, Marko Cortés Mendoza, konzentriert sich – was sinnvoll und notwendig ist – auf die strukturelle Arbeit der Partei.

Mit Blick auf die Wahlen 2024 hat die Partei noch etwas Zeit, personelle Alternativen vorzubereiten. Vor allem bei den Gouverneuren sind potenzielle Kandidaten wie die noch recht jungen, aber erfolgreichen Gouverneure von Yucatán, Mauricio Vila, und Guanajuato, Diego Sinhue, erkennbar. Eine positive Entwicklung ist auch der Zusammenschluss von 15 ehemaligen Gouverneuren, Bürgermeistern und aktuellen Mandatsträgern der PAN zur Initiative Unidos por México. Diese will gezielt den Austausch mit der Zivilbevölkerung suchen, Politikvorschläge entwickeln, Kandidaten für die anstehenden Wahlen identifizieren und somit die PAN von innen heraus unterstützen. Viele der Mitglieder haben als Gouverneure gearbeitet und genießen ein hohes Ansehen innerhalb und außerhalb der Partei, was ein positiver Impuls für die PAN ist. Auf nationaler Ebene haben sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt allerdings noch keine PAN-Führungspersonlichkeiten aktiv positioniert (was angesichts der Tatsache, dass die Präsidentschaftswahlen erst 2024 anstehen, verständlich und taktisch sinnvoll ist).

Hinzu gekommen ist allerdings ein neuer Herausforderer der PAN aus den eigenen Reihen: Ex-Staatspräsident Felipe Calderón und seine Ehefrau Margarita Zavala haben eine eigene Bewegung, México Libre (ML) gegründet, die um die konservative Wählerschaft buhlt. Staatspräsident López Obrador liefert sich gerne politische Scharmützel mit Calderón, was den Bekanntheitsgrad von ML nur noch gesteigert

hat. In den aktuellen Umfragen liegen diese schon bei rund zehn Prozent. Um jedoch bei den Wahlen 2021 antreten zu können, musste ML noch von der nationalen Wahlbehörde INE als Partei registriert werden. Und genau das scheint nun definitiv gescheitert zu sein. Da mehr als fünf Prozent der ML-Einkünfte nicht eindeutig zugeordnet werden konnten, lehnte das INE die Registrierung als Partei ab.¹² Die Anfechtung dieser Entscheidung durch





ML beim Obersten Wahlgericht wurde Mitte Oktober 2020 ebenfalls abgelehnt, womit die juristischen Schritte ausgeschöpft sind. Derzeit ist unklar, was sowohl das Ehepaar Calderón/Zavala als auch die nicht unerhebliche Zahl der Anhänger machen werden. Der Aufruf des PAN-Vorsitzenden, sich wieder der PAN anzuschließen, dürfte zumindest bei Zavala und Calderón auf Grund der heftigen Meinungsverschiedenheiten kaum auf Gegenliebe stoßen.

Bei den Wahlen 2021 könnte das Ausscheiden von ML aber am ehesten der PAN nutzen.

Ausblick 2021 und 2024: Herausforderungen und Potenziale

Vor diesem Hintergrund rüstet sich Mexiko für ein Superwahljahr. Durch die Anpassung der Legislaturperioden werden im Juni 2021 so viele Posten wie noch nie vergeben: 500 nationale

Abgeordnete, 15 Gouverneure, mehr als 1.000 lokale Abgeordnete und fast 2.000 Bürgermeister.¹³ Derzeit hat MORENA mit Koalitionspartnern eine Mehrheit im Parlament, aber nur sechs Gouverneursposten, die politischen Mehrheitsverhältnisse können sich also drastisch ändern.

Für die PAN gibt es dabei zwei eindeutige Zielvorgaben – im Verbund mit den übrigen Oppositionsparteien die Mehrheit von MORENA in der Abgeordnetenversammlung zu brechen und auf regionaler Ebene die eigene Regierungspräsenz zu halten bzw. auszubauen.¹⁴ Beide Vorhaben sind ambitioniert, zumal die PAN mit der Bündnispolitik und Koalitionsangeboten bisher sehr gemischte und zuletzt 2018 eher negative Erfahrungen gemacht hat. Allerdings ist rein rechnerisch klar, dass nur eine vereinte Opposition in der Lage sein wird, dem MORENA-Vormarsch Einhalt zu gebieten.

Dafür werden einerseits politische Inhalte, die Einbindung der Bevölkerung und Kommunikationsstrategien entscheidend sein, doch auch wie gut es der Partei gelingt, die eigenen Reihen zu schließen und in sich geeint aufzutreten. In manchen Regionen ist dies, auch befeuert durch die inzwischen mögliche Wiederwahl, jedoch herausfordernder als gedacht. In traditionellen PAN-Hochburgen sind bereits jetzt Machtkämpfe entbrannt. Dabei birgt die Beziehung zwischen Gouverneuren und Bürgermeistern besonderes Konfliktpotenzial.

Die Wahlen 2021 werden richtungsweisend für die mexikanische Politik der kommenden Jahre sein. Letztere und die Demokratie in Mexiko brauchen dringend eine überzeugende und schlagkräftige Opposition und für 2024 wieder eine politische Alternative zu MORENA und Staatspräsident López Obrador. Ohne eine solche starke Opposition droht der mexikanischen Demokratie eine sehr einseitige Zukunft und die Weichen würden stark in Richtung autoritäre Strukturen gestellt.

Dazu muss die PAN auf Bundesebene proaktiv statt reaktiv agieren. Nur so wird es gelingen, sich weiter mit guter Regierungsführung, moderner

Programmatik und dem Aufbau personeller Führungskapazitäten auch in Richtung der Präsidentschaftswahlen 2024 zu positionieren. Angesichts des Misstrauens vieler Mexikaner und der nicht abgeschlossenen internen Findungsprozesse dürfte der Weg der PAN zurück in die nationale Regierungsverantwortung 2024 ungleich schwieriger werden, als dies noch 2000 der Fall war. Ob ihr das gelingen wird, ist noch offen.

Hans-Hartwig Blomeier ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Mexiko.

Ann-Kathrin Beck ist Trainee im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Mexiko.

- 1 Instituto Nacional Electoral 2020: Calendario Electoral 2021, 10.08.2020, in: <https://bit.ly/37m6mUC> [18.08.2020].
- 2 Dies wird seit der Wahlrechtsreform 2015 allerdings sukzessive geändert. Dadurch war im Jahr 2018 erstmals die Wiederwahl von Bürgermeistern möglich. Im Jahr 2021 wird dies erstmals auch für nationale Abgeordnete der Fall sein. Nach wie vor ist aber eine Wiederwahl von Gouverneuren und auch des Präsidenten nicht möglich.
- 3 Zu diesem Zeitpunkt noch Partido Nacional Revolucionario (PNR).
- 4 Charismatisch-populistische Anführer, die mit teilweise fragwürdigen Methoden an die Macht kommen, sich aber als Vertreter des Volkes inszenieren, wobei sie generell eher am eigenen Machterhalt als am Wohl des Volkes interessiert sind.
- 5 An der Gründung der PRD im Mai 1989 war neben Cuauhtémoc Cárdenas und Porfirio Muñoz Ledo auch der amtierende Staatspräsident Andrés Manuel López Obrador beteiligt, der für die PRD auch 2006 erfolglos bei der Präsidentschaftswahl antrat. 2012 trat López Obrador aus der PRD aus, um die neue Bewegung MORENA zu gründen, mit der er dann 2018 erneut und diesmal erfolgreich für das höchste Staatsamt kandidierte.
- 6 Er prägte im Wahlkampf 2018 den Begriff „PRIAN“ mit Anspielung auf diese Nähe, die weniger programmatische Substanz hatte, sondern vielmehr auf Gemeinsamkeiten in Sachen Korruption anspielte.
- 7 Stand 16.10.2020.
- 8 Die PAN stellt derzeit 83 von 500 Abgeordneten im Abgeordnetenhaus und 23 von 128 Senatoren im Senat.
- 9 Die PAN stellt derzeit die Gouverneure von Aguascalientes, Chihuahua, Querétaro, Guanajuato, Tamaulipas, Durango, Baja California Sur, Quintana Roo und Yucatán.
- 10 Ranking de Gobernadores 2020: Ranking de Popularidad, Juni 2020, in: <https://bit.ly/3jctLKI> [20.10.2020]; Bei Popularität bzw. Regierungsführung liegen jeweils vier PAN-Gouverneure auf den ersten fünf Plätzen, mit Mauricio Vila (Yucatán) an der Spitze.
- 11 Encuesta Massive Caller, 11.08.2020, Porcentaje Nacional de Intención de voto.
- 12 Die Wahlbehörde INE hatte ML bereits im August 2019 auf nicht identifizierbare Zahlungen, die über die Anwendung CLIP erfolgten, hingewiesen. ML akzeptierte aber bis Juni 2020 Spenden auf diesem Weg.
- 13 Instituto Nacional Electoral 2020, N.1.
- 14 In vier von neun Bundesstaaten, in denen derzeit die PAN den Gouverneur stellt, wird 2021 neu gewählt: Baja California Sur, Chihuahua, Nayarit und Querétaro.



Parteien – Herausforderungen und Perspektiven

Parteien in Afrika

Ein Plädoyer für eine verstärkte Befassung
mit einem vernachlässigten Topos

Benno Mühler / Christoph Schmidt

Die große Mehrzahl der Staaten südlich der Sahara wählte vor 30 Jahren den Weg der Parteiendemokratie. In welchem Zustand sind die Mehrparteiensysteme heute? Defekt, lautet das erste Urteil. Diese Verallgemeinerung ist jedoch gefährlich und übersieht wichtige Unterschiede und neue Tendenzen. Sechs Argumente für eine intensiviertere Forschung.

Wäre die Anzahl von Parteien ein Indikator für den Stand der Demokratie, dann wäre die Demokratische Republik Kongo mit 599 registrierten Parteien¹, von denen 34 zurzeit im Parlament vertreten sind, einer der demokratischsten Staaten der Welt. Im Parlament 2011 waren es 98 Parteien; bei der Wahl 2006 immerhin 67.²

Die Erfahrung lehrt, dass allein das Vorhandensein mehrerer Parteien oder die Abhaltung von Wahlen noch keine Demokratie ausmachen. Besondere Vorsicht scheint bei all solchen Staaten geboten, die in ihrem Namen das Attribut „demokratisch“ tragen oder eine „Republik des Volkes“ heißen. Daran erinnert nicht zuletzt die deutsche Geschichte.

Der jährliche Demokratieindex der Economist Intelligence Unit (EIU) präsentiert die Demokratische Republik Kongo so auch am Ende der Liste. Von 167 erfassten Staaten liegt sie auf dem vorletzten Platz. Negativer Spitzenreiter ist die Demokratische Volksrepublik Korea.³

Afrikanische Parteien: Es fehlt an Daten

Parteien sind eine Voraussetzung für das Funktionieren des demokratischen Systems. 30 Jahre, nachdem die Mehrzahl der heute 49 Staaten Afrikas südlich der Sahara⁴ den Weg zur Mehrparteiendemokratie wählte, stehen ihre Parteien jedoch stark in Zweifel: fragmentiert, strukturlös, undemokratisch, von Patronage geprägt, tribalistisch und ideologisch voneinander kaum unterscheidbar, so lauten die vorherrschenden Annahmen – und das nicht unberechtigt. Verallgemeinerungen sind jedoch gefährlich und übersehen individuelle Unterschiede und

wichtige Tendenzen. Eine intensiviertere wissenschaftliche Betrachtung tut Not. Sie böte wichtige Erkenntnisse für die internationale Parteienforschung sowie die Arbeit externer Förderer und trüge allgemein zu mehr Verständnis für die Länder bei in Zeiten wachsender Bedeutung Afrikas.

Parteien grundsätzlich: Warum?

Obgleich es in der Wissenschaft keine einheitliche Definition für Parteien gibt, herrscht Einigkeit darüber, dass sie für das Funktionieren des demokratischen Systems unerlässlich sind.⁵ Aller Kritik zum Trotz ist es bislang nicht gelungen, etwas Besseres an ihre Stelle zu setzen. Parteien wirken „wie keine andere Organisation“ als Scharnier zwischen politischer Bürgerschaft, außerparlamentarischer Organisation und Regierung auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene.⁶ Ihre fünf Grundfunktionen sind die Interessenartikulation, -repräsentation und -aggregation; die Bestimmung politischer Inhalte; die Rekrutierung von Wählern und politischem Personal; Regierungs- und Oppositionsarbeit; Mobilisierung und Integration der Wählerschaft und Mitglieder.⁷ Als Haupttypen hat die Forschung die Massenpartei, die *catch-all party* und die Honoratiorenpartei identifiziert.

Defekte Parteiensysteme in Afrika: Sieben Defizite

Von diesen Idealtypen scheinen Parteien in Afrika stark abzuweichen. Mehrere Forschungsarbeiten⁸ haben auf ihre Schwächen hingewiesen, die sich auf sieben Grundprobleme reduzieren lassen.

1. Eine Mehrzahl der Parteiensysteme der 49 Länder Afrikas südlich der Sahara ist stark fragmentiert. Die aktuelle Zusammensetzung der Nationalversammlungen als direkt gewählte Kammern zeigt, dass in über der Hälfte von ihnen fünf oder mehr Parteien repräsentiert sind. In 16 Ländern sind es aktuell sogar zehn oder mehr Parteien, darunter auch Länder wie Südafrika mit 14 Parteien. Mehrfach kann nicht abschließend festgestellt werden, wie viele Parteien tatsächlich in der Nationalversammlung vorhanden sind, da sich in vielen Ländern Parteien vor Wahlen zu Bündnissen zusammenschließen, weil sie alleine keine Mehrheit stellen könnten. Die Proliferation von Parteien schwächt die Kraft der Opposition.
2. Häufig sind die Parteien keiner politischen Strömung zuzuordnen und wirken voneinander kaum unterscheidbar. Nicht selten fehlen Parteiprogramme ganz. Gewählte Kategorien wie liberal, konservativ oder sozial-demokratisch finden keine Übersetzung in politische Inhalte.
3. Die Parteien sind stark unterfinanziert. Staatliche Parteienfinanzierung ist wenig ausgeprägt oder existiert gar nicht. Eine Mitgliederfinanzierung kann angesichts der größtenteils armen Bevölkerung nur einen geringen Beitrag leisten. Viele Parteien sind von einem finanziell starken Vorsitzenden abhängig.
4. Nicht nur in stark fragmentierten Systemen sind die Parteien, insbesondere die Klein- und Kleinstparteien, abseits von Wahlen kaum aktiv, weder nach außen (Interessenartikulation) noch nach innen (Mobilisierung und Integration der Wählerschaft).⁹ Der Vorwurf des „Wahlvereins“ wird laut.
5. Nur wenige Parteien sind durch zugehörige Organisationen wie Jugend-, Frauen-, Unternehmens- und Sozialverbände gesellschaftlich in der Breite wie lokal verankert.
6. Mitgliederzahlen lassen sich kaum verifizieren, Statistiken werden selten geführt.

7. Demokratische Willensbildung findet kaum oder gar nicht statt. Vorstände müssen sich nach dem Gründungsparteitag vor den Mitgliedern nicht mehr verantworten. Die demokratische Auswahl von Kandidaten für Wahlen und Parteiämter steht ähnlich in Zweifel.

Die Dominanz finanziell starker Parteiführer

Diese Mängel lassen sich in autokratischen Systemen dadurch erklären, dass hier Parteien gegründet wurden, um den Schein von Demokratie zu wahren. Generell scheint jedoch das zentrale Grundproblem in den wirtschaftlich nach wie vor schwachen Staaten Afrikas, in denen Ressourcen ungleich verteilt sind, die finanzielle Abhängigkeit von einem Vorsitzenden, der kaum Interesse an interner Veränderung hat, sodass Merkmale für eine langfristige Etablierung demokratischer Parteien vernachlässigt werden.

Nicht selten werden Parteien gegründet, um Zugang zu staatlichen Ressourcen zu erlangen, die an die Unterstützer der Partei verteilt werden.

Dieses Phänomen analysiert die amerikanische Wissenschaftlerin Catherine Lena Kelly in einer der neuesten Arbeiten zum Thema am Beispiel Senegals, in dem es zum Zeitpunkt der Recherche Mitte 2018 rund 300 registrierte Parteien gab. Kelly schreibt, dass die Hauptfunktion der Parteien sei, Zugang zum Staat und zu seinen Ressourcen zu verhandeln, nicht jedoch, Wahlen zu gewinnen.¹⁰ Nicht selten würden Parteien gegründet, um im Gegenzug für die Mobilisierung von Wählern und die Sicherung von Parlamentssitzen in einem regionalen Gebiet eine Beteiligung an Staat, Aufträgen und Ämtern zu erhalten. Nach Erlangung der Zugänge zu staatlichen Ressourcen werden diese wiederum an die Unterstützer der Partei verteilt (Patronage). Je fähiger der

Führer einer Partei erscheint, desto höher seine Chance, Unterstützer zu finden. Kelly stellte unter den Parteien eine deutliche Tendenz fest, mit dem Regierungslager zu koalieren, anstatt in die Opposition zu gehen. Opposition sei nicht attraktiv, weil (finanziell) riskant. Lohnend sei Opposition vor allem für starke, ehemalige Regierungsmitglieder, welche das System von innen kennen und aufgrund ihrer Ressourcen und Kenntnisse erhöhte Chancen haben, einen Wechsel an der Spitze der Macht zu ihren Gunsten herbeizuführen.¹¹

Patronage und die Proliferation von Parteien schädigen nachhaltig das Vertrauen in die Politik. Die Abhängigkeit von einem Parteiführer bedeutet für Parteien im Umkehrschluss außerdem oft, dass sie vor dem Aus stehen, wenn ihr Finanzier geht und die Nachfolge nicht geregelt wird. Ein aktuelles Beispiel sind die Forces Cauris pour un Bénin Émergent (FCBE), die unter dem früheren Staatspräsidenten Thomas Boni Yayi über ein Jahrzehnt die Politik Benins dominierten. 2016 verlor FCBE die Macht. Vor kurzem kündigte Yayi nach einem Zerwürfnis an, eine neue Partei gründen zu wollen.¹²

Eingeschränkter demokratischer Spielraum

Abgesehen von internen Schwierigkeiten lasten auch externe Einflüsse auf afrikanischen Parteien. In vielen jungen afrikanischen Demokratien besteht große Unsicherheit fort, sei es durch bewaffnete Konflikte, staatliche Repression und die allgemeine Einschränkung des demokratischen Spielraums durch die Regierungspartei. Zahlreiche Beispiele verdeutlichen das:

- Staatsstrieche wie in Mali, Terror durch Boko Haram in Nigeria und der Bürgerkrieg in Südsudan lassen an parteipolitische Arbeit vor Ort nicht denken.
- Länderübergreifend ist die Opposition Zielscheibe von Repression. In drastischer Weise zeigt das das Beispiel des mutmaßlich politisch motivierten Anschlags auf den tansanischen Oppositionsführer Tundu Lissu im Jahr 2017, als dieser mit 16 Schüssen lebensgefährlich verletzt wurde und nur knapp überlebte.

- Nach wie vor sind Wahlen in vielen der Länder von großen Mängeln gekennzeichnet, die das Ergebnis verzerren und die politische Landschaft nachhaltig schädigen. Dazu gehören der Ausschluss von Parteien, ihre Benachteiligung und Unterdrückung im Wahlkampf, die Manipulation von Ergebnissen oder Wahlboykotte durch Oppositionsparteien.

Sechs Argumente für eine verstärkte Forschung

Angeichts dieser Defizite und der allgemein durchaus verbreiteten Enttäuschung über die demokratische Entwicklung Afrikas südlich der Sahara in den vergangenen 30 Jahren stellt sich die Frage: Warum sollte sich die Forschung überhaupt stärker mit afrikanischen Parteien auseinandersetzen? Der Einwand ist verständlich. Sechs Argumente sprechen jedoch dafür.

1. Die wissenschaftlich fundierten Kenntnisse über afrikanische Parteien sind sehr überschaubar. Allgemein gibt es nur wenige Arbeiten, die sich mit Parteien in Afrika beschäftigt haben. Arbeiten in den anglofonen Ländern überwiegen. Die oben genannten Ergebnisse müssen weiter geprüft werden. Nur wenige Parteien können als gut untersucht gelten, wie beispielsweise der südafrikanische African National Congress (ANC).

Der Generalverdacht der Patronage und der Vorwurf, dass Politik nur als Geschäft betrieben werde, übersieht jene, die aus Überzeugung Politik betreiben.

2. Das Bild in Afrika ist unterschiedlich. So vielseitig der Kontinent, so facettenreich ist seine Parteienlandschaft. Ist ein fragmentiertes Parteiensystem wie in der DR Kongo ein Extrem, ist Ghana ein anderes. Seit der ersten Mehrparteienwahl 1992 zum ghanaischen Parlament hat sich ein Wettbewerb



zwischen vier Parteien herausgebildet, der aktuell auf einen Dualismus hinauszulaufen scheint: Im jetzigen Parlament sind nur noch die New Patriotic Party (NPP) und der National Democratic Congress (NDC) vertreten. Ghana gilt als eines der stabilsten demokratischen Systeme des Kontinents. Seit 1992 schafften es insgesamt nur sechs Parteien ins Parlament – und das trotz erhöhten Wettbewerbs. 2016 traten neun Parteien zur Wahl an, 2012 waren es 16.

3. Eine Verallgemeinerung ist gefährlich. Der Generalverdacht der Patronage und der Vor-

wurf, dass Politik nur als Geschäft betrieben werde, um sich am Staat und seinen Ressourcen zu bereichern, übersieht all jene Akteure, die aus Überzeugung Politik betreiben. Sie gibt es überall und nicht nur in einigen Ländern.

4. Demokratie braucht Zeit. Nur wenige erinnern sich, dass im ersten Deutschen Bundestag 1949 elf Parteien vertreten waren. Mahnend wirkt bis heute das Beispiel der Weimarer Republik: Im Reichstag 1928 saßen 15 Parteien.



Bewaffnete Konflikte, Staatsstriche, Anschläge: In vielen der jungen afrikanischen Demokratien besteht große Unsicherheit fort. [Quelle: © Joe Penney, Reuters.](#)

Recht spricht Catherine Lena Kelly daher auch von „competitive authoritarianism“.¹³ Eine oberflächliche Betrachtung übersieht diesen Zustand in der Regel.

Es herrscht Wettbewerb in Afrika

Tatsächlich verdeutlicht ein näherer Blick auf die einzelnen Länder schnell, dass Wettbewerb herrscht – sowohl innerhalb des Regierungslagers als auch innerhalb der Opposition. Niemandes Machtposition ist gesichert. So bestehen unter den Parteien und ihren Akteuren Bedarfe und Interessen, ihre Macht zu sichern und auszubauen. Dabei setzt die heute global vernetzte Welt die afrikanischen Parteien in immer stärkerem Maße unter Druck. Sie hat den Wettbewerb verschärft und stellt wachsende Herausforderungen an die Akteure, eine modernere bürger- wie mitgliederorientierte Politik zu führen.

Alle Parteien müssen sich gegenüber einer jungen, immer besser ausgebildeten Bevölkerung fragen, wie sie die Menschen langfristig erreichen wollen.

5. Eine intensivierte Analyse der Parteienlandschaft würde allgemein mehr Wissen über Politik und Gesellschaft der einzelnen Länder in Erfahrung bringen. Angesichts des gewachsenen Interesses an Afrika wäre der Zeitpunkt richtig.
6. Das wichtigste Argument ist jedoch, dass die Staaten mit Etablierung der Mehrparteiensysteme vor 30 Jahren de facto ein Element des Wettbewerbs eingeführt haben. Egal wie autokratisch ein Land ist, das Risiko für Herrscher, die Macht zu verlieren bzw. die Chance für neue Kräfte, sie zu gewinnen, besteht. Zu

So müssen sich alle Parteien – von denen nicht wenige überaltert sind – angesichts neuer Kritik- und Teilhabemöglichkeiten, etwa durch soziale Medien einerseits sowie gegenüber einer jungen, immer besser ausgebildeten Bevölkerung andererseits, fragen, wie sie die Menschen langfristig erreichen wollen, wenn sie relevant bleiben möchten. Programmatik, *agenda setting*, mehr Teilhabe für junge Wählerschichten sowie für Frauen, eine verbesserte politische Kommunikation und bessere Modelle der Parteienfinanzierung werden als Faktoren bedeutender. Auch

die inhaltliche Fähigkeit von Parteien – die Aufnahme wissenschaftlicher Erkenntnisse und Trends sowie die Vermittlung dieser Inhalte gegenüber Wählern und Mitgliedern – wird wie in Europa auch in Afrika entscheidender werden. Scheitern afrikanische Parteiführer daran, komplexe Inhalte zu übersetzen oder gar zu verstehen, laufen sie Gefahr, als aus der Zeit gefallen zu wirken.

Ein Blick nach Kenia

Kenia verdeutlicht als Beispiel, welche Dynamik heute in verschiedenen Ländern Afrikas herrscht und welche Anforderungen an Parteien als gesellschaftliche Scharniere bestehen. Seit dem Ende des Einparteiensystems 1994 konnte sich in Kenia eine vielfältige Parteienlandschaft entwickeln. Eine demokratische Kultur innerhalb der Parteien ist vorhanden, weist jedoch einige Defizite auf.¹⁴

Die Politik des Landes wird in patriarchischen Strukturen von „starken Männern“ dominiert. Gerade für Jugend und Frauen ist es daher schwierig, sich politisch Gehör zu verschaffen. Dennoch sind die Bildung und Arbeit der Parteien in Kenia durchaus frei. Das zeigt sich nicht zuletzt daran, dass in der aktuellen Nationalversammlung 20 Parteien vertreten sind, elf davon jedoch nur mit einem oder zwei Abgeordneten. Die rechtlich sichere, aber politisch volatile Etablierung von Parteien bezieht sich dabei nicht nur auf Kleinst- und Regionalparteien, sondern wirkt sich auch auf die Regierungsbildung aus.

Jeder der drei Präsidenten seit 1994 stützte seine Regierung auf eine andere Partei beziehungsweise Parteienkoalition. Nach dem Ende der jeweils zwei Amtszeiten verschwanden die Parteien und Koalitionen in der politischen Bedeutungslosigkeit. Auch die aktuell regierende Jubilee-Partei, die 2016 durch die Fusion mehrerer unterstützender Parteien des Präsidenten entstand, droht mit dem Ende der Amtszeit von Präsident Uhuru Kenyatta im Jahr 2022, in alte Lager zu zerfallen. Dies könnte nun einer alten Regierungspartei zum Comeback verhelfen.

Die Kenya African National Union (KANU), die Partei der Unabhängigkeitsbewegung Kenias, welche jahrzehntelang als alleinige Staatspartei das Land regierte, verlor 2002 mit dem von Daniel arap Moi als Nachfolger auserkorenen Kenyatta gegen ein Oppositionsbündnis unter der Führung des ehemaligen Finanzministers Mwai Kibaki. In der Folge sank auch der Erfolg von KANU bei Wahlen, die seit 2017 noch mit zehn Abgeordneten in der Nationalversammlung (von 350 Sitzen) sowie drei im Senat (von 68 Sitzen) vertreten ist.¹⁵ Dass KANU nach Jahren weitgehender Bedeutungslosigkeit auf nationaler Ebene nun doch wieder eine Rolle spielen kann, liegt auch daran, dass in den vergangenen Jahren an Defiziten gearbeitet wurde. Frauen und Jugend werden expliziter in die politische Arbeit eingebunden.¹⁶

Schaffen es die Parteien nicht, junge Menschen in demokratische Prozesse einzubinden, droht die Etablierung des patriarchischen Systems für diese Generation.

Jugend und Frauen sind mehr als das Zünglein an der Waage

Die Einbindung der Jugend ist angesichts der kenianischen Demografie durchaus geboten. Mehr als die Hälfte der kenianischen Bevölkerung ist jünger als 35 Jahre. Aus dieser Altersgruppe leben 24,2 Millionen Menschen im ländlichen Kenia, 10,8 Millionen in urbanen Gebieten. Schaffen es die Parteien nicht, die jungen Menschen im ganzen Land in demokratische Prozesse einzubinden, droht das patriarchische System auch für diese Generation fortzubestehen. Denn besonders die urbane, politisch aktive Jugend zeigt sich mehr und mehr frustriert vom Nepotismus der Eliten.¹⁷

Ein weiteres Problem ist die Beteiligung von Frauen. Während junge Männer innerhalb des





Politisch aktiv und eingebunden? Bislang fällt es engagierten Frauen deutlich schwerer, innerhalb des politischen Systems Karriere zu machen. Quelle: © Thomas Mukoya, Reuters.

Systems Karriere machen können, fällt es engagierten Frauen deutlich schwerer. Die kenianische Verfassung sieht daher eine Geschlechterquote für die Parlamente vor.

Im kenianischen Wahlrecht, das in seiner regulären Form nach dem britischen *First-past-the-post*-System gebildet wurde, werden seit Einführung einer Geschlechterquote in der Verfassung von 2013 sogenannte nominierte Sitze in den beiden Kammern an Repräsentanten für Frauen, Jugendliche und Menschen mit Behinderung vergeben. Für diese nominierten Sitze dürfen dann die Parteien gemäß ihrem Stimmenanteil Vorschläge unterbreiten. Dennoch erfüllt Kenia die

Ein-Drittel-Quote in keiner der beiden Kammern. Da vor allem gut vernetzte Honoratioren – insbesondere als Vertreter lokaler Ethnien – gewählt werden, fehlt es gerade jungen Kandidatinnen an organisierter Unterstützung. Hier können breit aufgestellte Parteien dazu beitragen, mehr Diversität in die Parlamente zu bringen.

Mit der Verfassungsreform 2010 dezentralisierte Kenia politische Strukturen. Parteien folgten diesen Dezentralisierungstendenzen jedoch kaum. So gibt es weiterhin Regionalparteien, die in Nairobi für die Interessen der eigenen Ethnie eintreten sollen. Dezentralere Parteistrukturen können dabei als Vehikel der politischen

Willensbildung dienen. Gerade wenn eine Partei es schafft, sich eine programmatische Agenda zu setzen, dienen solche dezentralen Strukturen der Verankerung in der Gesellschaft. Dafür müssten sich die Parteien jedoch von ihren „starken Männern“ lösen. Diese würden dann nicht mehr als Anwalt ihrer Community auftreten müssen, sondern sich vor den programmatischen Beschlüssen der eigenen Partei rechtfertigen. Bislang konzentrieren sich Parteien jedoch auf die Mobilisierung der Wahlklientel und deren Interessenvertretung, statt politische Arbeit innerhalb oder außerhalb der Parlamente wahrzunehmen.

Geld regiert den Wahlkampf

Damit Parteien mit einer programmatischen Agenda jedoch überhaupt wahrgenommen werden, bedarf es zunächst einer gemeinsamen politischen Anstrengung gegen das in Kenia verbreitete Phänomen des Stimmenkaufs (*voter bribery*).¹⁸ Dadurch treten politische Inhalte in den Hintergrund und es stärkt Kandidaten, die ihre Wählerschaft in Form von (Geld-)Geschenken am besten versorgen können. Eine Partei allein wird dieses System nicht auflösen können. Damit Politiker aber als Politiker und nicht als Patrone wahrgenommen werden, hilft die Rückendeckung einer Partei, die sich eine politische Agenda setzt.

In etablierten Parteien wächst das Bewusstsein, dass der politische Nachwuchs eine stärkere politische Ausrichtung erwartet.

Zwar gibt die nationale Wahlkommission ein Jahr im Vorfeld der Wahlen ein Ausgabenlimit vor, dieses lag 2017 jedoch bei bis zu 4,3 Millionen US-Dollar für Senatoren und Gouverneure sowie 330.000 US-Dollar für Kandidaten der Nationalversammlung.¹⁹ Im Vergleich dazu lag das Budget der großen Parteien in Deutschland pro Wahlkreis bei der Bundestagswahl 2017 zwischen 30.000 und 40.000 Euro.²⁰

Dass die finanziellen Ressourcen im Wahlkampf eine so wichtige Rolle spielen, frustriert besonders den politisch aktiven Nachwuchs. Die in Kenia 2017 erstmals angetretene Ukweli-Partei, die auf Initiative junger Aktivisten gegründet wurde, war trotz Zuspruchs chancenlos gegen die etablierten Parteien. Doch während Parteien mit einer dezidiert politischen Agenda – wie eben Ukweli – nun versuchen, sich strukturell dem politischen Establishment anzunähern, wächst bei anderen Parteien – wie KANU – das Bewusstsein, dass der politische Nachwuchs ebenfalls eine stärkere politische Ausrichtung erwartet.

Ob sich Kenia mit diesen Entwicklungen als Blaupause für andere afrikanische Länder anbieten kann, werden möglicherweise die Wahlen 2022 zeigen. Die rechtlichen Voraussetzungen für freie Wahlen sind in Kenia lange etabliert. Die übrigen, oben aufgeführten Defizite lassen sich jedoch auch in Kenia deutlich identifizieren. Dass sich mit einer neuen politischen Generation auch die Bedeutung der Parteien ändern kann, könnte als Fingerzeig dienen. Es muss sich nun beweisen, ob Parteien es mit ihrem programmatischen Anspruch ernst meinen und damit auch Wähler mobilisieren können. Oder ob die Wahlen im Vorfeld durch die herrschenden Eliten durch Allianzen dominiert werden und Parteien damit erneut nur zu „Wahlvereinen“ degradiert werden. Der Entwicklung des Landes dient das sicherlich nicht.

Empfehlungen und Ansätze für eine intensivierte Forschung

Politik und Gesellschaft der afrikanischen Länder noch besser zu verstehen, muss die Aufgabe und Grundlage für eine intensivierte Zusammenarbeit mit den Staaten südlich der Sahara sein. Parteienforschung – an der Schnittstelle zu Wählerumwelt, Anhängern, Mitgliedern, Gesellschaft, Parteiapparaten, Wahlen, Staat, Regierung und Opposition – kann hierbei einen wichtigen Beitrag leisten.²¹

Das Feld ist spannend und reicht weiter als 1990 zurück. In einem bis heute lesenswerten Werk von 1978 in der Reihe von Dolf Sternberger, Bernhard Vogel, Dieter Nohlen und Klaus Landfried stellten zahlreiche Autoren²² die Entwicklung

und Anfänge der afrikanischen Parteien dar, die in den letzten Stunden des Kolonialzeitalters ihre Wurzeln haben, als die Mächte versuchten, den Übergang in die Unabhängigkeit zu organisieren.

SLPP, UNIR, PNDS Tarayya, PAICV, PDCI, AFDC-A, UDP, MPS, DP, JP, PP, PF, RPF, MDC, CCM, APC, FCBE, Mouvement Coeurs Unis: Um sich im Dickicht der teils stark fragmentierten Parteiensysteme zurechtzufinden, mag die Feststellung helfen, dass sich in den meisten Ländern an der Spitze mehrere Parteien etabliert haben. Grundlegendes Datenmaterial liefert die Inter-Parliamentary Union (IPU), die frei zugänglich im Internet für jedes Land die Wahlergebnisse der nationalen Parlamente der vergangenen Jahrzehnte dokumentiert hat. Ähnlich wie es das Manifesto Project des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) für europäische, nord- und südamerikanische Parteien leistet, ließe sich eine solche Datenbank für die afrikanischen Parteien und Länder anlegen. Diese könnte mit den Möglichkeiten des Internets aktuell gehalten und laufend angereichert werden.

Neben grundlegenden Fragen, wie zur verfassungsrechtlichen Verankerung von Parteien, Parteienfinanzierung und Wahlgesetzgebung sowie zu Struktur, Programmatik und Geschichte der wichtigsten Parteien, sollte sich ein solches politikwissenschaftliches Projekt von Land zu Land Afrikas mit weiteren Fragen beschäftigen: etwa die Wahlhürden als Mittel gegen Fragmentierung in den Ländern; Wahlkampfstrategien; *agenda setting*; Allianzbildung von Parteien bei nationalen und regionalen Wahlen; die Bedeutung ethnisch-regionaler Linien für afrikanische Parteien²³; die Art und Funktionsweise des vopolitischen Raums in Afrika, der bislang kaum untersucht wurde.

Keine Scheu vor Demokratiediskurs

Zuletzt müssen auch die externen Demokratieförderer – angesichts des globalen Systemwettbewerbs mit China – aktiver werben, den Dialog mit afrikanischen Akteuren ausbauen und die Demokratisierung der Länder weiter und noch

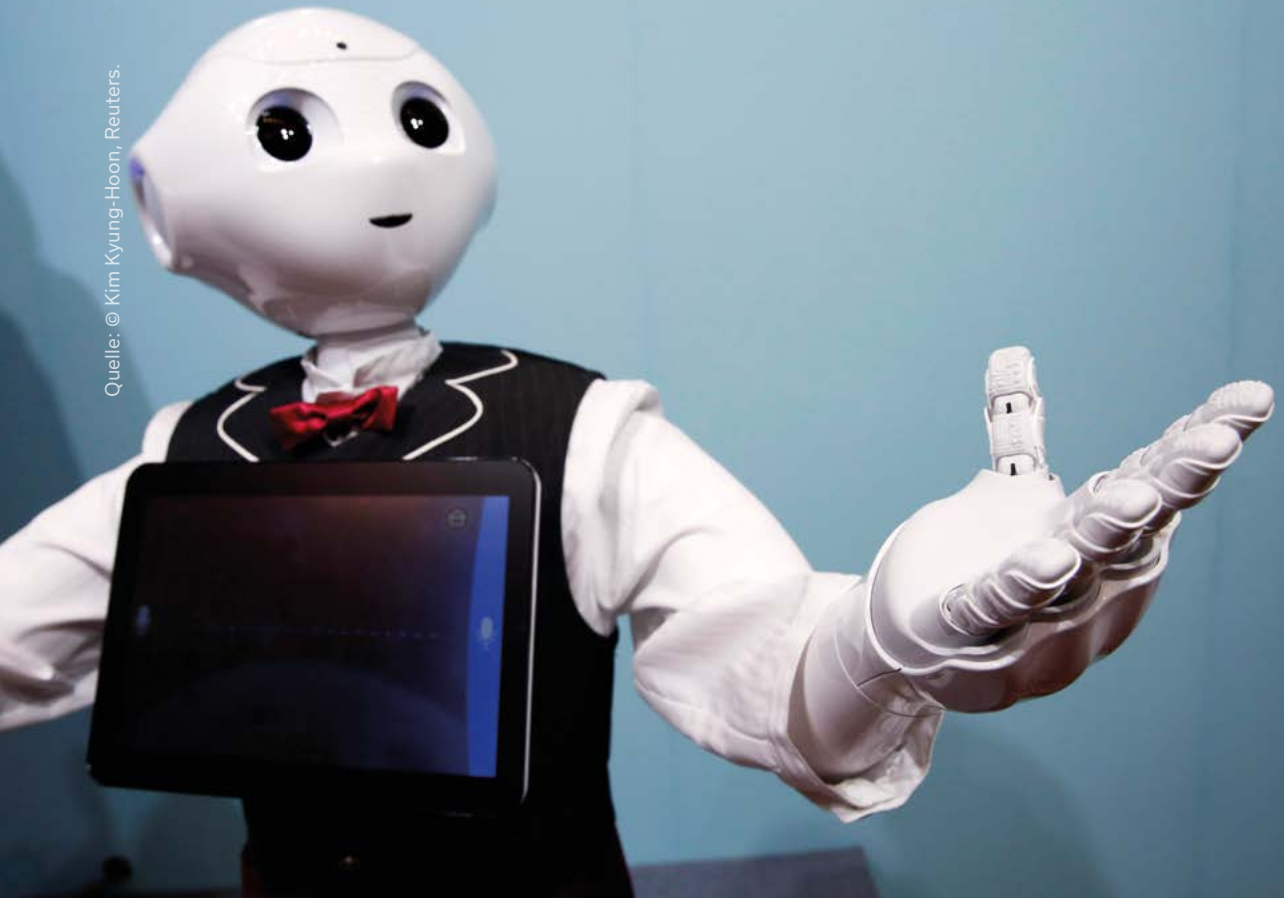
stärker begleiten. Rufe nach mehr Autokratie werden lauter – sowohl unter afrikanischen Regierenden wie auch unter den Bürgern, die verständlicherweise unzufrieden mit der Leistung ihrer Regierenden sind. Die externen Förderer dürfen dabei die Debatte nicht scheuen. Denn nicht selten verleihen ihr afrikanische Regierende gerne den Spin, dass die Demokratie gegen den Willen der afrikanischen Länder eingeführt worden sei, um sich damit von eigenen Fehlern freizusprechen, und dass Beispiele wie China oder Singapur zeigten, wie vorteilhafter Autokratie für Entwicklung sei.

Die Demagogen und vermeintlichen Auguren sollten deshalb regelmäßig daran erinnert werden, dass es die afrikanischen Staaten selbst waren, die nach dem Ende des Kalten Krieges in großer Mehrzahl die Mehrparteiendemokratie einführten und für ihre Versäumnisse selbst verantwortlich sind – und keine externe Macht. Des Weiteren hat die große Mehrzahl der Länder Afrikas bereits eine lange Historie von Autokratie hinter sich – ohne dass es jedoch Erfolge für die wirtschaftliche Entwicklung der Länder gebracht hätte. War die demokratische Euphorie nach der Unabhängigkeitswelle Anfang der 1960er Jahre groß, waren in den 1980er Jahren alle – bis auf lediglich fünf Staaten Afrikas – Einparteiensysteme. Daran muss nicht zuletzt die junge, politisch interessierte Generation des Kontinents erinnert werden. Über 60 Prozent der Bevölkerung Afrikas südlich der Sahara sind jünger als 25 Jahre alt.

Benno Müchler ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in der Demokratischen Republik Kongo.

Christoph Schmidt ist Trainee im Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kenia.

- 1 Journal Officiel 2018: Liste des Partis Politiques Autorisés à fonctionner en République Démocratique du Congo, 30.04.2018, in: <https://bit.ly/3mwfwCr> [31.08.2020].
- 2 Inter-Parliamentary Union 2020: Congo, in: <https://bit.ly/3jEMcYz> [31.08.2020].
- 3 The Economist Intelligence Unit 2019: Democracy Index 2019, in: <https://bit.ly/3oyYYLQ> [29.10.2020].
- 4 Zu Afrika werden 54 Staaten gezählt. Die nordafrikanischen Staaten sind Algerien, Ägypten, Libyen, Marokko und Tunesien.
- 5 Niedermayer, Oskar 2013: Die Analyse einzelner Parteien, in: ders. (Hrsg.): Handbuch Parteienforschung, Wiesbaden, S. 62.
- 6 Niedermayer, Oskar 2020: Die Rolle und Funktionen von Parteien in der deutschen Demokratie, in: Parteien in Deutschland (Dossier), Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), 28.04.2020, in: <https://bpb.de/42035> [22.08.2020]. Das aktualisierte Online-Dossier der bpb bietet einen ersten umfassenden Blick auf das deutsche Parteiensystem und neue Entwicklungen. Es enthält Beiträge u. a. von Frank Decker, Ulrich von Alemann, Heinrich Pehle und Oskar Niedermayer.
- 7 Jun, Uwe 2013: Typen und Funktionen von Parteien, in: Niedermayer (Hrsg.) 2013, N. 5, S. 123.
- 8 Für eine erste Einführung im deutschsprachigen Raum siehe Erdmann, Gero 1999: Parteien in Afrika. Versuch eines Neuanfangs, *Africa Spectrum* 34: 3, S. 375–393. Zur Vertiefung siehe die gut recherchierte Dissertationsschrift von Stroh, Alexander 2014: Erfolgsbedingungen politischer Parteien im frankophonen Afrika. Benin und Burkina Faso seit der Rückkehr zum Mehrparteiensystem, Leverkusen. Im englischsprachigen Raum sind die Arbeiten von Henry Bienen zu nennen, wie u. a. Bienen, Henry / Herbst, Jeffrey 1996: *The Relationship between Political and Economic Reform in Africa*, *Comparative Politics* 29: 1, S. 23–42.
- 9 So wies etwa Manuela Römer in einem Beitrag über Tschad darauf hin, dass 1996 eine Reihe von Parteien erst kurz vor der Präsidentschaftswahl und den später folgenden Parlamentswahlen gegründet wurden, später nicht mehr aktiv in Erscheinung traten und sich nicht etablieren konnten. Dieses Phänomen ist bis heute in vielen anderen Ländern Afrikas feststellbar. Römer, Manuela 1999: Chad, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Elections in Africa. A Data Handbook*, Oxford, S. 229.
- 10 Kelly, Catherine Lena 2020: Party Proliferation and Political Contestation in Africa. Senegal in Comparative Perspective, S. 27.
- 11 Ebd., S. 33–35.
- 12 Radio France Internationale 2020: Bénin. L'opposition lance un nouveau parti, „Les Démocrates“, 29.07.2020, in: <https://bit.ly/3jH80mj> [25.10.2020].
- 13 Kelly 2020, N. 10, S. 28.
- 14 Cernicky, Jan 2020: Neue Regierungskoalition in Kenia, KAS-Länderberichte, 16.06.2020, in: <https://bit.ly/2TyPhim> [31.08.2020].
- 15 Cernicky, Jan 2020: Tektonische Verschiebungen in der politischen Landschaft Kenias?, KAS-Länderberichte, 31.03.2020, in: <https://bit.ly/35NsITf> [31.08.2020].
- 16 Nanjala, Sarah 2020: Half of Kenyan population is aged below 35 years, *Nation*, 18.03.2020, in: <https://bit.ly/3kFGmrm> [31.08.2020].
- 17 Ward, Matt 2018: Corruption may undermine Kenyan government credibility, *Expert Briefings*, in: *Oxford Analytica*.
- 18 Bigambo, Javas 2016: Voter Bribery as an Election Malpractice in Kenya, Dezember 2016, Centre for Multi-Party Democracy, in: <https://bit.ly/2TyPQbY> [29.10.2020].
- 19 The East African 2016: IEBC sets limits for campaign spending ahead of Kenya election, 11.08.2016, in: <https://bit.ly/3mP1jRb> [03.11.2020].
- 20 Handelsblatt 2017: Millionenvorteil für die Union, 18.08.2017, in: <https://handelsblatt.com/20205862.html> [16.11.2020].
- 21 Niedermayer, Oskar 2013: Parteienforschung im Rahmen der Sozialwissenschaften, in: ders. (Hrsg.) 2013, N. 5, S. 14–18.
- 22 Nuscheler, Franz / Ziemer, Klaus 1978: Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane, in: Sternberger, Dolf / Vogel, Bernhard / Nohlen, Dieter / Landfried, Klaus (Hrsg.): *Afrika: Politische Organisation und Repräsentation in Afrika*, Berlin / New York.
- 23 Der deutsche Politikwissenschaftler Sebastian Elischer hat eine maßgebende und detailreiche Arbeit zum Thema am Beispiel Kenias, Ghanas und Namibias geschrieben: Elischer, Sebastian 2013: *Political Parties in Africa. Ethnicity and Party Formation*, New York.



[Weitere Themen](#)

Im Niedergang?

Migration, Automatisierung und Erwerbsbevölkerung in Japan

Rabea Brauer / Atsushi Kondo

An nahezu jeder Straßenecke in Tokio stehen freundliche und hilfsbereite ältere Bürger, die Passanten den Weg weisen, Autos in Parklücken winken, allmorgendlich Schulkinder über die Straße lotsen oder andere wichtige Aufgaben für die Gemeinschaft übernehmen. Fast alle Taxifahrer in Japan arbeiten jenseits des Rentenalters. In Restaurants und Hotels haben Roboter das Servieren und Einchecken übernommen. In beinahe jedem Konbini¹ wird man heutzutage von asiatischen Mitarbeitern bedient, die sehr gut Japanisch sprechen. Trotzdem bleibt der Sitz neben den Gaikokujin², wenn sie denn einen Platz in Tokios überfüllten U-Bahnen ergattern, meist frei. Wie passt das zusammen?

Nicht nur im Dienstleistungssektor muss Japans alternde Bevölkerung die sinkenden Zahlen der Erwerbstätigen ausgleichen. Insbesondere die geschätzten Lebensmittelläden sowie die Ferti- gungsindustrie sind stark auf ausländische Prak- tikanten und Lehrlinge angewiesen; gleichzeitig werden Arbeitsmigranten in Japan nicht sehr herzlich empfangen. In den vergangenen Jahren hat Japans Regierung festgestellt, dass diese Gleichung nicht mehr aufgeht. Von „Womenomics“³ über eine zeitgemäße Einwanderungspolitik, von fortschreitender KI und Automatisierung bis hin zu verbesserten Arbeitsbedingungen: Viele Ansätze wurden auf den Weg gebracht, um Japans Image einer verschlossenen, nationalistisch geprägten Insel abzuschütteln.

Düstere Aussichten für Japans Gesellschaft

Die Alterswelle der Babyboomer (Jahrgänge 1947 bis 1949) kehrt die Populationspyramide Japans dramatisch um. Die Lebenserwartung ist auf 84 Jahre gestiegen, gleichzeitig ist die Gebur- tenrate von 1,37 Kindern pro Frau⁴ sehr niedrig, was Japan vor ein noch nie dagewesenes Alte- rungsproblem stellt. Der daraus resultierende Rückgang der Erwerbsbevölkerung stellt eine sehr ernste Herausforderung für das Land dar. Die VN-Weltbevölkerungsprognose (2019)⁵ sagt voraus, dass Japans Erwerbsbevölkerung (15- bis 64-Jährige) zwischen 2020 und 2050 ein

Defizit von 21 bis 54 Millionen aufweisen wird. Die Bevölkerung ab 65 wird sich von 18 Millio- nen (Stand 1995) auf 34 Millionen (2045) nahezu verdoppeln. 2025 wird jede dritte Japanerin oder jeder dritte Japaner 65 Jahre oder älter sein. Der Abhängigkeitsquotient (Anteil der Nichterwerbs- tätigen auf 100 Erwerbstätige) wird in dieser Zeit von 69 auf 97 Prozent steigen – der höchste Wert in der OECD. Diese Zahlen könnten noch drastischer sein, bliebe die Arbeitslosenquote so niedrig wie bisher. Im Januar 2020 betrug sie 2,4 Prozent⁶ und war damit auf dem niedrigsten Stand der letzten 20 Jahre. Selbst COVID-19 hatte keine drastischen Auswirkungen auf die Arbeitslosenquote – im August 2020 lag sie bei 2,9 Prozent.⁷

Als Gegenmaßnahmen zum Arbeitskräfteman- gel braucht Japan vor allem eine stabile Frauen- erwerbsquote, Weiterbeschäftigung älterer Bürger, ausländische Arbeitskräfte und technologische Entwicklung. 2019 befand sich die Frauener- werbsquote auf einem Rekordhoch von 72,6 Pro- zent (in Deutschland waren es 74,9 Prozent).⁸ Die Erwerbsquote bei den über 65-Jährigen ist mit 25,3 Prozent bereits sehr hoch (in Deutschland sind es 7,8 Prozent).⁹ Laut VN-Bevölkerungsbericht müsste Japan bis 2050 über 33 Millionen Ein- wanderer aufnehmen, um die Erwerbsbevölke- rung bei 87 Millionen zu halten.¹⁰ Pro Jahr wäre dies die Aufnahme von 600.000 ausländischen

Arbeitskräften. Da bereits die aktuell verzeichneten 200.000 Arbeitsmigranten Japan vor große Herausforderungen stellen, scheint diese Zahl derzeit utopisch hoch.

Einwanderungsprogramme: Zwischen Missbrauch und Hoffnung

Zwischen 1945 und 1990 verfolgte Japan eine besonders strenge Einwanderungspolitik. In den 1980er Jahren wurden die Regularien leicht gelockert. Etwa, als circa 10.000 Flüchtlinge aus Kambodscha, Laos und Vietnam aufgenommen wurden. Zwischen 1990 und 2012 kamen insbesondere Aussiedler zurück sowie die ersten Lehrlinge und sogenannten technischen Praktikanten aus den Arbeitsmigrationsprogrammen. Ungelernte Arbeiter, wenn auch in kleiner Anzahl, fanden ebenfalls ihren Weg nach Japan. Erst 2012 wurden die Einwanderungsbestimmungen gelockert und gleichzeitig ein punktebasiertes System für hochqualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland eingeführt. Ab 2019 hat Japan den mittelqualifizierten Arbeitskräften den Zuzug ermöglicht. Diese Entscheidung gehört zu einer der wegweisendsten Gesetzgebungen, die der ehemalige Premierminister Shinzo Abe während seiner Amtszeit erließ.

Arbeitnehmer halten sich mit Beschwerden zurück, da sie in ihr Herkunftsland abgeschoben werden könnten, ihre Familien jedoch von ihren Einkommen abhängig sind.

Ende 2019 lag die Zahl der gemeldeten Einwohner ohne Staatsbürgerschaft, die sich bereits länger als drei Monate in Japan aufhielten, bei insgesamt drei Millionen – die Zahl der Gesamtbevölkerung liegt bei 126 Millionen. Unter diesen Ausländern machen die technischen Praktikanten und Lehrlinge nach Angaben des Justizministeriums mit 411.000 den größten Anteil aus, gefolgt von 345.000 internationalen Studierenden.

Seit 2015 wird hochqualifizierten Fachkräften ein neuer Aufenthaltsstatus gewährt: Sie gelten in der Terminologie der japanischen Einwanderungspolitik als spezialisierte Fachkräfte und sind als Ingenieure, Ausbilder, Forscher, Journalisten oder im medizinischen Bereich tätig. 2019 waren 270.000 ausländische Fachkräfte dieser Kategorie in Japan angestellt.

Die Anzahl der ausländischen Pflegekräfte, unverzichtbar für Japans alterndernde Gesellschaft, liegt aktuell bei 22.700.¹¹ Das Wirtschafts- und Partnerschaftsabkommen, 2008 mit Indonesien, den Philippinen und Vietnam unterzeichnet, öffnete den japanischen Arbeitsmarkt für ausländische Krankenschwestern und Pfleger. Doch sie müssen in Japan eine Prüfung ablegen, wenn sie länger als drei oder vier Jahre bleiben wollen. Sollten sie die Prüfung nicht bestehen, dürfen sie seit 2019 noch ein weiteres Jahr bleiben, um den Arbeitskräftemangel in den zunehmenden Altersheimen und Pflegeeinrichtungen abzufangen.

Um mehr Studierende anzulocken, führte die japanische Regierung 2008 den sogenannten 300.000 International Student Plan ein. Erst zehn Jahre später wurde die gewünschte Zahl erreicht. Um den ausländischen Studierenden, die an einer japanischen Universität ihren Abschluss gemacht haben, den weiteren Aufenthalt in Japan zu erleichtern, dürfen sie Vollzeitstellen annehmen und auf gleiche Vergütung hoffen. Vorausgesetzt, die Sprachkenntnisse erreichen das N1-Niveau.¹²

Zwei der Programme des Einwanderungsplans zielen auf ungelernte Arbeitskräfte aus dem Ausland ab und unterteilen sie nach technischen Praktikanten und Lehrlingen. Die sogenannten technischen Praktikanten erhalten den Mindestlohn, aber keine Überstundenvergütung und dürfen höchstens fünf Jahre in einem teilnehmenden Unternehmen bleiben. Seit Einführung des Programms 1993 arbeiten technische Praktikanten in vielen Bereichen sowohl kleiner und mittlerer Unternehmen als auch großer Firmen. Sie werden zwar durch das Arbeitsrecht geschützt, können ihren Arbeitsplatz jedoch nicht ohne



Alternde Gesellschaft: Bis 2025 wird jeder dritte Japaner 65 Jahre oder älter sein. Quelle: © Issei Kato, Reuters.

die Zustimmung ihres Arbeitgebers wechseln. Mit Beschwerden halten sich die Arbeitnehmer zurück, da sie in ihr Herkunftsland abgeschoben werden könnten, ihre Familien jedoch von ihren Einkommen abhängig sind. Das Prozessrisiko ist für die Arbeitgeber also ausgesprochen gering.

Im 2020er Bericht des US-Außenministeriums zur Situation des Menschenhandels (Trafficking in Persons Report) wurde Japan erneut stark kritisiert, da das Migrationsprogramm immer noch anfällig für Missbrauch ist und die Arbeitsmigranten eklatanten Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sind. Die in dem Bericht beschriebenen Missstände waren unter anderem Zwangsverschuldung, Lohnpfändung, die Einbehaltung von Pässen, Abschiebungsandrohungen, schlechte Lebensbedingungen und körperliche Gewalt.¹³ Die Regierung weiß um diese

Probleme und versucht seit Jahren, die Verstöße zu minimieren.

Lehrlinge dürfen nur ein Jahr in Japan bleiben, können aber zu technischen Praktikanten aufsteigen. Durch diese Möglichkeit wird das Programm unverhohlen ausgenutzt, um die Stellen für technische Praktikanten zu besetzen – ein Anreiz allerdings für beide Seiten. Lehrlinge sind ungelernte Arbeitskräfte, die Honorare weit unter dem Mindestlohn erhalten und erst vor kurzem unter den Schutz des Arbeitsrechts gestellt wurden. Das Programm wurde ursprünglich entworfen, um Ausländern die Möglichkeit zu bieten, durch die Arbeit in Japan Fachwissen und spezielle Fertigkeiten zu erlangen und diese dann in ihren Ländern (meist Entwicklungsländer) anzuwenden. Doch statt dieser ehrbaren Idee Rechnung zu tragen, leidet das Programm



unter seinem dubiosen Ruf. Die Arbeiter wurden Opfer von Arbeitsrechtsverstößen und weiteren Rechtsverletzungen: Ihre Pässe wurden oft eingezogen, sie hausten in verheerenden Unterkünften, waren Überstunden ausgesetzt und mussten stets damit rechnen, entlassen und nach Hause geschickt zu werden. Der Technical Intern Training Act 2017 sollte derartige Fälle durch erhebliche Strafen bei Verstößen und die Verpflichtung zu einem offiziellen Ausbildungsplan für jeden Praktikanten verhindern. Die Daten bestätigen, dass sich die Situation seitdem verbessert hat.

Aufgrund strengerer Kontrollen sind die Zahlen irregulärer Personen, deren Visum abgelaufen ist, in den letzten Jahren zurückgegangen. Darunter sind 82.000 asiatische Staatsbürger, vorwiegend aus den Philippinen, China, Vietnam oder Thailand. Die meisten von ihnen stammen aus den Programmen für technische Praktikanten.¹⁴

Während der Pandemie zeigt die Regierung ein vorher fast undenkbares Maß an Flexibilität.

Um dem drastischen Arbeitskräftemangel in bestimmten Industriefeldern entgegenzuwirken, wurde 2019 eine weitere Visa-Kategorie eingeführt. Diese zielt auf qualifizierte Arbeitskräfte ab, die bereits ein beträchtliches Fachwissen und spezielle Fertigkeiten mitbringen. Aktuell weisen 14 Bereiche der japanischen Wirtschaft einen akuten Bedarf an externen Arbeitskräften auf: unter anderem die Gastronomie, die Lebensmittelherstellung, die Landwirtschaft, das Bauwesen, der Maschinenbau und die Elektroindustrie. Ein großes Hindernis für dieses Programm ist der zwingende Nachweis von Japanischkenntnissen auf N4-Niveau – dadurch erreicht das Programm weder die anvisierten noch die geforderten Zahlen. 2019 erwartete die Regierung 47.550 qualifizierte Arbeitskräfte – davon kamen nur acht Prozent. Nicht nur, dass die erforderlichen Sprachkenntnisse schwer zu erlangen sind, auch die Vereinbarungen zwischen Japan und den entsendenden Partnerländern verzögern

sich. Zudem ist der Bewerbungsprozess selbst langwierig und kompliziert. Über kurz oder lang wird die Regierung dem niedrigen Interesse entgegensteuern und die Voraussetzungen für die zukünftigen Arbeitnehmer und ihre Arbeitgeber verbessern müssen.

COVID-19: Bleiben oder gehen

Während der COVID-19-Pandemie reagierte die Regierung schnell auf die veränderten Bedingungen für Lehrlinge und technische Praktikanten. Diejenigen, die entlassen wurden, durften für ein weiteres Jahr bleiben und eine neue Arbeit suchen, unabhängig davon, wie lange sie sich schon im Land aufhielten. Diejenigen, die ihr Praktikum zwar beendet hatten, aufgrund geschlossener Grenzen aber nicht nach Hause kamen, durften ebenfalls in Japan bleiben und weiterarbeiten.

Während der Pandemie zeigte die Regierung ein hohes Maß an Flexibilität – in der Vergangenheit fast undenkbar. Und so trug die Pandemie ganz beiläufig zu einem neuen Modell für Japans problematischen Arbeitsmarkt bei.

Doch von diesen pragmatischen Lösungen konnten in den vergangenen Monaten nicht alle Betroffenen profitieren. Viele Arbeitgeber, die durch COVID-19 in wirtschaftliche Schwierigkeiten gerieten, baten ihre technischen Praktikanten und Lehrlinge, eine sogenannte Willenserklärung zu unterschreiben. Dieses Dokument diente als Bestätigung dafür, dass der Unterzeichnende sein Ausbildungsprogramm freiwillig abbrach.¹⁵ Sobald jedoch die Praktikanten und Lehrlinge aus dem Programm ausscheiden, obliegen sie nicht mehr dem Arbeitsschutz und müssen Japan verlassen. Ein denkbar schlechtes Szenario, da viele der Arbeitsmigranten hohe Kredite abzahlen, die ihren Aufenthalt in Japan in den ersten Jahren finanzieren. Japans Arbeitsministerium gab an, dass in den ersten Monaten der Pandemie 3.428 technische Praktikanten aus dem Ausland entlassen wurden.¹⁶ Diese Zahl beinhaltet jedoch nicht diejenigen, die durch die erbetene Unterzeichnung jener Willenserklärung unfreiwillig kündigten.

Das Akzeptanzproblem

Um Personal zu gewinnen, „muss sich Japan in vielerlei Hinsicht verändern. Es muss eine Gesellschaft schaffen, in der exzellente Studierende weiterhin leben und bleiben möchten“, schreibt Kato Hisakazu von der Meiji-Universität. Er geht der Frage nach, ob Japan als Inselstaat mit seinen nach innen gerichteten Traditionen in Kultur und Sprache überhaupt attraktiv ist.¹⁷ Er sieht die Lösung darin, Studierende aus dem Ausland zu gewinnen, die gemeinsam mit Japans eigener engagierter Jugend die zukünftigen Arbeitskräfte des Landes bilden sollen. Dieser Ansatz vernachlässigt jedoch die Einwanderer, die sich bereits im Land aufhalten – sie brauchen ebenfalls mittel- und langfristige Perspektiven. Dazu gehören vereinfachte Visa-Regularien und ein flexibler Aufenthaltsstatus. Die derzeit auf fünf Jahre begrenzte Aufenthaltsgenehmigung und die strengen Vorschriften bezüglich der Familienzusammenführung sind jedenfalls kein großer Anreiz. Im Widerspruch zur Realität herrscht Angst davor, dass mehr Einwanderer zu Unruhen am Arbeitsplatz führen und die öffentliche Ordnung in den lokalen Gemeinschaften stören könnten.¹⁸ Bei genauerer Betrachtung lässt sich jedoch eine langsame Veränderung der Wahrnehmung beobachten. Die alternde Gesellschaft und der demografische Wandel zwingen sowohl die Regierung als auch die Bürger zu einer Anpassung ihrer konservativen Ansichten bezüglich der Einwanderungspolitik. Die öffentliche Meinung befindet sich Umfragen gemäß im Wandel.

Parallelgesellschaften stellen in Japan kein Problem dar.

In der Vergangenheit sprach die japanische Regierung nicht von „Einwanderungspolitik“ und „Integrationspolitik“, sondern von „Ausländerpolitik“. Nach dem Zweiten Weltkrieg durchlief das Land vier Stadien der Integrationspolitik. Von 1945 bis 1979 waren „Ausgrenzung, Diskriminierung und Assimilation“ der führende Ansatz. Zwischen 1980 und 1989 setzte man vor allem

auf „Gleichstellung und Internationalisierung“. Doch trotz der unterzeichneten internationalen Menschenrechtsabkommen in den 1980er Jahren blieb die Situation für Ausländer volatil.¹⁹ Die Semantik tat ihr Übriges: In den 1980er Jahren wurde nicht von „Integrationspolitik“ gesprochen, sondern von der „Internationalisierungspolitik“. Immerhin, im Einklang mit der internationalen Menschenrechtscharta 1979 und der Teilnahme am Abkommen der VN-Flüchtlingskonvention und dem dazugehörigen Protokoll 1981, ergänzte das japanische Parlament das Sozialgesetz im Hinblick auf den Umgang mit Nichtstaatsangehörigen in Japan.²⁰ Zwischen 1990 und 2005 folgte dann der Ansatz „Besiedlung und gemeinsames Miteinander“, seit 2006 gibt das „interkulturelle Miteinander“ den Ton an.

2019 erließ die japanische Regierung eine überarbeitete Version der „flächendeckenden Maßnahmen für die Akzeptanz und Koexistenz von ausländischen Staatsangehörigen“.²¹ Sie beinhaltet 172 Maßnahmen, die Toleranz gegenüber Migranten fördern und ein Umfeld schaffen sollen, in dem ein harmonisches Miteinander herrscht. Demnächst wird eine umfassende Befragung unter den ausländischen Einwohnern durchgeführt, um die Herausforderungen und Probleme zu erfassen, denen sie in ihrem Arbeitsleben und in ihrem Alltag begegnen. 2015 lag Japan beim MIPEX (Migrant Integration Policy Index) auf Platz 27 von 38.²² Eine 2019 durchgeführte Umfrage zu den Bedürfnissen der Einwanderer zeigte bereits, dass sich 63,7 Prozent mehr verfügbare Mietwohnungen wünschen, 44 Prozent sehen Bedarf an Krankenhäusern, in denen sie auf Englisch oder in ihrer Muttersprache kommunizieren können, und 33 Prozent baten um die Förderung mehrsprachiger Verwaltungsdienste.²³ Shunsuke Tanabe, Professor an der Waseda-Universität, denkt, dass es den Japanern trotz der steigenden Einwanderungszahlen an Gelegenheiten mangelt, mit ausländischen Einwohnern in Kontakt zu treten. Vor allem junge Menschen haben auffallend wenig Interesse daran, ins Ausland zu reisen und Beziehungen zu Ausländern zu knüpfen, betont er. Er warnt davor, dass diese Einstellung letztlich zu Vorurteilen und zu Diskriminierung führt.²⁴

Parallelgesellschaften stellen in Japan jedoch kein Problem dar. Erstens, weil die Einwanderungsrate gering ist, und zweitens, weil die Arbeitslosenquote in Japan sehr niedrig ist: Unter den Nicht-Staatsangehörigen liegt die Arbeitslosenquote im Vergleich zur insgesamt niedrigen Quote bei 5,4 Prozent.²⁵

Laut International Social Survey Programme National Identity III²⁶ sind 56 Prozent der Japaner der Meinung, dass Einwanderer die gleichen Rechte haben sollten (das ist die dritthöchste Zahl unter 31 gelisteten Ländern/Regionen); 24 Prozent denken, dass die Zahl der Einwanderer reduziert werden sollte (die zweitniedrigste Angabe); 15 Prozent meinen, dass Einwanderer Arbeitsplätze wegnehmen (die viertniedrigste Angabe); und nur 16 Prozent der Japaner denken, dass die Einwanderer die japanische Kultur negativ beeinflussen (zweitniedrigste Angabe).²⁷ Meinungsumfragen mehrerer Zeitungen ergaben, dass ungefähr 54 Prozent der Bürger ausländische Arbeitskräfte als Gegenmaßnahme zum Arbeitskräftemangel in Japan akzeptieren.²⁸ Interessanterweise denken 75 Prozent der Japaner, dass die Einwanderer aufgrund ihres hohen Interesses an der japanischen Kultur in ihr Land ziehen.²⁹ Eine erste landesweite Umfrage zu solchen Befindlichkeiten soll Ende 2020 veröffentlicht werden und belastbare Daten zur Wahrnehmung auf beiden Seiten liefern.

Ruhestand: Ist 80 das neue 65?

Die Regierung hat vor kurzem ein neues Gesetz verabschiedet, welches das Renteneintrittsalter von 65 Jahren auf 70 Jahre hochsetzt. Beamte werden statt bis 60 nun bis 65 arbeiten müssen. Die Regierung hat außerdem vor, die Rentenzahlungen für Arbeitskräfte im Alter zwischen 60 und 65 zu reduzieren. Dies soll ab 2021 gelten. Die durchschnittliche Rente beträgt ungefähr 150.000 Yen (1.200 Euro), was nur 60 Prozent des anvisierten Verhältnisses von Rente zu Einkommen entspricht. Das eigentliche Ziel liegt bei 220.000 Yen (1.800 Euro). Doch wenn weniger Arbeitnehmer in die Rentenkasse einzahlen und mehr Bürger Rente in Anspruch nehmen, wird sich das Verhältnis weiter verschlechtern. Die

Regierung verlässt sich auf den guten Gesundheitszustand ihrer Bürger und rechnet damit, dass viele von ihnen motiviert sind, jenseits des Rentenalters weiterzuarbeiten und sich in der Gesellschaft zu engagieren.

Dass auch ein Rentenalter von 70 Jahren getoppt werden kann, bewies der Elektrofachhändler Nojima. Das Unternehmen entschied im August 2020, seine Mitarbeiter bis 80 arbeiten zu lassen, wenn sie es wollen. Dieser Schritt könnte Nachahmer aus verschiedenen Branchen finden, die ebenfalls vor einem akuten Arbeitskräftemangel stehen. Damit könnte Japan anderen asiatischen Ländern, wie zum Beispiel China und Südkorea, die spätestens 2050 ebenfalls mit einer stark alternden Gesellschaft zu kämpfen haben werden, als Vorbild dienen.

Japan setzt große Hoffnungen in den technologischen Fortschritt, um den Folgen des Arbeitskräftemangels entgegenzuwirken.

Neben den Rentenreformen hat Shinzo Abes damalige Regierung auch andere Reformen auf den Weg gebracht, die Flexibilität am Arbeitsmarkt fördern sollen wie Telearbeit oder verkürzte Arbeitszeiten. Doch diese Veränderungen setzen ein grundsätzliches kulturelles Umdenken voraus, denn sie bringen die traditionellen Normen des Landes ins Wanken.

Roboter: Die Arbeitskräfte der Zukunft?

Um dem drohenden Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken und die negativen Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft abzuwenden, setzt Japan große Hoffnungen in den technologischen Fortschritt. Das Land ist seit jeher technikverrückt und noch immer eine führende Tech-Nation. Mit der Weiterentwicklung künstlicher Intelligenz und Robotik hofft Japan, seine Produktivität konstant zu halten, die menschlichen Arbeitskräfte zu unterstützen und den technologischen Fortschritt beizubehalten. In Japan, anders als zum Beispiel

in Europa, sieht man die Automatisierung nicht als Bedrohung für menschliche Arbeitskräfte oder als Verdrängungsfaktor herkömmlicher Berufe. Automatisierung und Robotik haben immer eine wesentliche Rolle in der Gesellschaft gespielt und sind vertrautes Terrain für die Japaner. Von den 700.000 Industrierobotern, die 2018 weltweit im Einsatz waren, sind 500.000 in Japan aktiv.³⁰ Schon jetzt ist es möglich, in Restaurants, Hotels, Bekleidungsgeschäften, Flughäfen, Lebensmitteläden, Banken und medizinischen Beratungsstellen ausschließlich von Robotern bedient zu werden. „Pepper“³¹ und seinesgleichen werden als niedliche kleine automatisierte Helfer und Angestellte akzeptiert. So charmant das auch klingen mag, diese automatisierten Lösungen sind essenziell für den Erhalt von Dienstleistungen, die sonst aufgrund fehlender Arbeitskräfte stark eingeschränkt wären. Neueste Daten des IWF auf Präfektorebene zeigen, dass der erhöhte Einsatz von Robotern insgesamt einen positiven Einfluss auf die Inlandbeschäftigung, Produktivität und das Einkommenswachstum hat. Auffällig ist hierbei, dass diese Zahlen ziemlich konträr zu den Daten aus den USA sind.³²

Japan muss sich für Hilfe aus dem Ausland öffnen – denn auch Roboter haben ihre Grenzen.

Die Tatsache der alternden und schrumpfenden Bevölkerung wird den Einsatz von Robotern in Japan weiter vorantreiben, denn schon jetzt gibt es große Lücken im Gesundheitswesen und in der Pflege, die gefüllt werden müssen. Das Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Wohlstand schätzte 2018, dass die Zahl der Pflegekräfte bis 2025 um 550.000 auf 2,45 Millionen erhöht werden muss.³³ Um eine ausreichende medizinische Pflege und Langzeitpflege zu gewährleisten, sprach sich die Regierung für den Einsatz von Robotern und künstlicher Intelligenz aus.³⁴ Letztere wird bereits für Datenbanken in der Medizin und der Pflege eingesetzt. Auch innovative Pflegeroboter wie Rollstuhlbetten, Transferhilfen und von Robotern unterstützte

Gehhilfen sind bereits im Einsatz.³⁵ Vor allem in ländlichen Regionen herrscht ein Mangel an Ärzten und Pflegern, weshalb zurzeit Informations- und Kommunikationstechnologien entwickelt werden, um eine dauerhafte Pflegeinfrastruktur aufzubauen.³⁶

Doch auch Roboter haben ihre Grenzen. Aufgrund des hohen Mangels an Pflegekräften muss sich Japan für Hilfe aus dem Ausland öffnen. Dasselbe gilt für arbeitsintensive Branchen: Technische Praktikanten und speziell geschulte Arbeitskräfte werden weiterhin gebraucht. Deswegen sollte bei den Maßnahmen gegen den zukünftigen Arbeitskräftemangel in wichtigen Branchen sowohl auf Technologie als auch auf ausländische Arbeitskräfte gesetzt werden. Letzteres ist vor allem für die Sicherung des Sozialsystems von großer Bedeutung. Nur Menschen zahlen in die Renten- und Sozialversicherungskassen ein, Roboter tun dies nicht. Sogar wenn das Bruttoinlandsprodukt durch die Automatisierung aufrechterhalten werden kann und die genannten positiven Auswirkungen in Betracht gezogen werden: Zwischen 2018 und 2040 werden Japans Sozialausgaben um 60 Prozent steigen. Was auch am 2,4-fachen Anstieg der Pflegekosten, dem 1,7-fachen Anstieg der Krankenversicherungskosten und dem 1,3-fachen Anstieg der Rentenkosten liegt.³⁷ Das Ergebnis ist ein stark belasteter Sozialstaat. Die Nachteile der Automatisierung könnten hingegen vor allem Frauen in Teilzeitstellen treffen, da diese Stellen voraussichtlich besonders von der Automatisierung betroffen sein werden.³⁸ Das wiederum würde die positiven Effekte des „Abenomics“-Programms umkehren, unter dem die Frauen zunächst in den Arbeitsmarkt integriert wurden.

Ist die Gleichung gelöst?

Das Angehen der Probleme, die Japans alternde und schrumpfende Gesellschaft für die öffentliche Ordnung mit sich bringt, ist für die Regierung von hoher Priorität. Mit Ansätzen wie dem Plus-One-Plan 2009, der auf die sinkende Geburtenrate abzielte, stellte die damalige Abe-Regierung Mittel für Kinderbetreuungseinrichtungen zur Verfügung, reduzierte die Ausbildungskosten (die jedoch immer noch immens hoch sind) und





Gastarbeiter aus Thailand: Um den Herausforderungen durch die alternde Bevölkerung zu begegnen, lockerte Japan seine strengen Vorschriften für ausländische Arbeitnehmer. [Quelle: © Malcolm Foster, Reuters.](#)

verbesserte 2017 die Wohnungssituation für Familien. Shinzo Abes umfangreiches Wirtschaftspaket, „Abenomics“ genannt, setzt vor allem auf technologische Innovationen, um die Produktivität zu steigern und gleichzeitig die benötigten Arbeitskräfte zu reduzieren; die Last der Pflegekräfte soll mithilfe künstlicher Intelligenz leichter und die Krankenversicherungskosten

sollen minimiert werden; auch Investitionen in die Schulbildung und die deutliche Steigerung der vollzeitigen Frauenerwerbsbeteiligung sind geplant. Im vergangenen Jahr wurde die Verbrauchssteuer von acht auf zehn Prozent angehoben, um das Sozialsystem zu entlasten. Mit der weltweit höchsten Lebenserwartung und der niedrigsten Geburtenrate werden weitere

Anpassungen des Sozialsystems nötig sein, um den gesellschaftlichen Veränderungen gerecht zu werden. Ein anderer wichtiger Ansatz ist die Lockerung der strengen Anforderungen an ausländische Arbeitskräfte. Sie könnte eine langfristige Lösung für das einwanderungsscheue und rapide alternde Land sein.

Die aktuellen Änderungen der Aufnahmepolitik Japans entsprechen faktisch bereits einer Einwanderungsstrategie – zum großen Bestürzen vieler konservativer Mitglieder der Liberaldemokratischen Partei. Sie sind traditionell dagegen, mehr Einwanderer ins Land zu lassen und berufen sich auf die Angst vor steigender Kriminalität und den Verlust der Homogenität. Die Yamato-Denkweise, die das „reine“ Japan beschreibt, behielt ihren Einfluss während der Meiji-Periode, inspirierte das nationalistische Denken im 20. Jahrhundert³⁹ und existiert teilweise noch heute.

Damit Japan die nötigen Arbeitsmigranten aufnehmen kann, muss die Regierung die Einstiegshürden bei dem Programm für qualifizierte Arbeitskräfte herabsetzen – ansonsten bleibt das Einwanderungsprogramm ein Papiertiger. Die geplanten, aber sehr ehrgeizigen Zahlen von 300.000 Arbeitskräften pro Jahr werden vorerst nicht zu erreichen sein – was den Japanern Zeit gibt, sich mit dem aktuellen Zustrom ausländischer Arbeiter zu arrangieren.

Die Änderungen der Aufnahmepolitik Japans entsprechen faktisch bereits einer Einwanderungsstrategie.

Um für mehr Gerechtigkeit zu sorgen, sollte das für Missbrauch anfällige System für technische Praktikanten bald abgeschafft werden. Die Tatsache, dass Unternehmen in den Pandemimonaten ihre Praktikanten zur Kündigung zwangen, zeigt, wie unsicher die Arbeitsplätze für Arbeitsmigranten sind. Eine Lösung wäre, die Praktikantenstellen innerhalb des Programms für qualifizierte Arbeitskräfte abzuschaffen.

Das Lehrlingssystem, wenn es sich denn an alle rechtlichen Bestimmungen hält, reicht aus, um einen vernünftigen Beitrag zur Ausbildung von ausländischen Kräften zu leisten – so, wie es einst gedacht war.

Die vor kurzem ernannte Justizministerin Yoko Kamikawa, eine von zwei weiblichen Ministerinnen des Kabinetts von Premierminister Yoshihide Suga, versprach, die Situation für Ausländer in Japan zu verbessern. Kamikawa möchte sich als erste Ministerin den Herausforderungen der Arbeitsmigranten konkret stellen und erreichen, dass jeder Ausländer als gleichwertiger Mitbürger angesehen wird. Sie hofft, dass in Japan „Menschen verschiedener Hintergründe akzeptiert werden und sich nicht isoliert fühlen“.⁴⁰ Kamikawa hat damit die richtigen Probleme angesprochen. Der oft leere Platz im Zug neben Ausländern ist ein Symbol für die genannte Isolation und das ablehnende Umfeld in Japan. Der akute Bedarf an Arbeitsmigranten mag in den vergangenen Jahren zu einer Korrektur der kritischen Haltung gegenüber Einwanderern geführt haben, doch die alltägliche Diskriminierung erleben die Arbeiter, Studierenden und diejenigen, die dauerhaft in Japan leben, in vielerlei Hinsicht immer noch. Vielleicht braucht es einen offenen und ehrlichen Dialog zwischen allen Beteiligten, um das Unbehagen auf beiden Seiten zu reduzieren. Es ist an der Zeit, dass die japanische Regierung die Kluft zwischen den Arbeitskräften, die das Land braucht, um die demografischen Herausforderungen zu lösen, und den schlechten Lebens- und Arbeitsbedingungen für ebendiese schließt. Um die Gleichung zu lösen, muss die Regierung außerdem mehr in Familien, in die Kinderbetreuung und in Bildungseinrichtungen investieren. Wenn Frauen Teil des Arbeitsmarktes sein sollen, muss dies über sichere Vollzeitstellen erfolgen – das Potenzial des „Womenomics“-Programms wurde bisher nicht ansatzweise ausgeschöpft.

Trotz aller ernsten Probleme, vor denen Japans Gesellschaft zukünftig stehen wird, könnte Japan zu einem Vorbild für andere Länder mit ähnlicher demografischer Verfasstheit werden. Vorausgesetzt, Japans Regierung schafft gleiche

Bedingungen für alle Arbeitskräfte und integriert die neuen Technologien auf intelligente Weise in den Arbeitsprozess.

Ob jedoch die Rente mit 80 ein Vorbild für andere Länder sein kann, sei dahingestellt. Denn nicht jede Gesellschaft ist so gesund und fit, aktiv und arbeitsam wie die japanische.

–übersetzt aus dem Englischen–

Rabea Brauer ist Leiterin des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Japan.

Atsushi Kondo, LL.D. ist Professor an der Meiji-Universität in Tokio, Japan.

- 1 Lebensmittelladen, z. B. 7-Eleven, Lawson.
- 2 Japanisch für Mensch aus dem Ausland.
- 3 Bei „Womenomics“ handelt sich um ein Programm des ehemaligen Premierministers Shinzo Abe zur Förderung von Frauen und ihren beruflichen Karrieren. Schäd-Seifert, Annette 2015: Womenomics, Internationale Politik, 03–06/2015, S. 20–23, in: <https://bit.ly/3ntFVBc> [16.11.2020].
- 4 VN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division 2019: World Population Prospects 2019, Volume II: Demographic Profiles, in: <https://bit.ly/3718lOd> [14.10.2020].
- 5 VN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division 2019: 2019 Revision of World Population Prospects, in: <https://bit.ly/3jThPP0> [25.08.2020].
- 6 Trading Economics 2020: Japan Unemployment Rate, in: <https://bit.ly/313p2EE> [25.08.2020].
- 7 Ebd.
- 8 OECD Stat 2019: LFS by sex and age – indicators, in: <https://bit.ly/3lKz1Xp> [25.08.2020].
- 9 OECD Data 2020: Labour force participation rate, in: <https://bit.ly/2Ftm6Kb> [25.08.2020].
- 10 VN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division 2001: Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?, in: <https://bit.ly/37NH0iF> [28.10.2020].
- 11 Japanisches Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Soziales: Inquiry desk, in: <https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/000590311.pdf> [16.11.2020].
- 12 Japanisches Justizministerium 2019: 2019 Immigration Control and Residency Management, 11/2019, S. 120, in: <https://bit.ly/376z4ci> [27.10.2020].
- 13 US Außenministerium 2020: 2020 Trafficking in Persons Report 20th Edition, 06/2020, S. 282–286, in: <https://bit.ly/37SmMnU> [27.10.2020].
- 14 Kondo, Atsushi 2015: Migration and Law in Japan, Asia & the Pacific Policy Studies 2: 1, 05.06.2015, S. 155–168, hier: S. 161, in: <https://bit.ly/3e3mjQR> [27.10.2020]; Einwanderungsbehörde des japanischen Justizministeriums 2009: Guidelines on Special Permission to Stay in Japan, 07/2009, in: <https://bit.ly/2H7TaYI> [25.08.2020].
- 15 Yuka, Onisi 2020: Japanese companies leave foreign trainees in limbo amid pandemic, NHK, 10.10.2020, in: <https://bit.ly/3782nuO> [14.10.2020].
- 16 Ebd.
- 17 Kato, Hisakazu 2018: A Strategy for Accepting Foreign Workers for A Sustainable Society, Economy No. 45, Japan Foreign Policy Forum, 23.03.2018, in: <https://bit.ly/3jYVu2F> [14.10.2020].
- 18 The Straits Times 2018: Consider more acceptance of foreign workers: The Japan News, 19.11.2018, in: <https://bit.ly/3nMpsJn> [14.10.2020].
- 19 Iwasawa, Yuji 1998: International law, Human Rights law, and Japanese Law, Oxford.
- 20 Kondo, Atsushi 2001: Citizenship Rights for Aliens in Japan, in: ders. (Hrsg.): Citizenship in a Global World: Comparing Citizenship Rights for Aliens, New York, S. 8–30, hier: S. 17.

- 21 Japanisches Justizministerium 2018: Comprehensive Measures for Acceptance and Coexistence of Foreign nationals, 25.12.2018, in: <https://bit.ly/3iRzPbi> [25.08.2020].
- 22 Solano, Giacomo / Huddleston, Thomas 2020: Migrant Integration Policy Index 2020, in: <https://mipex.eu/japan> [27.10.2020].
- 23 The Japan Times 2019: 90 % of foreign residents in Japan say they need more public support with living conditions, survey finds, 25.06.2019, in: <https://bit.ly/3lFOx6Q> [25.08.2020].
- 24 Maiko, Eiraku 2019: The changing view of foreigners in Japan, NHK, 09.01.2019, in: <https://bit.ly/2HOiccr> [25.08.2020].
- 25 OECD 2018: Settling In 2018, Indicators of Immigrant Integration, 09.12.2018, S. 77, in: <https://bit.ly/3jGGVz> [27.10.2020].
- 26 ISSP Research Group 2015: International Social Survey Programme: National Identity III – ISSP 2013, GESIS Datenarchiv, in: <https://bit.ly/37PDC6T> [28.10.2020].
- 27 Murata, Hiroko 2017: Relation between Attachment to One's Country and Attitudes toward Immigrants, From the ISSP Survey on National Identity, NHK Broadcasting Culture Research Institute, 10/2017, in: <https://bit.ly/2J4cZko> [27.10.2020].
- 28 Ebuchi, Tomohiro / Takeuchi, Yusuke 2018: 54 % of Japanese in favor of accepting more foreign workers, Nikkei Asian Review, 29.10.2018, in: <https://s.nikkei.com/2GOqh3X> [14.08.2020].
- 29 Gonzalez-Barrera, Ana / Connor, Phillip 2019: Around the World, More Say Immigrants Are a Strength Than a Burden, Publics divided on immigrants' willingness to adopt host country's customs, Pew Research Center, 14.03.2019, in: <https://pewrsr.ch/315nMAV> [27.10.2020].
- 30 Schneider, Todd / Hong, Gee Hee / Le, Anh Van 2018: Land of Rising Robots, Finance & Development, 55: 2, 06/2018, in: <https://bit.ly/2H3DINO> [28.10.2020].
- 31 Pepper wurde 2014 als erster humanoider, zu Emotionen und Sprache fähiger Roboter der Welt vorgestellt. Pepper ist 120 Zentimeter groß, besitzt 20 Motoren, Gesichts- und Spracherkennung und reagiert auf Gefühle seines menschlichen Gegenübers. Außerdem spricht Pepper bis dato 20 Sprachen. Er ist der C-3PO Japans.
- 32 Schneider et al. 2018, n. 30.
- 33 Japanisches Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Wohlstand 2018: Über die erforderliche Anzahl von Pflegepersonal auf Grundlage des 7. Geschäftsplans der Pflegeversicherung, 21.05.2018, in: <https://bit.ly/35c3l6X> [25.08.2020].
- 34 Japanisches Kabinettsbüro 2018: Basic Policy on Economic and Fiscal Management and Reform 2018, 15.06.2018, S. 81, in: <https://bit.ly/3dsJF2f> [25.08.2020].
- 35 Brucksch, Susanne / Schultz, Franziska 2018: Ageing in Japan: Domestic Healthcare Technologies, Deutsches Institut für Japanstudien, 05/2018, in: <https://bit.ly/3lMboOh> [25.08.2020].
- 36 Brucksch, Susanne 2018: Japan and Its Rapid Ageing Society: Does e-health Technology Provide a Solution?, Journal of Aging Science 6: 2, 31.08. 2018, S. 2, in: <https://bit.ly/37RGlr8> [27.10.2020].
- 37 Japanisches Finanzministerium: Um wie viel steigen die Sozialversicherungskosten?, in: <https://bit.ly/3do6yUy> [25.08.2020].
- 38 Kondo, Keisuke / Hamaguchi 2017: Regional Employment and Artificial Intelligence in Japan, RIETI Discussion Paper Series 18-E-032, Research Institute of Economy, Trade and Industry, 05/2018, in: <https://bit.ly/3lMutrV> [28.10.2020].
- 39 Van Wolferen, Karel 1990: The Enigma of Japanese Power, People and Politics in a Stateless Nation, New York, hier: S. 253.
- 40 Osumi, Magdalena 2020: New justice minister pledges support for non-Japanese residents, The Japan Times, 02.10.2020, in: <https://bit.ly/3nQ7vty> [14.10.2020].



Quelle: © Yves Herman, Reuters.

[Weitere Themen](#)

Kann Handel nachhaltige Entwicklung fördern?

Über die Bemühungen der EU, Arbeits- und Nachhaltigkeitsstandards in den Freihandelsabkommen mit Südkorea und Vietnam zu verankern

[Carolin Löprich / Denis Schrey](#)

Durch die Integration von Kapiteln zu Handel und nachhaltiger Entwicklung (Trade and Sustainable Development, TSD) in Freihandelsabkommen betont die EU ihr Engagement für eine „wertebasierte Handelsagenda“, die gleichzeitig die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung in Drittländern fördern soll. Der Umgang mit Verstößen und die Förderung der Umsetzung von Nachhaltigkeitsverpflichtungen sind von zentraler Bedeutung, um hohe Arbeits- und Nachhaltigkeitsstandards zu erreichen.

Die Europäische Union (EU) ist der größte Handelsblock der Welt. Während ihre Handelspolitik darauf abzielt, Arbeitsplätze zu schaffen und Wirtschaftswachstum zu generieren, hat sie sich im Laufe der Jahre weiterentwickelt, um die sich ändernden politischen Prioritäten in der Außenpolitik der Union zu unterstützen. So sind die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu relevanten Komponenten der langfristigen Ambitionen der EU für eine nachhaltige Entwicklung geworden. Da ausländische Regierungen zunehmend auf protektionistische Maßnahmen setzen, wird das Bestreben der EU, die Handelspolitik zur Förderung der „europäische[n] Normen und Werte“¹ einzusetzen, wichtiger denn je. Die anhaltende COVID-19-Krise hat zu einer Stagnation des globalen Wirtschaftswachstums geführt und zu einem Rückgang des weltweiten Bruttoinlandsprodukts um bis zu 5,2 Prozent.² In diesem Zusammenhang werden die Volkswirtschaften der Entwicklungsländer den Prognosen zufolge am stärksten leiden. Die EU mit ihrem Bekenntnis zu Multilateralismus, Freihandel und Sozialstandards sollte in Zeiten großer wirtschaftlicher Unsicherheit bei der Bewältigung dieser Herausforderungen eine Vorreiterrolle übernehmen.

Die EU verwaltet ihre globalen Handelsbeziehungen mit 72 Ländern mithilfe von 41 Handelsabkommen. Obwohl sich diese Abkommen in Rahmen und Umfang unterscheiden, entsprechen sie alle den Grundsätzen der Welthandelsorganisation (WTO). Freihandelsabkommen (FTA) gewähren entwickelten Ländern wie der Republik Korea (nachfolgend Südkorea) und

aufstrebenden Volkswirtschaften wie der Sozialistischen Republik Vietnam (nachfolgend Vietnam) präferenziellen Marktzugang durch gegenseitige Marktöffnung.

Die Freihandelsabkommen decken derzeit mehr als ein Drittel des EU-Handels ab, könnten aber auf zwei Drittel ansteigen, wenn alle laufenden Verhandlungen abgeschlossen werden.³ Die neue Generation der EU-Präferenzhandelsabkommen strebt stärkere, wertebasierte Regelungen an. Alle umfassenden Handelsabkommen ab 2014 beinhalten deshalb spezielle Kapitel zu Handel und nachhaltiger Entwicklung.

Kapitel zu Handel und nachhaltiger Entwicklung

Eine Handelsliberalisierung birgt immer das Risiko, Arbeits- und Umweltstandards zu senken, um Kosten zu reduzieren.⁴ TSD-Kapitel wollen daher sicherstellen, dass die Wirtschaftsleistung nicht auf Kosten ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit geht, was schließlich zu einem „race to the bottom“ führt.⁵ Diese Kapitel sind Verpflichtungen der Handelspartner, multilaterale Arbeits- und Umweltgesetze durchzusetzen und ein nachhaltiges öffentliches Beschaffungswesen zu fördern. Bisher wurden sie in Handelsabkommen mit Ecuador, Georgien, Japan, Kanada, Kolumbien, Mercosur, Mexiko, Mittelamerika, Moldawien, Peru, Singapur, Südkorea, der Ukraine und Vietnam eingesetzt.

Obwohl die Nachhaltigkeitskapitel für die unterzeichnenden Parteien bindend sind, fällt ihre Umsetzung nicht unter den Streitbeilegungsmechanismus des Handelsabkommens. Sie unterliegen daher weder Streitbeilegungsverfahren noch wirtschaftlichen und finanziellen Sanktionen bei Nichteinhaltung. Stattdessen verfügen TSD-Kapitel über ihren eigenen Streitbeilegungsmechanismus mittels öffentlicher Kontrollmaßnahmen und der Zusammenarbeit mehrerer Verwaltungssektoren.⁶ Im Streitfall kann ein unabhängiger Vermittlungsausschuss aufgestellt werden, um den Fall zu untersuchen. Dessen Ergebnisse werden anschließend in einem Bericht vorgestellt und von beiden Handelspartnern überprüft, bevor der Ausschuss eine endgültige Entscheidung fällt. Die angeklagte Partei muss dann innerhalb einer Frist über ihre Maßnahmen zur Beseitigung der Missstände berichten.

Hauptkritikpunkt ist, dass die EU keine härteren Maßnahmen umsetzt, selbst wenn Beweise für die Nichteinhaltung durch einen Partner vorliegen.

Nachhaltigkeitskapitel schreiben den Vertretern der Zivilgesellschaft eine überwachende und beratende Rolle zu. In internen Beratungsgruppen (Domestic Advisory Groups, DAGs) überprüfen sie regelmäßig den Fortschritt in Bezug auf die Nachhaltigkeitsbestimmungen und fungieren als Wächter über deren Umsetzung. Die EU setzt für jedes Handelsabkommen eine DAG ein. Diese Gruppe trifft sich jährlich mit ihren Amtskollegen aus dem Partnerland. Um eine ausgewogene Vertretung aller Interessen zu gewährleisten, hat jede DAG eine Untergruppe für Arbeitgeber, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen.

Außerdem ernannte die Europäische Kommission im Juli 2020 einen Chief Trade Enforcement Officer, um die Nachhaltigkeitsverpflichtungen innerhalb der Freihandelsabkommen zu stärken.

Der Beauftragte wird eng mit dem Handelskommissar zusammenarbeiten, Konsultationen über mutmaßliche Verstöße gegen die Nachhaltigkeitsverpflichtungen führen und, wenn nötig, Streitbeilegungsverfahren einleiten.

Obwohl die EU einiges unternommen hat, wird der Ansatz der Nachhaltigkeitskapitel oft als „zahnlos“ kritisiert.⁷ Der Hauptkritikpunkt: Die EU ist nicht willens, härtere Maßnahmen wie Zollbedingungen, den Entzug von Handelspräferenzen oder strengere Wirtschaftssanktionen umzusetzen, selbst wenn Beweise für die Nichteinhaltung durch einen Partner vorliegen. Stattdessen bevorzugt die EU einen fördernden Ansatz, bei dem „Regelungen die Einhaltung der Bestimmungen nicht an wirtschaftliche Konsequenzen knüpfen, sondern einen Rahmen für Dialog, Zusammenarbeit und/oder Überwachung bieten“, ⁸ um weitergehende politische oder diplomatische Konsequenzen zu vermeiden. Dieser Ansatz unterscheidet sich grundlegend von einem an Bedingungen geknüpften Ansatz, der die Umsetzung von Sanktionen ermöglicht, wenn eine der Parteien die TSD-Vereinbarungen verletzt. Diese Option kann sowohl eine Konditionalität vor als auch nach der Ratifizierung beinhalten und wird häufig in Freihandelsabkommen der Vereinigten Staaten und Kanada genutzt.⁹

Die Europäische Kommission ist sich der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit in ihren Nachhaltigkeitskapiteln durchaus bewusst.¹⁰ Nach einer Reihe von Konsultationen, 2017 mit einer Vielzahl von Interessengruppen eingeleitet, veröffentlichte die Kommission einen 15-Punkte-Aktionsplan. Die Vorschläge zielen auf eine höhere Durchsetzungsfähigkeit der Überwachungsrolle der Zivilgesellschaft und eine flexiblere Zusammenarbeit zwischen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ab. Außerdem sollen mehr EU-Mittel bereitgestellt werden, um die Einhaltung der Verpflichtungen zu gewährleisten. Dennoch war das aktuelle Modell bisher nicht in der Lage, signifikante Veränderungen im Kontext der Nachhaltigkeitsverbesserung zu bewirken.

Daher forderten Frankreich und die Niederlande kürzlich die EU in einem gemeinsamen Vorschlag auf, die Zölle entsprechend der Erfüllung der Nachhaltigkeitsverpflichtungen zu erhöhen oder zu senken. Dieser gemeinsame Vorschlag greift eine häufige Forderung auf, „Nachhaltigkeitsanforderungen durchsetzbar, überprüfbar und sanktionierbar“ zu machen.¹¹

Obwohl die EU sich selbst als „vehementen Verfechter eines auf multilateralen Regeln basierenden Handelssystems“¹² sieht, zögert sie häufig, bei Nichteinhaltung der TSD-Vereinbarungen durch einen Handelspartner stärker durchzugreifen.

Der Fall Südkorea

Das Freihandelsabkommen EU-Südkorea, seit Juli 2011 angewandt und im Dezember 2015 ratifiziert, ist das erste Abkommen der neuen Generation zwischen der EU und einem asiatischen Partner.¹³ Aus wirtschaftlicher Sicht ist es sehr ehrgeizig und hat zu erheblichen Verbesserungen in den bilateralen Handelsbeziehungen geführt. Südkorea war 2019 die siebtgrößte Export- und neuntgrößte Importnation der Welt.¹⁴ Nach Angaben der Europäischen Kommission haben europäische Unternehmen durch die Senkung oder Abschaffung von Zöllen bisher 2,8 Milliarden Euro eingespart.¹⁵

Um die Umsetzung der Umwelt- und Arbeitsbestimmungen zu gewährleisten, enthält das Kapitel eine Reihe von Überwachungs- und Konsultationsmechanismen.

Das Nachhaltigkeitskapitel des Freihandelsabkommens (Kapitel 13) nimmt unter anderem Bezug auf den Johannesburg-Aktionsplan von 2002 und die Ministererklärung des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen zu Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit von

2006.¹⁶ Um die Umsetzung der Umwelt- und Arbeitsbestimmungen zu gewährleisten, enthält das Kapitel eine Reihe von Überwachungs- und Konsultationsmechanismen. Dazu gehören festgelegte TSD-Kontaktpunkte, die Möglichkeit schriftlicher Anträge sowie die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses von Experten. Darüber hinaus kommen die DAGs und ein unabhängiger Ausschuss für Handel und nachhaltige Entwicklung (Committee on Trade and Sustainable Development, CTSD), bestehend aus hohen Beamten beider Seiten, regelmäßig zusammen.

Am 17. Dezember 2018 machte die EU zum ersten Mal von dem Schlichtungsmechanismus Gebrauch, indem sie eine schriftliche Anfrage einreichte „bezüglich bestimmter Maßnahmen, einschließlich der Bestimmungen des koreanischen Gewerkschaftsgesetzes, die mit Südkoreas Verpflichtungen in Bezug auf multilaterale Arbeitsnormen und Abkommen im Rahmen des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Korea unvereinbar zu sein scheinen“.¹⁷ Bei der ersten Streitfrage ging es um den Ausschluss eines Teils der Arbeitnehmerschaft von der Vereinigungsfreiheit. Nach dem koreanischen Gewerkschaftsrecht übt ein Arbeitnehmer eine Arbeit aus, von deren Lohn oder Gehalt er lebt. In der Praxis schließt das selbstständige, entlassene und arbeitslose Personen von der Vereinigungsfreiheit aus. Diese Klassifizierung von Arbeitnehmern wirkt sich auch auf die Definition von Gewerkschaft aus: Sobald Personen außerhalb der Arbeiter-Kategorie aufgenommen werden, gilt sie nicht länger als Gewerkschaft.

Darüber hinaus kritisiert die EU das koreanische Gewerkschaftsrecht dafür, dass es die Wahl von Funktionären nur über eigene Mitglieder vorsieht, dass es Ermessensspielraum bei den Zertifizierungsverfahren für Gewerkschaftsgründungen lässt und dass es der koreanischen Arbeitsverwaltung ermöglicht, Tarifvertragsänderungen zu beantragen. Des Weiteren lehnt die EU die Anwendung des Abschnitts 314 des koreanischen Strafgesetzes zur Behinderung bestimmter friedlicher Proteste durch Polizei und Staatsanwaltschaft ab. All diese Aspekte veranlassten die EU zu der Annahme, dass der



Starkes Mandat: Die Wahlen zur südkoreanischen Nationalversammlung brachten der Demokratischen Partei von Präsident Moon einen überragenden Sieg – Moon hat die Möglichkeit, jede Gesetzgebung durchzusetzen, die seine politische Agenda unterstützt. [Quelle: © Chung Sung-Jun, Reuters.](#)

Handelspartner gegen die Vereinbarungen des Freihandelsabkommens verstoßen habe. Südkorea wurde in dem Antrag auch ermahnt, vier grundlegende Konventionen der ILO¹⁸ zur Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Tarifverhandlungen nicht ratifiziert zu haben. Das beunruhigt die EU vor allem deshalb, weil das Abkommen seit mehr als acht Jahren besteht und Südkorea seit 2010 ein strategischer Partner bei der „Prägung globaler Veränderung und Förderung grundlegender Werte“ ist.¹⁹

In den letzten Regierungskonsultationen zwischen der EU und Südkorea im Januar 2019 wurden dennoch „nicht alle von der EU vorgebrachten Bedenken zufriedenstellend behandelt“.²⁰ Daraufhin legte die südkoreanische Regierung der Nationalversammlung einen Antrag auf Ratifizierung von drei der vier ILO-Übereinkommen im Mai 2019 vor. Die fragliche vierte Konvention über die Abschaffung der Zwangsarbeit wurde nicht aufgenommen, da sie nicht mit der südkoreanischen Wehrpflicht

kompatibel ist – eine Gesetzesrevision wäre nötig. Doch in Anbetracht der wiederholt erklärten „Unverzichtbarkeit der Wehrpflicht inmitten der Konfrontation auf der koreanischen Halbinsel“²¹ ist es unwahrscheinlich, dass die Ratifizierung dieser Konvention in absehbarer Zeit erfolgt. Dennoch hat die südkoreanische Regierung Gesetzesentwürfe vorgelegt zu Änderungen des innerstaatlichen Rechts, das momentan den jeweiligen ILO-Grundsätzen der Vereinigungsfreiheit und dem Recht auf Kollektivverhandlungen widerspricht. Die EU nimmt die positiven Entwicklungen zur Kenntnis. Allerdings bleiben Bedenken, ob in der Nationalversammlung eine ausreichende Mehrheit für die Gesetzesänderungen gefunden wird – sowie die mangelnde Bereitschaft der südkoreanischen Regierung, die Ratifizierung voranzubringen.

Südkorea hat nun die Gelegenheit, den Streit beizulegen, indem es seinen politischen Willen zur Umsetzung besserer arbeitsrechtlicher Bestimmungen unter Beweis stellt.

Das Expertengremium begann daher am 30. Dezember 2019 mit seiner Untersuchung. Der Bericht sollte zunächst bis Ende März 2020 vorgelegt werden.²² Aufgrund der COVID-19-Pandemie wurde die Veröffentlichung des Berichts jedoch auf unbestimmte Zeit verschoben. Aktuell ist unklar, ob die Empfehlungen der Experten zu einer Beilegung des Streits führen können. Der Schlichtungsmechanismus selbst sieht keine weiteren Schritte vor, falls sie von Südkorea nicht umgesetzt werden.

Im April 2020 fanden in Südkorea Wahlen zur Nationalversammlung, dem zuständigen Gremium für die Ratifizierung internationaler Verträge, statt. Die Wahlen, trotz der COVID-19-Pandemie planmäßig durchgeführt, brachten der Demokratischen Partei von Präsident Moon einen phänomenalen Sieg. Das Ausmaß des

Koalitionssieges (180 von 300 Sitzen)²³ macht es der konservativen Opposition nahezu unmöglich, wichtige Gesetze zu verhindern. Aufgrund des erhaltenen starken Mandats hat Moon die Möglichkeit, jedes Gesetz durchzusetzen, das seine politische Agenda unterstützt.²⁴ Da der Einspruch der Oppositionsparteien gegen Änderungen der innerstaatlichen Gesetzgebung als Haupthindernis bei der Ratifizierung der ILO-Konventionen angesehen wurde, hat Südkorea nun die Gelegenheit, den Streit beizulegen, indem es seinen politischen Willen zur Umsetzung besserer arbeitsrechtlicher Bestimmungen unter Beweis stellt. Inwieweit die neue progressive Regierung dem TSD-Streitfall Priorität einräumen wird, ist jedoch fraglich. Angesichts einer Reihe geo- und sicherheitspolitischer Fragen in der Region ist es unwahrscheinlich, dass die Empfehlungen der Expertengruppe in Südkorea die gleiche Aufmerksamkeit erhalten wie in Europa.

Solange es Diskrepanzen zwischen dem koreanischen Gesetz zum Militärdienst und den ILO-Konventionen gibt, ist keine Ratifizierung zu erwarten. Angesichts der großen Bedeutung der Industriepolitik in Südkorea dürfte sich die Politik der Regierung auch weiterhin an den Interessen der Großunternehmen orientieren. Obwohl Südkorea über hohe Rechtsstandards und starke Gewerkschaften verfügt, zeigt es derzeit kein Interesse an der Einhaltung multilateraler Arbeitsübereinkommen. Dies ist auch auf eine starke Opposition von Unternehmenslobbygruppen zurückzuführen, die daran interessiert sind, die Gewerkschaften in Schach zu halten. Außerdem wird die EU primär als Handelspartner gesehen, dessen Organisation und Bewertung von politischen Prozessen sich grundlegend von den südkoreanischen unterscheidet.

Da es das erste Mal ist, dass die EU die Nichteinhaltung der TSD-Verpflichtungen durch einen Handelspartner anprangert, wird der Fall Südkorea zu einer Gelegenheit für die EU, sich als Vorkämpfer für Handel und Nachhaltigkeit zu präsentieren. Die offene Herangehensweise an den Streitfall war in dieser Hinsicht ein wichtiger erster Schritt. Wenn die EU jedoch will, dass

die TSD-Kapitel zu einem sinnvollen Instrument einer umfassenden und systematischen Entwicklung werden, sollte sie sich nicht mit der Situation zufriedengeben.

Der Fall Vietnam

Vietnam ist eines der zehn Mitglieder des Verbandes Südostasiatischer Nationen (ASEAN) und mittlerweile nach Singapur der zweitwichtigste Handelspartner der EU in der Region. Das EU-Vietnam-Freihandelsabkommen, seit 1. August 2020 in Kraft, wird den Marktzugang auf beiden Seiten durch einen substanziellen Zollabbau verbessern.

Seit dem ersten Tag dieses Abkommens sind 65 Prozent der EU-Exporte nach Vietnam und 71 Prozent der EU-Importe aus Vietnam zollfrei. Der Rest soll in einer Übergangszeit (maximal zehn bzw. sieben Jahre für EU- und vietnamesische Waren) liberalisiert werden.²⁵

Kapitel 13 skizziert die wichtigsten Verpflichtungen beider Parteien in Bezug auf ökologische Nachhaltigkeit und Arbeitnehmerrechte. Die Artikel 13.2 (1b) und 13.3 betonen das Recht der Parteien, Schutzmaßnahmen im Einklang mit der eigenen wirtschaftlichen Entwicklung einzuführen. Diese Bestimmung hat es Vietnam in der Vergangenheit ermöglicht, Investitionen vor allem für die arbeitsintensive Produktion zu gewinnen, da das Land wettbewerbsfähige Löhne bietet. Artikel 13.3 zielt auch darauf ab, eine deutliche Herabsetzung ökologischer und arbeitsrechtlicher Standards zur Gewinnung relativer Handels- und Kostenvorteile zu verhindern.

Im Rahmen des Abkommens haben sich beide Parteien verpflichtet, die acht grundlegenden ILO-Konventionen zu ratifizieren und umzusetzen – und die ILO-Prinzipien bezüglich der grundlegenden Arbeitsrechte zu respektieren, zu fördern und wirksam umzusetzen. Das Abkommen sieht auch die Einbeziehung unabhängiger zivilgesellschaftlicher Akteure zur Überwachung dieser Umsetzung vor. Vietnam hat bereits Fortschritte bei der Erfüllung der Verpflichtungen zu verbesserten Arbeitsnormen erzielt. Bisher

wurden die ILO-Konvention 98 zu Tarifverhandlungen im Juni 2019 ratifiziert und ein überarbeitetes Arbeitsrecht im November 2019 eingeführt. Darüber hinaus versprach die vietnamesische Regierung, die grundlegende ILO-Konvention zu Zwangsarbeit bis 2023 zu ratifizieren. Gegenwärtig gibt es in Vietnam nur einen einzigen legalen, staatlich geführten Gewerkschaftsbund: den Vietnam General Confederation of Labor (VGCL). Die VGCL ist weder von der regierenden Kommunistischen Partei noch von den Arbeitgebern unabhängig, da unabhängige Gewerkschaften derzeit verboten sind.

Es bleibt abzuwarten, wie die vietnamesischen Behörden ihr Verständnis des „freien Funktionierens von Gewerkschaften“ umsetzen werden.

Die kürzlich ratifizierte Konvention 98 dürfte dazu beitragen, die Dominanz der Arbeitgeber in Gewerkschaften auf Unternehmensebene zu brechen, denn sie schreibt vor, dass die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen frei von gegenseitiger Einmischung sein sollen. Konvention 87, die Vietnam bis 2023 zu ratifizieren plant, wird unabhängige Arbeitnehmerorganisationen legalisieren und ihnen ein Arbeiten ermöglichen, ohne der Kommunistischen Partei unterstellt zu sein. Es ist beispieslos für einen sozialistischen Einparteiensstaat, aktiv für Reformen zur Unabhängigkeit der Gewerkschaften zu werben.

Während in den letzten Jahren Gespräche zu den Konventionen 105 und 98 geführt wurden, ging Vietnam gleichzeitig hart gegen Aktivisten und Organisationen der Zivilgesellschaft, darunter auch Gewerkschaftler, vor.²⁶ Sogar Wissenschaftler, die kontroverse Themen wie die Gesundheit von Arbeitern erforschen, wurden Opfer von behördlichen Belästigungen. Es bleibt abzuwarten, wie die vietnamesischen Behörden ihr Verständnis des „freien Funktionierens von Gewerkschaften“ umsetzen werden,

das dem Interesse des autoritären Staates nach Aufrechterhaltung seiner dominanten Macht widerspricht.²⁷

Die EU sieht zusammen mit internationalen NGOs, die in Vietnam tätig sind, die Herausforderungen einer angemessenen Überwachung der Durchsetzung von Arbeits- und Sozialrechten vor Ort. Daher sollten sich die beratenden Gremien von DAG und CTSD (in enger Zusammenarbeit mit den einschlägigen vietnamesischen Akteuren) darauf konzentrieren, klare Maßstäbe und Aktionspläne für die Überwachung und Bewertung der Umsetzung der ILO-Übereinkommen zu entwickeln. Die EU sollte sich proaktiv für eine enge Zusammenarbeit mit anderen Geldgebern einsetzen, um die Fähigkeit der vietnamesischen Akteure zum Aufbau nationaler und lokaler

Kapazitäten zu stärken, damit sie die Umsetzung der Übereinkommen überwachen können. Darüber hinaus sollten die Stakeholder einen Wandel in der Unternehmenskultur anstreben, um Mängel transparent anzugehen und die Bedingungen für Arbeitnehmer zu verbessern.

Fazit: Die Anwendung einer intelligenten und fallabhängigen Diplomatie bei der Einführung von TSD-Kapiteln

Als größte Handelsmacht der Welt verfügt die EU über einen wichtigen Hebel, um Handelsabkommen im Einklang mit den Zielen der Handelsliberalisierung und, ebenso wichtig, der Förderung gemeinsamer öffentlicher Güter zu vereinbaren. Die Verknüpfung von Handelspolitik und Liberalisierungszielen mit anderen



Wachsende Bedeutung: Vietnam ist nach Singapur zum zweitwichtigsten Handelspartner der EU in der Region geworden. Quelle: © Nguyen Huy Kham, Reuters.

Entwicklungsvorhaben kann die Verpflichtung der Partnerländer auf internationale Konventionen und Verträge unterstreichen. Zwar haben die meisten EU-Handelspartner diese Verträge unterzeichnet, jedoch fehlt vielen noch immer der politische Wille oder die Fähigkeit zur Durchsetzung. Während der Fall Südkorea das Dilemma der praktischen Durchsetzung von TSD-Verpflichtungen zeigt, macht der Fall Vietnam deutlich, wie Nachhaltigkeitsverpflichtungen von den Handelspartnern unterschiedlich interpretiert werden können. Wenn die Nachhaltigkeitskapitel langfristig ihr Potenzial an hohen Arbeits- und Nachhaltigkeitsstandards erreichen sollen, ist eine effektivere Umsetzung entscheidend. Die EU ist sich der vielen Schwächen der TSD-Kapitel bewusst und arbeitet bereits an Verbesserungen hinsichtlich der Umsetzung und Transparenz.

Um eine vollständige Durchsetzung der Nachhaltigkeitsverpflichtungen zu erreichen, werden folgende Schritte empfohlen:

Abkehr von der Sanktionsdebatte: Die einvernehmliche Entscheidungsfindung ist ein hochkomplexer Prozess, der nicht auf eine Debatte über Sanktionen beschränkt werden sollte. Die Erfahrung zeigt, dass Sanktionen die Umsetzung von Arbeitsrechtsstandards nicht beschleunigen. Die EU sollte ihren Handelspartnern keine Strafen für die Nichteinhaltung auferlegen, da sie meist die Schwächsten der Gesellschaft und nicht die anvisierten Eliten treffen. Stattdessen ist eine Umsetzung praktikabler, wenn die TSD-Kapitel unter Berücksichtigung des lokalen politischen und sozialen Kontextes sorgfältig ausgearbeitet werden und länderspezifische Nachhaltigkeitsdefizite ansprechen.

Entwicklung realistischer Aktionspläne: Beide Handelspartner sollten einen realistischen, länderspezifischen Aktionsplan mit gemeinsamen Prioritäten und Zielen für die Umsetzung der TSD definieren. Durch regelmäßigen Austausch und Einbindung der Zivilgesellschaft kann Vertrauen aufgebaut und Fortschritt bei der Umsetzung der TSD-Verpflichtungen in nationaler Gesetzgebung erzielt werden.

Unterstützung von Capacity Development: Wenn die TSD-Vereinbarungen weit unten auf der Agenda einer Partnerregierung stehen, sollte die EU den Kapazitätsaufbau wesentlich stärken. Wenn die EU eine konstruktive Zusammenarbeit anstrebt, wird sie eine Reihe von Aktivitäten intensivieren müssen. Dazu gehören Arbeitsinspektionen und die wirksame Beilegung von Arbeitskonflikten durch strukturierte, transparente und zeitbasierte Beschwerdemechanismen. Capacity Development kann ein nützliches Instrument sein, um die Umsetzung maßgenauer und nachfrageorientierter zu gestalten. Besonders Augenmerk sollte auf mögliche Diskrepanzen zwischen den TSD-Verpflichtungen und den innerstaatlichen Gesetzen der Handelspartner gelegt werden. Dies kann auch dazu beitragen, die Bedeutung der Umsetzung von Nachhaltigkeitsverpflichtungen zu untermauern.

Ob unabhängige zivilgesellschaftliche Akteure aktiv sind und unabhängig agieren können, ist von Partnerland zu Partnerland unterschiedlich.

Intensivierung der Berichterstattung: Die EU sollte jährliche Berichte zum Stand der Umsetzung der Nachhaltigkeitskapitel durch die jeweiligen Handelspartner herausgeben. Mehr Datenerhebung über die Leistung wird dazu beitragen, die Mängel und Engpässe besser zu verstehen, mit denen die Handelspartner bei der Umsetzung der TSD-Verpflichtungen konfrontiert sind. Die aktuelle Berichterstattung bezieht sich auf alle Handelsabkommen – ohne notwendige Differenzierung. Ein tieferes Verständnis der länderspezifischen Herausforderungen ist notwendig, um die grundlegenden Bedenken und Beschränkungen der effektiven Umsetzung zu ermitteln.

Stärkung der Beteiligung und des Mandats der DAGs: Die Domestic Advisory Groups bieten die Möglichkeit, der zunehmenden

Nachfrage nach einem konstruktiven Dialog mit der Zivilgesellschaft über den Handel nachzukommen. Die Überwachung der DAGs sollte auf das gesamte Freihandelsabkommen ausgeweitet werden, um nachhaltigere Entwicklung zum Kernthema der Handelspolitik zu machen. DAGs sollten eine beratende und institutionalisierte Rolle einnehmen. Das Vorkommen unabhängiger zivilgesellschaftlicher Akteure und die Möglichkeit, ihre Pflichten unabhängig, unparteiisch und sicher auszuüben, ist jedoch von Partnerland zu Partnerland unterschiedlich. Die Einbindung in unterschiedliche politische Strukturen muss dennoch zu einer ausgewogenen Zusammensetzung der DAG führen, um die Freihandelsabkommen der EU so unabhängig wie möglich zu überwachen und zu bewerten.

Der Blick nach innen: Arbeitsstandards und faire Arbeit können sich positiv auf die Wirtschaftlichkeit, Innovation und Produktivität aller Handelspartner auswirken. In diesem Sinne ist das Bestreben der EU, einen fairen Handel zu betreiben, nicht ganz uneigennützig, da es auch um die eigenen Unternehmen, die Arbeitgeber oder die Umwelt geht.

Geduld und Beständigkeit: Um Raum für einen konstruktiven Dialog über gemeinsam gesetzte Ziele zu schaffen, sollte die EU ihre wirtschaftliche Position in Maßen nutzen und nicht als Bedrohung missbrauchen. Dadurch kann das Risiko eines Rückschlags verringert werden, wenn Forderungen als Auferlegung des Willens der EU empfunden werden, die soziale, kulturelle, politische und wirtschaftliche Kontexte missachten. Die EU sollte auch unterscheiden zwischen Ländern, die über eine hohe Kapazität und die finanziellen Mittel zur Umsetzung solcher Kapitel verfügen, und Ländern mit weniger entwickelten Staats- und Aufsichtsstrukturen.

Die Eingliederung derartiger Nachhaltigkeitskapitel in Freihandelsabkommen bietet der EU eine diplomatische Möglichkeit, konstruktiv auf Mängel in Umwelt-, Arbeits- und Menschenrechtsfragen der Partnerländer hinzuweisen und diese zu beheben. Ein erweiterter Zugang zum EU-Markt ist ein Anreiz, sich für die Einführung

von Reformen, die mit den multilateralen Abkommen und Konventionen übereinstimmen, einzusetzen. Dies gilt insbesondere in Partnerländern, die in der Vergangenheit kein politisches Interesse an solchen Abkommen gezeigt haben. Je nach Länderkontext könnte die EU Verbündete finden und Unterstützung von nationalen Akteuren (wie zivilgesellschaftlichen Organisationen, Gewerkschaften) erhalten, die eine ähnliche politische Agenda fördern. In anderen Fällen muss die EU geduldiger sein, da politische Kulturen und Agenden, partizipatorische Strukturen und innerstaatliche Gesetze die Umsetzung von Reformen möglicherweise nicht begünstigen. Die EU sollte definitiv bei der Einschätzung bleiben, dass Wettbewerbsfähigkeit nicht auf Kosten der Nachhaltigkeit erreicht werden darf. Langfristig stärken ökologische Nachhaltigkeit und verbesserte Arbeitsstandards in den Partnerländern das allgemeine Geschäfts- und Investitionsklima. Nachhaltigkeitskapitel sind daher ein wichtiger Schritt, um Handel und Entwicklung zum wirtschaftlichen und sozialen Vorteil beider Handelsparteien zu stärken.

–übersetzt aus dem Englischen–

Carolyn Löprich ist Programm-Managerin für Demokratie und Nachhaltige Entwicklung beim Multinationalen Entwicklungsdialo g der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brüssel.

Denis Schrey ist Leiter des Multinationalen Entwicklungsdialo gs der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brüssel.

- 1 Europäischer Rat 2019: EU trade agreements, 26.09.2019, in: <https://bit.ly/3lTy53e> [16.10.2020].
- 2 Weltbank 2020: Global Economic Prospects, 06/2020, S.3, in: <https://bit.ly/2HbEU0M> [16.10.2020].
- 3 Damen, Mario / Igler, Wolfgang 2019: Free trade or geo-economics? Trends in world trade, European Parliament: Policy Department for External Relations, In-Depth Analysis, 27.09.2019, S.23, in: <https://bit.ly/2SZGAXc> [16.10.2020].
- 4 Radin, Tara / Calkins, Martin 2006: The Struggle Against Sweatshops: Moving Toward Responsible Global Business, in: *Journal of Business Ethics* 66: 2, S.261–271.
- 5 Europäische Kommission 2020: What is sustainable development?, 17.01.2020, in: <https://bit.ly/37gckX9> [16.10.2020].
- 6 Harrison, James et al. 2019: Labour Standards Provisions in EU Free Trade Agreements: Reflections on the European Commission's Reform Agenda, in: *World Trade Review* 18: 4, Cambridge University Press, S.635–657, in: <https://bit.ly/2HSMnm3> [02.11.2020].
- 7 Lowe, Sam 2019: The EU should reconsider its approach to trade and sustainable development, Centre for European Reform, 31.10.2019, in: <https://bit.ly/3nZAlHR> [16.10.2020].
- 8 Internationale Arbeitsorganisation (ILO) 2013: Social dimensions of free trade agreements, Geneva, S.1, in: <https://bit.ly/2HXivVJ> [02.11.2020].
- 9 Campling, Liam / Harrison, James / Richardson, Ben / Smith, Adrian 2015: Can Labour provisions work beyond the border? Evaluating the effects of EU free trade agreements, in: *International Labour Review*, 155: 3, S.357–382, in: <https://bit.ly/3833Umr> [04.11.2020].
- 10 Europäische Kommission 2018: Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements, 26.02.2018, in: <https://bit.ly/383QzKw> [02.11.2020].
- 11 Europäischer Ausschuss der Regionen 2020: Opinion of the European Committee of the Regions – Implementation of Free Trade Agreement (FTAs): the regional and local perspective, 2020/C 324/04, 02.07.2020, in: <https://bit.ly/34Y0FLd> [16.10.2020].
- 12 Damen / Igler 2019, N.3, S.1.
- 13 Europäische Kommission 2016: Annual Report on the Implementation of the EU-Korea Free Trade Agreement, 30.06.2016, in: <https://bit.ly/2FCWGtE> [16.10.2020].
- 14 Industrie- und Handelskammer Frankfurt am Main / Deutsch-Koreanische Industrie- und Handelskammer 2020: Geschäftspraxis Korea: Teil 3 – Zoll und Freihandelsabkommen, Webinar am 03.04.2020, in: <https://bit.ly/34Zd7Jk> [16.10.2020].
- 15 Europäische Kommission 2016: Trade boosted by five years of EU-Korea Free Trade Agreement, 01.07.2016, in: <https://bit.ly/3mW7qTF> [02.11.2020].
- 16 Europäische Union 2011: Free Trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and the Republic of Korea, of the other part, 14.05.2011, Article 13.1, in: <https://bit.ly/2jt4C2a> [16.10.2020].
- 17 Europäische Union 2018: Republic of Korea – compliance with obligations under Chapter 13 of the EU – Korea Free Trade Agreement, Request for Consultations by the European Union, 17.12.2018, in: <https://bit.ly/31e50aD> [16.10.2020].
- 18 Die vier nicht ratifizierten ILO-Konventionen sind: C87 Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes, C98 Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen, C29 Zwangsarbeit und C105 Abschaffung der Zwangsarbeit.
- 19 Europäische Kommission 2018: Strategic Partnership for Common Challenges: The EU enhances its dialogue with the Republic of Korea, 19.10.2018, in: <https://bit.ly/3nVjUwg> [16.10.2020].
- 20 Europäische Kommission 2019: LTs The Panel Proceedings under the TSD Chapter Of EU-Korea FTA, 19.12.2019, S.1, in: <https://bit.ly/3mK8k5U> [16.10.2020].
- 21 ILO 2017: Republic of Korea (2017): The Elimination of all forms of forced or compulsory labor, Country Baseline under the ILO Declaration Annual Review, S.2, in: <https://bit.ly/2HagbKw> [16.10.2020].
- 22 Europäische Kommission 2019: Procedural information related to EU-Korea dispute settlement on Labour, 19.12.2019, in: <https://bit.ly/31cIDT4> [16.10.2020].
- 23 Samse, Stefan / Lee, Hyekyung 2020: Corona, Corona, Corona – südkoreanische Parlamentswahlen unter neuen Bedingungen, KAS-Länderberichte 17.04.2020, in: <https://bit.ly/38jrYkW> [04.11.2020].
- 24 Snyder, Scott 2020: Implications of South Korea's Historic COVID-19 Elections, Council on Foreign Relations, 17.04.2020, in: <https://on.cfr.org/3iYmDkU> [16.10.2020].
- 25 Bertucci, Sara 2020: EU-Vietnam Free Trade and Investment Protection Agreements: Fairness, transparency and sustainability, European Institute for Asian Studies, 17.02.2020, in: <https://bit.ly/319CDdB> [16.10.2020].
- 26 Modern Diplomacy 2020: EU-Vietnam trade agreement enters into force, 03.08.2020, in: <https://bit.ly/2IBPOxL> [16.10.2020].
- 27 Buckley, Joe 2019: Vietnam Gambles on Workers' Rights, *Jacobin Magazine*, 07.07.2019, in: <https://bit.ly/3o0ynY2> [16.10.2020].

ISSN 0177-7521
36. Jahrgang
Ausgabe 4|2020



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Klingelhöferstraße 23
10785 Berlin
Telefon (030) 269 96-38 18
Telefax (030) 269 96-53 383
www.auslandsinformationen.de
[www.fb.com/internationalreports](https://www.facebook.com/internationalreports)
www.twitter.com/auslandsinfo
www.instagram.com/auslandsinfo
auslandsinformationen@kas.de

Herausgeber:
Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:
Dr. Samuel Krug

Redaktion:
Dr. Canan Atilgan
Thomas Birringer
Dr. Stefan Friedrich
Dr. Lars Hänsel
Dr. Peter Hefe
Frank Priess
Sabina Wölkner
Nils Wörmer
Dr. Jan Woischnik

Redaktionelle Betreuung:
Fabian Wagener

Unter Mitwirkung von:
Valentin Carl, Sarah Müller und Leontine Päßler

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt
die Meinung der Redaktion wieder.

Einzelheftpreis: 10 €. Im Abonnement
günstiger. Für Schüler und Studenten wird ein
Sonderrabatt gewährt. Für weitere Informa-
tionen und Bestellungen wenden Sie sich bitte
an: auslandsinformationen@kas.de

Bankverbindung:
Commerzbank Bonn
IBAN DE43 3804 0007 0103 3331 00
BIC COBADEFFXXX

Das Copyright für die Beiträge liegt bei den
Auslandsinformationen (Ai).

Titelillustration:
© racken.
Alle weiteren wie jeweils gekennzeichnet.

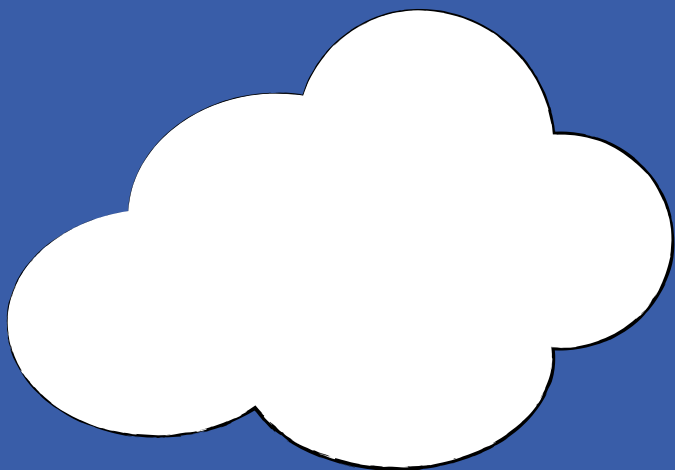
Lektorat:
Dr. Benedikt Helfer
Oliver Seifert

Übersetzung:
Eleonore Topolinski

Gestaltung / Satz:
racken GmbH, Berlin



CO₂-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach
DIN ISO 12647-2 gedruckt.



auslandsinformationen.de
fb.com/internationalreports
twitter.com/auslandsinfo
instagr.am/auslandsinfo