

Power-Sharing in Südafrika: ist der ANC eine Konkordanzpartei?

Bogaards, Matthijs

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bogaards, M. (2003). Power-Sharing in Südafrika: ist der ANC eine Konkordanzpartei? *Afrika Spectrum*, 38(1), 49-70.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-106752>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Matthijs Bogaards

Power-Sharing in Südafrika Ist der ANC eine Konkordanzpartei?

Abstract

Although there is much debate about the extent to which South Africa after apartheid was a consociational democracy, there is little doubt that the interim constitution contained power-sharing arrangements. However, the permanent constitution and the departure of the National Party from the Government of National Unity in 1996 have weakened political accommodation in this plural society. With the ANC emerging as the dominant party some observers now put their hope in the ANC becoming more inclusive and participatory. This development can be conceptualized as the transformation of a standard form of consociationalism between (segmental) parties to consociationalism within a single (consociational) party. This paper examines the prospects of the ANC becoming a consociational party. It focuses on party organization, internal representation, and internal accommodation of social cleavages within the context of the dominant position of the ANC in the wider political system. The analysis draws on the comparative experience of such parties as the Congress Party in India, the Alliance and National Front in Malaysia, and KANU in Kenya. The conclusion is that the ANC appears even more negative towards internal consociationalism than it has been towards inter-party consociationalism, pointing to the possibility of a long-lasting political marginalization of cultural minority interests.

Keywords

South African Republic, political party, African National Congress, party system, internal organization of parties/associations, formation of political positions, democracy based on consensus, transition between political systems, constitution

Power-Sharing und Konkordanzdemokratie im neuen Südafrika

Die von Gerhard Lehbruch und Arend Lijphart entwickelte Typologie und Theorie der Konkordanzdemokratie widmet sich der Frage, inwiefern Demokratie in kulturell fragmentierten

politischen Systemen möglich ist.¹ Die Lösung sehen sie in der Konfliktregulierung durch Elitenakkomodation. Im Gegensatz zur Mehrheitsdemokratie ist bei der Konkordanzdemokratie das Mehrheitsprinzip nicht der zentrale Entscheidungsmechanismus (Lehmbruch 1992). Vielmehr werden Minderheiten an den Entscheidungsprozessen beteiligt. Die Konkordanzdemokratie ist durch vier Mechanismen charakterisiert, die den Kompromisscharakter des Systems garantieren sollen: 1) Die Beteiligung aller wichtigen Minderheitsgruppen an der Regierung, also eine Grosse Koalition; 2) Proporz sowohl im Wahlsystem als auch bei der Besetzung öffentlicher Ämter; 3) ein formelles oder informelles Vetorecht für Minderheiten; 4) weitgehende territoriale oder funktionelle Autonomie der Segmente.

Klassische Beispiele von Konkordanzdemokratie sind die Niederlande, Belgien, Österreich (bis 1966), Luxemburg, und die Schweiz. Umstrittener und auch weniger erfolgreich sind Konkordanzmodelle in südlichen Ländern wie Libanon, sowohl vor als auch nach dem Bürgerkrieg, Malaysia, und Zypern (Lijphart 1977; Horowitz 1991). Konkordanzdemokratie ist Lijphart zufolge ein freiwilliges und zielgerichtetes Elitkartell von politischen Parteien die jeder ihre eigene religiöse, sprachliche, ethnische, oder regionale Gemeinschaft vertreten. Es gibt eine Reihe von begünstigenden Faktoren, wie z.B. die Abwesenheit einer dominanten Gruppe und geringe soziale und ökonomische Ungleichheit, aber letztendlich ist Konkordanzdemokratie, so Lijphart, eine Frage des politischen Willens (siehe dazu Bogaards 1998).

Die ersten Erfahrungen Südafrikas mit der Konkordanzdemokratie gehen auf das Jahr 1977 zurück. Die *National Party* machte damals Verfassungsvorschläge, die dann im Verfassungstext von 1983 aufgenommen wurden. Diese Vorschläge sahen u. a. separate Parlamente für Inder und Farbige vor; diese Gruppen war bis zu diesem Zeitpunkt das Wahlrecht vorenthalten worden. Schwarze waren jedoch auch weiterhin, unter der neuen Verfassung, von Wahlen ausgeschlossen und im politischen System nicht repräsentiert; die Herrschaft der Weißen blieb unverändert bestehen. Obwohl die neue Verfassung einige Merkmale einer Konkordanzdemokratie hatte, verstieß sie in vier Punkten gegen deren Grundprinzipien: erstens, durch die Vorenthaltung der politischen Vertretung der schwarzen Bevölkerungsmehrheit; zweitens, durch die Verweigerung effektiver Vetomächte für Farbige und Inder; drittens, durch die staatliche Definition rassistischer Kategorien, anstelle einer politischen Selbstorganisation von sozialen Gruppen; viertens, durch die Festschreibung weißer Dominanz, speziell der *National Party* und der weißen Afrikaner (Lijphart 1985: 56-60; Siehe auch Boule 1984; Schiltz 1991). Hinzu kommen außerdem noch vier kleinere Schwächen: eine starke Exekutive; das Fehlen institutionalisierter Verhandlungsmechanismen; unzureichende Repräsentation nicht-weißer Minoritäten; und ein vorbestimmter Proporz der Gruppenvertretung (Lijphart 1985: 60-4). Insgesamt war die Verfassung von 1983 folglich im besten Falle "quasi-

1 Dieser Text ist eine vom Autor bearbeitete Fassung des Kapitels "Power-Sharing in South Africa: The ANC as a Consociational Party?", in Noel (i.E.). Der Autor bedankt sich bei den beiden Gutachtern für ihre kritische Anregungen und bei Christof Hartmann für die Unterstützung bei der Überarbeitung.

consociational“ (Lijphart 1985: 61), oder, etwas schärfere formuliert, ein Fall von “sham consociationalism“ (Smootha and Hanf 1992; Hanf 1997).

Die zweite Erfahrung in Sachen Konkordanzdemokratie kam während und nach dem Übergang zur inklusiven Demokratie. Die *National Party* verteidigte die Konkordanzdemokratie, indem sie erstens den Versuch unternahm, Minderheitenrechte in der Verfassung zu verankern und zweitens sich selbst einen dauerhaften Status in einer konstitutionell beschränkten Mehrheitsdemokratie zu verschaffen. Der ANC betonte im Gegensatz hierzu den nicht-rassistischen Charakter des Post-Apartheid Regimes. Sowohl der ANC als auch manche Wissenschaftler fürchteten, dass die Konkordanzdemokratie “elevates ethnicity to the status of the primary organising principle of political life for a society“ (Simpson 1994: 463-4; Taylor 1990). Die Erfahrungen mit der Verfassung von 1983 hatten dem Ruf der Konkordanzdemokratie geschadet. Die Übergangsverfassung spiegelte einen Kompromiss zwischen der bis 1994 regierenden *National Party* von Präsident De Klerk und dem ANC als Führer der außerparlamentarischen Opposition wider. In den Worten Maphai's (1996: 79; siehe auch Sisk 1995): “At the beginning of South Africa's transition to democracy, there was no viable alternative to power-sharing. It was the only system acceptable to all sides“.

Nach Lijphart (1998: 146; auch 1996) beinhaltet die Verfassung von 1994 die vier notwendigen Prinzipien der Konkordanzdemokratie: eine große Koalition segmentierter Eliten; Proporz; Autonomie der Segmente; und wechselseitiges Veto, welche in einer “perfectly consociational constitution“ resultierten. Die Verfassung von 1994 schrieb erstens eine Regierung der nationalen Einheit vor, in der alle Parteien beteiligt sind, die mehr als fünf Prozent der Sitze im nationalen Parlament gewinnen. Jede Partei mit mehr als zwanzig Prozent der Sitze war berechtigt, einen Vizepräsidenten zu benennen. Die Wahlen von 1994 resultierten in einer Drei-Parteienkoalition unter der Führung des ANC und dessen Präsident Nelson Mandela. Die *National Party* gewann 20,4 Prozent der Stimmen und erhielt sechs Kabinettsitze sowie einen Vize-Präsidenten (De Klerk). Die *Inkatha Freedom Party* (IFP) konnte 10,5 Prozent der Stimmen und drei Kabinettsitze erreichen. Die neuen Provinzen, neun an der Zahl, wurden zum Teil ebenso durch große Koalitionen regiert. Zweitens, das Verhältniswahlrecht ist für Parlamente auf nationaler und Provinzebene vorgeschrieben; zudem setzte sich die Regierung nationaler Einheit ebenfalls gemäß der Stärke der Parteien proportional zusammen. Drittens war die Gruppenautonomie in Bezug auf die Bildung garantiert. Viertens setzte eine Änderung der Verfassung und die Verabschiedung der endgültigen Verfassung eine 2/3 Mehrheit voraus und implizierte damit eine Vetomacht für Minderheiten. Eine Reihe von fundamentalen Prinzipien, wie Proporz und Rechten zur freien Gründung, Mitgliedschaft, und Aufrechterhaltung von gesellschaftlichen Organisationen – auch sprachlicher, kultureller und religiöser Vereinigungen – können nicht durch eine 2/3 Mehrheit eingeschränkt werden. Andere von Lijphart gelobte Stärken der neuen Verfassung sind die parlamentarische Regierungsform und die Autonomie der gesellschaftlichen Gruppen. Als einzige Schwäche wird die Abwesenheit des Föderalismus konstatiert. Der Höhepunkt südafrikanischer Konkordanzdemokratie lässt sich auf den Zeitraum zwischen Dezember 1993 und April

1994 datieren: Zu dieser Zeit wurde das Land von einem inklusiven „Transitional Executive Council“ regiert, der aus gleichberechtigten Parteien bestand. Die Regierung der nationalen Einheit zwischen 1994-1996, so Lijphart (1998: 147), “already represented a slight decline in consociationalism because of the predominant power of the ANC in this power-sharing cabinet“.

1996 kam es zu zwei wichtigen Entwicklungen. Zum einen verschwand die Verpflichtung zur Großen Koalition aus der im gleichen Jahr angenommen, und 1999 in Kraft getretenen, permanenten Verfassung. Zweitens verließ die *National Party* die Regierung. Trotz dieser Ereignisse gibt es für Lijphart (1998) fünf Gründe, warum sich Südafrika – trotz alledem – eher einer Konkordanzdemokratie annähert als einer reinen Mehrheitsdemokratie. Erstens verfügt Südafrika noch immer über eine – sogar relativ umfassende - Koalitionsregierung, was nicht zuletzt auf die ununterbrochene Regierungsbeteiligung des IFP zurückzuführen ist. Auch ohne die konstitutionelle Verpflichtung zu einer großen Koalition kann der ANC sich zweitens noch immer dazu entscheiden, (noch andere) oppositionelle Parteien an der Regierung teilnehmen zu lassen, was auch geschah als 1996 Präsident Mandela die *Democratic Party* und den *Pan African Congress* zum Eintritt in die Regierung einlud. Drittens ist der ANC “a strongly multi-racial and multi-ethnic party“ (p.148). Diese Behauptung Lijpharts wird im Laufe des Beitrags noch ausführlich untersucht werden. Obwohl „schwarze“ Parteien dominieren und „weiße“ Parteien strukturell zur Opposition verdammt sind, würde viertens die schwarze politische Macht zum Teil durch die Kontrolle der Weißen über die Wirtschaft kompensiert – wie in Malaysia, wo die Malais politisch dominieren und die Chinesen wirtschaftlich überlegen sind. Fünftens: Ein Systemwechsel in Richtung einer reinen Mehrheitsdemokratie à la Westminster – mit Mehrheitswahl, einer ungeschriebenen Verfassung, einer zentralisierten Herrschaft, aber ohne Verfassungsgericht, ist für Lijphart undenkbar, obwohl der ANC mittlerweile in der Lage ist, die Verfassung und die zentralen politischen Institutionen entsprechend eigenhändig zu ändern.

1996 wurden noch zwei weitere Verfassungsartikel eingeführt. Diese sollten die politische Zustimmung der afrikanischen Konservativen sichern: Artikel 235 garantiert das Recht auf Selbstbestimmung jeder Gruppe auf der Basis einer gemeinsamen Sprache und Kultur (siehe Henrard in Noel, i.E.) und Artikel 185 verspricht die Gründung einer “Commission for the Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities“. Allerdings hat diese Kommission keine Entscheidungsgewalt und der sogenannte “Volksstaat“-Rat, der mit der Untersuchung eines möglichen Heimatlandes für weiße Afrikaner beauftragt wurde, löste sich nach drei Jahren auf. Das führte zu dem Verdacht dass “the ANC was probably never serious about either of these two clauses“ (Giliomee, Myburgh & Schlemmer 2001: 166).

Die Wahlen von 1999 vergrößerten die parlamentarische Mehrheit des ANC und die *Democratic Party* löste die *National Party* als offizielle Oppositionspartei ab, während der IFP seinen elektoralen Anhang in den ländlichen Gebieten der Provinz KwaZulu-Natal konsolidierte.

Dem ANC fehlte nur ein Sitz zur verfassungsändernden 2/3 Mehrheit, trotzdem wurde der IFP erneut aufgefordert, in der Regierung mitzuarbeiten.

Lijpharts konkordanzdemokratische Interpretation der Politik Südafrikas während der Übergangsverfassung, und stärker noch unter der neuen Verfassung, ist umstritten. Die Kritik bezieht sich im Besonderen auf die fehlende Autonomie der gesellschaftlichen Segmente und das fehlende gegenseitige Veto (vgl. Koelble & Reynolds 1996, Hanf 1997). In der Tat passt Segment-Autonomie in Form der Bildungsfreiheit gut zum Ziel liberaler Demokratie, welche die Maximierung individueller Rechte und Freiheiten vorsieht. Für ein Veto gegen verfassungsändernde Gesetze bräuchte die Opposition mehr als 1/3 der Sitze. Wenn man Südafrikas Demographie berücksichtigt, wird klar dass die nicht-schwarzen Minderheiten nie genügend Stimmen gewinnen können um dieses Veto auszuüben. Wie bereits erwähnt, hat die neue eingeführte Erlaubnis zum "floor-crossing" dem ANC einen weiteren Vorteil verschafft. Der ANC ist jetzt in der Lage, auf eigene Faust die Verfassung zu ändern und hat zudem legislative Mehrheiten in acht regionalen Parlamenten und ist jetzt auch die größte Partei in KwaZulu-Natal. In einem prädominanten Parteiensystem verschafft selbst die Notwendigkeit qualifizierter Mehrheiten der Minderheit keine Vetomöglichkeit. Obwohl Südafrika einige politische Institutionen einer Konsensdemokratie² (Lijphart 1999) hat, hängt das konsensuelle Funktionieren von dem Verhalten des ANC als dominanter Partei ab. Man muss stets unterscheiden zwischen institutionellen Regeln und der politischen Praxis, insbesondere in einem prädominanten Parteiensystem wie in dem Südafrikas (Koelble 2000). Diese Einsicht impliziert Grenzen einer rein institutionellen Bestimmung und Analyse der Konsensdemokratie. Ebenso müssen sich Verfechter eines Modells der Mehrheitsdemokratie in Südafrika (wie z.B. Jung & Shapiro 1995; Shapiro & Jung 1996) mit der Tatsache auseinandersetzen, dass effektive Opposition und Regierungswechsel – typisch für diesen Demokratietyp – in einem solchen, prädominanten Parteiensystem eher unwahrscheinlich sind.

In zunehmendem Maße werden alternative Formen von Konkordanzdemokratie propagiert. Konkordanzdemokratie sei für die Periode des Regimewechsels adäquat gewesen, auf Dauer würden nun aber andere Institutionen gebraucht. Konkordanzdemokratie bewirkt politische Stabilität auf Kosten anderer Ziele, wie Gleichheit und soziale Transformation. Korporatismus wird als eine Gegenkraft zur politischen Herrschaft des ANC angesehen und eine Methode, mit der die dominante Partei ihre Kontrolle über die Zivilgesellschaft (Friedman 1999; Adam 1999) ausweiten kann. In jedem Fall können korporatistische Institutionen wie der *National Economic Development and Labour Advisory Council* (NEDLAC) keine Alternative für die Machtteilung zwischen Gruppen bieten, weil sich solche Institutionen auf die sozialökonomischen Angelegenheiten der Arbeitgeber und -nehmer beschränken. Korporatismus ist demnach niemals ein funktionelles Äquivalent für Konkordanzdemokratie.

2 In einer neueren Studie unterteilt Lijphart (1999) die etablierte Demokratien der Welt in zwei Demokratietypen: Mehrheitsdemokratie (wie in England) und Konsensdemokratie (wie in der Schweiz). Konsensdemokratie ist der Konkordanzdemokratie ähnlich, wird aber stärker entlang institutioneller Kriterien und weniger durch das Verhalten von Gruppen und Eliten definiert; dadurch gewinnt Lijphart eine breitere, mehr empirische Fälle umfassende Kategorie (siehe Bogaards 2000).

Zusammenfassend lässt sich folgendes sagen: Die konkordanzdemokratischen Elemente in der Regierung nationaler Einheit (unter der Übergangsverfassung) kann man am ehesten als „designed to smoothen the path to majority rule, not to be an alternative to it“ (Guelke 1999) interpretieren. Mit Ausnahme von Lijphart und Reynolds (1999), der eine Rückkehr zur großen Koalition durch „integrative consensual power-sharing“ empfiehlt, sehen wenige Beobachter eine Zukunft für die Konkordanzdemokratie in Südafrika. Giliomee's Urteil von 1998 dass „consociationalism has disappeared from public discussion“ (Giliomee 1998: 131) würden auch heute wenige Beobachter widersprechen.

Das vorherrschende Parteiensystem

Jede Analyse der südafrikanischen Demokratie und ihrer Zukunft muss bei der dominanten elektoralen Position des ANC beginnen. Die lebhaft wissenschaftliche Debatte um das Design der südafrikanischen Institutionen basierte auf der Erwartung einer ethnischen Ausdifferenzierung der Rassen in freien und kompetitiven Wahlen. Die Erfolgsbedingung sowohl für Horowitz's Empfehlung eines Wahlsystems mit *vote pooling* als auch für Lijphart's Empfehlung der Verhältniswahl und der Konkordanzdemokratie, war die Abwesenheit einer schwarzen Mehrheitspartei (Macdonald 1992; siehe auch McGarry & Noel 1989). Wenn es stimmt, dass „the presence of a majority segment constitutes a problem for consociational democracy, and it is the constitutional engineer's task to neutralize this element as much as possible“ (Lijphart 1980: 67), dann haben die Autoren der vorläufigen und mehr noch der permanenten Verfassung versagt. Die konstitutionellen Ingenieure empfahlen anscheinend die von Ihnen bevorzugten Institutionen, anstatt sich mit dem Szenario und den Konsequenzen einer schwarzen politischen Mehrheit und Mehrheitspartei zu befassen. Insofern war sowohl die Politikwissenschaft als auch Südafrika schlecht vorbereitet auf das sich entwickelnde prädominante Parteiensystem und die damit verbundenen Herausforderungen. Wie weit man von den Erwartungen oder eher Hoffnungen ethnischer Parteifragmentierung der 1980er Jahre entfernt ist, belegte Spence (1999: 469) nach den Wahlen von 1999 mit der Äußerung, dass „by and large, voting behaviour conformed to racial identity, with black voting overwhelmingly for the ANC and the majority of white for either the DP or the NNP. (...) This pattern of political preferences is likely to persist“. Das jüngste Beispiel von Wunschdenken ist Lijphart's (2001) Annahme, dass man wegen der behaupteten internen Diversität des ANC, eigentlich nicht von „einer“ Partei reden kann und vielleicht besser die Fraktionen als eigenständige Parteien zählen sollte, womit Südafrika doch wieder ein Mehrparteiensystem hätte!

In einem prädominanten Parteiensystem hängen die Aussichten bzw. Chancen für die Konsolidierung der Demokratie daher direkt mit dem Inklusivitätsgrad innerhalb der dominanten Partei zusammen. Vor dem Hintergrund der Dominanz des ANC behaupten Giliomee and Simkins (1999b: 350), dass „political pluralism in the state will not exist without internal

democracy in the dominant party“. Der ANC ist in dem Sinn inklusiv, da er eine schwarze Partei ist, die alle schwarzen sozialen Schichten vertritt. Weil die Mehrheit der Schwarzen arm und die Mehrheit der Bevölkerung schwarz ist, bietet der Zusammenhang von Rasse und Wohlfahrt einen Nährboden für Rassenpopulismus, der durch den Unterschied zwischen armen Schwarzen und reichen Weißen in der „Zwei-Nationenrede“ von Präsident Mbeki (1998) noch verstärkt wurde. Die fünfzigste nationale Konferenz des ANC in Mafikeng 1997 hat jene Ideen in einem Projekt der „Transformation“ ausgearbeitet, das versucht die Erbschaft der Apartheid durch positive Diskriminierung im öffentlichen und privaten Sektor auszugleichen, begleitet von einer weiteren Verstärkung der Parteikontrolle und des demokratischen Zentralismus (Giliomee, Myburgh & Schlemmer 2001).

Der Trend geht zu mehr Zentralismus (Good 1997; Southall 1998; Hawker 2000; Mattes 2002). Verhältnismäßige Wahl mit starren Listen, interne Berufung statt Wahlen, sowie Wahlen ohne große personelle Alternativen verstärken die Macht der ANC-Schaltstelle. Die nationale ANC-Führungsebene hat ihren Einfluss auf die regionale und lokale Ebene ausgeweitet. Ein Zentralkomitee nominiert jetzt die Kandidaten für die Ministerpräsidenten in den Provinzen und für die Bürgermeister. Verschiedene provinzielle Parteiführungen sind aufgelöst und reformiert worden, weiterhin wurden mehrere Ministerpräsidenten von der nationalen Parteiführung ihres Amtes enthoben. Im Parlament herrscht strenge Parteidisziplin. Die Zeit zwischen den Parteikonferenzen wurde von drei auf fünf Jahre verlängert. Die ANC-Minister und Volksvertreter dominieren vollständig gegenüber den außerparlamentarischen Parteimitgliedern. Die Parteiorganisation selbst „suffers from a declining number of paid-up members, a dwindling number of branches and several financial problems“ (Giliomee and Simkins 1999a: 43). Die Entscheidung zur periodischen Aufhebung des Verbots der Parteimitgliedschaft von Volksvertretern hat den ANC auf allen Ebenen gestärkt (Knirsch & Schwab 2002). Unmittelbarer Anlass war das Auseinanderfallen der *Democratic Alliance* zwischen der DP und NNP, die vor den Lokalwahlen im Dezember 2000 gebildet worden war, und die Unterzeichnung einer Kooperationsvereinbarung zwischen ANC und NNP im November 2001. Diese Vereinbarung gab dem ANC die Kontrolle über die meisten der wenigen Provinzen und Kommunen, die bis dahin von der Opposition regiert worden waren, einschließlich Kapstadt und der Westkap-Provinz.

Das Konzept der Konkordanzpartei

Vor diesem Hintergrund scheinen nur zwei Optionen für die Zukunft Südafrikas zu verbleiben: eine Konkordanz von ethnischen Parteien oder eine dauerhafte Dominanz der schwarzen Mehrheitspartei (z.B. Schlemmer 1999). Wie bereits erwähnt, beschränkte sich die Machtteilung auf die Periode des Regimewechsels. Als sich 1996 die NNP aus der Regierung der nationalen Einheit zurückzog und die endgültige Verfassung in Kraft trat, markierte dies das

endgültige Ende des power-sharing. Die schwache sowie gespaltene weiße und farbige Opposition ist unfähig, signifikante Stimmengewinne bei der schwarzen Bevölkerung zu erzielen. Außerdem stellt die marginale schwarze Opposition auch keine Bedrohung für die Dominanz des ANC dar. Die Post-Apartheid Geschichte lässt sich als Prozess „von der Machtverteilung zur Machtkonzentration“ zusammenfassen. Weder die Koalition von IFP und ANC in der Provinz KwaZulu-Natal, noch die Annäherung von NNP und ANC stellen dieses Fazit in Frage. Die DA hat die NNP als Partei der weißen Wähler abgelöst und profiliert sich als klassische Oppositionspartei. Die Berufung von zwei NNP-Mitgliedern als Assistant Ministers im November 2002 erschafft noch keine neue große Koalition und erzeugt weder Vetorechte noch größere Autonomie für die nicht-schwarzen Bevölkerungssegmente.

Dennoch ignoriert das Kontrastdenken zwischen Machtteilung und Einparteiendominanz die Möglichkeit zur Machtteilung *innerhalb* der dominanten Partei. Power-sharing innerhalb einer Partei lässt sich mit Hilfe des Konzeptes der „Konkordanzpartei“ (vgl. Huneus 1981) operationalisieren. Jüngste Entwicklungen in der konkordanzdemokratischen Theorie haben die zentrale Rolle politischer Parteien in politischen Systemen betont, in denen politischer Konsens durch Parteieliten zustande kommt, die jeweils unterschiedliche Bevölkerungsgruppen oder –schichten vertreten (Luther & Deschouwer 1999). Allerdings werden Spanien, Kanada, Fiji, Malaysia, Indien, Gambia, und Kenia alle als Konkordanzdemokratien unter Verweis auf die politische Kooperation *innerhalb* einer Partei statt *zwischen* Parteien beschrieben. Die *UCD* (Spanien), die *Liberal Party* (Kanada), *Fijian Alliance* (Fiji), die *Alliance* und später *National Front* (Malaysia), *Congress Party* (Indien), *PPP* (Gambia) und *KANU* (Kenia) sind keine Segmentparteien aber in unserer Terminologie „Konkordanzparteien“. Eine Konkordanzpartei ist eine idealtypische Konstruktion, die allen relevanten sozio-kulturellen Trennlinien innerparteilich organisatorischen Ausdruck verleiht. Das heißt zunächst, dass innerhalb der Organisation einer Konkordanzpartei deutlich die relevanten Gruppen erkennbar sein müssen, entweder in Faktionen oder territorialen Unterteilungen. Dazu weist die idealtypische Konkordanzpartei alle vier Merkmale einer Konkordanzdemokratie auf, und zwar im Binnen- und Außenverhältnis der Partei: 1) eine große Koalition der Führer der relevanten Gruppen in der höchsten Parteigremien und in den von der Partei besetzten Staatsorganen; 2) Proporz in der Verteilung politischer Stellen innerhalb der Partei und des politischen Systems; 3) Ein wechselseitiges Veto innerhalb der Partei und institutionalisierte Entscheidungskompetenzen für die Vertreter der innerparteilichen Gruppen; 4) Autonomie der Faktionen oder Einheiten innerhalb der Partei und relevanter Gruppen in der Gesellschaft. Die perfekte Konkordanzpartei gibt es wahrscheinlich ebenso wenig wie die perfekte klassische Konkordanzdemokratie zwischen Segmentparteien, aber für die empirische Forschung ist die Bildung von Idealtypen nützlich.

Das Idee der Konkordanzpartei beruht auf einer Weiterentwicklung von Lijpharts These dass in Indien zumindest zwei der insgesamt vier Kriterien der Konkordanzdemokratie, nämlich die große Koalition und Proporz, vor allem innerhalb der *Congress Party* anzutreffen waren. Das Kriterium der segmentierten Autonomie sah Lijphart ausschließlich im politischen

System (und nicht innerhalb einer Partei) verwirklicht, und wie das Veto genau funktionierte, wird nicht ganz klar. Die Logik der konkordanzdemokratischen Idee von Minderheitsbeteiligung an Entscheidungsprozessen würde jedoch erforderlich machen, zumal in einem prädominanten Parteiensystem, dass auch segmentierte Autonomie und das Veto innerparteilichen Ausdruck finden und so das Konzept und die Praxis der Konkordanzpartei ergänzen.

Man kann drei Typen von Konkordanzparteien unterscheiden, gestützt auf zwei Kriterien, nämlich: (1) die Natur des Parteiensystems (Mehrparteiensystem versus Einheitspartei) und (2) die Zusammensetzung, sowie interne Organisation der Parteien (autonome organisatorische Entitäten; Fraktionen oder föderale Parteiorganisationen; oder symbolische Repräsentanz durch Individuen).³

Der erste Typus stellt die Allianzpartei dar. Hierbei wird eine Konkordanzpartei konstituiert durch autonome, organisatorische Entitäten, die primär im Kontext von Mehrparteienwahlen als eine Einheit auftreten. Obwohl dieser Typus zuerst zur Qualifizierung der kurzlebigen *UCD* in Spanien benutzt wurde, kann der Charakter einer Allianzpartei besser durch das Beispiel der *Malaysian Alliance* (später *National Front*) illustriert werden. Am Anfang bestand diese aus drei ethnischen Parteien: der *United Malays National Organization* (UMNO), der *Malayan Chinese Association* (MCA), und der *Malayan Indian Congress* (MIC). Die Allianz regiert Malaysia seit der Unabhängigkeit. Im Kontext eines Mehrheitswahlsystems in einzelnen Wahlkreisen hat die Allianz sich als sehr effizient im Austausch von Stimmen unter den von ihr vertretenen ethnischen Gruppen erwiesen; dies stellt zugleich ein gutes Beispiel für das von Horowitz (1991) propagierte System des „vote pooling“ dar. Innerhalb der Allianz gab es eine Art von proportionaler Machtverteilung in den Komitees der Allianz, in der Verteilung von Mandaten und Regierungspositionen, Patronage, Berufungen, und „in the general perception that despite UMNO dominance, the MCA and MIC leaders were efficacious representatives of non-Malay interests because of the moral linkages between the senior Alliance leaders“ (Chee 1991: 65). Die Parteiorganisation war immer höchst zentralisiert, trotz der Autonomie der organisatorischen Entitäten, weil vor allem den chinesischen und indischen Parteien viel daran gelegen war, in der Allianz mitzuwirken, und die Kandidatenlisten wurden durch ein zentrales Organ bestimmt. Ein wechselseitiges Veto-Recht war nicht gegeben, weil segmentierte Autonomie für Chinesen und Inder immer abhängig war von der politischen Unterstützung der UMNO. Proportionalität und Teilnahme an der großen Koalition von Minderheiten wurden von Beginn an in großem Maße vom dominanten Segment beeinflusst. Abgesehen von internen Spannungen gab es externe Bedrohungen in der Form von „outbidding“ durch ethnische Extremparteien. Der Erfolg radikaler Oppositionsparteien führte 1968 zu einer kurzfristigen Suspendierung der demokratischen Ordnung. Als 1974 die Demokratie wiederhergestellt worden war, geschah dies unter der Führung einer erweiterten Allianz, die jetzt *National Front* hieß. Die immer prominentere Rolle der malaiischen Komponente und die starke Bevorzugung ihrer Interessen provozierten Kritik an dieser Form des „coercive consociationalism“ (Mauzy 1993).

3 Vgl. hierzu Bogaards, *Consociational Parties: A Comparative Exploration*, (in Vorbereitung).

Der zweite Typus der Konkordanzpartei ist das Kongressmodell. Das Kongressmodell der Konkordanzpartei wird geprägt durch Fraktionen oder subnationale Parteiorganisationen, die soziokulturelle Interessen vertreten. Es operiert im Rahmen eines Mehrparteienwettbewerbs. Die *Congress Party* in Indien und die *Liberal Party* Kanadas mögen als Beispiele dienen. Einst als ein „deviant case“, oder sogar Falsifikation der gesamten konkordanzdemokratische Theorie angesehen, ist Indien jüngst als ein Fall von Konkordanzdemokratie, wenigstens für die Zeit von 1947 – 1967 (Lijphart 1996; vgl. dagegen Wilkinson 2000), neu interpretiert worden. Während die *Congress Party* in den zwei Dekaden nach der Unabhängigkeit als dominante Partei allein die Regierung stellte, nahm sie Züge einer großen Koalition an. Die *Congress Party* vertrat eine Vielfalt von Gruppen und war inklusiv, geprägt von einer internen föderalen Organisation, einem hohen Maß an interner Demokratie, und einer „Sucht“ nach Konsens. „The combination of the Congress Party’s inclusive nature and political dominance has generated grand coalition cabinets with ministers belonging to all the main religious, linguistic, and regional groups“ (Lijphart 1996: 260). Segmentierte Autonomie gab es in der Form des sprachlichen Föderalismus, dem Recht auf getrennten Unterricht für religiöse und linguistische Minderheiten, und in Form von Sondergesetzen für Muslims, und kleinere religiöse Minderheiten. Die *Congress*-Regierungen erlaubten eine proportionale Beteiligung von Muslims und Sikhs und der verschiedenen sprachlichen Gruppen, Staaten, und Regionen. Das Wahlgesetz reserviert eine substantielle Anzahl der Sitze im Parlament für bestimmte benachteiligte soziale Gruppen. Ein informelles Minderheiten veto schützt die Minderheitenrechte. Lijpharts Analyse lehnt sich stark an Kotharis (1964, 1974) Beschreibung der *Congress Party* als einem System an, in dem die Partei des Konsensus elektorale und exekutive Dominanz in einem kompetitiven Mehrparteiensystem erreicht. Die Zentralisierung der Partei unter Indira Gandhi und der Verlust der Mehrheit auf der nationalen Ebene, zuerst kurzfristig im Jahre 1977 und dann dauerhaft seit den späten 1980er Jahren, hat den Konkordanzcharakter der *Congress Party* und die Position der Partei im System geschwächt. In jedem Fall gab es schon immer Einschränkungen der Konkordanzdemokratie innerhalb der Partei. Die Autonomie der Segmente und das wechselseitige Vetorecht waren schwach, auch war es empirisch schwierig, die Segmenteliten klar zu identifizieren und den Vertretungsgrad der Gruppen zu bestimmen. In Indien und Kanada zeigt sich, dass Föderalismus ein notwendiger komplementärer Bestandteil und in Indien letztlich eine Alternative für innerparteiliche Repräsentanz und Anpassung ist.

Der dritte Typus der Konkordanzpartei ist die Einheitspartei. Konkordanzdemokratische Parteien des Allianz- und Kongressmodells entstehen nur im Rahmen eines Mehrparteienwettbewerbs. Einigen erscheint es so, als ob ein Mehrparteiensystem zwangsläufig die Inklusivität und Reichweite der Konkordanzpartei behindert. Die eigentliche Konkordanzpartei ist in dieser Sichtweise die Einheitspartei. Sylla’s (1982) Nebeneinanderstellung von Mehrheitsdemokratie und Konkordanzdemokratie in der Einheitspartei Tansanias und der Elfenbeinküste entspricht solch einer Interpretation. Jene Interpretationen wurden auch in der älteren Literatur (siehe z.B. Emerson 1962) zur Nationsbildung in neuen post-kolonialen

Staaten vertreten. Hier wird im Gegensatz dazu argumentiert, dass die Einheitspartei von allen Subtypen der Konkordanzpartei den geringsten Konkordanzgrad aufweist. Von Anfang an sollte klar sein, dass die Einheitspartei, unabhängig vom Maß interner Konkordanz, niemals eine Konkordanz*demokratie* sein kann und dass die Abwesenheit eines Mehrparteienwettbewerbs und politischen Rechten der zugrundeliegenden Idee der Machtteilung widersprechen.

In Afrika dient die kenianische Einheitspartei KANU als Beispiel einer Konkordanzpartei. Von der Unabhängigkeit 1963 bis zur politischen Liberalisierung 1992 war Kenia ein de facto und später auch ein de jure Einparteiregime. Berg-Schlosser (1985, 1989) bezeichnete Kenia unter KANU trotzdem als eine Art von Konkordanzdemokratie „although a special and somewhat limited version“ und fügte noch hinzu, dass „all cabinets have consisted of an (admittedly somewhat lopsided) ‘grand coalition’ of representatives of all ethnic groups“ (Berg-Schlosser 1985: 107). Die Rekrutierung von Volksvertretern und Regierungsmitgliedern innerhalb der einzigen Partei geschah mit angemessener Beachtung der ethnischen Abstammung der Kandidaten. Diese Art von „ethnic arithmetic“ gab es in mehreren Einheitsparteien in Schwarzafrika (Rothchild 1997). Bevor man allerdings von einer großen Koalition sprechen darf muss man zuerst fragen, wer wen vertritt. Lijpharts (1977: 25) Definition einer großen Koalition identifiziert die Teilnehmer als „the political leaders of significant segments“. Die Verbindung zwischen Eliten und Segmenten ist ausschlaggebend in der konkordanzdemokratischen Theorie, da sich die Eliten auf die Unterstützung ihrer Segmente verlassen und diese zugleich effektiv kontrollieren können müssen, wenn sie den Erhalt der Nation sicherstellen wollen. In Kenia waren Kabinettsmitglieder nicht die eigentlichen Führer der von ihnen vertretenen Gruppen, weil es an einer autonomen ethnischen Organisation und einer politischen Autonomie fehlte. Der gesellschaftliche Pluralismus Kenias konnte lange Zeit wegen eines präsidientlichen Verbots von 1979 für ethnische Organisationen aller Art organisatorisch nicht zum Ausdruck kommen.

Es bestehen insofern Zweifel daran, ob diese Regierungsmitglieder Vertreter im eigentlichen Sinne des Wortes waren, weil „not all members of the government are necessarily those which would have been put forward by the majority of their ethnic groups“ (Berg-Schlosser 1985: 100). Darum lässt sich die Regierungsbildung in der Einheitspartei Kenias besser als „hegemonic exchange“ (Rothchild 1997) denn als eine große Koalition verstehen. Berg-Schlosser identifizierte auch die drei anderen, notwendigen Konkordanzelemente in Kenia. Die Anwendung eines Mehrheitswahlsystems in ethnischen Wahlkreisen resultierte in ethnisch proportionaler legislativer Vertretung. Die Verteilung von Ressourcen und öffentlichen Stellen folgte auch einem groben ethnischen Proporz. Es fehlten Vetorechte; Berg-Schlosser meint jedoch, dass die Regierung, genauer der Präsident, die Rechte der Minderheiten beschützte. Autonomie der gesellschaftlichen Segmente war ebenfalls nicht vorhanden. Geographisch konzentrierte ethnische Gruppen hatten keine Selbstverwaltung und die zentrale Regierung war übermächtig. Das alles charakterisiert die in Afrika weit verbreitete neopatrimoniale Herrschaft, der zufolge Herrschaft eher persönlich als institutionell ist (Bratton &

Van de Walle 1997).

Konkordanzparteien des Typus der Einheitspartei weisen einige Besonderheiten auf. Erstens: der Anspruch auf Konkordanz beruht vor allem auf dem Prinzip des Proporz. Zweitens: Proporz in einer Einheitspartei impliziert keine große Koalition der Segment-Eliten. Gruppenvertretung ist eher symbolisch als effektiv. Politische Rekrutierung verläuft „top-down“, nicht „bottom-up“ und „Vertretern“ fehlt normalerweise eine autonome Machtbasis in „ihren“ constituencies. Anstelle von Machtteilung finden wir eine ausgeprägte Machtkonzentration. Es fehlt ein wechselseitiges Vetorecht, die Autonomie der Segmente ist sehr beschränkt und hängt von der Unterstützung der Parteiführer ab. Die Feststellung lautet deshalb dass Konkordanzparteien in Einheitsparteien wie KANU in Kenia einen inhärenten Konkordanzmangel aufweisen.

Dazu versagen Konkordanzparteien auch als Parteien. Im Fall einer Einheitspartei ist es oft schwierig zwischen Partei und Staat zu unterscheiden, deshalb der oft verwendete Term „Einparteienstaat“. Das trifft auch auf Kenia zu, als Präsident Moi die Kontrolle über die Partei übernahm und sie von einer „debating society“ – unter seinem Vorgänger Kenyatta – transformierte in „a 'party state' in which the party is an adjunct of the executive or office of the president“ (Widner 1992: 5). Dieser „decline of party“ gab es überall im post-kolonialen Afrika (Wallerstein 1966). Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Einheitspartei keine Konkordanzpartei sein kann. Die Einheitspartei könnte eine ähnliche stabilisierende Funktion und Wirkung erfüllen im politischen System wie eine Konkordanzpartei, Demokratie kann sie aber nicht bieten, und eine demokratische Alternative für heterogene Gesellschaften war ja das Versprechen der konkordanzdemokratische Theorie gewesen. In jedem Fall soll man nie aus einem ähnlichen Effekt deduzieren, dass die behaupteten kausalen Variablen identisch sind. Damit ist die Identifizierung der Einheitspartei als Konkordanzdemokratie und Konkordanzpartei ein typischer Fall von „conceptual stretching“ (Sartori 1971), d.h. der Überdehnung eines Konzeptes durch die Anwendung auf zu viele Fälle, die notwendigerweise mit einem Aufweichen der Kriterien einhergeht (siehe dazu auch Bogaards 2000).

Der ANC als Konkordanzpartei

Nach den einleitenden Überlegungen zum Konzept der Konkordanzpartei und einem Überblick der drei Subtypen muss nun die Frage gestellt werden, inwieweit sich die Merkmale der Konkordanzpartei im ANC wiederfinden, und wenn ja, welchem Typus der Konkordanzpartei sich der ANC annähert. Das Konzept der Konkordanzpartei bietet einen neuen Blick auf die Frage des power-sharing in Südafrika indem sie in der Nachfolge von Lijpharts auf Indien bezogenen Überlegungen auf die Binnenorganisation der dominanten Partei fokussiert ist, statt auf die Systemebene, worauf die Debatte in Südafrika sich bislang konzentriert hat.

Lijphart (1998: 148) sieht den ANC als eine Konkordanzpartei: „The ANC is a strongly multi-racial and multi-ethnic party; in particular, its members of parliament and its cabinet ministers have been broadly representative of all of the major racial and ethnic groups in South Africa“. Auch wenn der ANC alleine regiert, „it is quite possible that its rule will be similar to that of the Indian National Congress, which has been so inclusive of all religious, linguistic, and regional groups in India that it has embodied the essence of a grand coalition *within* the party and within the long succession of Congress cabinets“. Ganz eindeutig verweist Lijphart hier auf einen möglichen Umbruch im Charakter und der Verankerung von Konkordanz in Südafrika: von einer klassischen Konkordanzdemokratie zwischen Segmentparteien in der Regierung nationaler Einheit zur Konkordanz innerhalb der dominanten (Konkordanz-) Partei. In diesem Zusammenhang muss die Funktionsweise der Prozesse und Strukturen von Gruppenvertretung und Interessenausgleich innerhalb des ANC genauer betrachtet werden.

Angesichts der Geschichte als einer nationalen Befreiungsbewegung, einer Bewegung im Exil, und einer einheimischen Massenbewegung, ist die Transformation des ANC in eine politische Partei beeindruckend. Die Etablierung der UDF 1983 vereinigte eine Vielzahl von Anti-Apartheid Organisationen unter der Führung des ANC. 1985 wurde COSATU (*Congress of South African Trade Unions*) formiert. Zusammen mit der südafrikanischen kommunistischen Partei (SACP) macht COSATU einen Teil der so genannten *Tripartite Alliance* mit dem ANC aus. Die *Tripartite Alliance* hatte das Ziel, die Opposition gegen das Apartheidregime zu maximieren und einen „working class bias“ in das Programm der nationalen Befreiungsbewegung einzubauen. Obwohl das Apartheidregime überwunden ist, hat die Allianz weniger Erfolg mit ihrer sozioökonomischen Agenda, besonders nach der Annahme des GEAR (*Growth, Employment and Redistribution Strategy*)-Programms im Jahre 1996, das den Nachdruck deutlich auf Wirtschaftswachstum legt. Einige Beobachter hoffen, dass COSATU und SACP sich abspalten und eine lebensfähige nicht-rassistische Opposition gegen den ANC bilden werden.⁴ Bisher war die Parteiführung des ANC allerdings sehr effizient darin, „quashing genuine opposition and controlling the boundaries of debate“ innerhalb der *Tripartite Alliance*, „through a combination of outright political intimidation, ideological mysticism and the cooperation (...) of ANC ‘trouble makers’ and COSATU/ SACP leaders“ (McKinley 2001: 200).

COSATU und SACP vertreten links-ideologische Positionen und sozioökonomische Fragen innerhalb der Allianz. Ihre Mitglieder werden gewählt als ANC-Kandidaten, sitzen im Parlament für den ANC, und besetzen Kabinettssitze als ANC-Funktionäre. Die Existenz dieser autonomen Organisationen verweist auf ein Allianzmodell der Konkordanzpartei. Wie die *Alliance/National Front* in Malaysia koordiniert das zentrale Parteibüro die Rekrutierung, Kandidatur und Berufung.

Das Bild stellt sich wesentlich anders für rassistische und ethnische cleavages dar. Nicht-schwarze sind in der ANC-Fraktion überrepräsentiert. Dreißig Prozent der Volksvertreter kommen aus den farbigen, indischen und weißen Bevölkerungsgruppen, obwohl diese Grup-

4 Siehe dazu die Debatte zwischen Southall & Wood (1999) und Habib & Taylor (1999a/b).

pen nur für sechs Prozent der ANC-Stimmen sorgen. Frauen sind noch zahlreicher in der Fraktion. Anders als ethnische Gruppen haben Frauen eine gesicherte Vertretung durch ein Quorum von dreißig Prozent der Plätze auf der Liste (Geisler 2000). Die anderen Parteien haben auch multi-ethnische Kandidatenlisten, aber solche „multi-ethnic lists may only create a dangerous illusion of representation“, warnen Giliomee und Simkins (1999a: 15). In Südafrikas Wahlsystem mit starren Verhältniswahllisten bestimmt die zentrale Parteiorganisation die Listen. Es ist überhaupt nicht sicher, dass die Partei dieselben Kandidaten bevorzugt wie die Wählerschaft. Außerdem hört man, dass im ANC „most of its white, coloured, and Indian candidates would have great trouble winning a seat in their respective ethnic communities under the first-past-the-post plurality system“ (ibid.). Es gibt keine Anzeichen dafür, dass sich Minderheitskandidaten auf der ANC-Liste und in der ANC-Fraktion selbst als Repräsentanten ihrer unterschiedlichen Gruppen sehen oder dass die Wähler diese Kandidaten in diesem Licht sehen. Als der ANC sich in den letzten Wahlen auf die Minderheitswähler konzentrierte, ist das nicht durch die strategische Einsetzung von Minderheitskandidaten geschehen, sondern durch eine Einladung an Minderheiten, „part of the mainstream“ zu werden, so Mbeki (zitiert in Lodge 1999: 80). Sollte es dem ANC folglich gelingen, mehr nicht-schwarze Stimmen auf sich zu vereinigen, würde dies fraglos einen Wahlerfolg bedeuten, nicht aber automatisch eine Verstärkung der innerparteilichen Vertretung dieser Gruppen implizieren.

Der ANC kennt keine formale Vertretung von ethnischen Gruppen in seiner Organisationsstruktur oder Fraktion.⁵ Ethnizität und Rasse sind kein Thema im ANC. Der ANC veröffentlicht auch keine Daten zur ethnischen Herkunft von Parteimitgliedern, Kandidaten, und Funktionären. Dies verbietet die nicht-rassistische Philosophie, die auch der Idee des Multirassischen, die ja dauerhafte und politisch signifikante rassische und ethnische Trennlinien impliziert (siehe Horowitz 1991) jede Legitimität abspricht.⁶ Die Politik des Nicht-Rassischen selbst ist noch relativ neu. Erst seit 1969 können Nicht-schwarze Mitglieder des ANC werden und erst seit 1985 haben sie das Recht, sich an Entscheidungen in der Organisation zu beteiligen (Ndebele 2002). Wenn es überhaupt eine Art von Minderheitenvertretung innerhalb des ANC gibt, so ist diese informell.

Trotz des Vergleiches von Lijphart gibt es keine Anzeichen dafür, dass sich der ANC irgendwie am Modell der *Indian Congress Party* oder des *Alliance/National Front* in Malaysia orientiert. Der Erkenntnisgewinn des Konzeptes der Konkordanzpartei lässt sich vielleicht am einfachsten herausarbeiten durch eine präzise Bestimmung dessen was wir in Südafrika nicht antreffen: 1) keine Selbstorganisation von relevanten Gruppen innerhalb des ANC, entweder

5 Das Parteistatut des ANC verbietet explizit jeden Fiktionalismus. Siehe den Text auf <http://www.anc.org.za/ancindex.html>, Abruf am 12.8.2003.

6 Illustrativ für die offensichtliche Irrelevanz von Ethnizität und Rasse innerhalb der Partei ist die Tatsache, dass eine ausführliche Beschreibung der ANC-Parteiorganisation (Lodge 2003) diesem Thema nur einen einzigen Satz widmet, nämlich, dass inoffizielle Faktionen im Westkap, organisiert entlang von Patron-Klient Beziehungen, rassischen und ethnischen Konfliktlinien folgen (p.44).

in Faktionen oder territorialen Einheiten; 2) keine große Koalition der Führer der relevanten Gruppen in den höchsten Parteigremien und in den von der Partei besetzte Staatsorganen; 3) kein Proporz in der Verteilung politischer Ämter innerhalb der Partei und des politischen Systems auf Basis ethnischer oder rassistischer Herkunft; 4) kein wechselseitiges Veto innerhalb der Partei und weitere Entscheidungskompetenzen für die Vertreter der innerparteilichen Gruppen; 5) keine Autonomie der Faktionen oder Abteilungen innerhalb der Partei. Wie bereits ausgeführt sind auch die *National Front* in Malaysia und die *Congress Party* in Indien keine vollständige Konkordanzparteien, aber die ANC verfügt über kein einziges der konkordanzdemokratischen Definitionskriterien. Die Auseinandersetzung innerhalb der *Tripartite Alliance* zwischen ANC, der SACP und COSATU mag als Kontrast dienen und veranschaulichen, was möglich wäre, wenn Ethnizität und Rasse im ANC die gleiche binnenorganisatorische Legitimität beanspruchen könnten wie ideologische Unterschiede.

Am ehesten sind die Minderheitsmitglieder im ANC mit den Mitgliedern der KANU in Kenia vergleichbar, weil sie einer autonomen Basis in der Organisation entbehren, keine Verfügungsgewalt über ihre Kandidatur haben und nicht als Vertreter von ihren nominalen Gruppen anerkannt werden. Mit anderen Worten, wenn der ANC überhaupt eine Konkordanzpartei sein sollte, dann eher vom Typus der Einheitspartei, jedenfalls insofern sich Konkordanz auf die noch immer bedeutendste Trennlinie Südafrikas bezieht: die Rasse. Die Ähnlichkeit von ANC und KANU basiert nicht auf der Position der Parteien im politischen System – man sollte Dominanz nicht mit Hegemonie verwechseln – sondern auf den internen Strukturen und Prozessen von Gruppenvertretung und -ausgleich. Vielleicht ist der Konkordanzgrad des ANC noch niedriger als jener der KANU, weil die offizielle Ideologie der Negierung von Rassengrenzen (*non-racialism*) die Legitimität der innerparteilichen Vertretung von Bevölkerungsgruppen verneint, Verhältniswahl mit starren Listen die Verbindung zwischen Wählern und Volksvertretern schwächt und ANC-Minderheitsfunktionäre sich nicht als Vertreter ihrer Gemeinschaften sehen. Zusammenfassend kann man feststellen, dass es genügend Gründe gibt für die These, dass der ANC Konkordanz innerhalb der Partei noch negativer gegenübersteht als Konkordanz zwischen Parteien. Tabelle 1 bietet eine Übersicht der konkordanzdemokratischer Elementen in Südafrika nach der Apartheid.

Tabelle 1: Konkordanzdemokratische Elemente in Südafrika nach der Apartheid

Konkordanzdemokratische Elemente	Innerhalb des ANC als einer Konkordanzpartei	Auf der Systemebene als klassische Konkordanzdemokratie
Gruppenvertretung	Nein	Ja (Parteien mit ethnischen und rassischen Wahlprofilen)
Grosse Koalition	Nein	1994-1996
Proporz	Nein	Nur im Wahlsystem
Autonomie	Nein	Beschränkt
Veto	Nein	Nein

Fazit

Die meisten Beobachter der südafrikanischen Politik würden ein Ende der ANC-Dominanz begrüßen, obwohl nur wenige dieses kurzfristig erwarten. Die Opposition ist auf Minderheiten und kleine linke schwarze Parteien beschränkt, die unfähig sind, die Unzufriedenheit mit den Leistungen der Regierung in Stimmengewinn umzusetzen. Die kürzlich stattgefundenen Wahlen hat die Position der Opposition weiter geschwächt und die ANC-Vorherrschaft im Land ausgedehnt.

Aus der Sicht der konkordanzdemokratischen Theorie beunruhigt das prädominante Parteiensystem. Eine plurale Gesellschaft ohne politischen Ausgleich ist verwundbar durch soziale Konflikte, demokratische Erosion oder Zusammenbruch. Lijphart war zu optimistisch in Bezug auf die Internalisierung der Vertretung von Bevölkerungsgruppen und den Ausgleich innerhalb des ANC. Die Aussichten auf eine konkordanzdemokratische Transformation des ANC sind minimal, weil die Parteiideologie Rassengrenzen politisch nicht anerkennt, wegen der Politik der „Transformierung“ der Gesellschaft, Wirtschaft und Verwaltung, und der organisatorischen Kultur des demokratischen Zentralismus. Die Frage bleibt, ob Demokraten mehr zu erwarten hätten vom ANC als einer multi-rassischen Konkordanzpartei. Die Erfahrung mit Konkordanzparteien in anderen Ländern lehrt, dass Vertretung und Ausgleich innerhalb einer dominanten Partei weniger extensiv, effektiv und dauerhaft sind als in einer klassischen Konkordanzdemokratie mit Machtverteilung zwischen Segmentparteien. Der Konkordanzdemokratie fehlt es in jedem Fall nicht an Kritikpunkten und Kritikern (Van Schendelen 1984; Lijphart 1985; Andeweg 2000) – Konkordanzdemokratie institutionalisiert Trennlinien, bietet keine langfristige Lösung für die Überwindung des Trennenden, ist elitär, und entscheidungsunfähig – aber die Konkordanzpartei weist noch mehr und noch wichtigere Defizite auf.

Der ANC hat immer den Aufbau eines nicht-rassischen Südafrika mit starken individuellen Rechten und Freiheiten unterstützt. Könnte die politische Negierung von Rassengrenzen eine Alternative bieten zu Konkordanzdemokratie? Braucht man überhaupt Konkordanzdemokratie, wenn „there is majority support for an inclusive non-racial democratic position

concerned with breaking down ethnic divisions?“ (Taylor 1990: 27). Die Antwort lautet, dass Minderheiten vielleicht diese Ziele nicht teilen oder sie sogar als eine Bedrohung ihrer Identität verstehen. Eine Mehrheitsdemokratie mit einer permanenten demographischen Mehrheitsgruppe bedeutet permanenten Ausschluss von der politischen Macht und fehlende Möglichkeiten, die herrschende Politik zu korrigieren. Wie die schwarze Bevölkerung der USA herausfinden musste, reichen in so einem Fall ein starkes Verfassungsgericht und freie Medien nicht. Solch ein Mangel an Einfluss wird noch erheblicher, wenn die dominante Partei von der selbsterklärten Doktrin einer nicht-rassistischen Politik abweicht. Südafrika ist keine Konkordanzdemokratie, der ANC ist keine Konkordanzpartei und dem Land fehlen auch alternative integrierende Institutionen, wie Föderalismus, die z.B. von Horowitz (1991) vorgeschlagen wurden. Dies impliziert die Notwendigkeit, Ideen über die Vertretung rassistischer und ethnischer Minderheiten in einer pluralen Gesellschaft und den politischen Ausgleich mit einer dominanten, die rassistische Mehrheit vertretenden Partei erneut in Erwägung zu ziehen, vielleicht im Kontext eines dringend gebrauchten „post-settlement settlement“ (Du Toit 2003).

Bibliographie

- Adam, Heribert (1999): Corporatism as a Minority Veto under ANC Hegemony in South Africa, in Gilimee & Simkins (1999c), 261-80.
- Andeweg, Rudy (2000): Consociational Democracy, *Annual Review of Political Science* 3, 509-36.
- Berg-Schlosser, Dirk (1985) Elements of Consociational Democracy in Kenya, *European Journal of Political Research* 5(4), 393-412.
- Berg-Schlosser, Dirk (1989): Democracy and the One-Party State in Kenya, in Peter Meyns & Dani Wadada Nabudere (Hrsg.) *Democracy and the One-Party State in Africa*. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde, 111-29.
- Bogaards, Matthijs (1998): The Favourable Factors for Consociational Democracy: A Review, *European Journal of Political Research* 33(4), 475-96.
- Bogaards, Matthijs (2000): The Uneasy Relationship Between Empirical and Normative Types in Consociational Theory, *Journal of Theoretical Politics* 12(4), 395-423.
- Boule, L.J. (1984): *Constitutional Reform and the Apartheid State: Legitimacy, Consociationalism and Control in South Africa*. New York: St. Martin's Press.
- Bratton, Michael & Nicolas Van de Walle (1997): *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chee, Stephen (1991): Consociational Political Leadership and Conflict Regulation in Malaysia, in Stephen Chee (Ed.) *Leadership and Security in South East Asia: Institutional Aspects*. Singapore, 53-86.
- Connors, Michael Kelly (1996): The Eclipse of Consociationalism in South Africa's Democratic Transition,

Democratization 3(4), 420-34.

- Crepaz, Markus, Thomas Koelble & David Wilson (2000) (Hrsg.): *Democracy and Institutions: The Life Work of Arend Lijphart*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Du Toit, Pierre (2003): Why Post-Settlement Settlements?, *Journal of Democracy* 14(3), 104-18.
- Emerson, Rupert (1966): Parties and National Integration in Africa, in LaPalombara & Weiner (Hrsg.), 267-301.
- Friedman, Steven (1999): No Easy Stroll to Dominance: Party Dominance, Opposition and Civil Society in South Africa, in Giliomee & Simkins (1999c), 97-126.
- Geisler, Gisela (2000): 'Parliament is Another Terrain of Struggle': Women, Men and Politics in South Africa, *The Journal of Modern African Studies* 38(4), 605-30.
- Giliomee, Hermann (1998): South Africa's Emerging Dominant-Party Regime, *Journal of Democracy* 9(4), 128-42.
- Giliomee, Hermann & Charles Simkins (1999a): The Dominant Party Regimes of South Africa, Mexico, Taiwan and Malaysia: A Comparative Assessment, in Giliomee & Simkins (1999c), 1-45.
- Giliomee, Hermann & Charles Simkins (1999b): Conclusion, in Giliomee & Simkins (1999c), 337-54.
- Giliomee, Hermann & Charles Simkins (1999c) (Hrsg.): *The Awkward Embrace: One-Party Domination and Democracy*. Amsterdam: Harwood Academic Publishers.
- Giliomee, Hermann, James Myburgh, & Lawrence Schlemmer (2001): Dominant Party Rule, Opposition Parties and Minorities in South Africa, in Southall (ed.), 161-82.
- Good, Kenneth (1997): Accountable to Themselves: Predominance in Southern Africa, *Journal of Modern African Studies* 35(4), 547-73.
- Guelke, Adrian (1999): *South Africa in Transition: The Misunderstood Miracle*. London: I.B. Tauris.
- Habib, Adam & Rupert Taylor (1999a): Daring to Question the Tripartite Alliance: A Response to Southall and Wood, *Transformation* 40, 112-25.
- Habib, Adam & Rupert Taylor (1999b): Parliamentary Opposition & Democratic Consolidation in Southern Africa, *Review of African Political Economy* 80, 261-7.
- Hanf, Theodor (1997): De la Dite Concordance en Afrique du Sud et de son Utilisation à des Fins Utiles, *Revue Internationale de Politique Comparée* 4(3), 657-78.
- Hawker, Geoffrey (2000): Political Leadership in the ANC: The South African Provinces 1994-1999, *The Journal of Modern African Studies* 38(4), 631-58.
- Henrard, Kristin (i.E.): Power-Sharing and Rights Protection as Supplementary Avenues to Prevent and Manage Ethnic Conflict in Ethnically Divided States: A Case Study of Post-Apartheid South Africa, in Noel (Hrsg.).
- Horowitz, Donald (1991): *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley: University of California Press.
- Huneus, Carlos (1981): La Unión de Centro Democrático: Un Partido Consociacional, *Revista de Política Comparada*, 3, 163-92.
- Knirsch, Thomas S. & Elisabeth Schwab (2002): *Floor Crossing – Parteienübertritte in Südafrika und ihre Auswirkungen auf die junge Demokratie*, *KAS-Auslandsinformationen* 11, 43-69.

- Koelble, Thomas (2000): The New South African Constitution: A Case of Consensus Democracy?, in Crepez et al., 129-53.
- Koelble, Thomas & Andrew Reynolds (1996): Power-Sharing Democracy in the New South Africa, *Politics & Society* 24(3), 221-36.
- Jung, Courtney & Ian Shapiro (1995): South Africa's Negotiated Transition: Democracy, Opposition, and the New Constitutional Order, *Politics & Society* 23(3), 269-308.
- Kothari, Rajni (1964): The Congress System in India, *Asian Survey*, 4(12), 1162-73.
- Kothari, Rajni (1974): The Congress System Revisited: A Decennial View, *Asian Survey*, 14(12), 1035-54.
- LaPalombara, Joseph & Myron Weiner (Hrsg.): *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Lehmbruch, Gerhard (1992): Konkordanzdemokratie, in Dieter Nohlen & Manfred Schmidt (Hrsg.) *Lexikon der Politik*. München: Beck, 206-11.
- Lijphart, Arend (1977): *Democracy in Plural Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend (1980): Federal, Confederal, and Consociational Options for the South African Plural Society, in Robert Rotberg & John Barratt (Hrsg.) *Conflict and Compromise in South Africa*. Lexington, MA: Lexington Books, 51-75.
- Lijphart, Arend (1985): *Power-Sharing in South Africa*. Berkeley: Institute of International Studies.
- Lijphart, Arend (1996): The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Reinterpretation, *American Political Science Review*, 90(2), 258-68.
- Lijphart, Arend (1998): South African Democracy: Majoritarian or Consociational? *Democratization* 5(4), 144-9.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend (2000): Varieties of Nonmajoritarian Democracy, in Crepez et al., 225-45.
- Lodge, Tom (1999): The African National Congress, in Andrew Reynolds (ed.) *Election '99 South Africa: From Mandela to Mbeki*. New York: St. Martin's Press, 65-87.
- Lodge, Tom (2003): *The ANC and the Development of Party Politics in Modern South Africa*. Unpublished manuscript.
- Luther, Kurt Richard & Kris Deschouwer (1999) (Hrsg.): *Party Elites in Divided Societies: Political Parties in Consociational Democracy*. London: Routledge.
- Macdonald, Michael (1992): The Siren's Song: The Political Logic of Power-Sharing in South Africa, *Journal of Southern African Studies* 18(4), 709-25.
- Maphai, Vincent (1996): A Season for Power-Sharing?, *Journal of Democracy* 7(1), 67-81.
- Mattes, Robert (2002): South Africa: Democracy Without the People? *Journal of Democracy* 13(1), 22-36.
- Mauzy, Diane (1993): Malaysia: Malay Political Hegemony and "Coercive Consociationalism", in John McGarry & Brendan O'Leary (Hrsg.) *The Politics of Ethnic Conflict Regulation: Case Studies of Protracted Ethnic Conflict*. London: Routledge, 106-27.
- Mbeki, Thabo (1998): *Africa: The Time Has Come: Selected Speeches Thabo Mbeki*. Cape Town: Tafel-

berg/Johannesburg: Mafube.

- McGarry, John & S.J.R. Noel (1989): The Prospects for Consociational Democracy in South Africa, *Journal of Commonwealth and Comparative Politics* 27(1), 3-22.
- McKinley, Dale (2001): Democracy, Power and Patronage: Debate and Opposition within the African National Congress and the Tripartite Alliance since 1994, in Southall (ed.), 183-206.
- Mengisteab, Kidane (1999): Globalization and South Africa's Transition Through a Consociational Arrangement, in: Francis Adams, Satya Dev Gupta, & Kidane Mengisteab (Hrsg.) *Globalization and the Dilemmas of the State in the South*. Basingstoke: Macmillan, 133-51.
- Ndebele Nhlanhla (2002): The African National Congress and the Policy of Non-Racialism: A Study of the Membership Issue, *Politikon* 29(2), 133-46.
- Noel, S.J.R. (i.E.): From Power-Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies. Toronto: McGill-Queens University Press.
- Reynolds, Andrew (1999): *Electoral Systems and Democratization in Southern Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothchild, Donald (1997): *Managing Ethnic Conflict in Africa: Pressures and Incentives for Cooperation*. Washington: Brookings Institution Press.
- Sartori, Giovanni (1970): 'Concept Misformation in Comparative Politics', *American Political Science Review* 64(4), 1033-53
- Schiltz, Christoph (1991): *Republik Südafrika: Die Verfassungsreform von 1984*. Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.
- Schlemmer, Lawrence (1999): Democracy or Democratic Hegemony: The Future of Political Pluralism in South Africa, in Gillioee & Simkins (1999c), 281-300.
- Shapiro, Ian & Courtney Jung (1996): South African Democracy Revisited: A Reply to Koelble and Reynolds, *Politics & Society* 24(3), 237-47.
- Simpson, Mark (1994): The Experience of Nation-Building: Some Lessons for South Africa, *Journal of Southern African Studies* 20(3), 463-74.
- Sisk, Timothy (1995): *Democratization in South Africa: The Elusive Social Contract*. Princeton: Princeton University Press.
- Smooha, Sammy & Theodor Hanf (1992): The Diverse Modes of Conflict Regulation in Deeply Divided Societies, *International Journal of Comparative Sociology* 33(1-2), 26-46.
- Southall, Roger (1998): The Centralization and Fragmentation of South Africa's Dominant Party System, *African Affairs* 389, 443-69.
- Southall, Roger (2001) (ed.): *Opposition and Democracy in South Africa*. London: Frank Cass.
- Southall, Roger & Geoffrey Wood (1999): COSATU, the ANC and the Election: Whither the Alliance? *Transformation* 38, 68-81.
- Spence, J.E. (1999): Second Chance for the ANC: The 1999 South African General Election, *Government & Opposition* 34(4), 456-72.
- Sylla, Lanciné (1982): La Gestion Démocratique du Pluralisme Socio-politique en Afrique (Démocratie Concurrentielle et Démocratie consociationnelle), *Civilisations*, 32(2), 23-63.

- Taylor, Rupert (1990): South Africa: Consociation or Democracy? *Telos* 85, 17-32.
- Van Schendelen, M.C.P.M. (1984): The Views of Arend Lijphart and Collected Criticisms, *Acta Politica* 19(1), 19-49.
- Wallerstein, Immanuel (1966): The Decline of Party in Single-Party African States, in LaPalombara & Weiner (Hrsg.), 201-14.
- Widner, Jennifer (1992): *The Rise of a Party-state in Kenya: From "Harambee" to "Nyayo"*. Berkeley: University of California Press.
- Wilkinson, Steven (2000): India, Consociational Theory, and Ethnic Violence, *Asian Survey* 40(5), 767-91.

Zusammenfassung

Trotz aller Zweifel am konkordanzdemokratischen Charakters Südafrikas nach der Apartheid stellen nur wenige Autoren in Frage, dass die Übergangsverfassung Elemente des power-sharing umfasste. Die permanente Verfassung und das Ausscheiden der National Party (NP) aus der Regierung der nationalen Einheit im Jahre 1996 haben die Aussichten eines politischen Ausgleichs in dieser pluralen Gesellschaft geschwächt. Nachdem der African National Congress (ANC) zur dominanten Partei wurde, setzten manche Beobachter ihre Hoffnungen darauf, dass der ANC zu einer inklusiveren und partizipatorischeren Partei werde. Diese Entwicklung lässt sich als Übergang von einer Standardform der Konkordanzdemokratie zwischen (segmentierten) Parteien zur Konkordanz innerhalb einer (Konkordanz) Partei beschreiben. Der Aufsatz untersucht die Chancen bzw. Aussichten bezüglich einer solchen Entwicklung für den ANC und richtet sein Augenmerk vor allem auf die Organisation der Partei, die innerparteiliche Repräsentation, und den internen Ausgleich sozialer Konflikte. Die Analyse bezieht vergleichende Erkenntnisse über andere Konkordanzparteien wie die Congress Party in Indien, Alliance Party/National Front in Malaysia und die Kenya African National Union (KANU) mit ein. Es wird gezeigt, dass der ANC eine noch negativere Auffassung partei-interner Konkordanz besitzt als von klassischer Konkordanzdemokratie. Diese Tatsache weist auf die Wahrscheinlichkeit einer dauerhaften politischen Marginalisierung der Minderheiteninteressen in Südafrika hin.

Keywords

Südafrikanische Republik, Politische Partei, African National Congress, Parteiensystem, Innere Organisation von Parteien/Vereinigungen, Politische Willensbildung, Konkordanzdemokratie, Übergang zwischen politischen Systemen, Verfassung

Résumé

Bien qu'il existe un débat sur la question de savoir dans quelle mesure l'Afrique du Sud, après l'abolition de l'apartheid, est une démocratie de concordance, il fait peu de doute que la constitution intérimaire contient des éléments de séparation de concordance. Cependant, la constitution en vigueur et le départ du Parti National du gouvernement d'unité nationale en 1996 ont affaibli l'adaptation politique dans cette société très fracturée. La montée du Congrès National Africain (ANC) a fait naître chez certains l'espoir qu'il devienne un parti plus intégrateur et participatif. Cette évolution apparaît comme une transition, de la démocratie de concordance entre des partis segmentaires à la concordance au sein d'un parti. Cet article analyse les perspectives d'une telle évolution pour l'ANC et examine plus particulièrement l'organisation des partis, la représentation à l'intérieur des partis et l'équilibre interne des conflits sociaux, en tenant compte de la position dominante de l'ANC dans le système politique de l'Afrique du Sud. L'analyse de l'auteur est basée sur des études comparatives de partis tels que le Congress Party en Inde, l'Alliance Party et le National Front en Malaisie, ainsi que la Kenya African National Union (KANU) au Kenya. La conclusion montre que l'ANC fait preuve d'une conception encore plus négative de la concordance interne que la démocratie de concordance classique. Ce fait rend probable la marginalisation politique durable des intérêts des minorités.

Mots-clé

République sud-africaine, parti politique, African National Congress, système des partis politiques, organisation interne de partis/associations, formation de la volonté politique, démocratie consensuelle, transition entre systèmes politiques différents, constitution