

Universität Konstanz
Fakultät für Verwaltungswissenschaft

Diplomarbeit

Demokratisierung in Ghana in den 90er Jahren

vorgelegt von:
Stefan Hörmann
Matr.-Nr. 01/297077

Gutachter:
Prof. Dr. Harald Fuhr
Prof. Dr. Thomas Risse

8. Dezember 1997

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	3
2 Theoretische Ansätze der Demokratisierungsforschung	7
2.1 Begriffserklärungen.....	7
2.2 Modernisierungstheorie und ihre Erweiterungen	8
2.2.1 <i>Grundannahme der Modernisierungstheorie</i>	8
2.2.2 <i>Zur Erklärung des Zusammenhangs von Entwicklung und Demokratie</i>	9
2.2.3 <i>Zur Kritik und Fortentwicklung der ursprünglichen Annahme</i>	9
2.2.4 <i>Kultur als Faktor</i>	11
2.2.5 <i>Soziale Strukturen als Faktor</i>	13
2.2.6 <i>Externe Faktoren</i>	14
2.3 Akteursorientierte Transitionsforschung.....	16
2.3.1 <i>Ansätze und Grundannahmen.....</i>	16
2.3.2 <i>Die Phase der Liberalisierung.....</i>	18
2.3.3 <i>Die Phase der Demokratisierung.....</i>	23
2.3.4 <i>Kritik an der akteursorientierten Ansätzen der Transitionsforschung</i>	27
2.4 Die Verbindung von strukturbezogenen Ansätzen und Ansätzen der akteursorientierten Transitionsforschung	29
2.5 Zusammenfassung, Hypothesenbildung und abgeleitete Fragestellungen.....	31
3 Untersuchung des Demokratisierungsprozesses in Ghana	34
3.1 Ghanas politische Entwicklung seit der Unabhängigkeit - Zyklus von eingeschränkter Demokratie und autoritärer Herrschaft	34
3.2 Sozioökonomische Bedingungen und der Demokratisierungsprozeß in Ghana	37
3.2.1 <i>Das ökonomische Reformprogramm.....</i>	37
3.2.2 <i>Gewinner und Verlierer des SAPs</i>	38
3.2.3 <i>Wirkungen der sozioökonomischen Entwicklungen auf die Demokratisierungsbedingungen.....</i>	40
3.2.4 <i>Zwischenfazit</i>	44

3.3 Die Liberalisierungsphase.....	45
3.3.1 Akteure	45
3.3.2 Die Träger des politischen Protest und der Forderungen nach Demokratie	45
3.3.3 Das autoritäre Regime des PNDC.....	51
3.3.3.1 Die Zusammensetzung und Machtbasis des PNDC.....	51
3.3.3.2 Ziele des Regimes	54
3.3.4 Demokratieforderungen und die (Re-)aktionen des Regimes	55
3.3.5 Bewertung des Liberalisierungsprozesses	59
3.3.6 Externe Einflüsse	62
3.3.7 Zusammenfassung.....	65
3.4 Der Demokratisierungsprozeß - Der Weg zur demokratischen Verfassung, zur Präsidenten- und Parlamentswahl	67
3.4.1 Stationen zur 4. Republik.....	67
3.4.2 Neue Parteien und Kandidaten in alter Tradition.....	69
3.4.3 Bewertung der Wahlen und der Ergebnisse.....	72
3.4.4 Bewertung der Demokratisierungsphase.....	74
4 Schlußbemerkungen und Ausblick.....	79
4.1 Zusammenfassende Bewertung des Demokratisierungsprozesses in Ghana	79
4.2 Ausblick	84

Literaturverzeichnis

1 Einleitung

Mit der Präsidentschaftswahl im November 1992 und den anschließenden Parlamentswahlen im Dezember fanden nach über einem Jahrzehnt autoritärer Herrschaft in Ghana wieder demokratische Wahlen statt.

Der friedliche Übergang von einem autoritären zu einem demokratischen Regime fand mit Ghana in einem afrikanischen Entwicklungsland statt, was aufgrund der ungünstigen Ausgangsbedingungen von vielen Demokratisierungstheoretikern so nicht erwartet worden war. Dieser Prozeß ist nicht nur in Ghana, sondern in einer großen Zahl weiterer afrikanischer Staaten Ende der 1980er oder Anfang der 90er Jahre eingetreten. Im Gegensatz zu anderen Staaten Afrikas besteht die Demokratie in Ghana jedoch bis heute fort, ohne daß es zu einem Rückfall in autoritäre Herrschaftsformen oder gar zu einem Bürgerkrieg kam. Die zweiten demokratisch durchgeführten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Jahr 1996, aus denen der vordemokratische Herrscher und Gewinner der ersten Präsidentschaftswahlen Rawlings wieder als Sieger hervorging, belegen dies. Der Prozeß, der im Gegensatz zu anderen afrikanischen Staaten langsamer und mit weniger abrupten politischen Veränderungen vonstatten ging, führt hin zu der Frage, welche Faktoren diesen spezifischen Verlauf der Demokratisierung maßgeblich beeinflußt haben.

Ziel der Arbeit ist es, den spezifischen Verlauf der Demokratisierung (im Folgenden auch Transition genannt; zu begrifflichen Klärungen s. nächstes Kapitel) in Ghana mit seinen wesentlichen Einflußfaktoren zu untersuchen. Dabei wird in dieser Arbeit ausschließlich der Prozeß bis zur Präsidentschafts- und Parlamentswahl 1992, d.h. die Liberalisierungs- und Demokratisierungsphase, analysiert. Eine darüber hinausgehende Analyse der demokratischen Konsolidierung würde bei einer angemessenen Berücksichtigung der wesentlichen Einflußfaktoren den Rahmen einer Diplomarbeit sprengen.

Die Auseinandersetzung mit dem Thema erfolgt anhand der Frage, welche Faktoren den Demokratisierungsprozeß einschneidend beeinflußt haben. Grundsätzlich lassen sich drei Gruppen von Einflußfaktoren unterscheiden; interne, die sich auf die (1) im Land selbst beteiligten Akteure und (2) innerstaatliche sozioökonomische Aspekte beziehen sowie (3) externe, die sich auf von außen an Ghana herangetragene Entwicklungen beziehen.

Die Untersuchung externer Einflußfaktoren ist von besonderer Bedeutung, da Ghana seit den 80er Jahren unter der Aufsicht der Weltbank und des IWF ein

Strukturanpassungsprogramm (SAP) durchführt. Die Rolle der Gebergemeinde wie auch der generelle Zusammenhang zwischen SAP und Demokratisierung soll am Fallbeispiel Ghana beleuchtet werden. Zum einen betrifft dies die Frage nach den Auswirkungen der ökonomischen Konditionalität auf die wirtschaftlichen und sozialen Strukturen. Zum anderen stellt sich auch die Frage nach dem direkten Einfluß auf das Verhalten des Regimes des Ende der 80er Jahren eingeführten Konzeptes der politischen Konditionalität, womit die Vergabe von Krediten an die Bedingung politisch-institutioneller Reformen geknüpft wurden.

Bei der Frage nach der Bedeutung interner Faktoren soll einerseits die Rolle der innenpolitischen Akteure untersucht werden. Dies umschließt etwa die Analyse der Interessen und das Verhalten der Regierung unter Rawlings, der wichtigsten Oppositionsgruppen, -bündnisse und nach Aufhebung ihres Verbots 1992 der Parteien.

Andererseits stellt sich auch die Frage nach den internen strukturellen Bedingungen, unter denen die Akteure agierten. Gab es etwa spezifische sozioökonomische Entwicklungen, welche Einfluß auf das Verhalten und auf die Spielräume von Akteuren hatten? Von Interesse ist hierbei unter anderem, wie sich die ökonomischen Fortschritte, die Ghana seit Mitte der 80er Jahre erzielt hat, auf die gesellschaftlichen Strukturen ausgewirkt haben.

Die zentrale These, die der Analyse zugrunde liegt, lautet wie folgt:

Zur Erklärung des Demokratisierungsprozesses in Ghana ist neben einer Betrachtung der Rolle innenpolitischer Akteure die Analyse weiterer struktureller und externer Faktoren nötig.

Bei dieser Arbeit handelt es sich um eine theoriegeleitete, empirische Analyse des Demokratisierungsprozesses und seiner Einflußfaktoren.

Theoretisch soll die Analyse zum einen anhand makrostruktureller Annahmen, unter denen im wesentlichen modernisierungstheoretische Ansätze und ihre, z.B. kulturelle Faktoren einbeziehende, Weiterentwicklungen verstanden werden, erfolgen.

Der Erklärungsgehalt dieser Ansätze wird dabei anhand der Untersuchung struktureller bzw. externer Voraussetzungen und Rahmenbedingungen und ihrer Auswirkungen auf die Demokratisierung geprüft. Die empirische Überprüfung der Thesen wird sich im wesentlichen auf sozioökonomische Strukturen sowie externe Faktoren beschränken. Zum anderen werden mikroanalytische Ansätze der akteursorientierten Transitionsforschung dargestellt und zur Erklärung des strategischen Handelns der relevanten politischen Akteure während der Demokratisierung in Ghana herangezogen.

Die beiden unterschiedlichen Theoriestränge wurden gewählt, da einerseits modernisierungstheoretische Annahmen geeignet erscheinen, den sozioökonomischen Hintergrund der Demokratisierung herauszuarbeiten. Für eine Erklärung des spezifischen Verlaufs und die Herausbildung spezifischer demokratischer Institutionen sind sie jedoch wenig geeignet, da sie als strukturbezogene Annahmen die Akteure der Transition und ihr konkretes Verhalten im Prozeß außen vor lassen. Zu diesem Zweck ist es notwendig, die prozeßbezogenen Annahmen der akteurszentrierten Transitionsforschung für eine detailliertere Erklärung des spezifischen Transitionsverlaufs hinzuzuziehen. Die Verwendung beider Ansätze soll dazu dienen, ein möglichst vollständiges Bild der Faktoren, die den Prozeß beeinflussen, zu erhalten.

Der Argumentationsgang der Arbeit ist wie folgt:

In einem ersten theoretischen Teil soll zum einen auf Ansätze eingegangen werden, die makrostrukturelle bzw. externe Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Demokratisierung und Konsolidierung im Blickfeld haben. Dies sind Ansätze, welche auf der klassischen Modernisierungstheorie aufbauen und deren Annahmen in unterschiedlicher Form übernehmen bzw. ergänzen. Als nächstes werden Prämissen und Vorgehensweisen der akteursorientierten Transitionsforschung dargestellt (O'Donnell/Schmitter 1991; Przeworski 1991, 1992). Mit den Ansätzen der akteursorientierten Transitionsforschung soll durch die Analyse von Akteurspräferenzen und -handlungen der exakte Verlauf des Transitionsprozesses erklärt werden. Idealtypisch lassen sich dabei unterschiedliche Phasen des Übergangs von einem autoritären zu einem demokratischen Regime unterscheiden.

Im zweiten Teil der Arbeit, dem eigentlichen Hauptteil, wird der empirische Verlauf des Prozesses anhand der vorher aufgestellten theoretischen Annahmen dargestellt. Zu Beginn sollen die sozioökonomischen Bedingungen und ihre Wirkung auf den Demokratisierungsprozeß analysiert werden. Anschließend werden die Akteure und ihre Interaktionen für die jeweilige Phase der Liberalisierung und Demokratisierung dargestellt und vor den Annahmen der Transitionsforschung bewertet. Dabei finden externe Faktoren und ihre Wirkung auf strategische Verhalten der Akteure eine explizite Beachtung.

Im letzten Teil der Arbeit erfolgt eine zusammenfassende Bewertung des untersuchten Transitionsprozesses und eine Kritik zur Erklärungsfähigkeit der verwandten Ansätze. Zum Abschluß wird ein Ausblick zu den Konsolidierungschancen der jungen Demokratie Ghanas gegeben.

2 Theoretische Ansätze der Demokratisierungsforschung

2.1 Begriffserklärungen

Eine Vielzahl von Definitionen existiert zu dem Begriff der *Demokratie*. In der empirisch orientierten Literatur herrscht weitgehender Konsens, Demokratie unter den drei Aspekten der Möglichkeiten der politischen Partizipation, des Ausmaßes des geregelten politischen Wettbewerbs und der Beachtung gewisser normativer Standards (z.B. Einhaltung rechtsstaatlicher Verfahren, Gewährung grundlegender Menschenrechte) zu betrachten (Berg-Schlosser/ Kersting 1996: 95). Grundlegend für diese Aspekte war Dahls Definition der Polyarchie, die folgende weitgehend institutionelle Garantien umfaßt: Organisationsfreiheit, Meinungsfreiheit, aktives Wahlrecht, passives Wahlrecht, Recht auf politischen Wettbewerb um Unterstützung und Stimmen, Informationsfreiheit, freie und faire Wahlen, Abhängigkeit der Politikentscheidungen von Wahlen (Dahl 1971: 3). Durch die Beschränkung der Bedeutung von Demokratie auf den politisch-institutionellen Bereich werden allerdings komplexe Fragen wie die nach sozioökonomischen Machtverhältnissen ausgeklammert.

Transition bedeutet nach O'Donnell/Schmitter (1991: 6):

„...“transition“ is the interval between one political regime and another. ...Transitions are delimited, on one side, by the launching of the process of dissolution of an authoritarian regime and, on the other, by the installation of some form of democracy, the return to some form of authoritarian rule, or the emergence of an revolutionary alternative“.

Entsprechend dieser Definition läßt sich *Demokratisierung* als Übergang von einem autoritären Herrschaftsregime zu einem demokratischen Regime verstehen.

In der Definition Fishmans handelt es sich bei einem *Regime* um „the formal and informal organisation of the center of political power, and of its relations with the broader society“ (1990: 428). Die Form des Regimes (demokratisch, autoritär, totalitär etc.) ist die Beschreibung der Zugangsmöglichkeiten zur Macht und des Verhältnisses zwischen den politischen Machthabern und denen, die nicht im Besitz politischer Macht sind. Ein Regime unterscheidet sich von einer Regierung oder einem Staat in der Dauerhaftigkeit der politischen Herrschaftsorganisation bzw. Herrschaftsstruktur. Während ein Regime, verkörpert durch Prinzipien, Normen und Verfahrensweisen der politischen Organisation, über die Dauer der Machtausübung einer Regierung hinaus existieren kann, bleibt der Staat in der Regel auch nach einem Regimewandel weiterhin bestehen (Merkel 1994a: 11). Als autoritär werden Regime

bezeichnet, in denen nur sehr begrenzt Pluralismus vorherrscht. In der Regel besteht ein Parteienverbot, politische und bürgerliche Freiheiten sind weitgehend eingeschränkt (Diamond et al. 1989: xvii f).

2.2 Modernisierungstheorie und ihre Erweiterungen

2.2.1 Grundannahme der Modernisierungstheorie

Der Grundstein für die Modernisierungstheorie sowie für die weiteren Ansätze, welche sich mit den Konstitutionsbedingungen eines demokratischen politischen Systems befassen, wurde durch verschiedene Studien von Daniel Lerner (1958), Karl W. Deutsch (1961) und Seymour Martin Lipset (1959; 1960) gelegt. Eine der meist zitierten Passagen, welche bereits die wesentliche Grundaussage enthält, stammt von Lipset und lautet:

Perhaps the most common generalization linking political systems to other aspects of society has been that democracy is related to the state of economic development. The more well-to-do a nation, the greater the chance that it will sustain democracy (Lipset 1981: 31)¹.

Lipset kam in einer vergleichenden Untersuchung der Staatsformen u.a. in Europa, West- und Südamerika zu dem Ergebnis, daß eine positiv lineare Beziehung zwischen dem Entwicklungsstand, gemessen anhand sozioökonomischer Indikatoren (Pro-Kopf Einkommen, Grad der Urbanisierung, der Industrialisierung, der Bildung und der Verbreitung von Kommunikationstechnik), und der Demokratie besteht. Daraus entwickelte sich die These der klassischen Modernisierungstheorie, welche besagte, daß erst die ökonomische Modernisierung, vorangetrieben durch einen starken Staat² in verarmten Ländern, im Endeffekt auf politischer Ebene gleichsam autodynamisch zur Entstehung eines demokratischen Systems führen werde (Schubert, Vennwald 1992: 275). Es wurde also von einem kausalen Zusammenhang zwischen dem langsamen Wandel ökonomischer Strukturen und der Existenz von Demokratie ausgegangen.

¹ Bei der Ausgabe von 1981 von „Political Man“ handelt es sich um eine erweiterte Neuauflage des ursprünglichen Werkes von 1960.

² Das Hauptinteresse der meisten Theoretiker lag zuerst auf der ökonomischen Modernisierung. In diesem in Phasen unterteilten Entwicklungsprozeß von einem unterentwickelten zu einem modernen Staat wurde Demokratie in dem frühen Stadium als entwicklungshemmend betrachtet. Daher die Forderung nach einer „Entwicklungsdiktatur“ und die These Löwenthals „, daß jeder Grad an Freiheit mit etwas Verlangsamung der Entwicklung, jeder Grad an Beschleunigung mit etwas Verlust von Freiheit bezahlt“ wird (Löwenthal 1963: 187 zitiert nach Rüländ 1997: 84).

2.2.2 Zur Erklärung des Zusammenhangs von Entwicklung und Demokratie

Zur Begründung, weshalb ökonomische Entwicklung Demokratie nach sich zieht, wird mit dem Einfluß von wachsendem Wohlstand auf die Klassen- und Gesellschaftsstruktur des Staates argumentiert. Lipset stellt die These auf, daß mit steigendem Volkseinkommen auch - nach anfänglich mit wachsendem Urbanisierungsgrad steigender Ungleichheit - mit der fortschreitenden Industrialisierung eine gerechtere Verteilung von Gütern in einer Gesellschaft einher geht. Infolge der wachsenden ökonomischen Sicherheit, höherer Einkommen und damit verbundener steigender Bildung der Bevölkerung eines Staates sinkt der Anreiz und die Wahrscheinlichkeit von gewalttätigen Klassenkonflikten. Die Tendenz von unteren Klassen, politisch extreme Positionen einzunehmen, nimmt ab und langfristig orientiertes politisches Kalkül gewinnt an Bedeutung (Lipset 1981: 50; Lipset 1994: 2). Gleichzeitig kommt es mit steigendem Wohlstand zu einer Veränderung der Klassenstruktur selbst „from an elongated pyramid, with a large lower-class base, to a diamond with a growing middle class“ (Lipset 1981: 51). Eine breite Mittelklasse, gekennzeichnet durch eine moderate und auf Ausgleich bedachte politische Haltung, ist der entscheidende Demokratisierungsträger. Schließlich wächst auch die Bereitschaft der herrschenden politischen Eliten, auf ihre Ämter zu verzichten, da in einer prosperierenden Wirtschaft Einkommensalternativen zum Staat für sie existieren (ibid.).

Unabhängig von der Klassenstruktur steigt mit höherem Lebensstandard und besserer Bildung die Bereitschaft des Einzelnen, sich in Interessengruppen zu organisieren, welche als Gegengewicht zum Staat agieren und deren Mitglieder sich durch demokratische Eigenschaften - z.B. Tolerierung anderer Meinungen und Bereitschaft zu aktiver Partizipation - auszeichnen (Lipset 1981: 52f). Den sich ausdifferenzierenden sozialen Strukturen sowie den an Komplexität zunehmenden ökonomischen und technischen Zusammenhängen wird eine autoritäre zentralisierte Führung nicht gerecht und letztendlich von einem flexiblen demokratischen Regime abgelöst (Rüland 1997: 84f).

2.2.3 Zur Kritik und Fortentwicklung der ursprünglichen Annahme

Anschließend an die ursprüngliche Untersuchung Lipsets wurden eine Vielzahl quantitativer Studien durchgeführt, mit denen der Zusammenhang zwischen ökonomischem Entwicklungsstand und Demokratisierungsgrad näher analysiert und die modernisierungstheoretischen Annahmen kritisch überprüft werden sollten³.

³ Einen umfassenden Überblick über Methoden und Ergebnisse zahlreicher Studien findet sich in Tabellenform bei Diamond (1992: 111-113).

Methodologisch wurde kritisiert, daß Lipset bei seiner Untersuchung unter Durchführung einer Querschnittsanalyse mit Hilfe von Zeitpunktdaten auf langfristige Entwicklungssequenzen geschlossen hat. Werden jedoch Längsschnittanalysen für einzelne Länder durchgeführt, ergeben sich teilweise widersprechende Ergebnisse bezüglich der politischen und ökonomischen Entwicklung innerhalb eines Staates (Berg-Schlosser 1985: 239).

Als problematisch erwies sich auch die Auswahl und die Messung des Zusammenhangs der unterschiedlichen ökonomischen und sozialen Indikatoren, welche zur Bestimmung des Modernisierungsstandes einer Gesellschaft herangezogen wurden. Lipset selbst hielt eine Gewichtung einzelner Indikatoren wegen ihrer engen Verbindung nicht für möglich, wodurch allerdings keine eindeutige Bestimmung der Kausalität oder korrelativen Signifikanz möglich ist (Diamond 1992: 94).

Von modernisierungstheoretischer Seiten wurde meist implizit von einer Korrelation von strukturellen Vorbedingungen und dem Demokratisierungsgrad auf eine Kausalität geschlossen. Die eigentlichen Mechanismen, die Ursache mit Wirkung verbinden, bleiben gewissermaßen wie eine Black Box ungeklärt, vielmehr wird diese Lücke einfach durch ein funktionales Erklärungsmuster überdeckt⁴ (Wilson 1994: 259). Infolge der einer Theorie eigenen Form der Vereinfachung wurden in der ursprünglichen Modernisierungstheorie wichtige erklärungstheoretisch relevante Aspekte vernachlässigt. Selbst wenn in ökonomisch entwickelten Gesellschaften ein Regimewechsel von einem autoritären zu einem demokratischen System stattfindet, so kann mit Hilfe eines strukturellen Ansatzes nicht die Frage nach dem wann und wie des Geschehens geklärt werden. Der Wert des Ansatzes, lautet die Kritik, liegt allenfalls in der Ex-post Erklärung, warum dies so geschah (Merkel 1996: 322).

Lipset selbst und in der Tradition der Modernisierungstheorie stehende Forscher modifizierten und revidierten als Reaktion auf die Kritik einige ihrer Konzepte und Annahmen, ohne immer zu eindeutigen Ergebnissen zu kommen.

Bezüglich der Kausalität und der Bedeutung einzelner sozioökonomischer Indikatoren wurden in späteren Studien unterschiedliche Thesen aufgestellt, wonach entweder der Grad der Urbanisierung, der Bildung, der Analphabetenrate oder dem Vorhandensein moderner Kommunikationsmittel die größte Bedeutung zugemessen wurde (Schmitz 1997: 6f).

⁴ Merkel (1994b: 323f.) bringt diese Kritik in vereinfachender Form auf den Punkt, „Es ließen sich allenfalls Konturen erkennen, die den Systemwechsel über folgende Entwicklungssequenzen mehr beschreiben als erklären: Industrialisierung - Hebung von Wohlstand, Bildung und Urbanisierung - Entstehung einer Mittelschicht - politische Mäßigung der Unter- und Oberklasse = Demokratie.“

Weiterhin wurde argumentiert, daß die Wahrscheinlichkeit einer Demokratisierung mit dem Erreichen eines bestimmten ökonomischen Entwicklungsstands (gemessen an dem durchschnittlichen pro-Kopf Einkommen) steigt. Allerdings wurde zugleich auf die Bedeutung weiterer Faktoren verwiesen, wodurch deterministische Aussagen vermieden werden sollten (Huntington 1991: 62).

Dem Versuch, der Grundaussage der Modernisierungstheorie durch ein verfeinertes Instrumentarium größeres Gewicht zu verleihen, stand weiterhin eine wachsende Zahl abweichender Fälle gegenüber, bei denen Modernisierungsversuche durch autoritäre Regime weder zur Entwicklung noch Demokratie (z.B. Afrikas neue unabhängige Staaten in den 50er und 60er Jahren) oder nur zu ökonomischer Entwicklung jedoch nicht zur Demokratie führten (z.B. in ostasiatischen newly industrialised Countries (NICs) wie Singapur). Schließlich erreichte die „third wave of democratization“ (Huntington 1991) in jüngster Vergangenheit auch unterentwickelte Staaten Afrikas, denen die eigentlichen ökonomischen Voraussetzungen fehlten.

Infolgedessen wurde anstelle der Annahme eines kausalen Zusammenhangs wirtschaftliche Modernisierung nur noch als eine Vorbedingung oder sogar nur als Bedingung betrachtet, die nicht im Voraus, sondern erst bei der Konsolidierung von Demokratie notwendig sei (Diamond 1992: 127). Es wurden weitere Faktoren und Rahmenbedingungen herangezogen, um die Existenz autoritärer Regime, beziehungsweise die Entstehung demokratischer Regime zu begründen. Dazu werden auch kulturelle, sozialstrukturelle und externe bzw. internationale Faktoren gezählt.

2.2.4 Kultur als Faktor

Der Wandel von politischen Werten wurde von den Vertretern der Modernisierungstheorie in Verbindung mit dem Wandel ökonomischer und sozialer Strukturen gebracht. Ein höherer wirtschaftlicher Entwicklungsstand geht einher mit höherer Bildung, womit auch gestiegenes politisches Interesse und daraus der Drang der Individuen nach politischer Partizipation einher geht (Lipset 1994: 5). Durch Handel und ökonomische Interdependenz werden Grundlagen für eine politische Kultur in einer Gesellschaft gelegt, in der demokratische Werte an Bedeutung gewinnen (Lipset 1993: 166).

Bereits Anfang der 60er Jahre wurde das Konzept der politischen Kultur als eine weitere Variable eingeführt (Almond/Verba 1963). Mit historisch-komparativen Untersuchungen und mittels Umfragen wurden Schlußfolgerungen bezüglich der Verbreitung von individuellen und kollektiven Überzeugungen und Werten in einer Gesellschaft gezogen. Aus den Ergebnissen

wurden dann Deutungen und Thesen bezüglich der kollektiven „Fähigkeit zur Demokratie“ (Schubert/Vennwald 1992: 272) abgeleitet. Mit der Einführung der Kultur als Variable wurde somit zu erklären versucht, weshalb es in bestimmten Staaten und Gesellschaften trotz der ökonomischen Voraussetzungen nicht zu der erwarteten Demokratisierung kam, bzw. weshalb auch in unterentwickelte Gesellschaften bei entsprechender politischer Kultur Demokratie ihre Verbreitung finden kann (Diamond 1992: 127).

Politische Kultur ist in die gesellschaftliche Kultur eingebettet, deren Werte wiederum ihre Wurzeln in der in einer Gesellschaft verbreiteten Religion haben (Huntington 1984: 208) Der Wert des Einzelnen oder die Einstellung der Menschen zu Autoritäten und Hierarchie sind verschieden geprägt durch die unterschiedlichen Religionen. Basierend auf diesen Annahmen werden der Protestantismus und Hinduismus als demokratieförderlich eingestuft, während vor allem der Islam, der Buddhismus und der Konfuzianismus mit Betonung von jenseitiger Erlösung, Anerkennung von Hierarchie und Autorität sowie Verpflichtung zu Gehorsam zur Existenz demokratiefeindlicher Werte in einer Gesellschaft beitragen. (Huntington 1984: 208f)⁵.

Zur Bestimmung des Faktors Kultur als Funktionsvoraussetzung für ein demokratisches Regierungssystem in Afrika wird u. a. auf die Ergebnisse empirischer Analysen zur kolonialen Vorgeschichte der unabhängigen afrikanischen Staaten zurückgegriffen⁶. Von Großbritannien in die Unabhängigkeit entlassene Staaten hatten weit häufiger zumindest kurze Perioden der Demokratie zu verzeichnen als frankophone Entwicklungsstaaten. Ehemaligen Kolonialstaaten werden, soweit sie unter britischer Herrschaft gestanden haben, größere Demokratisierungschancen zugesprochen als Exkolonien unter französischer Herrschaft, deren Demokratisierungschancen pessimistisch eingeschätzt werden, da die ehemalige Kolonialmacht Frankreich im Gegensatz zu Großbritannien während ihrer Herrschaft keine demokratischen Institutionen verankerte und nicht zur Verbreitung demokratischer Werte beitrug⁷ (Lipset et al. 1993: 168).

⁵ Empirisch unterlegt Huntington (1991: 73) diese These mit quantitativen Analyse, wonach 1988 in 39 von 46 demokratischen Staaten der Protestantismus oder der Katholizismus die dominierende Religion war. Staaten mit dem Islam, Konfuzianismus und Buddhismus als vorherrschender Religion sind selten demokratisch.

⁶ Vgl. Bollen/Jackman und Lipset et. al., die in einer Analyse für das Jahr 1989 52 ehemals britisch-kolonialisierte Staaten (auch außerhalb Afrikas) untersuchen. Sie kommen zu dem Ergebnis, daß diese Staaten gemäß dem Freedom House Index durchschnittlich weit höhere Demokratiewerte besitzen als bei Staaten anderer Kolonialmächte.

⁷ Dieser Punkt ist auch eng verknüpft mit den noch folgenden externen Faktor, der Verbreitung der Demokratie durch den Kolonialismus. Hier wird allerdings explizit auf die unterschiedlichen Formen der politischen Kultur infolge der kolonialen Erfahrungen mit den verschiedenen westlichen Kolonialmächten eingegangen.

Kritisch ist die inkonsistente Verwendung des kulturellen Faktors. Es wird die Vielfalt und dynamische Veränderung von Kulturen und Religionen außer acht gelassen, was zu einer willkürlichen Einteilung in demokratieförderlich oder -hinderlich führt⁸. Somit ist auch die Einteilung einer Gesellschaft als grundsätzlich demokratieunfähig in Frage gestellt⁹ (Rüland 1997:102).

Die kausale Beziehung von Wertewandel und Demokratie ist nicht eindeutig geklärt. Zwar scheint gerade die vorhandene politische Kultur in einer Gesellschaft eine Rolle bei der Entstehung und Aufrechterhaltung einer Demokratie zu spielen, doch auch Huntington räumt ein „even if beliefs and values are found to correlate with the presence of democratic institutions, the question still remains concerning the relationship among these in a developmental sense“ (Huntington 1984: 209).

2.2.5 Soziale Strukturen als Faktor

Das Fehlen demokratischer Merkmale in Entwicklungsländern trotz Wirtschaftswachstums wird von Huntington mit dem Fehlen der Mittelschicht bzw. der Bourgeoisie erklärt. Führende Positionen in den Ökonomien der Entwicklungsländer werden entweder vom Staat selbst oder von multinationalen Unternehmen eingenommen, was zur Folge hat, daß die Bildung einer autonomen Mittelschicht unterbleibt:

„The failure of democracy to develop in Third World countries despite their economic growth can, perhaps, be related to the nature of that growth. The leading roles have been played by the state and multinational enterprises. As a result, economic development runs ahead of the development of a bourgeoisie. In those circumstances where a bourgeoisie has developed, however, the prospects for democracy have been greater“ (Huntington 1984: 204).

Während Huntington also die modernisierungstheoretische Prämisse a la Lipset aufhebt, wonach Wachstum und Wohlstand die Entstehung einer Bourgeoisie bzw. einer unabhängigen Mittelschicht nach sich zieht, hält er jedoch Lipsets Annahme des Demokratieträgers dieser sozialen Klassen für wahrscheinlich, soweit sie existiert. Zuende gedacht bedeutet dies, daß unter günstigen Voraussetzungen und dem Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsleben der nationalen Ökonomie eine autonome Mittelklasse in einer freien Marktwirtschaft zum Träger ökonomischer und politischer Modernisierung wird.

⁸ Zum Beispiel betrachtet Huntington den Katholizismus bis in die 60er Jahre hinein als demokratiehemmend, nach dem vatikanischen Konzil jedoch als demokratiefördernd.

⁹ Zur Schwierigkeit der Bestimmung der Rolle der Kultur für Afrikas Staaten auf dem Hintergrund unterschiedlicher ethnischen und religiösen Traditionen vgl. Tetzlaff 1995.

Barrington Moore (1966) und später Rueschemeyer et al. (1992) sind Vertreter, die die Schicht- bzw. Klassenzusammensetzung einer Gesellschaft als eine wichtige Variable zur Erklärung von vorherrschenden politischen Strukturen sahen. Im Gegensatz zur klassischen Modernisierungstheorie wird die Beziehung von sozialstrukturellen Veränderungen und der politischen Entwicklung einer Gesellschaft differenziert betrachtet. Zwar vertritt Moore (1966) die These „No bourgeoisie, no democracy“, doch weist er aus einer historisch-deskriptiven Perspektive nach, daß die Konstellation zwischen verschiedenen Klassen sowie deren Arrangements mit dem Staat die Demokratisierungschancen beeinflussen. Die Existenz einer Bourgeoisie und die Größe ihres Anteils an einer Gesellschaft garantieren keine Demokratie, vielmehr tritt sie unter bestimmten Bedingungen auch als Unterstützer autoritärer Regime auf (Arat 1991: 38). Eng in Verbindung mit der Betrachtung der Sozialstruktur stehen Fragen der Produktionsweisen - insbesondere des Kapitalismus bzw. der Marktwirtschaft, die ebenfalls als notwendige, aber nicht ausreichende Bedingung einer Demokratie gelten (Huntington 1984: 204).

2.2.6 Externe Faktoren

Fragen nach den externen Faktoren, die eine Demokratisierung fördern oder verhindern, betreffen die Form und Bedeutung von außenpolitischen und internationalen Einflüssen auf die innerstaatlichen Strukturen und die Politik eines Staates.

Die klassische Modernisierungstheorie macht die Demokratisierung eines Staates vom Wandel interner Strukturen abhängig und läßt externe Faktoren unbeachtet (Schubert/Vennewald 1992 :274).

Zu direkten Einflüssen von außen gehören das militärische oder ökonomische Einwirken fremder Staaten. Demokratisierung infolge militärischen Drucks bzw. Interventionen (z.B. in den ehemals faschistischen Staaten nach 1945: BRD, Österreich, Italien) gilt als Grund für die Einführung von Demokratie in einem Staat, aber auch als Hindernis trotz Erfüllung ökonomischen Vorbedingungen (z.B. in den Mittel und Osteuropäische Staaten bis 1989/90) (Huntington 1984).

Ökonomischer und politischer Druck kann über Sanktionen und Boykottmaßnahmen sowie über die Drohung der Einstellung von Hilfsleistungen und der Vergabe von Krediten erfolgen. Letztere Maßnahmen, forciert durch Geberländer und Internationale Finanzinstitutionen (IFI), werden als eine Erklärung für die Demokratisierungswelle in den Ländern Afrikas Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre herangezogen. Diese Politiken werden von internationalen Diffusionseffekten im Rahmen des internationalen Systems begleitet:

„The diffusion of democracy to many African states is in large part a consequence of the end of a bi-polar world. The conclusion of the Cold War enabled the international system to be used to foster human rights and multiparty systems. ...The World Bank and the International Monetary Fund have begun to set political conditions on aid“(Lipset et al. 1993:170).

Diese Argumentation wird von Tetzlaff für Afrika geteilt, wo zur Erfüllung der von IWF und Weltbank aufgestellten Kriterien zur wirtschaftlichen Sanierung eines Staates nach den Worten des Autors nur eine „Anpassungsdiktatur“ erfolgreich sein konnte (1991: 15). Als jedoch 1989 die Bretton-Woods-Organisationen ihre Vergabekriterien modifizierten und der ökonomischen Konditionalität die politische Konditionalität folgen ließen, womit Kreditvergabe und Hilfeleistungen an politische Reformen in Richtung Demokratie gebunden wurden, kam es auch in Afrika zu - häufig von oben eingeleiteten - politischen Transformationen (ibid.: 12ff.).

Als in Folge des Zusammenbruchs der kommunistischen Systeme in Osteuropa immer mehr Staaten einen demokratischen Weg einschlugen, führte dies zu einem Diffusionseffekt bzw. „snowball“-Effekt, der weitere Regionen und Staaten erfaßte (Huntington 1993: 7)¹⁰. Diffusionseffekte werden des weiteren durch neue Medien und Kommunikationsmittel verstärkt. Es kam dazu, daß „im Zuge wachsender weltweiter Informationsdichte ... autoritäre Systeme offensichtlich ein wesentliches Element ihrer Stabilisierungsfähigkeit eingebüßt haben. Mit dem nicht mehr staatlich kontrollierbaren Zuwachs an Wissen um die Attraktivität westlicher Systeme ging tendenziell die Einsicht in die Defizite und Ineffizienzen des eigenen Systems einher“ (Sandschneider 1997: 15).

Diamond (1992: 121) weist besonders auf den Aspekt der die Verbreitung von demokratischen Werten durch die Internationalisierung von Eliten und Gesellschaften infolge ökonomischen Wachstums, verbunden mit zunehmenden internationalen Handelsbeziehungen, hin.

Die theoretische Bedeutung externer Faktoren ist umstritten. Sie werden in der Regel nicht als eigenständiger Erklärungsfaktor herangezogen. Trotz ähnlicher oder gleicher externer Bedingungen verlaufen Demokratisierungsprozesse in den einzelnen Staaten unterschiedlich. Nur in Zusammenhang mit innenpolitischen Faktoren entfalten externe Faktoren berücksichtigende Ansätze ihre volle Erklärungskraft.

¹⁰ Huntington weist allerdings auch auf die Gefahr eines „Reverse snowballing“ hin, wonach der Zusammenbruch der Demokratie in einem Staat weitere Reautoritarisierungsprozesse in - meist benachbarten - Staaten nach sich ziehen kann.

Das Vorhandensein verschiedener Faktoren wie ökonomische Entwicklung, demokratiefördernder Kultur, eine breite Mittelschicht, einer aktiven Zivilgesellschaft, internationale Diffusionseffekte oder ein Wandel in der Politik von Geberstaaten sind Indikatoren für größere Demokratisierungschancen autoritär geführter Staaten. Jedoch läßt sich nicht ein direkter kausaler Zusammenhang zwischen einzelnen Faktoren und der Entstehung von Demokratie herstellen. Vielmehr sind es Personen mit unterschiedlichen Motiven und Interessen, die an einer politischen Transition beteiligt sind und die auf den spezifischen Verlauf des Prozesses einwirken. Auf diesen Aspekt der Demokratisierung wird durch den Ansatz der akteursorientierten Transitionsforschung eingegangen, der im folgenden behandelt wird.

2.3 Akteursorientierte Transitionsforschung

2.3.1 Ansätze und Grundannahmen

Die akteursorientierte Transitionsforschung hat ihren Ursprung in der Reaktion auf die Unzulänglichkeiten der Modernisierungstheorie. Rustow hob in seinem 1970 veröffentlichten Artikel „Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model“ die Bedeutung der Rolle von Akteuren, deren Handeln, deren strategisches Kalkül und die Bedeutung des eigentlichen Übergangsprozesses von einem politischen System zu einer anderen hervor. Mit einem großangelegten Forschungsprojekt zu den Demokratisierungsprozessen in den Staaten Südeuropas und Lateinamerikas wurde Rustows Ansatz auf eine empirisch breitere Basis gestellt und auf methodologisch fundierte Weise fortgeführt. O’Donnell/Schmitter leiteten aus den vergleichenden Länderstudien Hypothesen zum Verlauf von Transitionsprozessen ab. Der deskriptiv-induktiven Analyse liegt der normative Anspruch zugrunde, wonach die Errichtung und Konsolidierung von Demokratie als solches ein wünschenswertes Ziel ist (O’Donnell/Schmitter 1991: 3). Durch die aus den empirischen Fällen gewonnenen Erkenntnisse sollen praktische Hinweise für beteiligte Akteure zur erfolgreichen Gestaltung von Transitionsprozessen gegeben werden (Bos 1994: 82).

Die Ansätze der akteursorientierten Transitionsforschung unterscheiden sich in ihrer Annahme von Akteuren als eigenständig handelnden Subjekten von den Prämissen der Modernisierungstheorie, die Akteure eher als durch Strukturen instrumentalisierte Objekte betrachtet. Das strategische Handeln von innerstaatlichen Akteuren bestimmt den Verlauf und

das Ergebnis der Übergänge von einem autoritären Regierungssystem zu einem demokratischen System. Einflüsse von außen können dabei weitgehend vernachlässigt werden, da die Demokratisierung in einem Staat ihren Ursprung meistens in internen Akteurskonstellationen findet (O'Donnell/Schmitter 1991: 18). Interessen und Entscheidungen relevanter Akteure lassen sich in Phasen des Wandels oder des Umbruchs kaum aus den ins Wanken geratenen Strukturen erklären, so die These. Vielmehr prägt Unsicherheit über Motive und Interessen die Beziehungen der Akteure zueinander¹¹. Schnell zu fällende Entscheidungen und kurzfristiges strategisches Kalkül bestimmen häufig den Prozeß und das Ergebnis des Transitionsverlaufs (O'Donnell/Schmitter 1991: 4f).

Ebenfalls mit der Art und Weise der Transition aus mikrotheoretischer Perspektive beschäftigen sich Autoren wie Przeworski (1991; 1992) oder Colomer (1991), die sich innerhalb der akteursorientierten Transitionsforschung jedoch durch ihre deduktive, vorwiegend auf das rationale Handeln von Eliten konzentrierte Vorgehensweise unterscheiden. Es wird angenommen, daß nur Präferenzen und Interessen sowie rationale Kosten-Nutzenanalysen das Handeln der einzelnen Akteure in den verschiedenen Phasen der Transition leiten. Bei diesem Ansatz wird aufgrund von Präferenzen, Handlungsoptionen und Entscheidungen mit Hilfe der Spieltheorie auf die möglichen Ergebnisse der Interaktion der Akteure im Transitionsverlauf geschlossen. Die aufgestellten Hypothesen müssen anschließend an empirischen Fällen getestet werden.

Bei den relevanten interagierenden Akteuren wird bei beiden Ansätzen zwischen herrschenden Regimeeliten und oppositionellen Eliten unterschieden.

Die herrschenden Eliten werden in zwei Gruppen eingeteilt. Die sogenannten *Hardliner* halten die Existenz eines autoritären Regimes für möglich und wünschenswert. Hardliner vertreten diese Meinung entweder aus opportunistischen Gründen (z.B. um eigene Akkumulationschancen zu sichern) oder weit häufiger aus überzeugter Ablehnung eines als chaotisch und instabil empfundenen demokratischen Systems. Die sogenannten *Softliner* hingegen sind sich dessen bewußt, daß das Regime langfristig eine bestimmte Form der Legitimation durch die Bevölkerung benötigt. Daher streben Softliner unter bestimmten Umständen zumindest begrenzte politische Liberalisierung an¹², wobei auch sie in ihren

¹¹ O'Donnell/Schmitter anerkennen zwar die Existenz von internen Makrostrukturen und halten deren Einfluß auf das Verhalten der Akteure in bestimmten Momenten der Transition für möglich, jedoch „those mediations are looser, and their impact more indeterminate, than in normal circumstances“ (1991: 5).

¹² Näheres hierzu in dem Kapitel: Phase der Liberalisierung.

Motiven und Zielen nicht unbedingt eine homogene Gruppe sein müssen (O'Donnell/Schmitter 1991: 16f).

Die Opposition setzt sich aus unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen zusammen. Bei den oppositionellen Eliten läßt sich ebenfalls abhängig von ihren Zielen und Strategien eine Unterscheidung treffen in moderate und radikale Akteure (ibid. :48ff.)¹³.

Allgemein wird der Transitionsprozeß in der akteursorientierten Forschung in mehrere Phasen eingeteilt. Im folgenden soll auf die von O'Donnell/Schmitter aufgestellte und von Przeworski übernommene Einteilung in Liberalisierung und Demokratisierung eingegangen und deren Hypothesen hinsichtlich der Transitionsverläufe dargestellt werden.

2.3.2 Die Phase der Liberalisierung

Liberalisierung beinhaltet die Gewährung bzw. Ausweitung von Rechten für Bürger und Gruppierungen in einem Staat. Gewährt werden liberale Freiheitsrechte wie das Recht auf freie Rede, freie Bewegung, Einberufung von Versammlungen, sowie auch die Aufhebung von Zensur. Jedoch werden keine weitreichenden Partizipationsrechte zugelassen, was den Unterschied zur politischen Demokratie ausmacht (O'Donnell/Schmitter 1991: 7).

Von den Vertretern der akteursorientierten Transitionsforschung wird die These vertreten, daß die politische Öffnung Folge einer Spaltung des autoritären Regimes in Hardliner und Softliner ist (O'Donnell/Schmitter 1991: 16; Schubert et al. 1994: 100, Przeworski 1992: 108). Die Spaltung wird als notwendig für einen Regimewandel erachtet, da ein in sich geschlossenes und stabiles Regime über das (militärische) Potential und die Entschlossenheit verfügt, gegebenenfalls aufkommenden gesellschaftlichen Widerstand gegen die Herrschenden niederzuschlagen. Ökonomische oder außenpolitische (z.B. eine militärische Niederlage) Krisen oder aber auch Erfolge können der Grund für die Eliten sein, über die Frage nach der Notwendigkeit bzw. der Möglichkeit der Ausweitung der Legitimationsgrundlage in Dissens zu geraten (O'Donnell/Schmitter 1991 S.20). Gelingt es den Softlinern, die Hardliner zu überzeugen und durch erweiterte politische Freiheiten eine vermeintlich breitere Legitimationsgrundlage für die

¹³ Przeworski übernimmt diese Einteilung, allerdings unterscheidet er nach Risikobereitschaft der Akteure. Eine Analyse der Interessen ist seiner Meinung nach nicht ausreichend: „Strategies follow perceptions of success, not only interests“ (1992: 117, Fußnote 28). Es können bei Interessengleichheit von Akteuren, trotzdem unterschiedliche Strategien verfolgt werden, die sich im Verlauf der Transition gegebenenfalls verändern.

Machtausübung des Regimes zu schaffen, besteht weiterhin die Möglichkeit, erlassene Maßnahmen zu revidieren und frühere oder neue Repressionen wieder einzuführen.

Die Liberalisierung ist immer eine Folge der Entscheidung der autoritären Regimekoalition und nicht die logische Konsequenz ökonomischer Entwicklungen oder der Existenz einer starken Opposition. O'Donnell/Schmitter führen an, daß eine Öffnung auch ohne eine oder eine nur schwach organisierte gesellschaftliche Opposition stattfinden kann. Ebenso wenig veranlaßt eine ökonomische Krise eine in sich geschlossene Herrschaftskoalition notwendigerweise zu Liberalisierungsmaßnahmen (O'Donnell/Schmitter 1991:20)¹⁴. Der weitere Verlauf der am Anfang einer möglichen Transition stehenden Liberalisierungsphase hängt allerdings entscheidend von den oppositionellen Akteuren in der Gesellschaft ab:

„...once the soft-liners have prevailed over the hard-liners, begun to extend guarantees for individuals and some rights of contestation, and started to negotiate with selected regime opponents - a generalized mobilization is likely to occur, which we choose to describe as the resurrection of „civil society“ (O'Donnell/Schmitter 1991: 48).

Abhängig vom Grad der Mobilisierung und den einzelnen teilweise neu entstandenen Gruppen der Zivilgesellschaft kommt es zu Spannungen, in deren Verlauf den Strategien der Hardliner und Softliner entscheidende Bedeutung zukommt. Die Softliner müssen die Hardliner überzeugen können, daß sie weiterhin Kontrolle über den Liberalisierungsprozeß haben und somit die Hardliner dazu bringen, weiterhin die Opposition zu tolerieren.

Przeworski wie auch O'Donnell/Schmitter sehen das Mobilisierungspotential der Zivilgesellschaft als Indikator für die Dynamik der Transition. Sobald mehr Rechte zugestanden werden, werden sich autonome zivilgesellschaftliche Gruppen formieren. Ein verstärkter Druck und Forderungen nach weiteren Reformen durch diese Gruppen zwingt die Herrschenden schneller zu einer Entscheidung, wie reagiert werden soll - entweder mit Reformen oder Repression¹⁵.

Folgende Gruppen und Schichten sind für die Entstehung des Drucks der Zivilgesellschaft nach Ansicht von O'Donnell/Schmitter (1991:49ff.) von Bedeutung.

Zu anfangs nützen vor allem Künstler und Intellektuelle die neu gewonnenen Freiheiten, die mit ihrer Kritik bei der Öffentlichkeit Gehör und Zustimmung finden. Neben individuell

¹⁴ Auf eine Modifizierung dieser These durch Przeworski wird später eingegangen.

¹⁵ Zwei gegensätzliche Beispiele sind China und Südkorea: Während in China der Protest der Opposition auf Veranlassung der Hardliner blutig niedergeschlagen wurde, war in Südkorea die Opposition mit ihren Demonstrationen erfolgreich und Liberalisierer leiteten Reformen ein.

vorgetragener Kritik werden im kollektiven akademischen Umfeld die vorgetragenen Kritikpunkte aufgegriffen und diskutiert.

Daneben wird auch von bisher eher privilegierten Gesellschaftsgruppen und -bereichen die Unterstützung oder Duldung des Regimes in Frage gestellt¹⁶. Folge und wichtige Erkenntnis ist, „...the regime does not enjoy the consensus that it has claimed. Now the emperor is seen not only naked but also unaccompanied by his usual retinue“ (O’Donnell/Schmitter 1991: 50). Andere zivilgesellschaftliche Gruppen fassen Mut und werden bald als Motor der Transition fungieren. Dazu gehören Mittelschichten wie Rechtsanwälte, Ärzte, Journalisten oder Sozialarbeiter, die meist in Berufsverbänden organisiert sind. Auch diese Gruppen durchbrechen staatliche Zwänge und verleihen dem Protest intellektuelle Glaubwürdigkeit als „those who know“. Zu diesem Sektor gehören auch Gruppierungen, die moralische Autorität besitzen wie Menschenrechtsgruppen und Kirchen(gruppen).

Die bedeutendste Herausforderung an das Regime kommt nach O’Donnell/Schmitter von Seiten der Arbeiterklasse. Benachteiligte Arbeiter, meist vertreten durch Gewerkschaften, sehen die Zeit gekommen, ihre Rechte einzufordern (soziale Absicherung im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Streikrechte etc.).

Schließlich spielen auch Grassroot-Bewegungen eine Rolle, da sie bereits auf lokaler Ebene durch abgestimmte Selbsthilfeaktionen soziale und partizipatorische Eigenschaften sowie eigenverantwortliches Handeln entwickelt haben.

Gehen alle diese verschiedenen Gruppen zusammen, indem sie sich in ihrer Forderung nach Demokratie gegenseitig bestärken, im Sinne „wir sind das Volk“, so sprechen O’Donnell/Schmitter von dem Moment des Massenaufstandes (*popular upsurge*) (1991: 54).

Zu Entstehung und Ausmaß sowie den Folgen des öffentlichen Protest stellen die Autoren folgende Thesen auf. Je schneller und unerwarteter es zur Liberalisierung kommt, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit eines Massenaufstandes mit einem nachhaltigen Effekt auf das Ergebnis des Transitionsprozesses, da die Differenzen innerhalb der verschiedenen Gruppen und Interessen durch das gemeinsame Ziel überdeckt werden. Für den entgegengesetzten Fall bedeutet dies, daß bei einer langfristig von oben geplanten und kontrollierten Transition ein Ausbruch des gesellschaftlichen Protest unwahrscheinlich ist mit der Folge, daß eine eher eingeschränkte Form der Demokratie am Ende des Transitionsprozesses steht.

¹⁶ Abgeleitet aus den untersuchten lateinamerikanischen Staaten werden als Beispiele etwa genannt: Großgrundbesitzer, Industrielle und Händler. Ihre Interessen sind vom Regime erfüllt worden, allerdings erkennen sie, daß es Zeit für einen Wandel ist, sei es um die eigenen Besitzstände nicht durch eine zu starke gesellschaftliche Polarisierung gefährdet zu sehen, oder sei es, daß das Regime Verschleißerscheinungen zeigt und durch Korruption und eine zentralisierte Wirtschaftspolitik die ökonomischen Spielräume einschränkt.

Die Bedeutung der Massen, so die weitere These, ist in jedem Fall von kurzer Dauer, da mit der Entstehung von Parteien diese den vorübergehend von den zivilgesellschaftlichen Gruppen übernommenen politischen Part fortführen. Die Parteien können allerdings von Mitgliedern der Zivilgesellschaft gegründet bzw. unterstützt werden (O'Donnell/Schmitter 1991: 55).

Przeworski (1992: 110) legt sich im Gegensatz zu O'Donnell/Schmitter nicht fest, ob die Spaltung der Regimeeliten der Mobilisierung der Zivilgesellschaft vorausgeht.

„Liberalization is a result of an interaction between splits within the authoritarian regime and autonomous organizations of civil society. Popular mobilization signals to the potential liberalizers the possibility of an alliance... visible splits within the power bloc indicate to the civil society that political space may have been opened for autonomous organizations“¹⁷.

Beispiel für ersteren Fall ist die DDR, wo Massendemonstrationen einer sichtbaren Spaltung des Regimes vorausgingen, wohingegen in Ungarn der Streit in der Führungsspitze eine Formierung einer zuvor kaum in Erscheinung getretenen Opposition nach sich zog. Somit reicht auch die fehlende Legitimität nicht als Erklärung für den Zeitpunkt der Einleitung der Transition aus - viele Regime sind über Jahre uneffektiv und besitzen keine Legitimität -, sondern die Wahrnehmung von Alternativen zum gegenwärtigen System ist entscheidend (Przeworski 1991: 55f).

Während O'Donnell/Schmitter ihre Aussagen induktiv herleiten, belegt Przeworski durch die Analyse möglicher Präferenzen und Optionen, welche Ergebnisse für die Liberalisierung infolge der strategischen Interaktion der Akteure zu erwarten sind. Auf den ersten Blick scheint eine Öffnung aus Sicht des Rational Choice Ansatzes eher als ein unwahrscheinliches Ergebnis.

Handelt es sich bei den Softlinern um Liberalisierer, welche als erste Präferenz eine begrenzte Öffnung zum Ziel haben, um eine breitere soziale Basis für das Regime und sich selbst innerhalb des Herrschaftsapparates zu gewinnen, erkennen sie die Gefahr, daß die begrenzte Liberalisierung scheitern könnte. Sobald eine aufkommende Zivilgesellschaft über die erlassenen Rechte hinausgehende Reformen fordert, anstatt sich in das Herrschaftssystem einbinden zu lassen, bliebe den Liberalisierern nur die Wahl, einer Repression zuzustimmen. Aufgrund ihrer Präferenzordnung werden sie daher eher ihre gegenwärtige Position sichern

¹⁷ Damit ist auch die Dichotomie der Kategorien des Top-Down oder Bottom-Up Verlaufs nicht hilfreich, die fließend ineinander übergehenden Formen der Transition zu beschreiben

und eine Beibehaltung des Status Quo einer begrenzten Öffnung vorziehen (Przeworski 1992: 111f).

Weshalb trotzdem eine Transition unter bestimmten Umständen möglich wird, erklärt sich anhand verschiedener möglicher Szenarien wie folgt:

1. Sollten die Liberalisierer in Wirklichkeit demokratische Reformer sein, müßten sie in der Lage sein, die Hardliner soweit zu täuschen, daß diese im Glauben der begrenzten Liberalisierung die Softliner gewähren lassen. Die Hardliner erwarten, daß die Softliner im Falle des Aufbegehrens der Zivilgesellschaft für Repression stimmen, anstelle sich auf die Seite der Opposition zu stellen. Insgesamt ist diese Situation jedoch unwahrscheinlich, da die Softliner einerseits in der Lage sein müßten, die Hardliner über ihre wahren Interessen zu täuschen und andererseits der Zivilgesellschaft Signale geben müßte, daß sich der Einsatz für Demokratisierung für sie lohnt.
2. Wahrscheinlicher ist eine Einleitung der Transition als Ergebnis der strategischen Interaktion von Akteuren, wenn innerhalb des Regimes keine Hardliner existieren, welche eine bedeutende Rolle einnehmen (Hardliner ohne Unterstützung des Militärs). Beim Regime handelt es sich somit um Befürworter einer begrenzten Öffnung. Realisiert das Regime, daß die Gruppen der Zivilgesellschaft sich nicht einbinden lassen, werden sie aufgrund der wahrgenommenen Kosten, welche eine Unterdrückung der Opposition mit sich bringen würde, und wegen der fehlenden Bedrohung durch Hardliner einer Transition zustimmen (Przeworski 1992: 113f).

Während in den bisherigen Beispielen die Präferenzen fix sind und die Akteure rational handeln, allerdings schlecht informiert sind, verläßt Przeworski zur Klärung der Bereitschaft von autoritären Eliten, in eine weitreichende Transition einzuwilligen, in den weiteren Fällen die rationalistische Ausgangsbasis.

3. Der Präferenzwandel bei den Regimeeliten kann Folge des Kontakts zwischen den Liberalisierern und der Opposition sein. Im Verhandlungsverlauf werden Vorurteile abgebaut, das gegenseitige Vertrauen wächst und die Liberalisierer bekommen ein positives Bild von der Opposition, so daß Repression als Option nicht mehr in Erwägung gezogen wird. „Liberalizers change their preferences endogenously, as a result of bargaining with the opposition“ (Przeworski 1991:65).
4. Schließlich ist auch eine psychologische Erklärung vorstellbar. Wider einer rationalen Abwägung der vorhandenen Informationen reden sich Liberalisierer in der Überzeugung, bei

Wahlen zu siegen und ihre Position im Staat behaupten zu können, ein, eine politische Öffnung sei ihr eigener Wunsch.

Welche Strategie auch immer von den Akteuren gewählt wird, letztendlich wird das Ergebnis auch aufgrund von Fehlwahrnehmungen immer mit einem Schritt vor in Richtung Demokratisierung oder zurück in die autoritäre Herrschaftsform, nicht jedoch mit der Liberalisierung selbst enden.

2.3.3 Die Phase der Demokratisierung

Die Demokratisierungsphase ist dadurch gekennzeichnet, daß es zu einer Neuverteilung der Macht und der Gestaltung demokratischer Institutionen kommt, an deren Ende die Durchführung von Wahlen steht. Die Art und Weise der *Ablösung* des autoritären Regimes und die Frage, welche Formen die *Institutionen* des demokratischen Systems haben, ist letztendlich Ergebnis der strategischen Interaktion einzelner relevanter Akteure.

Die Problematik liegt für die demokratische Kräfte in dieser Phase darin, daß sie einerseits als Einheit gegen die autoritären Kräfte auftreten müssen und andererseits im Rahmen der ersten Wahlen in den Wettstreit mit ihren verbündeten Gruppen treten. Die große Anstrengung, die diese Situation von der Opposition erfordert, beschreibt Przeworski in dem kurzen prägnanten Satz: „Hence, the struggle for democracy always takes place on two fronts: against the authoritarian regime for democracy and against one’s allies for the best place under democracy“ (1992:116).

Die Bedeutung der ausgehandelten Ablösung des autoritären Regimes ist dort besonders hoch, wo die militärischen Kräfte eine wichtige Rolle im autoritären Herrschaftsgefüge einnehmen. In Staaten, wo das Militär bereits zivilen Kräften unterstellt ist, beziehungsweise sich in einer geschwächten Position infolge militärischer Niederlagen befinden, erfolgen Verhandlungen über die Ablösung des alten und die Institutionalisierung des neuen Regimes meist gleichzeitig (Przeworski 1992:117).

Eine wesentliche Rolle bei diesen Prozessen spielen Pakte, welche wie folgt definiert sind:

„an explicit, but not always publicly explicated or justified agreement among a select set of actors which seeks to define (or, better, to redefine) rules governing the exercise of power on the basis of mutual guarantees for the „vital interests“ of those entering into it“ (O’Donnell/Schmitter 1991: 37).

Nicht jede Transition von einem autoritären zu einem demokratischen Regime erfordert das Zustandekommen von Pakten. Jedoch steigt durch paktierte Übergänge die Chance, daß ein langfristig stabiles demokratisches System das Ergebnis der Transition sein wird. Eher unwahrscheinlich sind paktierte Übergänge, solange das Regime in einer von oben eingeleiteten

Transition weiterhin über ausreichende (Zwangs-)Mittel verfügt, „to dictate the emerging rules of the game“ (O’Donnell/Schmitter 1991: 39).

Gekennzeichnet ist das Zustandekommen der Pakte durch das Paradox, wonach die Einführung von Demokratie in undemokratischer Weise erfolgt. Die Verhandlungen finden zwischen einer beschränkten Anzahl von Eliten oder kollektiven Akteuren ohne eine Beteiligung der breiten Bevölkerung statt. Diese Akteure bestimmen und kontrollieren weitgehend die Verhandlungsagenda ohne explizite Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit und einer demokratischen Verfassung, welche eben erst als Ergebnis am Ende des Prozesses steht. Das Ergebnis von solchen Pakten besteht meist aus Kompromissen, welche gegenseitige Garantien für die vitalen Interessen der Akteure umschließen. Dies können sein:

- Absage an gegenwärtige und zukünftige Gewaltanwendung, dafür eine Einigung auf zukünftige Initiierung von Pakten zur Lösung von Konflikten,
- Absage an Appelle mit dem Ziel der Mobilisierung von radikalen außenstehenden Kräften (Militärs, gewaltbereite Massen),
- eine Einigung über die Durchführung und Form von Wahlen sowie über die Besetzung von Posten bei den neuen Institutionen (O’Donnell/Schmitter 1991: 38).

Die strategische Situation zu Beginn der Demokratisierung, in der es um die Frage der *Ablösung des alten Regimes* geht, beschreibt Przeworski wie folgt:

Bei den beteiligten Akteuren handelt es sich um Hardliner und Reform¹⁸ der autoritären Eliten sowie um gemäßigte und sich mittlerweile aus der Zivilgesellschaft herausgebildete radikale Befürworter von Demokratie. Zu einer friedlichen Ablösung des alten Regimes kommt es durch eine Einigung bzw. durch einen Pakt zwischen den Reformern des Regimes und den Gemäßigten der Opposition. Voraussetzung hierfür ist jedoch, daß die Reformen die Hardliner neutralisieren bzw. zur Zustimmung zur Demokratie bewegen. Gleichermaßen müssen die Gemäßigten auf Oppositionsseite in der Lage sein, die Radikalen zu kontrollieren. Schließlich werden politische Institutionen geschaffen, welche den alten Kräften des Regimes und den Vertretern der Opposition eine bedeutende politische Rolle im neuen System garantieren (Przeworski 1992: 117). Handelt es sich bei den Hardlinern um militärische Kräfte, werden diese hohe Garantien fordern, damit ihr Status auch in einem demokratischen System nicht gefährdet wird (z.B. Amnestie für begangene Menschenrechtsverstöße, Beibehaltung

¹⁸ Es handelt sich um Softliner bzw. Liberalisierer der vorhergehenden Phase, die sich mittlerweile als Reformen betrachten.

bestimmter Kommandostrukturen etc.) (O'Donnell/Schmitter 1991: 40). Sind die militärischen Kräfte hingegen auf der Seite der Reformer, werden (z.B. bürokratische) Hardliner ohne Waffengewalt den Preis für ihre Zustimmung nicht soweit hoch treiben können wie im vorherigen Fall.

Auf der Gegenseite sind die Gemäßigten interessiert, daß die Radikalen durch Zugeständnisse der Reformer oder notfalls durch die Waffen der Herrschaftsmacht in Zaum gehalten werden. Gleichzeitig sind die Radikalen auch das Pfand in der Hand der Gemäßigten, um die Reformer eben zu Zugeständnissen zu veranlassen. Die Situation stellt sich also nach Przeworskis Worten so dar: „As Reformers must negotiate a deal acceptable to Hardliners, Moderates must deliver terms tolerable for Radicals (1992: 119)“

Reformer und Gemäßigte haben letztendlich die Wahl zwischen einem gemeinsamen Bündnis oder einem Bündnis mit den auf ihrer Seite stehenden extremen Kräften. Je nach strategischer Entscheidung sind folgende vier Szenarien denkbar (Przeworski 1992: 120):

1. Erhaltung des alten autoritären Regimes,
2. Erhaltung des alten autoritären Regimes mit Zugeständnissen an die Opposition,
3. Ein demokratisches Regime mit Zugeständnissen an die alten Kräfte,
4. Eine Demokratie ohne Zugeständnisse an die autoritären Kräfte.

Als Ergebnis der spieltheoretischen Modellierung ergibt sich, daß nur dann eine Ablösung durch Verhandlungen möglich ist, wenn die Gemäßigten eine eingeschränkte Demokratie mit Garantien für die alten Eliten einer Demokratie ohne Zugeständnisse, welche dem Interesse der radikalen Kräfte entspricht, vorziehen. Die zweite Möglichkeit besteht, wenn die Reformer die Kontrolle über die Waffen besitzen. Die Reformer werden dann einer eingeschränkten Demokratisierung zustimmen, wenn Teile der alten Kräfte oder sie selbst im Besitz der Waffen bleiben, um sich notfalls gegen die Radikalen oder ein Bündnis der gemäßigten und radikalen Opposition behaupten zu können (Przeworski 1992: 121f).

Bei der *Konstituierung der Demokratie* geht es um die bereits erwähnte Frage nach der Gestaltung der politischen Institutionen und somit um die „rules of the game“, innerhalb welcher die Akteure zukünftig agieren werden. Dies geschieht auf dem Verhandlungsweg zwischen Reformern und den Oppositionseliten, die sich mittlerweile in unterschiedliche Gruppen aufgeteilt haben können. Rationale Akteure werden die Institutionen bevorzugen, innerhalb welcher sie ihre Interessen am besten vertreten können. Sie werden ihre Erwartungen über ihre zukünftige Bedeutung (z.B. die Erwartung als Sieger aus den Wahlen hervor zu

gehen) in ihr Kalkül mit einbeziehen. Die These der akteursorientierten Transitionsforschung lautet also, daß die Entscheidung für die Wahl politischer Institutionen nicht nach deren Effizienz, sondern abhängig von den Präferenzen der Akteure sowie der wahrgenommenen Kräfteverhältnisse und Machtchancen gefällt wird (Merkel 1996: 84).

Przeworski (1991: 82ff.) nennt drei mögliche Situationen, welche die Entscheidung beeinflussen.

Die besten Chancen für eine Entscheidung zugunsten eines gerechten, inklusiven und partizipationsfördernden demokratischen Systems bestehen, wenn die politischen Kräfteverhältnisse zwischen den Akteuren unbekannt sind und jede der Parteien Vorsorge treffen wird, ihre Interessen auch im Fall von geringer gesellschaftlicher Unterstützung und politischer Unterlegenheit nicht ganz verloren zu sehen. Ergebnis ist eine Einigung auf Institutionen, bei denen die Kontrolle der Regierung, Minderheitenrechte etc. garantiert werden.

Im zweiten Fall sind die Kräfteverhältnisse bekannt. Es existiert allerdings eine ungleiche Verteilung, so daß sich der überlegene Akteur mit seinen Interessen bei der Gestaltung der Institutionen durchsetzen wird. So wird z.B. eine Gruppe mit einem starken und charismatischen Führer ein Präsidialsystem einem parlamentarischen System vorziehen und durchsetzen. Im Extremfall werden durch institutionelle Vorkehrungen die Partizipationsmöglichkeiten bestimmter gesellschaftliche Gruppen eingeschränkt. Allerdings werden solche Institutionen nur solange stabil sein, wie dieser ursprüngliche Zustand existiert.

Als dritte Möglichkeit sind die Kräfteverhältnisse bekannt und ausgeglichen. Haben die Akteure unterschiedliche Präferenzen bezüglich der institutionellen Gestaltung des neuen politischen Systems, kann dies zu ernsthaften Krisen und Konflikten führen. Um im extremsten Fall einem Bürgerkrieg zu vermeiden, kann am Ende eines Kompromisses das Ergebnis eines komplexen alle Interessen berücksichtigendem Systems stehen, welche sich meist als ineffizient erweist. Möglich ist auch eine Einigung auf ein bereits existierendes Modell (entweder eine nationale Verfassung aus früheren Zeiten oder ein bewährtes ausländisches Modell).

2.3.4 Kritik an der akteursorientierten Ansätzen der Transitionsforschung

Kritisiert an den akteursorientierten Ansätzen wird deren Unbestimmtheit bezüglich des möglichen Verlaufs und der Ergebnisse der Transition. Die kurzfristigen Kosten-Nutzen-Überlegungen und die Reaktionen der entscheidenden Akteure in einer Situation großer

Unsicherheit können ganz unterschiedlich ausfallen mit der Folge einer „open-end implication that any one transition process or outcome is just as likely as any one other“ (Bratton/Walle 1994: 456). Durch die Konzentration auf das Akteursverhalten und der Ausblendung des Handlungskontextes wird nach Auffassung der Kritiker zuwenig erklärt (Kitschelt 1992: 1028). Selbst wenn ökonomische, kulturelle oder externe Bedingungen das Kalkül und die strategischen Entscheidungen der Akteure nicht determinieren, so fließen sie doch in die Wahl der Akteure ein (Anderson 1997: 256). Hier wird gerade die Bedeutung des ökonomischen Faktors vor dem Hintergrund der ökonomischen Krise Anfang der 80er Jahre und den häufig folgenden internen wirtschaftlichen Strukturanpassungen in den meisten Entwicklungsländer betont (Haggard/ Kaufman 1992: 319f). Durch die Beschäftigung mit dem Zeitraum des Systemübergangs werden somit in der Vergangenheit liegende Gründe, die die Entscheidungen der Akteure mit begründen können, nicht berücksichtigt. Auch externe Einflußfaktoren auf den nationalen Politikprozeß werden nicht explizit in die Analyse mit einbezogen (Wilson 1994: 260).

O'Donnell/Schmitter und Przeworski entgehen einigen dieser Schwächen, indem sie zusätzliche Annahmen in ihre Modelle einfügten, die allerdings den theoretischen Grundannahmen entgegenstehen. Ohne die Betrachtung vorhandener Konstanten und Restriktionen wären nachvollziehbare Wege in einer Situationen größter Unsicherheit kaum aufzeigbar. Przeworski selbst kritisiert an O'Donnell/Schmitters Ansatz:

„Yet while this approach focused on strategic analysis, it shied away from adopting a formalistic, ahistorical approach inherent in the abstract theory of games. Given that the macrolanguage of classes, their alliances, and „pacts of domination“ was the dominant vocabulary of the time, the result was an intuitive micro approach often couched in macro language“ (1991: 97).

Deutlich wird dies etwa bei der Beschreibung der Zivilgesellschaft durch die beiden Autoren. In strukturalistischer Argumentation wird der Mittelklasse bzw. den Arbeitern eine führende Position als Demokratieträger zugeschrieben, nachdem es zuvor zur Spaltung der Eliten gekommen war¹⁹. Jedoch muß auch Przeworski seine rein spieltheoretisch ausgerichtete Argumentation um weitere subjektive und strukturalistische Erklärungsfaktoren anreichern.

Trotz der Annahme rationaler Akteure werden subjektive Variablen herangezogen, was einen Wandel seiner theoretischen Konzeption mit sich bringt „from a theory of observable realities to an interpretive theory about states of mind“ (Edles 1994: 361). Kitschelt weist in

¹⁹ Aufgrund empirischer Belege, etwa Transitionsprozessen in afrikanischen Staaten wie Sambia, wird die These von O'Donnell/Schmitter in Frage gestellt, daß dem Protest durch die Zivilgesellschaft immer erst eine interne Spaltung der Regimeeliten vorausgehen muß (Bratton 1994). Przeworski läßt, wie beschrieben, diese Frage offen. Die Problematik bei O'Donnell/Schmitter liegt auch darin, daß die induktiv gewonnenen Ergebnisse (meist aus Lateinamerika), nicht ohne weiteres in andere Regionen übertragen werden können.

die gleiche Richtung, wenn er auf die Schwierigkeit der Bestimmung der „cognitive mapping of strategic situations“ eingeht (199 :415f). Häufig lassen sich Ergebnisse nicht aus der rationalen Entscheidung der effizientesten Strategie ablesen, sondern die möglichen Ergebnisse und die wahrgenommenen Handlungsmöglichkeiten werden kognitiv oder normativ konstruiert. Przeworski mußte, wie beschrieben, zur Begründung der Zustimmung der Regimeeliten zur Demokratisierung deren Fehlwahrnehmung über mögliche Siegchancen bei den Wahlen heranziehen. Somit besteht wiederum die Problematik, daß lediglich ex-post Erklärungen für das Verhalten relevanter Akteure möglich sind. Die subjektive Fehleinschätzung wird wiederum mit strukturellen Faktoren wie externen oder ökonomischen Zwängen erklärt²⁰ (Kitschelt 1993: 418). Auch die Annahme der akteursorientierten Transitionsforscher, die Spaltung der Eliten könne über wirtschaftliche Erfolge oder Mißerfolge geschehen, beinhaltet eine strukturalistische Argumentation. Letztendlich wird von keinem der Ansätze der Ursprung von Präferenzen und der Grund der Entscheidung geklärt, sich ausgerechnet auf ein demokratisches System zu einigen (Schmitz 1997: 14) trotz vielleicht schlechter Erfahrungen mit Demokratie oder einer demokratiefernen Kultur in bestimmten Staaten.

2.4 Die Verbindung von strukturbezogenen Ansätzen und Ansätzen der akteursorientierten Transitionsforschung

Trotz ähnlicher struktureller Voraussetzungen in einzelnen Staaten kam es des öfteren zu unterschiedlichen politischen Entwicklungen. Viele strukturalistische Vertreter wurden daher gezwungen, die Bedeutung eigenständig handelnder Akteure während des Transitionsprozesses anzuerkennen. So bekannte Lipset Anfang der 90er Jahre, daß auch das Verhalten und die Entscheidungen von politischen Eliten und Gruppen in der Demokratisierungsforschung von großer Bedeutung sind. Da jedoch Systemwechsel nicht nur von politische Führungsqualitäten und strategische Interaktion bestimmt werden, fordert er: „it is necessary not to make an „either-or“ choice between the study of democratic conditions and pact-building - they are complementary“. Bezüglich erfolgreicher paktierter Transitionen schreibt Lipset: „...whether they emerge or hold is linked to probabilities associated with the presence or absence of these requisites“ (1993: 158, 1994: 16). Zu den Bedingungen zählt er verschiedene Faktoren, wie sie größtenteils in Kap. 2.2 beschrieben wurden.

²⁰ Vgl. Przeworski (1991: 65): „Foreign pressure, economic and political strangulation, may leave no choice but to liberalize. ...Under such conditions, the Liberalizers are likely to persuade themselves that the opening will be successful, even that they will win competitive elections“.

Auch Huntington beschreibt die Existenz demokratischer Institutionen als ein Ergebnis von Verhandlungen und Kompromissen zwischen den eigenen Interessen verfolgenden Eliten, sieht jedoch die ökonomische Variable weiterhin als einen bestimmenden Faktor auf dem Weg zur Demokratie: „Economic development makes democracy possible, political leadership makes it real“ (Huntington 1992: 25).

Huntington bringt in seinem vielzitierten Werk „The Third Wave“ strukturelle und akteurs- bzw. prozessorientierte Thesen zur komparativen Analyse der Demokratisierungsfälle seit den 70er Jahren zusammen. Die verschiedenen Ursachen, die Huntington als Grund für die dritte Demokratisierungswelle nennt, umfassen neben ökonomischen noch kulturelle Veränderungen und externe Einflüsse (ibid.:46ff.). Anschließend wird die Art und Weise des Übergangs untersucht, wobei Huntington idealtypisch drei mögliche Transitionstypen ausmacht. Abhängig von der Form des autoritären Regimes wird auf die Wahrscheinlichkeit einer von oben gesteuerten (transformation), einer ausgehandelten (transplacement) und einer von der Opposition initiierten Transition (replacement) geschlossen (ibid.: 109ff.).

Die Kombination der Ansätze ist auch eine Reaktion auf die begrenzte Erklärungsfähigkeit der Transitionsforschung aufgrund einer Überbetonung der Prozesse. Die institutionellen Verhandlungen zwischen Eliten unabhängig von Strukturen zu betrachten, hat zur Folge, daß ein demokratisches System letztendlich nur erscheint als „the result of skilful bargaining by astute political leaders“ (Karl 1990: 7). Langfristig gewachsene Strukturen schränken das Ausmaß der Ungewißheit auch in Transitionsphasen ein. Die Akteure fällen letztendlich ihre Entscheidungen vor dem Hintergrund dieser Strukturen, wodurch auch die Zahl der zur Disposition stehenden Optionen begrenzt wird²¹ (ibid.). Da die Vertreter akteursorientierter Ansätze ohnehin ihre Folgerungen teilweise mit ihren Grundannahmen widersprechenden Annahmen ergänzen, ist es sinnvoll, weitere Faktoren gleich explizit bei der Analyse von Transitionsprozessen mit zu berücksichtigen. In einem eklektizistischen Ansatz kommen somit die Stärken der einzelnen Ansätze zur Geltung und Erklärungslücken können ausgefüllt werden. Eine Analyse sowohl der Strukturen als auch der Entscheidungsprozesse verhindert sowohl deterministische Tendenzen wie bei der Modernisierungstheorie als auch die „restriktionslose Kontingenz strategischer Spiele rationaler Akteure“ bei der akteursorientierten Transitionsforschung (Merkel 1994b: 324). Es scheint auch von Vorteil für die Einzelfallanalyse, wenn die Gewichtung der einzelnen strukturellen Faktoren sowie die

²¹ Als ein Beispiel nennt Karl die Demokratisierung in Venezuela 1958. Vor dem Transitionsbeginn verkauften infolge der steigenden Bedeutung des Ölexportes viele Großgrundbesitzer ihre Grundstücke und wechselten in den Handels- und Finanzsektor. Sie bildeten nunmehr einen Teil der städtischen Bourgeoisie. Für den Transitionsprozeß bedeutete dies, daß die an den Verhandlungen beteiligten Akteure andere Strategien wählten, da auf Seiten der autoritären Hardliner keine mächtigen ländlichen Eliten mehr standen.

Gewichtung zwischen den strukturellen Begrenzungen insgesamt und dem Verhalten der relevanten Akteure vorher nicht festgelegt ist. Nur so können die spezifischen Merkmale einer Transition herausgearbeitet werden. Gerade die politische Entwicklung und die Besonderheiten der Staaten Afrikas fanden bei den meist westlich geprägten Demokratisierungstheorien wenig Aufmerksamkeit. Bos (1994: 104) schlägt des weiteren vor, die Analyse des Typs des autoritären Systems und damit den Einfluß der bestehenden Institutionen in einen übergreifenden Ansatz einzufügen²².

2.5 Zusammenfassung, Hypothesenbildung und abgeleitete Fragestellungen

Abschließend sollen nochmals die Thesen der in dieser Tradition stehenden Theoretiker mit Hilfe eines modellhaften Transitionspfades zusammengefaßt werden, bevor die Aussagen am Beispiel des Transitionsverlaufs in Ghana analysiert werden.

Der Übergang von einem autoritären zu einem demokratischen Regime wird analytisch in mehrere Phasen eingeteilt. Der Prozeß beginnt mit einer Spaltung der herrschenden Eliten über die Frage, inwieweit in ökonomischen Ausnahmesituationen bei einem bestehenden Legitimationsproblem eine politische Öffnung in Form von erweiterten Bürgerrechten erfolgen soll. In dieser ersten Liberalisierungsphase entscheidet die Fähigkeit der Softliner, die Hardliner von der Richtigkeit politischer Liberalisierungsmaßnahmen zu überzeugen. Die Existenz einer mehr oder minder aktiven Zivilgesellschaft kann in dem Kalkül der Eliten von weiterer Bedeutung sein. Entscheidend für die Ablösung der alten Eliten und für eine erfolgreiche Demokratisierung ist die Aushandlung von Pakten zwischen den Kontrahenten. Schließlich geht es bei den Verhandlungen zwischen den Akteuren um die Konstituierung neuer demokratischer Institutionen und um die Abhaltung von Wahlen. Existiert eine ungleiche Machtverteilung zwischen Opposition und Regime, ist ein paktierter Übergang unwahrscheinlich. Der Demokratisierungsphase schließt sich nach erfolgten Wahlen die Konsolidierungsphase der Demokratie an²³.

Die Kritik an der akteursorientierten Transitionsforschung richtet sich vor allem auf die analytische Unbestimmtheit bezüglich des Transitionsverlaufs, der zu sehr vom Verhalten der interagierenden Akteure abhängig gemacht wird. Ohne die Bestimmung gewisser Vor- und Rahmenbedingungen - wie es implizit bei der Transitionsforschung geschieht - scheint der

²² Vgl. hierzu auch: Karl 1990, Huntington 1991, für Afrika: Bratton/Walle 1994.

²³ Die Konsolidierung wird in dieser Arbeit nicht behandelt. Die Chancen der Aufrechterhaltung einer langfristig stabilen Demokratie wird von Transitionsforschern in Zusammenhang mit dem Verlauf der Transition gebracht. Modernisierungstheoretiker heben die Bedeutung der sozioökonomischen Bedingungen für eine Festigung der Demokratie hervor.

Erklärungswert des Ansatzes gering. Durch die Einbindung von strukturellen und externen Faktoren läßt sich in eklektizistischer Weise das Verhalten der Akteure in einem begrenzt strukturierten Spielraum erklären.

Die Ausgangsthese der Diplomarbeit lautet wie folgt:

Zur Erklärung des Demokratisierungsprozesses in Ghana ist neben einer Betrachtung der Rolle innenpolitischer Akteure die Analyse weiterer struktureller und externer Faktoren nötig.

In einem ersten Schritt soll aus modernisierungstheoretischer Perspektive analysiert werden, wie sich die 1983 begonnene ökonomische Liberalisierung und das einhergehende Wirtschaftswachstum auf die Zusammensetzung gesellschaftlicher Strukturen auswirkte. Mehrere Autoren, darunter Robert H. Bates (1990), schreiben den Mittelklassen in Staaten Afrikas eine bedeutende Rolle bei den Demokratisierungsprozesse Ende der 80er Jahre zu. Bereits 1988 stellte eine Forschungsgruppe um Larry Diamond die These auf, daß eine Liberalisierung und Konsolidierung nationaler Ökonomien im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen zu einer Herausbildung einer autonomen Bourgeoisie in Afrika führen werde. Diese gesellschaftliche Gruppe werde als Motor und entscheidender Träger von Demokratisierungsbewegungen in den afrikanischen Staaten in Erscheinung treten. (Diamond 1988: 26).

Aufbauend auf das modernisierungstheoretische Paradigma werde ich im Zusammenhang der Analyse der Beziehung von Ökonomie und Demokratie folgende Fragen nachgehen:

Wie wirkte sich die ökonomische Strukturanpassung auf unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen aus?

Wer profitierte davon und wer zog Nachteile aus der Strukturanpassung?

Kam es infolge von Strukturanpassung und wirtschaftlicher Entwicklung zu einer Veränderung der Gesellschaftsstrukturen, die sich positiv auf die Demokratisierung auswirkte?

Wie veränderten sich die Beziehung zwischen Staat, Regime und Gesellschaft?

Mit dieser, mit modernisierungstheoretischen Annahmen unterlegten Analyse soll gleichsam der strukturelle Hintergrund, vor dem die Demokratisierung in Ghana stattgefunden hat, abgesteckt werden. Im Hauptteil werden dann vor diesem Hintergrund sozio-ökonomischer Bedingungen die maßgeblich beteiligten Akteure sowie ihre Interessen und Strategien untersucht. Dieser Teil folgt demgemäß der akteursorientierten Transitionsforschung mit ihrer Betonung akteursgesteuerter Prozesse.

Bei der Analyse der Demokratisierung in Ghana werde ich mich auf die Identifizierung der relevanten politischen Akteure und ihrer Rolle im Transitionsprozeß konzentrieren. Entsprechend den Annahmen der akteursorientierten Transitionsforschung werden Verlauf und Ergebnisse des Transitionsprozesses (eingeteilt in die Phasen der Liberalisierung und Demokratisierung) dargestellt.

Dabei erfolgt die Analyse anhand der folgenden Fragen:

Ging der politische Öffnung eine erkennbare Spaltung der Regimeeliten voraus?

Welche Akteure und Gruppen bildeten die politische Opposition?

Welche Strategien wurden von den Akteuren verfolgt? Welche Handlungsoptionen besaßen sie?

Inwieweit kann der Verlauf der Transition als Ergebnis der Verhandlungen zwischen den Akteuren verstanden werden?

Welche Rolle spielten Diffusionseffekte und die internationale Gebergemeinschaft bei der Demokratisierung in Ghana?

Rückgreifend auf die Kritik an der Transitionsforschung, ihre Konzentration auf das Verhalten der Akteure mißachte wesentliche externe Einflußfaktoren auf den Transitionsprozeß sowie ihre Interessenbildung, wird abschließend die Perspektive um internationale Rahmenbedingungen erweitert.

3 Untersuchung des Demokratisierungsprozesses in Ghana

3.1 Ghanas politische Entwicklung seit der Unabhängigkeit - Zyklus von eingeschränkter Demokratie und autoritärer Herrschaft

Mit der Erlangung der Unabhängigkeit und Befreiung von kolonialer Herrschaft als erstem Staat Afrikas am 6. Mai 1957 begann für Ghanas politische Entwicklung eine Zeit der Diskontinuität bei gleichzeitig wiederkehrenden Verlaufsmustern.

Kwame Nkrumah, Führer der sozialistisch orientierten Convention People's Party (CPP) bestimmte weitgehend als charismatischer Führer mit internationalem Ansehen die innenpolitischen Vorgänge des Staates. Das nach dem Westminstermodell verfaßte Mehrparteiensystem wurde von Nkrumah von Anfang an untergraben. Einem verstärkt autoritären Führungsstil Nkrumahs folgte im Jahr 1964 durch ein manipuliertes Referendum die Einführung eines Einparteiensystems (Chazan 1988: 100). Zwei Jahre später wurde Nkrumah nach einem Putsch von einem Militärregime abgelöst. Das Ansehen Nkrumahs und der CPP hatte in den Jahren zuvor wegen sozialistischer Mißwirtschaft und Korruption innerhalb der Regierung gelitten, und nicht wenige Ghanesen begrüßten seine Ablösung (Shillington 1992: 11).

Die anschließende dreijährige Militärherrschaft durch den National Liberation Council trug kaum zur Verbesserung der ökonomischen Situation bei. Die Militärs übertrugen, wie sie es schon bei ihrer Regierungsübernahme verkündet hatten, die Macht im Jahr 1969 an eine gewählte Zivilregierung (Haynes 1996: 92).

Die unter schlechten ökonomischen Bedingungen gestartete Regierung von Kofi Busia, der der bürgerlich-konservativen Progress Party (PP) angehörte, verfolgte eine liberale Wirtschaftspolitik, jedoch ohne durchschlagende Erfolge zu erzielen. Die Existenz eines parlamentarischen Mehrparteiensystems konnte nicht verhindern, daß es auch in der neuen Regierung zu Auswüchsen der Macht kam. Des öfteren waren Fälle von Eingriffen in die Pressefreiheit und in die unabhängige Rechtssprechung zu verzeichnen.²⁴ Die Demokratie war weit entfernt von einer Konsolidierung und wurde bald nach Entstehung erneut von einem autoritären Regime abgelöst (Shillington 1992: 17).

Nach einem Putsch im Januar 1972 regierte bis 1979 das National Redemption Council (später Supreme Military Council), ein Bündnis von ranghohen Militärs unter der Führung von Oberst Acheampong, der 1978 von General Akuffo gestürzt und abgelöst wurde. Die

²⁴ Shillington (1992: 17) stellt Busia als einen Diktator mit Nkrumah auf eine Stufe: „Busia proved no respecter of democracy, in fact, he became just as dictatorial as Nkrumah had ever been“.

wirtschaftliche Lage verschlechterte sich in dieser Zeit rapide, da einer rhetorischen Propagierung von sozialistischen Ideen in der Praxis die persönliche Bereicherung der herrschenden Clique gegenüber stand (Chazan 1988: 108). Dies führte zu einem wachsenden Widerstand in der Bevölkerung gegen die Militärdiktatur und Forderungen nach Mitsprache. Diesem Ansinnen begegnete die Führung unter Acheampong mit dem Vorschlag der Gründung einer „Union Government“, die nicht aus Vertretern von Parteien, sondern aus einem Bündnis von Angehörigen des Militärs, der Polizei und von Zivilisten bestehen sollte. Die Einführung einer Union Government, der in einem - nach übereinstimmender Meinung gefälschtem - Referendum von einer Mehrheit der Stimmbürger zugestimmt wurde, ist schließlich durch den Sturz Acheampongs und der Machtübernahme Akuffos verhindert worden. Akuffo hingegen kündigte die Aufhebung des Parteienverbots und für Juni 1979 die Durchführung freier Wahlen an. Der Versuch einer Demokratisierung von oben scheiterte im Juni dieses Jahres durch einen von Militärs um Fliegerleutnant Rawlings durchgeführten Umsturz (Haynes 1996: 93).

Nach einem viermonatigen von der breiten Bevölkerung begrüßten Regierungsintermezzo, währenddessen Rawlings unter dem ausgegebenen Ziel der Säuberung des Staatsapparates frühere Führungseliten -unter ihnen Acheampong und Akuffo- exekutieren ließ, übergab er die Macht an eine frei gewählte Zivilregierung. Bei den Parlamentswahlen 1979 setzte sich unter Vorsitz von Hilla Limann die People's National Party (PNP) knapp durch, Limann selbst wurde bei den anschließenden Präsidentschaftswahlen zum Oberhaupt der 3. Republik gewählt (Chazan 1988: 112). Da Limann und die Regierung den wirtschaftlichen Verfall nicht stoppen konnten und unter Korruptionsverdacht standen, putschte am 31.12. 1981 der über große Sympathie bei der Bevölkerung verfügende Rawlings erneut und setzte den Provisional National Defense Council (PNDC) als Führungsorgan an die Spitze des Staates. Nach einer anfänglich „populistischen Phase“ (Chazan 1991: 23), in der die Schlagworte Revolution, Gerechtigkeit und Machtausübung durch das Volk auf die Einführung eines sozialistischen Einparteiensystems hindeutete, wechselte Rawlings den wirtschaftspolitischen Kurs gegen den Widerstand einiger Mitglieder in der Führungselite und Teile seiner Anhängerschaft. Durch den langandauernden wirtschaftlichen Verfall befand sich der Staat mit seinen Institutionen kurz vor dem Kollaps (Luckham 1996: 157). Rawlings' Regime setzte als Folge des 1983 mit IWF und Weltbank ausgehandelten Economic Recovery Programme die darin enthaltenen wirtschaftlichen Auflagen konsequent um, ohne jedoch vorerst auf politischer Ebene von der autoritären Alleinherrschaft des PNDC abzurücken.

Zusammenfassend sollen nochmals die entscheidenden Merkmale der politischen Entwicklung Ghanas seit der Unabhängigkeit 1957 kurz dargestellt werden.

Auffallend ist die selbst für Afrika extrem häufige Anzahl von Regierungsumstürzen, welche „einer Pendelbewegung von sich abwechselnden Zivil- und Militärregierungen“ gleichen (Waldenhof 1996: 5). Jede der demokratisch gewählten Regierungen wurde noch vor Ende der vorgesehenen Legislaturperiode gestürzt. Keine dieser Regierungen konnte in ökonomischen und politischen Fragen große Fortschritte verbuchen, vielmehr waren Mißwirtschaft und Korruption Kennzeichen der Demokratie, mit denen die Bevölkerung Ghanas im historischen Verlauf Erfahrungen gemacht hatte. In den kurzen Phasen der Demokratie war es zu einer Etablierung von politischen Parteien bzw. politischen Richtungen gekommen, wobei häufig Nkrumahs populistisch- sozialistisch und panafrikanische Ideologie von Parteien und Gruppierungen aufgegriffen wurde. Die wirtschaftlichen und politischen Erfahrungen mit den verschiedenen Militärdiktaturen waren ebenfalls nicht sehr ermutigend für die breite Masse der Bevölkerung gewesen. Die Regierungsbilanz der autoritären Regime fiel insgesamt gesehen schlechter aus als die der demokratischen Regime (Chazan 1988: 119). Insgesamt kann zur politischen und wirtschaftlichen Entwicklung bis Anfang der 1980er gefolgert werden: “Behind ...diverse political and economic experiments, there occurred a long-run decline“ (Luckham 1996: 157). Eine Ausnahme bildete hierzu das Regime des PNDC, mit dem ab dem Jahr 1983 zumindest (makro-)ökonomische Erfolge verbucht wurden.

3.2 Sozioökonomische Bedingungen und der Demokratisierungsprozeß in Ghana

Bevor auf den eigentlichen Transitionsprozeß eingegangen wird, werden die sozioökonomischen (Vor-)bedingungen, wie sie von der Modernisierungstheorie hervorgehoben werden, näher betrachtet.

3.2.1 Das ökonomische Reformprogramm

Die Regierung Rawlings fand bei ihrer Machtübernahme einen wirtschaftlichen Scherbenhaufen vor. Ghanas Ökonomie war weitgehend heruntergewirtschaftet, was Zahlen zur Entwicklung von 1970 bis 1981 belegen. Das Pro-Kopf-Einkommen war in diesem Zeitraum um ein Drittel, die Reallöhne um 80% und die Exportproduktion um zwei Drittel gesunken (Speit 1990: 23).

Neben dem Verfall der Weltmarktpreise für Rohstoffe waren es interne Ursachen, welche Ghana ökonomisch ruiniert hatten. Hohe Exportsteuern, die Überbewertung der Landeswährung Cedi und eine kapitalintensive Industrialisierung hatten eine negative Außenhandelsbilanz zum Ergebnis. Profiteure dieser Entwicklung waren allein Politiker, Verwaltungsspitzen, hochrangige Militärs und Polizisten sowie Händler und Freiberufler, während die Massen der Bevölkerung besonders in den ländlichen Regionen, aber auch in den Städten die Lasten der Mißwirtschaft zu tragen hatten (ibid.).

Rawlings hatte die Macht übernommen mit dem Versprechen, der Kalabulewirtschaft²⁵ und den Geschäften der wenigen Profiteure ein Ende zu setzen. Nach dem fehlgeschlagenen Versuch der sozialistischen Erneuerung handelte das Regime ein Abkommen mit dem IWF aus, welches im April 1983 mit dem Economic Recovery Program (ERP) in Kraft trat. Es folgte die Umsetzung der für ein Strukturanpassungsprogramm der Internationalen Finanzinstitutionen (IFI) typischen Maßnahmen: starke Abwertung des Cedi, graduelle bis zur beinahe vollständigen Reduzierung der Preiskontrollen für die meisten Konsumgüter, höhere Preise für die Produzenten von für den Export bestimmten cash crops, Steuerreformen und Maßnahmen zur Förderung des Privatsektors (Roe/Schneider 1992: 111).

²⁵ Als Kalabule werden in der ghanaischen Umgangssprache Formen der Korruption wie die Ausplünderung des Gemeinwesen durch kleptokratische Praktiken, also etwa die rent-seeking-Aktivitäten der Eliten, bezeichnet.

Insgesamt zielte das SAP zumindest für die erste Phase des ERP bis 1986 durch umfassende Liberalisierung der Wirtschaft auf die Steigerung des Exports von Rohstoffen ab, wodurch allerdings durch die Schuldendienstorientierung die „...gleichgewichtig, auf die Erschließung binnenwirtschaftlicher Kreisläufe zielende Entwicklungsstrategie“ (Speit 1990: 26) blockiert war. Nach der Stabilisierungsphase sollte mit dem zweiten Stabilisierungsprogramm (ERP II) ab 1987 die Anpassungs- und Entwicklungsphase folgen. Ziel war es, das erreichte Wirtschaftswachstum auf dem Niveau von 5% zu halten, Sparquoten zu erhöhen, Investitionen voranzutreiben und den öffentlichen Sektors zu reformieren (Roe/Schneider 1992: 73). Neben der makroökonomischen Stabilisierung und Entwicklung waren auch verschiedene Vorhaben zur Abfederung der sozialen Härten vorgesehen. Dies umfaßte mehrere kleinere sektorspezifische Projekte wie auch ein umfangreiches Maßnahmenpaket im Rahmen des Programme of Action to Mitigate the Social Cost of Adjustment (PAMSCAD). Darin vorgesehen waren u.a. die Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen zur raschen Wiedereingliederung von Arbeitslosen und die Bereitstellung von Krediten für Kleinunternehmen (Siebold 1993: 236)²⁶.

3.2.2 Gewinner und Verlierer des SAPs

Die Beantwortung der Frage nach den Gewinnern und Verlieren erfordert eine differenzierte Analyse für die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen. Soweit es die Datenlage erlaubt, werden die wirtschaftlichen Auswirkungen des SAPs auf die einzelnen Gesellschaftsgruppen untersucht.

Die Auswirkungen der Wirtschaftsreformen auf die Unternehmerschaft hängt stark mit deren sektor- und regionalspezifischen Marktausrichtung zusammen. Kleinere und mittlere Betriebe, aber auch Großbetriebe mit binnenmarktorientierter Produktion können mehrheitlich zu der Verlierergruppe gezählt werden²⁷. Ausländische Konkurrenz, gestiegene Preise für importierte Vorprodukte, hohe Zinsen und Steuersätze erschwerten diesen Unternehmen das wirtschaftliche Überleben (Siebold 1993: 235, Speit 1990: 32). Es gab jedoch auch eine Reihe kleinerer Unternehmen aus dem Dienstleistungssektor, welche von Preisfreigaben, staatlichen

²⁶ Der Erfolg des PAMSCAD (mit einem 81 Mio US-\$ umfassenden Budget) wird unterschiedlich bewertet. Probleme gab es wegen der langsamen Umsetzung der Projekte und der Schwierigkeiten bei der Erreichung der Zielgruppen.

²⁷ Drilling (1993) betont bezüglich des verarbeitenden Sektor die Bedeutung der Klein- und Kleinstbetriebe, die 80% der in diesem (meist informellen) Sektor Tätigen beschäftigen. Obwohl daß das verarbeitende Gewerbe als Motor des Wachstums von der Weltbank betrachtet wird, weist Drilling auf die gewachsene Verwundbarkeit des Kleingewerbes im städtischen informellen Sektor und eine Verschärfung deren wirtschaftlichen Probleme durch das SAP, belegt durch seine Untersuchung der Situation des metallverarbeitenden Gewerbes in Accra, hin.

Baufträgen und der Verbesserung der Infrastruktur profitierten wie Bau- und Transportunternehmen (Nugent 1995: 203). Zu den Gewinnern zählten exportorientierte Unternehmen, deren Absatzchancen im Ausland durch die Abwertung des Cedi und die Handelsliberalisierung stiegen (Proff 1994: 266). Hierzu gehören etwa die Holz- und Bergbauunternehmen, welche zudem ihre Erlöse in Devisen erzielten (Speit 1990: 32).

Auch bei den Staatsbediensteten ergibt sich ein komplexes Bild, was eine vereinfachende Kategorisierung in Verlierer und Gewinner kaum zuläßt. Das Gehalt der im öffentlichen Sektor Beschäftigten war von real 40% im Jahr 1983 auf 120% im Jahr 1988 gestiegen (Basisjahr 1980). Das Gehalt höherer Verwaltungsbeamter stieg dabei, wie es im ERP vorgesehen war, um ein vielfaches mehr als das Gehalt eines einfachen Angestellten, um die früher künstlich niedrig gehaltene Gehaltsspanne wieder auszudehnen (Roe/Schneider 1992: 89). Diese Maßnahme war jedoch auch als ein Ausgleich für Verluste aus der nicht mehr möglichen Selbstprivilegierung durch den Handel mit Importlizenzen vor der Einführung des ERP zu sehen (Speit 1990: 31). Hart traf die Reform die Arbeiter und Angestellten, welche aus dem aufgeblähten Staatsapparat entlassen wurden. Zu den größten Verlierern des SAPs zählten laut OECD-Bericht der Autoren Roe/Schneider (1992: 119) zur Anpassung und Gleichheit in Ghana (Adjustment and Equity in Ghana) die Arbeiter, die ihre Stelle ohne Erhalt einer Abfindung verloren. Allein zwischen 1987 und 1989 wurden jährlich 12000 Personen aus dem öffentlichen Dienst entlassen. Die Belegschaft der staatlichen weit überbesetzten Cacao Board Marketing, der Vermarktungsbehörde für Kakao, wurde von 100000 auf knapp die Hälfte reduziert. Hinzu kommen noch 6000 Personen, welche ihre Arbeitsplätze in Staatsbetrieben verloren (Anyemedu 1993: 37).

Die Gehälter der Arbeiter sind während der ERP Phasen real gestiegen, wobei qualifizierte Arbeiter größere Zuwächse als ungelernete Arbeiter zu verzeichnen hatten. Von der wirtschaftlichen Liberalisierung profitierten am meisten Arbeiter in den export-orientierten Unternehmen (Herbst 1993: 71).

Die ländlichen Bewohner machen ungefähr 70% der Gesamtbevölkerung Ghanas aus. Vor allem die Kakaobauern profitierten von der Abwertung des Cedi und der höheren prozentualen Auszahlung des Weltmarktpreises infolge der Reform der Cacao Marketing Board. Neben den real gestiegenen Erzeugerpreisen seit 1983 hatte sich auch die Produktion um knapp die Hälfte gesteigert (Herbst 1993: 81). Die wirtschaftliche Lage der Bauern insgesamt hat sich mit der Preisfreigabe und verbesserter Infrastruktur und somit größeren Absatzmärkten verbessert. Zwar fiel gegen Ende der 80er das Realeinkommen der Bauern leicht, lag aber immer noch über dem des Jahres 1983 (Roe/Schneider 1992: 79). Das Einkommen der eines ländlichen

Haushalt liegt im Verhältnis immer noch weit unter dem der städtischen Bevölkerung (ca. 51% beträgt der Anteil der ländlichen Haushalte am gesamten nationalen Einkommen) (Roe/Schneider 1992: 126).

Insgesamt ist die Bilanz der sozialen Auswirkungen des SAPs auf die Bevölkerung zwiespältig. Die städtische Bevölkerung hatte eine große Last zu tragen. Sie waren besonders betroffen von den starken Preisanstiegen zu Beginn des ERP für Basisgüter: Krankenhausgebühren wurden 1983 eingeführt und im Laufe der Zeit erhöht, Gebühren für Wasser, Strom und Post stiegen um mehrere hundert Prozent (Herbst 1993: 62). Hinzu kamen noch höhere Preise für Importgüter, welche vor allem von den städtischen Bewohnern konsumiert wurden. Andererseits wurden Schwarzmarktaktivitäten nach der Reduzierung der Preiskontrollen gestoppt und das Angebot an Nahrungsmitteln stieg. Den höheren Lebensunterhaltskosten standen höhere Realeinkommen in so gut wie jedem Sektor gegenüber. Auch ohne konkrete Zahlen wird jedoch von den meisten Autoren von gestiegenen Arbeitslosenzahlen infolge des SAPs im formalen Sektor ausgegangen, wobei hier mit Angestellten und Arbeitern wiederum städtische Gruppen am stärksten betroffen sind. Diese Gruppen drängten entweder in den städtischen informellen Sektor oder auf das Land. Der verstärkte Wettbewerb auf dem informellen Sektor dürfte zu einem verschärften Wettbewerb und geringeren Einkommen auf diesem Sektor geführt haben (Gibbon 1992: 160). Dem steht jedoch die Erkenntnis gegenüber, daß aufgrund des allgemeinen Wirtschaftswachstums die Einkommen im informellen Sektor stark gestiegen sind (Armstrong 1996: 111).

3.2.3 Wirkungen der sozioökonomischen Entwicklungen auf die Demokratisierungsbedingungen

Im folgenden soll untersucht werden, welche Wirkung die Umsetzung der ökonomischen Reformen im Rahmen des SAPs hinsichtlich der politischen Transition hatte. Damit soll der von der akteursorientierten Transitionsforschung vernachlässigte ökonomische Aspekt untersucht werden. Zur Klärung, inwieweit die modernisierungstheoretischen Aussagen zu einem gewissen Grad eine Bestätigung fanden, soll der Frage nachgegangen werden, welche (Mittelklassen-) Gruppen aufgrund ökonomischer Erfolge ein verstärktes Interesse an einer Demokratisierung hatten. Welcher Zusammenhang bestand zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung, der Existenz einer Zivilgesellschaft und der Demokratisierung in Ghana?

Eine differenzierte Betrachtung der verschiedenen der Mittelklasse zuzuordnenden Gruppen zeigt eine große Heterogenität bei ökonomischen und politischen Interessen auf. Die unternehmerische Mittelklasse, zu den Besitzer eines Kleinbetriebes des informellen Sektors

ebenso gezählt werden sollen wie selbständige (Groß-)Bauern (Diamond 1988: 26; Berg-Schlosser 1985: 254), wurde ganz unterschiedlich von der wirtschaftlichen Liberalisierung betroffen. Als Demokratisierungsträger traten eher die von den Maßnahmen negativ betroffenen Akteure in Erscheinung, die eine verstärkt protektionistische Wirtschaftspolitik propagierten. Auf der Seite des privaten Geschäftssektors wurde zwar allgemein die mangelnde Mitsprache und Konsultation durch die zentrale Regierung in Wirtschaftsfragen kritisiert, jedoch leiteten sich daraus bei einem Gros keine Forderungen nach einem demokratischen Mehrparteiensystem ab (Tangri 1992: 109). Allerdings war die unternehmerische Mittelschicht auch zurückhaltend in ihrer Investitionstätigkeit. Einerseits herrschte ein Mißtrauen wegen der sozialistischen Vergangenheit des PNDC, andererseits verhinderte die Unsicherheit über das Ausmaß der gesellschaftlichen Unterstützung für die Politik des PNDC stärkere private wirtschaftliche Aktivitäten (Bienen/Herbst 1996: 38).

Für die neuauftkommenden kommerziellen Eliten des informellen Sektors gilt ebenso wie für die bäuerlichen Profiteure, daß die fehlenden organisatorischen Mittel diese Gruppen als Demokratieträger eher unwahrscheinlich sein ließen: „in Ghana and probably many other countries, structural adjustment did not yield rural interest groups that could serve as a constituency for reform or pressure for democratization [...]In addition, the barriers to peasant organizations were simply too difficult to overcome in the short term“ (Herbst 1994:192f). Die Bevölkerung der ländlichen Regionen hatte als wirtschaftlicher Gewinner und Profiteur von Modernisierungsmaßnahmen (Infrastruktur: Straßen; Elektrifizierung) zudem kaum materiellen Anlaß, das Regime in Frage zu stellen (Rothchild/Lawson 1994: 265).

Die im wesentlichen werteorientierten „Professionals“ (Rechtsanwälte, Intellektuelle, Professoren, Kirchenvertreter etc.) umfassende gebildete Mittelklasse war traditionell überwiegend liberal und prodemokratisch eingestellt. Schon seit der Machtübernahme des PNDC waren Personen dieser Gruppe scharfe Kritiker des populistischen Regimes (Jeong 1995: 91). Der Druck der bürgerlichen Mittelklasse zur Demokratisierung bestand schon seit Rawlings' Machtübernahme und kann somit nicht in Verbindung mit dem SAP gebracht werden.

Eng in Zusammenhang mit obigen Ausführungen stehen auch die Annahmen zur Funktion der Zivilgesellschaft im Demokratisierungsprozeß. Chazan vertritt die Auffassung, daß infolge der Wirtschaftsliberalisierung eine wachsenden Zahl von lokalen Selbsthilfeorganisationen und regionalen und nationalen Vereinigungen in Ghana entstanden sind, was zu einer Veränderung der Beziehungen zwischen Staat, Regime und Gesellschaft und verstärkten Forderungen nach Demokratie geführt habe (1988: 121).

Diese Argumentation ist aus mehreren Gründen kritisch zu sehen. Die Zahl der neuentstandenen Gruppen ist nur schwer zu bestimmen. Eine Befragung von über 4000 Frauen im Jahr 1988 ergab keinen Hinweis auf eine sehr rege Partizipation in diesen Gruppen. „The results do not indicate an explosion of societal organizations“ (Herbst 1993: 172). Weder Unternehmens- und Arbeitgeberverbände noch Bauernverbände sind explizit für die Demokratie eingetreten. Organisatorisch sind weder die kleinen noch die größeren beruflichen Vereinigungen als geschlossene und autonome Einheit aufgetreten. Vielmehr waren wichtige zivilgesellschaftliche Gruppen wie Bauernvereinigungen und Gewerkschaften materiell von staatlichen Ressourcen abhängig (Drah 1993: 108f). Ähnlich wie bei der Analyse der Zusammensetzung der Mittelklasse, ergeben auch in diesem Zusammenhang, die verschiedenen zivilgesellschaftlichen Gruppen kein einheitliches Bild in ihrer Organisationsstärke, ihren Zielen und Interessen. Die Argumentation der indirekten positiven Wirkung von SAP via Zivilgesellschaft auf die Demokratisierung in Ghana ist insofern umstritten, als sich selbst aus einer wachsenden Zahl von Interessengruppen der Zivilgesellschaft nicht unmittelbar die Interessen und Wirkungen der Gruppierungen auf den Demokratisierungsprozeß ableiten lassen, wie es Chazan (1988, 1991), unterlegt mit ad hoc-Annahmen, zu belegen versucht. Zivilgesellschaft ist kein einheitliches Gebilde, vielmehr sind die einzelnen Gruppierungen eigenen und fremden auferlegten Dynamiken, Gesetzen und Restriktionen unterworfen (Adam 1994: 51). Bei lokalen Organisationen ist des weiteren nicht immer interner Pluralismus gegeben, sondern eine Orientierung an traditionell hierarchischen Strukturen kann der Fall sein (Harsch 1993: 24).

Das SAP hatte nicht nur Auswirkungen auf das gesellschaftliches Umfeld, sondern auch auf den Staat. Eine verbreitete Argumentation lautet, daß die mit dem SAP verbundene ökonomische Konditionalität, die die Bereitstellung von Krediten an ökonomische Reformen bindet, den Eliten den Zugriff auf die Ressourcen des Staates erschwert. Durch Haushaltsdisziplin, Privatisierung und Entlassungen bei Staatsbetrieben sowie durch Handelsliberalisierung werden der Handlungsspielraum und die Patronagebeziehungen²⁸ der herrschenden Eliten eingeschränkt (Schmidt 1995: 135).

Im Falle Ghanas stellt sich die Ausgangssituation jedoch anders dar, was einen entscheidenden Einfluß auf den Verlauf der wirtschaftlichen und politischen Reformen hatte.

²⁸ In einer Patronagebeziehung bietet der Patron, in der Regel ein Mitglied der Führungsclique, seinem Klienten (bzw. seinem Klientel) für dessen Loyalität und Gefolgschaft einen Arbeitsplatz, einen Ausbildungsplatz oder sonstige materielle Ressourcen. Endemische Korruption, aufgeblähte Verwaltungen und ein großer Personalüberhang bei staatlichen Betrieben sind die Folge (Schmidt 1995: 134).

Infolge der katastrophalen wirtschaftlichen Lage vor der Einleitung des ERP waren auch die traditionellen Staat-Gesellschafts-Beziehungsmuster verändert. Eine Mehrheit der Bevölkerung verfolgte vielmehr eine Rückzugsstrategie in das lokale und private Umfeld. Der Staat spielte kaum eine Rolle mehr. Dringend benötigte Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände wurden auf dem Schwarzmarkt zu den dort geforderten Preisen gekauft, Arbeit und Erzielung von Einkommen erfolgte im informellen Sektor (Herbst 1993: 153). Chazan beschreibt die Situation zusammenfassend:

„The destruction of patronage networks and the emphasis on communal and personal links reduced both the need and the feasibility of operating beyond local level“ (Chazan 1991: 27).

Die auf ein Minimum reduzierten Beziehungen der Bürger und der gesellschaftlichen Gruppen mit dem Staat ermöglichten es dem Regime Rawlings', mit Hilfe eines „no alternatives“-Arguments die Wirtschaftsreformen einzuleiten, ohne auf allzu großen Widerstand in der Gesellschaft zu stoßen (Martin 1993: 136). Die ursprünglich administrativ Schwäche des Staates konnte nicht von gesellschaftlichen Gruppierungen als möglichem Träger von Entwicklung kompensiert werden, vielmehr litten diese ebenso unter der ökonomischen Krise (Herbst 1993: 172).

Im Laufe der Zeit konnte eine Steigerung des Anteils der Staatseinnahmen am gewachsenen BIP von 6% auf 16% zwischen 1983 und 1991 verbucht werden (World Bank 1995: 1). Das extern initiierte und teilweise finanzierte Reformprogramm ermöglichte eine Freisetzung von neuen Kapazitäten für öffentliche Ausgaben. Diese Ausgaben wurden meist produktiv (z.B. in Infrastrukturmaßnahmen), aber auch in Kooptierungsversuche und Patronage investiert. Der Staat gewann im Laufe der Zeit unter dem ERP/SAP wieder seine Autonomie zurück, und dem Regime standen neue materiellen Ressourcen zur Verfügung. Dadurch gelang es dem PNDC, gesellschaftlichen Vereinigungen und Gruppen weiter an sich zu binden bzw. zu unterdrücken.

„With an increase in the resources available to the state, the regime was in stronger position to dispense patronage to friendly and cooptable civil associations...and to harass and repress the bar association, the Association of Recognized Professionals Bodies, the associations of orthodox Christians, and any other group deemed insubordinate“ (Gyimah-Boadi 1994a: 141).

Ergebnis war, daß potentielle Demokratisierungsträger aus der Gesellschaft an Konfliktfähigkeit verloren, da sie in ihren organisatorischen und materiellen Möglichkeiten durch die restriktive Politik des Regimes eingeschränkt wurden.

3.2.4 Zwischenfazit

Die Auswirkungen der ökonomischen Strukturanpassung auf verstärkte Demokratieforderungen aus der Gesellschaft, wie sie die Modernisierungstheorie unterstellt, lassen sich nicht eindeutig belegen. Kurzfristige Widerstände (sogenannte IWF-Riots), die in anderen Staaten Afrikas den Zusammenbruch autoritärer Regime nach sich zogen, waren in Ghana nicht zu erwarten, nachdem das Regime die einschneidenden Anpassungsmaßnahmen bereits Mitte der 80er Jahre vollzogen hatte. Entscheidend scheint vielmehr, daß der Staat nach dem ökonomischen Kollaps Anfang der 80er Jahre an Handlungsfreiheit gewann und dem Regime neue Ressourcen zur Verfügung standen, um nicht nur ökonomische, sondern auch gesellschaftliche Prozesse lenken zu können. Oppositionsgruppen wurden korporativ vereinnahmt bzw. durch Repressionen in ihrer Handlungs- und Konfliktfähigkeit eingeschränkt.

Der Mittelstand kann nicht als einheitliche Gruppe betrachtet werden. Traditionell regimekritische Akteure aus dieser Schicht waren ebenfalls den autoritären Repressionen ausgesetzt. Mittelständische Akteure aus dem ökonomischen Privatsektor übten keinen nennenswerten Druck durch öffentliche Forderungen nach vermehrter Demokratie aus. Als Zeichen der Unzufriedenheit können am ehesten die begrenzten Investitionsaktivitäten aus dem privaten Sektor infolge der zentralisierte Wirtschaftspolitik des Regimes gelten. Insgesamt läßt sich allerdings keine Bestätigung der modernisierungstheoretisch unterlegten Hoffnung einer aktiv politisch partizipierenden unternehmerischen Mittelklasse finden. Nach der nur kurzen Zeit ökonomischer Erholung blieb die Mittelklasse „a poor candidate to fill the role of democracy’s champion“ (Gymiah-Boadi 1994b: 82).

Es schließt sich daher eine nähere Analyse der Akteure und Prozesse an, die eine Erklärung für die Demokratisierung über die ökonomischen Strukturen hinaus liefern soll.

3.3 Die Liberalisierungsphase

Erste Dialogbereitschaft und größere gesellschaftliche Mitspracherechte räumte der PNDC Anfang des Jahres 1990 ein. Dieser Moment der politischen Liberalisierung gilt in dieser Arbeit als Ausgangspunkt für die an der Transitionsforschung orientierten Analyse der relevanten Akteure, ihrer Interessen und Interaktionen. Zu Beginn steht die Darstellung oppositioneller Akteure, die durch ihren Protest als ein Faktor gelten können, der das Regime zu politischen Zugeständnissen veranlaßte. Einer Beschreibung der Zusammensetzung, der Machtbasis, der politischen Interessen und Ziele des Regimes folgt eine Analyse der Interaktion der Akteure während der Liberalisierungsphase, die mit der Akzeptanz einer Mehrparteiendemokratie durch den PNDC im Mai 1991 in die Demokratisierungsphase über geht. Anschließend erfolgt eine Bewertung der Ereignisse vor den Annahmen der akteursorientierten Transitionsforschung. Darauf wird auf die Bedeutung externer Faktoren und deren Einfluß auf die Entscheidungen der Akteure eingegangen. Am Ende der Gesamtdarstellung der Liberalisierungsphase steht ein Zwischenfazit zu Verlauf und Bedeutung der einzelnen Faktoren.

3.3.1 Akteure

3.3.1.1 *Die Träger des politischen Protest und der Forderungen nach Demokratie*

In diesem Abschnitt geht es um die Frage, welche Position die verschiedenen Oppositionsgruppen vor und während der Liberalisierungsphase einnahmen. Welche Personen und Gruppierungen standen der Regierung Rawlings kritisch gegenüber? Welche Interessen und Mittel des Protests besaßen sie?

Die Träger der Demokratiebewegung kamen größtenteils aus den urbanen, intellektuellen Kreisen. Vor allem Rechtsanwälte, kirchliche Würdenträger sowie Politiker der früheren Republiken und ehemalige Regierungsmitglieder zählten hierzu. Hinzu kamen aus dem akademischen Umfeld Studenten und der Universitätsprofessor Adu Boahen. In begrenztem Maße können Teile der Arbeiterschaft als Mitträger von Demokratisierungsforderungen gezählt werden.

Rechtsanwälte und die Ghana Bar Association (GBA)

Durch ihren Widerstand und ihren Einsatz für Demokratie hatte sich die Rechtsanwälte der Ghana Bar Association (GBA) bereits im Kampf gegen den ehemaligen Diktator Acheampong und der Ausarbeitung der neuen demokratischen Verfassung Ende der 70er Jahre einen Namen als unabhängige Oppositionsgruppe gemacht. Die Rechtsanwältvereinigung²⁹ hatte 1984-85 gut 1500 und 1989-90 1965 Mitglieder. Der höheren Mitgliederzahl stehen jedoch abnehmende Zahlen bei den Beitragszahlern gegenüber, wodurch die Organisationsfähigkeit der GBA geschwächt war (Gyimah-Boadi 1994a: 142). Die GBA vertrat die Interessen ihrer Mitglieder und verfolgte dementsprechend auch gesellschaftspolitische Ziele, welche sich hauptsächlich auf die Bereiche der Einhaltung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie bezogen.

Als Rawlings durch seine Machtübernahme die Verfassung der Dritten Republik außer Kraft setzte und die unabhängige Rechtsprechung zugunsten von Public Tribunals aufgehoben wurde, trat die GBA als einer der ersten regierungskritischen Akteure auf. Die Public Tribunals, von der PNDC eingerichtete Volksgerichte, brachten die Rechtsanwälte in die Dilemmasituation, einerseits durch ihre Nichtbeteiligung an diesen Verfahren ihren Einfluß auf die Rechtsprechung einzubüßen, oder durch Teilnahme in unfairen Verfahren an Glaubwürdigkeit zu verlieren. In der Tat büßte die GBA als Organisation ihre Überzeugungskraft ein, da Teile ihrer Mitglieder bei den Public Tribunals mitwirkten (Nugent 1995: 186). Mit ihren Verbindungen zu ausländischen Vereinigungen und Menschenrechtsgruppen erfuhr die GBA zumindest von Seiten der Regierung weiterhin Beachtung.

Während der Einsatz der GBA für eine liberale Demokratie von den Beobachtern des Demokratisierungsprozesses nicht in Frage gestellt wird herrschen unterschiedliche Ansichten über deren Bedeutung für diesen Prozeß. Ayee hält die GBA neben dem später gegründeten Oppositionsbündnis Movement for Freedom and Justice(MFJ) für die Gruppierung, „which spearheaded the criticism of the PNDC transition programme“ (1996:123). Gymiah-Boadi spricht hingegen von „frustration over its limited role in the political transition“(1994a: 138), der bei der GBA vorgeherrscht habe. Repression und Spaltung der Mitglieder über die Frage der Teilnahme an Public Tribunals habe die Aktionsfähigkeit eingeschränkt. Letztere Aussage würde auch die Mitgliedschaft von einigen liberalen Rechtsanwälten in der MFJ erklären, da

²⁹ Die GBA war selbst Mitglied in dem Dachverband Association of Recognized Professional Bodies (ARPB), dem auch weitere „Professionals“-Vereinigungen wie die University Teachers Association of Ghana, Ghana Medical Association, etc. angehörten. Diese Vereinigung hatte in den 80er Jahren sehr viel an Bedeutung verloren. Bei der GBA scheint es sich um die einzig öffentlich aktive Oppositionsbewegung aus diesem Kreis gehandelt zu haben (Vgl. Gyimah-Boadi 1994a, 142f., 146).

diese in der schwache Vertretung der Rechtsanwälte durch die GBA nicht die Chancen einer ernststen Herausforderung des autoritären Regimes sahen.

Kirchen

Die Kirchen des Landes waren neben der GBA gegen Versuche der Vereinnahmung und der Repression durch das Regime weitgehend resistent geblieben. Sie hatten aufgrund ihrer inneren Koheränz auch nicht durch Einschüchterung und Drohungen des Regimes an Überzeugungskraft verloren. Die Kirchen waren organisatorisch gefestigt und besaßen einem großen Einfluß auf weite Teile der Gesellschaft. Als bedeutender Kritiker der Politik des PNDC trat der katholische Bischof von Kumasi, Peter Sarpong, auf. (Haynes 1991: 417).

Der Christian Council of Ghana (CC); die Dachorganisation der protestantischen Kirchen, und die Katholische Bischofskonferenz (CBC) waren die bedeutendsten religiösen Institutionen, welche sich schon unter früheren Regimen als hartnäckige Verfechter von Demokratie und Menschenrechten erwiesen hatten. Die Kirchen hatten sich auch in Zeiten der nationalen Krisen (Hungersnöte, Aufnahme mehrerer tausend Rückkehrer aus Nigeria Anfang 1980) bis in die Gegenwart an der gesellschaftlichen Basis als praktische Helfer einen Namen gemacht, welcher ihnen auch moralisches und politisches Gewicht verschaffte (Gyiamah-Boadi 1994: 143). Kritik an dem Regime wurde mittels eigener Presseorgane, Hirtenbriefen und in Predigten kundgetan. Allerdings war die katholische Zeitung „The Standard“ als wichtiges kritisches Organ, in dem energisch die Rückkehr zu einer Zivilregierung gefordert wurde, 1985 von dem PNDC verboten worden. Dies bedeutete eine klare Schwächung des politischen Engagement der katholischen Kirche (Herbst 1994: 187)

Intellektuelle und ehemalige Politiker

Als einer der bedeutendsten Kritiker des Regimes hatte sich der emeritierte Professor für Geschichte, Adu Boahen, einen Namen gemacht. Nach seinem freiwilligen Ausscheiden aus der Universität Legon 1985, hatte er in öffentlichen Vorlesungen auch in den Zeiten der „Culture of Silence“ weiter die Politik des Regimes kritisiert. Aus der Erkenntnis einer fehlenden nationalen, in sich geschlossenen Oppositionsbewegung gründete er mit weiteren Regimekritikern das Movement for Freedom and Justice (MFJ) (African Concord 30.Sept.91: 20).

Als die MFJ am 4. August 1990 an die Öffentlichkeit trat, gewann die innerstaatliche Opposition endgültig an Bedeutung. Mitbegründer und führende Mitglieder waren Rechtsanwälte sowie ehemalige Regierungsmitglieder und Politiker, die bereits in den früheren Republiken aktiv waren. Viele dieser Aktivisten waren persönlich von den Repressionen und Menschenrechtsverletzungen des Regimes betroffen gewesen. Das Bündnis war eine heterogene Vereinigung von Sozialisten und Sozialdemokraten in der politischen Tradition Nkrumahs und von liberalen und bürgerlich-konservativen Aktivisten auf der anderen Seite. Den Vorsitz der Bewegung hatte der liberale Adu Boahen inne. Weitere Führungsmitglieder waren Jonny Hansen und John Ndebugre (frühere PNDC-Minister der radikalen Phase von 1982 bis 1983), beide sozialistische Vertreter, der liberale Rechtsanwalt Obeng Manu, Kakraba-Quarshie, ebenfalls ein Anwalt für Menschenrechte und Kwesi Pratt, ehemaliges Mitglied des Marxist-Leninist National Democratic Movement (Haynes 1996:96, Nugent 1995: 197). Verschiedene politische Gruppierungen waren in dem Bündnis vereint. Dazu gehörte etwa die Democratic Alliance of Ghana, eine 1989 aus mehreren kleinen meist radikalen linken Bewegungen gegründete Vereinigung. Gerade die linken Gruppierungen hatten in der repressiven Ära unter Rawlings an politischer Bedeutung verloren und erhielten ihre Unterstützung weitgehend aus dem Ausland von Exilghanesen. (Yeebo 1991: 277). Sie sahen ihre Chance wieder Boden gut zu machen in einer Zusammenarbeit mit den liberalen und konservativen Kräften. In Großbritannien wurde im September 1990 ein Ableger der MFJ gegründet, dem unter anderem Zaya Yeebo, ebenfalls ein früherer PNDC-Minister, angehörte (Waldenhof 1996: 8). Durch die breite Zusammenarbeit dieser verschiedenen Kräfte und durch die gebündelte Unterstützung aus dem Ausland besaß die MFJ politischer Schlagkraft. Da die Exilghanesen über gute Beziehungen zu den britischen Medien verfügten, mußte Rawlings zusätzlich die internationale Resonanz, die MFJ bekommen würde, fürchten.

Die gemeinsame politische Aufgabe, dies auch die politische Kluft zwischen den verschiedenen Parteien der MFJ überbrückte, war die Ablösung Rawlings: „[The] cohabiting with the erstwhile enemy was easy to rationalize: *Rawlings* [eigene Hervorhebung] ...was a far more dangerous phenomenon“ (Nugent 1995: 197). Die MFJ forderte wie auch die anderen Oppositionsgruppen eine Abschaffung aller repressiven Gesetze, die Aufhebung des Parteienverbots, die Freilassung aller politischen Gefangen und Amnestie für alle politischen Exilanten. Wie Adu Boahen in einem Interview mit der Zeitschrift *African Concord* weiter betonte, besaß das MFJ keine einheitliche Position zu wirtschaftlichen Fragen und zur Strukturanpassung, da oberstes Ziel die Einführung eines Mehrparteiensystems war, in dem

jede der heterogenen Kräfte ihr eigenes Programm entwickeln sollte (African Concord 30.Sept. 1991:20, 22).

Über die Unterstützung aus der Bevölkerung konnte nur spekuliert werden. Selbst bei einer großen Ablehnung des PNDC-Regimes durch die Bevölkerung ließ sich nicht automatisch auf eine breite gesellschaftliche Basis für die MFJ schließen, da der Ruf von ehemaligen Parteipolitiker in der Bevölkerung wegen ihrer angeblichen Bestechlichkeit nicht sehr gut war. Auch die intellektuellen, urbanen Vertreter hatten Schwierigkeiten auf Akzeptanz bei den ländlichen Regionen zu stoßen. Potentielles Klientel der MFJ waren die städtischen Mittel- und Teile der deprivilegierten unteren Schichten, die sich von den linken Gruppierungen angesprochen fühlten.

Studenten

Als ein früher Träger des Protestes galten die Studenten der drei Universitäten des Landes, welche von dem Studentenverband National Union of Ghanaian Students (NUGS) vertreten wurden. Ihr Widerstand galt den in Verbindung zu den Strukturanpassungsmaßnahmen stehenden sozialen Kürzungen, welche besonders den Jugendlichen aus armen Verhältnissen den Zugang zur Universität erschwerten (Jeong 1995: 90). Die Studenten, die Revolution 1982 noch begrüßten, opponierten erst mit Einführung des Anpassungsprogrammes massiv gegen die PNDC-Herrschaft. Abgesehen davon, daß die Studenten zahlenmäßig nur einen sehr geringen Bevölkerungsteil ausmachten, fanden sie auch innerhalb der Gesellschaft keine sehr große Beachtung. Rawlings unterdrückte die Proteste an den Universitäten durch Aussperrungen der Studenten vom Campus und Festnahme der Studentenfürer (Nugent 1995: 179).

Arbeiter und Gewerkschaften

Als potentielle Kräfte, die eine Ablösung des Regimes und die Einführung einer Mehrparteiendemokratie fordern könnten, galten die städtischen Arbeiter und Angestellte. Der organisierte Teil der Arbeiterschaft formierte sich in mehreren Einzelgewerkschaften wie der Ghanaian Miner's Union, der Railway Worker's Union und der Ghana Private Transport Union (GPRTU), die dem Gewerkschaftsdachverband Trades Union Congress (TUC) angehörten³⁰. Der TUC besaß 1988 infolge von Entlassungen aus den Staatsbetrieben mit einer Zahl von

³⁰ Zu einer Liste aller Einzelgewerkschaften, vgl. Gymiah-Boadi/Essuman-Johnson 1993: 211

733000 relativ wenige Mitglieder. Gut die Hälfte der im formalen Sektor angestellten Arbeiter waren bei Staatsbetrieben beschäftigt (Gymiah-Boadi/Essuman-Johnson 1993: 206). Eine ähnliche Entwicklung sinkender Mitgliederzahlen ließen sich auch für die eigenständige Civil Servants Association verzeichnen. Neben der zahlenmäßigen Schwächung war die Arbeiterbewegung durch die Heterogenität der Interessen der Einzelgewerkschaften, die Repressionen durch das Regime und durch die staatliche Einmischung bei der Ernennung der Führung des TUC geschwächt.

Arbeiter in einigen Branchen hatten, wie beschrieben, von der Strukturanpassung profitiert. Deren Interessenvertretungen traten als Unterstützer der Regierung und des SAPs auf. So begrüßte z.B. die Workers Railway Union die Regierungspolitik und das Wiederaufbauprogramm für den Schienenverkehr. Die in der GPRTU organisierten Beschäftigten gehörten ebenfalls zu den wirtschaftlichen Profiteuren. Der Transportsektor zog Vorteile aus Liberalisierungspolitik der PNDC durch die Möglichkeit der freien Festsetzung der Fahrpreise, eine Verbesserung des Straßennetzes und den Abbau von Importrestriktionen für Ersatzteile. Durch staatliche Subventionen gelang es der Regierung die Tätigkeiten der Gewerkschaft weitgehend zu kontrollieren und für ihre eigenen Zwecke zu gebrauchen³¹. (Gymimah-Boadi 1994 : 133ff.)

Auch auf die Besetzung der TUC Führungsebene wurde vom Regime Einfluß genommen, mit dem Ergebnis der Existenz einer gemäßigten Führungsspitze, die die politischen Zustände nicht in Frage stellte. Durch in den staatlichen Medien geführte Kampagnen und Druck auf die Delegierten war A. K. Yankey 1988 gegen breiten Widerstand an der Basis erneut als Generalsekretär des TUC gewählt worden. Yankey vertrat nur zaghafte die Forderungen vieler Mitglieder nach Lohnerhöhungen und Mehrparteienpolitik. Noch im Mai 1990 zeichnete er Rawlings mit dem höchsten Arbeiterorden³² aus (Siebold 1991: 110).

Gelegentliche Streiks durch Arbeiter und öffentliche Angestellte nach Entlassungen wie 1988 bei der Ghana Broadcasting Corporation wurden meist von staatlichen Ordnungskräften aufgelöst (Zurke 1990: 106). Die Gewerkschaften verfolgten aufgrund der staatlichen Zwänge

³¹ Zu den Bezirkswahlen 1988/89 wurden Wähler an die einzelnen Wahllokale transportiert, um eine möglichst hohe Wahlbeteiligung zu garantieren. Besonders brisant war dieser Fall deshalb, weil der Hauptverband TUC zum allgemeinen Boykott der Wahlen aufgerufen hatte. Des weiteren wird den GPRTU Mitgliedern unterstellt, an den frequentierten Busstationen die Meinung der breiten Bevölkerung zur Regierungspolitik in einer Art öffentlicher Lauschangriff für die PNDC ausspioniert zu haben (Nugent 1995).

³² Rawlings wurde die Ehrung mit der Bezeichnung „Most dedicated Worker of the Year“ zuteil.

einen defensiven Kurs. Ein Gewerkschaftsführer des TUC äußerte sich im September 1989 in einem Interview mit J. Herbst wie folgt: „We are working toward the survival of the workers’ movement. Therefore, we use these methods (talks with government) rather than violence“ (Herbst 1993: 69).

Städtische Arbeiter und Angestellte, soweit sie stark betroffen waren von steigenden Lebenshaltungskosten, besaßen augenscheinlich Interesse an der Abwahl des Regimes. Allerdings gerade qualifizierte Arbeiter und Angestellte hatten durch steigende Reallöhne im Laufe des Anpassungsprogramms immer weniger materiellen Anlaß zu Protesten. Insgesamt bestand bei einem Großteil der Arbeiterschaft, der den Regimewechsel 1982 noch begeistert unterstützt hatte, aber weiterhin ein Mißtrauen gegenüber dem Regime nach den erfolgten Versuchen, die Organisationsfähigkeit und Mobilisierungsfähigkeit der Gewerkschaften zu untergraben (Herbst 1993: 70). Durch die uneinheitliche Position der Arbeiterbewegung verbunden mit der organisatorischen Schwäche schlußfolgert Nugent (1995:185): „In short, organized labour hardly seemed able to mount a serious challenge to the Rawlings regime by 1989“.

3.3.1.2 Das autoritäre Regime des PNDC

Die Zusammensetzung und Machtbasis des PNDC

Abgesehen von dem radikalen Schwenk in der Wirtschaftspolitik Ende des Jahres 1983 von einer sozialistischen zu einer neoliberalen Ausrichtung, erfolgte zu gleichen Zeit auch eine völlige Umbildung der Regierung durch Rawlings, welcher als einziges Regierungsmitglied seinen Posten behielt. Seit diesem Zeitpunkt blieb das „provisorische“ Regime bis Ende des Jahrzehntes weitgehend stabil in seiner Zusammensetzung. Die Regierungsposten wurden von Rawlings gleichmäßig mit Führungskräften aus dem Militär, der Verwaltung und mit Politikern des PNDC besetzt. Den einzelnen Ministern stand seit 1985 der Coordinating Secretary - eine

Art Ministerpräsident - vor. Entscheidende Positionen waren mit Technokraten wie dem Finanzminister Kwesi Botchwey besetzt, welcher zusammen mit einem kleinen Team von Wirtschaftsexperten die Rückendeckung des Regierungskabinetts bei der Durchführung der ökonomischen Reformen besaß (Chazan 1991:29f.).

Nachdem das Regime in seiner Revolutionären Phase direkt nach seiner Machtübernahme People's und Workers' Defence Committees eingerichtet hatte, waren diese 1984 durch Committees for the Defence of the Revolution (CDRs) abgelöst worden. Das Regime gewann somit die Kontrolle über die politischen Aktivitäten vor Ort zurück, da die CDRs im Gegensatz zu ihren Vorgängerorganisationen zentral dem autoritären Regime unterstellt waren. Aufgabe der Komitees war es, die breite Bevölkerung über Regierungsentscheide oder generell über die „Ziele der Revolution“ im doppelten Wortsinn zu unterrichten (Shillington 1992:151f). Die CDRs waren nur eine Gruppierung, die sich das Regime in „quasi-corporatist arrangements“ zu politischen Zwecken zunutze machte (Gymiah-Boadi 1993: 9). Mittels solcher Gruppen sollte eine direkte Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft hergestellt werden. Vor allem die einfachen Leute aus dem Volk, dies bedeutete im wesentlichen die ländliche Bevölkerung, sollten angesprochen und mobilisiert werden (Drah 1994: 101). Viele Bürger und bereits existierende lokale Gruppen wurden Teil von neugegründeten - durch PNDC-Mitglieder oder PNDC nahestehenden Personen geführte - Vereinigungen. So sollten ursprünglich Jugendliche unter dem National Mobilization Program organisiert werden, Bauern wurden durch die Ghana Federation of Agriculture Cooperatives, Arbeiter in den National Defense Committees und Frauen im 31st December Women's Movement inkorporiert werden (Gymiah-Boadi 1994: 140). Nicht immer gelang es jedoch die angesprochene Bevölkerungsgruppe zu organisieren.

Als ein gelungenes Beispiel, einen großen Teil der angesprochenen Zielgruppe in einer dem Regime unterstehenden Vereinigung zu organisieren, gilt das 31st December Women's Movement. Es wurde 1982 gegründet mit dem Ziel, am „Revolutionsprozeß“ mitzuwirken und zur Verbesserung der ökonomischen Situation der Frauen beizutragen. Dies umfaßte Alphabetisierungskampagnen, soziale Projekte und Kampagnen zur Besser-/Gleichstellung der Frau vor dem Gesetz und in der Gesellschaft. Logistische und finanzielle Unterstützung kam vom Staat und internationalen Gebern. Organisatorisch über das ganze Land verbreitet, umfaßte die Bewegung gegen Ende der 1980er Jahre gut 250000 Frauen als Mitglieder und übertraf damit andere schon früher existierende Frauenbewegungen wie das National Council on Women and Development (NCWD) weit an Mitgliederzahl und Bedeutung³³. Nationale

³³ Shillington nennt für Ende 1990 sogar die Zahl von 750 00 registrierten Mitgliedern. Durch das Bündnis vieler kleiner Frauengruppen mit dem 31st December Women's Movement schätzt er, daß nochmals so viele Frauen indirekt der Hauptbewegung unterstehen (1992 :155f).

Vorsitzende ist Nana Konadu Agyeman Rawlings, die Ehefrau von Staatschef J.J. Rawlings (Gymiah-Boadi 1994: 136). Die Bewegung verfolgte folgerichtig auch politische Ziele, indem in Veranstaltungen die ökonomischen und sozialen Errungenschaften der Regierung hervorgehoben wurden: „...it would be naive not to recognise that the government itself regards the 31 December Women’s Movement (sic) as an important source of political support for the PNDC and its policies“ (Shillington 1992: 155). Später sollte das 31st December Women’s Movement als aktiver Wahlhelfer der Regierung fungieren.

Inwieweit es gelungen war durch diese Form von Einbindung der Bevölkerung dem Regime eine größere Legitimität zu verschaffen, war weitgehend ungewiß. Ein weiterer ungewisser Faktor bezüglich des Ausmaßes der Unterstützung des Regimes in der Bevölkerung lag in der Person Rawlings. Rawlings besaß Charisma und eine ihm eigene populistische Rhetorik, die er auch nach der Aufgabe der eigentlichen Revolution weiter anwandte. Zielgruppe hier war ebenfalls die ländliche Bevölkerung, die er infolge der gewandelten Politik als neues Klientel gewinnen wollte (Ninsin 1993: 112). 1988/89 wurden Wahlen zur Einrichtung von Bezirksversammlungen (District Assemblies) abgehalten, welche zur Dezentralisierung und Gewinnung an Legitimität bei der ländlichen Bevölkerung beitragen sollten. Die Wahlen verliefen jedoch nicht frei noch fair. Eine Mehrheit der Mitglieder der Versammlungen wurden bereits vorher von dem PNDC bestimmt (Chazan 1991:36).

Erstmals gab es Anzeichen für einen Bruch in der Führungsspitze gegen Ende des Jahres 1989, wobei über den tatsächlichen Verlauf und das Ausmaß der Krise einige Spekulationen betrieben wurden.

Im 23.September 1989 wurde der Major Quarshigah mit weiteren Soldaten wegen eines angeblichen Attentatsversuchs auf J.J.Rawlings bei dessen Besuch in der Region Ho verhaftet (Zurke 1990: 107). Die Bedeutung dieses Falles lag für die breite Öffentlichkeit darin, daß Quarshigah als einer der ergebensten Gefolgsleute von Rawlings gegolten hatte, der seit der Dezember Revolution dem Regime nahestand und in den wirren der ersten Regierungsphase 1982/83 an der Niederschlagung verschiedener Putschversuche gegen Rawlings beteiligt war. Hinzu kam Quarshigah Zugehörigkeit zum Stamm der Ewe, denen auch Rawlings angehörte. Es wurde allgemein angenommen, daß bezüglich der Loyalität und der Zusammensetzung der Führungseliten die ethnische Komponente eine Rolle spielte. Als offizielle Begründung für den Putschversuch wurden persönliche Probleme Quarshigah und nicht ein politisches Motiv für die versuchte Tat angegeben.

Einen Tag zuvor war bereits General Quainoo überraschend seines Postens als Kommandeur der Streitkräfte enthoben worden. Quainoo blieb allerdings PNDC-Mitglied und wurde Leiter der neugegründeten staatlichen Planungs- und Entwicklungskommission. Mit der Entlassung des Generals war Rawlings der Forderung der Truppe entgegen gekommen, welche die Demission gefordert hatten. (Nugent 1995: 193).

Auch zwischen den beiden wichtigsten Kräften des Regimes, Rawlings und dem Vize Tsikata, kam es aufgrund von Differenzen über Personalfragen zu Spannungen (ibid: 194).

Mag jedes dieser Geschehnisse für sich genommen nicht als ein eindeutiger Beleg für einen Spaltung in der Führungsspitze hindeuten, so haben sie jedoch wegen ihres geballten Aufkommens im September/Oktober 1989 erstmals den monolithen Block um Rawlings brüchig erscheinen lassen.

Ziele des Regimes

Bei der Benennung der politischen Ziele durch den PNDC ist eine Kontinuität zu erkennen, der lediglich in der Wahl der Mittel zur Erreichung der Ziele häufigere Wechsel gegenüberstehen, die sich vor allem durch den Rawlings eigenen Pragmatismus erklären lassen.

Bereits kurz nach der Machtübernahme gab Rawlings die Prioritäten seiner Regierungspolitik in einem Interview bekannt, wo er zu seinem Verständnis von Demokratie befragt, folgende Antwort gab: „...not just... paper guarantees of abstract liberties ... above all food, clothing, and shelter, in absence of which life is not worth living“ (West Africa 11. Jan.1982, zitiert nach Ahiakpor 1991: S. 585): Bei seinem ersten Putsch 1979 verfolgte Rawlings das Ziel, die Korruption der privilegierten Gruppen und den Verfall der Wirtschaft zu stoppen. Während er sich damals bereit zeigte, die Macht an eine demokratisch gewählte Regierung abzugeben, hat sich Rawlings Einstellung zu Demokratie geändert. Nach der weiteren Abwärtsentwicklung unter der Regierung Limann, folgte 1981 der zweite Putsch mit der Absicht Rawlings, selbst die Geschicke des Landes möglichst lange in den Händen zu behalten, um seine Vorstellung von einem neuen, nicht korrupten und prosperierenden Ghana zu verwirklichen. Da sich die zuerst sozialistisch ausgerichtete wirtschaftliche und politische Strategie als ungeeignet bei dem Versuch der Konsolidierung Ghana erwiesen hatte, wurde der Kurs kurzfristig gewechselt und ein neoliberales Wirtschaftsreformprogramm verfolgt. Zwar wurde auf politischer Ebenen eine nationale Demokratiekommission eingerichtet, welche die „Suche nach der wahren Demokratie für Ghana“ durchführen sollte, doch wurde unmißverständlich von Regierungsseite deutlich gemacht, daß die Implementation der

ökonomischen Vorgaben im Rahmen des ERP Vorrang vor der Durchführung politisch-partizipatorischen Maßnahmen hatte (Chazan 1991:29).

Bei den Mitteln zur Durchsetzung der ökonomischen Reformen erwies sich das Regime als wenig zimperlich, in extremsten Fällen wurde Opposition durch Folter und Hinrichtung ausgeschaltet bzw. eingeschüchtert (Chazan 1991: 31). Tetzlaff spricht daher von einer „Anpassungsdiktatur“ in Ghana (1991: 15).

3.3.2 Demokratieforderungen und die (Re-)aktionen des Regimes

Bis Mitte des Jahres 1989 hatte es trotz vereinzelter aus der Gesellschaft öffentlich geäußerter Kritik den Anschein als ob das Regime gefestigter denn je seit seiner Regierungsübernahme an der Macht saß (Nugent 1995: 186). Rawlings hatte es verstanden, sowohl seine Gegner innerhalb des PNDC und des Militär als auch gesellschaftliche Kritiker an der Regimepolitik durch autoritäre Maßnahmen zum Schweigen zu bringen.

Dies begann sich in der zweiten Hälfte des Jahres 1989 zu ändern. Im Oktober trat das Kirchenbündnis um CBS und die katholische Bischofskonferenz (CCG) durch eine Pressekonferenz mit einer scharfen Kritik an der Regierung an die Öffentlichkeit. Streitpunkt war das von PNDC erlassene Gesetzes 221 (Religious Bodies Registration Law) und die damit verbundene Frage nach der Religionsfreiheit und der Autonomie der Kirchen in Ghana (Nugent 1995: 187f; Jeffries 1991: 416).

Die Zahl der Kirchen und Sekten war in den 80er Jahren in Ghana rapide angestiegen. Einigen dieser Organisationen wurden dubiose Praktiken unterstellt. Der PNDC verbot im Juni 1989 die Kirche der Mormonen und die Zeugen Jehovas. Ersteren wurden rassistische Heilslehren vorgeworfen, letzteren wurden verboten mit der Begründung, die politische Autorität zu mißachten. Auch wurden zwei lokale Sekten wegen angeblich sexuellen und finanziellen Vergehen verboten.

Das Vorgehen des Staates wäre von den alteingesessenen Kirchen um CBS und CCG wahrscheinlich nicht zum Gegenstand öffentlichen Protests geworden. Sie selbst hatten ein Interesse an der Eindämmung von fragwürdigen Sekten, welche auch Mitglieder ihrer Kirchen abwarben. Allerdings war gleichzeitig besagtes Gesetz 221 eingebracht worden, welches die Registrierung aller religiöser Körperschaften bei der staatlichen Kulturkommission vorsah. Der Reaktion von CCG und CBS in einer gemeinsamen Pressekonferenz folgte im November ein Hirtenbrief, worin die Kritik an dem Gesetz mit Verweis auf die Charta der Menschenrechte zum Ausdruck gebracht wurde. Die Kirchen sahen eine Gefahr für das Recht der freien Glaubensausübung und den Beginn der Einmischung des Staates in religiöse Angelegenheiten,

welche den Erlaß des willkürlichen Verbots von Glaubenseinrichtungen nach sich ziehen könnte. Es wurde von Seiten der Kirchen befürchtet, daß dies der Versuch des Regimes war, nun jegliche Kritik der Kirchen an der Regierung im vornherein zu unterbinden³⁴. Die Kirchen nahmen diesen Vorfall zum Anlaß, ihren Protest um politische Forderungen nach Einhaltung von Menschenrechten und nach einem Mehrparteiensystem zu erweitern (Jeffries 1991: 417).

Im September 1989 hatte das Regime einen von der GBA organisierten panafrikanischen Kongreß zur Menschenrechtslage in Afrika verboten mit der in den Medien verbreitete Begründung, die GBA wolle den Kongreß in Kollaboration mit ausländischen Geheimdiensten und Amnesty International als einen ersten Einstieg zum geplanten Umsturz der Regierung nutzen (Zurke 1990: 107). Trotz des Verbotes der Konferenz war es der GBA bezüglich der Menschenrechtssituation in Ghana gelungen, das Regime auch international in ein schlechtes Bild zu rücken.

Der Grundstein für den neugewonnenen Mut oppositioneller Gruppen, das Regime politisch herauszufordern, wurde nach Meinung des Historikers Nugent von dem emeritierten Professor Adu Boahen mit seinen regimekritischen Vorträgen gelegt. „The Adu Boahen lectures had been delivered at the height of the „culture of silence“ and for that reason they reverberated all the more noisily around the country“ (1995: 195).

Die Forderungen nach mehr Demokratie oder einer Ablösung des Regimes wurden, wenn überhaupt, nur sehr verhalten vorgebracht. Entscheidend war vielmehr, daß überhaupt öffentliche Kritik geäußert wurde. National war besonders die Kritik der Kirchen von Bedeutung, international vermutlich die der GBA. Wie sich zeigen sollte, wurden sowohl die Forderungen mutiger als auch die Anzahl der Personen und Gruppierungen größer, die diese vertraten. Dazwischen lag allerdings auch ein Wandel in der PNDC-Politik.

Mit Anfang des Jahres 1990 begann sich ein Wandel in der Haltung des PNDC zur Frage nach Demokratie und Rechtsstaat abzuzeichnen. Es scheint sinnvoll diese Phase der Liberalisierung mit Beginn 1990 in mehrere Perioden einzuteilen, um die von dem PNDC gewählten Strategien näher zu bestimmen.

In der ersten Periode welche sich grob auf die erste Hälfte des Jahres beschränken läßt, war geprägt von der Initiierung der Diskussion über die politische Zukunft Ghanas durch den PNDC. Staatschef Rawlings gab in seiner traditionellen Neujahrsansprache seine

³⁴ Schließlich mußte sich keine der Kirchen registrieren lassen und zum Ende des Jahres 1990 wurden auch die Mormonen und die Zeugen Jehovas wieder zugelassen (Giyamah-Boadi 1994: 139)

Dialogbereitschaft mit allen „identifizierbaren Oppositionsgruppen“ bekannt (Siebold 1991: 110). Dieser Schritt kam insofern etwas überraschend, als daß das Regime zu diesem Zeitpunkt nicht ernsthaft durch die Opposition in seiner Machtstellung bedroht war. Auch entsprach dies nicht der häufig benutzten Taktik der Ignorierung und Diffamierung von Regimekritikern. Noch unerwarteter kam die früher versprochene, aber nicht realisierte Durchführung von öffentlichen Diskussionsforen über die für Ghana wünschenswerte Regierungsform. Am 5. Juli eröffnete Rawlings das erste regionale Seminar, dem bis November weitere Seminare in allen Bezirkshauptstädten folgen sollten.

Mit dieser erste Offerte zum Dialog über die politische Situation kam es vermehrt zu öffentlich vorgetragenen Forderungen nach weitreichender Mitsprache. Die Studenten des NUGS zeigten sich ermutigt und äußerten bei ihrer Jahresversammlung im März 1990 neben der Kritik an der Bildungspolitik auch politische Forderungen. Diesem Beispiel folgten die GBA mit neuen Resolutionen und ,wenn auch zögerlich und widersprüchlich, die TUC (Nugent 1995: 196). Die weitgehend identischen Resolutionen der verschiedenen Oppositionsgruppen der ersten Jahreshälfte 1990 umfaßten folgende Punkte: Forderung nach einem Referendum über das zu wählende politische System, Freilassung der politischen Gefangenen, Pressefreiheit und Rücknahme von repressiven Gesetzen (Waldenhof 1996: 6).

Rawlings hatte mehrfach seine Kritik an einem für Ghana nicht geeigneten Mehrparteiensystem geäußert. Sein Ziel war die Einrichtung einer nationalen Körperschaft, die ähnlich der Bezirksversammlungen (oder durch sie) gewählt werden sollte. Hutchful beschreibt das vorgesehene Modell als „a non-party political system, which would ... allow limited democratisation while leaving PNDC autocracy largely intact“ (1997: 261). Dieser Vorschlag wurde auch auf den regionalen Seminaren von PNDC-Anhängern vertreten, um der Eindruck eines breiten Konsens zu erwecken (Nugent 1995: 198). Die neugegründete Oppositionsbewegung MFJ machte jedoch deutlich, daß der PNDC weder einen konkreten Zeitplan noch ein wirkliches Konzept für ein freiheitliches politisches System dargelegt hatte. In der Tat schien es so, als ob der PNDC erst einmal auf Zeit spielen wollte. So erklärte im August dieses Jahres der Minister für Local Government Kwamera Ahwoi die Absicht des Regimes, politische Reformen auf eine Phase von 3-5 Jahren erstrecken zu wollen (Haynes 1996:98)

Mit der Aktivierung der überraschend breit verankerten MFJ wurde die vorherige moderate Periode von einer Politik der Verunsicherung und Härte des Regimes abgelöst.

Der PNDC reagierte mit Repressionen, um die MFJ zurückzudrängen. Die Führungsspitzen waren vor der offiziellen Gründung vom Geheimdienst vorgeladen und bedrängt worden. Die

Gründungsversammlung am 15.9.90 in Kumasi wurde von der Polizei verboten und Rawlings drohte im regierungstreuen Blatt People's Daily Graphic der Opposition die Seminare nicht für eigene Zwecke gegen das ghanaische Volk zu nutzen. Auch der oberste Militär Brigadier Ben Akafia gab bekannt, eine Provokation des PNDC werde als Provokation der Streitkräfte gewertet (Siebold 1991: 111f). Die Oppositionsbewegung sollte nicht nur national sondern auch nach außen mundtot gemacht werden. Der Vorsitzende der MFJ Adu Boahen wurde heftig vom Regime wegen eines Interviews mit der BBC am 14. August 1990 attackiert, nachdem zuvor versucht worden war mit einer Verordnung aus Zeiten Nkrumahs, nicht angemeldete Kontakte zwischen Oppositionellen und ausländischen Journalisten zu untersagen. (Waldenhof : 9). Das Regime war jedoch in seiner Haltung der Opposition gegenüber nicht völlig konsequent, da der Opposition die Teilnahme, wenn auch unter erschwerten Bedingungen an den Seminaren weiter erlaubt war. Die Oppositionsanhänger trugen auf Seminaren ihre Forderungen vor, welche auch zur Kenntnis genommen wurden, wie aus dem im März 1991 veröffentlichten Bericht der NCD, in dem diese vollständig wiedergegeben wurden, hervorgeht.

Am Jahresende hatte Rawlings in seiner Ansprache in Erinnerung der Revolution 1981 angekündigt, basierend auf dem NDC-Berichts ein Beratungsorgan unter Mithilfe von Rechtsexperten einzusetzen, welches auf der Grundlage der früheren vier Verfassungen ein neues Regierungssystem festlegen sollte. Mit dieser Verlautbarung wurde die repressive Strategie zurückgenommen. Der PNDC hatte die Zügel wieder an sich gerissen, indem sie sich die Oppositionsforderungen zu eigen gemacht hatte und nun in der Lage war, in der neuen Periode das Tempo und weitere Vorgehen besser kontrollieren zu können (Jeffries/Thomas 1993: 335).

In dem erwähnten NDC Bericht im März 1991 wurde als Ergebnis der Diskussionen in den Seminaren, die Einführung eines Mehrparteiensystem als Wille einer Bevölkerungsmehrheit nahegelegt. Mit der offiziellen Annahme der Empfehlungen des Bericht im Mai 1991 durch die PNDC war der Transitionsprozeß in eine neue Phase gelangt:

„This was an extraordinary moment because it amounted to the total abandonment of an alternative vision of democracy, with which the PNDC had grappled since the start of the revolution“ (Nugent 1995: 199).

3.3.3 Bewertung des Liberalisierungsprozesses

Anschließend an die Darstellung von Akteuren und Ereignissen bis Mai 1991, gilt es, eine Antwort zu finden auf die Frage, welche Gründe den PNDC dazu bewogen, einen Systemwechsel zu akzeptieren und seine Ablehnung eines Mehrparteiensystems aufzugeben.

Welche Rolle spielte das Verhalten der Opposition im Kalkül des Regimes? Welche anderen Faktoren beeinflussten die Akteure in der Wahl ihres Handelns? Welche der im Rahmen der akteursorientierten Transitionsforschung aufgestellten Annahmen lassen sich bestätigen?

Angeführt von der Kritik des Professor Boahen folgten die Kirchen und GBA mit weiteren regimekritischen Äußerungen und Aktionen. Dies entspricht der Annahme O'Donnells und Schmitters zur Zivilgesellschaft, wonach Kritik an einem Regime von Einzelpersonen, in diesem Fall einem Intellektuellen, ausgelöst werden und von weiteren Gruppen aufgegriffen werden. Dieser Protest ging bereits der politischen Öffnung voraus und war insgesamt noch sehr schwach. Der Liberalisierungsbeginn läßt sich also nicht auf breiten gesellschaftlichen Druck zurückführen, wie es in anderen Staaten Afrikas der Fall war (Vgl. Bratton 1994).

Den Annahmen der Transitionsforschung zufolge müßte eine Spaltung der Regimeeliten Ursache für die Einleitung des Liberalisierungsprozesses sein. Der Putschversuch, angeführt von einem engen Vertrauten Rawlings, sowie die kleineren Auseinandersetzungen in der Führungsspitze über Personalentscheidungen während dieses Zeitraums deuteten auf Spannungen innerhalb der Regimeführung hin. Allerdings blieb die Ursache und auch das Ausmaß der Krise unklar. Die Geschehnisse deuteten eher auf persönlich motivierte Gründe als auf Auseinandersetzungen um politische Ziele hin. Die Trennung etwa der Militärs und der zivilen Mitglieder des PNDC in politische Hardliner und Softliner fällt daher schwer, zumal es sich um eine stark personalisierte Führung handelte. Rawlings kann als ein Softliner eingeordnet werden, der durch den Versuch der kontrollierten Öffnung dem Regime eine größere Legitimität verschaffen wollte. Rawlings strebte jedoch nicht eine Demokratisierung an. Bezüglich der Frage nach der Legitimität der Herrschaft spielten im Falle des PNDC-Regimes nicht nur die ökonomische Leistung eine Rolle, sondern auch das von Rawlings gepriesene Image des PNDC als integerem Gremium, was nach den vielen Jahrzehnten korrupten Regierens in Ghana in der Bevölkerung große Beachtung fand. Es wurden jedoch Ende der 80er Jahre gehäuft Fälle von Korruption und Bestechlichkeit von PNDC-Mitgliedern publik, was Rawlings am 1. Januar 1990 zu folgender Ansprache veranlaßte:

And perhaps the greatest bitterness is reserved unfortunately for those PNDC appointees and officials who began their task some years back with humility and dedication, sacrificing their personal careers to make life better for their fellow citizens, but who have gradually over the years come to devote themselves to their work, and who have stretched and extended those privileges into a lifestyle which is not compatible with revolutionary humility. (Freedom, Justice and Accountability - Essentials for Nation Building: Selected Speeches of Flt.-Lt. Jerry John Rawlings, Chairman of the PNDC, January 1 - December 31 , 1990 (Vol. 9) S. 4: zitiert nach Nugent 1995: 193).

Ein Grund für die Dialogbereitschaft Rawlings' mit der Opposition bezüglich einer Veränderung des politischen Regimes mag der Versuch gewesen sein, Wege zu finden, die Effizienz des Staatsapparates zu sichern und den Legimitätsverlust rückgängig zu machen, ohne jedoch einen wirklichen politischen Wettstreit zwischen Parteien zuzulassen. Vielmehr sollten die PNDC-Mitglieder zu Disziplin gezwungen werden, um den Machterhalt des PNDC zu sichern.

Wie beschrieben, lehnte die Regimeelite stets eine Demokratie nach westlichem Modell ab³⁵, was dem nachträglich verbreiteten Statement widerspricht, die Einführung eines demokratischen Regierungssystem auf Mehrparteienbasis sei ein frühes Ziel der PNDC gewesen. Vielmehr wollte der PNDC die Debatte über größere gesellschaftliche Mitsprache und Demokratie im Rahmen der Diskussionsforen kanalisieren und in eine von ihm vorgegebene Richtung lenken.

Wie von der Transitionsforschung vorhergesagt, gelang es dem Regime nicht den Transitionsprozeß auf die Liberalisierungsphase zu begrenzen. Kurzzeitig schien es, als ob die begrenzte Liberalisierung wieder rückgängig gemacht würde und eine Rückkehr zu früheren Repressionen stattfinden würde.

Das Regime reagierte verunsichert auf die Gründung der MFJ. Die langfristige Planung der Einführung einer parteilosen Demokratie geriet durch den Protest der MFJ in Gefahr. Die nervöse Reaktion des Regimes war auch durch einen historischen Präzedenzfall hervorgerufen worden, welcher sich noch in schlechter Erinnerung bei einem großen Teil der Bevölkerung befand. Der PNDC hatte nicht vorhergesehen, mit seinem Vorschlag sich selbst in die Nähe des unbeliebten Acheompong-Regimes zu rücken. Dieser hatte 1978 durch die Einrichtung einer Union-Government, dem letztendlich wieder Kräfte aus Sicherheits- und Militärapparat angehören sollten, versucht, sein korruptes Regime zu legitimieren (Haynes 1996: 97f). Die Gründung der MFJ rief der PNDC-Führung das Scheitern des Acheompong-Plans sowie seinen kurz darauf folgenden Sturz ins Gedächtnis (Siebert 1991: 111).

Entsprechend der These der Transitionsforschung kann das Forcieren des Tempos der Transition zu einem Teil der Opposition wie der MFJ, aber auch der anderen weiterhin aktiven zivilgesellschaftlichen Gruppen wie NUGS, den Kirchen, GBA und Teilen der Arbeiterbewegung zugeschrieben werden. Das Regime wurde dazu angetrieben, eine schnelle Entscheidung zwischen verschiedenen Optionen zu fällen. Die Entscheidung über Repression oder Fortführung der Reformen lag dabei weiterhin in der Hand des Regimes.

³⁵ In seiner Grundsatzrede zum Jahreswechsel 1990/91 äußerte sich Rawlings erneut kritisch zum Vorschlag, ein Mehrparteiensystem einzuführen, welches einem kolonialen Vermächtnis entspräche (Vgl.Harheit-Sievers 1992: 99).

Die friedliche Fortführung der politischen Auseinandersetzung kann einerseits damit erklärt werden, daß die MFJ zwar als scharfer Kritiker der PNDC auf trat, jedoch jegliche öffentliche Konfrontation vermied. Die konservativen Kräfte innerhalb der Oppositionsbewegung bestimmten von Anfang an die gemäßigte Richtung - durch Teilnahme und Redebeiträge bei öffentlichen Veranstaltungen des NDC zur politischen Zukunft Ghanas und durch kleinere Protestveranstaltungen (Nugent 1995: 197, Jeffries/Thomas 1993: 335). Zugleich war den Regimespitzen bald klar, daß die Oppositionsbewegung nicht die breite gesellschaftliche Unterstützung besaß, wie kurzzeitig zu erwarten war. Durch die von den Oppositionsgruppen ausgelöste öffentliche Diskussion war es dem Regime wegen der breiten Ablehnung nicht möglich, seinen ursprünglichen Vorschlag durchzusetzen. Daraus hatte sich jedoch nicht eine aktive Solidarisierung der Massen mit den Oppositionsgruppen ergeben. In Ghana bestand keine Aussicht auf einen „popular upsurge“.

Eine Ursache hierfür lag in den bereits erwähnten, von der Transitionsforschung vernachlässigten ökonomischen Bedingungen. Die Oppositionsgruppen besaßen nicht die Möglichkeiten einen breiten Protest zu organisieren und spontane Ausbrüche waren nicht zu erwarten, nachdem die härtesten Einschnitte in die Lebensverhältnisse der breiten Bevölkerung bereits geschehen waren. Der PNDC handelte hingegen in der Überzeugung, mit den vorhandenen organisatorischen und materiellen Ressourcen Wahlen gewinnen zu können (Luckham 1996: 165f). Weshalb das Regime auch ohne Massenaufstand einer Mehrparteiendemokratie zustimmte, erfordert zusätzlich die Analyse externer Bedingungen, unter denen die innenpolitische Auseinandersetzung stattfand.

3.3.4 Externe Einflüsse

Die Frage nach der Bedeutung von externen Einflüssen auf den Verlauf der Transition und auf das Handeln der Akteure umfaßt mehrere Facetten. Dazu zählen Diffusionseffekte, politischer Druck durch Geberländer und Internationale Finanzinstitutionen (IFIs) auf das Regime sowie die langfristigen Effekte des SAPs auf die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen Ghanas. Während die langfristig ökonomischen Wirkungen des SAPs schon behandelt wurden, soll hier auf unterschiedliche externe Faktoren eingegangen werden, die kurzfristig möglicherweise Einfluß auf den Transitionsprozeß hatten.

Diffusionseffekte

Ist die Wirkung der Diffusionseffekte auf das Handeln der einzelnen Akteure nur schwer meßbar und teilweise spekulativ (Herbst 1994: 189f), so lassen sich aus den rhetorischen Forderungen ausländischer Regierungen bzw. der internationalen Finanzorganisationen, verbunden mit ihrem tatsächlichen Geberverhalten, aufschlußreiche Schlüsse ziehen.

Politische Konditionalität und ökonomische Anreize

In dem Weltbankbericht „Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth“ wurde erstmals konkret von westlicher Geberseite auf ungünstige politische Bedingungen, die der ökonomischen Entwicklung der Staaten Afrikas entgegenstanden, eingegangen. In diesem

Bericht und in anschließenden Weltbankberichten wurden Vorschläge und Maßnahmen dargestellt, die zur Erfüllung der Vorgabe von 1989 beitragen sollten: „Africa needs not just less government but better government“ (World Bank 1989: 5). Umstritten ist in Zusammenhang mit der Deutung und Definition des Governancekonzeptes (vgl. Menckel 1994), welchen Einfluß die Governance-Auflagen der Weltbank auf den Regimewandel und die Demokratisierung in einzelnen Staaten Afrikas hatten.

Im Mittelpunkt des Konzeptes steht die Veränderungsmöglichkeit der Staatsfunktionen, der administrativen Praktiken und rechtlichen Grundlagen³⁶.

Fuhr weist darauf hin, daß die Weltbank bewußt eine Stellungnahme zur Gestaltung des Regierungssystems vermied. „Von expliziten „Auflagen“ zur Politikreform kann trotz aller Interpretationen und laufenden Debatten nicht gesprochen werden“ (1996: 257). Dem wird von Autoren widersprochen, die in der Weltbankpolitik faktische Demokratisierungsforderungen und eine eindeutige Einflußnahme auf die Gestaltung des politischen Systems eines Staates sehen³⁷.

³⁶ Die Weltbank hat folgende Reformvorhaben im Rahmen der Einführung des Good Governance Konzeptes angestrebt:

- Verbessertes Management und Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor (Public Sector Management),
- Festlegung von Zuständigkeiten, Rechenschaftspflicht, Kontrolle von öffentlichen Verwaltungseinheiten und Körperschaften (Accountability),
- Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen (Rechtsstaatlichkeit),
- Transparenzsteigerung und Informationspflicht im öffentlichen Sektor (Fuhr 1996: 234).

³⁷ z.B. Adam (1994: 45), der ein Aufoktroieren eines westlichen Demokratiemodells wider afrikanischer Tradition beklagt.

Während bisher die Vergabe von Krediten oder Entwicklungshilfe an die Einhaltung ökonomischer Auflagen gebunden war, sollten nun im Falle Ghanas auch politische Reformen damit verbunden werden³⁸. Bereits Mitte des Jahres 1990 erklärte US-Vizeaußenminister Herman Cohen, daß Ghanas „Allergie gegen Mehrparteiensysteme“ zukünftige finanzielle Unterstützung gefährden könnte. Ende des Jahres erklärte der britische Handelsminister Tim Sainsbury bei einem Besuch in Ghana, eine freie Wirtschaft bedinge auch ein freies politisches System (Siebold 1991: 112). Während in manchen Staaten, z.B. Kenia, die finanzielle Hilfe wegen Mißachtung politischer Forderungen von Geberseite entzogen wurde, waren in Ghana finanzielle Anreize von Bedeutung. Wenige Tage vor der Annahme des NDC-Vorschlages durch den PNDC, ein Mehrparteiensystem zu errichten, war von den wichtigsten Geldgebern im Rahmen der „Pariser Clubs“ der bis dahin größte Kredit mit 920 Mio. US-\$ an Ghana vergeben worden. Die Summe übertraf sogar das von der Weltbank empfohlene Volumen (Harneit-Sievers 1992: 99, 103). Am 4. Januar folgte Frankreich mit finanziellen Zusagen von 2 Mio. FF für die Durchführung der Wahlen, sowie mit Zusagen im Rahmen der Entwicklungshilfe von 1 Milliarde FF (sic) für die nächsten fünf Jahre (ibid.: 101). Paradoxerweise, jedoch vermutlich auch im Interesse der Geber, leitete Rawlings Demokratisierungsschritte ein, um diese jedoch gleichzeitig durch den Einsatz der staatlichen Ressourcen wieder zu kontrollieren und in ihm genehme Richtungen zu lenken.

Rawlings' Kosten-Nutzenrechnung scheint auch hier aufgegangen zu sein. Ghana war massiv von Krediten und Hilfsleistungen internationaler Geber im Rahmen des SAPs abhängig. Hätten die Geldgeber tatsächlich ihre finanzielle Unterstützung zurückgeschraubt, hätte die Gefahr bestanden, daß das Regime aufgrund knapper staatlicher Ressourcen längerfristig die Kontrolle über die ghanaische Opposition hätte verlieren können. Statt dessen erhielt es weiterhin ausländische Unterstützung, womit es dem Regime besser erschien, ein Mehrparteiensystem einzuführen, um mit Hilfe staatlicher Ressourcen über die Kontrolle und einen Sieg bei den Wahlen an der Macht zu bleiben.

3.3.5 Zusammenfassung

Abschließend sollen in einem kurzen Überblick die wichtigsten Aspekte der politischen Liberalisierung in Ghana dargestellt werden.

³⁸ In Ghana als einer der wenigen ökonomischen Musterschüler in Afrika sollten nach den ökonomischen nun politische Strukturen verändert werden. Für viele Fälle mißlungener ökonomischer Strukturanpassung bedeutete dies jedoch eine Umkehrung des bisherigen Paradigmas. Zuerst eine Verbesserung der politischen (demokratischen) Bedingungen, dann folgt die ökonomische Entwicklung (Vgl. Schmidt 1994: 242)

Die ghanaische Gesellschaft war seit 1983 starken Repressionen durch das Regime des PNDC ausgesetzt. Ende der 80er Jahre waren als Ergebnis der autoritären Herrschaft kaum politische Proteste von einer unterdrückten Opposition zu erwarten. Es herrschte eine „Culture of Silence“, in der öffentliche Kritik und Forderungen nach gesellschaftlicher Mitsprache nicht zu äußern gewagt wurden. Dies änderte sich in der zweiten Jahreshälfte 1989 mit dem öffentlichen Protest der protestantischen Kirchen und der katholischen Kirche gegen ein weiteres restriktives Gesetz, das die Kirchen in ihrer Autonomie einschränken sollte. Kritik an den Menschenrechtsverletzungen und den fehlenden bürgerlichen Freiheiten wurde von weiteren zivilgesellschaftlichen Gruppen wie den in der GBA organisierten Rechtsanwälten, dem Studentenverband NUGS und seit August 1990 von dem Oppositionsbündnis Movement for Freedom and Justice bekundet. Druck von unten kam vor allem durch unabhängige, nicht vom Staat kooptierten zivilgesellschaftlichen Gruppen. Die durch die Repressionen geschwächten Gruppen waren jedoch nicht in der Lage, einen größeren Massenprotest zu organisieren. Hinzu kamen historisch bedingte Aversionen, die die Mobilisierung und Zusammenarbeit der meist von gebildeten Eliten und Mittelschichten geführten Oppositionsgruppen mit städtischen Arbeitern und Angestellten und den politisch ohnehin schwer zu organisierenden ländlichen Massen verhinderten. Trotzdem reagierte das Regime nervös und mit Repression auf die Gründung des MFJ im August 1990, nachdem es zuerst versucht hatte, den öffentlichen Protest durch eine begrenzte politische Liberalisierung zu kontrollieren. Die Gründung des politisch-ideologischen breit organisierten Oppositionsbündnisses MFJ, die Entschiedenheit der Forderungen nach einer Mehrparteiendemokratie und das Tempo des Prozesses überraschten das Regime. Das Regime entschied sich nicht für weitere Repressionen, sondern kam Forderungen der Opposition nach, was seinen Höhepunkt in der Annahme des Vorschlages einer Einführung eines Mehrparteiensystems im Mai 1991 fand.

Ein Faktor, der die Entscheidung des Regimes zur Öffnung und Fortführung der politischen Liberalisierung beeinflusste, war durch das internationale Umfeld gegeben. Diffusionseffekte und finanzielle Anreize im Rahmen politischer Konditionalität erhöhten den Druck auf das Regime ihre Herrschaft auf eine neue politische Basis zu stellen.

Die Auswirkungen der ökonomischen Strukturanpassung auf verstärkte Demokratieforderungen aus der Gesellschaft lassen sich nicht eindeutig belegen. Entscheidend scheint vielmehr, daß der Staat nach dem ökonomischen Kollaps Anfang der 80er Jahre an Handlungsfreiheit gewann und dem Regime neue Ressourcen zur Verfügung standen, um nicht nur ökonomische, sondern auch gesellschaftliche Prozesse zu lenken. Akteure aus dem

ökonomischen Privatsektor übten keinen nennenswerten Druck durch öffentliche Forderungen nach vermehrter Demokratie aus.

Das Wissen um die Möglichkeit, auf vorhandene staatliche Ressourcen zugreifen zu können, hat das Regime entscheidend dazu veranlaßt, dem noch begrenzten nationalen und internationalen Druck nachzugeben. Die Überzeugung, aus einer gelenkten Transition als Wahlsieger hervorzugehen, bewegte den PNDC zur Zustimmung zu formal demokratischen Mehrparteienwahlen.

3.4 Der Demokratisierungsprozeß - Der Weg zur demokratischen Verfassung, zur Präsidentschafts- und Parlamentswahl

In diesem Kapitel soll eine kurze chronologische Zusammenfassung der Ereignisse bis zu den Wahlen im November und Dezember 1992 erfolgen. Anschließend werden der institutionelle Systemwechsel und die Resultate der Wahlen vor dem Hintergrund der Interessen der relevanten Akteure sowie ihrer Einschätzung zukünftiger Machtchancen, wie sie die Transitionsforschung als Einflußfaktoren auf den Demokratisierungsprozeß beschreibt, analysiert. Welche Strategien und Koalitionen wurden von den verschiedenen Akteuren gewählt, um ihre Interessen durchzusetzen? Inwieweit hat das strategische Kalkül der wichtigsten Akteure und nicht andere Umstände (z.B. politische Tradition) bei der Gestaltung des neuen Regierungssystems eine Rolle gespielt?

3.4.1 Stationen zur 4. Republik

Nachdem der PNDC den Bericht der NCD akzeptiert und die Vorschläge darin gebilligt hatte, wurde von ihm eine Expertenkommission einberufen, die einen Verfassungsentwurf formulieren sollten, der anschließend wiederum als Vorlage für weitere Diskussionen in der Consultative Assembly dienen sollte. Der beratenden Versammlung kam insofern große Bedeutung zu, als dort die neue Verfassung und das neue Regierungssystem ausgearbeitet werden sollte. Die Versammlung bestand aus 260 Mitgliedern, die sich nach dem Willen des Regimes der PNDC wie folgt zusammensetzen sollte:

- 117 Mitglieder aus den District Assembly (DA),
- 121 Mitglieder aus „identifizierbaren“ Körperschaften,
- 22 von der Regierung bestimmte Mitglieder (Waldenhof 1996: 10).

Insgesamt zählte die Regierung 62 Gruppen zu den „identifizierbaren“ Körperschaften. Dazu gehörten sowohl die GBA als auch die Metzgervereinigung, die Traditional Medical

Healers Association ebenso wie die Streitkräfte (Nugent 1995: 217). Nach offizieller Argumentation sollte somit die Repräsentation der ghanaischen Gesellschaft in ihrer ganzen Breite gewährleistet werden (Jeffries/Thomas 1993: 337). Von der GBA und NUGS wurde die Consultative Assembly boykottiert, die MFJ war nicht zu den Verhandlungen eingeladen worden (Africa Concord 30.Sept. 91: 22).

Trotz der vom PNDC beeinflussten Zusammensetzung war die Arbeit der Versammlung an einer neuen Verfassung weitgehend frei von politischem Druck von oben (Jeffries/Thomas 1993: 337). Mehrere PNDC-Forderungen zum zukünftigen politischen System wurden von der Versammlung abgeschwächt oder ganz abgelehnt. Die Vollmachten des Präsidenten der neuen Republik wurden eingeschränkt, seine Amtszeit auf 4 Jahre und nur einmalige Wiederwahl beschränkt. Die Institutionalisierung des Militärs in den Beratungsorganen des Staatspräsidenten wurde abgelehnt und staatliche Unterstützung für die Committees for the Defence of the Revolution (CDRs) untersagt (Hutchful 1997: 264, Haynes 1996: 98).

Schließlich verabschiedete die Consultative Assembly am 23. März 1992 einen Verfassungsentwurf, der den Anforderungen einer modernen Demokratie entsprach (Grundrechtekatalog, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung mit unabhängiger Jurisdiktion). Für den größten Streitpunkt hatte kurz vor Verabschiedung des Verfassungsentwurfs ein von den PNDC-Vertretern ohne Diskussion eingebrachter Artikel zu den vorgesehenen Übergangsbestimmungen (Section 34: Transitional Provisions) gesorgt, wonach PNDC-Offizielle für begangene (Menschen-)Rechtsverletzungen nicht nachträglich belangt werden durften (Idemnitätsregelung)³⁹. Der Inhalt der Verfassung selbst wurde damit jedoch nicht berührt. Die Verfassung wurde am 28.4.1992 in einem Referendum von 92,6% der Wähler bei einer Wahlbeteiligung von 43,7% angenommen. Offiziell in Kraft trat die Verfassung allerdings erst am 7. Januar 1993; solange galten weiterhin die PNDC-Gesetze (Waldenhof 1996: 11f).

Bereits im November 1991 war die Interim National Election Commission (INEC) gegründet worden, die die Organisation, Durchführung und Überwachung des Verlaufs der Volksabstimmung und der anschließenden Wahlen der Legislative und Exekutive übernehmen sollte. INEC hatte zum Auftrag, neutral und als Mittler zwischen den Parteien zu agieren, um den reibungslosen Ablauf der Abstimmungen zu gewähren. Die höchsten Ämter waren mit PNDC-Offiziellen besetzt worden, was bei der Opposition anfänglich jedoch keine Proteste hervorrief (Jeffries/Thomas 1993: 337).

³⁹ Der Wortlaut der Bestimmung war: „No member of the PNDC, a PNDC Secretary or other appointees of the PNDC shall be held liable, jointly or severally, for any act of omission or commission during the administration of the PNDC“.

Ein weiterer großer Schritt in Richtung Mehrparteiendemokratie wurde im Mai 1992 mit der Zulassung von Parteien nach einem 10-jährigen Verbot unternommen. Die formelle Zulassung verlief nicht völlig reibungslos, letztendlich konnten nach Überwindung einiger Barrieren jedoch alle neugegründeten Parteien in den Wahlkampf eintreten. Kritik hatte es vor allem wegen des von der Regierung erlassenen Verbots der Verwendung von Namen und Symbolen früherer Parteien, der Einschränkungen bei der Parteienfinanzierung und der mehrere Monate andauernden Zulassungsverfahren für die einzelnen Parteien durch INEC gegeben (Nugent 1995: 218; Jeffries/Thomas 1993: 338).

3.4.2 Neue Parteien und Kandidaten in alter Tradition

Die neu gegründeten Parteien, die mehrheitlich aus der MFJ hervorgegangen waren, ließen sich in zwei ideologisch-politische Richtungen einteilen. Die erste Gruppe von Parteien griff auf die Figur und Politik des Gründungsvaters des unabhängigen Ghanas, Kwame Nkrumah, zurück. Insgesamt vier Parteien dieser Orientierung existierten, wobei wie bei Nkrumah selbst, die konkreten politischen Ziele der Parteien teilweise diffus waren. Die Parteien verließen sich auf die allgemein in der Bevölkerung mit dem Namen Nkrumahs vorhandene Assoziation einer sozialen bzw. sozialistische Politik.

Folgende Parteien in der Tradition Nkrumahs standen zur Wahl⁴⁰:

People's Heritage Party (PHP) mit dem Präsidentschaftskandidaten General Emmanuel Erskine. Die PHP präsentierte sich als soziale, jedoch wirtschaftspolitisch liberal orientierte Partei mit Erskine als einem Kandidaten ohne politische Erfahrung, dadurch auch ohne politische Verwicklungen.

Die *People's National Convention* (PNC) mit dem Ex-Präsidenten Hilla Limann als Parteivorsitzenden und Spitzenkandidaten für das Präsidentenamt. Limann hoffte seinen Wahlsieg von 1979 wiederholen zu können und zählte dabei besonders aufgrund seiner Herkunft als einziger Kandidat aus dem Norden des Landes auf die Stimmen von dort.

New Independence Party (NIP) wurde von Kwabenu Darko als Spitzenkandidat in den Wahlkampf geführt. Die politischen Inhalte fehlten bei seiner Partei weitgehend, vielmehr sah Darko seine Kandidatur als persönliche Mission, welche in Zusammenhang mit seiner Mitgliedschaft in einer religiösen Sekte und seiner Betätigung als erfolgreicher Geschäftsmann standen.

⁴⁰ In voller Ausführlichkeit zu Zusammensetzung und Zielen der einzelnen Parteien, vgl: Nugent 1995: 224ff; Haynes 1996: 102ff; Jeffries/Thomas 1993: 344ff, Waldenhof 1996: 12

Die *National Convention Party* (NCP) war von PNDC Mitgliedern wie John Tettegah und dem ehemaligen UN-Botschafter Kofi Awoonor gegründet worden, in der Überzeugung, daß eine eigenständige PNDC-Partei wenig Chancen auf einen Wahlsieg hatte. Letztendlich verzichtete die Partei nicht allein wegen des Drucks einiger ihrer weiteren PNDC-Mitglieder auf die Aufstellung eines eigenen Kandidaten, sondern ging eine Koalition mit der aus der PNDC hervorgegangenen *National Democratic Party* (NDP) ein und unterstützte deren Kandidaten Rawlings⁴¹.

Die meisten der Parteien besaßen bereits eine mehr oder weniger flächendeckende Organisation, da sie sich auf Strukturen und Ressourcen der Vereine zurückgreifen konnten, aus denen die hervorgegangen waren. Bereits Mitte der 80er Jahre hatten sich in politischer Tradition verhaftete Vereine gegründet, wie der Our Heritage Club, dem die PHP entsprungen war.

Die Nkrumahisten, häufig zurückgreifend auf eine alte Politikergarde, glaubten vor dem Hintergrund des charismatischen und weiterhin bei der Bevölkerung hochangesehenen Nkrumah an große Siegchancen bei den anstehenden Wahlen. Trotz der Spaltung der Bewegung in verschiedene Parteien und zum Teil heftiger persönlicher Attacken untereinander, wurde ein Sieg erwartet: „...up until the end, there was a feeling that if the „Nkrumah family“ could only get its act together, as it always had in the past, it could repeat its earlier electoral triumphs“ (Nugent 1995: 222).

Auf der anderen Seite des oppositionellen Parteienspektrums stand ein geschlossenes Bündnis aus Anhängern der liberal-konservativen Politik in der Tradition Danque-Busia⁴², die als New Patriotic Party (NPP) in den Wahlkampf traten und sich als ernsthafter Gegner der PNDC-Partei herauskristallisierten. Die NPP, die aus dem Danque-Busia-Memorial Club hervorgegangen war, unternahm eine Antirawlingskampagne unter dem Hinweis auf die Menschenrechtsverletzungen unter der Herrschaft der PNDC (Haynes 1996: 102). Die Wirtschaftsreformen wurden von der NPP begrüßt, schließlich fühlten sich die NPP als rechtmäßige Vertreterin der SAP-Politik, die der liberalen Wirtschaftspolitik Busias entsprach. Allerdings sollten die Reformen ein „human face“ erhalten und einheimische Unternehmer besser vor billigen Importen geschützt werden.

⁴¹ Rawlings Interesse an einem Bündnis mit einer in Nkrumahs Tradition stehenden Partei war darin begründet, seinen eigenen populistischen Stil mit dem Nkrumahs in Verbindung zu bringen. Rawlings Politik der Wirtschaftsliberalisierung war jedoch offensichtlich das genaue Gegenteil zur Politik Nkrumahs.

⁴² Danque war politischer Widersacher Nkrumahs. Zu Busia: s. Kap. 3.

„They [die NPP Aktivisten] could point also to the leading role played by some of their members in criticizing the PNDC on human rights issues, and they could argue that the PNDC had in effect „stolen“ their own economic programme.“ (Jeffries/Haynes 1993: 346)

Auf der Delegiertenkonferenz im August wurde folgerichtig und dem Klientel entsprechend der Professor Adu Boahen zum NPP Präsidentschaftskandidaten gewählt. Boahen hatte sich, wie bereits erwähnt, als Intellektueller und Regimekritiker einen Namen während der 80er Jahre und in der MFJ gemacht. Gleichzeitig war Boahen Ashanti, besaß allerdings auch familiäre Wurzeln in der östlichen vorwiegend von Ewe besiedelten Region. Bei den Ashanti handelte es sich um das traditionelle ethnischen Klientel der früheren PP (Nugent 1995: 224). Die NPP-Führungsmannschaft war sich in Anbetracht der guten - auch was Parteistruktur und Finanzen betraf - Voraussetzungen weitgehend siegessicher.

Für längere Zeit schien es ungewiß, in welcher Geschlossenheit und Form der PNDC sich an den Wahlen beteiligen wollte. Das gleiche galt auch für J.J. Rawlings, der erst auf dem Parteitag der NDC im September 1992 seine Bewerbung als Präsidentschaftskandidat bekannt gab. Die NDC war am 10. Juni unter der Führung von hochrangigen PNDC-Mitgliedern gegründet worden und wurde von einem Bündnis von Pro-Regierungsorganisationen getragen⁴³ (Waldenhof 1996: 13).

Innerhalb der PNDC Führungsriege gab es anfänglich Auseinandersetzungen zwischen dem linksorientierten Flügel um Kojo Tsikata und Ebo Tawiah und dem konservativen Flügel um Justice Annan und Mary Grant. Im Endeffekt wurde von einer Gruppe PNDC-Offizieller, angeführt von dem der Mitte zugeordneten Außenminister Obed Asamoah, die NDC gegründet mit dem Ziel, mit dem Präsidentschaftskandidaten Rawlings die Wahlen zu gewinnen (Jeffries/Thomas 1993: 347).

Die politischen Ziele der NDC, in der Hauptsache die Fortsetzung der wirtschaftlichen Reformen, wurden bereits durch das gewählte Parteikürzel (lediglich das P für Provisional fehlte) der Bevölkerung induziert. In der Tat war das Hauptwahlmotto „Continuity“, mit dem Verweis auf bisherige wirtschaftliche Erfolge, ohne daß überhaupt ein umfassendes Grundsatzprogramm ausgearbeitet worden war (ibid.).

⁴³ Dazu gehörten u.a. die Committees for the Defense of the Revolution (CDRs) und das December 31st Women's Movement.

3.4.3 Bewertung der Wahlen und der Ergebnisse

Die von der INEC am 4. November bekanntgegebenen Präsidentschaftswahlergebnisse (Vgl. Tab.1) versetzten die Opposition in einen Schockzustand, dem sie, allerdings erst nach der zweiwöchigen Einspruchsfrist beim Obersten Gericht, schwere Vorwürfe der Wahlmanipulation in dem von der NPP herausgegebenen Bericht „The Stolen Verdict“ folgen ließ.

Tab.1: Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen in % der abgegebenen Stimmen (Wahlbeteiligung: 48,3%)

Boahen	Limann	Darko	Rawlings	Erskine
30,4%	6,7%	2,8%	58,3%	1,7%

(Quelle: Haynes 1996: 106)

Inwieweit besitzen die Wahlresultate Gültigkeit vor dem Hintergrund der von der Opposition aufgestellten Wahlbetrugsvorwürfe? Die Vorwürfe, die im Bericht „The Stolen Verdict“ zum Ausdruck gebracht wurden, lassen sich in drei Punkten zusammenfassen. Erstens wurde die massive „Wählerinflation“ kritisiert, welche es möglich gemacht hätte, daß Wähler im Auftrag des NDC mehrere Stimmen abgeben konnten (Jeffries/Thomas 1993: 349). In der Tat war es bereits bei dem Verfassungsreferendum deutlich geworden, daß das existierende Wählerregister zu viele Personen aufführte, dessen Überschuß auf rund eine Million Registrierte geschätzt wurde. Das Register war daraufhin von INEC überarbeitet worden, jedoch war die Zahl der Registrierten nur wenig von 8,41 Millionen (Stand beim Referendum) auf 8,24 Millionen bei den Präsidentschaftswahlen herunterkorrigiert worden (Waldenhof 1996: 12).

Zweitens wurde der Vorwurf erhoben, daß NDC Anhänger die Wahlurnen mit zusätzlichen Wahlzetteln für ihre Partei versehen hätten (Jeffries/Thomas 1993: 351). Schließlich sollen nach NPP Angaben manche Resultate in den Wahlbezirken zugunsten des NDC bereits vor den Wahlen von INEC in den Computersystem zur Auswertung der Stimmbezirke festgelegt gewesen sein (Nugent 1995: 238).

Diese Anschuldigungen der Opposition werden unter Hinweis auf die Ergebnisse internationaler Wahlbeobachtung und der getroffenen Vorkehrungen zur Vermeidung von Wahlmanipulationen jedoch meist als nicht zutreffende oder nicht zu generalisierende Vorkommnisse gewertet. Sie hätten am Wahlausgang vermutlich höchstens soviel geändert,

daß Rawlings spätestens in einem zweiten Wahlgang das Amt des obersten Staatschefs errungen hätte (Nugent 1995: 242; Haynes 1996: 106f., Jeffries/Thomas 1993: 352f)⁴⁴.

Das Ergebnis der offiziellen Stimmenausswertung zu den Präsidentschaftswahlen weist einige hervorstechende Merkmale auf:

1. Rawlings' klare Überlegenheit in beinahe allen Regionen des Landes. Er erreichte außer in der Ashantiregion überall einen Anteil von mehr als 50% der Stimmen.
2. Das schwache Abschneiden des NPP-Kandidaten Boahen, der lediglich in der Ashantiregion und in den großen Städten (Sekondi, Takoradi, Cape Coast, Sunyani, Korifudia) Rawlings in der Wählergunst hinter sich lassen konnte (Jeffries/Thomas 1993: 356).
3. Das Debakel für die Kandidaten der Nkrumahparteien. Keiner der Bewerber erreichte annähernd 10% der Stimmen, zusammengezählt kamen die Nkrumahisten gerade auf 11,2% der Stimmen.
4. Die bedeutende Rolle des ethnischen Faktors. Rawlings 93,3% in der mehrheitlich von Ewe bewohnten Volta Region und Boahens 60,5% in der Ashantiregion deuten auf diesen Zusammenhang von Wahlverhalten und Ethnie hin.
5. Rawlings' niedriger Stimmenanteil in Städten mit hohem Arbeiteranteil (Nugent 1995: 233) und dafür hohe Gewinne in den ländlich geprägten Bezirken. Sein Kontrahent Boahen erzielte seine höchsten Stimmenanteile in den Städten (Jeffries/Thomas 1993: 356).

Die Oppositionsparteien entschieden sich, die folgenden Parlamentswahlen und alle auf der Grundlage des alten Wählerregisters stattfindenden Wahlen zu boykottieren. Trotz einer Verschiebung des Wahltermins um drei Wochen auf den 29. Dezember 1992 und verschiedener Vermittlungsversuche unter anderem durch das Christian Council fanden die Wahlen ohne die vier Oppositionsparteien statt. Die Wahlbeteiligung von 28,1% entsprach nominal etwa der Stimmzahl für Rawlings bei den Präsidentschaftswahlen. Die NCD erlangte 189 der 200 Mandate. Die restlichen Sitze gingen an Rawlings-nahe Parteien (NCP 8 Sitze, Egle 1Sitz) und an zwei unabhängige Kandidaten (Haynes 1996: 109).

⁴⁴ Immerhin handelt es sich somit um mögliche Wahlmanipulation im Ausmaß von 337 000 Stimmen, welche für einen zweiten Wahlgang notwendig gewesen wären. Trotzdem werden von den genannten Autoren vor allem die falschen Anschuldigungen durch die Opposition und weniger dieses doch beträchtliche Ausmaß der möglichen Wahlfälschung kritisch betrachtet. Lediglich Waldenhof (1995: 21) betont Vorbehalte hinsichtlich der Bewertung als „demokratischer“ Transformationsprozeß, „da die ...Manipulationsmechanismen der Regierung und ihres politischen Umfeldes mit einbezogen werden müssen“.

3.4.4 Bewertung der Demokratisierungsphase

Nach der Darstellung der Ereignisse von März 1991 bis zu den Wahlen im November bzw. Dezember 1992 sollen in diesem Teil der Arbeit die von den Akteuren verfolgten Strategien und Interessen näher betrachtet werden. Läßt sich das Verhalten der Akteure aus einem rationalen Kosten-Nutzenkalkül erklären und entspricht es somit den Annahmen der akteursorientierten Transitionsforschung? Welche anderen Faktoren haben die Akteure in ihren Entscheidungen und somit den Verlauf und das Ergebnis der Demokratisierungsphase beeinflusst?

Die Wahlen waren letztendlich Ergebnis eines kurzen und intensiven politischen Wettstreits zwischen Regierung und Opposition, wobei die Opposition teilweise getrennte Positionen vertrat. Während der Demokratisierungsphase verfolgten Regierung und Opposition unterschiedliche Strategien, die Jeffries/Thomas (1993: 332) wie folgt beschreiben:

„The „trick“ for the incumbent regime is to formulate these [d.h. electoral] rules and arrangements sufficiently fairly to gain the approval of the international community and to secure the participation of „prodemocracy“ leaders, but at the same time to disadvantage its opponents in a series of relatively minor ways. The „trick“ for the opposition leaders is to haggle over these arrangements and regulations at each stage, threatening or actually determining not to participate if they perceive themselves being excessively disadvantaged“.

Aus der Beschreibung der beiden Strategien wird deutlich, daß bei der Interaktion von Regierung und Opposition dem Agieren des noch mit staatlichen Machtressourcen ausgestatteten Regimes meist ein Reagieren und eine vermeintlich defensive Haltung der Opposition gegenüberstand. Das Dilemma für die Opposition bestand darin, durch einen Rückzug oder Boykott der Vorgaben ihr eigentliches Ziel, den Systemwandel zur Demokratie, zu gefährden, da das Regime um Rawlings ohne den Druck von innen weniger Interesse hatte, den eingeschlagenen Demokratisierungsweg fortzusetzen.

Die Akteurskonstellation war denkbar ungünstig für einen von der Transitionsforschung beschriebenen paktierten Übergang. Die Opposition wurde von gemäßigten Kräften angeführt, ohne daß jedoch radikale Regimegegner in Erscheinung traten. Die Gemäßigten waren somit nicht in der Lage, einige ihrer Vorschläge unter dem Hinweis auf notwendige Zugeständnisse an radikale Kräfte aus ihrem eigenen Lager in Verhandlungen mit den Regimeeliten durchzusetzen. Erschwert wurde dies dadurch, daß die Oppositionskräfte sich nicht gleich zu Beginn der Demokratisierungsphase auf ein einheitliches Vorgehen einigen konnten.

Der erste Test bezüglich der Oppositionsstrategie fand mit der Einberufung der Beratenden Versammlung (Consultative Assembly) statt. Die Opposition mußte ziemlich bald ihre Forderung nach einer frei zusammengesetzten konstituierenden Versammlung (Constituent Assembly) zurückstecken, da das Regime aus logischem Kalkül heraus die Einberufung einer Versammlung ablehnte, in der die Opposition die Überhand gewinnen könnte. Für den Fall, daß die Versammlung, selbst nachdem ihre Zusammensetzung von dem PNDC bestimmt worden war, zu weit von den Interessen des Regimes abweichen sollte, hatte das Regime aufgrund des beratenden und nicht verbindlichen Status der Versammlung zudem die Möglichkeit, den Verfassungsentwurf nach eigenen Wünschen zu verändern oder ganz abzulehnen (Nugent 1995: 217). Die Opposition stand nun vor der Wahl, die Gespräche zu boykottieren und somit womöglich den ganzen Prozeß zum Erlahmen zu bringen, oder an den Gesprächen teilzunehmen und dadurch zur Legitimation des vom Regime bestimmten Modus beizutragen. Es würde für die Oppositionsgruppierungen schwer sein, bei der vorgesehenen Volksabstimmung zu einer Ablehnung des Verfassungsentwurf aufzurufen, an dessen Gestaltung sie selbst beteiligt waren.

Die gesplante Reaktion der einzelnen Oppositionsgruppen schwächte diese weiter und kam dem Regime entgegen, da es die Boykottierer als „elitist snobs“ in der Öffentlichkeit disakkreditieren konnte (Jeffries/Thomas 1993: 337).

Ein weiterer Beleg für die bestimmende Position der PNDC im Demokratisierungsprozeß ist die Gewährung von Amnestie mittels eines Transitionsgesetzes. Diese Bestimmung war nicht Ergebnis eines Aushandlungsprozesses mit gegenseitigen Zugeständnissen, sondern weitgehend einseitig von der Regierung eingeführt worden. Der Opposition blieb nicht mehr übrig, als mit (ungehörtem) Protest zu reagieren (Waldenhof 1996: 13).

Ohne große Beachtung der Opposition drängte Rawlings zudem darauf, die Präsidentschaftswahl vor den Parlamentswahlen durch INEC zu terminieren (Nugent 1995: 247). Im Vertrauen auf seine hohen Popularität erwartete er von einem Sieg bei den Präsidentschaftswahlen einen zusätzlichen positiven Schub für die NDC bei den Parlamentswahlen (Jeffries/Thomas 1993: 337).

Diese Beispiele belegen die These der Transitionsforscher, wonach bei ungleicher Verteilung der Machtressourcen ein paktierter Übergang unwahrscheinlich ist (O'Donnell/Schmitter 1991: 39). Entsprechend wurde die Forderung der Oppositionsführer nach einer Ablösung und einer Einführung einer Übergangsregierung nicht realisiert. Das Regime diktierte weitgehend das Geschehen.

Nicht völlig rational und nicht den Thesen Przeworskis zur Institutionenbildung entsprechend lassen sich auch Ergebnisse der verfassunggebenden Versammlung erklären. Trotz der ungleichen Kräfteverhältnisse kam es nicht zu der erwarteten Gründung ungerechter Institutionen. Vielmehr entsprach die neue Verfassung weitgehend der Verfassung von 1979, die das Regime bisher strikt abgelehnt hatte. Die Verfassung beinhaltete keine einseitigen, nur den Interessen des Regimes entsprechende Artikel. Für das Militär war kein besonderer politischer Status in der neuen Republik vorgesehen (Luckham 1996: 165).

Jeffries/Thomas (1993: 337) weisen darauf hin, daß das vorgesehene Präsidialsystem nach amerikanischem Vorbild dem letztem demokratischen Regierungssystem Ghanas von 1979 ähnelte und in dieser Form von der MFJ präferiert worden war. Dies deutet weniger auf ein rationales Interesse der Oppositionsbewegung hin als vielmehr auf ein aus der politisch-historischen Tradition hervorgegangenes Motiv. Die MFJ setzte sich zum einen stark aus Anhängern der ehemaligen nkrumah-orientierten Parteien zusammen. Diese besaßen gute Erinnerungen an diese Form eines demokratischen Systems, unter welchem sie die letzte demokratisch gewählte Regierung gestellt hatten. Der andere konservativ-liberal orientierte Flügel der MFJ hingegen glaubte an seine Chance, die knappe Wahlniederlage von 1979 in einen Sieg ummünzen zu können, da entsprechend dem fortgesetzten historischen Zyklus von Nkrumah - Militärregime - Busia nun wieder eine demokratisch gewählte Regierung in Busia-Tradition an der Reihe wäre (Nugent 1995: 221). Der PNDC selbst setzte auf die Popularität Rawlings' und zog aufgrund dessen hoher Popularität ebenfalls ein Präsidialsystem einem parlamentarischen System vor. Die Einschränkungen der Vollmachten des Präsidenten und besonders seine auf nur eine Wiederwahl begrenzte Amtszeit überraschten jedoch. Entweder war sich die PNDC-Spitze, welche diesen Vorschlag aus der Verfassungsversammlung unbeanstandet ließ, nicht ganz siegesgewiß oder es gab innerhalb der PNDC Kräfte, welche Rawlings nicht zu große Vollmachten gewähren wollten. Eine weitere Erklärungsmöglichkeit wäre es, dies als ein Entgegenkommen des PNDC gegenüber der Opposition zu deuten, aus Furcht vor dem Ausstieg der gesamten Oppositionsgruppen aus dem einseitigen „Transitionsspiel“. Das Regime konnte sich durch die Gewährung formaler demokratischer Regeln weiterhin das internationale Wohlwollen der westlichen Geber sichern, ohne das ernsthafter Anstoß an der Nutzung organisatorischer und finanzieller staatlicher Mittel zur Mobilisierung politischer Unterstützung genommen wurde.

Bezüglich des Wahlkampfes, der verfolgten Strategien der Parteien und Spitzenkandidaten sowie der Ursachen für Rawlings' Wahlerfolg bei den Präsidentschaftswahlen ergab sich folgendes Bild.

Hier soll das Verhalten der NPP als stärkster und in sich geschlossener Oppositionspartei genauer analysiert werden. Wie bereits erwähnt, konzentrierte sich die NPP während des Wahlkampfes darauf, einerseits die Menschenrechtsverletzungen unter Rawlings anzuprangern und andererseits sich als wirtschaftlich kompetente Partei darzustellen, die Maßnahmen zur Abfederung von sozialen Härten in das Reformprogramm einbeziehen wird. Sowohl Boahen als auch seine Partei versäumten es allerdings, die - vor allem ländlichen - Massen mit ihrem Wahlkampfthemen anzusprechen. Von Menschenrechtsverletzungen durch die PNDC waren die städtischen Mittelklassen, Intellektuelle und Führungspersonen gesellschaftlicher Gruppen weit mehr betroffen als der Durchschnittsbürger. Gerade auf dem Land wogen wirtschaftliche Fragen weit mehr. Der NPP gelang es nicht, diese Gruppe als Wähler zu gewinnen, da Infrastruktur und höhere Rohstoffpreise zu einer Verbesserung des Lebensstandards eines Großteils der ländlichen Bevölkerung beigetragen hatten. Gleichzeitig wurden die Verlierer infolge des SAPs nicht in dem Maße von dem NPP-Wahlprogramm angezogen, welches lediglich Korrekturen, jedoch keine grundsätzliche Änderung der Wirtschaftspolitik vorsah (Jeffries/Thomas 1993: 362).

Trotz des Wissen über die strategischen Vorteile des PNDC und dessen Möglichkeit, mit den staatlichen Ressourcen die Wahl durch Wahlgeschenke zu verzerren, lehnte die NPP von vornherein eine Koalition mit einer oder mehreren der Nkrumahparteien ab in dem Glauben, eine Mehrheit der Bevölkerung mit ihren Wahlkampfthemen anzusprechen (Waldenhof 1996: 13f). Eine rationale Abwägung der Transitionsumstände durch die Parteispitzen hätte zu dem Ergebnis geführt, daß die einzig mögliche Strategie, um das Regime durch Wahlen abzulösen, ein geschlossenes Antreten bei den Wahlen und eine frühzeitige Einigung auf eine Koalition gewesen wäre. Tatsächlich kam die Spaltung der Opposition zu früh. Auch hier wäre das Ergebnis des strategischen Handelns der Oppositionsakteure nicht mit der Grundannahme rational agierender Akteure der Transitionsforschung zu erklären. Entsprechend der Kritik Edles wäre hierzu eine interpretative Theorie über die „states of minds“ der Akteure nötig, die jedoch den Annahmen einer auf rationaler Basis erklärbarer Transitionsumstände widerspricht (1994: 361).

Rawlings verließ sich im Gegensatz zur Opposition weniger auf den Glauben an die Popularität seiner Politik. Er nutzte die vorhandenen korporatistischen Strukturen mittels des 31st December Womens' Movement und den CDRs zur Gewinnung der Unterstützung der

ländlichen Bevölkerung für die (P)NDC-Politik (Haynes 1996: 104). Gleichzeitig setzte er staatliche Mittel gezielt ein, um seine Wahlchancen auch bei den tendenziellen Verlieren des Strukturanpassungsprogramms zu erhöhen. So erhielten Staatsbedienstete 1992 nach einer Streikwelle eine massive Gehaltserhöhung (Waldenhof 1996: 14). Mit der Einführung eines neuen Public Order Law im Oktober 1992, welches repressive PNDC-Gesetze entschärfte, ohne allerdings willkürliche Gerichtsverfahren völlig zu unterbinden (ibid.), war es dem PNDC ebenso wie schon zuvor mit der Einrichtung einer Kommission zu Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen und der Entschuldigung beim CC für frühere Untaten (Jeffries/Thomas 1993: 341) gelungen, der von der Opposition angeführte Menschenrechtsdiskussion ihre Spitze zu nehmen.

Infolge der Niederlage bei den Präsidentschaftswahlen boykottierten die Oppositionsparteien die Parlamentswahlen. Welches Ziel man der Opposition bei dieser Strategie auch unterstellt - einerseits den Boykott nur als Vorwand zu nutzen, um eine weitere Niederlage zu verhindern (Haynes 1996: 109) oder als Konsequenz aus den angeblichen Wahlmanipulationen durch die NDC, um tatsächlich eine Legitimierung der Wahlen und neuen Regierung zu verhindern -, die Boykottentscheidung änderte nichts mehr an der (zumindest internationalen) Anerkennung der neuen Regierung als rechtmäßige Machthaber. Interessant ist dabei auch, welchen Einfluß die internationale Gemeinschaft nach Worten Adu Boahens im Kalkül der Opposition spielte, nicht schon die Präsidentschaftswahlen zu boykottieren:

„...we did not decide to boycott because we found from what happened in Cameroon and in Burkina Faso that even if we boycotted the elections the international community would accept the results. If they had rejected the Cameroon and Burkina Faso elections because the opposition parties boycotted those elections we would have found that there was some merit in a boycott“ (in: West Africa 1992, 3922 nach: Waldenhof 1996: 17).

Die zweideutige Haltung der internationalen Gemeinschaft beeinflusste ebenfalls den Verlauf der Transition. Wie aus den Worten Boahens hervorgeht, wurde die Möglichkeit des Ausstiegs aus den Wahlvorbereitungen und ein Boykott der Wahlen von Seiten der Opposition verworfen, da die internationale Gemeinschaft Wahlen in anderen Staaten anerkannte, die von der Opposition boykottiert worden waren.

Umstritten ist, inwieweit man durch die Summe der Vorteile, welche das Regime zweifellos besaß, von einem von oben gelenkten Transitionsprozeß sprechen kann, dessen Ergebnis eigentlich schon im vornherein feststand.

Trotz der Einflußnahme durch Rawlings auf den zeitlichen Verlauf - etwa bei der Verzögerung der Registrierung der Parteien, der Abfolge der Wahlen und Bekanntgabe der eigenen Kandidatur - hatte die Opposition Spielraum, ihre Positionen zu beziehen und zu vertreten. Parteien waren schon früher existent gewesen, und sowohl potentielle Kandidaten wie auch Anhänger sammelten sich während der PNDC-Herrschaft in Vereinen. Die Chancen auf einen Wahlerfolg wären auch bei anschließenden Parlamentswahlen hoch für die Opposition gewesen, da die Wähler nach einem Sieg Rawlings' bei den Präsidentschaftswahlen nun hingegen ihre Abneigung gegenüber der übrigen NDC Kandidaten hätten zum Ausdruck bringen können (Nugent 1995: 248).

Auch wenn die einzelnen Schritte und institutionellen Reformen durch das Regime nicht mit der Opposition besprochen waren, entsprachen sie häufig deren Interessen und Forderungen. (Jeffries/Thomas 1993: 339). Die Strategie des Regimes immer „one step ahead of the opposition“ (Africa Report Jul.-Aug. 1991: 22) zu agieren, um so den politischen Spielraum der Opposition einzuengen, ging voll auf.

Der Wahlsieg ist auch Ergebnis der materiellen Interessen der Mehrheit der Bevölkerung, die als Profiteure der Wirtschaftsreformen deren Fortsetzung wollten. Die vergangenheitsorientierten Parteien boten hierzu keine inhaltliche Alternative, daher die Schlußfolgerung von Nugent:

„On the whole, it seems fair to conclude that the National Democratic Congress represented the single most coherent political force in 1992“ (1995: 247).

4 Schlußbemerkungen und Ausblick

4.1 Zusammenfassende Bewertung des Demokratisierungsprozesses in Ghana

Die empirische Analyse des Transitionsprozesses in Ghana anhand der Grundannahmen und Thesen der akteursorientierten Transitionsforschung hat sich als nützlich erwiesen, auch wenn sich nicht alle Aussagen bestätigen lassen.

Eine Einteilung des Demokratisierungsprozesses in eine Phase der Liberalisierung und Demokratisierung hat sich als sinnvoll herausgestellt. Die Trennung ist einerseits analytisch hilfreich. Dies läßt sich auch empirisch belegen, wie der Übergang der Liberalisierung zur Demokratisierung mit der offiziellen Annahme des Vorschlags zur Einrichtung einer Mehrparteiendemokratie durch den PNDC im Mai 1991 zeigt.

Zwar ist eine Unterscheidung der Akteure in Hardliner/Softliner und gemäßigte und radikale Oppositionelle auch ex-post nur sehr bedingt und teilweise auf Spekulation basierend möglich, jedoch lassen sich veränderte Kalküle und Strategien bei den relevanten Akteure erkennen.

Die These O'Donnells und Schmitters, wonach eine Spaltung der Regimeeliten wegen der fehlenden politischen Legitimation der politischen Öffnung vorausgeht, läßt sich nur bedingt aufrecht erhalten. Es gibt keine eindeutige Hinweise auf tiefgreifenden Dissens über politische Fragen in der Führungsspitze des PNDC. Der PNDC hatte mit Beginn des Jahres 1990 eine begrenzte Liberalisierung eingeleitet. Die zivilgesellschaftlichen Gruppen, speziell die Kirchen und die Rechtsanwälte der GBA, waren schon vor den Gesprächsangeboten durch das Regime zu Beginn des Jahres 1990 lauter in ihren Forderungen nach Einhaltung der Menschenrechte und mehr politischer Mitsprache geworden. An Bedeutung gewann die Opposition mit der Gründung der MFJ erst nach der von oben eingeleiteten Öffnung. Nachdem es kurzfristig aufgrund von Fehlwahrnehmungen auf seiten des Regimes über das Ausmaß des gesellschaftlichen Widerstandes so schien, als ob eine Entscheidung zur Rückkehr zu repressiven Maßnahmen gefällt werden sollte, wurde die Strategie kurzfristig gewechselt und die Reformen fortgeführt, da der Protest der Opposition nicht die zuerst erwartete Größe annahm. Auf seiten der gesellschaftlichen Opposition war es zwar zu Protest gegen das Regime gekommen, jedoch kann in keiner Phase von einem Massenaufstand (popular upsurge) gesprochen werden. Allerdings kann der Opposition der Verdienst zugeschrieben werden, zu einer die Forcierung des Transitionsprozesses beigetragen zu haben.

Zur vollständigen Erklärung des Verlaufs der Liberalisierung müssen jedoch weitere Faktoren in Betracht gezogen werden, die durch die Vertreter der Transitionsforschung mit ihrer Konzentration nur auf den Zeitraum der Transition und ihrer Betonung des Prozesses außer acht gelassen werden.

Eine Untersuchung der wirtschaftlichen Vorbedingungen zeigte eine Veränderung in den Staat-Gesellschafts-Beziehungen. Die strukturalistische These der Modernisierungstheorie von der Mittelklasse als Demokratisierungsträger bestätigte sich nur bedingt. Aus der Analyse ließ sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Durchführung des SAPs, Wirtschaftswachstum und dem Entstehen einer wirtschaftlich und politisch aktiven unternehmerischen Mittelklasse feststellen. Dies könnte sich jedoch ändern, sollten die trotz der vorgenommenen Wirtschaftsliberalisierung weiterhin stark vom Staat beeinflussten ökonomische Aktivitäten langfristig durch eine mehr auf privaten Investitionsentscheidungen basierende freie Marktwirtschaft abgelöst werden. Demokratieforderungen kamen vor allem

von der gebildeten und wertorientierten Mittelschicht, die jedoch auch schon vor Einführung des SAPs als Kritiker des Regimes in Erscheinung getreten war.

Die schwache zivilgesellschaftliche Opposition ist ein Ergebnis der Repressions- und Inkorporationspolitik des Regime, das infolge der Strukturanpassung auf gewachsene staatlichen Ressourcen zurückgreifen konnte. Ein Effekt der ungleichen Ressourcenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft scheint auch die im Gegensatz zu anderen afrikanischen Staaten spät einsetzende Transition zu sein. Während es in einer Mehrzahl der Staaten bereits zwischen 1989 bis zur ersten Hälfte des Jahres 1991 zu weitreichenden politischen Reformen gekommen war (Bratton/Walle 1992: 432), setzten diese in Ghana erst zu einem späteren Zeitpunkt ein.

Diffusionseffekte und vor allem die Abhängigkeit des Regimes bei der Durchführung der wirtschaftlichen Strukturanpassung von ausländischer bzw. internationaler Unterstützung hatten das Kosten-Nutzenkalkül des Regimes mitbestimmt. Vor dem Hintergrund der über Osteuropa nach Afrika reichenden Demokratisierungswelle schien es dem Regime wenig opportun, die aufkeimende innenpolitische Oppositionsforderungen nach mehr Demokratie mit autoritärer Macht zu unterbinden. Einerseits wären die Kosten der Unterdrückung durch verringerte Finanzströme von außen gestiegen, andererseits war der Nutzen der Zulassung eines Mehrparteiensystems beträchtlich. Das Regime konnte davon ausgehen, mit den zusätzlich gewährten Ressourcen den Transitionsprozeß weiter lenken zu können.

Die Analyse der Interaktionen während der Demokratisierungsphase verdeutlichte, daß das strategische Handeln in starkem Maße von der ungleichen Ressourcenverteilung zwischen Regime und Opposition geprägt war. Die Opposition konnte meist nur auf die von oben gelenkte Transition reagieren. Die oppositionellen Akteure standen während der gesamten Demokratisierungsphase vor der Wahl, die Vorgaben des Regimes zu akzeptieren oder zu boykottieren. Mit einem Rückzug aus dem Prozeß wäre jedoch nach Ansicht der Oppositionseliten der angestrebte Systemwandel nicht erreicht worden. Eine Art „negativer Diffusionseffekt“ aus den Erfahrungen der internationalen Reaktionen auf gelenkte Transitionen in anderen afrikanischer Staaten bestärkte sie in dieser Meinung (Vgl. Boahens Aussage zu Kamerun und Burkina Faso).

Entsprechend der These der Transitionsforscher kam es zu keinem paktierten Übergang in Anbetracht der ungleichen Kräfteverhältnisse. Die Besetzung der Wahlkommission INEC, die Terminierung von Präsidentschafts- und Parlamentswahlen sowie Amnestiebestimmungen für

PNDC-Offizielle erfolgten, ohne daß die Opposition ein Mitspracherecht besaß. Eine Ausnahme bildete die Verfassungsversammlung. Hier durften Vertreter oppositioneller Gruppen teilnehmen. Aufgrund der Bestimmung über die Zusammensetzung der Versammlung, kann jedoch auch in diesem Fall nicht von einem runden Tisch, an dem Opposition und Regime die Form des Übergangs und der Demokratie aushandeln, ausgegangen werden. Entsprechend wurde keine Ablösung des Regimes und keine Einsetzung einer Übergangsregierung vorgenommen. Von der PNDC erlassene Gesetze hatten weiter Bestand.

Es wäre jedoch falsch, Verlauf und Ausgang des Demokratisierungsprozesses allein von den Entscheidungen des Regimes abhängig zu machen. Fehlwahrnehmungen auf Oppositionsseite über eigene Siegchancen bei Wahlen spielten ebenfalls eine Rolle.

Dies hatte zur Folge, daß sowohl von Seiten der Nkrumahisten und bei der NPP keine Anstrengungen unternommen wurden, zumindest über Koalitionsvereinbarungen als geschlossenes Oppositionsbündnis bei den Wahlen anzutreten, obwohl sich die einzelnen Parteiführer über die Steuerungsmöglichkeiten des Regimes von Anfang an bewußt waren. Eine Spaltung der Opposition in verschiedene Parteien war ein auf subjektive Fehlwahrnehmung zurückführender strategischer Fehler der Oppositionsführer. Historische auf der politischen Kultur beruhende Erwartungen sowie das Projizieren der eigenen negativen Erfahrungen unter dem autoritären Regime auf die Erfahrungen der Gesamtbevölkerung waren nicht mit den Annahmen des rationalen Akteurs der Transitionsforschung begründete Faktoren, die zu einer falschen Einschätzung der Stimmung im Volk führten. Die Entscheidung zum Boykott der Parlamentswahlen kam zu spät. Unter dem Schock der Wahlniederlage bei den Präsidentschaftswahlen wurde kurzfristig die Strategie gewechselt. Dies wird allgemein als ein taktischer Fehler verstanden, da somit das bisherige Verhalten unglaubwürdig wirkte und eine internationale Anerkennung des Wahlsieges und somit des gesamten als weitgehend frei und fair akzeptierten Transitionsverlaufs nicht mehr verhindert werden konnte. Zudem verspielte die Opposition ihre Chance auf ein besseres Abschneiden bei den Parlamentswahlen, bei denen der „Rawlingsfaktor“ eine geringere Rolle spielte.

Nicht auf objektiven Tatsachen beruhend und nicht den Thesen Przeworskis zur Institutionenbildung entsprechend lassen sich auch Ergebnisse der verfassungsgebenden Versammlung erklären. Das Präsidialsystem entsprach größtenteils den Interessen des Regimes. Das vereinbarte Regierungssystem kann jedoch nicht als unfair oder einseitig betrachtet werden, wie es aufgrund der Kräfteverhältnisse zwischen Regime und Opposition zu erwarten gewesen wäre. Die Opposition bevorzugte aufgrund historischer Gründe und eigenen

Fehlwahrnehmungen über ihre Siegchancen bei den Wahlen (bzw. über die vermeintliche Unbeliebtheit Rawlings' bei der Bevölkerung) ein Präsidialsystem. Aufgrund der Demokratisierungsumstände und der Beliebtheit Rawlings' bei der Bevölkerung wäre es aus Sicht der Opposition rational gewesen, für ein parlamentarisches System einzutreten, in dem der Person des Staatsoberhauptes eine weniger gewichtige Rolle zugekommen wäre. Die PNDC-Vertreter bevorzugten aufgrund der wahrgenommenen Siegchancen von Staatsoberhaupt Rawlings ebenfalls ein Präsidialsystem.

Die Beispiele machen deutlich, daß es sich bei dem Transitionsprozeß in Ghana um eine gelenkte Demokratisierung handelte, dessen Entstehung und Ergebnis jedoch nur durch die Einbeziehung externer Faktoren und interner Bedingungen zu erklären ist. Die Opposition war während des gesamten Transitionsprozesses auf den unterstützenden Druck auf das Regime von außen angewiesen. Sie erhielt von außen Unterstützung in ihren Forderungen nach einer Mehrparteiendemokratie. Mit ihrer Forderung nach einer Einsetzung einer Übergangsregierung war sie jedoch weitgehend allein gelassen. Während im ersten Fall Rawlings' Regime zu Zugeständnissen bereit war, blieb dies im zweiten Fall aus. Nur der vereinte Druck von innen und außen schien ausreichend zu sein, um überhaupt Zugeständnisse zu erwirken.

Die strategischen Irrtümer sowie der Rückgriff der Akteure auf historische Erfahrungen und Präzedenzfälle, macht auch eine genaue Analyse der politischen Wandels mit Hilfe der akteursorientierten Transitionsforschung erst ex-post möglich.

Während in der Transitionsforschung als Zusatzannahme vorwiegend Fehlwahrnehmungen der Regimeeliten über das Ausmaß der gesellschaftlichen Unterstützung für ihre Politik zur Erklärung für die Demokratisierung herangezogen werden, bestanden im Falle Ghanas meist umgekehrte Vorzeichen. Der klare Wahlsieg Rawlings' war auch Ergebnis der völlig falschen Einschätzung der Opposition über ihre Siegchancen bei Wahlen.

Weiterhin kritisch anzumerken ist die Annahme bei der Transitionsforschung wie auch bei den strukturellen Ansätzen sowie bei der Einbeziehung von Diffusionseffekten in die Analyse, daß die Akteure wie selbstverständlich demokratische Interessen verfolgen. In dieser Arbeit nicht explizit behandelt, stellt sich die Frage, inwieweit ehemalige (Regierungs-)Politiker, die in Oppositionsbewegungen für Demokratie eintraten, tatsächlich Demokraten waren oder ob es hauptsächlich darum ging, sich selbst an den Ressourcen des Staates zu bereichern und frühere Patronagebeziehungen wieder herzustellen. In diesem Zusammenhang wäre auch eine genaue Analyse der ethnischen Interessen und der Zusammenhänge mit den Demokratieforderungen zu prüfen. Es scheint aus den vorliegenden Darstellung wahrscheinlich, daß in bestimmten

Regionen (Volta und Ashanti) ethnische Zugehörigkeit und die Persönlichkeit des Kandidaten größere Beachtung fanden als politische Inhalte. Dies läßt sich jedoch nicht auf das ganze Ghana übertragen, weshalb politischer Wettbewerb als weitgehend inhaltliche Aspekte (Menschenrechte, Wirtschaftspolitik) umfassend auf ein demokratisches Politikverständnis bei den Akteuren hindeutet.

4.2 Ausblick

Aufgrund des komplexen Transitionsverlaufs waren und sind die Meinungen bezüglich der Stabilisierung einer pluralistischen Demokratie in Ghana gespalten. Die Transition hatte zu keiner wirklichen Veränderung der formalen politischen Machtverteilung geführt. Rawlings als Staatspräsident und ein de facto Einparteienparlament bestehend aus NDC-Mitgliedern deuteten darauf hin, daß Exekutive und Legislative weiterhin von Anhängern und Mitgliedern des ehemaligen PNDC bestimmt wurden.

Andererseits werden die Konsolidierungschancen aufgrund politisch-institutioneller Fortschritte positiv bewertet. Autonomes und aktives Agieren des Obersten Gerichtshofs, der Medien, der zivilgesellschaftlichen Gruppen sowie die Änderung des Wahlmodus nach den Wahlen 1992 durch eine Electoral Commission und ein Inter-Party Advisory Committee, in das die außerparlamentarische Opposition eingebunden wurde, deuten auf einen Schritt in Richtung Konsolidierung (Lyons 1997).

Dies wurde auch mit erfolgreich durchgeführten Wahlen 1996 bei einer Wahlbeteiligung von 78% bestätigt. Erneut gewann Rawlings die Präsidentschaftswahlen gegen den Kandidaten der Great Alliance (einer Allianz bestehend aus NPP und PCP), John A. Kufuor. Bei den Parlamentswahlen erhielt die NDC 133 Sitze, der Opposition fielen 66 Sitze zu.

Weder eine verlangsamtes ökonomisches Wachstum noch ethnische Spannungen im Norden des Landes in den Jahren 1994 und 1995 beeinflussten wesentlich die formale Konsolidierung. Die Wahlen wurden als frei und fair akzeptiert und die Ergebnisse von den Oppositionsparteien anerkannt.

Ghana ist trotzdem sicherlich noch weit von einer völligen Konsolidierung des demokratischen Systems entfernt. Offen bleibt auch der in der theoretischen Diskussion widersprüchlich diskutierte Aspekt des Zusammenhangs zwischen der ökonomischen Entwicklung und der Demokratie in der Konsolidierungsphase. Ungewiß bleibt, inwieweit die abgeschwächte ökonomische Entwicklung in den 90er Jahren in Beziehung zur Demokratie und der weniger konsequenter Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen wegen der

Rücksichtnahme auf einzelne Interessengruppen steht. Eine genaue Analyse der Konsolidierungsphase müßte zu einer Klärung der von manchen Autoren vertretenen Annahme führen, wonach es in einem demokratischen System durch Wahlgeschenke und Klientelpolitik zu einem Rückfall in frühere Verhaltensmuster (z.B. unproduktive Distributionswirtschaft) kommen könnte (Callaghy 1994).

Dabei müßte auch näher betrachtet werden, ob die Fortführung der Maßnahmen des SAPs durch eine demokratisch gewählte Regierung erschwert wird, oder ob die demokratische Legitimierung der Regierung (langfristig) die ökonomische Entwicklung positiv beeinflusst.

Bisher deutet einiges daraufhin, daß aufgrund der institutionellen Fortschritte in Ghana auch ökonomische Krisen nicht zu einer automatischen Beendigung der Demokratie führen, sondern Proteste durch die Parteien und Interessengruppen in institutionelle Bahnen gelenkt und moderiert werden (Bergstresser 1996: 109). Dies beruht auch auf der Bereitschaft der verschiedenen sich weiterhin ausdifferenzierenden Gruppen der Zivilgesellschaft als auch der Parteien, sich an demokratische Regeln zu halten.

Fraglich ist weiterhin, inwieweit Rawlings und die ehemaligen PNDC-Funktionäre bereit sein werden, im Falle einer Wahlniederlage die Macht abzugeben. Nach Einschätzung Luckhams (1996: 171) besteht aufgrund der Professionalisierung und Entpolitisierung des Militärs die Hoffnung, daß es sich bei innenpolitischen Spannungen neutral verhalten oder gar für den Erhalt der Demokratie einsetzten würde. Rawlings' Amtszeit läuft im Jahr 2000 verfassungsgemäß ohne Wiederwahlmöglichkeit aus. Von großem Vorteil wäre es sicherlich, wenn schon weit vor diesem Zeitpunkt in der Form eines paktierten Übergangs J.J. Rawlings ein hochrangiger repräsentativer Posten in Ghana oder besser in einer internationalen (afrikanischen) Organisation garantiert werden würde, um damit Platz zu machen für einen demokratisch gewählten Nachfolger. Ein derartiger Regierungswechsel bzw. Führungswechsel in der NDC wäre vermutlich die Feuerprobe für die junge Demokratie Ghanas.

Literatur

- Adam, Erfried 1994: Demokratie und Entwicklung zwischen Staat und Gesellschaft - Plädoyer für eine Politik „von unten“: Subsidiarität, lokale Selbstverwaltung und Zivilgesellschaft, in: Koch, Walter A. S. (Hrsg.) 1994, S. 41-63
- Ahiakpor, James C. W. 1991: Rawlings, Economic Policy Reform, and the Poor: Consistency or Betrayal ?, in: *The Journal of Modern African Studies*, 29, 4, S. 583-600
- Anderson, Lisa 1997: Introduction, in: *Comparative Politics*, 4, S. 253-261
- Anyemedu, Kwasi 1993: The Economic Policies of the PNDC, in: Gyimah-Boadi E. (Hrsg.) 1993, S. 13-47
- Arat, Zehra F. 1991: *Democracy and Human Rights in Developing Countries*, Boulder and London
- Armstrong Robert P. 1996: *Ghana Country Assistance Review*, World Bank Operations Evaluation Department, Washington, DC
- Ayee, Joseph R. A. 1996: Ghana's Return to Constitutional Rule, in: *Africa Insight*, Vol. 26, 2
- Bates, Robert H. 1990: Socio-economic Bases of Democratization in Africa: Some Reflections, in: Carter Center: *African Governance in the 1990s*, S. 29-34
- Berg-Schlosser, Dirk; Kersting, Norbert 1996: Warum weltweit Demokratisierung? Zur Leistungsbilanz demokratischer und autoritärer Regime, in: Hanisch, Rolf (Hrsg.) 1996, S. 93-143
- Berg-Schlosser, Dirk 1985: Zu den Bedingungen von Demokratie in der Dritten Welt, in *PVS Sonderheft 16*, S. 233-266
- Bergstresser, Heinrich 1996: Ghana, in: Hofmeier, Rolf (Hrsg.): *Afrika-Jahrbuch 1995. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika südlich der Sahara*, Opladen, S. 108-114
- Bienen, Henry; Herbst, Jeffrey 1996: The Relationship between Political and Economic Reform in Africa, in: *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 1, S. 23-42
- Bos, Ellen 1994: Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): *Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung*, Opladen, S. 81-109
- Bratton, Michael 1994: Civil Society and Political Transitions in Africa, in: Harbeson, John W.; Rothchild, Donald; Chazan, Naomi (Hrsg.) 1994, S. 51-81
- Bratton, Michael; Van de Walle, Nicolas 1994: Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa, in: *World Politics*, 46, 4, S. 453-489
- Callaghy Thomas M.; Ravenhill, John (Hrsg.) 1993: *Hemmed in. Responses to Africa's Economic Decline*, New York
- Callaghy, Thomas M. 1993 : Political Passions and Economic Interests: Economic Reform and Political Structure in Africa, in: Callaghy Thomas M.; Ravenhill, John (Hrsg.) 1993, S. 463-509
- Callaghy, Thomas M. 1994: Civil Society, Democracy, and Economic Change in Africa: A Dissenting Opinion about Resurgent Societies, in: Harbeson, John W.; Rothchild, Donald; Chazan, Naomi (Hrsg.) 1994, S. 231-253
- Chazan, Naomi 1988: Problems of Governance and the Emergence of Civil Society, in: Diamond, Larry; Linz, Juan J.; Lipset, Martin, Seymour (Hrsg.): *Democracy in Developing Countries: Africa*, Vol. 2; Boulder, S. 93-139
- Chazan, Naomi 1991: The Political Transformation of Ghana Under the PNDC, in: Rothchild, S. 21-47
- Colomer, Josep M. 1991: Transition by Agreement: Modeling the Spanish Way, in: *American Political Science Review*, 85, 4, S. 1283-1302
- Dahl Robert A. 1971: *Poyarchy - Participation and Opposition*, New Haven
- Diamond, Larry; Linz, Juan J.; Lipset, Martin, Seymour 1989: Preface, in: dies. (Hrsg.): *Democracy in Developing Countries: Asia*, Vol.3; Boulder, S. ix-xxvii
- Diamond, Larry 1988: Introduction: Roots of Failure, Seeds of Hope, in: Diamond, Larry; Linz, Juan J.; Lipset, Martin, Seymour (Hrsg.): *Democracy in Developing Countries: Africa*, Vol. 2; Boulder, S. 1-33

- Diamond, Larry 1992: Economic Development and Democracy Reconsidered, in: Marks, Gary; Diamond, Larry (Hrsg.): Reexamining Democracy, Newbury Park, S. 93-139
- Drah, F. K. 1993: Civil Society and the Transition to Pluralistic Democracy, in: K. A. Ninsin; F. K. Drah (Hrsg.) Political Parties and Democracy in Ghana's Fourth Republic, Accra, S. 72-115
- Drilling, Matthias 1993: Der informelle Sektor als Entwicklungspotential? : Handlungsspielräume metallverarbeitender Kleinunternehmer in Accra/Ghana unter dem Einfluß der Strukturanpassung, Saarbrücken
- Edles, Desfor Laura 1995: Rethinking democratic transition: A culturalist critique and the spanish case, in: Theory and Society, 24, 3, S.355-384
- Fishman, Robert 1990: Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to democracy, in: World Politics, 42, 3, S. 422-440
- Fuhr, Harald 1996: „Governance“ in Entwicklungsländern - neue Strukturanpassungspolitiken mit Demokratisierungspotential?, in: Hanisch, Rolf (Hrsg.) 1996, S. 231-271
- Gibbon, Peter 1992: Structural Adjustment and Pressures toward Multipartyism in Sub-Saharan Africa, in: Gibbon, Peter; Bangura, Yusuf; Ofstad, Arve (Hrsg.): Authoritarianism Democracy and Adjustment. The Politics of Economic Reform in Africa, Uppsala, S. 127-168
- Gyimah-Boadi E. (Hrsg.) 1993: Ghana under PNDC Rule, Dakar
- Gyimah-Boadi E. 1993: The Search for Economic Development and Democracy in Ghana: From Limann to Rawlings, in: ders. (Hrsg.) 1993; S. 1-12
- Gyimah-Boadi E.; Essuman-Johnson 1993: the PNDC and Organised Labaour: The Anatomy of Political Control, in: Gyimah-Boadi E. (Hrsg.) 1993, S. 196-212
- Gyimah-Boadi E. 1994a: Associational Life, Civil Society, and Democratization in Ghana, in: Harbeson, John W.; Rothchild, Donald; Chazan, Naomi (Hrsg.) 1994, S. 125-148
- Gyimah-Boadi E. 1994b: Ghana's Uncertain Political Opening, in: Journal of Democracy, Vol. 5, 2, 75-86
- Hanisch, Rolf (Hrsg.) 1996: Demokratieexport in die Länder des Südens? Hamburg,
- Harneit-Sievers, Axel 1992: Ghana, in: Hofmeier, Rolf (Hrsg.): Afrika-Jahrbuch 1991. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika südlich der Sahara, Opladen, S. 99-104
- Harsch, Ernest 1993: Structural Adjustment and Africa's Democracy Movements, in: Africa Today, Vol. 40, No. 4, S. 7-29
- Harbeson, John W.; Rothchild, Donald; Chazan, Naomi (Hrsg.) 1994: Civil Society and the State in Africa, Boulder, London
- Haynes, Jeff 1991: Human Rights and Democracy in Ghana: The Record of the Rawlings' Regime, in: Affrican Affairs, 90, S. 407-425
- Haynes, Jeff 1996: Ghana: From Personalist to Democratic Rule, in: Wiseman (Hrsg.): Democracy and Political Change in SubSaharan Africa, S. 92-115
- Herbst, Jeffrey 1993: The Politics of Reform in Ghana, 1982-1991, Berkeley, Los Angeles and Oxford
- Herbst, Jeffrey 1994 : The Dilemmas of Explaining Political Upheaval: Ghana in Comparative Perspective, in: Widner, Jennifer A. (Hrsg.): Economic Change and Political Liberalization in Sub-Saharan Africa, Baltimore, London, S. 182-197
- Huntington, Samuel P. 1984: Will more Countries become Democratic?, in: Political Science Quarterly, 99, 2, S. 193-218
- Huntington, Samuel P. 1991: The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, Norman und London
- Huntington, Samuel P. 1993: Democracy's Third Wave, in: Diamond, Larry; Plattner, Marc F.: The Global Resurgence of Democracy, Baltimore and London, S.3-25
- Hutchful, Eboe 1997: Military Policy and Reform in Ghana, in: The Journal of Modern African Studies, 35, 2, S. 251-278
- Hyden, Goran; Bratton, Michael (Hrsg.) 1992: Governance and Politics in Africa, Boulder and London
- Jeffries Richard; Thomas, Clarke 1993: The Ghanian Elections of 1992, in: Affrican Affairs 92, 331-366

- Jeong, Ho-Won 1995: Liberal Economic Reform in Ghana: A Contested Political Agenda, in: *Africa Today*, Vol. 42, 4
- Karl, Terry Linn 1990: Dilemmas of Democratization in Latin America, in: *Comparative Politics*, 23, 1, S. 1-21
- Kitschelt, Herbert 1993: Comparative Historical Research and Rational Choice Theory: The Case of Transitions to Democracy, in: *Theory and Society*, 22, 413-427
- Kitschelt, Herbert 1992: Political Regime Change: Structure and Process-Driven Explanations?, in: *American Political Science Review*, Vol. 86, 4, S.1028-1034
- Koch, Walter A. S. (Hrsg.) 1994: *Ökonomische Aspekte der Demokratisierung in Afrika*, München, Köln, London
- Lerner Daniel. 1958: *The passing of traditional society*, New York
- Lipset, Martin Seymour 1959: Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimation, in: *American Political Science Review*, 53, 69-105
- Lipset, Martin Seymour 1981: *Political Man. The Social Bases of Politics. Expanded Edition*, Baltimore, Maryland
- Lipset, Martin Seymour 1994: The Social Requisites of Democracy Revisited, in: *American Sociological Review* 59,1, S. 1-22
- Lipset, Martin Seymour, Kyoung-Ryung, Seong, Torres, Charles John 1993: A comparative Analysis of the Social Requisites of democracy, in *International Social Science Journal*, 136, S. 155-175
- Luckham, Robin 1996: Faustian bargains: democratic control over military and security establishments, in: Luckham, Robin; White, Gordon (Hrsg.) 1996, S. 119-177
- Luckham, Robin; White, Gordon (Hrsg.) 1996: *Democratization in the South. The jagged Wave*, Manchester and New York
- Lyons, Terrence 1997: A Major Step Forward - Ghanas encouraging Elections, in: *Journal of Democracy*, 4.97, S .65-77
- Martin, Matthew 1993: Neither Phoenix nor Icarus: Negotiating Economic Reform in Ghana and Zambia, 1983- 92, in: Callaghy Thomas M.; Ravenhill, John (Hrsg.) 1993, S. 130-179
- Menck, Karl Wolfgang 1994: Die Synthese von Demokratie und Marktwirtschaft in Afrika südlich der Sahara: good governance, in: Koch, Walter A. S. (Hrsg.) 1994, S.65-87
- Merkel, Wolfgang (Hrsg.) 1994: *Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung*, Opladen
- Merkel, Wolfgang 1994a: Einleitung, in: ders. (Hrsg.) 1994, S. 9-20
- Merkel, Wolfgang 1994b: Struktur oder Akteur, System oder Handlung: Gibt es einen Königsweg in der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung?, In: ders. (Hrsg.) 1994, S. 303-332
- Merkel, Wolfgang 1996: Institutionalisation und Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa, in: ders. (Hrsg.) 1996: *Systemwechsel 2*, Opladen, S. 73-112
- Moore, Barrington 1966: *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston
- Moore, Mick 1996: Is democracy rooted in material prosperity?, in: Luckham, Robin; White, Gordon (Hrsg.) 1996, S. 37-68
- Ninsin, Kwame A. 1993: Strategies of Mobilisation under the PNDC Government, in: Gyimah-Boadi E. (Hrsg.) 1993, S. 100-113
- Nugent, Paul 1995: *Big Men, Small Boys and Politics in Ghana. Power, Ideology and the Burden of History, 1982-1994*, London/New York
- O'Donnell, Guillermo 1973: *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South-American Politics*, Berkeley
- O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. 1991: *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, London, 3..Auflage
- Pinkney, Robert 1994: *Democracy in the third world*, Boulder, Colorado

- Proff, Heike 1994: Auswirkungen der Politik der internationalen Finanzinstitutionen (IWF und Weltbank) auf importintensive und exportorientierte Unternehmen in Ghana, Breitenbach
- Przeworski, Adam 1992: The Games of Transition, in: Mainwaring, Scott; O'Donnell, Guillermo; Valenzuela, J. Samuel (Hrsg.): Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective, Notre Dame, Indiana, S. 105-152
- Przeworski, Adam 1991: Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge
- Roe, Alan; Schneider, Hartmut 1992: Adjustment and Equity in Ghana, OECD Development Centre Studies, Paris
- Rothchild, Donald, Lawson, Letitia 1994 : The Interaction between State and Civil Society in Africa: From Deadlock to new Routines, in: Harbeson, John W.; Rothchild, Donald; Chazan, Naomi (Hrsg.), S. 255-281
- Rothchild, Donald (Hrsg.) 1991: Ghana: The Political Economy of Adjustment, Boulder
- Rueschemeyer, Dietrich; Huber Stephens Evelyne, Stephens, John D. 1992: Capitalist Development and Democracy, Oxford
- Rüland, Jürgen 1997: Wirtschaftswachstum und Demokratisierung in Asien: Haben die Modernisierungstheorien doch recht? In: Schulz, Manfred (Hrsg.): Entwicklung. Die Perspektiven der Entwicklungssoziologie, Opladen, S.83-110
- Sandschneider, Eberhard 1997: Demokratieförderung von außen, in: Internationale Politik 5/97, S. 11-18
- Schmidt, Siegmund 1994: Demokratisierung in Afrika: Fragestellungen, Ansätze und Analysen, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.): Systemwechsel 1, Opladen, S.229-270
- Schmidt, Siegmund 1995: Strukturanpassung und Transitionsprozesse in Afrika, in: Betz, Joachim (Hrsg.): Politische Restriktionen der Strukturanpassung in Entwicklungsländern, S.123-156
- Schmitz, Hans Peter 1997: Why structural and Agency-Based Approaches fail to Explain - A Constructivist Perspective on Democratisation, Paper presented at the 25th ECPR Joint Sessions of Workshop, Bern
- Schubert, Gunter; Vennwald, Werner 1992: Zum Stand der politikwissenschaftlichen Demokratisierungsforschung, in: Tetzlaff, Rainer (Hrsg.): Perspektiven der Demokratisierung in Entwicklungsländern, S. 271-287
- Schubert, Gunter; Tetzlaff, Rainer; Vennwald, Werner 1994: Demokratisierung und politischer Wandel - Theorie und Anwendung des Konzeptes der strategischen und konfliktfähigen Gruppen. Münster/Hamburg
- Siebold, Thomas 1991: Ghana, in: Hofmeier, Rolf (Hrsg.): Afrika-Jahrbuch 1990. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika südlich der Sahara, Opladen, S.110-117
- Siebold, Thomas 1993: Ghana, in: Nohlen, Dieter; Nuscheler, Franz (Hrsg.): Handbuch der Dritten Welt. Westafrika und Zentralafrika, Bd. 4, Bonn, S.227-242
- Shillington, Kevin 1992: Ghana and the Rawlings Factor, London
- Speit, Rolf 1990: Die politischen Kosten der Strukturanpassung, in: Grömping, Reinhard; Seeberg Karl-Heinz (Hrsg.): Ghana - Ändern sich die Zeiten? Wirtschaftliche Abhängigkeit und Selbsthilfe, Berlin, S. 23-35
- Tangri, Roger 1992: The Politics of Government - Business Relations in Ghana, in: The Journal of Modern African Studies, 30, 1, S. 97-111
- Tetzlaff, Rainer 1991: Demokratisierung von Herrschaft und gesellschaftlicher Wandel in Afrika: Perspektiven der 90er Jahre, Bonn
- Tetzlaff, Rainer 1995: Demokratisierungschancen Afrikas - auch eine Frage der politischen Kultur, in: Meyns, Peter (Hrsg.): Staat und Gesellschaft in Afrika: Erosions- und Reformprozesse, Hamburg, S. 1-16
- Waldenhof, Beatrix 1996: Ghana: Politischer „Modellfall“? Ein Image auf dem Prüfstand, in: Kevenhörster, Paul; Van den Boom, Dirk (Hrsg.): Afrika: Stagnation oder Neubeginn. Studien zum politischen Wandel, Münster, S. 4-28
- Wilson III, Ernest, J. 1994: Creating a Research Agenda for the Study of Political Change in Africa, in: Widner, Jennifer A. (Hrsg.): Economic Change and Political Liberalization in Sub-Saharan Africa, Baltimore, London, S. 253-271
- World Bank 1989: Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, Washington, DC

World Bank 1995: Ghana: Promoting Growth, Reducing Poverty, in: Findings: African Region, No. 52, 11

Yeebo, Zaya 1991: Ghana: The Struggle for Popular Power. Rawlings: Saviour or Demagogue, London

Zurke, Lothar 1990: Ghana, in: Hofmeier, Rolf (Hrsg.): Afrika-Jahrbuch 1989. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Afrika südlich der Sahara, Opladen, S. 106-112

Zeitschriften

Africa Concord

Africa Insight

West Africa