

DRITTER TEIL: DIE INNERPARTEILICHE DIMENSION

10. DIE UNTERENTWICKLUNG DER PARTEIEN ALS PROBLEM DER INNERPARTEILICHEN ORGANISATION

10.1 Die Problemstellung

Eine Erneuerung der Parteien kann letztlich nur von innen, von den Parteiverbänden selbst kommen. Die Entwicklung eines starken, repräsentativen Parteienwesens läßt sich nicht einfach dekretieren. Natürlich spielen auch externe Faktoren eine wichtige Rolle wie insbesondere das Wahlsystem. Sie können einen solchen Prozeß aber nur fördern und unterstützen. Entscheidend ist am Ende jedoch, ob die Parteiverbände als solche in der Lage sind, sich im politischen Prozeß als entscheidende Kraft durchzusetzen.

Die Parteien müssen es schaffen, die übermäßig individualistischen Traditionen der brasilianischen Politik zu durchbrechen und Ihre Mitglieder und politischen Führer in solide Strukturen einzubinden, die nach gemeinsamen politischen Zielen streben. Die Kandidaten und politischen Mandatsträger müssen von den Parteien 'gestellt' werden, statt von diesen wie nur allzu häufig lediglich als 'Wahlvehikel' (*veículos eleitorais*, wie es in Brasilien heißt) mißbraucht zu werden. Die politische Macht muß von den Parteiverbänden ausgehen und auf ihre Vertreter übertragen werden – nicht im Sinne eines imperativen Mandats, sondern der Repräsentation einer Interessengemeinschaft, nicht als weisungsgebundenes Handeln, sondern als Handeln im Auftrag. Dies schließt das in der brasilianischen Politik so fremde Prinzip der Parteidisziplin mit ein.

Ebenso müssen die Parteien von ihren Mitgliedern als effektives Mittel der politischen Partizipation erkannt werden. Die Basis muß am politischen Leben der Partei einen maßgeblichen Anteil besitzen und Einfluß auf ihre Entscheidungen nehmen können. Der Aufstieg der Mitglieder in der Parteihierarchie sollte nicht nur möglich sein, sondern auch intensiv gefördert werden. Die Parteiführung muß sich aus der Mitgliedschaft rekrutieren und nicht extern 'angeheuert' werden, wie es in Brasilien üblich ist. Die Parteibasis muß ihre Führung wählen und austauschen können.

Darüber hinaus müssen die verschiedenen Segmente der Partei – ob es sich hierbei um vertikal getrennte Ebenen der Parteihierarchie oder in horizontaler Richtung um unterschiedliche lokale und regionale Teilverbände handelt – in koordinierter und arbeitsteiliger Weise kooperieren. Dies bedeutet insbesondere auch, daß eine rege parteiinterne Kommunikation besteht. Ziel der koordinierten Parteiarbeit müßte die Errichtung eines engmaschigen, landesweit gespannten Verbandsnetzes sein, das möglichst breite soziale Gruppen durchdringt und an sich bindet.

All diese Punkte sollten im Grunde selbstverständlich sein. Im brasilianischen Kontext bilden sie jedoch eher die Ausnahme. Hier zeigt sich, daß die Entwicklung eines repräsentativen und institutionalisierten Parteiensystems mit der Entwicklung starker Parteiverbände beginnen muß. In dieser Perspektive stellt sich die Schwäche der brasilianischen Parteien als Organisationsproblem dar: *Die Parteien sind unterentwickelt, weil die Parteiorganisationen unterentwickelt sind.* Damit kommt dem Binnenbereich der Parteien eine grundlegende Bedeutung zu.

Umso verblüffender ist es, daß sich die brasilianische Parteienforschung mit der Problematik der Parteiorganisation noch gar nicht auseinandergesetzt hat. Bislang beschäftigte sie sich ausschließlich mit den Wechselbeziehungen zwischen den Parteien (sei es eine bestimmte Partei oder das Parteiensystem insgesamt) und dem politischen Gesamtsystem. Das Forschungsinteresse konzentrierte sich dabei ganz auf die beiden Beziehungsrichtungen im wechselseitigen Verhältnis zwischen Partei und System: die Auswirkungen parteiexterner Systembedingungen auf die Parteienentwicklung in der einen Richtung sowie die Leistungen und Funktionen (bzw. Leistungs- und Funktionsmängel!) der Parteien im Hinblick auf das politische Gesamtsystem in der umgekehrten Richtung.

Den Forschungsaktivitäten liegt dabei prinzipiell eine funktionalistische Parteienkonzeption zugrunde, in der die Parteien lediglich als ein *Element* des politischen Gesamtsystems gesehen werden. Daß jede Partei ihrerseits als Verband und Organisation auch ein *System an sich* darstellt, musste aus diesem Zugang heraus übersehen werden. Angesichts dieser gänzlich auf den Außenbereich der Parteien gerichteten Perspektive ist es nicht verwunderlich, daß die Schwäche der Parteien bisher ausschließlich auf *parteiexterne* Faktoren zurückgeführt wurde. Die Besonderheiten der politischen und sozio-ökonomischen Entwicklung Brasiliens sowie auch der institutionellen Rahmenbedingungen in ihrer Bedeutung für die Parteienentwicklung wurden in diesem Zusammenhang im zweiten Teil der Arbeit eingehend behandelt.

Das Studium *parteiinterner* Strukturen und Prozesse wurde von der brasilianischen Parteienforschung hingegen völlig vernachlässigt. Dabei wurde insbesondere versäumt, die Zusammenhänge zwischen der Unterentwicklung und dem Binnenbereich der Parteien zu untersuchen. In Anbetracht dieses Defizits wollen wir uns in diesem Teil der Arbeit mit der innerparteilichen Dimension der brasilianischen Parteienproblematik beschäftigen. Es geht uns dabei um die Frage, wie sich das Problem der Unterentwicklung der Parteien im Binnenbereich darstellt, und inwiefern es intern durch die Parteiorganisation mitbewirkt wird.

Im Verlauf dieser Arbeit ist immer wieder der unrepräsentative Charakter der Parteien und ihre einseitige Fixierung auf die politische Elite als Kernproblem genannt worden. Deshalb wollen wir uns bei der Auseinandersetzung mit dieser Problematik zunächst auf einige Aspekte der parteipolitischen Partizipation sowie der innerparteilichen Demokratie konzentrieren (Kapitel 11). Anschließend soll die Organisationsnatur der brasilianischen Parteien hinterfragt werden (Kapitel 12). Vorher möchten wir jedoch kurz auf die Schwierigkeiten hinweisen, die mit dieser Thematik verbunden sind.

10.2 Probleme bei der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Binnenbereich der brasilianischen Parteien

Wir haben gerade darauf hingewiesen, daß sich die brasilianische Parteienforschung mit der Frage der internen Strukturen und Prozesse der Parteiverbände erstaunlicherweise überhaupt noch nicht auseinandergesetzt hat. In einigen wenigen Arbeiten werden zwar innerparteilichen Problemstellungen am Rande angesprochen, aber zu einer systematischen Beschäftigung mit dem Binnenbereich der Parteien ist es bislang noch nicht gekommen.

Ein erster Grund für dieses Versäumnis ist sicherlich das mangelnde Interesse an dieser Themenstellung. Wie wir gesehen haben, sind die Parteien keine erstrangigen politischen Akteure. Entsprechend ergibt sich die Bedeutung der Parteien für die brasilianische Politikwissenschaft auch nicht vorrangig aus ihrem Einfluß auf die Gestaltung politischer Entscheidungen. Vielmehr steht die Problematik der funktionalen Defizite, die aus der Unterentwicklung des Parteienwesens für das demokratische System erwachsen, am Ursprung der Diskussion. Die Schwäche der brasilianischen Parteien wurde dabei allerdings nicht als innerparteiliches Problem erkannt. Der funktionalistische Ansatz und die geringe politikbestimmende Bedeutung innerparteilicher Prozesse haben bewirkt, daß Fragen der Parteiorganisation bislang von akademischer Seite keine Beachtung gefunden haben.

Ein weiterer Grund liegt in der unzureichenden Rezeption einschlägiger ausländischer Arbeiten zu innerparteilichen Fragestellungen. Es ist auffallend, daß die brasilianische Politikwissenschaft insgesamt verhältnismäßig wenig auf fremdsprachliche Literatur zurückgreift, sofern sie nicht in portugiesischer Übersetzung vorliegt. Selbst an den größeren und besser ausgestatteten Universitäten – wie insbesondere die renommierte *Universidade de São Paulo* (USP) – sind

ausländische Publikationen nicht in ausreichendem Umfang vorhanden. An kleineren Hochschulen ist die Situation geradezu dramatisch.

Bei von den Bibliotheken geführten fremdsprachigen Zeitschriften gibt es mitunter Probleme bei der Katalogisierung. Vorhandene Arbeiten werden nicht aufgeführt. Mangelnde Sprachkenntnisse unter den Dozenten und Studenten beschränken die Auseinandersetzung mit der ausländischen Literatur zusätzlich.

Hinzu kommt noch die Mittelknappheit. Sie zwingt die Bibliotheken, sich weitgehend auf solche Anschaffungen zu beschränken, die für die Lehre unentbehrlich sind. Eine angemessene Ausstattung, wie sie zu Zwecken der Forschung notwendig wäre, übersteigt die finanziellen Möglichkeiten. Das erschwert natürlich die Teilnahme an internationalen Diskussionen und Entwicklungen. Diese Schwierigkeiten führen mitunter zu sehr ungenauen Vorstellungen sowohl von der politischen Situation als auch der wissenschaftlichen Auseinandersetzung im Ausland. Die Folge ist ein gewisser Rückzug auf sich selbst und die Abkehr und Isolation von der akademischen Außenwelt.

Ein dritter Grund für die Vernachlässigung der innerparteilichen Sphäre durch die brasilianische Parteienforschung, der besonders hervorzuheben ist, besteht in den erheblichen Schwierigkeiten, die sich bei der empirischen Analyse in den Weg stellen. Der Zugang zu Informationen und Daten über interne Strukturen und Abläufe innerhalb der Parteiorganisation gestaltet sich in der Tat ausgesprochen problematisch.

Dies hängt unter anderem damit zusammen, daß es keine aussagekräftigen internen Publikationen oder Dokumente über innerparteiliche Aktivitäten und Problemstellungen gibt. Mitgliedszeitungen können in diesem Zusammenhang grundsätzlich nur einen begrenzten Wert haben, da sie natürlich um eine möglichst positive Darstellung bemüht sind. Dennoch geben sie bisweilen wichtige Hinweise zum politischen wie auch gesellschaftlichen Leben im Parteiinneren. Die Mitgliedszeitungen brasilianischer Parteien können allerdings als Informationsquelle ausgeschlossen werden. Sie dienen fast ausschließlich zur oftmals sehr pathetischen Selbstdarstellung individueller Politiker und sind als Quelle völlig unglaubwürdig. Auch gibt es keine Dokumente wie Sitzungsprotokolle, Memoranden etc., oder aber sie sind nicht zugänglich. Von einem Studium interner Quellen ist damit leider abzusehen.

Dieses Versäumnisses, die innerparteiliche Konjunktur zu archivieren und zu publizieren, verhindert auch die Entstehung eines 'korporativen Gedächtnisses'. Parteimitglieder können die Entscheidungen der Führungsebene und den politischen Verlauf in ihrer Partei nicht nachvollziehen. In sozialpsychologischer Hinsicht verliert sich dadurch ein großes Potential an politischer Identifikation, was gerade in Brasilien ein grundlegendes Problem darstellt. Unter organisationellen Aspekten wird die innere Ordnung als Mittel zur Reduzierung von Komplexität beeinträchtigt, denn wesentliche Entwicklungen lassen sich nicht auf ihre politischen Ursprünge zurückführen. Die innere Einheit und Integrität der Parteien wird hierdurch stark in Mitleidenschaft gezogen.

Auch durch gezieltes Nachfragen und Interviews von Parteifunktionären und maßgeblichen Persönlichkeiten kommt man kaum an verwertbare Informationen. Ihre Darstellungen sind stark geschönt.²³³ Sie heben jeglicher politischer Realität entgegen sogar den demokratischen Aufbau und die starke Partizipation der Basis hervor. Konkrete Detailangaben werden vermieden. Im übrigen wird man gern an die Statuten verwiesen, der alle wichtigen Informationen über Fragen der internen Strukturen zu entnehmen seien. Die Statuten beschreiben allerdings lediglich den formalen Aufbau der Parteien – und zudem eher den Soll-Zustand als den Ist-Zustand. Wie diese

²³³ Ein gutes Beispiel hierfür ist Hippolito, Lucia, *De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-1964)*, Rio de Janeiro: Paz e Terra 1985.

formalen Strukturen aber mit Leben ausgefüllt werden, wie sie sich in der praktischen Parteiarbeit und der Entscheidungsfindung darstellen, darüber geben weder Statuten noch die führenden Parteifunktionäre Auskunft.

Eine verlässlichere und zudem ergiebigere Quelle bilden die Aussagen untergeordneter Mitarbeiter und Mitglieder der Partei, wenn zuvor ein persönliches Vertrauensverhältnis aufgebaut wurde. Bezeichnenderweise bitten sich diese Gesprächspartner aus, ihre Identität nicht preiszugeben. Besonders demokratisch und offen kann es also nicht zugehen. Die Sorge darum, nicht erkannt zu werden, geht so weit, daß sich die 'Informanten' auf sehr allgemein gehaltene Schilderungen zu parteiinternen Fragen beschränken. Die Nennung konkreter Gegebenheiten und Personen wird vermieden. Damit soll einerseits die eigene Anonymität sichergestellt werden. Andererseits sollen aber auch die Parteigenossen geschützt werden. Es zeigt sich, wie schwierig der Zugang zu eindeutigen, konkreten und überprüfbaren Fakten ist, wie sie für eine empirische Analyse notwendig sind. Außerdem tritt der autoritäre Grundcharakter der Parteien an dieser Stelle deutlich zutage.