

## 2. FOLGEN DER UNTERENTWICKLUNG: MANGELNDE ERFÜLLUNG DER PARTEIFUNKTIONEN

Die Schwäche bzw. Unterentwicklung des brasilianischen Parteienwesens wurde hier in diesen sechs Punkten dargelegt: die Diskontinuität der parteiengeschichtlichen Entwicklung; die Fraktionierung, Instabilität und Indefiniertheit des gegenwärtigen Parteiensystems; das geringe Gewicht der Parteien im politischen Prozeß; die Unabhängigkeit und Untreue der Politiker gegenüber den Parteien; ihre geringe soziale Verankerung; ihre Profillosigkeit. Aus dieser Situation ergeben sich sehr negative Konsequenzen für die junge brasilianische Demokratie.

Parteien besitzen – zumindest aus normativ-demokratischer Sicht – in der modernen Demokratie Funktionen, die für die Legitimität und Effektivität der politischen Ordnung von grundlegender Bedeutung sind. Diese Funktionen machen die Parteien zu unverzichtbaren Elementen entwickelter demokratischer Systeme. So geht die Parteienlehre davon aus, daß Parteien zwar keine ausreichende, wohl aber notwendige Vorbedingung für eine funktionierende demokratische Ordnung sind. Eine moderne Demokratie ohne Parteien – und dies kann nur entsprechend leistungsfähige Parteien bedeuten – ist im Rahmen bisheriger politischer Erfahrungen und unter den vorherrschenden demokratie-theoretischen Vorstellungen nicht denkbar. Drei systemische Grundfunktionen der Parteien sind besonders wichtig: die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen, die Rekrutierung von politischem Personal und die politische Planung.<sup>27</sup>

### 2.1 Repräsentation gesellschaftlicher Interessen

Die erste dieser Grundfunktionen, die Repräsentationsfunktion, beinhaltet die Artikulation und Aggregation der sozialen Interessen sowie ihre Integration ins politische System. Moderne Gesellschaften zeichnen sich durch eine sehr große Vielfalt unterschiedlicher, sich widersprechender und konkurrierender Interessen aus. Die Interessen artikulieren sich aber nicht von allein. Oft sind sich die Menschen ihrer politischen Anliegen auch gar nicht unmittelbar und voll bewußt. Die verschiedenen Interessenlagen müssen daher zunächst einmal zum individuellen und kollektiven Bewußtsein gebracht und in die öffentliche Diskussion hineingetragen werden. Die Parteien spielen bei der Meinungsbildung und als Sprachrohr der Gesellschaft eine wesentliche Rolle.

Um im Wettbewerb untereinander bestehen zu können, ist es notwendig, daß die Parteien jeweils eine möglichst große Bandbreite sozialer Interessen aufnehmen. Dies trägt einerseits in der logischen Folge dazu bei, daß sich die Parteien fast zwangsläufig zu 'Allerweltparteien' hinentwickeln und es zu einem Abflachen des ideologischen Profils kommt. Andererseits bedeutet dies aber auch, daß sich die Parteien nicht zu sehr von den gesellschaftlichen Belangen entfernen können und ein möglichst hohes Maß an '*responsivness*' beweisen müssen, wenn sie auf Dauer überleben wollen.

Es ist darauf hinzuweisen, daß im Bereich der Artikulation sozialer Interessen nicht nur die Parteien tätig sind. Auch andere Organisationen und Institutionen tragen hierzu bei wie insbesondere Interessenverbände, aber auch Bürgerinitiativen, die Kirchen und die Medien. Durch sie werden die politischen Äußerungsmöglichkeiten der Gesellschaft erweitert. Zudem schaffen sie eine belebende Konkurrenzsituation, in der die Parteien dafür Sorge tragen müssen, daß sie trotz anderer Artikulations- und Partizipationsinstrumente noch interessant bleiben. Dies zwingt

---

<sup>27</sup> Mit 'systemischen' Parteifunktionen sind diejenigen gemeint, die die Parteien im politischen System und in bezug auf dieses besitzen. Es geht hier also nicht um die Funktionen der Parteien unter dem engeren Blickwinkel der Partei selbst und ihrer Mitglieder (z.B. Erlangung politischer Macht).

sie dazu, die anderweitig artikulierten sozialen Forderungen zu berücksichtigen und sich über sie zu aktualisieren.

Im Gegensatz zu allen anderen politischen Organisationsformen streben aber nur die Parteien direkt nach der Regierungsgewalt und beteiligen sich zu diesem Zweck an Wahlen. Regierungswille und Wahlteilnahme sind ausschließliche Wesensmerkmale der Parteien, durch die sie sich von Interessenverbänden und anderen politischen Entitäten abheben.

Durch die Artikulation allein werden die gesellschaftlichen Vorstellungen aber noch nicht in Politik umgesetzt. Hier sind es wiederum die Parteien, die dazu beitragen, daß die Interessen in das politische System und die staatliche Entscheidungskuppel hineingetragen werden. Die Parteien bündeln und aggregieren die große Zahl der in der Gesellschaft ungeordnet vorhandenen Interessen zu wenigen alternativen Handlungskonzepten, die der Wählerschaft regelmäßig zur Abstimmung vorgelegt werden. Dies führt zur „Reduktion politischer Möglichkeiten durch ihre Aggregation zugunsten der stärkeren Akzentuierung der individuellen Stimme.“<sup>28</sup> Durch die Reduzierung der Interessenvielfalt auf eine begrenzte und überschaubare Zahl von Entscheidungsmöglichkeiten wird auch die Transparenz und Rationalität des Wahlprozesses erhöht.

Zur Interessenartikulation und -aggregation kommt noch die Integration der gesellschaftlichen Interessen in den Entscheidungsprozeß. Durch ihr Wirken in Parlament und Regierung sind die Parteien zentrale Entscheidungsträger. Sie besitzen auf diese Weise die Möglichkeit, die aufgenommenen Interessenhaltungen in staatliche Politik umzuwandeln. Die Parteien sind damit nicht nur Sprachrohr sozialer Anliegen, sondern auch ein Bindeglied zwischen Gesellschaft und staatlicher Entscheidungskuppel. Durch die Verknüpfung von Gesellschaft und Regierungsebene ermöglichen die Parteien im demokratischen System erst eine Willensbildung 'von unten nach oben', also eine Umsetzung sozialer Forderungen in politische Entscheidungen. Hierbei sind die Parteien aber nicht nur passiver Übermittler bestehender Interessen, sondern gestalten den Entscheidungsfindungsprozeß selbst aktiv mit. Die Parteien können so als die wichtigsten Agenturen zur politischen Repräsentation gesellschaftlicher Interessen im politischen Prozeß angesehen werden.

In Brasilien jedoch besitzen die Parteien einen überwiegend patriarchalischen und klientelistischen Charakter. Statt zur Vermittlung sozialer Interessen beizutragen, dienen die Parteien hier hauptsächlich Zwecken der Machterhaltung einer kleinen dominanten Schicht und der Verfolgung persönlicher Absichten wie insbesondere die Verteilung von staatlichen Pfründen und Begünstigungen an die Parteiführer und ihre Gefolgschaft. Angesichts dieser Situation und der sich hieraus ergebenden Fremde zwischen Parteien und Bevölkerung ist von verschiedener Seite von einer 'Krise der politischen Repräsentation' gesprochen worden.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Wolfgang Jäger, „Innerparteiliche Demokratie und Repräsentation“, Partei und System, hg. ders. (Stuttgart: 1973), S. 11.

<sup>29</sup> So bei Cláudia Sousa Leitão, A crise dos partidos políticos brasileiros: os dilemas da representação política no Estado intervencionista (Fortaleza: ohne Verlagsangabe, 1989), 126 f. und Antônio Lavareda, A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro (Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1991), S. 19.

## 2.2 Rekrutierung politischen Personals

Eine zweite zentrale Parteienfunktion ist die Rekrutierung politischen Personals, das sich in Wahlen um öffentlicher Ämter und Funktionen in den politischen Entscheidungsgremien auf den verschiedenen Staatsebenen (etwa Bund, Länder und Gemeinden) bewirbt. Diese Rekrutierungsfunktion geht über den rein technischen Aspekt der Auswahl und Aufstellung von Kandidaten für Wahlämter weit hinaus. Parteien sind von entscheidender Bedeutung bei der Förderung und Heranbildung sowie auch der Sozialisierung des politischen Nachwuchses.

In Deutschland geschieht dies beispielsweise durch ein ganzes Netz von parteilichen Unter- und Nebenorganisationen. Hier sind insbesondere die Schüler-, Studenten- und Jugendverbände sowie auch die Parteistiftungen zu nennen. Hinzu kommen aber auch Vereinigungen und Arbeitsgruppen, die verschiedene soziale Gruppen oder Berufsgruppen in die Organisationsstruktur der Parteien einzubinden versuchen. Über diese Verbandszweige bieten die Parteien ein breites Band an politischen Partizipationsmöglichkeiten. Durch regelmäßige Treffen und Aktivitäten, Publikationen, Seminare und den ständigen Kontakt zu Parteimitgliedern, Parteifunktionären und Amtsträgern wird das 'Hineinwachsen' der Mitglieder in die Partei gefördert. Die Partei entwickelt sich durch die Vielzahl der so entstehenden ideellen, sozialen und auch affektiven Bindungen im Laufe der Zeit zu einer 'politischen Heimat'.

Die verschiedenen Aktivitätsbereiche und die vielen, zum überwiegenden Teil ehrenamtlichen Funktionen und Posten innerhalb der Parteistruktur geben denen, die einmal in das Parteileben eingestiegen sind, vielfältige Möglichkeiten, sich mit dem politischen 'Geschäft' vertraut zu machen und die eigene Neigung und Eignung für eine Karriere in der Politik zu prüfen. Indem sie sich bei der Parteiarbeit bewähren und sich im innerparteilichen Wettbewerb behaupten, können sie in der Parteihierarchie aufsteigen und von ihrer Partei als Kandidat für ein öffentliches Mandat aufgestellt werden.

Dies bedeutet, daß innerhalb der Parteien eine intensive Vorbereitung und strenge Vorauswahl des politischen Personals stattfindet. Es kann daher bei dem hier dargestellten Rekrutierungsmuster davon ausgegangen werden, daß solche Kandidaten eher aufgestellt werden, die bereits über ein gewisses Gepäck an politischen Erfahrungen und Kontakten verfügen, welche für die erfolgreiche Ausübung eines Mandats notwendig sind.

In Brasilien stellt sich die Situation jedoch ganz anders dar. Da die Parteien als Strukturen der Partizipation, der politischen Bildung, Sozialisierung und Auslese sowie zum Aufbau politischer Karrieren weitgehend versagen (bzw. auch gar nicht die Ambition besitzen, diese Funktion zu übernehmen), findet die Rekrutierung politischen Führungspersonals zwangsläufig auf andere Weise statt. Sie wird häufig von einer anderen sozialen Institution übernommen, die in der brasilianischen Gesellschaft und auch in der Politik eine zentrale Rolle spielt: der Familie. Viele der wichtigsten politischen Persönlichkeiten der Gegenwart stammen aus Politikerfamilien, in denen die politische Karriere von Generation zu Generation weitergereicht und 'vererbt' wird. Diese Oligarchisierung ist nicht nur die Folge des schieren Machtwillens der betreffenden Familien. Sie ist auch auf die Tatsache zurückzuführen, daß unter den brasilianischen Bedingungen die Familie als sozialer Rahmen und als Instrument zur Einführung und Vorbereitung für eine politische Laufbahn effektiver ist als andere Institutionen wie insbesondere die Parteien.

In ähnlicher Weise sind auch persönliche Beziehungen von großer Bedeutung. So können politische Karrieren durch einflußreiche Mentoren lanciert werden, die ihren 'Schützling' mit den notwendigen Informationen und Kenntnissen ausstatten, an wichtigen Stellen einsetzen, Kontakte vermitteln und sich aufgrund des eigenen Einflusses um Wählerstimmen und andere Formen von Unterstützung bemühen. Voraussetzung für diese Art der Hilfe ist natürlich immer die persönliche Loyalität gegenüber dem Mentor.

Eine weitere bedeutende Institution der politischen Rekrutierung war seit dem 19. Jahrhundert, insbesondere seit dem Paraguay-Krieg, das Militär. In diesem Zusammenhang ist auf die vielen wichtigen Politiker zu verweisen, die aus den Rängen der Armee hervorgingen, aber auch auf die Bewegung der *tenentes* in den zwanziger Jahren. In den sechziger Jahren setzte sich unter den Militärs die Überzeugung durch, daß sie nicht nur die Kapazität, sondern auch die Legitimität besäßen, die politische Führung selbst in die Hand zu nehmen. Nach zwanzigjähriger Diktatur legten die Streitkräfte aber ihren Charakter als politische Institution ab. Eine politische Rekrutierungsfunktion besitzen sie heute nicht mehr.

Nun folgt die Rekrutierung durch Parteien selbstverständlich auch nicht nur rationalen Kriterien. Es ist jedoch anzunehmen, daß die Rekrutierungsfunktion von Parteien mit einem geringeren Maß an Irrationalität erfüllt wird, als dies durch die Familie, persönliche Beziehungen oder das Militär der Fall ist. Demokratisch organisierte Parteien ermöglichen einem viel weiteren Personenkreis Zugang zu politischen Ämtern und sorgen für einen erheblich stärkeren politischen Wettbewerb und damit letztlich auch für eine entsprechend schärfere Selektionierung der Führungskräfte. Die Legitimität und Effektivität der Rekrutierung politischen Personals durch Parteien ist daher bedeutend größer als bei den genannten alternativen Rekrutierungsmodellen.

In diesem Zusammenhang ist noch auf einen anderen Aspekt hinzuweisen, nämlich den der politischen Kontrolle. Wie bereits dargelegt wurde, spielen die Parteien in der modernen Parteiendemokratie eine wesentliche Rolle bei der Sozialisierung und Selektionierung politischer Führungskräfte. Sozialisierung bedeutet immer auch, daß bestimmte Werte und Handlungserwartungen von der Gemeinschaft (in diesem Fall die Partei) an den Einzelnen (hier das Mitglied) weitergegeben und von diesem verinnerlicht werden. Insofern ergibt sich aus dem Sozialisierungsprozeß auch eine Art 'antizipierter Kontrolle'. Durch den fortwährenden Selektionsprozeß, der innerhalb der Parteien stattfindet, können Mitglieder und Führungskräfte bei Nichterfüllung der Handlungserwartungen oder bei einem Verstoß gegen sie mit einem politischen Karrierebruch sanktioniert werden.

Da eine viel größere Unmittelbarkeit des Bezugs zwischen Partei und Politiker besteht als zwischen Wählerschaft und Politiker, ist auch die Möglichkeit der Kontrolle der Politiker (ob durch Antezipation oder Sanktion) durch die Parteien viel stärker gegeben als durch die Wählerschaft. Aus diesem Grund kann für Brasilien davon ausgegangen werden, daß ein sehr direkter Zusammenhang zwischen der Schwäche der Parteien und dem hohen Maß an Fehlverhalten seitens vieler Politiker besteht, wie Korruption, Nepotismus, Absentismus und ein nicht selten unwürdiges Benehmen.

### 2.3 Politische Planung

Eine dritte Grundfunktion der Parteien schließlich betrifft ihren Beitrag zur Problemlösungskapazität des politischen Systems, dessen Fähigkeit also, Entscheidungen und 'Politiken' (*Policies*) zu produzieren und zu implementieren, die effektive Antworten für die Interessen und Bedürfnisse des Gemeinwesens und seiner unterschiedlichen Segmente bilden. Der Entscheidungsbedarf umfaßt ein sehr breites Spektrum von technisch zum Teil hoch komplizierten Politikfeldern wie Steuerpolitik, Infrastrukturmaßnahmen, Verteidigung und andere mehr. Hinzu kommt das Problem, daß einige Zielsetzungen, die für sich genommen allgemein als erstrebenswert betrachtet werden können, wegen ihrer wechselseitigen Implikationen untereinander nur schwer in Einklang zu bringen sind. So sind z.B. Wachstum und Konsumsteigerung mit den Geboten des Umweltschutzes oder der Geldwertstabilität oft nicht ohne weiteres vereinbar. Zudem sind die öffentlichen Ressourcen grundsätzlich zu knapp, um alle anstehenden Probleme zu lösen. Das zwingt dazu, zugunsten einiger Bereiche und auf Kosten anderer Prioritäten zu setzen.

All dies sorgt für ein erhebliches Maß an Komplexität, die im Entscheidungsprozeß bewältigt werden muß. Das politische System kann hierdurch stark belastet werden. Dies trifft insbesondere auf den brasilianischen Fall zu. Die junge brasilianische Demokratie stößt auf erhebliche Schwierigkeiten, Lösungen für die schwerwiegenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu formulieren und durchzusetzen. Statt dessen steuert das Land oft hart am Rande der Unregierbarkeit.

Starke politischen Parteien können erheblich zu einer effektiveren politischen Planung beitragen. Zunächst werden durch sie die Kommunikationsmöglichkeiten im politischen System vergrößert. Sie bieten eine Arena für die Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen politischen Akteuren aus Gesellschaft, Interessenverbänden und Regierungsinstitutionen. So kommt den Parteien auch eine wesentliche Rolle im Zusammenspiel zwischen Legislative und Exekutive zu. Ebenso sind Parteien eine Anlaufstelle, bei der Interessengruppen ihre Positionen darstellen und auf ihre Durchsetzungen drängen können. Damit stellen sie ein Forum für politische Verhandlungen und das Zustandekommen von Kompromißvereinbarungen dar.

Darüber hinaus bilden sie auch eine Art 'politischen *Braintrust*'. Parteien sind wichtige Strukturen der Zirkulation und Akkumulation von politischen Ideen, Erfahrungen und Wissen. Die innerparteilichen Prozesse sind, betrachtet man sie unter diesem Winkel, nicht zuletzt auch organisierte und koordinierte Anstrengungen zur Aufnahme und Verarbeitung politisch relevanter Informationen sowie zum Entwurf von politischen Entscheidungen und Handlungsanleitungen. Die Parteien besitzen aufgrund des konjugierten Vorgehens und der Arbeitsteilung des gesamten Verbandsapparats bei der Bewältigung politischer Komplexität einen viel höheren Wirkungsgrad als isolierte Einzelpersonen oder kleine, lose zusammengeschlossene Gruppen und Faktionen. In Brasilien bilden letztere aber, und nicht die Parteien, die eigentliche Bestimmungsgröße des Entscheidungsfindungsprozesses.

In Erfüllung der dargestellten systemischen Funktionen – die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen, die Rekrutierung politischen Personals und die politische Planung – tragen die Parteien in hochentwickelten Parteiendemokratien wesentlich zur legitimen und effektiven Funktionsweise der politischen Ordnung bei. In Brasilien kommen die Parteien diesen Funktionen allerdings nicht ausreichend nach. Von daher stellt die Unterentwicklung der Parteien eines der wichtigsten Strukturprobleme der brasilianischen Demokratie dar. Um die Ursachen für die Schwäche des Parteienwesens aufdecken zu können und die besondere Rolle der Parteien im politischen Prozeß zu verstehen, ist es notwendig, sich mit ihrer historischen Entwicklung und ihren Bedingungsfaktoren auseinanderzusetzen.