

11. INNERPARTEILICHE PARTIZIPATION UND DEMOKRATIE

11.1 Parteibasis und politische Partizipation

Durch die Zugangsschwierigkeiten sind der empirischen Analyse des Binnenbereichs der Parteien enge Grenzen gesetzt. Wir beschränken uns daher in diesem Kapitel auf einen Aspekt, der für das Verständnis der besonderen Situation der brasilianischen Parteien grundlegend ist: die Frage der politischen Partizipation an der Parteibasis und deren Einbindung in das Organisationsgefüge der Partei. Bei der Untersuchung dieses Problembereichs stützen wir uns auf Beobachtungen am Fallbeispiel der PFL (*Partido da Frente Liberal* – Partei der Liberalen Front) im Bundesstaat Santa Catarina. Wie uns allerdings von verschiedenen Seiten bestätigt wurde, treffen die Ergebnisse auch auf andere Parteien zu. Man darf also davon ausgehen, daß die nachfolgenden Darstellungen für die brasilianischen Parteien typisch sind.

Die Mitgliederbasis ist unter verschiedenen Gesichtspunkten von wesentlicher Bedeutung für die Parteiorganisation. Die Einbindung von möglichst vielen aktiven Mitgliedern in ein möglichst breites Aufgabenspektrum stellt die Partei als Organisation vor große Herausforderungen. Je größer die Zahl der Mitglieder, je stärker deren Partizipation und je umfangreicher die Aktivitäten innerhalb einer Partei sind, desto höher sind die Anforderungen, die von organisationaler Seite an den Parteiverband gestellt werden. Um die Flut der internen Interaktionen zum Zweck der Effektivitätssteigerung kanalisieren und fördern zu können, muß die Partei ein zunehmend komplexes Organisationsnetz aufbauen. Durch diesen Prozeß entsteht eine (zumindest unter demokratischen Vorzeichen) kaum noch zentral steuerbare Dynamik. Durch diese Dynamik institutionalisiert sich die Partei nach innen und versucht, nach außen ihre politischen Ziele möglichst erfolgreich zu verfolgen. Die Fragen der politischen Partizipation, der internen Komplexität und der organisationalen Entwicklung hängen damit eng zusammen.

Auch unter normativ-demokratischen Gesichtspunkten ist die Mitgliederbasis von erheblicher Relevanz. Ohne einen möglichst breiten und partizipatorischen Unterbau besitzt eine Partei in demokratietheorischer Hinsicht Schwierigkeiten, ihrem Streben nach politischer Entscheidungsmacht eine gesellschaftlich annehmbare Rechtfertigung zu verleihen. So wirkt die Basis maßgeblich an der äußeren Legitimation der Parteiaktivitäten mit – sie ist gewissermaßen in sich selbst schon eine *raison d'être* der Partei.

Schließlich ist die Basis auch für den politischen Erfolg einer Partei von großer Wichtigkeit. Die Parteimitglieder bilden nicht nur einen harten Kern innerhalb der Stammwählerschaft, sondern tragen darüber hinaus auch maßgeblich zum äußeren Erscheinungsbild ihrer Partei bei. Indem die Mitglieder in ihrem unmittelbaren sozialen Umfeld die Positionen der Partei darstellen und verteidigen, sind sie zudem wichtige Meinungsmultiplikatoren. Hierbei ist nicht zuletzt auch die Tatsache von Bedeutung, daß sich persönliche Sympathien und Bindungen, die das Parteimitglied in seinem sozialen Umfeld besitzt, auf seine Partei ausdehnen können.

Die Mitgliedschaft ist allerdings nur eine formalisierte Art der Partizipation am Parteienleben. Es gibt auch andere mehr oder weniger intensive Partizipationsformen, die nicht notwendigerweise die förmliche Bindung einer Mitgliedschaft voraussetzen. Eine aktive Anhängerschaft kann sich auch ohne Parteibeitritt ausdrücken, z.B. in der persönlichen Wahlentscheidung oder auch ideelle und finanzielle Unterstützung. Andererseits sagt die Mitgliedschaft allein noch nichts über die Qualität der Partizipation aus. So ist es wahrscheinlich ein allgemeines Phänomen aller Parteien, daß ein überwiegender Teil der Mitglieder sogenannte 'Karteileichen' sind.

Aus diesen Gründen wäre es nicht sinnvoll, die Binnensphäre einer Parteiorganisation strikt auf die formalen Mitglieder zu begrenzen. Wir verstehen deshalb hier unter dem Begriff der Parteibasis die Gruppe der aktiv partizipierenden Anhänger, unabhängig davon, ob es sich um Mitglieder handelt, oder nicht. Dennoch sollte davon ausgegangen werden, daß eine Partei

prinzipiell versuchen wird, aktive Anhänger zur formalen Mitgliedschaft und Mitglieder zur aktiven Partizipation zu bewegen. Erstaunlicherweise findet diese einfache Schlußfolgerung im brasilianischen Fall nicht ohne weiteres eine Bestätigung.

Bereits bei einfacher Betrachtung des gesellschaftlichen und politischen Alltags fällt auf, daß bei den brasilianischen Parteien das Partizipationsniveau ausgesprochen niedrig ist, sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht. Die aktive Partizipation beschränkt sich fast ausschließlich auf die politischen Amtsträger und einen kleinen Stab von ausgesuchten Personen, die ihnen direkt zuarbeiten und von ihnen weitgehend abhängig sind. Die freiwillige Mitarbeit mit dem Zweck der aktiven politischen Mitgestaltung des politisch interessierten, mündigen Bürgers, wie sie den mitteleuropäisch geprägten Vorstellungen entspricht, bildet eine seltene Ausnahme.

Ebenso überraschend ist es, daß die Parteien offensichtlich wenig oder gar nichts unternehmen, um an diesem Sachverhalt etwas zu ändern. Es mag verblüffen, aber mit wenigen Ausnahmen (wie radikale Linksparteien, die im Parteienspektrum keine größere Bedeutung besitzen, die in Brasilien als 'exotisch' betrachtete grüne Partei *Partido Verde* sowie im besonderen Maß und mit großem Erfolg die früher linksradikale, in den letzten Jahren aber immer stärker zur Sozialdemokratie tendierende PT) zeigen die brasilianischen Parteien kein gesteigertes Interesse an einer aktiven Mitarbeit und politischen Einbindung möglichst breiter Teile der Gesellschaft.

11.2 Motive und Anreize parteipolitischer Partizipation

Die Problematik wird deutlicher, wenn man sie vor dem Hintergrund der Motive und Anreize für einen Parteieintritt und die Teilnahme an der Parteiarbeit betrachtet. Die Motive politischer Partizipation lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen: die materiellen, die ideell-politischen sowie die sozialen und emotionalen Interessen.²³⁴

Durch die enge Verknüpfung von Parteien und politischen Entscheidungsorganen kann die Mitarbeit in einer Partei mit großen materiellen Vorteilen verbunden sein. Sie kann in beruflicher Hinsicht helfen, die persönlichen Karrierechancen im öffentlichen Dienst zu verbessern oder bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und anderen administrativen Entscheidungen begünstigt zu werden. Angesichts der Bedenklichkeit solcher Praktiken im Hinblick auf Legitimität und Legalität wird sich jedoch kaum jemand offen zu seinen materiellen Beweggründe für einen Parteibeitritt bekennen.

Statt dessen wird man immer ideell-politische Motive vorschieben. Ihnen kommt natürlich auch eine real Bedeutung zu. Viele treten einer Partei aus echtem politischen Interesse bei. Hier steht der uneigennützig Wille im Vordergrund, die politische und gesellschaftliche Entwicklung im Sinne des Allgemeinwohls (oder was man dafür hält) positiv zu beeinflussen und mitzugestalten. Ideell-politische Motive sind die weltanschauliche Überzeugung, aber auch „demokratisches Pflichtgefühl bzw. verantwortungsbewußter Bürgersinn“.²³⁵

Ebenfalls eine große Rolle spielen soziale und emotionelle Motive, wenn sie vielleicht auch nicht so offensichtlich und den Parteimitgliedern selbst nicht unbedingt bewußt sein mögen: „soziale Anerkennung in einer Gruppe Gleichgesinnter, Befriedigung im Umgang mit Parteimitgliedern von höherem sozialen Status, Freude an ‚sportlicher‘ Auseinandersetzung, Beteiligung am Machterwerb oder einfach Befriedigung durch Aktivitäten innerhalb einer Gruppe.“²³⁶

²³⁴ Siehe Rudolf Wichard, *Parteien in der Demokratie: Eine Einführung in die allgemeine Parteienlehre* (Hildesheim etc.: Georg Olms Verlag, 1979), S. 52.

²³⁵ ebda.

²³⁶ ebda.

Seitens der Parteiorganisation können gezielt Anreize in die drei dargelegten Motivationsrichtung geschaffen werden, um die Partizipation zu stärken und zumindest bis zu einem gewissen Grad zu lenken. Wir gehen also davon aus, daß die Teilnahme am Parteigeschehen keine gänzlich unabhängige Größe ist, sondern daß Art, Umfang und Richtung der Anreize Intensität und Qualität der Partizipation erheblich beeinflussen können. Betrachten wir daher, wie es um die Partizipation, ihre Motivation und Anreize im brasilianischen Fall bestellt ist.

a) Materielle Anreize

Materielle Anreize spielen eine entscheidende Rolle im politischen Leben Brasiliens. Sie bilden die Grundlage des für ganz Lateinamerika so typischen Phänomens des Klientelismus als einem dominanten Faktor im politischen Prozeß. Der Klientelismus besteht in einem sehr direkten Tauschverhältnis von 'Gefälligkeiten' (*favores*) seitens des Politikers oder Kandidaten im Gegengeschäft für die Wählerstimme oder einer wie auch immer beschaffene 'Unterstützung' (*apoio*).

Diese Unterstützung kann im Verteilen von Flugblättern bestehen, etwa bei ärmeren 'Klienten'. Seitens von Privatunternehmern oder leitenden Funktionären der staatlichen Unternehmen und Einrichtungen kommt es nicht selten vor, daß sie ihrem Kandidaten unter die Arme greifen, indem sie Arbeitsplätze bereitstellen, die sich wiederum in Wählerstimmen umsetzen lassen. Eine häufige Variante ist auch die Einbeziehung von Transportunternehmen in den Wahlkampf. Diese stellen Busse für Kundgebungen oder die Fahrt zum Wahllokal zur Verfügung. Im Tausch werden sie beispielsweise am öffentlichen Stadtverkehr durch die Zuteilung bestimmter Buslinien in Monopolstellung beteiligt. Die Unterstützung eines Kandidaten kann auch in der öffentlichen Zustimmung durch einflußreiche Honoratioren bestehen, die sich bei Wahlveranstaltungen werbend für ihn aussprechen.

Eine andere, noch bedenklichere Form von *favores*, ist im coronelistischen System enthalten, in dem *Coroneis*, die entsprechend der an anderer Stelle dargestellten Dominanzstrukturen von ihnen abhängige Personen anweisen, einem bestimmten Kandidaten ihre Stimme zu geben. Dies geschieht immer noch häufig, besonders in ländlichen und rückständigeren Regionen. Aber auch innerhalb von Firmen, Verbänden oder Familien kann die Stimmabgabe durch Empfehlung, Drängen oder Druck seitens des Chefs beeinflußt, wenn nicht gar bestimmt werden.

Ebenso vielfältig wie die Art der Unterstützung (*apoio*) durch den 'Klienten' sind die Formen der Begünstigungen des einmal gewählten Kandidaten. Die Grundlage für den Klientelismus bildet dabei die allgemeine Knappheit öffentlicher Ressourcen. Dies gilt insbesondere für Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst und in den staatlichen Unternehmen, die traditionell eine herausragende Stellung in der brasilianischen Wirtschaft spielen. Auch in der Mittelschicht gelingt es kaum jemandem, ohne einflußreiche Patronage in Schlüsselpositionen vorzurücken. Die persönlichen Erfahrungen fast jeden Brasilianers zeigen, daß politische Kontakte oft von zumindest ebenso großer Bedeutung für die Karriere sind wie Kompetenz und Leistung.

Wie wichtig der politische Einfluß ist, zeigt sich bei einem politischen Machtwechsel nach der Wahl, wenn sich bei einem nicht unerheblichen Teil der Funktionäre in der Verwaltung, bei Wasser- oder Elektrizitätswerken, bei Banken, Universitäten, bei der Polizei und in der Justiz durch Beförderung, Herabsetzung, Pensionierung und Versetzung die beruflichen Positionen verändern. Bei einem Krankenhausaufenthalt berichtete eine Krankenschwester dem Verfasser, daß sie ihre Stelle in einem kleinen Krankenhaus in ihrer Heimatstadt in der Provinz aufgeben und hunderte von Kilometern von ihrer Familie fortziehen mußte, weil dort regelmäßig nach den Bürgermeisterwahlen fast das gesamte Krankenhauspersonal ausgewechselt wurde.

Ein anderes wichtiges Tauschpfand sind – angesichts der erschreckenden Lage des Gesundheitssystems – Krankenhausbetten. Vielen Kranken aus sozial schwachen Schichten, gerade solchen, die im rückständigeren Landesinnern wohnen, gelingt es nicht aus eigener Kraft,

in den völlig überfüllten öffentlichen Krankenhäusern behandelt zu werden. Vor allem in Wahlkampfzeiten arbeiten die Kandidaten und ihre Assistenten stark an der Vermittlung von Krankenhausbetten.

Gleichermaßen unentbehrlich ist die Unterstützung einflußreicher Abgeordneter bei Verwaltungsprozessen wie beispielsweise Genehmigungsverfahren. Die brasilianische Bürokratie ist ein einziger Alptraum. Für alles braucht man eine öffentliche Bewilligung, die in umständlichen und nicht enden wollenden Verfahren geprüft werden. Der Ausgang solcher Verfahren muß dem Bittsteller dabei oft völlig unberechenbar und willkürlich erscheinen.

Zwei Beispiele aus eigener Erfahrung: Ein kleines Kosmetikunternehmen mußte vom Gesundheitsamt überprüft werden, bevor ihm die Betriebserlaubnis zugeteilt werden konnte. Da der Prüfer aber über kein Dienstfahrzeug verfügte, konnte er monatelang die Prüfung nicht vornehmen. Mit dem eigenen Wagen wollte er die etwa 20 km nicht fahren, und vom Kosmetikunternehmen durfte er sich nicht abholen lassen, um jeden Korruptionsverdacht zu vermeiden. Nachdem der Besuch schließlich doch stattfand, wurde die Genehmigung nicht erteilt, weil für Verpackungsetiketten kein gesonderter, abgeschlossener Raum vorhanden war. Daß alle Etiketten in einen Schuhkarton paßten, spielte hierbei keine Rolle. So zog sich dieses Verfahren über ein Jahr hin. Schließlich wurden zwei Abgeordnete in Brasília, die sich bereitwillig zur Verfügung stellten, gebeten, ihren Einfluß beim Gesundheitsministerium geltend zu machen. Mit wenigen Telefonaten wurde das Problem gelöst.

Ähnlich verlief ein Visumsantrag des Verfassers. Nachdem alle Unterlagen bei der zuständigen Polizeibehörde in Florianópolis eingereicht und von dieser auf ihre Vollständigkeit und Richtigkeit geprüft worden waren, wurden sie an das von Anträgen aller Art völlig überlastete Justizministerium nach Brasília geschickt. Dort hätte der Vorgang eigentlich nur bestätigt und an das Bundesgesetzblatt (*Jornal Oficial da União*) zur Veröffentlichung weitergeleitet werden müssen. Nachdem fast ein Jahr vergangen war, wurden wiederum zwei Abgeordnete gebeten, sich für einen Abschluß des Prozesses einzusetzen. Auch diesmal dauerte es nur wenige Wochen, und das Visum wurde erteilt. Diese Beispiele veranschaulichen, wie die Ressourcenknappheit politische Protektion erforderlich macht, die auch politisch aufgeklärte Personen in klientelistische Beziehungen zwingen. Politische Protektion ist damit ein enorm wichtiger Partizipationsanreiz materieller Natur.

Im Wahlkampf erreicht der Klientelismus seinen Höhepunkt. In dieser Zeit kommt es zu häufigen Treffen und intensiven Verhandlungen zwischen den Kandidaten und den lokalen Entscheidungsträgern aus Wirtschaft, Verwaltung und den Verbänden, mit den einflußreichen Honoratioren. Bei diesen Gesprächen dreht es sich nicht nur um programmatische Fragen, sondern auch sehr stark um die Verteilung von Pfründen. Wenn diese Zusammenkünfte auch oftmals für jeden offen sichtbar in den besseren Restaurants stattfinden (das Sehen und Gesehen werden ist ein wichtiger Teil der Kampagne), bleiben die getroffenen Vereinbarungen jedoch selbstverständlich geheim. In der Presse werden diese Verhandlungen 'Artikulationen' (*articulações*) genannt. Die Medien ergehen sich in vielen Spekulationen, aber die Ergebnisse dieser Artikulationen zeigen sich zumeist erst nach der Wahl.

Interessant ist auch die Betriebsamkeit in den Wahlkampfbüros. Jeder Kandidat auf ein höheres Amt organisiert sein eigenes Büro und ist für seine Kampagne auch selbst verantwortlich. Die Parteien haben bei der Vorbereitung und der Koordination des Wahlkampfes nur eine sehr untergeordnete Bedeutung. Sie sind kaum mehr als ein Treffpunkt der Kandidaten, keinesfalls aber der eigentliche Initiator ihrer Kampagne.

Neben der Organisation der Aktivitäten des Kandidaten dient ihr Büro vor allem als Anlaufstelle für Arme und Bittsteller. Der Andrang ist groß. In den Fluren bilden sich Schlangen, und das

Telefon steht keinen Moment still. Die verschiedensten persönlichen und materiellen Anliegen werden an den Kandidaten herangetragen: die Vermittlung eines Arbeitsplatzes, die Asphaltierung eines Zufahrtsweges, die Einrichtung einer Krankenstation oder eines Polizeipostens in der *favela* (Armenviertel), die Zuteilung eines Krankenhausbettes, Geld für Medikamente, Essensmarken, Fahrscheine, Kleidungsstücke (meistens bedruckte Werbe-T-Shirts des Kandidaten), eine Stelle als Wahlkampfhelfer, Hilfe in juristischen Fragen, etc. Oft ist eine größere Zahl von Assistenten notwendig, um die Flut von Anfragen bewältigen zu können.

Bei all diesen Vorgängen ist das klientelistische Grundmuster immer das gleiche: der Tausch von materiellen Zusagen gegen Wählerstimmen. Bei dieser Form der Partizipation sind zwei wichtige Punkte anzumerken: Erstens ist sie 'immediatistisch', das heißt unmittelbar auf eine Wahl bezogen, und beschränkt sich auf die Stimmabgabe. Eine langfristige, stabile und gestalterische, aktive Teilnahme ergibt sich aus dem Klientelverhältnis nicht. Zweitens ist diese Partizipationsform 'individualistisch' – sie bezieht sich auf einen Kandidaten persönlich, und nicht auf eine Partei. Die Parteizugehörigkeit des Kandidaten ist meistens sogar völlig unbedeutend. Die Verbindung zwischen Klient und Kandidat wird in der Regel auch durch einen Parteiwechsel des Kandidaten, der ja nicht selten vorkommt, nicht beeinträchtigt.

Insgesamt betrachtet steht die immediatistische und individualistische Partizipationsform des Klientelismus einer sich auf Parteien stützenden Form der politischen Teilhabe, die auf eine langfristige Bindung und eine in den Parteiverband eingebettete Mitwirkung setzt, diametral entgegen. Die materiellen Anreize in der dargestellten Weise des brasilianischen Klientelismus dienen damit auch nicht der parteilichen Partizipation. Sie verhindern sie sogar. Damit sind die klientelistischen Praktiken eine der Hauptursachen für den desolaten Zustand des brasilianischen Parteienwesens. Eine Stärkung der Parteien setzt eine Überwindung des exzessiven Klientelismus in der brasilianischen Politik voraus.

Für den Aufbau rationaler Parteistrukturen können materielle Anreize, die ja ein weitgehend irrationales Mittel sind, nur von beschränkter Wirkung sein. Dies zeigte sich bei dem Versuch seitens des Instituto Tancredo Neves von Santa Catarina (FITAN/SC), eine an die PFL angeschlossene Jugendbewegung zu errichten. Die Initiative ging vom jungen Exekutivdirektor des Instituts, Luiz Alberto Ferla, aus. Das Vorbild waren die Jungen Liberalen der FDP, die er bei von der Friedrich-Naumann-Stiftung organisierten Deutschlandbesuchen kennengelernt hatte. Mit dem Aufbau der Jugendbewegung bezweckte er nicht zuletzt auch, ein politisches Standbein für den Aufbau seiner eigenen politischen Karriere zu schaffen.

Mit sehr viel persönlicher Energie und der ausschließlichen, aber massiven finanziellen Unterstützung der Friedrich-Naumann-Stiftung machte er sich daran, Seminare zu veranstalten, in denen Mitglieder geworben und politische Ziele, Statuten und Aktivitäten diskutiert und geplant werden sollten. Da die Unterstützung der Friedrich-Naumann-Stiftung sehr großzügig bemessen war, lockte er die Seminarteilnehmer mit Einladungen zu kostenlosen Wochenendseminaren mit zwei Übernachtungen in sehr guten und teuren Hotels von Florianópolis, obwohl die Seminarteilnehmer bis auf wenige Ausnahmen selbst in dieser Stadt wohnten. Zu den Mahlzeiten wurden ausgiebige Menüs serviert – alles auf Kosten der Friedrich-Naumann-Stiftung. Zudem wurde den Teilnehmern versprochen, daß besonders aktive Mitglieder zu Seminaren nach Deutschland eingeladen würden, bei denen ebenfalls die Friedrich-Naumann-Stiftung alle Kosten übernehme – ein enormer Partizipationsanreiz für junge Brasilianer.

Trotz dieser vielversprechenden Möglichkeiten waren die Ergebnisse enttäuschend. Die Bewegung wurde offiziell unter dem Namen *Movimento Jovem Liberal (MJL)* gegründet – später in *Ação Jovem Liberal* umbenannt – und sogar mit landesweiten Strukturen und Statuten versehen. Ferla wurde wie vorgesehen zum Vorsitzenden gewählt. Man erreichte selbst die Aufnahme in die regionale liberale Jugendbewegung Südamerikas (FEJOL) und nahm an deren

Veranstaltungen teil. Die Flüge und Hotelkosten übernahm wiederum die Friedrich-Naumann-Stiftung.

Dennoch wurde keine einzige öffentliche Aktion durchgeführt. Es kam zu keiner effektiven Zusammenarbeit mit der Mutterpartei PFL, die die Gründung der MJL lediglich zur Kenntnis nahm, aber weder ihre Unterstützung zusagte, noch einen engeren Kontakt suchte. Auch schaffte es die Bewegung nicht, einen stabilen und aktiven Mitgliederstamm aufzubauen. Statt dessen versammelte Ferla ständig neue Gruppen in seinen luxuriösen Seminaren. Die Teilnehmer sprangen aber wenig später, nach dem 'Verzehr' der materiellen Anreize, immer wieder ab. Schließlich fiel die MJL bis auf die rein formale Existenz völlig in sich zusammen. Bis heute kam es zu keinerlei nennenswerten Aktivitäten.

Dieses Beispiel verdeutlicht, daß materielle Anreize allein kein ausreichendes Mittel sind, um Parteimitglieder zu werben, ihre aktive Partizipation zu erwirken und die Identifikation mit dem Parteiverband zu stärken. Mehr noch als des subjektiven Anreizes des materiellen, auf die eigene Person bezogenen Vorteils bedarf es eines objektiven Anreizes, der sich auf die Sache selbst, auf die politische Ordnung, den gesellschaftlichen Fortschritt und das Allgemeinwohl (oder was man dafür hält) richtet. Im Gegensatz zu den eigennützigen materiellen Interessen geht es hier um Wertvorstellungen und deren Einbringung und Durchsetzung im politischen Prozeß. Es handelt sich damit um die ideell-politischen Anreize.

b) Ideell-politische Anreize

Für die Entwicklung starker Parteien sind die ideell-politischen Partizipationsmotive sicherlich die wichtigsten, da nur sie sich in ihrem Kern auf die eigentlichen Parteiziele beziehen: die Gewinnung politischer Macht zur Durchsetzung ihres politischen und weltanschaulichen Projekts. Die wertgebundene Motivation zur Partizipation an der Parteiarbeit ist also der Wille, die eigenen Vorstellungen vom Allgemeinwohl – oft allerdings bei Einbringung der Partikularinteressen der sozialen Gruppe, zu der man sich zugehörig fühlt – im politischen Prozeß zu vertreten. Die Partei dient hierbei nicht zur eigenen Gewinnmaximierung, sondern als Mittel der sozialen Transformation.

Diese Form der Partizipation basiert auf einer möglichst weitgehenden Identifikation mit der Partei hinsichtlich ihrer politischen Praxis, ihrer Programmatik und ihrer Ideologie bzw. ihrer weltanschaulichen und normativen Grundlagen. Wie problematisch sich die Wirklichkeit der brasilianischen Parteien in den genannten drei Sphären (politische Praxis, Programmatik und Ideologie) darstellt, wollen wir an dieser Stelle behandeln.

Es ist offensichtlich, daß eine Parteiidentifikation aufgrund der politischen Praxis der Parteien schwerfallen muß: Die wichtigen politischen Initiativen gehen zumeist von der Exekutive aus, oder aber von politischen Faktionen, die durchaus parteiübergreifend sein können. Die Partei als Verband spielt in diesem Zusammenhang nur eine sekundäre Rolle. Auch bei der Durchsetzung politischer Entscheidungen haben die Parteien keine primäre Bedeutung. Im Kongreß sind die parteiübergreifenden Interessengruppen – wie z.B. die der Großgrundbesitzer (*bancada ruralista*), der Industriegewerkschaften oder eines bestimmten Bundesstaates im Kampf um die vom Zentralstaat vergebenen öffentlichen Mittel – oft von viel größerem Einfluß als die Parteifaktionen. In der politischen Praxis zeigen sich die Parteiverbände durchweg gespalten und machtlos.

Entsprechend gering ist auch die programmatische Definition der Parteien. Die Parteiprogramme sind vage. Sie zeigen sehr allgemeine und profillose Ziele wie die Verbesserung der sozialen Lage oder wirtschaftliches Wachstum auf, ohne aber darüber in befriedigendem Maß Aufschluß zu

geben, wie diese Ziele denn zu erreichen wären. Auch geht von den Parteien kein nennenswerter werbender Einsatz für die öffentliche Unterstützung zur Durchsetzung der Programmziele aus. Die Parteiprogramme sind daher ohne merklichen Einfluß auf die öffentliche Diskussion.

Damit versäumen die Parteien eine klare Positionierung zu den gesellschaftlichen Grundproblemen und aktuellen politischen Fragestellungen. Als die bestimmenden sozialen Konfliktlinien Brasiliens der letzten Jahre lassen sich ausmachen:

- Konflikt zwischen Großgrundbesitz und landlosen Bauern (organisiert im Movimento sem Terra – MST);
- Konflikt zwischen den Privilegien des rückständigen Nordostens (politische Überrepräsentation und massive Subventionierung) und den Forderungen nach einer politischen Aufwertung des dynamischeren und bevölkerungsstärkeren Südostens und Südens (regionale Gleichwertigkeit der Wählerstimme und stärkere Rückführung der Steuern in diejenigen Bundesstaaten, in denen sie auch erwirtschaftet wurden);
- Konflikt zwischen dem privilegierten öffentlichen Sektor (Beamte, Staatsbetriebe) und der Politik der Privatisierung und der staatlichen Rationalisierung;
- Konflikt zwischen dem traditionellen wirtschaftlichen Nationalismus (geschlossener Binnenmarkt und Importsubstituierung, Staat als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung) und den Vertretern der Öffnung gegenüber dem Weltmarkt im Zuge des Globalisierungsprozesses;
- Konflikt zwischen den sozialen Privilegien der bessergestellten Gesellschaftsschichten und einer offensichtlich notwendigen Politik der Überwindung der sozialen Gegensätze und der sozialen Integration.

Es handelt sich tatsächlich um ein erhebliches soziales Konfliktpotential. Die Parteien tragen diese Konflikte weder in die politische Öffentlichkeit, noch in die politischen Entscheidungsgremien. Angesichts der Gefahren einer Entladung des hochexplosiven Konfliktpotentials wirft sich allerdings die Frage auf, ob in dem Verhalten der brasilianischen Parteien ein Versäumnis besteht (aufgrund der politischen und organisationellen Unterentwicklung), oder ob dem nicht vielmehr eine implizite Strategie zugrunde liegt. Schließlich dient die allgemeine politische Apathie der Stabilisierung der bestehenden Privilegien. Diese stützen ein politisches System, dem die politische Elite ihren Erfolg verdankt. Auch dies bekräftigt wieder unsere These, daß die wesentliche Funktion der brasilianischen Parteien gerade nicht in der gesellschaftlichen Repräsentation, sondern in der Akkommodation der Elite besteht. Einen ideell-politischen Partizipationsanreiz bildet die programmatische Lethargie der Parteien jedenfalls nicht.

In den westlichen Demokratien sind auch die Parteiideologie und das weltanschauliche Wertgefüge nach wie vor ein elementarer Partizipationsanreiz, selbst wenn die ideologischen Gegensätze ansonsten in der allgemeinen politischen Auseinandersetzung spätestens mit dem Zusammenbruch der sozialistischen Regime Osteuropas erheblich an Gewicht verloren haben. Im Hinblick auf die Parteiorganisation liegt die hauptsächliche Bedeutung der Ideologie in der Identitätsstiftung. Für die Parteimitglieder spielt die Weltanschauung eine herausragende Rolle für das eigene Selbstverständnis, die von Außenstehenden nicht unterschätzt werden darf. Jenseits der tagespolitischen Unstimmigkeiten innerhalb einer Partei bildet die Ideologie ein allgemein verbindendes Element, einen 'Stein von Mekka', der bei aller Heterogenität der Mitgliedschaft einen gemeinsamen Mittelpunkt bildet.

Viele brasilianische Parteien verzichten vollständig auf eine ideologisch-weltanschauliche Rückführung ihrer Politik und ihrer Identität. Wichtige Parteien wie die PMDB oder die PDS (und ihre Nachfolger PPB bzw. PPP), die PTB oder die PRN nehmen weder im Namen, noch im Programm irgendeinen Bezug auf weltanschaulichen Geistesströmungen. Aber auch Parteien, die wie beispielsweise die PSDB oder die PFL einen Verweis auf die Sozialdemokratie bzw. den Liberalismus in Namen und Programm mitführen, heben diese ideologische Familienzugehörigkeit nicht sonderlich hervor, weder nach innen, und schon gar nicht nach außen.

In der politischen Kultur Brasiliens besteht eine tiefe Abneigung gegen Ideologien und politische Theorie. Eindeutig bevorzugt wird ein weltanschaulich ungebundener Pragmatismus, wie er sich in den für Brasilien so typischen Phänomenen des Populismus und eines technokratischen Politikverständnisses, das nicht selten auch autoritäre Züge trägt, widerspiegelt.

Gleichzeitig ordnet sich die überwiegende Mehrheit der brasilianischen Politiker und der Wähler im politischen Spektrum als 'Mitte-links' (*centro-esquerda*) ein. Dies ist fast schon eine Frage der 'politischen Korrektheit', unterhöhlt dadurch aber schon jegliche inhaltliche Bedeutung dieser Selbsteinstufung.

Die Parteien sind sich der Problematik der inhaltlichen Indifferenziertheit und der hieraus erwachsenden Folgen für ihre innere Integrität und ihre Glaubwürdigkeit bewußt. Um diesen Gefahren entgegenzuwirken, errichtete die PFL kurz nach ihrer Gründung auf bundesstaatlicher Ebene Parteiinstitute, so auch die FITAN/SC im Bundesstaat Santa Catarina. Ihre Aufgabe war es, so der Präsident und Mitbegründer der FITAN/SC, Victor Márcio Konder, die ersten Generationen von Mitgliedern der neuen liberalen Partei überhaupt erst mit den Grundgedanken des Liberalismus vertraut zu machen. Nach seinen Aussagen entstand die PFL nicht aus einer breiteren liberalen Überzeugung, sondern durch die politische Dynamik im demokratischen Übergangsprozeß der Jahre 1984/85. Selbst der Begriff 'liberal' kam wahrscheinlich weniger aus der politischen Ideengeschichte, als vielmehr aus dem Zwang zur Liberalisierung, womit die politischen Öffnung und Überwindung der Militärdiktatur gemeint war. Der 'liberale Block' innerhalb der Pro-Regime-Partei PDS erhielt jedenfalls ihren Namen aus der Opposition gegenüber dem von den Militärs vorgesehenen Präsidentschaftskandidaten Maluf, und nicht wegen ihrer Identifikation mit der politischen Idee des Liberalismus.

Es war also nicht eine politische Idee und eine politische Bewegung, die nach einer Partei strebte, sondern umgekehrt eine Partei, die nach einer Idee und Identität suchte. Die Entscheidung für den Liberalismus war angesichts der Umstände naheliegend, wenn auch gewissermaßen zufällig. Um sich nun mit der Frage auseinanderzusetzen, worum es beim Liberalismus eigentlich geht, so die Schilderungen Konders, wurden die Parteiinstitute gegründet. Aufgrund dieser Künstlichkeit in der Frage des politischen Selbstverständnisses der Partei ist es nicht verwunderlich, daß es der FITAN trotz ernsthafter Bemühungen bislang nicht gelungen ist, in den Reihen der PFL eine liberale Identität zu erzeugen.

c) Soziale und emotionelle Partizipationsanreize

Neben den genannten Problembereichen der materiellen und ideell-politischen Partizipationsanreize sind auch emotionelle und psychologische Beweggründe maßgeblich für die Teilnahme und Mitarbeit in einer Partei. Wie andere auf Freiwilligkeit der Partizipation basierende Organisationen, so z.B. auch Vereine, sind Parteien nicht nur rein rationale Zweckgemeinschaften. Sie dienen darüber hinaus den Mitgliedern zur Gestaltung ihrer sozialen Kontakte, ihrer Freizeit und ihrer sozial-psychologischen Bedürfnisse. Dieser Vereinscharakter und die persönlichen Verbindungen zwischen Partei-'Genossen' ermöglichen es überhaupt erst, eine gefestigte Identität sowie politische und weltanschauliche Inhalte zu transportieren.

Aus der Perspektive des einzelnen Mitglieds ist diese gruppenspezifische Dimension des Parteienlebens von allergrößter Bedeutung. Es liegt daher im vitalen Interesse eines

Parteiverbandes, seinen Vereinscharakter zu pflegen und zu fördern. Dies gilt vor allem für die Basisebene. In höheren Schichten der Parteihierarchie, in denen die Professionalisierung zunimmt, verringert sich die Bedeutung der emotionalen Faktoren.

Zur Unterstützung der gruppendynamischen Prozesse gehören regelmäßige Gelegenheiten zur sozialen Interaktion wie Mitgliedertreffen, Stammtische, Vorträge, Ausflüge und andere Veranstaltungen. Hierbei geht es weniger um die operativen politischen Ziele der Partei, sondern darum, eine gemeinsame Identität zu schmieden, welche die Partei zu einer 'politischen Heimat' werden läßt.

Im Hinblick auf die brasilianischen Parteien und die PFL von Santa Catarina im besonderen ist eine gänzliche Vernachlässigung der emotionell-psychologischen Dimension offensichtlich. Es werden keinerlei Anstrengungen unternommen, gemeinsame Aktivitäten zu veranstalten und die unterschiedlichen Mitglieder zu einer Gruppe, einem Verband zu integrieren.

11.3 Entscheidungsfindung und innerparteiliche Demokratie

Eine weitere Dimension der Partizipationsproblematik betrifft die Frage, inwiefern die Parteien Möglichkeiten der Mitbestimmung zulassen und die Basis in ihre Entscheidungsfindung mit einbeziehen. Nur wenn die Parteien eine demokratische Mitgestaltung durch die Basis zulassen, macht die Partizipation für das einzelne Parteimitglied in politischer und demokratischer Hinsicht überhaupt erst Sinn. Parteipolitische Partizipation und innerparteiliche Demokratie bedingen sich daher gegenseitig.

Das Gebot der innerparteilichen Demokratie ist problematisch. Einerseits liegt dem Konzept der innerparteilichen Demokratie die normative Prämisse zugrunde, daß nur demokratisch organisierte Parteien ein wirklich demokratisches System stützen und realisieren können. Andererseits werden die Möglichkeiten der innerparteilichen Demokratie durch 'natürliche' Faktoren gehemmt und begrenzt.

Parteien sind keine in sich geschlossenen Systeme, die sich abgekapselt von externen Vorgängen gänzlich auf ihre internen Willensbildungsprozesse konzentrieren können. Vielmehr sind Parteien durch ihre ständigen Interaktionen mit dem politischen Gesamtprozeß starken äußeren Zwängen ausgesetzt, zum einen gegenüber dem politischen System und den staatlichen Institutionen, andererseits aber auch gegenüber der organisierten und nicht-organisierten Gesellschaft und der Wählerschaft. Durch dieses Spannungsdreieck Parteiorganisation – politisches System – Wählerschaft wird der demokratische Spielraum innerhalb der Parteien eingeschränkt.

Des weiteren gibt es auch interne organisationelle Schwierigkeiten. Durch das Zusammenlaufen des Informationsflusses und die Konzentration der operativen Entscheidungen in der Parteispitze besitzen die Führungskräfte einen beachtlichen Einfluß auf die Willensbildung und das Abstimmungsverhalten der Parteibasis. Auch dieser Autoritätsvorsprung läuft dem Prinzip der internen Willensbildung von unten nach oben entgegen. Der Begriff der innerparteilichen Demokratie muß daher realistischerweise den natürlichen Limitierungen Rechnung tragen.

Innerhalb dieser Grenzen gibt es allerdings breite demokratische Spielräume. Hierzu gehören zunächst die grundlegenden demokratischen Strukturprinzipien wie insbesondere die Rückführung der Parteiämter und aller konstitutiven Entscheidungen auf den Willen der Parteibasis. Diese demokratische Legitimation ist nur durch regelmäßige Wahlen möglich, in denen prinzipiell nicht nur die Zustimmung oder Ablehnung einer einzigen, vorgegebenen Option, sondern die Wahl zwischen Alternativen möglich sein muß. Des weiteren gehören zum Konzept der innerparteilichen Demokratie auch demokratische Umgangsformen und eine demokratische

Mentalität. Diese umschließen unter anderem eine anti-autoritäre Grundhaltung sowie die Ablehnung eines übersteigerten Personenkults. Ebenfalls ein wichtiges Element ist die Ausweitung der innerparteilichen Kommunikationskanäle, um die Möglichkeit zur Information, Diskussion, Kritik und Mitgestaltung zu gewährleisten.

Nach allen drei genannten Kriterien (demokratische Strukturen, demokratische Mentalität und Kommunikation) ist es bei den brasilianischen Parteien um die Frage der innerparteilichen Demokratie schlecht bestellt. Dies zeigt sich insbesondere bei der Nominierung der Kandidaten für die wichtigsten Wahlämter. Im Fall der PFL/SC, der als repräsentativ gelten kann, wird diese Frage im kleinen Kreis der Parteikuppel entschieden. Im Vorfeld finden ausgedehnte Verhandlungen mit den Kandidaten selbst und mit anderen politisch einflußreichen Persönlichkeiten innerhalb und außerhalb der Partei statt. Bei diesen Verhandlungen geht es vor allem um die folgenden Punkte:

- Wahlchancen der Kandidaten: Entscheidend für die Auswahl der Kandidaten ist natürlich ihr Wähler-Appeal. Hierbei kann es auch zur Anwerbung und Kooptierung von starken Kandidaten aus anderen Parteien kommen.
- Repräsentation aller wichtigen Regionen: Die Partei soll durch Kandidaten aus den unterschiedlichen Landesteilen möglichst flächendeckend vertreten sein. Dies bedeutet, daß innerhalb der Riege der Spitzenkandidaten die wichtigsten Städte vertreten sein müssen. Auch bei regionalen Konflikten – wie zum Beispiel Zentrum/Provinz, Küstenregion/Landesinnere oder Industriezentren/Agrargebiete – sind die verschiedenen Konfliktseiten mit einzubeziehen. Auf diese Weise sollen das überregionale Profil der Partei gewahrt und die Wahlchancen auf den verschiedenen Wahlebenen potenziert werden.
- Ausgleich interner Spannungen: Ein ebenfalls wichtiger Punkt ist die Befriedung des innerparteilichen Konfliktpotentials. Dies beschränkt sich nicht nur auf die erwähnten regionalen Probleme, sondern bezieht sich auch auf Konflikte zwischen den Spitzenpolitikern oder konkurrierenden Faktionen. Die Fähigkeit zur Versöhnung und Beschwichtigung zwischen Konfliktparteien (*conciliação*) gilt nach eigenem Verständnis als ein typisches Merkmal der politischen Kultur Brasiliens. Die Parteien sehen es als eine entsprechend wichtige Aufgabe an, bei Auseinandersetzungen, die oft sogar sehr persönliche und unpolitische Ursachen haben können, zu vermitteln, um den Zusammenhalt der Partei zu garantieren. Gerade bei den unterinstitutionalisierten Parteien, bei denen ständig die latente Gefahr von Abspaltungen besteht, kommt dieser beschwichtigenden Funktion der Parteiführung eine zentrale Bedeutung zu.

Sind die Verhandlungen und 'Artikulationen' über die Frage der Nominierung der Kandidaten in der Parteikuppel abgeschlossen, geht es in der politischen Praxis Brasiliens darum, die Entscheidungen innerhalb der Partei nach unten durchzusetzen. Hier wird in der Regel in zwei Schritten vorgegangen. Zunächst wird versucht, den politischen Stamm der Partei, die öffentlichen Mandatsträger aus dem Landesverband (Abgeordnete und Bürgermeister) auf eine gemeinsame Linie einzuschwören. Zu diesem Zweck wird eine Art kleiner Parteitag mit inoffiziellm Charakter einberufen, auf dem die wichtigen Führungspersonlichkeiten die vorher abgesprochenen Grundsatzentscheidungen in bezug auf die Aufstellung der Kandidaten und den Wahlkampf mitteilen.

Auch hier ist es wieder besonders wichtig, Konflikte auszugleichen und den Frieden und die Einheit innerhalb der Partei zu wahren. Da aber schon vorher alle wichtigen Meinungsführer in den Entscheidungsprozeß eingebunden waren, ist es unwahrscheinlich, daß sich auf dieser Ebene noch größere Widerstände formieren. Sollte dies dennoch geschehen, läßt sich noch nach einem Ausgleich suchen. In der überschaubaren, informellen Runde fällt dies leichter und die Gefahren

für die Integrität der Partei sind geringer, als auf einem offenen (und öffentlichen), auch die kontroverse Diskussion zulassenden Parteitag nach mitteleuropäischem Vorbild.

Erst wenn der Schulterschuß innerhalb der gesamten Führungsschicht erreicht wurde, stellt sich die Partei in einem offiziellen Parteitag der Basis. Da das Konfliktpotential bereits getestet und weitgehend ausgeräumt wurde, besteht die demokratische Legitimierung durch die Delegationen der Ortsverbände letztlich nur noch in einer feierlichen Zustimmung zu den vorweggenommenen Entscheidungen. Auch im Ablauf und in der Stimmung des Parteitags ist nichts mehr von engagierter Partizipation und demokratischer Mitbestimmung zu spüren.

Die lokalen Delegationen erhalten T-Shirts, auf denen ihr jeweiliger Kandidat abgedruckt ist, sowie Schriftbänder mit Grußparolen. Es werden Sambagruppen herangefahren, die während der Veranstaltung für eine lautstarke rhythmische Unterlegen des Dauerbeifalls sorgen. Die Delegierten, unter ihnen viele 'einfache Leute' aus dem Landesinnern, sind von der Nähe zu den wichtigen Honoratioren, die sie sonst nur aus dem Fernsehen kennen, völlig in den Bann gezogen. Inhaltliche Fragen sind gänzlich irrelevant – es herrscht eine geradezu fiebrige Volksfeststimmung.

Bei den Abstimmungen werden die Vorschläge der Parteiführung mit großer Mehrheit angenommen. Gegenvorschläge oder Gegenkandidaturen, die eine Wahl zwischen alternativen Optionen ermöglichen würden, bilden eine seltene Ausnahme. Zu einer nüchternen Auseinandersetzung um Sachfragen kommt es nicht. Auch wenn sich die Parteispitze in dieser Weise zwar formell ihrer Basis stellt, haben die Art der Entscheidungsfindung und die gesamte interne Machtkonstellation aber dennoch nichts mit dem Begriffskonzept der innerparteilichen Demokratie (demokratische Strukturen, demokratische Mentalität und Kommunikation) zu tun.

Es ist offensichtlich, daß die internen Strukturen und Prozesse der brasilianischen Parteien gar nicht dafür ausgelegt sind, die politische Partizipation in der Gesellschaft zu fördern und in ihr Verbandsgefüge zu integrieren. Die politische Praxis ist vom Gebot der innerparteilichen Demokratie weit entfernt. Die autoritären Entscheidungsprozesse verhindern die Aufnahme sozialer Interessen an der politischen Basis in die parteiinterne Willensbildung. Das formal-demokratische Gebaren der Parteien in manipulierten Konventionen sind nicht mehr als eine legitimatorische Fassade.

Das Parteienverständnis der traditionellen westlichen Parteienlehre, welche in ihnen in erster Linie Agenturen der sozialen Repräsentation sieht, beschreibt weder die Realität noch selbst den eigenen Anspruch der brasilianischen Parteien. Es wäre somit falsch, die Parteien als reine Opfer einer parteienfeindlichen Umwelt und politischen Kultur zu sehen. Die brasilianische Parteienproblematik ist nicht nur parteiextern bedingt. Paradoxerweise sind die Parteien selbst so strukturiert, daß sie ihrer eigenen Institutionalisierung als maßgebliche politische Faktoren mit repräsentativem und demokratischem Charakter entgegenwirken.