

Politische Parteien und Demokratie in El Salvador

Politische Parteien sind für die Demokratie und deren Aufbau unverzichtbar. In Zentralafrika und El Salvador sind die Parteien traditionell im Spiel der politischen Kräfte eher schwach gewesen. Seit 1983 aber verfügen die Parteien in El Salvador über das in der Verfassung verankerte Politikmonopol. Trotzdem gelingt es ihnen nicht, zum Motor der Demokratisierung zu werden und ihre Funktionen in der Demokratie auszufüllen. Als Hauptursachen sind die polarisierten gesellschaftlichen Verhältnisse und die politische Kultur anzusehen. Diese wirken gegen demokratischen Wettbewerb nicht nur zwischen Parteien, sondern auch parteiintern und innerhalb einer demokratischen Gesellschaft. Zwar sind Fortschritte anzuerkennen, doch stellen die Parteien derzeit eher ein Moment politischer Instabilität für die noch junge Demokratie in El Salvador dar.

In der Transitionsforschung der neunziger Jahre wurde auch den politischen Parteien wegen ihrer herausgehobenen Rolle in vielen Transitionsprozessen in Mittel- und Osteuropa, Südeuropa sowie Lateinamerika verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet.¹⁾ Der Blick richtete sich auf die Funktionen, die die Parteien in diesen Prozessen eingenommen haben und auf die Erstellung von Typologien der Parteiensysteme. Ausgangspunkt für die folgenden Ausführungen ist die Überzeugung, daß für eine pluralistische Demokratie die Organisation von unterschiedlichen Interessen und deren Beteiligung am politischen und wirtschaftlichen Prozeß unabdingbar ist, daß eine moderne Demokratie ohne Parteien nicht funktionsfähig ist. Die Frage nach der Funktion und Bedeutung der politischen Parteien für die Demokratie in El Salvador steht im Zentrum der Überlegungen.

Folgende zentrale und nicht übertragbare Funktionen werden für die Parteien in den modernen Demokratien gesehen: „Sie mobilisieren in Wahlen die Massenunterstützung der Bürger, sie stellen die parlamentarischen Repräsentanten und das Regierungspersonal von der lokalen bis zur zentralen Ebene; sie sammeln gesellschaftliche Interessen, formulieren Programme und entwerfen politische Optionen.“²⁾ Gerade der Punkt der Interessenaggregation wird als Hauptunterschied zu anderen sozialen und politischen Organisationen wie Verbänden gesehen, die lediglich Interessen artikulieren.³⁾ Daher rührt auch die besondere Bedeutung der politischen Parteien beim Übergang von autoritären zu demokratischen Regimen, wo sie Vorrang vor anderen sozialen und politischen Organisationen genießen. Das betrifft vor allem die sogenannte Zivilgesellschaft,⁴⁾ die für viele Protagonisten des politischen Wandels in den ehemals kommunistischen Ländern, aber auch in Lateinamerika eine verlockende Alternative zu Parteien und Politikern darstellte und es teilweise auch heute noch tut.

Polarisierung und Fragmentierung der Parteien in Zentralamerika

Grundsätzlich haben die Parteien seit der französischen Revolution und der Verfassung der Vereinigten Staaten mit dem Stigma der ‘verderblichen Faktionen’ umgehen müssen. Bis etwa zum Ende des Zweiten Weltkrieges bestand in den konstitutionellen Demokratien des Westens das Tabu, in den Verfassungen nicht auf die wichtige

gesellschaftliche und politische Funktion der politischen Parteien einzugehen.⁵⁾ Auch in Zentralamerika sträubte man sich lange Zeit gegen die verfassungsrechtliche Anerkennung der politischen Parteien als wesentlicher Träger des politischen Systems.⁶⁾ Um die in Italien und Deutschland erfolgte Aushöhlung der Demokratie durch antide-mokratische Parteien zu verhindern, verankerte man in den zentralamerikanischen Verfassungen sicherheitshalber Regelungen, die die Betätigung von antidemokratischen, kommunistischen und anarchistischen Gruppierungen un-ter-sagten. Diese Regelungen lieferten bis in die siebziger Jahre hinein die juristische Basis für Parteiverbote und Verfolgung von oppositionellen Politikern, denn den Inhalt der angestrebten Demokratie definierten die Macht-haber. Das Mißtrauen in die Parteien hat also Tradition, doch hat die jüngste Geschichte gezeigt, daß sie für den politischen Prozeß auf dem Weg zur Demokratie und in der Demokratie unverzichtbar sind. Der Glaube an die 'bessere' Gesellschaft, die keine Parteien und Partikularinteressen kennt, ist wohl an der Realität gescheitert, die die Substituierung der politischen Parteien nicht erlaubte.⁷⁾

Das Parteiwesen in Lateinamerika wurde immer wieder als elitär, personalistisch strukturiert, schwach organisiert, ohne ideologisch-programmatischen Gehalt beschrieben, außerdem fehle es weitestgehend an öffentlicher und demokratischer Kontrolle. Daraus wurde der Schluß gezogen, den Parteien sei in Lateinamerikas Politik kein herausgehobener Platz zugewiesen.⁸⁾ Für die Parteien in der Region Zentralamerika werden ähnliche Attribute gefunden, die in das Gesamturteil 'schwache Parteien' münden: elitär, faktionalistisch geprägt, wenig organisiert und ohne die feste Basis einer Massenunterstützung.⁹⁾ In dieser Region sind die Parteiensysteme durch Fragmentierung und Polarisierung gekennzeichnet, was aber nicht automatisch der Demokratie abträglich sein muß. Ent-scheidend ist vielmehr, daß die Interessen der Bürger artikuliert, aggregiert und integriert werden. Wenn die Ge-sellschaft selbst fragmentiert und polarisiert ist, können die Parteien diesem Zustand eigentlich nur entsprechen. Für die salvadorianische Gesellschaft läßt sich jedenfalls sagen, daß sie auch sieben Jahre nach Beendigung des Bürgerkrieges noch fragmentiert und polarisiert ist. Auch wenn Polarisierung nicht mehr bedeutet, daß politische Gegensätze mit Waffengewalt ausgetragen werden, so ist doch die salvadorianische Gesellschaft von Gewalttätig-keit und Kriminalität geprägt. Diese Polarisierung, welche aber nicht mehr ideologisch oder parteipolitisch moti-viert ist, resultiert aus den sozialen Spannungen und Ungleichgewichten.

Die Entwicklung der Parteien in El Salvador

Die historische Erfahrung der Salvadorianer trägt nicht eben dazu bei, in politischen Parteien die Transmissionsriemen für die Durchsetzung von politischen Interessen breiter Bevölkerungsschichten zu sehen. Die Eliten in Zen-tralamerika hatten längst verinnerlicht, daß politische Veränderungen und Wechsel nur auf dem Wege der Gewalt beziehungsweise der Stärke (*force*) zu erreichen waren,¹⁰⁾ als 1979 mit dem Putsch der jungen Offiziere die politi-sche Herrschaftsausübung der Militärs in El Salvador beendet wurde. Parteien hatten bis dahin keine wichtige Rolle in dem politischen System inne, das als Fassadendemokratie bezeichnet wurde. Zuvor hatten die Militär-regierungen zwar politische Parteien (zuerst PRUD, später PCN) eingerichtet, die aber nur als Vehikel zur Präsen-tation der Kandidaten der Streitkräfte bei den 'Wahlen' dienten. Unter anderem bei Wahlen, zu denen in den fünf-ziger Jahren nur diese eine Partei zugelassen war. Es wurden aber auch Parteien gegründet, um von dieser Politik abweichende Interessen zu artikulieren: Dies war zunächst die Kommunistische Partei, PCES, die schon 1930 gegründet wurde, aber fast immer in der Illegalität arbeiten mußte.¹¹⁾ In den sechziger Jahren kamen die Christlich-Demokratische Partei, PDC, und der sozialdemokratisch orientierte Movimiento Nacional Revolucionario, MNR, hinzu. Der PDC konnte mit seinem fundierten Programm und seiner Anbindung an die internationale Christliche Demokratie bald die führende Rolle in der Opposition übernehmen, die die von den Militärs gewährten Spiel-räume in den sechziger Jahren nutzte. Diese Opposition aus Christlichen Demokraten und Sozialdemokraten sowie Kommunisten trat gemeinsam bei mehreren Wahlen als UNO (Unión Nacional Opositora) gegen die herrschenden Militärs an. Als der gemeinsame Wahlerfolg der UNO 1972 das Regierungsmonopol der Militärs bedrohte, wurde die Öffnung beendet und es setzte die Repression gegen die oppositionellen Parteien und ihre Führer ein. Die Mili-tärs zeigten sich unfähig, der inneren Widersprüche der von ihnen propagierten Demokratie Herr zu werden.¹²⁾ Mit dem Putsch vom 15. Oktober 1979, als eine zivil-militärische Junta die Regierungsgeschäfte übernahm, konnten die politischen Parteien jedoch erstmals Zugang zu wesentlichen Entscheidungsinstanzen des Staates finden. Doch bereits hier offenbarten sich die Auswirkungen der gesellschaftlichen und politischen Fragmentierung und Polari-sierung, die zuvor durch den gemeinsamen Gegner, die Militärdiktatur, verdeckt worden war. Die oppositionellen Parteien trennten sich und richteten sich an

den beiden Polen, den Protagonisten des beginnenden Bürgerkrieges, Armee und Guerrilla, aus. Diese Fragmentierung ging mitten durch die größte bisherige Oppositionspartei, den PDC. Ein wesentlicher Teil der Führung mit relativ geringer Unterstützung der Basis verließ die Partei und gründete den Movimiento Popular Social Cristiano (MPSC), der sich bald im politischen Flügel des linken Bündnisses FMLN-FDR engagierte. Die verbliebene Führung des PDC setzte ihren Kurs des Bündnisses mit den Militärs fort und bildete mit diesen allein von 1980 bis 1982 die Regierung.

Auch wenn die Parteien nun die Bühne des politischen Geschehens betreten hatten, waren sie doch längst nicht die bestimmenden Akteure im politischen und wirtschaftlichen Prozeß. Vielmehr wurde die Polarisierung des militärischen Kampfes auf beiden Seiten auf die zivilen und politischen Kräfte übertragen. Außerdem beeinflussten die internationalen Akteure die Ereignisse stark. Diese trugen jedoch auch dazu bei, daß die wirtschaftlichen Eliten des Landes die Notwendigkeit sahen, sich in einer eigenen politischen Partei zu organisieren. Seit den dreißiger Jahren hatten sie die politische Macht an die Militärs delegiert und gründeten nun 1981 ARENA (Alianza Republicana Nacionalista). Damit traten sie erstmals direkt in den politischen Prozeß ein. ARENA fand zunächst nicht die wichtige US-amerikanische Unterstützung, weil ihr Programm auf die physische Eliminierung der aufständischen Opposition setzte, ohne Wahlen und politische Reformen zu befürworten. Die Hilfe der US-Regierung galt daher dem PDC und den Streitkräften.¹³⁾ Für die folgenden Jahre arrangierten sich sowohl die Christdemokraten im PDC als auch die politische Rechte (ARENA, PCN) im von den USA geförderten politischen System, das aus Demokratisierung (Wahlen), sozialen Reformen zur Unterminierung der sozialen und politischen Basis der Guerrilla (Agrarreform, Wirtschaftsreformen) und deren militärischer Bekämpfung bestand.¹⁴⁾

Politisches Ziel der USA war auch die Etablierung eines politischen Zentrums, was in der bisherigen salvadorianischen Geschichte nicht existiert hatte: Immer hatte es nur die Alternative Regierung (oficialista) und Opposition als konsistente Blöcke, die keine Zwischenräume frei ließen, gegeben. Eine politische Mitte konnte sich aber nicht etablieren, weil die dafür notwendige gesellschaftliche Mitte offenbar noch nicht existierte. Auf Druck der USA einigten sich PDC und Rechtsparteien 1982 auf einen politischen Grundkonsens, der die Festlegung auf die repräsentative Demokratie als Regierungssystem und die Beibehaltung der durchgeführten Reformen zum Inhalt hatte.¹⁵⁾ Produkt dieses Konsenses war die neue Verfassung, die 1983 in Kraft trat. Sie übergibt den politischen Parteien das Monopol auf politische Mitwirkung. In Artikel 85 heißt es: „Das politische System ist pluralistisch und findet seinen Ausdruck in den politischen Parteien, die das einzige Instrument zur Wahrnehmung der Volksvertretung innerhalb des Staates sind.“¹⁶⁾ In Artikel 72 wird jedem Salvadorianer über 18 Jahren das Recht eingeräumt, sich gemäß den Gesetzen zusammenzuschließen, um Parteien zu gründen oder bereits bestehenden Parteien beizutreten.¹⁷⁾ Dieses Politikmonopol für die Parteien war nur möglich, weil sich inzwischen auch die Mitglieder der ökonomischen Oligarchien in einer Partei organisiert hatten und eine eigene politische Perspektive für sich erkennen konnten. Gleichzeitig verstärkte es den Druck auf die Oligarchie, auf dem Weg der Demokratisierung fortzufahren und sich in das Parteiensystem einzuordnen. Heute behindert es jedoch die gesellschaftliche Partizipation, weil es keine gesetzlich geebneten Wege zur Partizipation der Bürger außerhalb der Parteien gibt und insofern kein echter Wettbewerb stattfindet, der helfen könnte, die Parteien zu modernisieren.

Auch wenn die Rivalität zwischen PDC und ARENA andauerte, konnte sich der PDC nicht dauerhaft als politisches Zentrum mit eigener Anziehungskraft etablieren. In den letzten Jahren definierte man sich eher als geometrische Mitte zwischen zwei politischen Extremen. Zwar gewann der PDC mit José Napoleón Duarte die Präsidentschaftswahlen 1984 gegen den ARENA-Kandidaten D'Aubuisson und 1985 gar mit absoluter Mehrheit die Parlamentswahlen, doch waren die Christdemokraten für die wirtschaftlich dominanten und antikommunistisch eingestellten Bevölkerungsteile zu reformistisch und konnten den belastenden Krieg nicht beenden. Für die revolutionären und reformorientierten Bevölkerungsgruppen auf der anderen Seite wurde der PDC mit seinen Bündnissen mit Militär, USA und den Rechtsparteien nicht mehr als Repräsentant der eigenen politischen Interessen wahrgenommen. Außerdem war der politische Erfolg 1984/85 neben der internationalen Unterstützung insbesondere dem Charisma des Parteiführers (*líder*) José Napoleón Duarte zu verdanken gewesen, der seit den sechziger Jahren die Partei prägte.¹⁸⁾ Als er 1989, schon schwer erkrankt, von der politischen Bühne abtrat und wenig später verstarb, hatten sich die heterogenen Interessen in seiner Partei bereits verselbständigt. Es begannen Spaltungsprozesse, in deren Verlauf sich die einzelnen Faktionen bekämpften und die unterlegene jeweils die Partei verließ.

Diese Prozesse dauern bis heute an und haben einen beispiellosen Niedergang eingeleitet. Zudem haben die von politischen Gegnern und ihrer Presse geschickt in Szene gesetzten und wohl auch teilweise berechtigten Korruptionsvorwürfe in den Regierungsjahren den Ruf der Partei nachhaltig beschädigt.

Die heutige Rolle der Parteien

Wie gefährdet die vermeintliche Mitte-Position war, zeigte sich mit der Integration der Linken in das politische System und deren Teilnahme an Wahlen.¹⁹⁾ Seit dem Eintritt des FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional) als Partei in das politische Leben El Salvadors wird die tagespolitische Auseinandersetzung von ARENA und der ehemaligen Guerrilla FMLN dominiert. Zwar beschwört man immer wieder die Option einer dritten Kraft oder des demokratischen Zentrums als Alternative zwischen links und rechts, doch haben sich diese politischen Gruppen bisher als zu heterogen gezeigt. Sie sind nicht in der Lage, für die Wähler eine integrierende Alternative anzubieten, was sich auch in einer eindrucksvollen Dynamik des Parteiensystems zeigt, die sich um die politische Mitte bewegt: Zunächst ist eine Bewegung der bisher extremen Parteien (vor allem ARENA und FMLN) in Rhetorik und Programmatik hin zu gemäßigteren Positionen zu erkennen.²⁰⁾ Dieser Prozeß ist als positiv für die Demokratie in El Salvador zu werten, weil er abseits von aller Rhetorik zeigt, daß ein Grundkonsens zwischen den Parteien über die Grundlagen des politischen Systems, der repräsentativen Demokratie, besteht. Es gibt keine ne-nenswerte politische Kraft mehr, die dieses politische System mit freien Wahlen und daraus legitimierten Institutionen in Frage stellen würde. Die Bürger selbst sehen sich ebenfalls im gemäßigten politischen Spektrum: In einer Umfrage im Juli 1997²¹⁾ ordneten sich 31,4 Prozent der Befragten als zugehörig zu *Centro*, 16,3 Prozent zu *Derecha* (rechts) und 14,4 Prozent zu *Izquierda* (links) ein. Die meisten Befragten (37,0 Prozent) sahen sich aber als *Ninguno*, also keines von alledem an. Der zweite Prozeß im politischen Zentrum ist die Zersplitterung der Parteien und die in dieser Hinsicht fast dramatisch zu nennende Veränderung des Parteiensystems. Dieser Prozeß ist mit Blick auf die Demokratie schon wesentlich kritischer einzuschätzen. Von den zur Zeit zehn eingeschriebenen und zwei im Aufbau befindlichen Parteien, die sich zur Präsidentschaftswahl im März 1999 bewerben wollen, sind sieben (!) erst nach den letzten Präsidentschaftswahlen 1994 aus Abspaltungen und Fusionen entstanden.²²⁾ Alle diese neuen Parteien ordnen sich in irgendeiner Weise als Mitte-Parteien ein: die Bezeichnungen reichen von *centro-izquierda* über *centro*, *socialcristiano* und *socialdemócrata* bis zu *centro-derecha*. Obwohl das geltende Wahlrecht Parteien, die weniger als drei Prozent der abgegebenen Stimmen bei einer Wahl erreichen, zur Auflösung verurteilt, führt dies bisher nicht zu einer – eigentlich zu erwartenden – Konzentration auf wenige große Parteien. Statt dessen wandelt sich in rascher Folge die Zusammensetzung des Parteienspektrums. Obwohl die Abspaltungen von traditionellen Parteien (besonders des PDC) bei Wahlen bisher nicht sonderlich erfolgreich waren, ist ein Ende dieser Dynamik noch nicht abzusehen. Denn auch die vier zur Zeit größten Parteien sind von ständigen internen Auseinandersetzungen gekennzeichnet, die den Nährboden für neue Abspaltungen liefern könnten.

– In ARENA tobt der Machtkampf zwischen der Gruppe um den Parteichef und ehemaligen Staatspräsidenten Cristiani und der Gruppe des derzeitigen Staatspräsidenten Calderón Sol, die sich zuletzt bei der Nominierung des Präsidentschaftskandidaten Francisco Flores durchsetzen konnte. Zuvor hatte im September 1997 Cristiani mit seiner Gruppe die Führung der Partei erobert und wurde als Retter gefeiert.

– Im FMLN wird jede (besonders personalpolitische) Debatte unter dem Vorzeichen der Auseinandersetzung zwischen der sozialdemokratisch orientierten Faktion um den Parteichef Facundo Guardado und der radikaleren, sozialistisch orientierten Faktion um den ehemaligen Chef der Kommunistischen Partei und jetzigen Fraktionschef des FMLN, Schafick Handal, geführt. Auch hier hatte die Wahl der neuen Parteiführung im Dezember 1997 einen Wechsel gebracht und die gemäßigtere Linie in die wichtigsten Ämter der Partei geführt. Beim FMLN ist allerdings ebenfalls festzustellen, daß sich Spaltungen für diejenigen, die die Partei verlassen, politisch nicht auszahlen. 1994 hatten die Mitglieder der ehemaligen Guerrilla-Gruppen ERP und RN sich abgespalten und den Partido Demócrata, PD, gegründet, der sich eng an die Sozialistische Internationale anlehnte. Sieben der 21 Parlamentsabgeordneten des FMLN verließen damals die Fraktion. Doch in den Wahlen 1997 wurde der FMLN mit deutlichen Stimmenzuwachs bestätigt. Zusätzlich hatte er einen inneren Unruheherd verloren, während der PD nur mit Hilfe des PDC überleben konnte und heute einen einzigen Abgeordneten stellt.

– Der PCN schloß Ende 1997 zwei seiner wichtigsten Abgeordneten, den ehemaligen Oberst Sigifredo Ochoa Pérez und Horacio Ríos wegen inhaltlichen Abweichungen und Disziplinlosigkeiten aus Partei und Fraktion aus. Diese haben aber bisher keine Parteinuugründung angestrebt.

– Der PDC schließlich verfügte in den letzten drei Jahren regelmäßig über sich gegenseitig bekämpfende Parteiführungen, die verschiedene Parteitage abhielten, eigene Vorstände wählten und sich gegenseitig die Legalität absprachen (so 1996 und 1998).

Man sieht also, daß die Parteien in sich und dadurch auch das Parteiensystem als Ganzes nicht sehr stabil sind. Diese Instabilität ist nicht demokratiefördernd, weil sie auch politische Entscheidungen, die diese Parteien treffen, jeweils mit einem Vorbehalt versieht und sich die Bürger, wie Meinungsumfragen immer wieder belegen²³⁾, mit den Parteien und ihrem System nicht identifizieren können.²⁴⁾

Hinsichtlich der innerparteilichen Abläufe lohnt sich ein Blick auf die Nominierungen der Präsidentschaftskandidaten im Jahr 1998. Dort zeigen sich unterschiedliche Verfahrensweisen: ARENA und PCN proklamierten ihre Kandidaten einstimmig in großen Parteikonventen, nachdem die Parteiführungen einen einzigen Kandidaten nominiert hatten. Der FMLN führte ein Auswahlverfahren zwischen drei Kandidaten durch, die einen wochenlangen parteiinternen Wahlkampf bestritten, der in einen Parteitag mit 1000 Delegierten mündete. Dort konnte aber kein Kandidat die von der Satzung verlangte absolute Mehrheit der Delegierten auf sich vereinigen. Obwohl der Unterschied zwischen den beiden führenden nur zehn Stimmen betrug, wurde vom zweitplazierten Kandidaten, Héctor Silva, der Rückzug verlangt, weil er ja „verloren“ habe. Den notwendigen zweiten Wahlgang zur Kandidatenkür konnte der FMLN nicht direkt durchführen. Während der zwei Wochen bis zu einem weiteren Parteitag erklärte Silva schließlich doch den Rückzug. Obwohl hier demokratische und pluralistische Verfahren angestrebt wurden, sind doch auch erhebliche Defizite in der Praxis zu sehen. Die Regel, daß der Kandidat die absolute Mehrheit im ersten Wahlgang braucht, wurde von vielen Parteimitgliedern und Funktionären nicht akzeptiert, außerdem wurde eine Reihe von Stimmzetteln nicht anerkannt, die aber angeblich den Wählerwillen erkennen ließen und deren Anerkennung zum Gleichstand zwischen beiden Kandidaten geführt hätte. Der PDC von Ronal Umaña gab seinen Kandidaten in einer Pressekonferenz bekannt, ohne daß die Gremien der Partei eingeschaltet worden wären, geschweige denn die satzungsgemäßen parteiinternen Vorwahlen (*primarias*) durchgeführt worden wären.

Personalisierung und Faktionismus sind die Hauptursachen für die soeben beschriebenen Phänomene in der salvadorianischen Parteienlandschaft. Parteiinterne Strömungen verpflichten sich mehr auf einen Führer denn auf politische Inhalte, die ohnehin eher unklar bleiben. Zwar legen die Parteien seit 1989 schriftliche Regierungsprogramme vor, doch werden Konturen, die die Wahlkampfrhetorik noch aufzeigt, in der politischen Praxis wieder verwischt. Allianzbildungen sind in jeder Hinsicht denkbar und machbar; sie zeugen von der Entideologisierung und Pragmatisierung der Parteien. Beispielsweise brachten 1997 alle Oppositionsparteien vom FMLN bis zum PCN das von ARENA vorbereitete Gesetz zur Privatisierung der staatlichen Telefongesellschaft ANTEL zu Fall. Anschließend überarbeitete und veränderte man das Gesetz und es wurde mit den Stimmen aller Fraktionen inklusive ARENA gegen die Stimmen des FMLN und der USC verabschiedet. Diese Entideologisierung bringt zwar Vorteile für die Entscheidungsfähigkeit der Politik, führt aber auch zu einem Verwischen der politischen Konturen. Der gesteigerte Pragmatismus trägt dazu bei, den Bürgern das Gefühl zu geben, die Parteien beziehungsweise deren Führer hätten ohnehin nur das eigene Wohl im Sinn, weil sie sich nicht an programmatischen Inhalten messen lassen. Auch die Form, wie die Parteien von den staatlichen Einrichtungen Besitz ergreifen, ist ein Grund für die Distanz der Bürger: Nach den Gemeindewahlen 1997 waren die Medien wochenlang damit gefüllt, wie korrupt die Amtsvorgänger in der jeweiligen Gemeinde waren. Anschließend drehten sich die Berichte um die Entlassung städtischer Mitarbeiter vom Amtsleiter bis zum Hausmeister, die nicht der neuen Regierungspartei angehörten. Die Stellen wurden nun mit Parteigängern neu besetzt. Keine Partei scheint bei dieser Handlungsweise eine Ausnahme zu bilden. Es ist aber auch festzustellen, daß die Erwartungen der Parteimitglieder und Aktivisten im Wahlkampf genau dahin gehen, daß Gewählte nach der Wahl ihre Unterstützer materiell zu belohnen haben. Es ist also nicht so, daß dieser Klientelismus nur von Parteiführungen ausgeht, sondern vielmehr ein spezieller *electoral contract* besteht, der Teil der politischen Kultur ist. Es ist durchaus üblich, daß ein Großteil der Parteivorstandsmitglieder, die kein Mandat oder öffentliches Amt haben, ein Arbeitsverhältnis bei Amts- und Mandatsträgern der eigenen Partei eingehen (Abgeordnete, Fraktionschef,

Parlamentspräsidiumsmitglieder, Richter am Wahlgericht, Minister, Bürgermeister etc.). Dies verstärkt innerparteilich die Machtkonzentration in den Händen weniger Amtsträger, die starken wirtschaftlichen Einfluß auf die abhängig Beschäftigten haben. Es werden auch ganze Institutionen durchgängig mit Parteileuten besetzt. Als im Juli 1998 der Präsident des Rechnungshofes, Hernán Contreras, Präsidentschaftskandidat seiner Partei PCN wurde, brach sogleich die Nachfolgediskussion auf. Seine Partei und er selbst reklamierten selbstverständlich das Amt des Rechnungshofpräsidenten für den PCN und erklärten in zahlreichen Interviews, daß gemäß den politischen Absprachen der PCN „den Rechnungshof habe.“ Entscheidend ist hier nicht, daß eine Partei ein Amt für sich reklamiert, sondern gleich die ganze Institution. Ein besonders wichtiges Beispiel für diese Praxis, die in diesem Fall sogar eine gesetzliche Grundlage hat, ist das Oberste Wahlgericht TSE: Die drei größten Parteien besetzen direkt die Richterstellen des einzigen staatlichen Gremiums zur Wahladministration und –rechtsprechung. Das heißt, sie machen sich zu Richtern in eigener Sache und können so die eigenen juristischen Rahmenbedingungen maßgeblich mitbestimmen. Ein eigenes Parteiengesetz hingegen, das einen verlässlicheren gesetzlichen Rahmen für die Tätigkeit der Parteien, vor allem ihre Finanzierung, geben könnte, existiert nicht.

Fazit

Insgesamt kommt man zu dem Ergebnis, daß die politischen Parteien in El Salvador die Funktionen der Wählermobilisierung nur noch in Maßen (1997 ca. 40 Prozent Wahlbeteiligung²⁵⁾) und auch die Repräsentationsfunktion nur eingeschränkt erfüllen, während sie die Besetzung der Regierungämter auf allen staatlichen Ebenen allein durchführen. Die Aggregation von Interessen ist aufgrund der Personalisierung und des Faktionalismus nicht befriedigend zu attestieren, weil mittel- und längerfristige Interessen eine stabile politische Umgebung brauchen, die die salvadorianischen Parteien derzeit nicht bieten können. Allerdings spiegeln sie nur die inhaltliche Orientierung der salvadorianischen Gesellschaft wider, die aufgrund ihrer sozialen Unausgeglichenheit noch keine demokratische Bürgergesellschaft darstellt. Den Parteien fehlen offenbar die Instrumente und Fähigkeiten, um die Demokratie in Politik und Gesellschaft weiter voranzubringen.²⁶⁾ In der Formulierung von Programmen und dem Entwurf von politischen Optionen bestehen schwere Defizite. Zwar werden Regierungsprogramme vorgelegt, doch haftet dieser Übung eher der Geruch einer formalen Pflichterfüllung an. Politische Optionen können den Wählern so nicht ausreichend deutlich werden; dies ist ein Defizit, das auf mangelnde Offenheit und Partizipationsmöglichkeiten innerhalb der Parteien zurückzuführen ist. Als Ersatz diente 1998 die Kampagne für einen ‘Plan de Nación’, bei der die Bürger Gelegenheit erhielten, mindestens lokal und sektoral an der Erarbeitung eines politischen Programms mitwirken, wenn auch ohne rechtliche Verbindlichkeit. Die politischen Parteien partizipierten hier nicht.

Die Parteien in El Salvador erfüllen somit noch längst nicht alle Funktionen, die ihnen in einer modernen Demokratie zukommen, dennoch sind die Fortschritte gegenüber der jüngsten Vergangenheit zu betonen. Außerdem ist auf die gesellschaftlichen Umstände und insbesondere die politische Kultur zu verweisen, die die Parteien nicht gerade darin unterstützen, Motor der Demokratie zu sein. Erst eine Gesellschaft, die über eine politische Kultur der demokratischen Repräsentation verfügt, kann wirklich demokratische Parteien hervorbringen. Veränderungsimpulse müssen also von der Gesellschaft ausgehen und helfen, die Parteien zu modernisieren, sie offener und kompetenter für die Erfüllung ihrer Aufgaben in der Demokratie zu machen.

1) Grundlegend hierzu mit Regionalstudien aus vielen Teilen der Welt: Wolfgang Merkel/Eberhard Sandschneider (Hrsg.), *Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß*, Opladen 1997.

2) Merkel, „Einleitung“, in: Merkel/Sandschneider, *Systemwechsel 3*, Opladen 1997, S. 9.

3) Vgl. Rainer-Olaf Schultze, „Partei“, in: Nohlen, *Wörterbuch Staat und Politik*, Bonn 1996, S. 505.

4) Vgl. beispielhaft zur Diskussion: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP), *Partidos políticos y sociedad civil en Centro América*, Guatemala-Stadt 1996.

5) Vgl. Karl Loewenstein, *Verfassungslehre*, 2. Auflage, Tübingen 1969, S. 390f.

6) Vgl. Jorge Mario García Laguardia, „Constitutional Framework for Political Parties in Central America: From Exclusion to Participation“, in: Goodman/ LeoGrande/Mendelson, *Political Parties and Democracy in Central America*, Boulder 1992, S. 78f.

- 7) Vgl. Klaus von Beyme, „Parteien im Prozeß der demokratischen Konsolidierung“, in: Merkel/Sandschneider, *Systemwechsel 3*, Opladen 1997, S. 23.
- 8) Vgl. Manfred Mols, *Demokratie in Lateinamerika*, Stuttgart 1985, S. 140f, mit weiteren Literaturhinweisen. Anderer Ansicht hingegen, allerdings zehn Jahre später: Scott Mainwaring/Timothy M. Scully (Hrsg.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford 1995, S. 4. Sie halten die Parteien in Lateinamerika sogar für noch wichtiger als in den meisten etablierten Demokratien.
- 9) Louis W. Goodman, „Political Parties and the Political Systems of Central America“, in: Goodman/LeoGrande/Mendelson, *Political Parties and Democracy in Central America*, Boulder 1992, S. 5f.
- 10) Vgl. John A. Peeler, „Elites and Democracy in Central America“, in: Seligson/Booth, *Elections and Democracy in Central America*, Chapel Hill 1995, S. 245.
- 11) Vgl. Petra Bendel, *Parteiensysteme in Zentralamerika*, Opladen 1996, S. 136.
- 12) Vgl. Cristina Eguizábal, „Parties, Programs, and Politics in El Salvador“, in: Goodman/LeoGrande/Mendelson, *Political Parties and Democracy in Central America*, Boulder 1992, S. 135.
- 13) Vgl. ebd., S. 136f.; und Terry Lynn Karl, „Imposing Consent? Electoralism versus Democratization in El Salvador“, in: Drake/Silva, *Elections and Democracy in Latin America 1980-1985*, San Diego 1986, S. 25.
- 14) Vgl. Karl, „Imposing Consent? Electoralism versus Democratization in El Salvador“, a.a.O., S. 21f.; Michael Krennerich, *Wahlen und Antiregimekriege in Zentralamerika*, Opladen 1996, S. 297f.; Eguizábal, „Parties, Programs, and Politics in El Salvador“, a.a.O., S. 138.
- 15) Vgl. Eguizábal, „Parties, Programs and Politics in El Salvador“, S. 139. Sie fügt dem Thema Beibehaltung der Reformen zu: [...] at least for their cosmetic value.”
- 16) Im Original: „El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno.”
- 17) Im Original: „Los derechos políticos del ciudadano son: 1. Ejercer el sufragio; 2. Asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos; [...]“
- 18) Zu Duarte und seiner politischen Arbeit in dieser Zeit vgl. Stephen Webre, *José Napoleón Duarte y el Partido Demócrata Cristiano en la Política Salvadoreña. 1960-1972*, San Salvador 1985.
- 19) Vgl. Bendel, *Parteiensysteme in Zentralamerika*, S. 169.
- 20) Vgl. zur Programmatik die Übersichten bei Bendel, a.a.O., S. 170ff., und zu der allgemeinen Tendenz Rafael Guido Béjar, „Transitionsprozeß und Bildung des politischen Systems in El Salvador“, in: Hofmeister/Thesing, *Der Wandel politischer Systeme in Lateinamerika*, Frankfurt am Main 1996, S. 219ff.
- 21) IUDOP-UCA, *Encuesta sobre la gobernabilidad y expectativas hacia las nuevas autoridades municipales y legislativas*, San Salvador 1997, S. 121.
- 22) Diese Parteien existierten bereits 1994: ARENA, FMLN, PCN, PDC und CD. Seit 1994 entstanden: USC, PLD, PD, PUNTO, PPL sowie die im Aufbau befindlichen LIDER und FE.
- 23) Vgl. beispielhaft IUDOP-UCA, *Encuesta sobre la gobernabilidad y expectativas hacia las nuevas autoridades municipales y legislativas*, S. 72. Demnach haben nur 15,1 Prozent der Befragten im Juli 1997 etwas oder viel Vertrauen in die Parteien, 51,2 Prozent hingegen gar keines. Auch lag die Wahlbeteiligung bei den Parlaments- und Bürgermeisterwahlen 1997 nur bei ca. 40 Prozent.
- 24) Zur Unzufriedenheit der Bürger vgl. Béjar, „Transitionsprozeß und Bildung des politischen Systems“, a.a.O., S. 218f.
- 25) Vgl. Eduardo Colindres, *El Sube y Baja de los Partidos Políticos*, San Salvador 1997, S. 2f.
- 26) Vgl. Béjar, „Transitionsprozeß und Bildung des politischen Systems“, a.a.O., S. 226, der zu einem harten Urteil gelangt: „Die Parteien verfügen über sehr wenige Instrumente, um dieser soziopolitischen Labilität zu begegnen, die die kritische Grenze der Unregierbarkeit zu überschreiten droht. Sie zeigen sich außerstande, die politische Aktion der Gesellschaft zu bündeln und zu kanalisieren. Im Gegenteil, sie entfernen sich immer weiter von den sozialen Bewegungen, von ihren eigenen historischen Wurzeln und ihren Parteigängern.“

 Peter Fischer-Bollin ist Landesbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung in El Salvador.