

Die Gründung von politischen Parteien, ihre Funktionen und die Qualität ihrer Politiker



Dr. Martín Tanaka *

Instituto de Estudios Peruanos

April 2016

* Doktor der Politikwissenschaften an der Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLASCO) in Mexico. Zurzeit ist er Professor an der Pontificia Universidad Católica in Peru und Wissenschaftler am Instituto de Estudios Peruanos. Nach seiner Promotion war er Visiting Fellow im Helen Kellogg Institute for International Studies der Universität von Notre Dame, Indiana (2003 und 2009). Seine Arbeiten wurden u.a. von Instituto de Estudios Peruanos, Cambridge University Press, Stanford University Press, Brookings Institution Press, Lynne Rienner Publishers, Routledge, Fundación Pablo Iglesias, Instituto de Estudios Sociales de la UNAM, la University of London, etc. veröffentlicht. Zudem ist er Kolumnist der peruanischen Tageszeitung „La República“.

Einführung

Peru ist ein Sonderfall innerhalb von Lateinamerika: das Land verfügt, neben Guatemala, über die schwächsten Institutionen und politischen Parteien der gesamten Region (Jones, 2010). Tatsächlich leiden die Parteien in dieser Region unter fehlender Legitimität. In anderen Ländern basiert das politische System auf historisch gewachsenen Parteien (Uruguay, Chile) oder einer Kombination aus historisch gewachsenen Parteien und Parteineugründungen (Argentinien, Kolumbien, Mexiko, Costa Rica) oder auf im Zuge der Demokratisierung entstandenen Parteien (Brasilien, El Salvador) oder auf dominanten hegemonialen Parteien, die nach dem Zusammenbruch des Parteiensystems entstanden sind (Venezuela, Ecuador, Bolivien). In Peru kam es zu Beginn der neunziger Jahre zum Zusammenbruch des Parteiensystems und bis zum heutigen Tag ist kein anderes System entstanden. Folglich lassen sich die politischen Parteien in Peru mit der Minimaldefinition nach Sartori einordnen: es handelt sich um Organisationen, die Kandidaten für die Wahlen aufstellen. Wir verfügen deshalb über ein Parteiensystem, in dem die Parteien über keine Parteikader verfügen, die zu vergebenen Ämtern werden von parteilosen Politikern ausgeübt, die ihre politische Karriere im stark wechselhaften Umfeld verfolgen. Folglich verbünden sich die "besten" Kandidaten mit den Parteien aufgrund diffuser ideologischer Affinitäten und gemäß der

möglichen Erfolgchancen, um die Macht zu übernehmen. Aufgrund fehlender Identität der Parteien, ist dies ein extrem komplexer Ansatz. In Anbetracht dieser Tatsachen ist die Verminderung der Unsicherheitsfaktoren und Volatilität der Wahlprozesse eine Grundvoraussetzung für die Verbesserung der "Qualität der Politiker", und nicht so sehr die Verbesserung der weitgehend inexistenten internen Dynamik der Parteien.

Die Situation der politischen Parteien

Nach dem Fall der Regierung Fujimori im Jahr 2000 und der Wiederherstellung demokratischer Institutionen wurde 2003 ein Parteiengesetz verabschiedet, das die Parteifunktionen institutionalisieren sollte. Die Hürden für den Zugang zum politischen System wurden gezielt erhöht, indem man von den Parteien eine gewisse Anzahl von Unterschriften von Unterstützern forderte, die Existenz von territorialen Organisationen und verbindliche interne demokratische Mechanismen für die Aufstellung von Kadern oder Kandidaten bei öffentlichen Wahlen, um so die politische Fragmentation zu verhindern. Ebenso wurde ein Gesetz über Wahlhürden verabschiedet, mit einer 5 % Hürde für die Präsenz im Kongress. Dieses Gesetz wurde jedoch nicht gleich streng bei Wahlen auf regionaler und kommunaler Ebene angewandt und folglich wurden die nationalen Parteien auf diesen Ebenen

empfindlich geschwächt. Andererseits waren keine effektiven Konsequenzen bei Verstößen vorgesehen und die erforderlichen Folgeformen wurden nie umgesetzt (zum Beispiel: Funktionieren des Kongresses), mit der Folge, dass die erwarteten Effekte ausblieben (Tanaka, 2009). Die Parteien entwickelten folglich ihre Institutionalität nicht weiter und mit der Zeit wurde immer klarer, dass das Gesetz in der Tat einen Versuch darstellte, ein nicht existierendes Parteileben zu regulieren¹.

Die Parteien sind, mit wenigen Ausnahmen, immer mehr zu einfachen Aushängeschildern oder Schirmen verkommen, die dazu dienen Kandidaten für die Wahlen aufzustellen. Folglich verfügen diese Parteien nicht über Mitglieder, Parteikader, Strukturen oder internes Leben. Nach Beendigung der Wahlen verschwinden die Parteien praktisch und die gewählten Volksvertreter handeln mit wenigen Ausnahmen eigentlich wie Unabhängige.

Das Profil der Politiker

In Peru kam es zum Beginn der neunziger Jahre und der Machtübernahme der Regierung Fujimori zum Zusammenbruch des sich gerade bildenden Parteien-

¹ Die letzten Reformen des Parteiengesetzes hatten keinen wesentlichen Einfluss auf diese Situation und haben in einigen Bereichen zu einer Verschlechterung geführt.

systems. Bis heute konnte dieses System nicht wirklich von einem anderen ersetzt werden. Seitdem gibt es einerseits die Überreste der alten Parteien aus den achtziger Jahren oder der Zeit vorher (APRA, Acción Popular, Partido Popular Cristiano, Linksparteien) und andererseits Fujimorismus und die Regierungsparteien der Folgejahre nach der Regierung Fujimori (Perú Posible, Partido Nacionalista), sowie nicht konsolidierte Parteineugründungen. In den vergangenen Jahren ist der Eindruck entstanden, dass der Fujimorismus im Vergleich zu anderen Parteien eine stärkere Identität entwickeln konnte, allerdings wird erst die Zukunft zeigen, ob sich diese Gruppierung konsolidieren wird.

Das Ergebnis ist eine Situation, in der die Parteien extrem schwach sind. In der Regel bestehen sie nur aus einem kleinen Kern im Umfeld der wichtigsten Parteiführer mit Sitz in Lima, mit wenige Verbindungen zur Bevölkerung im Rest des Landes, zu den Sektoren, den sozialen Organisationen oder den Think Tanks. Ausnahmen sind hier zu einem gewissen Grad APRA und die Linksparteien, da diese über eine etwas stärkere eigene Organisation verfügen. Das wertvollste Gut der Parteien ist eigentlich ihre Registratur, die es ihnen ermöglicht Kandidaten zu Wahlen aufzustellen. Hierzu bilden sich Beziehungen zu den sogenannten parteilosen Politikern, sprich Personen, die versuchen ihre politische Karriere bestmöglich voranzutreiben. Diese verbünden sich in diesem instabilen, wechselhaften und unsicheren

Umfeld mit den Parteien. Bei diesen Politikern handelt es sich um ehemalige Mitglieder verschwundener Parteien oder um Dissidenten von noch bestehenden Parteien mit geringen Erfolgsaussichten bei anstehenden Wahlen, oder um Personen, die ihre sozialen Erfolge in öffentlichen Ämtern, in den Medien, in sozialen Organisationen oder in der Wirtschaft politisch ausschachten wollen. Hierbei kann es sich um legitime Interessen handeln, aber in den vergangenen Jahren haben sich vermehrt Personen für die Politik und verschiedene politische Parteien interessiert, deren Hauptanliegen im Schutz ihrer Pfründe besteht: darunter verschiedene illegale Aktivitäten von kriminellen Vereinigungen (Bergbau, illegaler Holzeinschlag, Menschenhandel, Schmuggel, Drogenhandel) oder private Interessengruppen (zum Beispiel gewinnorientierte Privatuniversitäten).

In diesem Zusammenhang versuchen die verschiedenen Parteien die anscheinend attraktivsten parteilosen Politiker für sich zu gewinnen, mit dem Ziel Wählerstimmen, finanzielle Mittel und gesellschaftliche Unterstützung zu gewinnen. Andererseits versuchen parteilose Politiker Posten in den bei den Wahlen aussichtsreichsten Parteien zu übernehmen. Ideologische Überzeugungen sind nur in einigen Gruppen von Bedeutung. Ein Problem in der Berechnung ist in diesem Zusammenhang fehlende Information, hohe Volatilität und Unsicherheit. Am Ende können hervorragende Kandidaten für ein bestimmtes Amt bei der Wahl

scheitern, während andere mittelmäßige Kandidaten von einem Bündnis mit einer Liste profitieren und unerwartet die Unterstützung der Wähler gewinnen können.

Man kann sagen, dass tendenziell bessere Politiker in den Kongress gewählt werden, wenn eine Liste gewinnt, die von Anfang an favorisiert wurde (zum Beispiel Legislaturperiode 2011-2016, als drei große Fraktionen des Parlaments von Perú Posible, APRA und Unidad Nacional gestellt wurden). Im Gegensatz hierzu kann es dazu kommen, dass ursprünglich marginale Gruppierungen unerwarteten Wahlerfolg verzeichnen (zum Beispiel Legislaturperiode 2006 mit Gana Perú). Ebenso ist es vorteilhaft, wenn Parteien zumindest minimale Identität oder Profil haben, anstatt der rein personenbezogenen Gruppierungen.

Im Laufe der Zeit hat man gemerkt, dass das Parteiengesetz die Institutionalität der Parteien stärken sollte, die aber mit gewissermaßen unlösbaren Problemen kämpfen müssen, zum Beispiel fehlende Identität, Repräsentativität und interne Dynamik (Unterschriften, Komitees, interne Demokratie) und sich so nicht den wirklich wichtigen Themen widmen können, Zusammenhang mit praktischem Funktionieren und den Konsequenzen.

Welchen Einfluss haben politische Parteien auf die Qualität der Politiker?

Ein zentrales Problem der peruanischen Parteien besteht darin, dass sie nicht die Funktionen ausüben, die man traditionell von Parteien erwartet: Repräsentation von gesellschaftlichen Gruppen, Personal zur Verfügung stellen, Bildung eigener Parteikader für Wahlämter und Erarbeitung von politischen Maßnahmen und Programmvorschlügen für den Wahlkampf. Wie schon erwähnt sind die Parteien keine angebrachte Vertretung und verfügen nicht über Parteikader oder Mitgliedschaft. Sie haben im allgemeinen keine klar definierte ideologische oder programmatische Identität und deshalb auch keinen großen Einfluss auf politische Entscheidungen. Dieser Bereich wird teilweise von technokratischen Netzwerken übernommen.

Das Problem dieser Art von Parteien besteht darin, dass Prozesse von politischen Entscheidungen wenig transparent sind und die Rechtfertigung nicht immer ausreichend gegeben ist. Andererseits werden individuelle Interessen gefördert und die Unterwanderung mit persönlichen Interessen wird ermöglicht. Gleichzeitig wird der Zusammenhalt und Kohärenz der politischen Blöcke geschwächt und die Entscheidungsfindung erschwert². Andererseits führen

² Zum Beispiel, seit 2001 befinden sich im Kongress zu Beginn der Legislaturperiode

ideologische Ausrichtung und starke Identität von Parteien auch zu einem relativ geschlossenen korporativen System und Abschottung vom Normalbürger (zum Beispiel der Fall von APRA oder Linksparteien). Wenn dagegen keine klare ideologische Identität vorhanden ist, kann sich die Partei dem Durchschnittsbürger annähern und personenbezogene populistische Maßnahmen vorziehen (zum Beispiel Fujimorismus).

In diesem Sinn ist die "Verbesserung der Qualität der Politiker" eine schwierige Aufgabe. Im Allgemeinen, müssen die stärker am Programm orientierten und ideologisierten Parteien Parteikader bilden, die sich mit den entsprechenden Wertvorstellungen identifizieren können und müssen gleichzeitig das Problem des Korporationswesens überwinden. Andererseits bieten die auf Personen ausgerichteten Parteien Raum für politische Abenteuer und sind in der Lage unabhängige Personen einzubinden.

Ich glaube, dass zur Verbesserung der Qualität der Arbeit der Parteien im Kongress zumindest kurzfristig die Stärkung der Parteiführung gegenüber den Abgeordneten erforderlich ist. Dies erscheint sinnvoller als der Weg über die Stärkung der innerparteilichen Dynamiken, das diese, wie bereits

vier oder fünf parlamentarische Gruppen, am Ende gibt es dann wegen der Dissidenten verschiedene neue Gruppen, so dass die Anzahl auf acht oder neun ansteigt.

dargestellt, oftmals fast nicht vorhanden sind. Das bedeutet, dass die Konsolidierung von parlamentarischen Gruppen und der Aktionen dieser Gruppen, den Handlungen einzelner Abgeordneter überzuordnen ist. Folglich fällt die Verantwortung für die Handlungen der parlamentarischen Gruppe dem parlamentarischen Koordinator zu und der nationalen Parteiführung. Dies würde zu einer stärkeren Kontrolle der Partei führen und die Möglichkeiten der Rechtfertigung verbessern. Derzeit tendieren die Kongressabgeordneten zum Individualismus und die politischen Führer werden von den parlamentarischen Gruppen getrennt. Deshalb sollten Reformen durchgeführt werden, darunter die Abschaffung der Vorzugsstimme, um die Autorität der Parteiführung zu stärken (diese Initiative muss begleitet werden von einer effizienten Umsetzung der internen Demokratie) und Reform der Normen des Kongresses zur Verhinderung von Zersplitterung und Individualismus.

Einige Perspektiven

Nach den Wahlen vom 10. April stehen wir vor einem interessanten Panorama. In den vorhergehenden Kongressen (2001, 2006 und 2011) war der Einfluss des Kongresses sehr eingeschränkt, manchmal verfügte die Regierung über die Mehrheit und der Kongress wurde deshalb zu einer Art Anhängsel der Exekutive oder es kamen keine Mehrheiten mehr zustande und folglich war der Entscheidungsprozess gelähmt. Im Kongress 2016 – 2021 verfügt der Fujimorismus alleine über die absolute Mehrheit und zusammen mit “Peruanos por el Cambio” gibt es sogar eine ausreichende Mehrheit für Verfassungsreformen. Unabhängig vom Gewinner der Wahl, wird der Kongress zur wichtigsten Arena der politischen Verhandlungen bei der Verabschiedung wichtiger Reformen. Eine dieser Reformen ist die politische Reform: beide Kandidaten haben sich dazu verpflichtet verschiedene Initiativen zu unterstützen, darunter auch die Initiative der “Asociación Civil Transparencia”³, mit Maßnahmen zur Reform des Wahlsystems, des Kongresses, der Gerichtsbarkeit und des staatlichen Apparates (öffentliche Verwaltung). Dies könnte der Beginn eines dynamischen Wandels sein. Vielleicht kommt es nach diesem eigenartigen Wahlprozess zu einem guten Ende und man

3

[http://www.transparencia.org.pe/admin/ckfinder/userfiles/files/Propuestas%20de%20Reforma%20web\(1\).pdf](http://www.transparencia.org.pe/admin/ckfinder/userfiles/files/Propuestas%20de%20Reforma%20web(1).pdf)

erkennt die Notwendigkeit einer grundlegenden politischen Reform.

Literaturverzeichnis

- Jones, Mark
2010 “Beyond the Electoral Connection: the Effect of Parties and Party Systems in the Policymaking Process”. In: Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, eds.: *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington D.C., IADB, Seiten 19-46.
- Tanaka, Martín
2009 ¿En qué falló la ley de partidos y qué debe hacerse al respecto? Arbeitsblatt, Lima, IDEA.



Av. Larco 109, Piso 2, Lima 18 - Perú
Telefon: +51 (1) 416 6100
kasperu@kas.de
www.kas.de/peru
www.facebook.com/kasenperu