

# Schwache Stimmen

## Erfahrungen mit dem Party-List-System

von **Jeremiah M. Opiniano**

*Eigentlich sollten mit den Parteilisten (Party Lists) im philippinischen Unterhaus (House of Representatives) die Werte partizipatorischer Demokratie Einzug halten und allen Bürger/innen die Gelegenheit geboten werden, sich an der Gestaltung der Politik zu beteiligen. Dieser Zweck der Parteilisten wird allerdings dadurch untergraben, dass das Parlament weiterhin von der Elite dominiert wird. Sollte das so bleiben, kann man kaum damit rechnen, dass es zu wirklichen Reformen kommen wird. Vielmehr ist zu befürchten, dass die Parteilisten früher oder später in die alte Falle laufen werden, nämlich dass sie einer Politik voller Kompromisse und ohne Prinzipien zum Opfer fallen, in der die eigenen Wahlversprechen schnell in Vergessenheit geraten.*

Das Party-List System wurde geschaffen, um benachteiligten Gruppierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen zu ermöglichen, sich direkt an der Politikgestaltung zu beteiligen — und sollte das reine und völlig personalisierte Mehrheitswahlrecht aufbrechen.

So heißt es in Abschnitt (2) des Parteilistengesetzes (dem Republic Act 7941), das 1995 verabschiedet wurde: »Der Staat soll bei der Wahl der Abgeordneten des Repräsentantenhauses das Verhältniswahlrecht vorantreiben — und zwar mit Hilfe eines Parteilistensystems, das philippinischen Bürger/innen, die zu marginalisierten und unterrepräsentierten Sektoren, Parteien und Organisationen gehören und nicht über klar abgrenzbare Wahlkreise verfügen, aber zur Formulierung und Umsetzung einer angemessenen Gesetzgebung beitragen können, die dem Land als Ganzem nützt, ermöglichen soll, Mitglieder des Repräsentantenhauses zu werden.« Als »marginalisiert« gelten demnach jene Sektoren«, die systembedingt, d.h. aufgrund von Armut oder einem Mangel an politischen Beziehungen und politischem Einfluss, nicht in der Lage sind, ihre Interessen in Politik und Regierung zu vertreten.

*Der Artikel ist — leicht gekürzt — der Zeitschrift Intersect entnommen (Ausgabe Dezember 2003). Er wurde durch die Redaktion um einige Informationen ergänzt.*

Am 10. Mai finden in den Philippinen Wahlen statt — Präsidentschafts-, Kommunal- und auch Parlamentswahlen. Von den Parteilisten erhofft man gemeinhin, dass sie für eine programmatisch orientierte Politik im Parlament stehen — und durch sie die Interessen der benachteiligten bzw. marginalisierten Sektoren der Gesellschaft Gehör finden. Beides ist vom herrschenden System aus Günstlingswirtschaft und Elitenherrschaft und seinen Trapos (den traditionellen Politikern) nicht zu erwarten. Aus diesem Anlass dieser Artikel, der sich kritisch mit den Erfahrungen auseinandersetzt, die seit der Einführung der Parteilistensystems 1998 gemacht wurden.

### Die Redaktion

Darum bestimmt das Gesetz, dass eine Party List einen der folgenden Sektoren vertreten muss: Arbeiter, Bauern, Fischer, städtische Arme, Indigene, Senioren, Behinderte, Frauen, Jugend, Kriegsveteranen, Arbeitsmigranten oder Professionals (Fachleute).

### Regelwirrwar

Das Parteilistengesetz sieht vor, dass eine Parteiliste mindestens zwei Prozent aller Stimmen gewinnen muss, um einen Sitz im Repräsentantenhaus zu erlangen. Erhält sie vier Prozent bekommt sie zwei,

erhält sie sechs Prozent oder mehr, so erhält sie drei Sitze. Mehr als drei Sitze kann eine Parteiliste nicht gewinnen. (So hat etwa die maoistische Parteiliste Bayan Muna bei den Wahlen 2001 fast 13 Prozent der Stimmen erhalten, ist aber mit nur drei Abgeordneten im Repräsentantenhaus vertreten. Die Maoisten treten daher im Mai 2004 mit drei verschiedenen Parteilisten an — mit der sektorenübergreifenden Partei Bayan Muna, der Frauenliste Gabriela und mit der Liste Anakpawis, die Arbeiter, Bauern und städtische Arme vertreten soll — die Red.).

Die staatliche Wahlbehörde COMELEC und der Oberste Gerichtshof haben in den letzten Jahren das Parteilistengesetz unterschiedlich ausgelegt und darum immer wieder sich widersprechende Entscheidungen gefällt. Etwa darüber, wie die (bis zu) 52 Sitze — d.h. 20 Prozent aller Parlamentssitze —, die für Parteilisten vorgesehen sind, verteilt werden und welche Sektoren überhaupt als »marginalisiert« bzw. »unterrepräsentiert« anzuerkennen sind.

Zahlreiche Listen, die 2001 bei den Wahlen angetreten sind, behaupteten zwar, die Interessen der marginalisierten Sektoren zu vertreten, sie waren in Wirklichkeit aber bloße Instrumente traditioneller Politiker, an die Hebel der Macht zu gelangen. Damals traten 162 Parteilisten an, von denen 120 von der COMELEC im Nachhinein disqualifiziert

wurden, weil sie nicht wirklich die Interessen der unterrepräsentierten Sektoren vertreten. Von diesen 120 Listen hatten bei den Wahlen sieben Listen mehr als zwei Prozent der Stimmen erhalten. Zwei der sieben, die Listen APEC und CIBAC, wurden vom Obersten Gerichtshof im Nachhinein noch als legitime Listen anerkannt.<sup>1</sup>

Bei den ersten Parteilistenwahlen 1998 hatten es nur 13 Organisationen geschafft, mehr als zwei Prozent der Stimmen zu erhalten. Unter ihnen vier Bauernorganisationen, drei sektorenübergreifende Organisationen, zwei politische Parteien (Akbayan und Sanlakas), zwei Organisationen der städtischen Armen und je eine Veteranenorganisation und eine Frauenorganisation (Abanse! Pinay). Allein der Verbund der Kleinkraftwerkkooperativen APEC hatte mehr als vier Prozent der Stimmen erhalten (nämlich 5,5 Prozent) — und damit zwei Sitze.

Somit wurden nur 14 Sitze der 52 möglichen Parteilistensitze im Parlament besetzt. Dies warf die Frage auf, wie die übrigen 38 Sitze besetzt werden sollten. Wie auch bei den zweiten Parteilistenwahlen im Jahre 2001 war die Frage umstritten, ob die verbleibenden Sitze einfach leer bleiben sollten (so die Absicht der COMELEC), nur an die Parteilisten verteilt werden sollten, die mehr als zwei Prozent der Stimmen gewonnen hatten oder auch an jene, die die Zwei-Prozent-Hürde nicht übersprungen hatten.

In der laufenden (dreijährigen) Legislaturperiode, die Mai 2004 endet, hat es zwei Jahre gedauert, bis das Kompetenzwirrwarr in einem Beschluss des Obersten Gerichtshofs sein Ende fand. Im Juni 2003 wurde sieben weiteren Abgeordneten der Parteilisten ein Sitz im Parlament zugestanden. (Darunter auch Parteilisten wie Sanlakas oder Abanse! Pinay, die ursprünglich weniger als zwei Prozent der Stimmen erhielten. Grund dafür: Der Oberste Gerichtshof legte schließlich nur die Stimmen zugrunde, die für legitime Parteilisten abgegeben wurden.) Damit sitzen nun 19 Abgeordnete der Parteilisten im Repräsentantenhaus — gegenüber 207 direkt gewählten Wahlkreisabgeordneten.

## Gemeinsam sind wir stark?

Es gibt Bemühungen, die Parteilisten zu gemeinsamem Handeln zu einen. So besteht ein informelles Netzwerk von Parteilisten, das sich Party List Caucus nennt und sich trifft, um sich über gemeinsame Gesetzesvorhaben abzustimmen. Bis

Parteilistengesetzes haben die Parteilisten je eigene Gesetzesentwürfe eingebracht, die sich sowohl in der Definition der Mindesthürde unterscheiden als auch darin, welche Sektoren genau als »marginalisiert« gelten sollen.

Das Repräsentantenhaus gilt gemeinhin als eine Institution, die kaum Reformen vorgebracht hat.



auf Bayan Muna gehören alle im Parlament vertretenen Parteilisten diesem Netzwerk an.

Aber dennoch ist es schwierig, die Parteilisten unter einen Hut zu bekommen, selbst im Falle eines Gesetzes, das sie alle unmittelbar betrifft — dem Parteilistengesetz. Der Generalsekretär der Parteiliste Butil meint: »In Wirklichkeit kann die Agenda der Parteilisten so unvereinbar sein, dass es für sie schwierig ist, sich auf irgendetwas zu einigen.« Im Falle des

Die Empirie stützt diesen Eindruck. Von der achten bis zur elften Legislaturperiode sind 73.340 Gesetzesentwürfe im Parlament eingebracht worden, von denen allerdings gerade einmal 2522 auch Gesetzeskraft erhielten, d.h. gerade einmal 3,5 Prozent. In der laufenden zwölften Legislaturperiode sind nur 68 Gesetze vom Repräsentantenhaus verabschiedet worden; die meisten von ihnen befassen sich mit örtlichen und nationalen Feiertagen, der Umbenennung

öffentlicher Einrichtungen und der Gewährung von Konzessionen an Unternehmen.<sup>2</sup>

Nur elf Gesetze haben echte Relevanz — einige von ihnen sind Teil der Liste vordringlicher Gesetzesvorhaben der Präsidentin Macapagal-Arroyo. Keines dieser elf Gesetze aber entspringt einer Gesetzesinitiative einer der Parteilisten; die Gesetze sind von traditionellen Politikern eingebracht worden, die Parteilisten traten bloß als Unterstützer der Vorhaben in Erscheinung.

Hier wird deutlich, wie schwer es für die Parteilisten ist, Gesetze voranzubringen, die für die marginalisierten Sektoren von Bedeutung sind, welche sie ja vertreten sollen. Die radikaldemokratische Parteiliste Akbayan, so ihre Generalsekretärin Arlene Santos, »macht sich darum auch keine großen Illusionen«, dass man ein Gesetz durchbringen könne, das »an den Grundmauern so rüttelt, dass die notwendigen sozialen Reformen eingeleitet werden«.

## Wahlrecht für Auslandsfilipinos

In der laufenden Legislaturperiode haben die Parteilisten allerdings zumindest bei einem Gesetzesvorhaben eine führende Rolle gespielt — bei der Einführung des Wahlrechts für im Ausland lebende Filipinos mit dem *Overseas Absentee Voting Act* (RA 9189). Auch wenn viele Abgeordnete und Parteilisten die Verabschiedung dieses Gesetzes auf ihre Fahnen schreiben, so ist die Rolle von Akbayan dabei hervorzuheben. Die Verabschiedung eines solchen Gesetzes gehört seit 1998 zu den vorrangigen Zielen dieser Partei. Loretta Ann Rosales, die Akbayan seit 1998 im Repräsentantenhaus vertritt, stritt daher in den zuständigen Parlamentsausschüssen stets an vorderster Front für dieses Gesetz.

Der *Overseas Absentee Voting Act* kann als erster echter gesetzgeberischer Triumph der Parteilisten gelten. Die Listen Bayan Muna, CIBAC und Butil haben das Gesetz gemeinsam mit Akbayan eingebracht. (Als ein anderer großer Erfolg der Parteilisten wird häufig auch die Aufdeckung der Schmiergeldzahlungen beim Gesetzgebungsverfahren des Gesetzes zur Privatisierung des

Elektrizitätssektors angeführt — die Red.)

Die größte Wirkung dürfte daher im Moment von den Parteilisten durch die Art und Weise ausgehen, wie sie die ihnen als *Countrywide Development Funds* zur Verfügung gestellten Gelder verwenden. Diese Gelder, die jedem Abgeordneten für seinen Wahlkreis zur Verfügung gestellt werden und als »Pork Barrel« verschrien sind, setzen die Parteilisten landesweit für Armutsbekämpfungsprogramme und -projekte ein. Akbayan etwa stellt die Gelder denjenigen Sektoren und Gegenden zur Verfügung, in denen sie die meisten Stimmen erhalten hat bzw. gibt sie Basisorganisationen, die ihr nahe stehen. Ähnliches gilt auch für die anderen Parteilisten.

## Blasse Stimmen in den Ausschüssen?

Die Parteilisten stehen in allen Ausschüssen stets einer Übermacht traditioneller Politiker gegenüber. In wichtigen Ausschüssen, wo die Parteilisten ihre Einigkeit unter Beweis stellen könnten, haben traditionelle Politiker stets verhindert, dass dort zu viele von ihnen vertreten sind. Im wichtigen Haushaltsausschuss etwa findet sich bloß ein Abgeordneter von Bayan Muna und einer von Butil. Im Ausschuss für Arbeit und Beschäftigung wiederum sind nur eine Abgeordnete von Akbayan und eine von Bayan Muna vertreten. Auch im Wahlausschuss sind nur diese beiden Listen mit je einem Abgeordneten vertreten.

Nur ein einziger Ausschuss, der für Menschenrechte, hat eine Parteilistenabgeordnete als Vorsitzende — Etta Rosales von Akbayan. Dort sind auch alle drei Abgeordneten von Bayan Muna, ein weiterer Akbayan-Abgeordneter und einer von Butil vertreten. Damit stellen Parteilistenabgeordnete nahezu ein Viertel des 25-köpfigen Ausschusses. Interessanterweise sind selbst im Ausschuss für Volksbeteiligung, der sich mit Angelegenheiten beschäftigt, die Basisorganisationen betreffen und der die breite Bevölkerung in politischen Grundsatzfragen beraten soll, nur zwei Parteilistenabgeordnete vertreten, einer von Bayan Muna und einer von Butil.

## Von der Macht verschlungen

Zivilgesellschaftliche Gruppen sollten eine stärkeren Zusammenhalt untereinander entwickeln, so dass sie eine einheitlichere Position in zentralen Fragen vertreten. Ansonsten werden die Parteilisten entweder von der elite-dominierten Legislative weiterhin an den Rand gedrängt oder aber sie verwandeln sich in einen verlängerten Arm der Elite. Der Erfolg des Parteilistensystems wird sich schlussendlich in der Fähigkeit der Parteilistenabgeordneten erweisen, Nährboden für die Ausbildung richtiger politischer Parteien zu werden — die ihren Rückhalt unter den organisierten Armen haben und deren Interessen vertreten.

Diese politischen Parteien müssen in der Lage sein, auf allen Ebenen des politischen Wettbewerbs mitzumischen und schließlich an einer demokratischen Regierung beteiligt sein. Doch die Gefahr besteht, dass das Versprechen der Partizipation, dass das Parteilistensystem in sich birgt, weiterhin von einer Legislative ignoriert wird, die von althergebrachten politischen Verfahren eingeschnürt ist.

übersetzt und redaktionell bearbeitet  
von Niklas Reese

## Anmerkungen

- 1) Die Parteiliste MAD, die 2001 die meisten Stimmen erhielt, blieb allerdings disqualifiziert. MAD — Mamamayan Laban sa Droga (Menschen gegen Drogen) — so hieß ein Regierungsprogramm unter der Präsidentschaft Estradas gegen die Verbreitung illegaler Drogen. Die Liste MAD wurde vornehmlich von der reichen Chinoy-Community (Chinoy nennt man die chinesischstämmigen Filipinos) finanziert. Die Kandidaten von MAD waren sämtlich politische Verbündete von Estrada oder hatten unter dem aus dem Amt gejagten Präsidenten als Polizeigeneräle gedient (Die Red.)
- 2) Dem *Philippine Star* vom 13.2.2004 nach liegt der schwarze Peter allerdings nicht beim Repräsentantenhaus, sondern beim Senat. Das Unterhaus hätte insgesamt 1047 Gesetze verabschiedet (davon über 800, mit denen einzelne Abgeordnete lediglich Vorhaben für ihre eigenen Wahlkreise absichern wollten), von denen der Senat allerdings nur 51 hat passieren lassen (Die Red.)