

Februar 2023

Länderbericht

Regionalprogramm Parteiendialog und Demokratie in Lateinamerika

**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**



Foto: Netzwerktreffen lateinamerikanischer Politikerinnen im November 2022 in Panama-Stadt (Quelle: KAS RP Parteiendialog)

Von Quoten und Querelen

Lateinamerikas Frauen kämpfen um ihren Platz in der Parteipolitik

Sebastian Grundberger & Kristin Langguth

Nicht nur auf dem letzten CDU-Parteitag wurde leidenschaftlich über die Frauenquote gestritten. Die Frage, wie eine angemessene Repräsentation von Frauen im politischen Raum erreicht werden kann, treibt auch Lateinamerikas Parteien um. Dies gilt besonders auch für Mitte-Rechts-Parteien, die nach ihren eigenen Antworten auf die deutlich hörbaren feministischen Bewegungen in der Region suchen.

Von außen betrachtet sieht die Realität der Partizipation der Frauen in der lateinamerikanischen Politik gar nicht so düster aus. So hatten in den letzten Jahren prominente Frauen, wie zum Beispiel Laura Chinchilla in Costa Rica, Dilma Rousseff in Brasilien, Cristina Fernández de Kircher in Argentinien und aktuell Xiomara Castro in Honduras das Präsidentenamt inne. Ein Großteil der Staaten führte auch seit den 1990er-Jahren verschiedenartige Formen von Geschlechterquoten in Parlamenten ein. Laut

Daten der International Parliamentary Union (Stand: Januar 2023)¹ sind insgesamt 34,9 % der Mitglieder nationaler Parlamente auf dem amerikanischen Kontinent Frauen – mehr als in Europa mit 31,1 % und als in allen anderen Weltregionen. Einige nationale Parlamente überschreiten derzeit sogar die 50-Prozent-Marke oder nähern sich dieser an. Dabei handelt es sich nicht nur um autoritäre Scheinparlamente wie in Kuba oder Nicaragua, sondern auch um demokratisch gewählte Parlamente wie in Mexiko

(50 %) oder Costa Rica (47,4 %). Im Vergleich steht Deutschland bei 34,9 %.

Nichts desto trotz stehen auch Lateinamerikas Frauen vor großen Herausforderungen, wenn es um eine gleichberechtigte Teilhabe an den politischen Entscheidungsprozessen geht. Besonders exemplarisch sind dabei Diskussionen innerhalb von politischen Parteien. Diese verlaufen mitunter sehr unterschiedlich und werden von der nationalen Diskussion und vor allem auch der nationalen Gesetzeslage hinsichtlich Quotenregelungen stark beeinflusst. Gerade auch Mitte-Rechts-Parteien sehen sich dabei immer wieder mit der Herausforderung konfrontiert, auf die in manchen Ländern sehr starken feministischen Bewegungen zu reagieren und das Thema der Gleichstellung nicht allein der politischen Linken zu überlassen. Im Folgenden soll diese Gemengelage schlaglichtartig anhand von fünf Länderbeispielen mit Blick auf KAS-Partnerparteien² erläutert werden.

Argentinien (Propuesta Republicana)

Argentinien erregte durch die quasi spontane Implementierung eines Paritätsgesetzes im Jahr 2017 internationale Aufmerksamkeit. Damals drängte die Abgeordnete Victoria Donda (Frente de Todos) während laufender Plenarsitzung und ohne vorherige Aufnahme in die Tagesordnung auf eine sofortige Abstimmung über ein Gesetz zur Geschlechterparität für alle nationalen Parlamentslisten. Der Gesetzentwurf wurde mit 165 zu vier Stimmen parteiübergreifend angenommen. Das Gesetz zeigt dabei einige Paradoxien auf. Die ersten Listenplätze werden meist von männlichen Kandidaten besetzt und muss laut Gesetz bei Nachrückverfahren eine Person desselben Geschlechtes nachrücken. Dies führt dazu, dass das Paritätsgesetz seine eigentliche Zielsetzung einer 50/50 Aufteilung der Parlamentssitze verfehlt.

Bereits bevor das Paritätsgesetz verabschiedet wurde, legte Argentinien als weltweiter Vorreiter im Jahr 1991 das erste Frauenquoten-Gesetz für beide Kammern fest. Dieses schrieb einen

Frauenanteil der Listen von mindestens 30 % vor. Die ursprüngliche „Untergrenze“ erwies sich jedoch schnell als „Obergrenze“, weshalb die Forderung nach einem Paritätsgesetz laut wurde. Dieses resultierte trotz der erwähnten Defizite in einem Frauenanteil von 44,8 % der nationalen Parlamentssitze, womit Argentinien weltweit Platz 16 belegt.

Der vorgeschriebene Frauenanteil für legislative Gremien wird auch von der Partei **Propuesta Republicana** (PRO) nicht überschritten. Innerhalb der PRO ist die Bestrebung nach einer expliziten, darüber hinaus gehenden Förderung von Frauen eher schwach ausgeprägt. In internen Diskussionen sind die Meinungen zu mehr Partizipation für Frauen durchaus konträr. Die oft fehlende strategische Unterstützung seitens der Parteistruktur macht es für Politikerinnen nicht leicht, in höhere Ämter befördert zu werden. Die PRO verfügt über eine *Secretaria de Mujer* auf nationaler Ebene, die im kommenden Jahr auch auf Provinzebene etabliert werden soll. Dennoch fehlt es der Institution an finanziellen Mitteln, weshalb keine gezielte Förderung von Politikerinnen vorgesehen ist. Als Erfolg kann der Parteibeschluss gelten, parteiinterne Termine zu einer früheren Uhrzeit stattfinden zu lassen, um Beruf und Familie besser zu vereinbaren.

Costa Rica (Unidad Social Cristiana)

Costa Rica verfügt seit einer Reform des Wahlgesetzes 1996 sowohl für die Kandidatenlisten aller Ebenen als auch für die Entscheidungspositionen innerhalb der Parteien über eine 40 %-Frauenquote. Im Jahr 2009 kam zu einer umfassenden Reform des Wahlgesetzes. Dieses schreibt nun die Grundsätze für Parität in den Parteistrukturen und Kandidatenlisten vor. Bei den geschlossenen Wahllisten existiert keine institutionelle Regelung über das Nachrückverfahren. In der aktuellen Legislaturperiode 2022-2026 zählt das Parlament so viele weibliche Abgeordnete wie noch nie in der Geschichte Costas Ricas: 27 von 57 Mandatsträgern sind weiblich. Costa Rica liegt mit

aktuell 47,7 % der nationalen Parlamentssitze für Frauen weltweit auf Platz 8.

Seit der Etablierung des Wahlgesetzes 2009 musste die **Partido Unidad Social Cristiana** (PUSC) weder auf nationaler noch auf lokaler Ebene institutionelle Mechanismen anwenden, um eine paritätische Repräsentation zu gewährleisten. Traditionell besteht in der Partei ein großes Interesse von Frauen, politische Verantwortung zu übernehmen. Dies trifft insbesondere auf die nationale Ebene (Parlament und Parteiführung) zu. Lediglich im Jahr 2018 wurde die PUSC vom Wahlgerichtshof aufgefordert, einen der Wahlzettel zu korrigieren. Seit 2022 ist die Geschlechterparität auch in der Parteisatzung festgeschrieben. Im selben Jahr beschloss die Partei ein allgemeines Protokoll für Fälle von Diskriminierung von Politikerinnen. Die Frauen in der PUSC übernehmen ferner nicht automatisch geschlechtsstereotypische Ressorts wie Familie oder Gleichstellung. Innerhalb der Partei ist das Thema Parität großteils positiv besetzt und die PUSC ist sich ihrer Beispielfunktion in der Region sehr bewusst. Dank der *Secretaría de la Mujer* und der parteiinternen Gruppierung *Frente de Mujeres Socialcristianas* erhalten die Politikerinnen seitens der Parteistruktur konkrete Unterstützung.

Kolumbien (Partido Conservador)

Seit 2000 baute das politische System in Kolumbien auf eine freiwillige Quote, die einen Frauenanteil von 30 % in Führungspositionen auf nationaler und regionaler Ebene festlegt. Als verbindliche Geschlechterquote wurde diese Regelung jedoch erst 2011 eingeführt. Die Umsetzung stieß dabei auf zahlreiche Hindernisse, insbesondere gab es Ausnahmen für Wahlkreise, in denen weniger als fünf Abgeordnetenmandate ermittelt werden, was mehr als der Hälfte aller Wahlkreise entspricht. Im Jahr 2020 wurde die Quote auf alle Wahlkreise ausgeweitet. Bei Listen für Wahlkreise, in denen fünf oder mehr Mandate bestimmt werden, gilt zudem eine obligatorische Parität. Die beschlossene Reform fand bei den

Parlamentswahlen 2022 aufgrund einer ausstehenden Bewertung des Verfassungsgerichts jedoch noch keine Anwendung. Kolumbien nimmt deshalb mit einem Frauenanteil in den beiden Parlamentskammern von insgesamt rund 29 % den 70. Platz weltweit ein.

Die Präsenz von Politikerinnen der **Partido Conservador** (PC) in der kolumbianischen Legislative liegt knapp unter diesem Durchschnitt. Bei den Präsidentschaftswahlen 2022 wurden von den errungenen 15 Sitzen im Senat und 25 Sitzen im Repräsentantenhaus schlussendlich nur 10 mit Frauen besetzt, was 25 % der Sitze der Partei ausmacht. Die PC sieht sich zudem mit der Herausforderung konfrontiert, die Stärkung der Teilhabe von Frauen auch bei den Wahlen auf regionaler Ebene zu fördern.

Dass dennoch parteiintern eine aktive Haltung zur Repräsentation von Frauen in der Politik existiert, wird durch die Schaffung einer *Secretaría de la Mujer* deutlich. Das Institut ist Teil der Struktur des Parteivorstands und wird finanziell unterstützt. Somit werden Politikerinnen der PC parteiintern gefördert. Die Partei ist außerdem die Erste im kolumbianischen Parteienspektrum, die im Jahr 2022 unter dem Vorsitz der Senatorin Nadia Blel ein Protokoll zur Bekämpfung aller Arten von Gewalt gegen Frauen in der Politik unterzeichnet hat. Blel kam bei den letzten Senatswahlen unter allen Kandidaten der Partido Conservador stimmtechnisch als erste und landesweit als fünfte ins Ziel. Mit dem Protokoll erhofft sie sich, Frauen zu mehr politischem Engagement in der Partei zu ermutigen. Dem neuen 2022 eingesetzten Parteivorstand gehören 35 % Frauen an.

Mexiko (Partido Acción Nacional)

Mexiko ist ein Paradebeispiel dafür, dass Maßnahmen durch eine Reihe einschlägiger Kriterien und Reformen zu positiven Ergebnissen führen können. Im Jahr 2002 wurde eine 30 %-

Frauenquote für beide Kammern des Kongresses festgelegt, die 2008 auf 40 % erweitert wurde. Seit einer Wahlrechtsreform 2014 sind die politischen Parteien außerdem dazu verpflichtet, den Grundsatz der Parität bei den Kandidaturen für beide Kammern auf Bundesebene sowie den Landesparlamenten zu gewährleisten. Im Jahr 2019 wurde der Beschluss auf die Gouverneurswahlen, Kommunalwahlen, Ministerposten und alle öffentlichen Einrichtungen ausgeweitet. Auf Wahllisten muss sich jeweils das Geschlecht der Kandidaten im Reißverschlussverfahren abwechseln. Das nationale Wahlinstitut (*Instituto Nacional Electoral*, INE) und die lokalen Wahlbehörden sind zudem dazu befugt, die Listen bei fehlender Parität abzulehnen. Die Rolle des mexikanischen Wahlinstituts bei der Etablierung von Parität ist somit von entscheidender Bedeutung. Nur dank dieser verpflichtenden Reformen konnte die politische Beteiligung von Frauen parteiunabhängig gestärkt werden. Mit 50,0 % Frauenanteil liegt Mexiko weltweit auf Platz vier und ist neben Neuseeland die einzige Demokratie mit vollständiger Geschlechterparität in der nationalen Legislative.

Innerhalb der **Partido Accion Nacional** (PAN)³ besteht ein starkes Bewusstsein und vor allem ein politischer Wille, Frauen im politischen Alltag gleichmäßig zu beteiligen und sie in Führungspositionen zu bringen. Seit November 2022 hat die PAN als erste Partei in Mexiko die Paritätsregelung auch in ihren Statuten festgeschrieben. Parität wird demnach bei der Besetzung aller internen Parteiorgane angewendet. Die PAN konzentriert sich durch die *Secretaria de Promoción Política de la Mujer* (PPM) zudem auf die materielle und ideelle Förderung von Politikerinnen. Das INE verpflichtet alle Parteien, drei Prozent ihres Budgets für die Förderung von Politikerinnen bereitzustellen, weshalb die PPM über eine starke finanzielle Unterstützung verfügt. Außerdem ist die PPM ein fester Bestandteil des Parteivorstands mit Stimmrecht und ist somit bei parteiinternen Entscheidungen stets vertreten. Um gegen Einschüchterung von Politikerinnen vorzugehen,

hat die PAN die *Comisión de Atención a la Violencia Política* etabliert.

Die PAN zeigt im Vergleich zu den anderen genannten Parteien ohne Zweifel die größten Fortschritte beim Thema Gleichberechtigung. Bemerkenswert ist dabei, dass die innerparteilichen Debatten zu diesem Thema nur wenig polarisierend gewirkt haben. Doch obwohl auf Bundesebene die Parität in beiden Parlamentskammern ausgeglichen ist, erscheint die Nominierung von Frauen insbesondere auf Kommunalebene weiterhin als schwierig, da sie dort mit größeren Widerständen kämpfen müssen.

Bei der Wahrnehmung von spezifischen Funktionen innerhalb der PAN sind zudem Geschlechterstereotype erkennbar. Kommissionen auf parlamentarischer Ebene und Arbeitsgruppen innerhalb der Partei zu Themen wie soziale Fragen, Gleichberechtigung und Familie werden größtenteils von Frauen besetzt. Die größte parteiinterne Herausforderung ist es daher, die Beteiligung an den übrigen Ressorts (z.B. Wirtschaft, Finanzen, Verteidigung) für Frauen zu erweitern.

Uruguay (Partido Nacional)

Uruguay zählt zu den stabilsten Demokratien weltweit. Eine weibliche Vizepräsidentin kann aber nicht davon ablenken, dass der Frauenanteil im Parlament auch im regionalen Vergleich zurückfällt. Lediglich 26,3 % in der Abgeordnetenversammlung und 29 % im Senat bedeuten weltweit den 90. Platz. Das 2009 verabschiedete Gesetz zu einer Frauenquote war anfangs nur auf die Wahlen in den Provinzen und Gemeinden begrenzt. Im Jahr 2014 wurde darauf aufbauend festgelegt, dass quotierte Listen auch bei den nationalen Wahlen bestehen sollten. Nach dem uruguayischen Gesetz muss mindestens jeder dritte Listenplatz von einer Frau besetzt werden. Die ersten Listenplätze werden meist von männlichen Kandidaten belegt und innerhalb der geschlossenen Wahllisten ist keine institutionelle Regelung über das

Nachrückverfahren vorgeschrieben. So kann bei Ausscheiden einer Frau ein Mann nachrücken.

Seit Anfang 2021 liegen dem Parlament zwei Gesetzentwürfe zur Parität vor. Eine Einigung scheint jedoch in naher Zukunft nicht in Sicht. Institutionelle Hindernisse führen vor allem im Unterhaus dazu, dass eine paritätische Zusammensetzung ohne grundlegende Reform des Wahlsystems praktisch nicht umsetzbar ist. Im Senat wäre dank der nationalen Einheitslisten eine paritätische Aufteilung der Geschlechter einfacher realisierbar.

Innerhalb der Regierungspartei **Partido Nacional** (PN) gibt es abseits der nationalen Regelung keinen institutionellen, innerparteilichen Rahmen zur Frauenförderung. Das geringe kollektive Bewusstsein für die Problematik lässt die Debatte um mehr Repräsentation von Frauen nicht über die Umsetzung quotierter Listen hinausgehen. Die innerparteilichen Diskussionen, z.B. zum Paritätsgesetz sind heftig. Die PN ist eine stark im Inland verwurzelte Partei mit vielen lokalen Parteiführern. Diese sind fast ausschließlich männlich und sehen jede mögliche Einschränkung ihrer Macht kritisch. Ein weiterhin fester Kern der Partei spricht sich gegen jegliche Quoten aus. Bei den letzten Parlamentswahlen 2019 war nur eine von insgesamt 29 gewählten PN-Abgeordneten und drei von zehn Senatoren weiblich – eine Zahl, die sich durch Nachrücken mehrerer Frauen in der Abgeordnetenkammer mittlerweile etwas korrigiert hat. Das vergleichsweise geringe Bewusstsein der Partei für dieses Thema zeigt sich auch im Kabinett des uruguayischen Präsidenten Luis Lacalle Pou, dem bei 15 Ressorts nur zwei Frauen angehören.

Trotzdem verfügt die PN mit Vizepräsidentin Beatriz Argimón und der Parteivorsitzenden in Montevideo, Laura Raffo, über zwei der bekanntesten Politikerinnen im Land, denen beiden eigene präsidentielle Ambitionen nachgesagt werden. Beide versuchen gemeinsam mit anderen Frauen der Partei, die interne Debatte anzuschieben. Allerdings fehlt dafür ein von der sehr zerklüfteten Partei anerkannter

institutioneller Rahmen etwa in Form einer parteiinternen Frauenorganisation. Mittlerweile ist aber immerhin ein Drittel des nationalen Parteivorstands weiblich.

Fazit

Die Diskussion um Frauenquoten ist praktisch in allen lateinamerikanischen Parteien präsent, wenn sie auch sehr unterschiedlich verläuft. Während auf der einen Seite immer mehr Gesetze auf eine vollständige Parität zielen, gibt es in vielen Parteien Beharrungskräfte, die zu Ungunsten der Frauen wirken. Über die Sinnhaftigkeit von Quoten geben die lateinamerikanischen Beispiele nur begrenzt Auskunft. In einigen Beispielen stärkte die Quote die politische Repräsentation von Frauen nachdrücklich, bei anderen wiederum wurde sie als Alibi benutzt, darüber hinaus keine weiteren Maßnahmen umzusetzen. Zu oft wird der gesetzlich vorgeschriebene Frauenanteil zwar eingehalten, den Politikerinnen aber weiterhin kaum real politische Macht zugesichert.

Insbesondere die Mitte-Rechts-Parteien der Region stehen vor der Herausforderung, das Thema der politischen Gleichberechtigung selbst positiv zu besetzen und dabei ein Gegengewicht zu den Kräften links der Mitte zu bieten, die mitunter einen stark feministischen Diskurs fahren. Diese Herausforderung umfasst neben den institutionellen Mechanismen selbstverständlich auch die programmatische inhaltliche Aufstellung. Auffällig ist dabei, dass die Querelen über Quoten und politische Parität in lateinamerikanischen und europäischen Parteien in einer sehr ähnlichen Art und Weise geführt werden. Trotz des sehr unterschiedlichen institutionellen Kontextes macht deshalb ein verstärkter Erfahrungsaustausch zu diesem Themenkomplex zwischen Parteien in beiden Weltregionen viel Sinn.

-
- ¹ Alle Daten in diesem Text bezüglich der weiblichen Repräsentation in nationalen Parlamenten: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2023>. Zugriff am 06.02.2023.
- ² Ein Teil der Hintergrundinfos zu einzelnen Parteien entstammt mehreren Interviews, die von Kristin Langguth in den letzten Wochen des Jahres 2022 mit Parteivertreterinnen geführt wurden. Die Autoren danken auch den KAS-Auslandsbüros in Argentinien, Costa Rica, Kolumbien und Mexiko für ihre Hilfe bei der Informationsbeschaffung.
- ³ Siehe auch: Rodriguez Aurora (2022): Paridad en todo. Recuento histórico y acciones afirmativas en México, Konrad-Adenauer-Stiftung, KAS Paper Länderbüro Mexiko.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Sebastian Grundberger
Leiter Regionalprogramm Parteiendialog und Demokratie in Lateinamerika
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de

Sebastian.Grundberger@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)