



**Euro-Latin American Parliamentary Assembly
Assemblée Parlementaire Euro-Latino Américaine
Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana
Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana**



PARLAMENTARISCHE VERSAMMLUNG EUROPA-LATEINAMERIKA

Ausschuss für politische Angelegenheiten, Sicherheit und Menschenrechte

24.10.2011

VORLÄUFIG

ARBEITSDOKUMENT

Bürgerbeteiligung und Demokratie in Lateinamerika und in der Europäischen Union

Ko-Berichterstatter LAK: **William VÉLEZ MESA, Mitglied des Andenparlaments**

Bürgerbeteiligung und Demokratie weisen sowohl auf einen Geist und eine politische Kultur hin, die pluralistische Meinungsäußerung fördern, als auch auf Systeme, die auf der Vertretung der Bürgerinnen und Bürger basieren. In der Tat ergänzen die verschiedenen Konzepte der Demokratie - repräsentativ, partizipativ und deliberativ - einander, ja sie sind sogar untrennbar miteinander verbunden. Heute spricht man von den Bürgerinnen und Bürgern, einem kollektiven Subjekt, als Quelle und Entscheidungsträger der institutionellen Macht.

In den **letzten 30 Jahren** war zu beobachten, wie in Lateinamerika demokratische Freiheiten und Wahlverfahren mehr denn je Fuß gefasst haben,¹ und es gibt internationale Organisationen der demokratischen Kontrolle, die wie die OAS insbesondere in Krisenzeiten wirksam über den Fortbestand der Demokratien in der Hemisphäre wachen.

Die Realität hat gezeigt, dass die institutionelle Demokratie für sich allein genommen noch kein Garant für Wohlstand und gleiche Lebensbedingungen ist. Heute erleben wir die Demokratie in Lateinamerika mit mehr **Realismus**. Die formalistischen Illusionen sind verflogen. Aber während die Demokratie in ganz Lateinamerika Fuß fasst, bedienen sich einige Regime weiterhin antiquierter und **antidemokratischer** Methoden wie Vetternwirtschaft, informelle Machtzirkel, propagandistische Nutzung staatlicher Medien und sogar Repression. In anderen Fällen werden die demokratischen Abläufe, vor allem auf lokaler Ebene, von Interessengruppen manipuliert.

Trotz einiger **Unzulänglichkeiten** der Demokratie haben wir Lateinamerikaner sie als unser politisches System angenommen und wollen die Freiheiten, die sie bietet, nicht missen. Mehr noch wollen wir sie, insbesondere in Krisenzeiten, im Rahmen der lokalen Gemeinschaften und in der Gesamtgesellschaft ausweiten und ihr Wirkung verleihen.

BETEILIGUNG IN DEN LOKALEN GEMEINSCHAFTEN

Die Veränderungen der letzten Jahrzehnte in unseren Ländern haben sich durch demokratische Institutionen vollzogen. Neue Verfassungen, die Annahme wirtschaftspolitischer Maßnahmen, Erfolge bei den sozialen Rechten, die Schaffung supranationaler Instanzen, Entwicklung der lokalen Demokratien, soziale Krisen und die Anerkennung kultureller Minderheiten - alle diese Prozesse erfolgten in einem durch neue Instrumente der Bürgerbeteiligung bereicherten Rahmen repräsentativer Demokratie.

In Lateinamerika sind neun Elemente der Bürgerbeteiligung in den lokalen Gemeinschaften hervorzuheben: Stärkung der lokalen Demokratien; digitale Netze; städtebauliche Regelungen und Genehmigungen auf der Basis von Bürgerbefragungen; verbindliche Konsultation kultureller Minderheiten; mediale Verbreitung von sich öffentlich widersprechenden Expertenmeinungen; öffentliche Bewertung der Amtsführung; demokratische Prozesse innerhalb der politischen

Parteien; Schutz ethnischer Minderheiten und Konsenskultur in kleinteiligen Sozialräumen.

Den bedeutsamsten politischen Wandel Lateinamerikas stellen vielleicht die von den **lokalen Demokratien** erreichte Entwicklung und ihre Rolle als wahre Schule der Demokratie in ihrer am stärksten verantwortungsvoll, institutionell und umfassend ausgeprägten Form dar. Seit 1989 werden in Porto Alegre (Brasilien) paradigmatische Erfahrungen mit der Bürgerbeteiligung bei der Erstellung des Investitionshaushaltes gesammelt², und viele andere lateinamerikanische Gemeinwesen sind diesem Beispiel gefolgt. Das wichtigste Ergebnis dieser partizipativen Haushalte ist der Vorrang, der dabei den Investitionen in Programme und Vorhaben zur menschlichen Entwicklung eingeräumt wird. Zudem ist festzustellen, dass sich die auf einem breitestmöglichen sozialen und politischen Konsens basierenden Maßnahmen als **nachhaltig** und dauerhaft erweisen.

Darüber ist zu beobachten, dass die lateinamerikanischen Regierungen auf allen territorialen Ebenen **elektronische Kanäle** zur direkten Mitteilung der Bürgermeinung einrichten. Solche Instrumente fördern die Diskussion und die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowohl in den Parlamenten, Ministerien und Rathäusern als auch in den die öffentlichen Dienstleistungen regelnden Fachgremien. Auch in Wahlkämpfen stützen sich die Kandidaten und Parteien auf das Internet und die sozialen Netzwerke, um direkt mit den Bürgern in Kontakt zu treten und Meinungsbilder einzuholen.

Es sei betont, dass sich die Nutzung von Informationskanälen nicht auf die Bereitstellung von und den Zugang zu offiziellen Informationen beschränkt, sondern sich **interaktiv** auch auf die Verarbeitung von Inhalten, Vorschlägen und Diskussionen der Bürger erstreckt,³ wobei diese Art der Bürgerbeteiligung sozialen **Zusammenhalt** erzeugt, die Legitimität von Beschlüssen erhöht und die kollektive Identität der Bürger stärkt.

Gleichzeitig muss eingeräumt werden, dass mit dem partizipativen Netz auch ein **Ausschluss** älterer sowie nicht zum Umgang mit den modernen elektronischen Werkzeugen fähiger Menschen aus den laufenden Debatten einhergeht.

Im Bereich der **Parteien und Wahlkämpfe** wurden in den meisten großen sowie in einigen der kleineren Länder Lateinamerikas in den letzten Jahren neben der Nutzung elektronischer Formen der politischen Mitwirkung und Werbung die Parteien- und die Wahlgesetze dahingehend reformiert, die staatliche Finanzierung der Wahlkämpfe festzuschreiben und interne demokratische Prozesse bei der Beschlussfassung und der Auswahl der Kandidaten zu fördern. So wird eine Verringerung des Einflusses der Unternehmen erreicht, die durch die ihnen zur Verfügung stehenden umfangreichen Mittel einen natürlichen Vorsprung zur Herbeiführung von sie begünstigenden Beschlüssen haben.

Bedeutende Fortschritte sind in Lateinamerika bei der Beteiligung der indigenen Völker zu verzeichnen, seit in den 1990er-Jahren begonnen wurde, die kollektiven Rechte der autochthonen Völker anzuerkennen. Hervorzuheben ist die zwingende

Notwendigkeit vorheriger Konsultationen, einem im Übereinkommen Nr. 169 der ILO und in verschiedenen lateinamerikanischen Verfassungen vorgesehenen wertvollen Rechtsmechanismus zur Konkretisierung der politischen Beteiligung der ethnischen Minderheiten bei sie betreffenden staatlichen Beschlüssen. Durch die vorherige Konsultation werden die kollektiven Grundrechte⁴ der autochthonen Völker auf kulturelle Identität geschützt. In den Verfassungen sind ein komplexes System des Rechtspluralismus und zusätzliche Schutzmechanismen im Hinblick auf soziale, wirtschaftliche und kulturelle Nachteile der autochthonen Völker festgelegt.

In den Schulen, Gewerkschaften, Nachbarschaftsvereinigungen, Universitäten, Genossenschaften, indigenen Gemeinderäten und ländlichen Zusammenschlüssen bestehen im Allgemeinen Mechanismen der Mitwirkung im kleinen Maßstab, denen die Funktion der Sozialisation und sozialen Integration auf der Grundlage demokratischer Prinzipien und mit der erforderlichen Differenzierung, Prioritätensetzung und Anpassung an den jeweiligen Gegenstand der einzelnen Sozialräume zukommt.

BETEILIGUNG IN DER GLOBALEN GESELLSCHAFT

Da den demokratischen Prinzipien ein expansiver Charakter innewohnt und **insbesondere in Krisenzeiten ein Anspruch auf ihre Anwendung besteht**, müssen **der Demokratie** neue Wege eröffnet werden, die es ermöglichen, der sozialen und kulturellen Dynamik politisch Ausdruck zu verleihen. Die Krisen sind im Grunde Chancen für tief greifende Veränderungen. Wenn wir wirklich an die Demokratie glauben, dann sind wir der Auffassung, dass Europa – das die Wiege der Demokratie im Altertum und der Demokratie der sozialen Sicherheit im 20. Jahrhundert war – sich nicht von den griechischen, irischen und spanischen Bürgern des 21. Jahrhunderts abwenden und ihnen Diktate der europäischen Technokratie und der Finanzinstitutionen aufzwingen darf.

Wenn wir wirklich an die Demokratie glauben, darf es jetzt **auch nicht an Solidarität fehlen**, weder zwischen noch mit den Ländern Europas. Mit dem Euro wurde eine Währungsintegration gewagt, die den europäischen Bürgern bereits immense wirtschaftliche und soziale Vorteile gebracht hat. Doch bedarf ein solches Wagnis grundlegender Anpassungen.⁵ Im Nachhinein ist es leicht, Fehler im Regierungshandeln festzustellen: Vielleicht mangelte es an präzisen Finanzanalysen, oder vielleicht hätten Empfehlungen energischer durchgesetzt werden müssen. Von Anfang an wurde deutlich, dass mit dem Prozess der europäischen Einigung ehrgeizige Ziele angestrebt wurden und dabei **Komplikationen** wie die derzeitige Krise wegen der Überschuldung einiger Staaten vorstellbar waren.

Die Institutionen der Europäischen Union - sowohl die demokratischen als auch die technokratischen – sind angesichts des Rückschlags durch die zu bewältigenden Krisen mit **politischer Reife vorgegangen**.

Sorge bereitet die Möglichkeit, dass die Kosten der makroökonomischen Irrtümer durch Einschnitte bei Sozialprogrammen zum großen Teil von den Bürgern getragen werden. Als lateinamerikanische Parlamentarier sind wir dabei besonders um das Schicksal unserer Migranten in Europa besorgt.

Bedauerlich ist auch, dass die gegenwärtige, durch die Überschuldung der öffentlichen Haushalte der europäischen Länder und der USA ausgelöste Krise eingetreten ist, bevor die Ziele der internationalen Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern erfüllt wurden. Auf alle Fälle sind die Verantwortlichkeiten Europas gegenüber den Entwicklungsländern durch diese Krise nicht hinfällig geworden.

Die landwirtschaftlichen Entwicklungsziele in Afrika sind noch nicht erreicht. Die Ernährungssicherheit ist nach den Worten der früheren chilenischen Präsidentin Michelle Bachelet⁶ weiterhin eine der Prioritäten der Menschheit im 21. Jahrhundert. Wir erwarten, dass die Kürzungen bei den öffentlichen Ausgaben Europas nicht vorrangig die Entwicklungszusammenarbeit und -hilfe für die Länder der Dritten Welt betreffen, die sehr enttäuscht wären, wenn die internationale Solidarität der erste Posten wäre, der im Rahmen der europäischen Integration beschnitten würde.

Wir lateinamerikanischen Parlamentarier wollen den Europäern keine Lektionen über Politik und Sozialprogramme erteilen. Auf keinen Fall. Aber wir wollen für die Beibehaltung der Finanzierung von Programmen der Entwicklungszusammenarbeit für Afrika und Lateinamerika eintreten. Konkret denke ich dabei an die Nahrungsmittelkrise in Südsomalia und den Wiederaufbau Haitis⁷ nach dem Erdbeben vom 12. Januar 2010.

Man könnte sich fragen: Was hat dies mit der Bürgerbeteiligung zu tun? Es hat viel damit zu tun, weil die Demokratie ein universelles Ideal ist, das die Ausübung der politischen Macht legitimiert und die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger garantiert, zu denen die die Daseinsvorsorge betreffenden sozialen Rechte auf Ernährung, Gesundheit, Bildung, Wohnung, öffentliche Fürsorge und Arbeit gehören, für die finanzielle Mittel und mehr oder weniger kostspielige Verwaltungsstrukturen erforderlich sind. In Zeiten der Krise spüren wir besonders die potenziellen Bedrohungen für die als universelle Solidarität verstandene Demokratie.

Zudem gibt es riesige Defizite der Bürgerbeteiligung an den Prozessen der weltweiten Interdependenz, in die wir gegenwärtig eintreten. Die entstehende globale Gesellschaft fordert eine stärkere Beteiligung bei den Entscheidungen und Verpflichtungen, deren Auswirkungen über nationale Grenzen hinausreichen. In einer technologisch und wirtschaftlich integrierten Welt müssen die demokratischen Grundsätze eine globale praktische Geltung erlangen. Oder reicht eine theoretische argumentative oder kommunikative globale Demokratie aus?

Wir sehen, dass die meisten internationalen politischen Instanzen sich noch immer unter oligarchischen Vorzeichen – gleich ob internationaler oder supranationaler Art - verschließen und sich von diesen leiten lassen, was wie ein Überbleibsel aus Zeiten der Monarchie und der in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhundert bestehenden

Bipolarität wirkt. Ähnlich hermetisch abgeschlossene Strukturen werden allmählich ihre Legitimation verlieren, wenn sie nicht über Instrumente der demokratischen Beteiligung verfügen. Oder wird sich die Vorstellung, dass die Demokratie auch auf die Globalisierung projiziert werden muss, als Trugschluss erweisen?

Die Europäische Union hat glücklicherweise ihr demokratisch und direkt gewähltes Europäisches Parlament und hat Volksentscheide zu den wichtigsten Beschlüssen der Union durchgeführt. Im Gegensatz dazu haben in der UNO einige ständige Mitglieder des Sicherheitsrates ihren politischen Vertretungsanspruch verloren, behalten aber dennoch ihren Sitz und üben weiterhin kraft einer auf das Jahr 1945 zurückgehenden (also nunmehr seit über 65 Jahren bestehenden) institutionellen Gewohnheit ihr Vetorecht aus.

Das demokratische Defizit in multilateralen Finanzorganisationen wie der WTO, dem IWF und der Weltbank ist struktureller Art⁸. Die hohen, weltweit tätigen Instanzen funktionieren mit einer imperialen Logik und lehnen die Präsenz der Entwicklungsländer ab. Mehr noch scheint der Vorschlag zur Errichtung demokratischer Mechanismen heute widersinnig zu sein.

Diese Fragestellung stammt nicht von mir. Sie wurde schon wiederholt aufgeworfen. Ich möchte die kühnen Vorschläge des UN-Berichts über menschliche Entwicklung von 2002 über die Notwendigkeit der „Stärkung der Demokratie in einer fragmentierten Welt“ ansprechen: Angesichts des Entstehens einer globalen Zivilgesellschaft muss über die Errichtung stärker partizipativer und demokratischer Mechanismen in den internationalen Institutionen oder auch über eine stärkere Beteiligung und Verantwortung der Entwicklungsländer in den multilateralen Organisationen nachgedacht werden.

In dem UN-Bericht wird hervorgehoben, dass allein sieben wirtschaftlich mächtige Staaten 46 % der Stimmen in der Weltbank und 48 % der Stimmen im Internationalen Währungsfonds für sich beanspruchen. Solch ein Ungleichgewicht bei der internationalen Beteiligung der Entwicklungsländer ist in den globalisierten sozialen Bewegungen noch stärker ausgeprägt. Aus einer Liste von 738 NRO, die auf der Ministerkonferenz von Seattle 1999 akkreditiert waren, geht hervor, dass 87 % dieser NRO aus den entwickelten Ländern kamen.⁹

Die ehemalige G8 reformierte sich nicht rechtzeitig, um dem Rhythmus der internationalen politischen Dynamik Rechnung zu tragen, und wurde durch die G20 ersetzt, die noch immer über das Schicksal der Völker diskutieren und entscheiden will, ohne diese dabei zu beteiligen, und dabei Konzepten folgt, die jenen aus den absolutistischen Zeiten der europäischen Heiligen Allianz ähneln.

* * * * *

Dieser parlamentarische Ausschuss für politische Angelegenheiten der EuroLat-Versammlung ist eine geeignete Bühne zur Bekräftigung der politischen Freiheiten und der Bürgerbeteiligung als grundlegende Menschenrechte. Meine Damen und Herren Abgeordneten, ich stelle Ihnen diese Besorgnisse und Fragestellungen über

die Bürgerbeteiligung und die Demokratie in Lateinamerika und Europa zur Diskussion.

William VÉLEZ MESA
Mitglied des Andenparlaments

¹ BID. Documento "Cómo funciona la democracia en América Latina". Volumen 23. Septiembre – Diciembre, 2010 (IDB. Dokument „Wie funktioniert die Demokratie in Lateinamerika“. Band 23. September-Dezember, 2010), Washington. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35531216>

² 1989 wurde ein politischer Vertrag durch die Stadt Porto Alegre und die Gesellschaft unterzeichnet und seitdem jedes Jahr erneuert.

³ OCDE. DSTI/ICCP/IE(2006)7/ 12-Apr_2007 FINAL. Committee for information, computer and communications policy.

⁴ Urteil C-030 / 2008 des Verfassungsgerichts von Kolumbien, das das Forstgesetz für verfassungswidrig erklärte.

⁵ Le Monde, *Le «coup de poker» de Sarkozy et Merkel, selon Delors*, Interview, veröffentlicht in der Ausgabe vom Dienstag, dem 18. Oktober 2011, Paris, http://www.lemonde.fr/economie/article/2011/10/18/jacques-delors-denonce-le-coup-de-poker-de-sarkozy-et-merkel_1589753_3234.html#ens_id=1268560

⁶ FAO. Rede des Stellvertretenden Generalsekretärs der UNO am 17. Oktober 2011, dem Welternährungstag, Rom. <ftp://ext-ftp.fao.org/RADio/MP3/2011/WFD-CFS/Ceremony-17AM/WFD-Bachelet-En.mp3>

⁷ 2010 erklärte der Botschafter der Europäischen Union in Haiti, Lut Fabert, wiederholt den Willen der EU zur Fortsetzung der Hilfe für Haiti.

⁸ Badie, Bertrand. La diplomatie de connivence. Éditions La Découverte, 2011, Paris.

⁹ PNUD. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. Informe sobre el desarrollo humano 2002 (UNDP. Stärkung der Demokratie in einer fragmentierten Welt. Bericht über die menschliche Entwicklung 2002). Ediciones Mundi-Prensa, S. 8.