



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



**PARLAMENTARISCHE VERSAMMLUNG EUROPA-LATEINAMERIKA**

**Ausschuss für politische Angelegenheiten, Sicherheit und Menschenrechte**

12.9.2012

VORLÄUFIG

# **ARBEITSDOKUMENT**

Bürgerbeteiligung und Demokratie in Lateinamerika und in der Europäischen Union

Ko-Berichterstatterin EP: María Irigoyen Pérez (S&D)

DT\910876DE.doc

AP101.025v02-00

**DE**

*In Vielfalt geeint*

**DE**

## **Bürgerbeteiligung und Demokratie in Lateinamerika und in der Europäischen Union**

### **I – Allgemeine Einleitung**

Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts stellen wir fest, dass die Regierungen, die repräsentativen Institutionen, politischen Parteien und gemeinnützigen Einrichtungen an Ansehen verlieren. In Europa haben die Auswirkungen der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise zu Arbeitslosigkeit geführt und die sozialen Ungleichheiten verschärft, insbesondere in den von der Krise, hohen Schulden und verringertem Wachstum betroffenen Ländern des Südens. In Lateinamerika hat die Krise ebenfalls einige Länder erreicht.

Zum ersten Mal bestehen beiderseits des Atlantiks gleichzeitig schwere politische, wirtschaftliche und soziale Probleme. In Europa hat sich die Integration verlangsamt, und der Nationalismus, das heißt, das zwischenstaatliche Verfahren, rangiert vor der Solidarität. Die Gemeinschaftsmethode und der Euro sind bedroht. Arbeitslosigkeit und soziale Ungewissheit nehmen zu. In Lateinamerika, das seit 30 Jahren eine Periode der Normalisierung konsolidiert, dauern die sozialen Ungleichheiten an. Leider zeigt die Erfahrung, dass die repräsentative Demokratie allein nicht unbedingt Wohlstand und Gleichheit bei den Lebensbedingungen aller Bürger gewährleistet. In beiden Regionen rufen die Probleme Erbitterung bei vielen Bürgerinnen und Bürgern hervor, was sie wegen des Mangels an Lösungen in einem Vertrauensverlust in die politischen Institutionen, durch die sie vertreten werden, zum Ausdruck bringen.

Die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise, die wachsende soziale Ungleichheit, Korruption, Unsicherheit, Gewalt sowie eine fehlende Antwort auf die Belange der Bevölkerung tragen entscheidend zu Politikverdrossenheit und Diskreditierung der Politiker bei. Die europäischen und lateinamerikanischen Bürgerinnen und Bürger fordern eine Verbesserung des demokratischen Systems. Es herrscht Unzufriedenheit mit der Art, auf die Demokratie heutzutage gestaltet wird. Es gilt, die Demokratie zu verbessern, um den Bürgerinnen und Bürgern die notwendigen Ressourcen zu garantieren, damit sie ihre Bürgerrechte wahrnehmen und ihren Wohlstand sichern können. In den letzten Jahren, seit der Lehman-Brothers-Krise, fordern die Bürgerinnen und Bürger eine größere Beteiligung an der öffentlichen Verwaltung und bekunden ihren Missmut gegenüber der Politik durch alternative Organisationen, Kundgebungen und Straßendemonstrationen.

**Wie kann die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der politischen Arbeit angeregt und das Interesse an der Politik und das Vertrauen in die Politiker wiederhergestellt werden, um eine Verbesserung des demokratischen Systems zu erreichen?**

Um eine Antwort auf diese Frage zu finden, soll auf einige Punkte näher eingegangen werden.

## 1. Demokratie und Bürgerschaft

Man kann die Demokratie als System definieren, in dem die Bürgerinnen und Bürger durch freie, pluralistische und transparente Wahlen entscheiden, von wem sie in einem bestimmten Zeitraum regiert werden. Die Macht ist aufgeteilt zwischen Exekutive, Legislative und Judikative. Daneben bestehen weitere Organismen mit eigenen Kompetenzen, die untereinander ausgewogen sind und sich kontrollieren, um die Grundrechte der Bürger zu garantieren: die Bürgerrechte, die politischen und sozialen Rechte.

Die Demokratie impliziert die Vorherrschaft des Rechtsstaats. Die Demokratie darf sich aber nicht auf die Teilnahme an Wahlen beschränken. Die Demokratie muss partizipativ sein und über Kanäle zur politischen Beteiligung verfügen, um die demokratische Qualität zu verbessern. Im Bericht des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) von 2004<sup>1</sup> wird die Demokratie als Organisationsform der Macht definiert, die die Existenz und Funktionsfähigkeit des Staates voraussetzt, die mit dem Wahlsystem ein wichtiges Element besitzt, sich aber nicht auf die Wahlen reduziert, und die die Ausübung einer uneingeschränkten Staatsbürgerschaft bedeutet.

Die Staatsbürgerschaft versteht sich als grundlegendes Gleichheitsgebot in Verbindung mit der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft, die in modernen Termini den Rechten und Pflichten entspricht, die allen Personen durch ihre Zugehörigkeit zu einem Nationalstaat obliegen<sup>2</sup>. Zu den Zielen des Staates muss die Erweiterung der Wahrnehmung der Staatsbürgerschaft gehören.

### 1.1 Europäische Union

Eines der Grundelemente der Demokratie der Europäischen Union ist seit 1979 die Direktwahl der Abgeordneten zum EP. Zudem wurde im Vertrag von Maastricht (1992) die Unionsbürgerschaft postuliert. Diese Regelungen werden letztendlich zur Einführung der ersten grenzüberschreitenden Staatsbürgerschaft – der europäischen – beitragen und den Wünschen der Unionsbürger entsprechen, die sich nach und nach vom europäischen Aufbau distanzieren haben, wie die Ergebnisse der Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 zum Verfassungsvertrag und die geringe Beteiligung an den letzten Wahlen zum Europäischen Parlament zeigen (2009).

Die Initiativen der Europäischen Kommission zur Förderung der Beteiligung gehen in diese Richtung, sowohl der Plan D: *Erweiterung und Vertiefung der Debatte über die partizipative Demokratie in Europa* (2006) und die *Europäische Bürgerinitiative* (2010), die es den Unionsbürgern ermöglicht, Vorschläge für Gesetzesinitiativen zu einem konkreten, sie betreffenden Thema zu unterbreiten.

---

<sup>1</sup> UNDP, La Democracia en América Latina: "Hacia una Democracia de Ciudadanos" (UNDP, Die Demokratie in Lateinamerika: Auf dem Wege zu einer Bürgerdemokratie), New York, 2004, S.60.

<sup>2</sup> UNDP, ebenda.

## **1.2. Lateinamerika**

Vor etwas mehr als 30 Jahren hatten nur drei lateinamerikanische Länder demokratische Regierungsformen mit freien, pluralistischen und transparenten Wahlen: Kolumbien, Costa Rica und Venezuela. Zwischen 1978 und 1988 vollzog sich der bedeutendste Übergang zur verfassungsmäßigen Errichtung ziviler politischer Systeme in Lateinamerika. Nie zuvor hatte die Demokratie in Lateinamerika so stark und für so lange Zeit Fuß gefasst. Zwischen 1988-1998 wurden in der Frage der Rechte erhebliche Fortschritte erreicht. Und schließlich waren in den letzten zehn Jahren wirtschaftliche und soziale Erfolge bei der Bekämpfung der endemischen Armut und der Durchsetzung von Maßnahmen zum Abbau der sozialen Ungleichheiten zu verzeichnen. Neben diesen Aufgaben entstehen neue Herausforderungen wie Unsicherheit, Gewalt, Drogenhandel, organisierte Kriminalität und das Erscheinen anderer Mächte, die versuchen, die Gewalten und die Funktionen des Staates zu untergraben und so die Qualität der Demokratie zu schmälern. In Lateinamerika verläuft die Debatte heute nicht wie früher zwischen Demokratie und Autoritarismus, zwischen formaler und realer Demokratie, sondern es geht darum, wie die Qualität der Demokratie verbessert, die Bürgerschaft mehr und besser aufgebaut und Demokratie und nachhaltige und gerechte Entwicklung in Einklang gebracht werden können.

Das fehlende Gleichgewicht zwischen den Staatsgewalten und die soziale Ausgrenzung schaden der Legitimität und Effektivität der Demokratie. In dieser Situation beginnen die Bürgerinnen und Bürger zu bezweifeln, dass die Demokratie die beste politische Organisationsform ist und ihr Funktionieren eine fortschreitende Ausweitung der Bürgerschaft gewährleisten kann.

Eine Umfrage vom Januar 2011 in mehreren lateinamerikanischen Ländern zeigt, dass die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger für die Demokratie als bevorzugte Regierungsform votieren, da alle Angaben in sämtlichen analysierten Ländern bei über 85 % liegen<sup>1</sup>. Allerdings muss zwischen der Entscheidung für die Demokratie als politischem System und der Zufriedenheit mit der Arbeit seiner Institutionen unterschieden werden. Am zufriedensten mit der Funktion der Demokratie zeigten sich die Bürger in Costa Rica, Uruguay, der Dominikanischen Republik, Panama, Brasilien und Ecuador. Die Bürger von Paraguay, Peru, El Salvador und Honduras sind in diesem Punkt hingegen am unzufriedensten. Ganz offensichtlich besteht eine erhebliche Delegitimierung der politischen Institutionen und es stimmt besorgt, dass sich das Misstrauen besonders gegen die politischen Parteien, die Legislative und die Judikative wendet.

Demokratie, gerechtes Wachstum und soziale Kohäsion setzen zwingend die Stärkung des Staates, seiner demokratischen Institutionen und der politischen Parteien voraus. Dem Staat obliegt es, die notwendigen Bedingungen zu schaffen, damit die beschlossenen Maßnahmen glaubwürdig und wirksam sind und zum Wohlergehen der Bürger beitragen.

## **2. Bürgerbeteiligung und politische Parteien**

Die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Leben ihres Landes stellt eine

---

<sup>1</sup> Boletín PNUD/Instituto de Iberoamérica (UNDP-Bulletin/Iberoamerikanisches Institut), Januar 2011.

unerlässliche Vorbedingung für den Fortbestand des demokratischen Systems dar. Die Bürger legitimieren durch die Stimmabgabe die Macht der gewählten Führungen, ihre Beteiligung verbessert darüber hinaus die Qualität der öffentlichen Politik, trägt zur Herausbildung sozialen Konsenses bei und stärkt die Legitimität der Beschlüsse zur öffentlichen Politik. Weiterhin schafft sie neue Kommunikationskanäle zwischen Repräsentanten und Repräsentierten bei der Herausarbeitung sozialer Bedürfnisse und bei der Kontrolle der gefassten Beschlüsse. Sie fördert das Gefühl der Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft, weil sie an der Definition von Initiativen Anteil hat, die den Einzelnen betreffen. Sie unterstützt die Transparenz und Verantwortlichkeit der politischen Kräfte. Sie trägt zu einer besseren Kenntnis der Komplexität der politischen Beschlussfassung bei und erweitert die politische Bildung der Bevölkerung. Weiterhin schafft sie soziales und Beziehungskapital und stärkt die Prozesse des sozialen Zusammenhalts.

Die Bürgerbeteiligung erscheint gleichzeitig als Mittel – sie erhöht die Qualität der öffentlichen Politik – und als Ziel – sie ist Ursache und Folge einer größeren sozialen Strukturierung – und damit einer höheren demokratischen Qualität. Das Endziel der Bürgerbeteiligung ist das Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger. Nach dem erwähnten UNDP-Bericht ist die Bürgerschaft der Prozess und die individuelle Aneignung dieser Rechte. Es ist ein Grundsatz, dass die Bürgerbeteiligung in den modernen Demokratien die Präsenz politischer Parteien erforderlich macht und dass die Demokratie regelmäßige Wahlen verlangt, für die Parteien unerlässlich sind.

Die politischen Parteien sind freiwillige Vereinigungen von Personen, die auf der Grundlage gemeinsamer Werte oder Ideale und einer relativ einheitlichen Erkenntnis über die Gegenwartsentwicklung und die Zukunftsperspektiven die Bedürfnisse der Bürger kanalisieren und sich für bestimmte öffentliche Politikmaßnahmen einsetzen. Mehr als ein Jahrhundert lang haben die politischen Parteien in den demokratischen Gesellschaften eine vorherrschende Rolle gespielt. Mit dem Siegeszug der Globalisierung und der sozialen Netze haben jetzt viele weitere Akteure begonnen, gesellschaftlich tätig zu sein, und sind mit den eigentlichen politischen Parteien in Konkurrenz getreten.

## **2.1. Europäische Union**

In der Europäischen Union und auch in anderen Regionen der Welt ist ein Rückgang der politischen Bürgerbeteiligung festzustellen. Dieser Trend, von dem insbesondere die politischen Parteien betroffen sind, schadet dem modernen demokratischen System. Nach Paul Whiteley<sup>1</sup> gibt es zwei Gründe für dieses Phänomen: Die politischen Parteien sind zu stark mit dem Staat verknüpft, und es bereitet Schwierigkeiten, zwischen den repräsentativen und den exekutiven Funktionen zu unterscheiden. Die Parteien haben sich einem Rechtsrahmen untergeordnet, der ihnen einen quasi-offiziellen Status als Teil des Staates verleiht. Da das interne Leben und sogar die externen Aktivitäten nunmehr per Gesetz geregelt werden, verwandeln sich die Parteien in öffentliche Dienstleistungsagenturen. In der Tat sind ihre Autonomie und ihre Fähigkeit zur Vertretung der Bürgerinnen und Bürger viel stärker reduziert. „By the end of the twentieth century, parties throughout Europe could mainly be characterized as governing organizations, or even as public utilities, while their

---

<sup>1</sup> The decline of party activism and membership across the democratic world in <http://ppq.sagepub.com/content/17/1/21>

representative role had become more marginalised and ineffective, or had been passed on to other agencies, movements and the media”<sup>1</sup> .

Der zweite Grund für den Bedeutungsverlust der politischen Parteien ist die wachsende Rolle der neuen Formen politischer Beteiligung, die aus den weit reichenden sozialen und technologischen Veränderungen resultieren. Zum Beispiel erreicht in Europa das Thema des Verbraucherschutzes einen beträchtlichen Mobilisierungseffekt, wenn viele Bürgerinnen und Bürger beschließen, sich aus politischen oder ethischen Gründen am Boykott bestimmter Waren zu beteiligen.

Wenn die Bürger aufgrund der Unterschiedlichkeit zwischen Programmatik und Handeln an der politischen Wirkungskraft der traditionellen Parteien zweifelt, kann sich die Wahlenthaltung, die Unterstützung von gegen das System gerichteten Parteien, von Minderheitsparteien, deren Programme nicht nur sehr unterschiedlich sind, sondern die miteinander kollidieren können, oder von populistischen Bewegungen verstärken, sodass Probleme der Regierungsführung insgesamt auftreten. Diese Situation betrifft die europäischen politischen Parteien auf nationaler Ebene und paradoxerweise nicht auf der europäischen (mit Vertretung im EP), wo sich derzeit die oben genannten Probleme nicht widerspiegeln.

## **2.2. Lateinamerika**

Die Natur und Entwicklung der Parteiensysteme Lateinamerikas variieren stark entsprechend den Unterschieden in der politischen Geschichte der Länder der Region. In einigen von ihnen sind die Parteiensysteme angemessen institutionalisiert, während in anderen die Organisation der Parteien weiterhin schwach ist. Aber die lateinamerikanischen politischen Parteien befinden sich in einer paradoxen Situation: Sie waren die wichtigsten Akteure in der dritten Demokratisierungswelle und sind zugleich gegenwärtig der stärksten Kritik aus der Gesellschaft und dem größten Verschleiß ausgesetzt. Die Umfragen (Latinobarómetro, 1995-2009) zeigen, dass das tiefste Misstrauen der Bürger gegenüber der öffentlichen Verwaltung und zwei der wichtigsten Institutionen der repräsentativen Demokratie zu beobachten ist: den politischen Parteien und den Parlamenten.

Trotz des geringen Vertrauens gegenüber den politischen Parteien, die manchmal sogar nur als „Wahlmaschinen“ wahrgenommen werden, werden sie als Institutionen mit großer Fähigkeit zur Beeinflussung von Regierungsentscheidungen betrachtet. Die Streitkräfte sind für die Lateinamerikaner die öffentliche Institution, die das größte Vertrauen genießt, weshalb sie immer wieder bekräftigen, dass diese sich aus den Entscheidungen der Regierung heraushalten müssen.

***Wie ist dieses Misstrauen gegenüber den politischen Parteien zu erklären?*** Zu den möglichen Erklärungen zählt die Unfähigkeit der politischen Parteien, nach der Regierungsübernahme die Kluft der sozialen Ungleichheit abzubauen, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten und die Wahlversprechen zu erfüllen. Weitere Erklärungen bieten das Fehlen konkreter Vorschläge zur Inangriffnahme öffentlicher Politikmaßnahmen, die Korruption sowie Vetternwirtschaft. Leider hat sich eine Auffassung verbreitet, in der die

---

<sup>1</sup> Journal of European Public Policy, Routledge, January 2010.

politischen Parteien mit Korruption, Vorteilsgewährung und Nutzung des Staates als Quelle privater Bereicherung in Verbindung gebracht werden.

Diese und andere in einigen Ländern mehr oder weniger sichtbare Gründe können die Vorbehalte der Bürger in ihrer Wahrnehmung erklären, dass das individuelle politische Handeln mitunter keinen Einfluss auf das politische Ergebnis haben kann. Persönliche Beteiligung an oder Distanzierung von der politischen Tätigkeit sind zwei grundlegende Aspekte der Beurteilung, die die Bürger in Bezug auf die Politik und die Politiker vornehmen.

### **3. Zivilgesellschaft und andere Formen der Beteiligung**

Das Konzept der Zivilgesellschaft nimmt Bezug auf den Entschluss der Individuen, sich kollektiv zu beteiligen, um Entscheidungen im öffentlichen Bereich zu treffen, die alle Bürger angehen, die übereinstimmende Ziele und Solidarität außerhalb der Regierungsstrukturen mit dem Ziel eines gemeinsamen Nutzens teilen.

Allgemein kann die **Zivilgesellschaft** als der Raum definiert werden, in dem die individuelle Vertretung von in freiwilligen und keinem Erwerbzweck dienenden Gruppen – Bewegungen und Individuen – ausgeübt wird, die relativ unabhängig von der Regierung und vom Markt sind und sich dafür einsetzen, das Leben der Bürger zu verbessern und die Errichtung kollektiver Werte zu fördern, Vereinigungen und Solidaritätsbündnisse zu schaffen, die durch nicht traditionelle Formen der politischen Vertretung Einfluss auf das Schicksal der Gesellschaft nehmen können.

Die Europäische Kommission bekräftigte in ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ von 2001: „Die Zivilgesellschaft spielt insofern eine wichtige Rolle, als sie den Belangen der Bürger eine Stimme verleiht und Dienste erbringt, die den Bedürfnissen der Bevölkerung entgegenkommen.“

Als Elemente der Zivilgesellschaft wurden damals zudem sozio-professionelle Organisationen, zivile Gruppen für Menschenrechte, Gewerkschaften, NRO usw. einbezogen.

Die organisierte Zivilgesellschaft (OZG) schaltet sich manchmal in Fragen ein, die die politischen Parteien einerseits und die Regierungen andererseits als ihre ausschließliche Zuständigkeit ansehen, was gelegentlich zu einer gewissen Überlappung führen kann. Doch die politischen Parteien und die Organisationen der Zivilgesellschaft haben viele einander ergänzende Elemente. Die OZG artikuliert häufig neue Ideen, fördert die Regierungstransparenz sowie die Bewertung der Ergebnisse der Regierungsführung. Das sind Initiativen, die für das demokratische System nutzbringend sein können.

Die derzeitige Debatte über die Zivilgesellschaft steht in Verbindung mit ihrer Funktion zur Verbesserung der Vertretung der Bürger und der Förderung der Errichtung kollektiver Werte und der Formen der Einflussnahme der Bürger auf das Schicksal der Gesellschaft durch die Mitwirkung im öffentlichen Bereich, außerhalb der traditionellen Formen der politischen Vertretung oder zusätzlich zu diesen.

Seit den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts und insbesondere nach dem Maastricht-Vertrag

spricht man von einem Demokratiedefizit der Europäischen Union. Durch dieses Problem beunruhigt, sahen die europäischen Institutionen in der Zivilgesellschaft ein Mittel zur Überwindung der Legitimationskrise der EU. Die Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft ist durch die Institutionalisierung eigener Verfahren und materielle Unterstützung für die transnationale Organisation der Zivilgesellschaft zu einem Grundprinzip des europäischen Regierens geworden. Die Anerkennung der europäischen organisierten Zivilgesellschaft mit Institutionen wie der Europäischen Kommission und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hat ihr Legitimität, Rechtsstellung und Beihilfen eingebracht.

### **3.1. Europäische Union**

Die Zivilgesellschaft in der Europäischen Union wird durch den EWSA vertreten, der durch die Römischen Verträge von 1957 als Konsultativversammlung gebildet wurde. Die europäischen Institutionen ihrerseits verschaffen der Zivilgesellschaft Gehör, was bedeutet, sie zu konsultieren. In diesem Zusammenhang wurden demokratische „Standards“ eingeführt: Pluralismus, Transparenz, Repräsentativität und Rechenschaftslegung der beteiligten Vereinigungen. Obwohl theoretisch alle Interessen der Bürgerinnen und Bürger in der „organisierten Zivilgesellschaft“ repräsentiert sein können, wird in der Praxis meist jenen Vereinigungen Vorrang eingeräumt, die öffentliche Interessen vertreten. So findet heute häufig der Begriff „Stakeholders“ anstelle von Zivilgesellschaft Verwendung. Die „Stakeholders“ sind zu den wichtigsten Partnern der Europäischen Kommission in der europäischen Governance geworden. Auf jeden Fall ist die Beteiligung der Zivilgesellschaft auf lokaler, regionaler oder europäischer Ebene eine Schule der Demokratie, die die Bürgerinnen und Bürger zur politischen Mitwirkung anregt und zur Herausbildung einer europäischen Identität beiträgt.

### **3.2. Lateinamerika**

Die Organisationen der Zivilgesellschaft oder Nichtregierungsorganisationen haben in den letzten Jahren in Lateinamerika eine wesentliche Entwicklung erfahren. Diese Tatsache hat große Bedeutung, da eine robuste Zivilgesellschaft mit der Fähigkeit zur Schaffung politischer Alternativen und zur Kontrolle der Regierung helfen kann, die Demokratie zu konsolidieren und zu vertiefen und eine ausgewogene und gerechte Gesellschaft zu errichten.

Zurzeit ist eine Tendenz zu beobachten, die politischen Parteien den Organisationen der Zivilgesellschaft gegenüberzustellen. Aber die Parteien und die Organisationen der Zivilgesellschaft haben viele einander ergänzende Elemente. Die OZG erarbeitet häufig neue Ideen und spielt eine herausragende Rolle bei der Verbesserung der Transparenz in der Regierung und bei der Bewertung der Ergebnisse der Regierungstätigkeit. Eine größere Bürgerbeteiligung durch die OZG darf nicht als Wettstreit mit den politischen Parteien betrachtet werden. Die Rollen der OZG und der politischen Parteien werden auch künftig unterschiedlich sein – die Bürgerbeteiligung für die Zivilgesellschaft und die Repräsentation für die politischen Parteien. Die Formen der Bürgerbeteiligung durch die OZG können die Bande zwischen Vertretern und Vertretenen stärken. So kann eine größere Beteiligung zu einer besseren Vertretung führen. Beteiligung und Vertretung treten nicht als ein sich gegenseitig ausschließendes Paar auf, sondern sie ergänzen sich.

Seit den 1990er Jahren organisiert sich die Zivilgesellschaft zunehmend und berücksichtigt dabei ihre verschiedenen Interessen. So wurden die ersten Wirtschafts- und Sozialräte (WSR) geschaffen, deren allgemeine Definition wie folgt lautet: „Die Wirtschafts- und Sozialräte sind Konsultativorgane, die sich aus Vertretern der organisierten Zivilgesellschaft zusammensetzen, vor allem Unternehmerverbänden und Gewerkschaftsorganisationen, deren Ziel in der Orientierung der öffentlichen Politiken in sozialen und arbeitsrechtlichen bzw. wirtschaftlichen Bereichen besteht.“

Die WSR besitzen folgende gemeinsame Merkmale: Sie sind institutionalisierte Konsultativorgane politischer Art, das heißt, sie sind keine technischen Organe, die unparteiische Stellungnahmen abgeben; sie üben eine spezielle Beratungsfunktion in sozialen, arbeitsrechtlichen und wirtschaftlichen Fragen aus; vertreten die OZG dank ihrer Zusammensetzung; sind ständige Foren des sozialen Dialogs.

Im Rahmen der verschiedenen regionalen Integrationsprozesse in Lateinamerika (SICA, CAN, MERCOSUR) wurden einige regionale Organisationen gegründet, die die OZG der einzelnen Länder vereinen. In Zentralamerika besteht seit 1995 der Beratende Ausschuss des SICA, der die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft im Rahmen der regionalen Integration fördern soll. Im MERCOSUR unterstützt das 1994 gebildete Beratende Wirtschafts- und Sozialforum die Beteiligung der Zivilgesellschaft und ihre Einbeziehung in den Aufbauprozess des MERCOSUR und unterstreicht so die soziale Dimension dieses Prozesses. In der Andengemeinschaft wurde 2006 die Schaffung des Wirtschafts- und Sozialrats der CAN eingeleitet, der die beiden bestehenden Ausschüsse, den Beratenden Arbeitnehmersausschuss und den Beratenden Arbeitgebersausschuss, beide entstanden 1998, zusammenführen sollte.

#### **4. Weitere Beteiligungsformen**

In Europa suchen die Bürgerinnen und Bürger anscheinend direktere und nicht konventionelle Prozesse der demokratischen Repräsentation, wie das Internet (das Diskussionsräume zu politischen Programmen bietet und die „elektronische Demokratie“ fördern kann), die Verbraucherverbände und NRO, öffentliche Protestkundgebungen usw.

Heute sind die politischen Hauptakteure „online“ präsent, was sowohl auf die traditionellen Formen der politischen Vertretung, wie die politischen Parteien, die Regierungen und die internationalen Organisationen, als auch die Vertreter der Zivilgesellschaft und Netzwerke zutrifft. Das Internet kann ohne Zweifel ein mächtiges Instrument zur Verbreitung neuer Themen auf der politischen Agenda sein. Der „Arabische Frühling“ hat umfassend gezeigt, welche Rolle das Internet spielen kann. Andererseits kann das Internet auch eine wichtige Funktion in Bezug auf die Transparenz erfüllen, indem es den Zugang der Öffentlichkeit zu den offiziellen Dokumenten erleichtert und zur Information der Bürger beiträgt. In Lateinamerika sind die Bürger mit dem technologischen Fortschritt ebenfalls besser informiert und werden kritischer. So sind neue Beteiligungsformen von historisch ausgegrenzten Gemeinschaften, wie den indigenen Gruppen und Menschen afrikanischer Abstammung, entstanden, wenngleich ihre politische Vertretung weiterhin ungenügend ist. Das Verdienst der Bewegung der Landlosen in Brasilien, der Koka-Produzenten Boliviens und der Zapatisten in Mexiko ist es, wichtige soziale Probleme in die öffentliche Debatte

getragen zu haben.

Diese Krise der politischen Repräsentativität hat zusammen mit der Wirtschafts- und Finanzkrise Protestbewegungen in Europa, in den arabischen Ländern, auf dem amerikanischen Kontinent usw. hervorgerufen. Bekanntlich haben die jungen Menschen in Tunis und Kairo gegen die Diktaturen protestiert, die ihre Länder unterdrückten, und ihre Kollegen von der Puerta del Sol (Madrid) und dem Sintagma-Platz (Athen), in London, der Bewegung Occupy Wall Street (OWS) in New York, in Montreal oder in Santiago de Chile haben Kritik daran geübt, wie die demokratischen Systeme, die in ihren Ländern herrschen, funktionieren, denn sie sind der Meinung, dass sie keine Antworten auf die Prioritäten der Gesellschaft böten und dass es notwendig sei, neue Impulse für eine neue Gesellschaft zu geben, in der das menschliche Leben wichtiger ist als politische und wirtschaftliche Interessen. So handelte es sich nicht um eine Ablehnung des demokratischen Systems (was eine gefährliche Tendenz wäre, die zu Führerregimen und Faschismus führen kann), sondern um eine Demokratisierung des öffentlichen Lebens. In diesem Sinne haben sich die erwähnten Protestbewegungen über partizipative und horizontale, nicht zentralisierte Strukturen geäußert, ohne klare Führung, in denen Entscheidungen durch Konsens getroffen werden. Dieser Entscheidungsprozess ohne Abstimmung wurde besonders durch die OWS-Bewegung genutzt. Konsens in diesem Zusammenhang bedeutet nämlich nicht nur die „Einstimmigkeit“, die als die Meinung gilt, der alle zustimmen können, sondern eine „Einheit“, das heißt eine höhere Wahrheit, die sich aufgrund der Prüfung der unterschiedlichen Meinungen entwickelt und alle vereint.

Die OWS-Bewegung nimmt für sich in Anspruch, die Mehrheit der Bevölkerung (99 %) zu vertreten, die zu einer einfachen Maschinerie geworden sei, deren Zweck es sei, eine Minderheit (1 %) der Bevölkerung zu bereichern, die die gesamte politische und wirtschaftliche Macht in Händen halte. So ergreifen besagte Bewegungen sehr vielfältige Initiativen und führen Proteste und Aktionen auf allen Ebenen durch: Wohnraum, die Macht der multinationalen Konzernen, die internationalen Waffenverkäufe, die Verschuldung der Studierenden und der Kampf für kostenlose und hochwertige Bildung usw. Die gewaltsame Vertreibung der Protestanten von Madrid, London oder New York hat diese Bewegungen nicht zum Schweigen bringen können, im Gegenteil sie haben sich in die Vorstädte zurückgezogen, in denen sie Aktionen durchführen, die zwar weniger sichtbar aber umso wirksamer sind: Sie verhindern die Vertreibung zahlungsunfähiger Familien aus ihren Wohnungen und besetzen leere Wohnungen und Gebäude.

### ***Wie kann die Bürgerbeteiligung verbessert werden?***

In den westlichen Gesellschaften und insbesondere in Europa bringen die Bürger zunehmend ein Desinteresse zum Ausdruck, sich politischen Parteien anzuschließen, und auch die Wahlenthaltung ist weiter im Steigen begriffen. Doch die europäischen Bürger sprechen sich für die Demokratie als das beste politische System aus, obwohl sie kritischer geworden sind und wenig Bereitschaft zeigen, sich außerhalb der konventionellen Zusammenhänge politisch zu engagieren.

Unsicherheit, Gewalt, Armut und Ungleichheit führen zu einem Misstrauensgefühl der Bürger gegenüber der Judikative, Exekutive und Legislative, den Grundlagen des demokratischen Systems. Eine Gesellschaft, die kaum an ihre Repräsentanten glaubt, kann

schließlich von der Demokratie abgekoppelt werden.

Nach dem UNPD/OAS-Bericht von 2010 müssen die lateinamerikanischen Demokratien neue Formen der politischen Beteiligung herausarbeiten, um der Krise der Repräsentation entgegenzuwirken, die republikanische Organisation des Staates stärken, das heißt, die Unabhängigkeit der Gewalten, ihre wechselseitige Kontrolle und die Rechenschaftsinstanzen, die tatsächliche politische Macht des Staates durch die Modernisierung seiner Organisationen und die Ausstattung mit wirksamen Personal- und Finanzressourcen erhöhen, gleichzeitig Fortschritte bei wirksamen öffentlichen Politiken auf den entscheidenden Gebieten der Steuern, sozialen Kohäsion und öffentlichen Sicherheit erzielen<sup>1</sup>.

Was ist zu tun, um das Vertrauen der Bürger in die demokratischen Werte in Europa und Lateinamerika wiederherzustellen?

Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um für die Bürgerinnen und Bürger Anreize zu schaffen, aktiv am politischen Leben teilzunehmen, egal auf welche Weise: in politischen Parteien, der Zivilgesellschaft, nicht konventionellen Formen der politischen Mitwirkung. Die Mechanismen der direkten Demokratie, wie Referenden, bieten den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, ihre Auffassung zur öffentlichen Politik auf unmittelbarem Weg zum Ausdruck zu bringen. Die Referenden dürfen nur in Einzelfällen zur Anwendung kommen, da es sich um ein außerordentliches Verfahren handelt.

Ein innovatives Instrument ist der „partizipative Haushalt“. Dieses Instrument kam erstmalig 1989 in Porto Alegre (Brasilien) zur Anwendung und wird heute noch immer in mehr als 15 000 Kommunen aller Kontinente genutzt. Das Internet kann so erheblich zu einer Neubewertung von Politik beitragen. Heute wird auch eine Modernisierung der Kommunikationsmedien erforderlich, damit diese wahrheitsgetreue und überprüfte Informationen geben und Gesetzen zur Begrenzung von Monopolen unterworfen sind. Ein weiteres Instrument ist die Einführung ständiger Kontroll- und Transparenzmechanismen für die öffentliche Verwaltung, um ein solides Rechenschaftssystem zu schaffen, das das Vertrauen der Bürger stärkt.

In diesem Zusammenhang ist die Benutzung elektronischer Kanäle/digitaler Netzwerke extrem vorteilhaft, da sie den direkten Ausdruck der Meinung der Bürger ermöglicht. Auch die obligatorische Anhörung kultureller Minderheiten, der Schutz ethnischer Minderheiten und die Berücksichtigung der Nachbarn bei städtebaulichen Verordnungen und Genehmigungen sind von großer Bedeutung.

Die Besteuerung bildet ein zentrales Element der Umverteilung. In Lateinamerika, wo mehr als ein Drittel der Bevölkerung unter der Armutsgrenze lebt, haben die Steuern eine ganz besondere Bedeutung. Von ihnen hängt ab, dass Wahlversprechen eingelöst werden können und der Staat seine Ziele erreichen kann. Leider ist die Besteuerung in Lateinamerika noch immer sehr begrenzt. Es ist erforderlich, eine effektive Steuerpolitik zu verfolgen.

Im Zusammenhang mit der Justizverwaltung geht es insbesondere in Lateinamerika darum, dass die Justiz alle zügig erreicht und dass es keine Straflosigkeit gibt. In der EU gilt es,

---

<sup>1</sup> Nuestra Democracia, PNUD/OEA (Unsere Demokratie, UNDP/OAS), 2010.

einem Bürger oder einer Bürgergruppe die Möglichkeit zu geben, sich an den Europäischen Gerichtshof zu wenden, wenn alle Optionen eines Prozesses auf Verwaltungsebene oder vor der Europäischen Kommission ausgeschöpft sind.

Heutzutage darf die Demokratie nicht mehr ausschließlich repräsentativ sein (Wahldemokratie). Im 21. Jahrhundert muss sie partizipativ sein. Zwischen beiden gibt es zwei mögliche Formen: Koexistenz und Komplementarität. In den westlichen Ländern herrscht die „Koexistenz“ vor, das heißt, eine repräsentative nationale Regierung koexistiert mit einer lokalen partizipativen Demokratie. Lateinamerika besitzt Erfahrungen mit der Komplementarität (beispielsweise dem partizipativen Haushalt), das heißt, die Regierungen der repräsentativen Demokratie akzeptieren eine Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an ihnen unterstellte lokale/regionale Verwaltungen (partizipative Demokratie).

In diesem Rahmen wird die Demokratie auch weiterhin eine Zukunft haben. Ihr Grundkonzept wird sich nicht ändern, doch ihre Anwendungsformen können variieren. Sie kann neue Wege gehen, durch die sich eine neue soziale und kulturelle Dynamik der heutigen Gesellschaft politisch Gehör verschaffen kann.