



Common Ground

Länderbericht: Belgien

Die Bedeutung der Bürgerbeteiligung in Politik und Gesellschaft

Von Julien Vrydagh

Inhaltsverzeichnis

1. Verständnis von Bürgerbeteiligung	3
1.1 Was versteht man unter Bürgerbeteiligung in Politik und Gesellschaft in Belgien?	3
1.2 Was sind die gängigsten Formen der Bürgerbeteiligung in Belgien?	3
1.3 Wie prägen historische und kulturelle Faktoren das Verständnis von Bürgerbeteiligung in Belgien?	3
2. Rechtlicher Rahmen und institutionelle Strukturen	5
2.1 Welche Gesetze und Vorschriften gibt es in Belgien zur Förderung der deliberativen Bürgerbeteiligung?	5
2.2 Gibt es spezifische Leitlinien oder Initiativen, die eine deliberative Bürgerbeteiligung in Politik und Gesellschaft unterstützen, wie etwa lokale Leitlinien oder nationale Programme?	9
2.3 Gibt es spezifische politische Maßnahmen, die eine deliberative Beteiligung der Bürger an Politik und Gesellschaft behindern?	10
3. Bedeutende Projekte zur Bürgerbeteiligung	11
3.1 Welche bedeutenden Projekte oder Initiativen zur Bürgerbeteiligung wurden in den letzten Jahren in Belgien durchgeführt?	11
3.2 Inwieweit haben sie den gesellschaftlichen und politischen Diskurs über deliberative Bürgerbeteiligung beeinflusst?	12
4. Die Bedeutung der Bürgerbeteiligung	12
5. Herausforderungen und Hindernisse	15
6. Autor	16
Impressum	17

1. Verständnis von Bürgerbeteiligung

1.1 Was versteht man unter Bürgerbeteiligung in Politik und Gesellschaft in Belgien?

Unter Bürgerbeteiligung versteht man, wie in den meisten Ländern, die Beteiligung der Bürger an politischen und Entscheidungsprozessen. Die Bürgerbeteiligung nimmt verschiedene Formen an, darunter:

- Bürgerhaushalt: Bürger schlagen von der öffentlichen Hand finanzierte Projekte vor und/oder stimmen darüber ab.
- Beratungsgremien: Bürgerversammlungen, die Empfehlungen zu einem oder einer Reihe von Themen formulieren.
- Lokale Volksabstimmungen: ein lokaler Konsultationsprozess, bei dem die Bürger für oder gegen eine bestimmte Politik stimmen können.
- Bürgeranfragen: Bürger können Behörden auffordern, sich zu einem bestimmten Thema zu rechtfertigen.
- Petitionen: Bürger sammeln Unterschriften, um ein Thema auf die Tagesordnung der Institutionen zu setzen.
- Bürgerinitiativen: Bürger können ein lokales Thema auf die Tagesordnung der Gemeinde oder der Provinz setzen.
- Deliberative Mini-Öffentlichkeiten: Zufällig ausgewählte Bürger beraten gemeinsam über ein Thema und formulieren Empfehlungen für Entscheidungsträger.

Artikel Nr. 33 der Verfassung legt fest, dass nur die Vertreter des Volkes, d. h. die gewählten Vertreter, die Macht haben, Entscheidungen zu treffen. Das bedeutet, dass alle partizipativen Prozesse konsultativ bleiben müssen und die gewählten Vertreter die endgültige Entscheidung über die Aufnahme und Umsetzung der Ergebnisse der Bürgerbeteiligung treffen.

1.2 Was sind die gängigsten Formen der Bürgerbeteiligung in Belgien?

Belgien hat sich als Pionier bei der Einführung von deliberativen Mini-Öffentlichkeiten erwiesen. Zwischen 2001 und 2021 wurden 51 Fälle auf lokaler, regionaler und Bundesebene in allen politischen Einheiten des Landes umgesetzt¹. Belgien zeichnet sich nicht nur durch die Anzahl der organisierten Mini-Öffentlichkeiten aus, sondern führt auch innovative und ehrgeizige deliberative Prozesse ein. Beispiele hierfür sind der ständige Bürgerdialog in der Deutschsprachigen Gemeinschaft (das so genannte „Ostbelgien-Modell“) und deliberative Ausschüsse mit zufällig ausgewählten Bürgern und gewählten Vertretern in den drei Parlamenten der Region Wallonien, Brüssel-Hauptstadt und der Französischsprachigen Gemeinschaft Brüssel. Diese permanenten deliberativen Prozesse sind innovativ in ihrem Design und ehrgeizig in der Art und Weise, wie sie in die Strukturen der Parlamente integriert sind (mehr Informationen zu diesen Prozessen weiter unten).

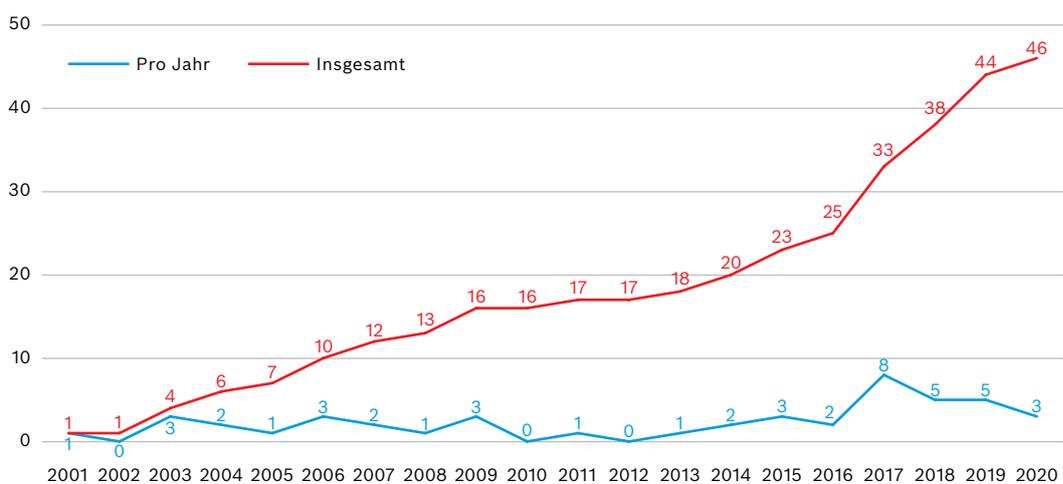
¹ Vrydagh, J. (2023). Die Mini-Öffentlichkeitsblase: Wie die Beiträge der Mini-Öffentlichkeiten in Belgien konzipiert sind (2001–2021). *Europäische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 1–16.

1.3 Wie prägen historische und kulturelle Faktoren das Verständnis von Bürgerbeteiligung in Belgien?

Die Beteiligung der Bürger war in Belgien nicht immer selbstverständlich. Im Jahr 1950 wurde über die Rückkehr von König Leopold III. nach dem Zweiten Weltkrieg ein Referendum

abgehalten, das eine klare Teilung zwischen Flandern, Brüssel und Wallonien zum Vorschein brachte. Dieses traumatische Ereignis schürte die Angst, dass eine Befragung der Bürger die Einheit Belgiens untergraben würde, was zur Gründung eines Konkordanzstaates führte. In einem solchen Staat monopolisierten die Eliten der einzelnen Untergruppen die politische Macht und verhinderten eine direkte Beteiligung der Bürger. Folglich vermied Belgien fast 50 Jahre lang die Beteiligung der Bürger. Ab den 1990er Jahren wurden jedoch Gesetze erlassen, die eine Beteiligung der Bürger ermöglichten. Im Jahr 1995 wurden beratende Referenden, beratende Kommissionen und das Recht auf parlamentarische Anfragen (Interpellation) auf lokaler Ebene zugelassen, ebenso wie das beratende Referendum auf Provinzebene. Einige Jahre später, im Jahr 2001, wurde die erste Mini-Öffentlichkeit in der Provinz Wallonisch-Brabant eingerichtet. Während die Zahl der partizipativen Prozesse langsam zunahm, kam es mit einer Bürgerinitiative zu einem bedeutenden Wendepunkt, der die belgische partizipative Landschaft veränderte. Im Jahr 2011, nach einer lang anhaltenden Regierungskrise, gründete eine Gruppe von Intellektuellen und Bürgern unter der Leitung von David Van Reybrouck den G1000 und führte einen gigantischen Bürgergipfel durch. Ziel des G1000 war es, 1000 normale Bürger zu versammeln, um über die Zukunft Belgiens zu beraten, ähnlich wie beim G8-Gipfel, aber mit normalen Bürgern. Diese Mini-Öffentlichkeit erregte beträchtliche öffentliche Aufmerksamkeit und hatte in Verbindung mit der Veröffentlichung von Van Reybroucks Buch „Gegen die Wahlen“ einen erheblichen Einfluss auf die öffentliche Wahrnehmung der Bürgerbeteiligung. Untersuchungen zeigen, dass die Zahl der Mini-Öffentlichkeiten nach dem G1000 erheblich zugenommen hat und dass es auch einige Exponenten gibt. In den letzten Jahren hat sich die Bürgerbeteiligung immer mehr durchgesetzt und wird von den Entscheidungsträgern als wichtigstes Mittel gegen das demokratische Unbehagen in Belgien und anderen Wahldemokratien in westlichen Ländern angesehen. Darüber hinaus könnte der Rückgang des konsoziativen Charakters des belgischen politischen Systems in Verbindung mit der sinkenden Mitgliederzahl in den traditionellen politischen Organisationen erklären, warum sich Politiker der Bürgerbeteiligung zuwenden, um die wachsende Kluft zwischen den gewählten Vertretern und ihren Wählern zu überbrücken².

Grafik 1. Die Entwicklung der Mini-Öffentlichkeiten in Belgien zwischen 2001 und 2021³



2 Caluwaerts, D., & Reuchamps, M. (2020). Immer noch konsoziativ: Die belgische Demokratie, 50 Jahre nach der „Politik der Anpassung“. *Politik Niederlande*, 2, 28.

Vrydagh, J., Devillers, S., Jacquet, V., Talukder, D., & Bottin, J. (2021). Gedeihen in einem unfreundlichen Gebiet. *Belgischer Exzeptionalismus*, 59-76.

3 Jacquet, V., Talukder, D., Devillers, S., Bottin, J., & Vrydagh, J. (2020). Deliberative Mini-Öffentlichkeiten haben es in die Mainstream-Politik geschafft: Eine Meldung aus Belgien. *Deliberative Democracy Digest*.

Untersuchungen zeigen, dass deliberative partizipative Prozesse in Wallonien und Brüssel weiter verbreitet sind als in Flandern. Flandern, das oft von konservativeren politischen Koalitionen regiert wird, zeigt weniger Begeisterung für die Organisation von Bürgerbeteiligung auf regionaler Ebene. Während mehrere große Städte und kleinere Gemeinden in Flandern partizipative Prozesse durchgeführt haben, wie z.B. Bürgerhaushalte in Antwerpen, Konsultationen zur Mobilität in Gent und Leuven (Löwen) oder Bürgerpanels in Overijse und Oude-Heverlee, hat die flämische Regionalbehörde in den letzten Jahren nur ein einziges Bürgerpanel zum Thema Bildung organisiert. Ein kürzlich veröffentlichter Bericht⁴ deutet darauf hin, dass Flandern die Bürgerbeteiligung eher auf der lokalen als auf der regionalen Ebene für geeignet hält. Im Gegensatz dazu haben sich in Brüssel und Wallonien partizipative Prozesse stark ausgebreitet.

⁴ Der Bericht (auf Französisch) kann hier heruntergeladen werden: <https://www.itsme-id.com/fr-BE/blog/etudepart2>

2. Rechtlicher Rahmen und institutionelle Strukturen

2.1 Welche Gesetze und Vorschriften gibt es in Belgien zur Förderung der deliberativen Bürgerbeteiligung?

Die verschiedenen Verwaltungsebenen in Belgien haben ihre eigenen gesetzlichen Strukturen zur Organisation der Bürgerbeteiligung, wie in Tabelle 1 unten dargestellt. Einige Gesetze in dieser Tabelle verdienen weitere Aufmerksamkeit (siehe die fett und kursiv markierten Gesetze). Erstens verleiht Artikel 33 der belgischen Verfassung dem Parlament die ausschließliche Entscheidungsbefugnis. Folglich ist die direkte Entscheidungsfindung durch die Bürger verfassungswidrig, was erklärt, warum alle partizipativen Prozesse in Belgien konsultativ sind. Diese Bestimmung erklärt auch die unterschiedlichen Abstimmungsverfahren zwischen zufällig ausgewählten Bürgern und Parlamentsmitgliedern in den gemischten beratenden Ausschüssen der Region Brüssel-Hauptstadt⁵. Zweitens ist es interessant, die besondere Institutionalisierung der gemischten beratenden Ausschüsse in den Regionalparlamenten von Wallonien, Brüssel-Hauptstadt und der französischsprachigen Gemeinschaft von Brüssel zu betrachten. Diese Regionalparlamente sahen sich mit einer Reihe von rechtlichen Hindernissen konfrontiert, die sie nicht überwinden konnten (z. B. eine Änderung der Verfassung) und entschieden sich für eine Änderung ihrer internen Regeln, um die gemischten beratenden Ausschüsse einzuführen.

⁵ Für weitere Informationen siehe <https://www.publicdeliberation.net/fusing-representative-and-deliberative-democracy-a-dispatch-from-brussels/>

Außerdem bieten die meisten Gesetze, die die Bürgerbeteiligung regeln, Möglichkeiten zur Beteiligung; sie schreiben den Behörden jedoch nicht vor, diese zu nutzen. So schreibt die Geschäftsordnung des Regionalparlaments von Brüssel-Hauptstadt beispielsweise nicht die Einrichtung einer bestimmten Anzahl von gemischten Beratungsausschüssen vor. Stattdessen werden diese entweder durch eine Petition oder durch die Mitglieder des Parlaments initiiert, wenn sie ein Thema für angebracht halten. Auch die Gesetze, in denen die Modalitäten für das Petitionsrecht, die Volksbefragung oder den Bürgerhaushalt festgelegt sind, sehen keine Verpflichtungen vor. Ihre Inanspruchnahme hängt von der Initiative der Bürger (z. B. Petition) oder dem Willen der gewählten Politiker (z. B. Bürgerhaushalt, Volksbefragung) ab. Die einzige Ausnahme bildet die Deutschsprachige Gemeinschaft und ihr ständiger Bürgerdialog: Der Bürgerrat (bestehend aus 24 zufällig ausgewählten Bürgern) entscheidet über die Anzahl der Bürgerversammlungen, die er jährlich einberuft⁶.

⁶ Für weitere Informationen siehe Niessen, C., & Reuchamps, M. (2019). Die Gestaltung einer permanenten deliberativen Bürgerversammlung: Das Ostbelgien-Modell in Belgien. Centre for Deliberative Democracy and Global Governance Working Paper Series. Bd. 6

Tabelle 1. Ein Überblick über die Gesetze zur Bürgerbeteiligung in Belgien

Ebene der Autorität		Juristischer Text	Gegenstand des Rechtstextes
Bundesebene		Artikel 33 der Verfassung	Die gesamte Macht geht von der Nation aus, und zwar nur über ihre gewählten Vertreter und Institutionen, wodurch die direkte Entscheidungsfindung der Bürger ausgeschlossen wird.
		Artikel 36	Die gesetzgebende Gewalt liegt beim Parlament, dem Senat und dem König, wodurch eine direkte Entscheidungsfindung der Bürger ausgeschlossen ist.
		Artikel 28 und 57 der Verfassung Gesetz vom 2. Mai 2019 über Petitionen an die Abgeordnetenkammer (Loi du 2 mai 2019 relative aux petitions adressées à la chambre des représentants)	Recht, eine Petition an das Parlament zu richten, wenn 25.000 Unterschriften gesammelt werden.
		Gesetzesentwurf 2944/001	Damit das Parlament das staatliche Verzeichnis für die Zufallsauswahl nutzen kann
Regional-ebene	Wallonien und Flandern	Artikel 39bis der Verfassung	Genehmigung der Organisation von Volksbefragungen in den Regionen Flandern und Wallonien
	Wallonien	Décret special de la Région Wallone du 19 juillet	Einrichtung von Volksbefragungen
		Dekret vom 2. Mai 2019	Organisation von Volksbefragungen
		Geschäftsordnung des Regionalparlaments von Wallonien	Einrichtung und Organisation der gemischten beratenden Ausschüsse

	Décret special du 3 septembre 2020 ⁷	Dem Verfasser einer Petition wird das Recht eingeräumt, von den Behörden in den von Artikel 138 der Verfassung erfassten Angelegenheiten angehört zu werden. Es legt auch die Modalitäten dieses Rechts fest. Die erforderliche Anzahl der Unterschriften wird von 5.000 auf 1.000 reduziert.	7 Änderung von Artikel 41 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur institutionellen Reform
	Dekret vom 20. Januar 2022	Damit das Parlament das staatliche Verzeichnis für die Zufallsauswahl nutzen kann	
Flandern	Geschäftsordnung des Flämischen Parlaments, Artikel 101	Organisation der Modalitäten des Petitionsrechts Wird von der zuständigen parlamentarischen Kommission entgegengenommen und diskutiert.	
Brüssel-Hauptstadt	Artikel 25/1 des Règlement Commun des Brüsseler Parlaments und der COCOM und Artikel 42 der Geschäftsordnung der Assemblée de la COCOF	Einrichtung und Organisation der gemischten beratenden Ausschüsse	
	L'Ordonnance du 17 juillet 2020 ⁸	Änderung des Rechts des Verfassers einer Petition auf Anhörung durch das Parlament	8 Änderung der Verordnung vom 20. Juli 2020
	Gemeinsame Verordnung vom 10. Februar 2022	Damit das Parlament das staatliche Verzeichnis für die Zufallsauswahl nutzen kann	
Deutschsprachige Gemeinschaft	Décret de la Communauté Germanophone du 25 février 209	Einrichtung eines ständigen Bürgerdialogs	
Französischsprachige Gemeinschaft	Die Geschäftsordnung des Parlaments der Föderation Wallonien-Brüssel, Artikel 129	Öffentliche Konsultation organisieren	
	Die Geschäftsordnung des Parlaments der Föderation Wallonien-Brüssel, Artikel 85	Organisation der Modalitäten für das Petitionsrecht	

Provinz- ebene	In Wallonien	Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Wallonie), Artikel L2212-31 avec appellation „conseil participatif“ (2012)	Bürgerhaushalte organisieren
		Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Wallonie), Artikel L2212-30	Organisation von beratenden Gremien
		Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Wallonie), Artikel L2214-1	Lokale Volksbefragung einrichten
		Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Wallonie), Artikel L2212-28	Organisation der Bürgeranfragen
		Ausgehend von Artikel 28 des Grundgesetzes; Umsetzung durch die Gemeinden geregelt	Organisation des Petitionsrechts
	Flandern	Décret provincial, Artikel 191 bis	Einrichtung von beratenden Räten.
		Provinciedecreet Artikel 198	Organisation der lokalen Volksbefragungen
		Provinciedecreet Artikel 191 bis	Organisation der Bürgeranfragen
		Stammt aus Artikel 28 der Verfassung; organisiert in der Provinciedecreet, Artikel 191 bis	Organisation des Petitionsrechts
	Lokal- ebene	Wallonien	Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Wallonie), Artikel L1321-3 (2012)
Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Wallonie), Artikel L1122-35			Organisation der beratenden Räte

		Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Wallonie), Artikel L1141-1	Organisation der lokalen Volksbefragung
Flandern		Décret des autorités locales, Artikel 304	Organisation von beratenden Gremien
		Décret des autorités locales, Artikel 305	Organisation lokaler Volksbefragungen
		Décret des autorités locales, Artikel 304	Organisation der Bürgeranfragen
		Ausgehend von Artikel 28 der Verfassung, Décret des autorités locales, Artikel 304	Organisation des Petitionsrechts
		Décret des autorités locales, Artikel 304	Organisation der Bürgerinitiativen
Brussels		Nouvelle loi communale, Artikel 258 bis (2009)	Organisation von Bürgerhaushalten
		Nouvelle loi communale (Region de Bruxelles-Capitale), Artikel 120 bis	Organisation der beratenden Räte
		Nouvelle loi communale (Region de Bruxelles-Capitale), Artikel 318	Organisation der lokalen Volksbefragungen
		Nouvelle loi communale (Region de Bruxelles-Capitale), Artikel 89 bis	Organisation der Bürgeranfragen
		Gestützt auf Artikel 28 der Verfassung; die Umsetzung wird von den Gemeinden geregelt	Organisation des Petitionsrechts

2.2 Gibt es spezifische Leitlinien oder Initiativen, die eine deliberative Bürgerbeteiligung in Politik und Gesellschaft unterstützen, wie etwa lokale Leitlinien oder nationale Programme?

In der Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung von Premierminister Alexander De Croo wird zum ersten Mal die Notwendigkeit einer demokratischen Erneuerung und der Einsatz neuer Formen der Bürgerbeteiligung erwähnt. Die Koalitionsvereinbarungen auf regionaler Ebene in der Region Brüssel-Hauptstadt und in Wallonien verweisen ebenfalls auf die Notwendigkeit, die Bürgerbeteiligung zu nutzen. Auch die Wahlprogramme der politischen Parteien lassen ein wachsendes Interesse an der Bürgerbeteiligung erkennen. Während vor

den Wahlen 2010 nur wenige Parteien dies in ihren Wahlprogrammen erwähnten, haben fast alle politischen Parteien Vorschläge für die Bürgerbeteiligung für die Wahlen 2019 aufgenommen (siehe unten).

Zwei weitere politische Initiativen sind erwähnenswert. Erstens hat sich Magali Plovi (Ecolo, französischsprachige grüne Partei), die Initiatorin der Brüsseler Deliberativen Ausschüsse, für die Einführung eines zivilen Feiertags eingesetzt, der es Arbeitnehmern ermöglichen würde, bis zu 10 Tage von der Arbeit frei zunehmen, um an verschiedenen bürgerschaftlichen Aktivitäten, einschließlich partizipativer Prozesse, teilzunehmen. Ihre Initiative wurde jedoch von der Wirtschaft aufgrund der Kosten, die sie für die Arbeitgeber mit sich bringen würde, negativ aufgenommen. Auch in der Politik und in den Medien hat sie noch keinen größeren Anklang gefunden.

Zweitens hat die föderale Regierung 2022 ein Gesetz verabschiedet, das die Verwendung des staatlichen Verzeichnisses zur zufälligen Auswahl von Bürgern für (gemischte) Bürgerpanels, die vom Bundesparlament initiiert werden, ermöglicht. Ein ähnliches Gesetz wurde vor kurzem auch von den Regionen Brüssel-Hauptstadt und Wallonien sowie von der französischsprachigen Gemeinschaft verabschiedet. Dies ist eine positive Entwicklung, die es den Parlamenten dieser politischen Einheiten ermöglicht, sich direkt auf das staatliche Verzeichnis zu stützen, um Bürger nach dem Zufallsprinzip für Mini-Öffentlichkeiten auszuwählen, anstatt sich auf Stichproben von Umfrageunternehmen zu verlassen. Allerdings können nur diese Parlamente das staatliche Verzeichnis nutzen, was bedeutet, dass andere öffentliche Einrichtungen (z. B. Gemeinden, Organisationen der Zivilgesellschaft) weiterhin auf alternative Mechanismen für die Auswahl zurückgreifen müssen.

2.3 Gibt es spezifische politische Maßnahmen, die eine deliberative Beteiligung der Bürger an Politik und Gesellschaft behindern?

Wie in Tabelle 1 dargestellt, stellt die Vielzahl der gesetzlichen Bestimmungen eine Herausforderung für die Navigation durch die (Un-)Möglichkeiten dar, die mit jeder Art von Partizipationsmechanismus verbunden sind. Das Fehlen eines einheitlichen und klaren rechtlichen Rahmens, der die Modalitäten der Bürgerbeteiligung definiert und spezifiziert, führt zu einer uneinheitlichen Verwendung von und Bezugnahme auf Bürgerbeteiligung. Jede politische Einheit hat ihr eigenes Verständnis von Bürgerbeteiligung, und die meisten Umsetzungen finden außerhalb des üblichen formalen Rechtsrahmens statt, so dass improvisiert werden muss. So gab es z. B. für das Bürgerpanel „Brüssel – Gestalten Sie Ihre Mobilität“ keine klaren Verfahren für die Nachbereitung, und der Parlamentspräsident musste kreativ sein, um das Ergebnis der Mini-Öffentlichkeit⁹ zu formalisieren.

- Welche institutionellen Strukturen gibt es zur Förderung der deliberativen Bürgerbeteiligung (z. B. Stabsstellen für Bürgerbeteiligung) auf nationaler, regionaler und/oder lokaler Ebene?
- Wie effektiv sind diese Strukturen? Gibt es irgendwelche Hindernisse oder Engpässe, die ihre Effektivität einschränken?

Mehrere Institute, Unternehmen und Stiftungen bemühen sich um die Förderung der Bürgerbeteiligung. Öffentliche Institute, vor allem auf regionaler (z. B. Perspective.Brussels oder Vereniging van Vlaamse Gemeenschappen) und lokaler Ebene (z. B. Brussels-City Participati-

⁹ Vrydagh, J. (2022). Messung der Auswirkungen von konsultativer Bürgerbeteiligung: Überprüfung der Kongruenzansätze zur Bewertung der Übernahme von Bürgerideen. *Politikwissenschaften*, 55(1), 65–88.

on Services) versuchen, ein Netzwerk zu schaffen, um die Bürgerbeteiligung zu überwachen, zu finanzieren, zu fördern und zu verbessern. So hat z.B. Perspective.Brussels eine neue Plattform geschaffen, die den Gemeinden in Brüssel bei ihren Ausschreibungen für die Gestaltung und Umsetzung von Bürgerbeteiligung hilft. Es gibt auch mehrere Stiftungen (z.B. die Stiftung Roi Baudouin, die Stiftung für die zukünftigen Generationen), die die deliberative Bürgerbeteiligung fördern. Sie betreiben Lobbyarbeit bei Entscheidungsträgern, beraten sie oder führen selbst deliberative Mini-Öffentlichkeiten durch. Schließlich setzen sich auch verschiedene Exponenten (z.B. G1000, Particitiz) bei gewählten Vertretern für den Einsatz von Bürgerbeteiligung ein. Nach Ansicht von Vrydagh et al. (2021) haben sich die meisten dieser Strukturen als recht effektiv erwiesen und sind bis zu einem gewissen Grad für den Aufstieg und den Erfolg der deliberativen Bürgerbeteiligung in Belgien verantwortlich.

3. Bedeutende Projekte zur Bürgerbeteiligung

3.1 Welche bedeutenden Projekte oder Initiativen zur Bürgerbeteiligung wurden in den letzten Jahren in Belgien durchgeführt?

Neben dem Burgerbegroting Antwerpen, einem vom Bezirk Antwerpen organisierten Bürgerhaushalt, bei dem die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, 10% der Mittel zu verteilen, und dem G1000-Bürgergipfel 2011/2012 sind auch einige andere Fälle aufgrund ihres Umfangs und/oder ihres innovativen Designs hervorzuheben. Im Jahr 2022 startete die föderale Regierung einen ehrgeizigen partizipativen Prozess zur Reform der Verfassung. Zunächst wurde eine Online-Konsultationsplattform eingerichtet, auf der die Bürger eine Reihe von Fragen zur sechsten Reform des Staates beantworten konnten. Aufgrund der Komplexität der Fragen und des anspruchsvollen Formats für die Beantwortung wurde jedoch Kritik laut. Auf der Online-Plattform gingen 10.500 Antworten ein und es sollen entweder gemischte Panels (d. h. sowohl mit gewählten Parlamentsmitgliedern als auch mit normalen Bürgern) oder Bürgerpanels folgen. Diese sind jedoch noch nicht angekündigt und umgesetzt worden.

Im Jahr 2023 haben mehrere Organisationen der Zivilgesellschaft (u. a. G1000, Egmont Institute, Club du Vendredi) ein Bürgerpanel mit dem Titel „We Need to Talk“ ins Leben gerufen, um die Finanzierung der politischen Parteien in Belgien zu diskutieren¹⁰. Dem Panel ging eine öffentliche Konsultation voraus, die von Rethoric veranstaltet wurde und unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. Dave Sinardet stand. Die Konsultation umfasste 10 Fragen und es gingen 2.344 Meinungen ein. Sechzig Bürger wurden dann nach dem Zufallsprinzip ausgewählt, um an einer sechstägigen Mini-Öffentlichkeit teilzunehmen. Fast alle Parteiführer meldeten sich während des Prozesses zu Wort, um ihre Position zur Parteienfinanzierung darzulegen. Interessanterweise haben sich die Politiker regelmäßig an den G1000 gewandt, um die Ergebnisse des Panels zu diskutieren, obwohl der Prozess nicht von gewählten Vertretern einberufen wurde.

¹⁰ <https://weneedtotalk.be/fr/home>

Eine weitere bemerkenswerte demokratische Neuerung ist der beratende Ausschuss im Regionalparlament von Brüssel-Hauptstadt und in der Kommission der französischsprachigen Gemeinschaft. Bei diesen 2019 institutionalisierten deliberativen Prozessen kommen 36 bis 45 zufällig ausgewählte Bürger mit 12 bis 15 Mitgliedern des Parlaments zusammen. Gemeinsam beraten sie vier Tage lang über ein Thema und formulieren eine Reihe von Empfehlungen

für den oder die zuständigen Minister. Die Themen werden entweder vom Parlament oder durch eine Petition vorgeschlagen. Bisher haben sechs beratende Ausschüsse stattgefunden, die sich mit folgenden Themen befasst haben: die Einführung von 5G, die Rolle der Bürger in Krisenzeiten, Obdachlosigkeit, biologische Vielfalt, Blockunterricht und Lärmbelästigung. Simon und Vrydagh¹¹ argumentieren, dass die deliberativen Ausschüsse einen neuen, sinnvollen Raum für den Dialog zwischen Bürgern und gewählten Vertretern bieten. Die gemischte Deliberation bringt jedoch eine Reihe von Herausforderungen und Mängeln mit sich. Erstens haben die Mitglieder des Parlaments dank ihres Fachwissens einen erkenntnistheoretischen Vorteil gegenüber den Bürgern, und sie verlassen sich manchmal auf die Machtpolitik, um das Ergebnis zu steuern. Infolgedessen haben die Bürger und die gewählten Vertreter nicht immer den gleichen Einfluss auf die Beratungen und deren Ergebnis. Zweitens gibt es eine Trennung zwischen den beratenden Ausschüssen und dem Rest der Bevölkerung. Trotz der Einrichtung einer Plattform für alle partizipativen Initiativen in der Region Brüssel-Hauptstadt¹² finden die beratenden Ausschüsse in der Öffentlichkeit und in den Medien wenig oder gar keine Beachtung.

¹¹ <https://www.publicdeliberation.net/fusing-representative-and-deliberative-democracy-a-dispatch-from-brussels/>

¹² <https://democratie.brussels/>

3.2 Inwieweit haben sie den gesellschaftlichen und politischen Diskurs über deliberative Bürgerbeteiligung beeinflusst?

Wie bereits erwähnt, sollte man die Bedeutung des G1000 und von David Van Reybroucks Buch „Gegen die Wahlen“ für die öffentliche und politische Meinung nicht unterschätzen. Die Größe des Bürgergipfels und Van Reybroucks Bekanntheitsgrad haben es den Organisatoren eindeutig ermöglicht, die Aufmerksamkeit der Medien und der Politik auf sich zu ziehen. Während die meisten Mini-Öffentlichkeiten in der Regel unbemerkt bleiben und nur ein geringes mediales, politisches und öffentliches Interesse hervorrufen, hatte der G1000 einen breiten und nachhaltigen Einfluss darauf, wie die Bürgerbeteiligung in Belgien wahrgenommen wird. Darüber hinaus hat das Buch von David Van Reybrouck mit dem Titel „Gegen die Wahlen“ wesentlich dazu beigetragen, Bürgerentscheide und Zufallsauswahlen in der Öffentlichkeit und bei Politikern populär zu machen. So hat der Ministerpräsident der Gemeinschaft Ostbelgien, Oliver Paasch, Van Reybroucks Buch gelesen und ihn daraufhin in seiner Eigenschaft als Gründer des G1000 eingeladen, um über die Einrichtung einer ständigen Versammlung mit zufällig ausgewählten Bürgern zu diskutieren¹³.

¹³ Macq, H., & Jacquet, V. (2023). Die Institutionalisierung partizipativer und deliberativer Verfahren: Die Ursprünge der ersten ständigen Bürgerversammlung. *Europäische Zeitschrift für politische Forschung*, 62(1), 156–173.

4. Die Bedeutung der Bürgerbeteiligung

Politische Perspektiven

- Wie wird die deliberative Bürgerbeteiligung in der politischen Arena diskutiert und wahrgenommen? Ist sie weithin akzeptiert oder gibt es kontroverse Ansichten?
- Welche Positionen vertreten die relevanten politischen Akteure in der Frage der Bürgerbeteiligung?
- Wie hat sich die Bedeutung/Stellung der deliberativen Bürgerbeteiligung in der Politik in den letzten Jahren entwickelt? Hat sich die Wahrnehmung gewandelt?

Positionen aus der Gesellschaft

- Wie wird die deliberative Bürgerbeteiligung in der Gesellschaft diskutiert und wahr-

genommen? Ist sie weithin akzeptiert oder gibt es kontroverse Ansichten?

- Welche Positionen vertreten die relevanten Akteure der Zivilgesellschaft in der Frage der Bürgerbeteiligung?
- Wie hat sich die Bedeutung/Stellung der deliberativen Bürgerbeteiligung in der Gesellschaft in den letzten Jahren entwickelt? Hat sich die Wahrnehmung gewandelt?

Belgien wird oft als Pionier der deliberativen Bürgerbeteiligung dargestellt. Dieser Ruf rührt vor allem von der Anzahl, der Ernsthaftigkeit und dem innovativen Charakter der Mini-Öffentlichkeiten her. Belgien genießt große politische, mediale und akademische Aufmerksamkeit, nachdem es mehrere Mini-Öffentlichkeiten auf regionaler Ebene institutionalisiert hat, wie die gemischten deliberativen Ausschüsse in Brüssel und Wallonien oder den Bürgerdialog in der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Letzterer war beispielsweise der erste Fall einer Institutionalisierung, der Belgien auf die internationale Landkarte brachte und über den in großen Medien wie *The Economist*¹⁴ berichtet wurde, gefolgt von einer ähnlichen Medienberichterstattung über die gemischten beratenden Ausschüsse.¹⁵ Es ist jedoch wichtig, darauf hinzuweisen, dass Belgien in erster Linie wegen seiner Mini-Öffentlichkeiten als Pionier betrachtet werden kann, da es sich durch seine anderen partizipativen Prozesse nicht vom Rest der Welt unterscheidet. Darüber hinaus hat Belgien in einigen Fällen (G1000-Bürgergipfel, Bürgerdialog oder gemischt-deliberative Ausschüsse), in denen internationale Akteure und Wissenschaftler an der Gestaltung beteiligt waren, große internationale Aufmerksamkeit erhalten. Die Anwesenheit dieser international vernetzten Akteure könnte erklären, warum Belgien als Pionierland auf die internationale Bühne katapultiert wurde. Wir brauchen daher weitere vergleichende Untersuchungen, um festzustellen, ob die belgischen Mini-Öffentlichkeiten tatsächlich innovativer, zahlreicher und ehrgeiziger sind als in anderen Ländern oder ob Belgien mehr Aufmerksamkeit erhalten hat als andere Staaten mit partizipatorischer Erfahrung (z. B. Frankreich, Österreich, Spanien oder Deutschland).

Laut Vrydagh et al. können mindestens zwei Faktoren für den Erfolg der Mini-Öffentlichkeiten in Belgien verantwortlich sein.¹⁶ Erstens gibt es ein loses, aber effizientes Netzwerk von Befürwortern, die Lobbyarbeit bei den Entscheidungsträgern leisten. Dieses Netzwerk dreht sich informell um einige Schlüsselorganisationen – den G1000, die Stiftung für zukünftige Generationen oder die König-Baudouin-Stiftung – aber es umfasst auch eine Vielzahl von Betreibern, wie Particitiz, CitizenLab oder Tree Company. Diese Organisationen und Unternehmen konkurrieren zwar manchmal miteinander um Ausschreibungen, aber sie setzen sich alle für eine stärkere Einbeziehung der Bürger in die Entscheidungsfindung ein. Zweitens befürworten die politischen Parteien seit dem G1000 und den Wahlen von 2014 die Bürgerbeteiligung stärker. Laut Vrydagh et al. lässt sich die zunehmende Unterstützung für die Bürgerbeteiligung zum Teil dadurch erklären, dass sich die Entscheidungsträger des Misstrauens der Öffentlichkeit bewusst sind und die Politiker in der Bürgerbeteiligung einen Weg sehen, das beschädigte Verhältnis zwischen ihnen und den Bürgern zu reparieren.

Die Untersuchung der Positionen von Politikern und politischen Parteien zur Bürgerbeteiligung zeigt die breite Unterstützung für verschiedene Arten der Bürgerbeteiligung. Tabelle 2 basiert auf einer von Laura Pascolo durchgeführten Studie.¹⁷ Wie Tabelle 2 zeigt, haben die meisten politischen Parteien eine positive Einstellung zur Bürgerbeteiligung insgesamt und zu verschiedenen Beteiligungsverfahren. Nur einige wenige Parteien lehnen die Bürgerbeteili-

¹⁴ <https://www.economist.com/europe/2019/10/03/a-belgian-experiment-that-aristotle-would-have-approved-of>

¹⁵ Diese internationale Anerkennung steht jedoch im Gegensatz zu dem geringen Bekanntheitsgrad dieser Prozesse in Belgien. So wird zum Beispiel über den Bürgerdialog in der deutschsprachigen Gemeinschaft in den lokalen Medien kaum berichtet, während die gemischten beratenden Ausschüsse vielen Bürgern in der Region Brüssel-Hauptstadt unbekannt zu sein scheinen.

¹⁶ Vrydagh, J., Devillers, S., Jacquet, V., Talukder, D., & Bottin, J. (2021). Gedeihen in einem unfreundlichen Gebiet. *Belgischer Exzeptionalismus*, 59–76.

¹⁷ Pascolo, L. (2020). Unterstützen politische Parteien die partizipative Demokratie? Eine vergleichende Analyse der Parteiprogramme in Belgien. *ConstDelib Working Paper Series*, 1(9), 1–26.

Table 2. An overview of the political parties' position regarding citizen participation (based on Pascolo, 2020)

Political Party Community	Name	Economy	Moral Ideology	Nationalism	Perceptions of											
					Citizen participation on the whole	Information meeting	Right to petition	Advisory council	Citizens' panels	Permanent citizens panels	Participatory budgeting	Popular consultation	Referendum			
French-speaking	PS	Left	Libertarian	Cosmopolite	+	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+
	Ecolo	Left	Libertarian	Cosmopolite	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	cdH (les Engagés)	Center	Center	Cosmopolite	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	FDF/Défi	Right	Center	Cosmopolite	+	+	+		+			+	+	+	+	+
	MR	Right	Libertarian	Cosmopolite	+	+		+	+			+	+	+	+	+
Bilingual	PTB-PVDA	Left	Libertarian	Cosmopolite				+								+
	Sp.a (Vooruit)	Left	Libertarian	Cosmopolite	+	+								+		+
Flemish	Open VLD	Right	Libertarian	Cosmopolite	+	+	+	+	+			+				+
	CD&V	Right	Authoritarian	Cosmopolite	-	+		+	+							+
	Groen	Left	Libertarian	Cosmopolite	+	+	+	+	+				+			+
	N-VA	Right	Authoritarian	Nationalist	-			+								
	Vlaams Belang	Right	Authoritarian	Nationalist		+		+							+	+

gung entweder ab oder erwähnen sie nicht in ihren Wahlprogrammen. Vor allem die N-VA (flämische nationalistisch-konservative Partei), die größte politische Partei in Flandern und Belgien, lehnt die Bürgerbeteiligung insgesamt ab und befürwortet lediglich Beiräte, da sie behauptet, dass die bestehenden repräsentativen politischen Institutionen ausreichen. Dies könnte erklären, warum die Flämische Region und ihre Gemeinden weniger partizipative Prozesse durchgeführt haben, da die nationalistisch-konservative Partei seit fast 20 Jahren in der Regionalregierung sitzt. Umgekehrt finden wir bei den französischsprachigen politischen Parteien mehr Unterstützung für die Bürgerbeteiligung, und drei von ihnen (PS, Ecolo und cdH) unterstützen sogar die Einrichtung ständiger Bürgerversammlungen (die in dieser Wahlperiode in den Regionen Brüssel und Wallonien eingeführt wurden).

Was die Unterstützung gewählter Abgeordneter und Bürger für Mini-Öffentlichkeiten angeht, so untersucht eine aktuelle Studie von Jacquet et al.¹⁸ das Ausmaß, in dem beide Gruppen vier verschiedene Arten von deliberativen Mini-Öffentlichkeiten unterstützen: (1) eine Kammer mit zufällig ausgewählten Bürgern, (2) eine Kammer mit sowohl zufällig ausgewählten Bürgern als auch Abgeordneten, (3) ein Gemeinderat mit zufällig ausgewählten Bürgern, (4) ein Bürgergremium mit zufällig ausgewählten Bürgern. Die Ergebnisse zeigen, dass sowohl die Abgeordneten als auch die Bürger die Verwendung von Zufallsauswahlen für Institutionen mit Entscheidungsbefugnis eher kritisch beurteilen. Der Gemeinderat mit zufällig ausgewählten Bürgern stößt bei den Abgeordneten (89,5%) und den Bürgern (51,4%) auf die größte Ablehnung. Die Bürger neigen dazu, eine gemischte Kammer zu unterstützen (47,4%), während die Abgeordneten ein Ad-hoc-Bürgergremium befürworten (48,2%). Bei der Suche nach Erklärungen für die Unterstützung der Abgeordneten stellen Jacquet et al. fest, dass die Position ihrer Partei auf der Links-Rechts-Achse eine Rolle spielt, da die Abgeordneten Minirepubliken eher unterstützen, wenn sie von der Linken kommen, als wenn sie von der Rechten kommen.

¹⁸ Jacquet, V., Niessen, C., & Reuchamps, M. (2022). Auslosung, ihre Befürworter und ihre Kritiker: Eine empirische Analyse der Unterstützung der Bürger und Abgeordneten für die Zufallsauswahl als demokratischen Reformvorschlag. *Internationale Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 43(2), 295–316.

5. Herausforderungen und Hindernisse

Was sind die Herausforderungen, die die Entwicklung der deliberativen Bürgerbeteiligung in Belgien behindern?

Die größte Herausforderung liegt in der institutionellen Struktur Belgiens. Der Staat verfügt über eine beeindruckende Anzahl von Autoritätsebenen, und die Aufteilung der Zuständigkeiten ist äußerst schwer zu durchschauen. Dies hat zwei negative Auswirkungen. Erstens hat jede Verwaltungsebene ihre eigenen gesetzlichen Bestimmungen über die Modalitäten der Bürgerbeteiligung. Daher ist es für gewählte Vertreter, öffentliche Bedienstete und Praktiker komplex und anspruchsvoll, Bürgerbeteiligung in diesem komplizierten Umfeld umzusetzen. Zweitens werden partizipative Initiativen durch die Zuständigkeiten der Behörde, die sie ins Leben gerufen hat, eingeschränkt, und ihre Empfehlungen kollidieren oft mit den Zuständigkeiten anderer Verwaltungsebenen. So fand zum Beispiel 2017 das Bürgerforum „Make your Mobility-Brussels“ statt, um einen neuen Mobilitätsplan für die Region Brüssel-Hauptstadt zu formulieren. Mehrere Empfehlungen betrafen Zuständigkeiten der föderalen und europäischen Ebene, aber es ist sehr unwahrscheinlich, dass diese Empfehlungen dazu beitragen, die Entscheidungsträger auf diesen Ebenen zu beeinflussen. Darüber hinaus kann es eine Herausforderung sein, partizipative Prozesse zu organisieren, die ein Thema wirklich angehen, da dieses Thema von mehreren Verwaltungen auf verschiedenen Behördenebenen verwaltet

wird. Wenn sich ein partizipativer Prozess beispielsweise mit dem Thema Gesundheit befassen will, muss er sich zwischen den Zuständigkeiten der neun Minister bewegen, die in Belgien für dieses Thema verantwortlich sind. Die Bürgerbeteiligung boomt also in Belgien, aber die institutionelle Struktur des Staates kann ihre gläserne Decke sein. Solange die staatliche Struktur nicht vereinfacht wird, wird das öffentliche Engagement immer eingeschränkt sein. Alle Akteure, die sich für die Bürgerbeteiligung einsetzen, stimmen dieser Beobachtung zu. Die Änderung der Verfassung ist jedoch ein schwerer und anspruchsvoller politischer Prozess, der einen breiten politischen Konsens erfordert, der die Macht dieser Akteure übersteigt.

6. Autor

Julien Vrydagh ist Postdoktorand an der Universität Stuttgart, wo er an dem vom ERC finanzierten Projekt „Designing Democracy on Mars and Earth“ arbeitet. Er hat einen gemeinsamen Dokortitel der Vrije Universiteit Brussel und der Université Catholique de Louvain. Zu seinen Forschungsinteressen gehören die politischen Auswirkungen der Bürgerbeteiligung, der Ansatz demokratischer Systeme und die demokratischen Präferenzen der Bürger. Er hat vor kurzem das Handbook of Citizens' Assemblies bei De Gruyter mit herausgegeben.

Dieser Länderbericht ist Teil des Programms **Common Ground: Über Grenzen mitgestalten**, an dem insgesamt acht Länder teilnehmen. Das Projekt wurde von der Robert Bosch Stiftung initiiert und gefördert. Die Umsetzung erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem Nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung.

Impressum

Veröffentlicht von

Robert Bosch Stiftung GmbH
Heidehofstraße 31
70184 Stuttgart, Deutschland
www.bosch-stiftung.de

Autor

Julien Vrydagh

Redaktion

Nicolas Bach, Fabian Dantscher, Sabine Fischer, Gordian Haas, Sylvia Hirsch, Eva Roth

Layout

mischen

Copyright 2024

Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart
Alle Rechte vorbehalten