



Common Ground

Länderbericht: Luxemburg

Die Bedeutung der Bürgerbeteiligung in Politik und Gesellschaft

Von Raphaël Kies, Lisa Verhasselt und Emilien Paulis

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	3
2. Rechtlicher Rahmen und häufigste Formen der Bürgerbeteiligung in Luxemburg	3
2.1 Verfassungsmäßige partizipative Prozesse	3
2.2 Konsultationen auf Ministerebene	4
2.3 Nationale Bürgerversammlungen	4
2.4 Partizipative Prozesse auf der Grundlage des Kommunalrechts	5
2.5 Partizipative Prozesse auf der Grundlage ministerieller Aktionspläne	6
2.6 Von Gemeinden initiierte partizipative Prozesse	6
3. Politische Perspektive der Bürgerbeteiligung	7
3.1 Position der Kandidaten auf der Grundlage von Smartwielen	7
3.2 Position der politischen Parteien anhand der Parlamentsdebatten	8
4. Die Perspektive der Gesellschaft auf die Bürgerbeteiligung	10
5. Fazit	12
6. Autoren	13
Impressum	14

1. Einführung

In Luxemburg gibt es keine einheitliche Definition von Bürgerbeteiligung. Stattdessen fallen verschiedene Initiativen unter diese Bezeichnung. Organisationen der Zivilgesellschaft bieten Programme an, die Partizipation lehren, Bürgerspiele fördern und Schulungen und Workshops organisieren. Darüber hinaus gibt es nationale und lokale Initiativen wie die nationalen parlamentarischen E-Petitionen und Volksabstimmungen sowie partizipative Prozesse, die von mehreren Städten auf lokaler Ebene gefördert werden. Obwohl wir den Wert der bestehenden Initiativen anerkennen, konzentriert sich dieser Bericht auf Prozesse der Bürgerbeteiligung, die die Entscheidungsfindung auf lokaler und nationaler Ebene beeinflussen sollen. Dieser Bericht ist in drei Teile gegliedert. Erstens geben wir einen Überblick über den rechtlichen Rahmen und die gängigsten Formen der Bürgerbeteiligung. Zweitens analysieren wir, wie politische Eliten Bürgerbeteiligung verstehen und wahrnehmen. Und schließlich untersuchen wir, wie die Bürgerbeteiligung von der Zivilgesellschaft und der Bevölkerung wahrgenommen wird.

Unsere Bewertung basiert auf einer gemischten Methodik. Dazu gehören Recherchen am Schreibtisch, Interviews und informeller Austausch mit verschiedenen Akteuren sowie quantitative Originaldaten, die mit der Wahlberatungsanwendung „Smartwielen“ erhoben wurden. „Smartwielen“ wurde für die Parlamentswahlen im Oktober 2023 von der luxemburgischen Plattform für partizipative Demokratie (pldp.lu) und dem Zentrum für Politische Bildung (zpb.lu) entwickelt.

2. Rechtlicher Rahmen und häufigste Formen der Bürgerbeteiligung in Luxemburg

Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über sechs Kategorien der Bürgerbeteiligung. Auf nationaler Ebene gibt es die verfassungsmäßigen partizipativen Prozesse, die ministeriellen Konsultationen und die nationalen Bürgerversammlungen. Auf lokaler Ebene gibt es drei Formen: die partizipativen Prozesse auf der Grundlage des Kommunalrechts, die partizipativen Prozesse auf der Grundlage von ministeriellen Aktionsplänen und die von den Gemeinden initiierten partizipativen Prozesse.

2.1 Verfassungsmäßige partizipative Prozesse

Die Verfassung sieht drei partizipative¹ Verfahren vor. Das erste stützt sich auf Artikel 29, der das Recht auf eine parlamentarische E-Petition betrifft. Der zweite, Artikel 80, ermöglicht die Einleitung von Volksabstimmungen durch das Parlament. Der dritte, Artikel 79, sieht das Recht auf eine Gesetzesinitiative vor, unter der Bedingung, dass sie von mindestens 125 Wählern eingereicht und von mindestens 25.000 Unterschriften unterstützt wird. Da das legislative Initiativrecht (Art. 79) erst in der neuen Verfassung, die im Juli 2023 verabschiedet wurde, eingeführt wurde, ist es noch nicht genutzt worden. Nationale Volksabstimmungen (Art. 80) werden selten genutzt. Bis heute hat das Großherzogtum Luxemburg nur fünf Volksabstimmungen erlebt. Interessanterweise fanden zwei von fünf am selben Tag statt, nämlich am 28. September 1919. Die Wähler wurden gefragt, ob sie ihre Monarchie behalten oder in eine Republik umwandeln wollten und ob es eine Wirtschaftsunion mit Frankreich oder Belgien

¹ Die Begriffe „partizipativ“ und „partizipatorisch“ werden in diesem Bericht austauschbar verwendet, um Entscheidungs- und Meinungsbildungsprozesse unter Einbeziehung von Laien auszudrücken.

geben sollte. Die Mehrheit stimmte für die Beibehaltung der Monarchie und für die Wirtschaftsunion mit Frankreich. Am 6. Juni 1937 hielt die Regierung ein Referendum über das Gesetz zur Verteidigung der politischen und sozialen Ordnung ab. Dieses Gesetz war als Ordnungsgesetz bekannt, wurde aber von seinen Gegnern als Maulkorbgesetz oder „Maulkuerf“ bezeichnet. Am 10. Juli 2005 wurde eine Volksbefragung durchgeführt, um über eine Verfassung für die Europäische Union zu entscheiden. Am 7. Juni 2015 organisierte die Drei-Parteien-Koalitionsregierung ein konsultatives Referendum als Teil der Revision der nationalen Verfassung. Das Referendum hatte drei Fragen zum Inhalt: Soll das Wahlalter für alle Wahlen auf 16 Jahre gesenkt werden, soll das aktive und fakultative Wahlrecht bei nationalen Wahlen unter bestimmten restriktiven Bedingungen auf Ausländer ausgedehnt werden und sollen Amtszeitbeschränkungen für Ministermandate eingeführt werden. Die luxemburgischen Wähler haben jedoch alle drei Vorschläge, die dem Referendum vorgelegt wurden, mit großer Mehrheit abgelehnt.² Ein letztes verbindliches Referendum sollte über die Annahme der neuen Verfassung entscheiden. Es fand jedoch nicht statt, und die neue Verfassung wurde schließlich im Juli 2023 vom Parlament angenommen. Die parlamentarischen E-Petitionen (Art. 29) sind wahrscheinlich das erfolgreichste partizipative Instrument in Luxemburg³, da sie sich nachweislich auf politische Entscheidungen ausgewirkt haben⁴. Seit die Abgeordnetenkammer im April 2013 elektronische Petitionen eingeführt hat, wurden mehr als 2.000 E-Petitionen eingereicht. Es vergeht keine Woche, in der nicht in den traditionellen und sozialen Medien auf sie Bezug genommen wird. In der Regel tun diese dies, um die Öffentlichkeit über die Einreichung neuer Petitionen zu informieren oder um Petitionen vorzustellen und zu diskutieren, die viele Unterschriften erhalten haben. Eine im Jahr 2018 durchgeführte Umfrage zeigt auch, dass im Durchschnitt 64 % der luxemburgischen Bürgerinnen und Bürger angeben, mindestens eine E-Petition unterzeichnet zu haben – auf der Website der Abgeordnetenkammer.⁵

2.2 Konsultationen auf Ministerebene

Die Ministerien haben bei der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs oft Konsultationen organisiert und durch Umfragen und Workshops Feedback von der Zivilgesellschaft und/oder den Bürgern eingeholt. So hat das Innenministerium in der letzten Legislaturperiode eine Konsultation mit dem Titel „Mateneed fir eng modern Gemeng“ zur Reform des Kommunalrechts durchgeführt. Diese Konsultation umfasste 5.655 Online-Teilnehmer und 50 Bürger in einer persönlichen Diskussion, was zu zwei öffentlichen Berichten führte.⁶ Außerdem führte das Verkehrsministerium 2017 eine Online-Umfrage durch, bei der 22.000 Einwohner, darunter 11.000 Grenzgänger, zu ihren Anforderungen an das RGTR-Netz befragt wurden.⁷ Das Wirtschaftsministerium hat ebenfalls eine Online-Umfrage (vom 2. Dezember 2022 bis zum 9. Januar 2023) gestartet, um die Meinung der Bevölkerung zu drei möglichen Zukunftsszenarien und der entsprechenden strategischen Vision für die luxemburgische Wirtschaft im Jahr 2050 einzuholen.⁸ Neben diesen ministeriellen Konsultationen gibt es rechtliche Verfahren, die eine „öffentliche Anhörung“ für Beratungen vorschreiben. Seit 2021 hat die Regierung eine Website, enquetes.public.lu, entwickelt, die alle öffentlichen Konsultationen auf nationaler und lokaler Ebene zusammenfasst. Die Beteiligung an diesen Konsultationen ist jedoch gering und nicht deliberativ.

2.3 Nationale Bürgerversammlungen

In den letzten drei Jahren gab es zum ersten Mal zwei nationale Bürgerversammlungen, die von der Regierung initiiert wurden. Die erste ist das Biergerkomitee (BK2050). Von Januar

2 Dumont, P. und R. Kies, 2016, „Luxemburg: Politische Entwicklungen und Daten im Jahr 2015“. *European Journal of Political Research Political Data Yearbook*, 56 (1), 175–182.

3 Kies, R., 2016, „Analyse de l'utilisation des (e-)pétitions à la Chambre des Députés“, *Rapport Civilex, Chaire de recherche une étude parlementaire*, Université du Luxembourg.

4 Kies, R., & Seidenthal, S., 2021, „Quand les e-pétitions influencent-elles la décision politique? Une analyse du système de pétitions électroniques de la Chambre des députés du Luxembourg“, *Participations*, 3(28), 177–202.

5 Kies, R. (2019). *E-pétitions à la Chambre des Députés. Un succès déstabilisant*. In C. Frieseisen, R. Moes, M. Polfer, ... R. Wagner, 100 ans de suffrage universel au Luxembourg. Silvana Editoriale S.p.A

6 Informationen über den Prozess finden Sie hier: <https://www.gemengereform.lu/>

7 Der Premierminister erklärte in der öffentlichen Parlamentssitzung vom 21. März 2023, dass von den 300 eingereichten Empfehlungen 200 in der Organisation des RGTR-Netzwerks beibehalten werden könnten.

8 Siehe: https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2022/12-decembre/02-luxembourg-strategie.html

2021 bis Januar 2022 kamen 30 Bürgerinnen und Bürger zusammen und berieten über Empfehlungen, wie das funktionale Territorium Luxemburgs bis 2050 klimaneutral werden kann. Das Biergerkomitee (BK2050) bildete den Bürgerteil von Luxembourg in Transition (LIT), einer Expertenkonsultation zur Entwicklung von Szenarien in den Bereichen Landnutzung und Stadtplanung, Architektur, Wirtschaft und Ökologie. Die zweite ist das Klima-Biergerrot (KBR). Von Januar bis September 2022 haben 100 zufällig ausgewählte Bürger den Nationalen Klima- und Energieplan (PNEC) überprüft. Das KBR diskutierte die aktuellen Verpflichtungen Luxemburgs im Kampf gegen den Klimawandel und gab Empfehlungen für zusätzliche Maßnahmen.

2.4 Partizipative Prozesse auf der Grundlage des Kommunalrechts

Das Kommunalrecht bietet den Bürgern zwei Möglichkeiten, sich am Entscheidungsprozess zu beteiligen: ein konsultatives Referendum (Artikel 35) und eine vom Gemeinderat oder dem Kollegium der Bürgermeister und Stadträten initiierte Volksbefragung (Artikel 36).⁹ Diese Verfahren werden jedoch nur selten genutzt, außer bei konsultativen Referenden, wenn zwei oder mehr Gemeinden fusionieren wollen. Seit 2004 gab es 14 Fusionen von Gemeinden.¹⁰ Diesen Volksabstimmungen folgen in der Regel eine oder mehrere Informationsveranstaltungen mit der Bevölkerung. Kürzlich hat das Innenministerium einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der darauf abzielt, die bestehenden partizipativen Instrumente zu verstärken und ein neues hinzuzufügen.¹¹ Die erste Reform betrifft das kommunale Referendum, das verbindlich wird, wenn es vom Stadtrat initiiert wird. Für Referenden, die von Wählern initiiert werden, wird der konsultative Charakter beibehalten, wie in den derzeitigen Bestimmungen. Die zweite Reform betrifft die bestehende „Volksbefragung“, die in eine „Bürgerbefragung“ umgewandelt werden soll, ein Begriff, der besser mit dem Status der Bürger und dem Begriff der Staatsbürgerschaft übereinstimmt. Darüber hinaus werden die organisatorischen Modalitäten präzisiert, ohne die Flexibilität, mit der dieses Instrument ausgestattet ist, zu beeinträchtigen. Schließlich muss der Gemeinderat die aus der Bürgerbefragung resultierende Stellungnahme innerhalb von drei Monaten nach dem Beschluss zur Durchführung der Bürgerbefragung auf die Tagesordnung setzen. Die dritte Reform und die einzige wirkliche Neuerung des neuen Kommunalgesetzes ist die Einführung der „lokalen Bürgerinitiative“, die sich an der europäischen Bürgerinitiative orientiert. Die Bürgerinitiative zielt darauf ab, dass der Gemeinderat über den Antrag, der Gegenstand der Initiative ist, berät und eine begründete Entscheidung trifft. Um die Relevanz und die partizipatorische Integrität des Ansatzes zu gewährleisten, findet die kommunale Bürgerinitiative in mehreren Phasen statt: die Entwicklung der Idee durch die Organisatoren, eine Zulässigkeitsprüfung, eine Unterschriftensammlung innerhalb eines begrenzten Zeitraums und schließlich eine „Audienz“ beim Stadtrat.

Darüber hinaus ist eine grundlegende Beteiligung, die in der Regel in Form von Frage- und Antwortsitzungen erfolgt, Teil des Informationsverfahrens für die PAG (allgemeine Raumplanung). Mehrere Gemeinden haben auch Stadtviertelkomitees, die von Bürgern gegründet und organisiert werden. Diese Ausschüsse profitieren manchmal von Sachspenden und der Online-Präsenz der Gemeinden. Die Rolle und der Einfluss der Stadtviertelkomitees sind jedoch im Allgemeinen gering und hängen stark von der Motivation und dem Engagement ihrer Mitglieder ab. Ein Grund dafür ist, dass sie nur über begrenzte Macht verfügen, da ihre Rolle nicht gesetzlich im Kommunalrecht verankert ist.

⁹ Loi communale du 13 décembre 1988.

¹⁰ Siehe: https://gouvernement.lu/fr/dossiers/gouv_mint%2B-fr%2Bdossiers%2B2021%2BFusions-de-communes.html

¹¹ Gesetzesentwurf zur Änderung: 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

2.5 Partizipative Prozesse auf der Grundlage ministerieller Maßnahmenpläne

Die lokale Beteiligung ist möglicherweise weniger dauerhaft, aber im Rahmen von Aktionsplänen der Ministerien wirksamer, die die lokale Beteiligung der Bürger einschließen. Der „Pakt vom Zesummeliewen“ – der 2021 begann und den „plan d'intégration communale“ ablöste – ist ein gutes Beispiel dafür. Die an dem Projekt teilnehmenden Städte, der Verband der luxemburgischen Städte und Gemeinden (SYVICOL) und das Ministerium für Familie, Integration und die Großregion verpflichteten sich zu einer engen Zusammenarbeit im Hinblick auf einen mehrjährigen und dynamischen Prozess, in dessen Mittelpunkt die Kommunikation, der Zugang zu Informationen und die Beteiligung aller Menschen stehen, die in der Gemeinde leben oder arbeiten. Bislang wurde der Pakt von 31 Gemeinden unterzeichnet. Parallel dazu hat das Ministerium für Umwelt, Klima und nachhaltige Entwicklung das Programm „Klimapakt 2.0“ eingeführt. Das Programm sieht vor, einmal im Jahr Bürger, Vereine, Schulen und Unternehmen zu einem Diskussionstag zusammenzubringen, um bereits auf kommunaler Ebene durchgeführte Projekte zu besprechen und über die für die Zukunft zu entwickelnden Maßnahmen nachzudenken. Mehrere Gemeinden und Regionen haben begonnen, konkret an der Organisation von „Assises Pacte Climat“ zu arbeiten. Dabei handelt es sich um Diskussionsveranstaltungen, die vom Zentrum für ökologisches Lernen Luxemburg (CELL) an den Wochenenden organisiert werden. Bis heute wurden 25 solcher Treffen organisiert.

2.6 Von den Gemeinden initiierte partizipative Prozesse

Die Gemeinden führen verschiedene Formen von Beteiligungsprozessen durch, darunter auch solche, die von den Gemeinden selbst initiiert werden. Es gibt jedoch keine systematische Analyse, die einen Überblick über die Art und die Verbreitung dieser Formen von Partizipationsprozessen gibt. Dennoch stechen zwei Fälle hervor. Erstens beinhaltete der Fusionsplan von Nord-Stadt eine öffentliche Konsultation, bei der die Bürger aufgefordert wurden, ihre Meinung über die Fusion ihrer fünf Gemeinden zu äußern. Der Prozess umfasste einen Bürgerrat, ein Bürgerforum und einen Online-Dialog, und die Konsultation führte im Dezember 2020 zu einem Bericht. Zweitens strebt die Stadt Dudelange – die vierte Stadt Luxemburgs – danach, die fortschrittlichste Stadt des Landes zu sein, was die Bürgerbeteiligung angeht. Die Stadt begann ihr Engagement mit der Charta für Bürgerbeteiligung im kommunalen Leben im Jahr 2004 und hat seitdem mehrere Versuche unternommen, ihre Bürger zu beteiligen. Zu diesen Versuchen gehören die Konsultation zur Schaffung eines neuen Stadtteils (d. h. Neischmelz), das Parlament für junge Erwachsene (Jugendgemengrot) und das Parlament für Kinder (kannergemengrot). Beide Parlamente hatten jedoch nur begrenzten Erfolg bei der Beteiligung und wurden während der Covid-Krise unterbrochen.

Im Dezember 2020 unterzeichnete die Stadt Dudelange eine Vereinbarung mit der Universität Luxemburg, um ihre partizipatorischen Initiativen zu begleiten. Dies führte zur Gründung der luxemburgischen Plattform für partizipative Demokratie (PLDP.lu). Eines der Ziele dieses Übereinkommens ist die Unterstützung und Begleitung von drei permanenten, innovativen partizipativen Prozessen, die die Stadt kürzlich eingeführt hat. Zu diesen Verfahren gehören das Bürgerpanel, das Biergerrot und der Bürgerhaushalt. Das Bürgerpanel ist ein freiwilliges Gremium von Bürgern, die zweimal im Jahr aufgefordert werden, einen Fragebogen über laufende Projekte zu beantworten. Derzeit gehören dem Gremium etwa 400 Mitglieder an. Das Biergerrot soll einer Auswahl von Bürgern (ca. 15), die die Vielfalt der Bevölkerung von Dudelange repräsentieren, die Möglichkeit geben, mit den Gemeindevertretern über jedes Thema zu sprechen, das sie interessiert. Das Ziel ist es, den Dialog zwischen den Einwohnern

und der Stadtverwaltung zu stärken. Bis heute hat es vier Biergerrots gegeben (das erste fand im Oktober 2019 statt). Dudelange ist die erste Gemeinde in Luxemburg, die den Bürgerhaushalt eingeführt hat. Die Bürger waren eingeladen, Ideen für einen Höchstbetrag von 100.000 Euro einzureichen, zu diskutieren und darüber abzustimmen. Der erste Bürgerhaushalt fand im Jahr 2022 statt, der nächste ist für 2024 geplant.¹² Bemerkenswert ist, dass Dudelange unseres Wissens die einzige Gemeinde ist, die eine Person speziell für die Bürgerbeteiligung eingestellt hat. Seitdem hat Roeser, eine andere Gemeinde im Süden, die ebenfalls von einem sozialistischen Bürgermeister geführt wird, einen Bürgerhaushalt nach dem Vorbild von Dudelange eingeführt.

¹² <https://pldp.lu/project/participatory-budget-for-dudelange/>

3. Politische Perspektive der Bürgerbeteiligung

Der Koalitionsvertrag der letzten Regierung (2018-2023) enthielt keine konkreten Verpflichtungen in Bezug auf die Bürgerbeteiligung, außer dem Hinweis, dass „die Bürgerbeteiligung gefördert wird, um die Beteiligung aller Teile unserer Gesellschaft an dem nationalen Projekt zu ermöglichen und den Kampf gegen das Demokratiedefizit zu verstärken. Sie wird auch die Zivilgesellschaft und die Akteure der Forschung in die Entwicklung von Antworten auf die anstehenden gesellschaftlichen Fragen einbeziehen.“¹³

¹³ Gouvernement du Luxembourg, *Accord de coalition 2018-2023*, url: <https://gouvernement.lu/fr/publications/accord-coalition/2018-2023.html>

Um die Wahrnehmung und Absicht der nationalen politischen Arena in Bezug auf die deliberative Bürgerbeteiligung zu bewerten, haben wir uns auf zwei Quellen gestützt. Die erste sind die Antworten der Kandidaten bei den letzten nationalen Wahlen (Oktober 2023) in Smartwielen. Die zweite ist die Parlamentsdebatte vom März 2023 – genannt „heure d’actualité“ –, die vom grünen Abgeordneten François Benoy über die Entwicklung der partizipativen Demokratie in Luxemburg beantragt wurde.

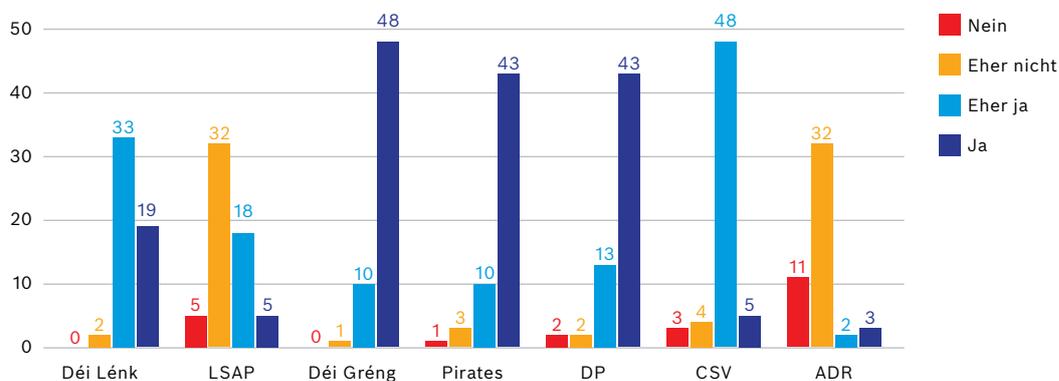
¹⁴ Die Infobox lieferte die folgenden Informationen: Das Bürgerforum ist ein innovatives demokratisches Instrument, das darauf abzielt, eine per Los ausgewählte Gruppe von Personen in die politische Entscheidungsfindung einzubeziehen. In Luxemburg wurde dieses Verfahren zuletzt bei der Ausarbeitung der neuen Version des integrierten nationalen Energie- und Klimaplans (PNEC) eingesetzt. Für die Überarbeitung des PNEC wurde das Klima-Biergerrot eingerichtet, das sich aus 60 Vollmitgliedern und 40 per Los ausgewählten Ersatzmitgliedern zusammensetzt.

3.1 Position der Kandidaten auf der Grundlage von Smartwielen

Die Frage, die in Smartwielen gestellt wurde, lautete wie folgt: „Sollte die Inanspruchnahme zufällig ausgewählter Bürgerforen (Biergerforen) gefördert werden?“. Die Frage wurde von einem Infokasten begleitet, der erklärte, was Bürgerforen sind.¹⁴ Wir haben die Antworten der Kandidaten der Parteien ausgewertet, die mindestens einen Sitz im Parlament haben.¹⁵

Abbildung 1: Unterstützung der Parteien für Bürgerversammlungen

Sollte die Inanspruchnahme zufällig ausgewählter Bürgerforen (Biergerforen) gefördert werden?



¹⁵ Déi Lénk (46 Kandidaten), LSAP (60 Kandidaten), Déi Gréng (59 Kandidaten), Piraten (56 Kandidaten), DP (60 Kandidaten), CSV (60 Kandidaten), ADR (48 Kandidaten)

Die Abbildung zeigt, dass die politische Gemeinschaft in Luxemburg Bürgerforen weitgehend unterstützt, was nicht bedeutet, dass alle Parteien dafür sind. Genauer gesagt haben wir ein unterschiedliches Maß an Unterstützung für Bürgerversammlungen festgestellt. Drei Parteien, die Grüne Partei, die Piratenpartei und die Liberale Partei, befürworten die Idee nachdrücklich. Zwei Parteien, die Christlich-Soziale Partei (CSV) und die Linkspartei (Déi Lénk), sind eher dafür. Die Sozialistische Partei (LSAP) ist eher dagegen, während die Alternative Demokratische Partei (ADR) entweder eher oder stark dagegen ist. Anders ausgedrückt, die Befürworter sind die DP, die CSV, Die Grünen, die Linke und die Piraten. Auf der anderen Seite sind die LSAP und die ADR gegen Bürgerversammlungen. Ein weiteres interessantes Ergebnis ist, dass wir feststellen, dass die Mitglieder aller Parteien außer der LSAP entweder generell für oder gegen Bürgerversammlungen sind. Die Verteilung der Kandidaten in der Sozialistischen Partei (LSAP) zeigt Uneinigkeit: 23 Abgeordnete der Partei sind eher oder ganz dafür, während 37 eher oder ganz dagegen sind.

Tabelle 1 zeigt, wie viele Sitze jede dieser Parteien in der vorherigen (d.h. 2018) Regierung (als die Frage gestellt wurde) und in der aktuellen Regierung (d.h. 2023) hatte. Diese Tabelle zeigt, dass die Parteien, die nicht für Bürgerversammlungen sind, keine Mehrheit in der Regierung haben, weder 2018 noch 2023. Dies könnte so interpretiert werden, dass die Zukunft der Bürgerbeteiligung in Luxemburg rosig ist, obwohl es abzuwarten bleibt, ob die neue Regierung den Mut haben wird, den demokratischen Prozess in Luxemburg zu stärken.

Tabelle 1: Sitze der Parteien in der Regierung und Unterstützung für Bürgerversammlungen

Party	2018	2023	Support
Links (Déi Lénk)	2	2	Dafür
Sozialistische Partei (LSAP)	10	11	Nicht dafür
Grüne Partei (Déi Grêng)	9	4	Dafür
Piratenpartei (Piraten)	2	3	Dafür
Demokratische Partei (DP)	12	14	Dafür
Christlich Soziale Partei (CSV)	21	21	Dafür
Alternative Demokratische Partei (ADR)	4	5	Nicht dafür
Gesamt	60	60	

3.2 Position der politischen Parteien anhand der Parlamentsdebatten

Während der Parlamentsdebatten über die Entwicklung der partizipativen Demokratie in Luxemburg haben wir die Positionen der politischen Parteien zur Unterstützung der Bürgerbeteiligung genau untersucht. Unsere Analyse ihrer Argumentation lieferte eine detaillierte Begründung für die Haltung jeder Partei. Das Ziel dieser Debatte war ein dreifaches: i) die Diskussion über die partizipatorischen Ansätze, die in den letzten Jahren in Luxemburg auf lokaler und nationaler Ebene entwickelt und initiiert wurden, ii) die Überlegung, wie diese Verfahren verbessert werden können und iii) die Diskussion darüber, wie die Modelle der

partizipatorischen Demokratie in Luxemburg weiter gestärkt werden können, um in Zukunft eine systematischere Bürgerbeteiligung zu erreichen. Alle Parteien im Parlament wurden aufgefordert, zu den Themen Stellung zu nehmen.

Alle Parteien, mit Ausnahme der ADR, unterstützen den Fortbestand der Bürgerversammlungen als Ergänzung der repräsentativen Institutionen. Die Grünen befürworten, dass sie zur Bekämpfung des Demokratiedefizits beitragen, indem sie Ausländer und Berufspendler einbeziehen, die bei nationalen Wahlen nicht wählen dürfen. Der ehemalige luxemburgische Premierminister Xavier Bettel (DP) ist der Ansicht, dass die Einbeziehung der Bürger in die politische Entscheidungsfindung außerhalb von Wahlen von wesentlicher Bedeutung ist, um das Vertrauen in die Regierung zu stärken. Er argumentiert, dass sich Bürger, die nicht konsultiert werden, unterrepräsentiert fühlen und das Vertrauen in die Regierung verlieren. Die ADR lehnt jedoch Bürgerversammlungen als legitimen partizipativen Prozess ab, da Menschen, die spontan an solchen Versammlungen teilnehmen, nicht repräsentativ für die allgemeine Bevölkerung wären. Anders ausgedrückt, sie würden Menschen ausschließen, die nicht die von den meisten Medien und politischen Parteien vertretene Meinung teilen. Ihr zweites Argument ist, dass Experten die Meinung der Bürger manipulieren könnten.

Ausgehend von ihrer allgemeinen Auffassung darüber, wie solche Prozesse funktionieren sollten, und ihrer Beobachtung der beiden jüngsten Konsultationen (KBR und BK) äußerten die Abgeordneten mehrere Vorschläge zur Verbesserung und Institutionalisierung der Bürgerversammlungen in der Zukunft.

Viele Parteien bestanden darauf, dass die Bürgerversammlungen integrativ sein sollten, um die Vielfalt der Bevölkerung widerzuspiegeln. Nach Ansicht des Vertreters der linken Partei waren die für den KBR und die BK ausgewählten Teilnehmer nicht ausreichend repräsentativ. Der Vertreter der Liberalen räumt ein, dass es nicht einfach ist, Menschen einzubinden, vor allem nicht solche, die weniger integriert sind, wie z. B. Ausländer. Es braucht Zeit, denn Ausländer müssen sich erst integrieren, anpassen und verstehen, wie das Land funktioniert. Teilhabe bedeutet nach Ansicht der CSV auch, dass die Sprache verständlich ist und technokratische Begriffe und übermäßige Informationen vermieden werden. Für die Piratenpartei bedeutet Teilhabe, dass ein breites Spektrum von Teilnehmern aktiv einbezogen werden muss. Die Sozialistische Partei schließlich betont die Bedeutung der politischen Bildung für die junge Generation (sie lobt die Arbeit der ZPB) und die Notwendigkeit der politischen Beteiligung und der Bürgerkonsultationen in anderen Sprachen als Luxemburgisch, indem sie Übersetzungen und mehrsprachige Interaktionen fördert.

Die meisten Parteien sind sich auch darin einig, dass Bürgerversammlungen ein regelmäßiger Bestandteil der luxemburgischen Politik sein sollten, mit Bürgerversammlungen zu einer Vielzahl von Themen wie Steuerreform, Bildung und institutionelle Reformen. Und dass die Bürgerbeteiligung im Allgemeinen und die Bürgerforen im Besonderen von einer neutralen Instanz durchgeführt und beaufsichtigt werden sollten. Die Organisatoren sollten transparent und ehrlich sein, wenn es darum geht, wie die Vorschläge behandelt werden. In diesem Zusammenhang stellt die Linkspartei fest, dass die Vorschläge, die in einer Bürgerversammlung gemacht werden, für die Entscheidungsträger nicht bindend sind. Sie ist der Meinung, dass die Bürgerbeteiligung ausgeweitet werden sollte, um eine echte Mitbestimmung zu ermöglichen.

Die Christlich-Soziale Volkspartei (CSV) betont, wie wichtig es ist, dass die Bürger während des gesamten Prozesses gut informiert sind, da die diskutierten Themen komplex sein können. Darüber hinaus sollte die Beteiligung auf der Grundlage klarer Regeln organisiert und durchgeführt werden und sachliche und ausgewogene Informationen von einer Vielzahl von Experten bereitgestellt werden.

Schließlich wurde auch die Institutionalisierung von Bürgerversammlungen angesprochen. Für die Grünen sollte die Referenzinstitution das Parlament sein, wie es im belgischen Parlament der deutschsprachigen Gemeinschaft der Fall ist.¹⁶ Die CSV schlägt vor, dass das Parlament der deutschsprachigen Gemeinschaft in Belgien und die Stadt Dudelange als Beispiele dienen könnten. Er lobt auch die französische Nationale Kommission für öffentliche Debatten (CNDP), die öffentliche Debatten über Projekte mit erheblichen Umweltauswirkungen organisiert, und hebt ihre Unabhängigkeit und Neutralität hervor. Déi Lenk besteht darauf, dass Konsultationsprozesse durch eine klare Rechtsgrundlage strukturell in den Entscheidungsprozess integriert werden sollten. Dazu gehört auch die Notwendigkeit, einen Ausschuss einzurichten, der diese Form des Bürgerdialogs verwalten und organisieren kann und über das notwendige Budget und Personal verfügt. Die externe Kommunikation der Ergebnisse von Bürgerforen muss ebenfalls über dieses Gremium erfolgen, um zukünftig zu vermeiden, dass Ministerien die Schlussfolgerungen der Bürger der Presse präsentieren.

16 2019 wurde in Ostbelgien (die deutschsprachige Gemeinschaft des Landes) ein ständiger Bürgerrat eingerichtet, der neben dem Parlament und der Exekutive die dritte grundlegende demokratische Institution darstellt.

4. Die Perspektive der Gesellschaft auf die Bürgerbeteiligung

Weltweit ist die Zivilgesellschaft dafür bekannt, dass sie Bürgerversammlungen fördert und unterstützt. Das ist auch in Luxemburg nicht anders. Mehrere luxemburgische Organisationen der Zivilgesellschaft¹⁷ haben vor kurzem eine informelle Gruppe zum Erfahrungsaustausch gebildet, die von der PLDP überprüft werden soll.

17 Diese sind: Zentrum für ökologisches Lernen Luxemburg, Association de soutien des travailleurs immigrés, Centre d'étude et de formation interculturelles et sociales, Association Luxembourgeoise pour le Dialogue Interculturel, Unity foundation, Ministerium für Familie, Zentrum für politisch Bildung.

Wir bewerten die Wahrnehmung der Bürger von Bürgerversammlungen anhand der Reaktionen der Bevölkerung auf Smartwielen. Insgesamt haben wir mehr als 26.000 Befragte, die auch die optionalen soziodemografischen und politischen Fragen beantwortet haben. Die luxemburgische Bevölkerung erhielt die gleiche Frage wie die politischen Kandidaten und Parteien, nämlich: „Sollte die Inanspruchnahme zufällig ausgewählter Bürgerforen (Bürgerforen) gefördert werden?“

29% der Befragten hatten keine Ahnung oder zogen es vor, nicht zu antworten. Es kann mehrere Gründe geben, warum die Bürger keine Ahnung haben oder zögern, eine solche Frage zu beantworten. Der wahrscheinlichste Grund ist ein Mangel an Vertrautheit und/oder Wissen. Viele Bürger sind mit dem Konzept der Bürgerversammlung oder der deliberativen Demokratie nicht vertraut. Wenn sie noch nie mit dem Begriff oder der Idee in Berührung gekommen sind, haben sie vielleicht keine klare Vorstellung davon, was es bedeutet, und zögern, eine Präferenz zu äußern. Und selbst wenn die Bürger von Bürgerversammlungen gehört haben, haben sie möglicherweise keinen Zugang zu detaillierten Informationen darüber, wie sie funktionieren, welche Vorteile sie bieten und welche Nachteile sie haben können. Ohne ausreichende Informationen kann es schwierig sein, sich eine Meinung zu bilden. Andere Gründe könnten Apathie oder Desinteresse (kein – starkes – Interesse an

politischen Prozessen, dementsprechend hat die Frage wenig bis keine Relevanz) und kognitive Überlastung (die Bürger könnten sich von der schiereren Menge an Themen überwältigt gefühlt haben und nicht die geistige Kapazität gehabt haben, jede Frage gründlich zu prüfen) sein. Positiv zu vermerken ist, dass mehr als 70% der Befragten die Frage beantworteten und Stellung bezogen, was ein erhebliches Maß an Interesse und Wissen über Bürgerversammlungen widerspiegelt. 41% befürworteten Bürgerforen eher oder vollständig, während 29% sie eher oder vollständig ablehnen. Wenn wir die Nicht-Antwortenden herausnehmen, bedeutet dies, dass 58,4% für und 41,6% gegen die Nutzung von Bürgerversammlungen waren.

Abbildung 2: Unterstützung von Smartwielen-Nutzern für Bürgerversammlungen

“Yes” or “Rather yes” to question: Should the recourse to randomly selected citizens’ forums (Bürgerforen) be encouraged?

Age						n: 17.977
18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	64 and ov	
56.2%	61.4%	59.5%	55.1%	58.6%	57.8%	

Level of education								n: 17.812
Primary	Lower secondary	Upper secondary	Post-secondary	Short-cycle	Bachelor	Master	Doctoral	
51.43%	56.81%	57.12%	56.77%	57.24%	61.25%	60.62%	56.02%	

Interest in politics					n: 17.990
1 – not at all	2	3	4	5 – very	
43.98%	54.34%	54.75%	61.40%	61.39%	

Left-right position							n: 15.296
1 – left	2	3	4	5	6	7 – right	
70.81%	70.34%	60.50%	55.24%	50.66%	51.06%	51.83%	

Political party preference							n: 9.568
lenk	lsap	greng	pirate	dp	csv	adr	
75.92%	56.89%	69.01%	67.37%	51.52%	47.85%	54.89%	

source: PLDP-smartwielen

Nach der Analyse der Faktoren, die die Unterstützung für Bürgerversammlungen beeinflussen können, sind wir zu dem Schluss gekommen, dass das Alter keine Rolle spielt. In der Altersgruppe der 45–54-Jährigen ist die Unterstützung für Bürgerforen am geringsten, nur 55,1%

befürworten sie. In der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen hingegen ist die Unterstützung für Bürgerforen mit 61,5 % am größten. Allerdings scheint auch das Bildungsniveau einen Einfluss zu haben. Wir haben größere Unterschiede in der Befürwortung zwischen Personen mit unterschiedlichem Bildungsniveau festgestellt, was die Hypothese stützt, dass „je gebildeter Sie sind, desto eher unterstützen Sie Bürgerversammlungen“.

Die Unterstützung für Bürgerversammlungen ist am höchsten bei denjenigen, die einen Bachelor- und/oder Masterabschluss haben (rund 61 %), während sie bei denjenigen, die nur die Grundschule abgeschlossen haben, am niedrigsten ist (rund 51 %). Es ist jedoch erwähnenswert, dass Personen mit einem Dokortitel tendenziell eine geringere Unterstützung aufweisen als Personen mit einem Master-Abschluss, denn „nur“ 56 % befürworten Bürgerforen.

Auch die politische Einstellung spielt eine wichtige Rolle bei der Unterstützung von Bürgerversammlungen. Diejenigen, die sich mehr für Politik interessieren, unterstützen eher Bürgerversammlungen: mit einem Unterschied von fast 20% zwischen denjenigen, die „überhaupt nicht“ interessiert sind (44 %) und denjenigen, die „eher“ oder „sehr“ interessiert sind (61 %). Ebenso gibt es eine klare Korrelation zwischen der politischen Ausrichtung und der Unterstützung für Bürgerforen. Diejenigen, die ganz links im politischen Spektrum stehen, sind zu 71 % für Bürgerversammlungen, während es bei denjenigen, die ganz rechts stehen, nur 52 % sind. Dies stimmt mit den Präferenzen der politischen Parteien überein, wobei linke Parteien wie Déi Lénk und Déi Gréng tendenziell mehr Unterstützung für Bürgerversammlungen zeigen als rechte Parteien wie DP, CSV und ADR. Bei den Anhängern der Linken sind die Anhänger der Sozialistischen Partei jedoch weniger für Bürgerversammlungen, nur 57 % befürworten sie. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass ein prominentes Mitglied der Partei die KBR stark kritisiert hat.

5. Fazit

Luxemburg befindet sich derzeit in einer kritischen Phase in der Entwicklung von Bürgerversammlungen und es gibt nur ein begrenztes Zeitfenster für deren Weiterentwicklung. Nach dem Referendum von 2015, das bei den drei Verfassungsfragen negativ ausfiel, zögern Politiker und die Zivilgesellschaft, die Anwendung von Referenden auszuweiten. Daher könnten sie Bürgerversammlungen als „sanftere“, aber „tiefer gehende“ Art der Konsultation mit den Bürgern den Vorzug geben.

In den letzten Jahren haben mehrere Ministerien Bürgerbefragungen organisiert und diese durch verschiedene nationale und lokale Aktionspläne gefördert. Vor kurzem hat die Regierung zwei nationale deliberative Bürgerbefragungen durchgeführt, nämlich das Biergekomitee Lëtzebuerg (BK2050), das vom Ministerium für Energie und Raumplanung initiiert wurde, und das Klima-Biergerrot (KBR), das vom Staatsministerium initiiert wurde. Diese Initiativen werden von der Zivilgesellschaft und zahlreichen politischen Parteien unterstützt, und es besteht die Bereitschaft, sie zu institutionalisieren. Außerdem ist ein erheblicher Teil der Bevölkerung mit diesen Prozessen inzwischen vertraut und unterstützt sie. Das heißt, die Zukunft der Bürgerbeteiligung sieht rosig aus.

Dennoch gibt es, wie fast überall, mehrere mögliche Hindernisse für die Entwicklung der Bürgerbeteiligung. In Luxemburg könnte die Entwicklung der Bürgerbeteiligung auf Hindernisse stoßen, die sich aus der geringen Bevölkerungsgröße und der Sprachenvielfalt ergeben. Die politische Stabilität und der wirtschaftliche Wohlstand des Landes könnten zu einem Gefühl der Selbstzufriedenheit beitragen und die Dringlichkeit für ein aktives bürgerschaftliches Engagement mindern. Darüber hinaus kann die Komplexität des Systems mit seinen zahlreichen Beteiligungsverfahren und -möglichkeiten auf verschiedenen Ebenen verwirrend sein und letztlich Hindernisse für die Bürger schaffen, sich in der politischen Landschaft zurechtzufinden und diese zu verstehen. Die Bewältigung dieser Herausforderungen erfordert konzentrierte Anstrengungen zur Förderung der staatsbürgerlichen Bildung, zur Verbesserung der Kommunikationskanäle und zur Schaffung umfassender Möglichkeiten für verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung. Aber am wichtigsten ist, dass diese Herausforderungen nicht unüberwindbar sind. Wenn sie angegangen werden, kann die Bürgerbeteiligung in Luxemburg florieren. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob die neue Regierung den Mut haben wird, diese historische Chance zur Stärkung des demokratischen Prozesses in Luxemburg zu ergreifen. Dies wird sicherstellen, dass Luxemburg sein volles Potenzial ausschöpft.

6. Autoren

Raphaël Kies ist leitender Wissenschaftler an der Universität Luxemburg. Er hat am Europäischen Hochschulinstitut promoviert. Sein Interesse gilt der Medienwissenschaft, demokratischen Innovationen und dem politischen System in Luxemburg. Er ist der Gründer der luxemburgischen Plattform für partizipative Demokratie (PLDP.lu) und hat zur Umsetzung und Überprüfung mehrerer demokratischer Innovationen in Luxemburg und im Ausland beigetragen. Dazu gehören die *Europäische Bürgerbefragung* (2007 und 2009), die Wahlberatungsanwendungen *Smartwielen.lu* (seit 2009) und der erste nationale Bürgerhaushalt in der Stadt Dudelange. Im Bereich der Medien ist er Mitglied des Verwaltungsrats des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Luxemburg (Radio 100.7), der Kommission zur Förderung der Printmedien, des neu gegründeten Zentrums für digitale Ethik (Universität Luxemburg) und war Mitglied des Expertenausschusses des Europarats für Medienumfeld und -reform (MSI-REF) (2020–2021).

Lisa Verhasselt ist Doktorandin an der Universität von Luxemburg. Ihre Forschung konzentriert sich auf die Überschneidung von Mehrsprachigkeit und deliberativer Demokratie, wobei sie die Notwendigkeit der sprachlichen Gestaltung demokratischer Prozesse hervorhebt. Lisa untersucht auch Online-/Hybrid-Mini-Öffentlichkeiten, um zu erforschen, wie die digitale Konnektivität genutzt werden kann, um geografische Grenzen und sprachliche Barrieren zu überwinden. In diesem Zusammenhang war Lisa Mitglied der Evaluierungsteams des Biergerkomitees Lëtzebuerg 2050 und des luxemburgischen Klima Biergerrot.

Emilien Paulis ist Postdoktorand an der Universität von Luxemburg. Er arbeitet an sozialen Medien und Politik, politischen Parteien, politischer Beteiligung und demokratischen Innovationen.

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

Autoren

Raphaël Kies, Lisa Verhasselt und Emilien Paulis

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