

# Der deutschsprachige Bürgerdialog aus rechtlicher Sicht. Ein besonderes Beratungsinstrument in einem unsicheren Verfassungsrahmen

Julian Clarenne

**The German-language citizens' dialogue from a legal perspective.  
A special consultation instrument in an uncertain constitutional framework**

**Abstract:** Since 2019, the German-speaking Community has established a legislative framework introducing a process known as “permanent citizen dialogue”, allowing for the periodic creation of assemblies composed of randomly selected citizens. These assemblies are tasked with deliberating on specific issues and making recommendations to the parliamentary assembly of the Community, which is then obligated to debate and give an opinion on each of them. However, the institutionalization of the German-speaking citizen dialogue has occurred in a murky constitutional environment. While the decree does not grant decision-making power to the citizen assemblies, it endows them with novel procedural prerogatives concerning the Parliament. In this contribution, we explore the legal characteristics of this deliberative process, highlighting the uncertainties at the level of the Belgian constitutional framework.

**Keywords:** Citizen participation, deliberative democracy, citizen dialogue, parliament, democratic renewal, constitutional law; Belgium, German-speaking Community

## 1. Einleitung

Die Verabschiedung des Dekrets zur Einführung eines permanenten Bürgerdialogs in der Deutschsprachigen Gemeinschaft am 25. Februar 2019 stellt ein wichtiges Ereignis im Projekt der demokratischen Erneuerung in Belgien dar. Damit verankerte der föderierte Gesetzgeber erstmals rechtlich den Bürgerberatungsprozess<sup>1</sup> in einem Parlament. Dieser soll ermöglichen, dass ein permanenter Bürgerrat regelmäßig Versammlungen mit 25 bis 50 nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Bürgern abhält, die über bestimmte Themen beraten und Empfehlungen an das deutschsprachige Parlament aussprechen. Das Dekret ist eine Folge der informellen Erfahrungen mit Bürgerpanels auf Gemeinschaftsebene<sup>2</sup> und anderswo<sup>3</sup> in Belgien, die darauf abzielen, ein bestimmtes Maß an deliberativer Demokratie in die Führung öffentlicher Angelegenheiten einzubringen. Vor allem aber ist das Dekret der Grundstein einer stets wachsenden Bewegung zur Institutionalisierung von Bürgerberatungsorganen im parlamentarischen Umfeld: In den parlamentarischen Versammlungen in Brüssel und Wallonien können nun auch gemischte parlamentarische Ausschüsse (sogenannte beratende Ausschüsse oder Kommissionen) eingerichtet werden, die sowohl aus Abgeordneten als auch aus Bürgern bestehen, die nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden. Ein weiterer Schritt wurde erst kürzlich unternommen, als das föderale Parlament einen Gesetzentwurf verabschiedete, der die Grundsätze der Auslosung von Bürgern für gemischte Ausschüsse und Bürgerpanels festlegt, die auf Initiative der Abgeordnetenkammer organisiert werden.<sup>4</sup> Diese Dynamik der „Parlamentarisierung der deliberativen Demokratie“<sup>5</sup> wurde von Fall zu Fall sehr unterschiedlich gestaltet.<sup>6</sup> Der in der Deutschsprachigen Gemeinschaft entwickelte Prozess hat zwar spätere Schritte zur Institutionalisierung der Bürgerberatung beeinflusst, wurde jedoch nicht unverändert in anderen Teilen des Landes übernommen.<sup>7</sup>

Der deutschsprachige Bürgerdialog bleibt demnach bis heute in der Gesamtheit der bestehenden Instrumente ein besonderes Beratungsinstrument. Der vorliegende Artikel geht auf die rechtlichen Eigenschaften ein, die den deutschsprachigen Bürgerdialog von anderen Instrumenten unterscheiden – sei es auf formaler Ebene, d. h. durch die Wahl des Dekrets

- 
- 1 Pourtois 2013, 22 definiert Bürgerberatungsgremien, die er als „mini-publics“ bezeichnet, als „Instanzen, die darauf abzielen, ein beschränktes Panel von Bürgern, die die breite Öffentlichkeit repräsentieren sollen, über eine öffentliche Frage beraten zu lassen oder in jedem Fall so beraten zu lassen, wie sie es tun würden, wenn sie die Möglichkeit dazu hätten“. Im vorliegenden Fall geht es insbesondere um deliberative Organe, die ganz oder teilweise aus zufällig ausgewählten Bürgern bestehen.
  - 2 Das PDG hatte am 16. und am 30.09.2017 einen Bürgerdialog zum Thema Kleinkindbetreuung organisiert. Auf Grundlage dieser Erfahrung wurde über die Einrichtung eines permanenten Bürgerdialogs nachgedacht. Zur Entwicklung des Prozesses vgl. Niessen/Reuchamps 2019, 10–17.
  - 3 Vrydagh et al. 2021a.
  - 4 Parl. Dok., Kammer, 2022–2023, Nr. 2944/007.
  - 5 Reuchamps/Sautter 2022.
  - 6 Für eine umfassendere Analyse der Bürgerberatungsmechanismen, die im belgischen Verfassungsrecht institutionalisiert wurden, siehe Clarenne/Jadot 2021. Vgl. auch Clarenne 2022.
  - 7 Vrydagh et al. 2021b.

als normatives Medium, oder auf materieller Ebene bzw. im Hinblick auf die Regeln zur Organisation und Funktionsweise des Prozesses. Dabei werden zweierlei Aspekte untersucht: Zunächst wird die undeutliche verfassungsrechtliche Grundlage erörtert, auf der die Billigung des Dekrettextes basiert (Teil I). Die nähere Betrachtung der leitenden Grundsätze des Bürgerdialogs ermöglicht anschließend, die Besonderheiten des errichteten Beratungsmodus hervorzuheben und kritisch zu hinterfragen (Teil II).

Mit der Verabschiedung des Dekrets ging einher mit einer Reihe von Fragen, von denen einige nach wie vor unbeantwortet sind. Wir hoffen, mit diesem Artikel eine neue Sichtweise in die Analyse des deutschsprachigen deliberativen Prozesses einzubringen und einige dieser Frage zu beantworten.

### **Teil I: Ein neues Dekret, das auf einer undeutlichen verfassungsrechtlichen Grundlage aufbaut**

Ziel der Deutschsprachigen Gemeinschaft bei der Institutionalisierung des per Dekret umgesetzten „Bürgerdialog“-Prozesses war die Einrichtung einer permanenten Bürgerberatungsinstanz im Parlament. Die mit den entsprechenden Überlegungen beauftragten Politiker sowie die hinzugezogenen Experten gingen jedoch blind vor, zumal es in der belgischen Rechtsordnung keinen Präzedenzfall für einen gesetzlich formalisierten Bürgerberatungsprozess gab. Insbesondere gab es keine Verfassungsbestimmungen, die es ihnen ermöglicht hätten, den Dekretvorschlag (fr. „initiative décretable“) auf eine solide Rechtsgrundlage zu setzen. Die Herausforderung bestand also darin, herauszufinden, inwieweit es möglich ist, bei gleichbleibendem Verfassungsrahmen Gesetze mit dem Ziel zu erlassen, in den politischen Institutionen der Deutschsprachigen Gemeinschaft eine neue Art der Bürgerbeteiligung einzuführen.

Damals zog der Gesetzgeber eine klare und unüberschreitbare Linie: die Anerkennung von Entscheidungsbefugnissen für Bürgerversammlungen wurde als mit der Verfassung<sup>8</sup> unvereinbar eingestuft. Die Bürgerversammlungen wurden allerdings mit einer Reihe von neuen Befugnissen ausgestattet, um ihren Schlussfolgerungen im Parlament mehr Gewicht zu verleihen. Eine solche Zuerkennung von Befugnissen war angesichts eines verfassungsrechtlichen Rahmens, der wenig über die Möglichkeit der gesetzlichen Anerkennung neuer Rechte auf Teilnahme an politischen Beratungen aussagte, eine Herausforderung.

Heute zeigt sich, dass der deutschsprachige Bürgerdialog in zweierlei Hinsicht ein rechtlich fragiles dekretales Konstrukt darstellt. Zum einen ist aufgrund der fehlenden Verfassungsgrundlage noch unklar, ob er mit dem vom Verfassungsgeber geschaffenen repräsentativen System übereinstimmt. Das Dekret spielt in der Tat mit unklaren Grenzen des Art. 33, Abs. 2 der Verfassung, wonach alle Gewalten in der durch die Verfassung bestimmten Weise

---

8 Siehe insbesondere den Beitrag des Abgeordneten Karl-Heinz Lambertz, der urteilte, dass die Verfasser des Textes so weit gegangen seien, wie es in Bezug auf den geltenden Verfassungsrahmen möglich war (ausführlicher Sitzungsbericht des PDG, 2018–2019, Sitzung vom 25.02.2019, PLEN Nr. 62, 20–21).

ausgeübt werden (Kap. 2). Andererseits ist – unter der Annahme, dass die Entwicklung des Prozesses verfassungsrechtlich gültig ist – die Handlungskompetenz des deutschsprachigen Gesetzgebers selbst mit einigen Fragen behaftet (Kap. 3).

## **2. Ein deliberativer Prozess ohne verfassungsrechtliche Verankerung: Die Herausforderung der Teilnahme an der Ausübung öffentlicher Gewalt**

Die Verfassungsmäßigkeit ist hinsichtlich der Institutionalisierung eines deliberativen Prozesses eine wichtige Frage, da die belgische Demokratie auf einem Repräsentativitätsprinzip aufbaut, das einer Bürgerbeteiligung nur wenig Raum lässt. Der ursprünglich durch das Dekret des Nationalkongresses vom 22. November 1830 bestätigte repräsentative Charakter der belgischen Demokratie wird durch die Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen gestaltet, die die Organisation der Gewalten und die Funktionsweise der Institutionen regeln. Die Beteiligung der Bürger an der Ausübung der politischen Macht wird minimal und indirekt, hauptsächlich durch die Wahl von Vertretern, in Betracht gezogen. Diese „mittelbare Mitwirkung“ der Bürger an der normativen Gestaltung ist bis heute der Eckpfeiler des belgischen repräsentativen Systems, auch wenn es im Ermessen des Verfassungsgebers liegt, sie mit „unmittelbareren“ Formen des Ausdrucks des Bürgerwillens zu verknüpfen.<sup>9</sup> Im vorliegenden Fall erkennen weder die Verfassung noch die Gesetze zur institutionellen Reform die Existenz deliberativer Prozesse an. Außerdem räumen sie den nicht gewählten Bürgern im Rahmen der Umsetzung von Beratungsprozessen keine politischen Vorrechte ein.

Das Fehlen einer Verfassungsgrundlage für die Ausweitung der Bürgerbeteiligung über die ihr ausdrücklich zugestandenen Befugnisse hinaus<sup>10</sup> reicht jedoch nicht aus, um die Einrichtung jeglicher Initiativen in diesem Bereich für ungültig zu erklären. Art. 33, Abs. 2 der Verfassung bestimmt, dass alle Gewalten in der durch die Verfassung vorgegebene Weise ausgeübt werden. Dieser Artikel soll die Reichweite und die Grenzen des repräsentativen Systems definieren. So wird eingeräumt, dass die Anerkennung eines Bürgerbeteiligungsinstrumentes weiterhin möglich ist, solange sie nicht der Ausübung einer von der Verfassung bestimmten Gewalt entspricht.

Im Fall der Deutschsprachigen Gemeinschaft ging es bei der Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des Bürgerdialogprozesses also darum, ob dieser eine Form der Teilnahme

---

9 Diese Lesart steht im Gegensatz zu der Idee, die der Staatsrat in einem berühmten Gutachten vom 15.05.1985 (Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, Gutachten Nr. 15.853, 15.854, 15.969, 15.970, 15.971/AG) verteidigt, wonach die vom belgischen Verfassungsgeber gewählte Option der Repräsentativität, wie sie in den Art. 33 und 42 der Verfassung zum Ausdruck kommt, ausreichen würde, um jedes Mittel der direkten Demokratie verfassungswidrig zu machen. Dumont 2018, 55 erinnert daran, dass „nicht die Artikel 33 und 42 der Verfassung die Entscheidung für die ‚mittelbaren Mitwirkung‘ durch den Nationalkongress begründen, sondern nur die Bestimmungen, die die Art und Weise regeln, in der die Befugnisse ausgeübt werden müssen“.

10 Hier sind insbesondere die Wahlrechte, das Recht, Petitionen einzureichen, und seit jüngster Zeit auch das Recht, an einer regionalen oder lokalen Volksbefragung teilzunehmen, gemeint.

an der Ausübung von verfassungsmäßig festgelegten Gewalten darstellt oder nicht. Um diese Frage zu beantworten, sind vorab zwei Anmerkungen erforderlich.

Erstens: Das in der belgischen Verfassung vorgesehene repräsentative Modell steht der Existenz von Bürgerberatungsmechanismen in den Parlamenten nicht grundsätzlich im Weg. Es hat schon immer bestimmte Formen der Bürgerbeteiligung an parlamentarischen Beratungen gegeben, ohne dass dies jemals aus verfassungsrechtlicher Sicht kritisiert worden wäre. Es steht den parlamentarischen Institutionen frei, Bürger und außerparlamentarische Gremien zu einem bestimmten Thema zu konsultieren, um von ihnen Informationen zu erhalten, Kommentare anzuhören oder Empfehlungen entgegenzunehmen. Die Geschäftsordnung des deutschsprachigen Parlaments erkennt im Übrigen – wie die anderen Parlamentsgeschäftsordnungen des Landes – formell die Möglichkeit an, dass Ausschüsse mündlich oder schriftlich die Meinung von Personen oder Einrichtungen, die nicht zum Parlament oder zur Regierung gehören, einholen.<sup>11</sup> Seit Mai 2021 ist auch vorgesehen, dass der Verfasser einer Petition vom zuständigen Ausschuss angehört wird.<sup>12</sup> Die repräsentative Demokratie kann daher nicht als eine Regierungsform gesehen werden, die jeder institutionalisierten Form des Dialogs zwischen gewählten Vertretern und Bürgern entgegensteht.

Zweitens: Gemäß Art. 33 der Verfassung obliegt die gesetzgebende Gewalt den staatlichen Behörden, nach Maßgabe der ausdrücklich genannten Modalitäten und in der durch die Verfassung bestimmten Weise. Dabei ist die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt in allen Verfahrensebenen dem Parlament und der Regierung vorbehalten. Es gibt keine Verfassungsbestimmung, die nicht gewählten Bürgern politische Rechte im Bereich der Gesetzgebung zuteilt. Der Gesetzgeber kann ihnen daher bei der Ausarbeitung von Gesetzen weder im Hinblick auf das Initiativrecht, das Änderungsrecht, noch das auf deren Verabschiedung bezogene Stimmrecht verbindliche Befugnisse übertragen.

Allgemein können Bürger nicht ermächtigt werden, Entscheidungen zu treffen, an die gewählte Vertreter gebunden wären und wodurch diese ihrer Reflexivität beraubt werden könnten. Art. 42 der Verfassung wird in der Tat so ausgelegt, dass er das imperative Mandat<sup>13</sup> verbietet, so dass nicht vorstellbar ist, dass die Vertreter verpflichtet sein könnten, dem Willen ihrer Vertretenen zu folgen. Die Unabhängigkeit der gewählten Vertreter gegenüber den Bürgern ist eine der Voraussetzungen für eine wirksame parlamentarische Beratung.

Diese beiden Anmerkungen offenbaren den tatsächlichen, aber begrenzten Handlungsspielraum für die Institutionalisierung eines deliberativen Prozesses. Sie reichen jedoch nicht aus, um die Gültigkeit des deutschsprachigen Bürgerdialogprozesses zu bestätigen oder zu widerlegen. Der Gesetzgeber hat das Dekret in einer Grauzone erarbeitet: Während er zwar davon abgesehen hat, den Schlussfolgerungen der Bürgerversammlungen verbindlichen Charakter zu verleihen,<sup>14</sup> versucht er, ihnen doch ein gewisses Gewicht zu geben, indem er

11 Art. 42, § 2 der Geschäftsordnung des PDG.

12 Art. 106, Abs. 1 der Geschäftsordnung des PDG.

13 Velaers 2019, 146.

14 Das verfassungsrechtliche Hindernis scheint übrigens der Hauptgrund dafür gewesen zu sein, den Schlussfolgerungen der Bürgerversammlungen keinen verbindlichen Charakter zu verleihen. Siehe hierzu die Ausführungen von Stangherlin 2020, 536.

den nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Bürger gewisse Vorrechte einräumt. Doch sind die mangelnden Entscheidungsbefugnisse Grund genug, den Bürgerdialog nicht als neue Art der Beteiligung der Bürger an der Gewaltausübung zu betrachten? Kann der deliberative Prozess allein deshalb als mit Art. 33, Abs. 2 der Verfassung vereinbar angesehen werden, weil die Schlussfolgerungen der Bürgerversammlungen beratender Art sind?

Im Jahr 2019 gab es keine klare Antwort auf diese Frage, und sie wurde in den Parlamentsdebatten nicht aufgeworfen. Die Befassung der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats durch die Einreichung eines Dekretvorschlags<sup>15</sup> wurde vermieden. Seine Rechtsprechungspraxis zur partizipativen Demokratie ermöglicht jedoch einige Überlegungen zu der aufgeworfenen Problematik.

Eine erste Überlegung bezieht sich auf die Frage, ob die Schlussfolgerungen tatsächlich einen beratenden Wert haben. In diesem Fall ist der historische Einwand des Staatsrats gegen den unverbindlichen Charakter der Volksbefragung, der als „künstlich oder sogar rein fiktiv“<sup>16</sup> angesehen wird, schwerlich auf den deutschsprachigen Bürgerdialog übertragbar. Abgesehen von der umfassenden Kritik über diese Rechtsprechungspraxis aus der Sicht der Rechtslehre stützt sich die Argumentation des Staatsrats auf die besondere Eigenschaft der Verfasser der Stellungnahme: die gesamte Bevölkerung. Das Argument lautete, dass der Gesetzgeber in Wirklichkeit schwerlich vom Ergebnis der Befragung abweichen könnte, da es den Willen der Inhaber der Souveränität ausdrücke.<sup>17</sup> Der Bürgerdialogprozess hingegen betrifft nur eine Stichprobe der Bevölkerung. Selbstverständlich besteht das eigentliche Ziel von Bürgerberatungen darin, zu enthüllen, was die breite Öffentlichkeit denken könnte, wenn sie sich unter idealen Bedingungen damit befassen könnte.<sup>18</sup> Es kann jedoch nicht behauptet werden, dass die Schlussfolgerungen einer Bürgerversammlung „besonders verbindlich“ wären, weil sie von der „großen Stimme der Nation“ stammen.<sup>19</sup> Sie sind zudem keineswegs gleichbedeutend mit einer Meinung der Bevölkerungsmehrheit als Antwort auf eine bestimmte Frage, sondern stellen eine Reihe konkreter Vorschläge dar, die das politische Handeln zu einem bestimmten Thema inspirieren sollen. Schließlich kann der faktische Einfluss, den die Bürgerversammlungen auf die politischen Institutionen geltend machen können, den unverbindlichen Wert ihrer Empfehlungen<sup>20</sup> nicht ernsthaft in Frage stellen.

Eine zweite, grundlegendere Überlegung betrifft die Frage der Existenz von Mitbestimmungsrechten. In dieser Hinsicht hat der Staatsrat in seinem Gutachten Nr. 68.041 vom

---

15 Stangherlin 2020, 543–544 betont, dass die Initiatoren „eine destruktive Stellungnahme fürchteten, die *de facto* jeden Wunsch nach einem Bürgerdialog zunichte gemacht hätte“.

16 Gutachten Nr. 15.853, 15.854, 15.969, 15.970, 15.971/AG (oben genannt), 83.

17 „Selbst wenn die Ergebnisse einer Volksbefragung möglicherweise nicht rechtlich bindend sind, sind die Autorität und der faktische Druck, die von ihnen ausgehen, von solcher Art, dass sie das Wesen des von der Verfassung eingeführten repräsentativen Systems dadurch zu beeinträchtigen drohen, dass die Volksvertreter nicht mehr selbst entscheiden, sondern sich faktisch an die Meinung gebunden fühlen, die ihnen von der Bevölkerung gegeben wird.“

18 Fishkin 1995 („What would the public think if the public got a chance to think about it“).

19 Wigny 1952, 406.

20 Siehe diesbezüglich, wenn auch mit einer anderen Argumentation, Stangherlin 2020, 540.

29. Dezember 2020 zu einem wallonischen Dekretvorhaben, das sich am deutschsprachigen Text inspiriert, neue Erkenntnisse formuliert. Hier erkennt der Staatsrat zwei Gründe für die Behauptung, dass der geplante Bürgerberatungsprozess keine neue Art der Gewaltenausübung darstellt. Zunächst betont er das Fehlen einer „echten Entscheidungsbefugnis“<sup>21</sup> der Bürgerversammlungen, die lediglich die Verantwortung haben, Empfehlungen gegenüber dem Parlament zu formulieren. Zweitens – und das ist augenfälliger – stellt er fest, dass das Parlament nicht verpflichtet sei, „die Empfehlungen zu berücksichtigen“<sup>22</sup>, zumal der Dekretvorschlag keine Debatte über die Empfehlungen vorschreibe. Gleichzeitig betont er, dass „dieser Umstand bei der Beurteilung des Dekrets im Hinblick auf seine Übereinstimmung mit Art. 33, Abs. 2 der Verfassung relevant ist“.<sup>23</sup> Diese Argumentation wurde im Gutachten Nr. 71.651 vom 15. Juli 2022 zum Gesetzentwurf über die Festlegung der Grundsätze für die Auslosung von Bürgern für gemischte Ausschüsse und Bürgerpanels, die auf Initiative der Abgeordnetenkommission organisiert werden, wiederholt.<sup>24</sup>

Wie an anderer Stelle erläutert, gäbe es somit zwei Kriterien zur Bewertung der Konformität des betreffenden deliberativen Prozesses mit Art. 33 der Verfassung.<sup>25</sup> Das eine inhaltliche Kriterium besteht darin, zu prüfen, ob der Beratungsprozess den nicht gewählten Bürgern eine Entscheidungsbefugnis verleiht. Das andere verfahrensrechtliche Kriterium besteht darin, zu untersuchen, ob der Beratungsprozess verfahrenstechnische Verpflichtungen gegenüber dem Parlament mit sich bringt.<sup>26</sup>

Mit dieser neu entstehenden Rechtsprechungspraxis stiftet der Staatsrat im Nachhinein Verwirrung über die Vereinbarkeit des von der Deutschsprachigen Gemeinschaft angenommenen Dekrets mit Art. 33, Abs. 2 der Verfassung. Das Dekret vom 25. Februar 2019 beinhaltet in der Tat zwei Regeln, die das Parlament in der Art und Weise, wie es mit Empfehlungen im Rahmen des Bürgerdialogprozesses umgeht, einschränken: einerseits die Verpflichtung, die von der Bürgerversammlung ausgesprochenen Empfehlungen öffentlich

21 Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, Gutachten Nr. 68.041, abgegeben am 29.12.2020, 16.

22 Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, Gutachten Nr. 68.041, abgegeben am 29.12.2020, 16.

23 Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, Gutachten Nr. 68.041, abgegeben am 29.12.2020, 16.

24 Es wurde betont, dass der Vorschlag den gemischten Ausschüssen und Bürgerpanels keinerlei Entscheidungsbefugnis überträgt, keine Verpflichtung, die Angelegenheit im Parlament zu erörtern, und schließlich keine Verpflichtung für die Abgeordnetenkommission, einen gemischten Ausschuss zu bilden (Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, Gutachten Nr. 71.651, abgegeben am 15.07.2022, 25–26). Vgl. auch De Clercq 2023, 34.

25 Clarenne/Jadot 2021, 23.

26 Da sich der Staatsrat bisher ausschließlich zu den Pflichten einer parlamentarischen Versammlung geäußert hat, ist davon auszugehen, dass er bei den Pflichten der Regierung ähnlich argumentieren würde. Die zugrundeliegende Logik ist dieselbe: das Vorhandensein einer neuen Einschränkung, die sich auf die Art und Weise auswirkt, wie die Verfassung die Gewaltenausübung regelt.

mit ihren Mitgliedern zu debattieren<sup>27</sup> und andererseits die Verpflichtung, eine begründete Stellungnahme zu den Empfehlungen abzugeben.<sup>28</sup>

Hat der deutschsprachige Gesetzgeber die Art und Weise, wie die Gewaltenausübung organisiert ist, verfassungswidrig geändert, indem er den Mitgliedern der Bürgerversammlungen bestimmte Vorrechte gegenüber dem föderalen Parlament zuerkannte? Diese Frage bleibt offen. In der Rechtslehre gibt es mit Sicherheit Autoren, die eine zu zurückhaltende Auslegung von Art. 33 im Hinblick auf die demokratische Erneuerung kritisieren. Es ist in der Tat vertretbar, davon auszugehen, dass die Beratungsfreiheit der parlamentarischen Versammlung weiterhin gewährleistet ist und dass die Verfahrenszwänge, denen sie unterliegt, die Durchführung ihrer Aufgaben nur marginal beeinträchtigen. Grundsätzlich ist der Prozess völlig unabhängig vom Gesetzgebungsverfahren, da die ausgelosten Bürger keinerlei Vorrechte in diesem Verfahren haben. Die Bedingungen für die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt sind also ebenso ausdrücklich intakt wie die Freiheit des Parlaments und der Regierung in diesem Bereich. Gleichzeitig ist nicht zu verkennen, dass die Vorrechte, die den ausgelosten Bürgern zuerkannt werden, den Beginn einer radikalen Veränderung der demokratischen Landschaft darstellen. Die Ausweitung des Umfangs der deliberativen Prozesse würde ausreichen, um auch im Zusammenhang mit der Gestaltung von Gesetzen eine wesentliche Veränderung der institutionellen Beratung mit sich zu bringen.

Es wird als sinnvoller erachtet, die ernsthaften Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit neuer Verfahrensrechte für politische Institutionen bei der Ausübung ihrer Funktionen anzunehmen und zu versuchen, diese so schnell wie möglich durch eine Verfassungsänderung auszuräumen, wodurch eine solide Verankerung der deliberativen Prozesse ermöglicht würde.<sup>29</sup>

### **3. Die Kompetenz des deutschsprachigen Gesetzgebers: Die Bedeutung eines Rahmens für parlamentarische Aktivitäten per Dekret**

Wie bereits erwähnt: Der verfassungsrechtliche Einwand hinsichtlich eines deliberativen Prozesses, der parlamentarische Verfahrenszwänge nach sich zieht, wurde zum Zeitpunkt der Formalisierung des permanenten Bürgerdialogs nicht eingebracht. Die Deutschsprachi-

27 Art. 9, § 2 des Dekrets vom 25.02.2019: „Das Präsidium verweist die Empfehlungen an einen Parlamentsausschuss, der eine öffentliche Sitzung anberaumt, in der die Empfehlungen durch eine Delegation der Bürgerversammlung vorgestellt werden und anschließend mit den Ausschussmitgliedern sowie den zuständigen Ministern diskutiert werden. Dazu werden alle Mitglieder der Bürgerversammlung eingeladen.“

28 Art. 9, § 3 des Dekrets vom 25.02.2019: „Im Anschluss arbeitet der Ausschuss unter Mitwirkung der zuständigen Minister eine Stellungnahme zu den einzelnen Empfehlungen aus. Darin wird dargelegt, ob und auf welche Weise die Empfehlungen umgesetzt werden sollen. Wird die Umsetzung einer Empfehlung abgelehnt, wird dies gesondert begründet.“

29 Ein solches Plädoyer liefert Clarenne 2019, 281–290. Ein erster Schritt in diese Richtung wurde mit der Aufnahme dieser Verfassungsbestimmung in die im Jahr 2019 von den verfassungsgebenden Kammern erstellte Erklärung zur Revision der Verfassung unternommen. Sie wurde jedoch von der Regierung nicht in die Liste aufgenommen.

ge Gemeinschaft fuhr also fort, entzog sich den Beschwerden und übertrug dem Gesetzgeber die Aufgabe, den Versuch umzusetzen. Die Billigung des Dekrets wirft jedoch ebenfalls einige rechtliche Fragen hinsichtlich der Kompetenz der Deutschsprachigen Gemeinschaft auf, per Dekret zu handeln.

Was die Frage der Zuständigkeit der Deutschsprachigen Gemeinschaft betrifft, so versteht es sich von selbst, dass keine Verfassungs- oder Gesetzesvorschrift über institutionelle Reformen die politische Gemeinschaft mit der Macht ausstattete, im Parlament einen Prozess der Bürgerberatung einzurichten. Es gilt jedoch als zulässig, dass jede Teilgebietskörperschaft befugt ist, Beratungsgremien einzurichten, die Empfehlungen zu Themen abgeben, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Unter Bezugnahme auf ein Gutachten aus dem Jahr 2004 bestätigte der Staatsrat<sup>30</sup> im Zusammenhang mit dem Vorschlag für ein wallonisches Dekret zur Einrichtung von beratenden Bürgergremien der Wallonischen Region die Zuständigkeit für die Einrichtung solcher beratenden Gremien, sofern diese „in ihren Aktivitäten darauf achten, eine zumindest indirekte Verbindung zu den Zuständigkeiten der Wallonischen Region zu gewährleisten“. <sup>31</sup> Ähnlich dazu war die Deutschsprachige Gemeinschaft also durchaus berechtigt, Bürgergremien einzurichten, die Empfehlungen zu Themenbereichen abgeben sollten, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fallen.

Zur Frage der Zuständigkeit des Dekretgesetzgebers gab es mehrere Gründe für das Zurückgreifen auf ein Dekret zur Einrichtung des deutschsprachigen Bürgerdialogs.

Das Dekret war zunächst zur Regelung der organisatorischen Einzelheiten bei der Auslosung der Bürger, die für die Teilnahme am Beratungsprozess ausgewählt wurden, erforderlich. Der Prozess sah vor, dass das für die Auslosung zuständige Organ – in diesem Fall der ständige Sekretär – Zugang zum Bevölkerungs- und Fremdenregister sowie ein Recht auf die Nutzung bestimmter darin enthaltener Informationen erhielt. Da die Anerkennung solcher Vorrechte einen Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens darstellt, erforderte sie eine gesetzliche Grundlage. In Art. 5, § 1, 1. des Gesetzes vom 8. August 1983 zur Organisation eines Nationalregisters der natürlichen Personen ist außerdem ausdrücklich vorgesehen, dass öffentliche Behörden vom Innenminister nur Zugang zum Nationalregister für Informationen erhalten können, „die sie aufgrund eines Gesetzes, eines Dekrets oder einer Ordonnanz zu kennen befugt sind“. Der Einsatz eines Dekrets war erforderlich, um dem parlamentarischen Vertreter, der mit dem ständigen Sekretariat des Bürgerdialogs

---

30 Staatsratsgutachten Nr. 36.627/VR/1, 16. und 30.03.2004 (zu einem Vorschlag, der in das flämische Dekret vom 07.05.2004 zur Gründung eines flämischen Instituts für Frieden und Gewaltprävention beim flämischen Parlament mündete). Im vorliegenden Fall wurden die Beratungsaufgaben, mit denen das Institut betraut war – d. h. die Abgabe von Stellungnahmen zur Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waffen, Munition und damit zusammenhängenden oder gleichgestellten Produkten, Materialien oder Technologien – als in direktem Zusammenhang mit der Zuständigkeit der Gemeinschaften und Regionen für den Abschluss internationaler Verträge stehend angesehen, der in Art. 6, § 1, VI, Abs. 1, Nr. 4 SG08.08.1980 festgelegt ist.

31 Staatsratsgutachten Nr. 68.041/AG, 29.12.2020, 7.

betraut ist, die Befugnis zu erteilen, bei den deutschsprachigen Gemeinden eine Liste der in den Bevölkerungsregistern<sup>32</sup> eingetragenen Personen anzufordern.

Der Entschluss zugunsten eines Dekrets war zweitens damit zu erklären, dass die Instanzen des Bürgerdialogs im Gegensatz zu den beratenden Ausschüssen in Brüssel und Wallonien keine echten parlamentarischen Organe bilden sollten. Ziel war es, diese neuen Gremien mit einer Beratungsaufgabe auszustatten, die zwar von der parlamentarischen Institution unabhängig ist, deren Ergebnisse jedoch der parlamentarischen Tätigkeit Auftrieb geben sollten. In diesem Sinne war das Tätigwerden des Gesetzgebers tatsächlich erforderlich, um den Beratungsprozess in den Handlungsbereich des Parlaments aufzunehmen. Die Existenz einer Dekretgrundlage war in der Tat eine Voraussetzung für die Einrichtung von „Nebenorganen des Parlaments“<sup>33</sup> und die Übertragung einer Reihe von Rechten und Pflichten an sie und an ihre Mitglieder.<sup>34</sup>

Da die Vorschrift im Wesentlichen nicht die Funktionsweise des Parlaments betraf, war es natürlich nicht vorstellbar, den Bürgerdialog auf Grundlage der Parlamentsordnung<sup>35</sup> einzuführen. Das Dekret macht zwar an ein paar Stellen Abstecker in den Bereich der parlamentarischen Autonomie, nämlich dort wo es regelt, wie die Empfehlungen der Bürgerversammlungen vom Parlament (sowohl in Bezug auf die Berücksichtigung als auch auf die Diskussion und die Umsetzung) behandelt werden müssen. Auch wenn sie eine Einmischung in die interne Organisationsweise des Parlaments darstellen, sind die verfahrensrechtlichen Verpflichtungen, die dem Parlament dabei auferlegt werden, mit der Gesetzmäßigkeitserfordernis zu rechtfertigen. Die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrats räumt tatsächlich seit langer Zeit ein, dass der Gesetzgeber ausnahmsweise in den Bereich der internen Organisation der Versammlungen eingreifen kann, wenn die Rechte der Bürger

32 Stangherlin 2020, 540. Die Erfordernisse der Gesetzmäßigkeit im Hinblick auf den Zugang öffentlicher Behörden zu personenbezogenen Daten hat übrigens die Notwendigkeit gerechtfertigt, auf das Nationalregister zuzugreifen, um die Auslosung der Mitglieder der Brüsseler Beratungsgremien vorzunehmen.

33 Diese Bezeichnung verwendet der Staatsrat in seinem Gutachten zum Vorschlag für ein wallonisches Dekret. Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, Gutachten Nr. 68.041, abgegeben am 29.12.2020, 13. Muylle 2022, 236 nennt eine Reihe weiterer solcher Organe in Flandern, so z. B. den Ombudsmann, das Kinderrechtskommissariat oder das Institut für Frieden und Gewaltprävention. Weitere Beispiele auf föderaler Ebene sind der Ständige Kontrollausschuss der Polizeidienste (Komitee P) und der Ständige Kontrollausschuss für Nachrichten- und Sicherheitsdienste (Ständiger N-Ausschuss).

34 Zu den Regeln, die den Mitgliedern von Bürgergremien subjektive Rechte zuweisen, gehören beispielsweise die Regeln für die Auswahl der per Los ermittelten Bürger, die Regeln für die Zahlung ihrer Vergütungen oder auch die Regeln für die Beziehungen zwischen Bürgerversammlung und parlamentarischer Versammlung (das Recht, Empfehlungen beim Parlament einzureichen, an einer Sitzung des parlamentarischen Ausschusses teilzunehmen oder zu Empfehlungen eine begründete Stellungnahme des Parlaments zu erhalten). Das Dekret überträgt dem Bürgerrat außerdem sehr weitgehende organisatorische Vorrechte – in solchem Maße, dass einige darin eine übermäßige Übertragung von Regulierungsbefugnissen sehen, die gegen die Grundsätze der Einheit der Regulierungsbefugnisse und der politischen Verantwortlichkeit verstößt. Vgl. hierzu Muylle 2020, 207.

35 Es wäre höchstens angemessen gewesen, dass die Debatten zwischen Bürgern und Abgeordneten während der zweiten Phase des Bürgerdialogprozesses auf Basis der Geschäftsordnung statt durch ein Dekret geregelt worden wären.

betroffen sind.<sup>36</sup> Mit anderen Worten: Jede Regel über die Funktionsweise des Parlaments, die sich auf die Rechte und Pflichten Dritter bezieht, etwa, weil ihnen Rechte zuerkannt oder Pflichten auferlegt werden, muss in eine Gesetzesvorschrift aufgenommen werden, um verbindlich zu sein.<sup>37</sup>

Die Handlungsbefugnis des Gesetzgebers steht dennoch auf wackligen Beinen. Natürlich gilt die obige Argumentation nur, solange die Regeln, die die Modalitäten des Dialogs zwischen den Bürgerversammlungen und dem Parlament festlegen, nicht über das hinausgehen, was die Verfassung gemäß Art. 33 zulässt. Das ist jedoch nicht alles. Ein Eingreifen des föderierten Gesetzgebers in den Bereich der Organisation und Funktionsweise ist allein deshalb nicht zulässig, weil die angenommenen Regelungen Rechtswirkung gegenüber Dritten entfalten würden. Wenn diese Regeln wesentliche Änderungen in der Arbeitsweise des Parlaments mit sich bringen, kann ihre Annahme wahrscheinlich nur aufgrund ihrer konstitutiven Autonomie gerechtfertigt werden. Dies geht zumindest aus einer sich abzeichnenden Rechtsprechungspraxis des Staatsrats hervor, in der dieser die Auffassung vertritt, dass eine wesentliche Änderung des Parlaments vorliegt, wenn eine parlamentarische Versammlung gezwungen wird, über die Schlussfolgerungen eines Bürgerberatungsgremiums zu beraten und abzustimmen.<sup>38</sup> Vor diesem Hintergrund konnte die Deutschsprachige Gemeinschaft die Aufnahme der Schlussfolgerungen der Bürgerversammlungen durch das Parlament nicht verankern, ohne sich auf die konstitutive Autonomie zu berufen. Der Aufbau eines neuen Beratungsprozesses gehört jedoch nicht zu den Themen, die unter die konstitutive Autonomie eines der Teilgebiete des Landes fallen. Der deutschsprachige Gesetzgeber hätte also seine Zuständigkeit überschritten, wenn er den ausgelosten Bürgern Rechte gegenüber dem Parlament zugestanden hätte, auch wenn sein Intervenieren nach Maßgabe des Legalitätsprinzips notwendig gewesen wäre.

Wenn man dieser Argumentation folgt, hätte die einzig gültige rechtliche Option darin bestanden, die Bestimmungen zur Organisation der parlamentarischen Annahme-, Diskussions- und Nachbereitungsphase<sup>39</sup> in die Geschäftsordnung zurück zu verlagern. Eine solche Lösung, für die die parlamentarischen Versammlungen in Brüssel und Wallonien im Rahmen der deliberativen Ausschüsse optieren, ist sicherlich nicht ohne Tücken, schließlich kann die Geschäftsordnung keine Rechtswirkung gegenüber Bürgern entfalten, die dem Parlament nicht angehören. Wie der Staatsrat verdeutlichte, „versteht sich eine in einer

36 Siehe insbesondere Gutachten Nr. 48.754 und 48.755 des Staatsrats vom 15.12.2010 zu den Dekretvorentwürfen hinsichtlich der Zustimmung zu einem Kooperationsabkommen über die Einrichtung eines gemeinsamen Mediationsdienstes der Französischen Gemeinschaft und der Wallonischen Region (Clarenne/Romainville 2019, 444).

37 Dies bestätigte der Staatsrat in seinem Gutachten vom 29.12.2020, als er seine Rechtsprechung präzisierte und Folgendes feststellte: „Wenn die zu behandelnden Fragen nicht ausschließlich in die Autonomie des Parlaments fallen, sondern die Rechte und Pflichten von Dritten betreffen, kann ihre Regelung nicht direkt dem Parlament, das auf Grundlage einer Geschäftsordnung oder über seine Organe handelt, übertragen werden, sondern muss ‚gemäß dem gemeinen Recht‘ der ‚Legislative in allen ihren Teilen‘ übertragen werden“ (Staatsrat, Gutachten Nr. 68.041/AG, 29.12.2020, 20).

38 Staatsratsgutachten Nr. 68.041/AG, 29.12.2020, 11.

39 Muylle 2022, 237.

parlamentarischen Geschäftsordnung verankerte Verpflichtung gegenüber dem Parlament letztlich als ein Befehl, den die parlamentarische Versammlung an sich selbst richtet und dessen Herr sie bleibt<sup>40</sup>. Das Zurückgreifen auf die Geschäftsordnung hätte jedoch den Vorteil, die verfassungsrechtlichen Hindernisse zu umgehen, die auch heute noch die Stabilität des ehrgeizigen deliberativen Konstrukts schwächen, das von der Deutschsprachigen Gemeinschaft geschickt errichtet wurde.<sup>41</sup>

## Teil II: Die Leitgrundsätze des Bürgerdialogs als Merkmale eines besonderen Beratungsmodus

Nachdem wir uns mit der dünnen verfassungsrechtlichen Grundlage befasst haben, auf der der Bürgerdialogprozess beruht, wenden wir uns nun dem Inhalt des Dekrets selbst zu. Im Folgenden werden die Besonderheiten der Rahmengesetzgebungen in den verschiedenen Phasen des Beratungsprozesses hervorgehoben anhand einer Analyse der drei leitenden Grundsätze, die der Gesetzgeber hierfür herangezogen hat<sup>42</sup>: den Grundsatz des permanenten Bürgerdialogs, für das der Bürgerrat die treibende Kraft ist (Kap. 4), das Repräsentativitätsprinzip der Bürgerversammlungen (Kap. 5) und das Prinzip der Beratungsqualität (Kap. 6). Da diese Grundsätze einen entscheidenden Einfluss auf die Rechtsordnung des Bürgerdialogprozesses haben, muss ihre Umsetzung richtig verstanden werden.

### 4. Das Prinzip des permanenten Bürgerdialogs: Der permanente Bürgerrat als Schlüsselakteur des Prozesses

Die Institutionalisierung des Bürgerdialogs durch die Deutschsprachige Gemeinschaft erklärt sich durch ihren Willen, Initiativen der deliberativen Demokratie mittels einer permanenten Organisationsstruktur zu verewigen. Im Mittelpunkt dieser Struktur steht der Bürgerrat: Er besteht aus 24 per Los ermittelten Bürgern, die an einer vorherigen Bürgerversammlung teilgenommen und eine Mandatszeit von 18 Monaten haben.<sup>43</sup> Der Bürgerrat übernimmt die Aufgaben der Vorbereitung, Durchführung und Umsetzung der Bürgerversammlungen.<sup>44</sup> Der Bürgerrat genießt bei der Erfüllung seiner Aufgaben gegenüber dem Parlament volle organisatorische und funktionelle Autonomie. Diese Freiheit zeigt sich vor allem bei der Gründung von Bürgerversammlungen.

Zu Beginn jeder parlamentarischen Sitzungsperiode legt der Bürgerrat die Anzahl (zwischen eins und drei) der Bürgerversammlungen fest, die in den nächsten zwölf Monaten

---

40 Staatsratsgutachten Nr. 68.041/AG, 29.12.2020, 16.

41 Diese Lösung wurde übrigens, wie oben erwähnt, vom deutschsprachigen Parlament gewählt, wodurch das Recht eines Antragstellers auf Anhörung durch das Parlament Anerkennung findet.

42 Parl. Dok., PDG, 2018–2019, Nr. 284/1, 3.

43 Die Tatsache, dass der Bürgerrat aus Bürgern besteht, die an früheren Beratungsprozessen teilgenommen haben, gilt ebenfalls als Qualitätsmerkmal des Beratungsprozesses (Parl. Dok., PDG, 2018–2019, Nr. 284/1, 6).

44 Art. 4, § 1, Abs. 1 des Dekrets vom 25.02.2019.

einberufen werden sowie die Themen, über die dort beraten werden soll. Er kann unter den Vorschlägen von mindestens zwei Mitgliedern, einer Parlamentsfraktion, der Regierung oder von mindestens 100 Bürgern wählen.<sup>45</sup> Ein Vorschlag kann also von einer Initiative des Bürgerrates selbst, des Parlaments, der Regierung oder von Bürgern ausgehen, ähnlich wie der Mechanismus der Bürgeranregung, der auf der Ebene der beratenden Ausschüsse existiert. Vorschläge müssen notwendigerweise eine Erklärung des gewünschten Themas sowie eine Begründung dafür enthalten, dass sich das Thema gut für eine Bürgerberatung eignet.

Die Wahl des Themas ist an zwei materielle Bedingungen geknüpft. Das Thema muss einerseits mit den Grundrechten vereinbar sein und sich andererseits auf die Zuständigkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft beziehen. Als Ausnahme von dieser zweiten Bedingung kann das Thema in besonders begründeten Fällen und mit Zustimmung des Präsidiums nicht (oder nur indirekt) mit den Zuständigkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Zusammenhang stehen. Diese Ausnahme mag überraschen, da Empfehlungen ohne direkten Bezug zu den Zuständigkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft auf den ersten Blick nur von geringem Interesse für das Parlament sind.<sup>46</sup> Sie verhindert jedoch, dass Themen, die für die Bevölkerung und gegebenenfalls auch für das Parlament von großem Interesse sind, aufgrund des mangelnden Zusammenhangs mit den Zuständigkeiten der Gemeinschaft ausgeklammert werden müssen. Dies könnte beispielsweise bei der Frage nach der Zukunft des belgischen Staates und der Entwicklung seiner Strukturen der Fall sein, die für die Deutschsprachige Gemeinschaft von eindeutigem Interesse ist, auch wenn ihre Handlungsbefugnisse in diesem Bereich begrenzt sind.

Es ist allein Sache des Bürgerrats, zu beurteilen, ob die ihm vorgelegten Vorschläge die beiden oben genannten Bedingungen erfüllen. Er ist auch dafür zuständig, eventuelle zusätzliche Modalitäten für das Einreichen von Themenvorschlägen festzulegen.<sup>47</sup> Außerdem ist vorgesehen: „Im Anschluss an die Beratung über die Themenauswahl formuliert der Bürgerrat die genaue Fragestellung, die im Rahmen einer Bürgerversammlung zur Beratung unterbreitet werden soll.“<sup>48</sup> Laut Dekret müssen die Bürgerversammlungen also auf eine bestimmte, vom Bürgerrat gestellte Frage antworten. Zur Veranschaulichung: Nach einem Aufruf an die Bevölkerung zur Einreichung von Vorschlägen richtete der Bürgerrat einen ersten Bürgerdialog zum Thema „medizinische Versorgung“ ein, die er mit folgendem Titel

45 „Die Anzahl Vorschläge, die von derselben Fraktion und von der Regierung unterbreitet werden können, ist auf drei pro Kalenderjahr begrenzt. Die von Bürgern eingereichten Vorschläge müssen den Namen, den Vornamen, die Anschrift und die Unterschrift aller Bürger, die diese Initiative unterstützen, aufweisen“ (Art. 7, § 2, Abs. 2 des Dekrets vom 25.02.2019).

46 Muylle 2020, 206. Dem Autor zufolge wäre eine solche Ausnahme verständlich gewesen, wäre es darum gegangen, die Behandlung von Themen zu erlauben, die einer komplexen Zuweisung von Zuständigkeiten unterliegen. Dies war jedoch nicht die – weit weniger restriktive – Absicht des Gesetzgebers, wie aus der Lektüre der Vorbereitungsarbeiten hervorgeht: Es ging vielmehr darum, dass ein hochaktuelles Thema, das in der Bevölkerung intensiv diskutiert würde, aber keinen Bezug zu den Zuständigkeiten der DG hat, trotzdem ausgewählt werden kann (Parl. Dok., PDG, 2018–2019, Nr. 284/1, 8).

47 Art. 7, § 2, Abs. 4 des Dekrets vom 25.02.2019.

48 Art. 7, § 3 des Dekrets vom 25.02.2019. Es wird darauf hingewiesen, dass „mindestens 2/3 der Mitglieder des Bürgerrats anwesend sein [müssen], damit dieser Beschluss gefasst werden kann.“

versah: „Pflege geht uns alle an! Wie können die Bedingungen für Personal und Betroffene verbessert werden?“

Neben der Befugnis, den Zweck der Bürgerversammlungen festzulegen, muss der Bürgerrat noch eine Reihe von Entscheidungen bezüglich ihrer Organisation treffen: Er bestimmt ihre Zusammensetzung<sup>49</sup>, ihre Dauer, den Ort, ihr Programm und ihr Budget; er setzt eine Beratungsgruppe ein, die Informationen und Dokumentation zusammenstellen soll; und er bestimmt die Moderatoren, Experten und Interessenvertreter, die angehört werden.<sup>50</sup> Seine Aufgaben entsprechen mehr oder weniger denen des Begleitausschusses im Rahmen der beratenden Ausschüsse. Dieser setzt sich aus Forschenden und Praktikern im Bereich der Bürgerbeteiligung zusammen.<sup>51</sup>

Es ist deutlich erkennbar: Der Bürgerrat hat erheblichen Einfluss darauf, wie die Bürgerversammlungen ihre Arbeit organisieren. Seine Mitglieder nehmen jedoch nicht direkt an den Diskussionen teil. Nach ihrer Gründung genießen die Bürgerversammlungen demnach bei der Durchführung ihrer Beratungen eine gewisse Freiheit. Die Sitzungen werden von einem oder mehreren Moderatoren strukturiert, aber die teilnehmenden Bürger behalten die Kontrolle über den Ablauf der Sitzungen, z. B. über die Diskussionsmethodik oder die anzuhörenden Personen.<sup>52</sup> Am Ende der Beratungen ist jede Bürgerversammlung damit beauftragt, Empfehlungen an das Parlament zu formulieren, deren Inhalt sie frei bestimmt.<sup>53</sup>

Der permanente Charakter des Bürgerdialogs ist ferner dadurch gewährleistet, dass eine administrative und organisatorische Unterstützung seitens der Parlamentsverwaltung besteht. Der Bürgerrat und die Bürgerversammlungen können auf einen ständigen Sekretär zurückgreifen. Dieser handelt unter der Aufsicht des Bürgerrates, der berechtigt ist, ihm im Rahmen der ihm zugewiesenen Aufgaben Anweisungen zu erteilen.<sup>54</sup> Der ständige Sekretär bleibt dennoch organisch mit dem Parlament verbunden. Er wird vom Generalsekretär (fr. „greffier“) des Parlaments und nach den von ihm beschlossenen Kriterien und Verfahren aus den Personalmitgliedern der Verwaltung ernannt. Er kann bei der Durchführung seiner Verwaltungsaufgaben auf die Dienste des Parlaments zurückgreifen.

---

49 Wir erläutern diesen Punkt weiter unten im Zusammenhang mit der Prüfung des Repräsentativitätsprinzips.

50 Art. 8 des Dekrets vom 25.02.2019.

51 Art. 25/1, § 9 der Geschäftsordnung des Brüsseler Regionalparlaments; Art. 42, § 9 der Geschäftsordnung der Versammlung der Französischen Gemeinschaftskommission der Region Brüssel COCOF; Art. 130bis, § 12 der Geschäftsordnung des wallonischen Parlaments.

52 Niessen/Reuchamps 2019, 25.

53 In diesem Rahmen steht es den Bürgerversammlungen frei, einen Dekretentwurf oder -vorschlag einzureichen, auch wenn ein solcher Vorschlag für die Abgeordneten oder die zuständigen Minister in keiner Weise bindend ist. (Parl. Dok., PDG, 2018–2019, Nr. 284/1, 10).

54 Gemäß Art. 11 des Dekrets ist es seine Aufgabe, sich um das Tagesgeschäft des Bürgerdialogs zu kümmern. Er hat insbesondere die Aufgabe, die Beschlüsse des Bürgerrats vorzubereiten und auszuführen, an dessen Sitzungen er mit beratender Stimme teilnimmt (Art. 4, § 2, Abs. 2 des Dekrets vom 25.02.2019).

## 5. Das Repräsentativitätsprinzip: Das Losverfahren als Auswahlmethode

Eine der wichtigsten Besonderheiten des deliberativen Prozesses ist der Einsatz des Losverfahrens anstelle der Wahl oder Selbstwahl als Methode zur Auswahl der Mitglieder von Bürgerversammlungen. Traditionell wird davon ausgegangen, dass das Losverfahren – kombiniert mit einem Stichprobenverfahren aus einer Vielfalt von Profilen – eine „Spiegelrepräsentation“ begünstigt, insofern es die verschiedenen Segmente und Präferenzen der politischen Gemeinschaft besser abbilden kann.<sup>55</sup> Im vorliegenden Fall haben die Verfasser des vorgeschlagenen Dekrets die zufällige Auswahl der Teilnehmenden damit begründet, dass sie den Grundsatz der Repräsentativität garantiert. Das erklärte Ziel lautete, Bürger, die sich normalerweise nicht an öffentlichen Debatten beteiligen, in den deliberativen Prozess einzubinden<sup>56</sup>. Die Verfolgung dieses Ziels spiegelt sich in der Wahl der Auslosungsmodalitäten (Kap. 5.1) sowie der Bedingungen für die Bürgerauswahl (Kap. 5.2).

### 5.1. Die Auslosungsmodalitäten

Wie bereits erwähnt, spielt der Bürgerrat eine zentrale Rolle bei der Zusammensetzung der Bürgerversammlungen. Er ist für die Festlegung der Anzahl der Bürger, die jede Bürgerversammlung bilden, zuständig. Diese Zahl kann zwischen 25 und 50 variieren. Der Bürgerrat ist auch befugt, auf Vorschlag des Sekretariats die Modalitäten der Auslosung frei festzulegen: „Der Bürgerrat berücksichtigt dabei eine ausgewogene Vertretung der Geschlechter und der Altersgruppen, eine ausgewogene geografische Herkunft sowie eine ausgewogene sozioökonomische Durchmischung.“<sup>57</sup> Es steht ihm frei, zusätzliche Kriterien hinzuzufügen, wenn die Spezifität eines Themas dies „im Hinblick auf die Zusammenstellung eines möglichst repräsentativen Querschnitts der betroffenen Bevölkerung“ erfordert.

Diese Auswahlmodalitäten sollen die Repräsentativität der Bürgerversammlungen in zweierlei Hinsicht stärken.

Grundsätzlich garantiert das Losverfahren zunächst die Gleichheit der Bürger bei der Auswahl<sup>58</sup>. Die Auslosung soll der Unterrepräsentanz bestimmter Gruppen in den politischen Institutionen entgegenwirken, da jeder Bürger die gleiche Chance hat, ausgelost zu werden und an den Debatten teilzunehmen.<sup>59</sup> Damit diese Chance besteht, müssen die deliberativen Prozesse natürlich ermöglichen, im Laufe der Zeit eine signifikante Anzahl

---

55 Pitseys 2017, 504.

56 Parl. Dok., PDG, 2018–2019, Nr. 284/1, 4.

57 Art. 3, § 2, Abs. 1 des Dekrets vom 25.02.2019.

58 Als reinster Ausdruck des Gleichheitsprinzips wird das Losverfahren allgemein als der ultimative demokratische Auswahlmechanismus angesehen. „The view that lotteries are the ultimate democratic selection mechanism rests on a sound conceptual basis. Lotteries express a strict principle of equality as well as a principle of impartiality between citizens. Random selection, unlike election, does not recognize distinctions between citizens, because everyone has exactly the same chance of being chosen once they have been entered into the lottery. Given enough rotation and a small enough population, actual access to power is strictly equalized over the long term“ (Landemore 2020, 90).

59 Sintomer 2011, 195.

von Bürgern aufzunehmen.<sup>60</sup> Betrachtet man den Anteil der im Rahmen des Bürgerdialogprozesses ausgelosten Personen im Verhältnis zur Einwohnerzahl der Deutschsprachigen Gemeinschaft, besteht eine 67%ige Chance, dass ein Einwohner im Laufe seines Lebens ausgelost wird.<sup>61</sup>

Hinzu kommen die Stichprobenkriterien, die sicherstellen sollen, dass die Vielfalt der in der Bevölkerung vertretenen Profile und Interessen einbezogen wird. In diesem Fall wird die Vielfalt durch die Forderung nach einer ausgewogenen Vertretung in Bezug auf Geschlecht, Alter, Wohnort und sozioökonomischem Hintergrund angestrebt. Auch wenn der Einsatz dieser Methode auf den ersten Blick als Beeinträchtigung der Gleichstellung bei der Auslosung verstanden werden könnte, kann sie die unverhältnismäßige Vertretung bestimmter Profile verhindern und die Anwesenheit von Personengruppen sicherstellen, die normalerweise wenig vertreten sind.

In Art. 3, § 3 des Dekrets wird das Repräsentativitätsprinzip nuanciert. So heißt es: „Die Teilnahme an einer Bürgerversammlung ist freiwillig.“ Den ausgelosten Bürgern steht es frei, von einer Teilnahme abzusehen. Diese Freiheit zur Teilnahme ist sowohl praktisch als auch konzeptionell leicht nachvollziehbar. Einerseits scheint es kaum vorstellbar, dass Bürger tatsächlich einer verbindlichen Beteiligung an einem deliberativen Prozess zustimmen würden, schon gar nicht am Wochenende. Andererseits gilt Freiheit allgemein als konstituierender Bestandteil des deliberativen Ideals. Sie geht Hand in Hand mit der Forderung nach Aufrichtigkeit in den Stellungnahmen.

Auch wenn diese freiwillige Teilnahme eine Voraussetzung für die epistemische Qualität der Debatten ist, stellt sie eine Gefährdung für eine vielseitige Vertretung in den Bürgerversammlungen dar. Die Unverbindlichkeit der Bürgerbeteiligung kann dazu führen, dass bestimmte Personengruppen sowohl in den Debatten als auch in der daraus resultierenden konkreten Politik systematisch weniger vertreten sind als andere. In der Regel sind hoch gebildete und politisch aktive Bürger überrepräsentiert, während bestimmte sozioökonomische Personengruppen unterrepräsentiert sind.<sup>62</sup> Dieser Verlust an Repräsentativität aufgrund der Freiwilligkeit der Teilnahme rechtfertigt demnach den Einsatz von Stichprobenregeln, die nicht nur darauf abzielen, dass die Auslosung unter den freiwilligen Teilnehmern die erwartete Vielfalt der Profile gewährleistet, sondern auch, dass eine Person, die auf eine Teilnahme verzichtet, durch eine Person mit einem ähnlichen Profil ersetzt wird.

Der Staatsrat hat kürzlich verdeutlicht, was seiner Meinung nach unter dem Begriff „Repräsentativität“ zu verstehen ist: In soziologischer Hinsicht beziehe er sich auf die Vorstellung einer demografisch und geografisch ausgewogenen Streuung der ausgelosten Personen. Andererseits, so fügt er hinzu, „bedeutet dieses Konzept jedoch nicht, dass die so orga-

---

60 Dies hängt insbesondere von der Anzahl der bestehenden Bürgerberatungsprozesse, der Anzahl der Bürger, die im Rahmen dieser Prozesse ausgelost werden – sowohl hoch genug, um die Repräsentativität zu gewährleisten, als auch niedrig genug, um die Beratungen effektiv zu gestalten – und von der Rotationshäufigkeit der Prozesse ab. Siehe Landemore 2020, 91.

61 Landemore 2020, 91 zitiert Min Reuchamps.

62 Eine Analyse der Ursachen für den Verzicht auf eine Teilnahme an deliberativen Prozessen befindet sich in Jacquet 2017, 640–659; Jennstäl 2018, 417–440.

nisierte Auslosung als Garant der politischen Repräsentativität der ausgelosten Einwohner im Verhältnis zur Bevölkerung, in der die Auslosung stattgefunden hat, betrachtet werden sollte, da hier keine mit der Wahl vergleichbare Verbindung hergestellt werden kann“.<sup>63</sup> Daraus ergibt sich, dass per Los ermittelte Bürger nicht als Vertreter des Volkes betrachtet werden können, die in dessen Namen sprechen.<sup>64</sup>

Die Argumentation ist leicht nachvollziehbar. Die Auslosung der Vertreter erfordert keine Form der Erlaubnis durch die nicht ausgelosten Bürger und schafft daher kein formelles Vertrauensverhältnis zwischen Vertretern und Vertretenen.<sup>65</sup> Die ausgelosten Bürger tragen außerdem gegenüber der Bevölkerung keine Verantwortung und müssen ihr keine Rechenschaft ablegen. Das Fehlen eines Vertrauensverhältnisses und die mangelnde Verantwortlichkeit der ausgelosten Bürger entziehen ihnen daher die legitime Ermächtigung und Zulässigkeit, die ein repräsentatives Mandat kennzeichnen. Der Ansatz, ausgelosten Bürgerversammlungen jeglichen repräsentativen Charakter abzuspochen, erscheint uns jedoch übertrieben. Sie spiegeln das Aufkommen einer Form der Repräsentation, die jene von gewählten Vertretern ergänzt und auf einer Legitimität der Ähnlichkeit fußt.<sup>66</sup> Während sich die ausgelosten Bürger nicht auf ein Mandat berufen können, das ihnen von der Bevölkerung übertragen wurde, sollen sie das repräsentieren, was die öffentliche Meinung „in einer idealen Beratungssituation“<sup>67</sup> denken könnte. Der repräsentative Wert von Bürgerversammlungen beschränkt sich also nicht auf die Repräsentativität ihrer Zusammensetzung, sondern ist auch auf die Wirksamkeit der Beratung bezogen. „Die bestehende Kluft zwischen Vertretern und Vertretenen soll nicht durch Interaktionen zwischen ihnen überbrückt werden, sondern dadurch, dass die Vertreter – in diesem Fall die ausgelosten Bürger – aufgrund der Merkmale der Situation, in der sie sich befinden, kollektiv den Standpunkt zum Ausdruck bringen, den die Vertretenen einnehmen würden, wenn sie die Gelegenheit hätten, gemeinsam zu beraten und zu entscheiden“.<sup>68</sup>

## 5.2 Die Teilnahmebedingungen

Um an einer Bürgerversammlung teilnehmen zu können, muss der Bürger in den Bevölkerungsregistern oder im Fremdenregister einer Gemeinde des deutschen Sprachgebiets eingetragen sein, das sechzehnte Lebensjahr vollendet haben, nicht Gegenstand einer Verurteilung oder Entscheidung sein, die für den Wähler den Ausschluss vom Wahlrecht zum Parlament oder dessen Aussetzung zur Folge hat, keines bzw. keine der Mandate, Ämter

63 Staatsratsgutachten Nr. 68.041/AG, 29.12.2020, 18.

64 „Ein solches System ermöglicht es den Bürgern nämlich nicht, sich von den Mitgliedern der Bürgerversammlungen vertreten zu fühlen und sich mit den von ihnen abgegebenen Empfehlungen zu identifizieren“ (Muyllé 2022, 237).

65 Parkinson 2006, 29–30. Der Autor zieht daraus die Konsequenz, dass es aus Sicht der demokratischen Legitimität undenkbar ist, einer Versammlung, deren Mitglieder per Auslosung bestimmt werden, Entscheidungsbefugnisse zu übertragen.

66 Dumont 2022.

67 Pourtois 2016, 430.

68 Pourtois 2016, 430.

oder Funktionen bekleiden, die im Dekret als unvereinbar eingestuft werden. Der Bürgerrat hat seinerseits die Möglichkeit, einige der ausgelosten Personen aus deontologischen Gründen auszuschließen, „beispielsweise bei Vorliegen eines außerordentlich großen persönlichen Interesses“.<sup>69</sup> Aus den Vorbereitungsarbeiten geht hervor: „Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn der Geschäftsführer eines Straßenbauunternehmens eingeladen wird, an einer Debatte über das Thema Straßenbau teilzunehmen. In einem solchen Fall wäre es sicherlich besser, den Unternehmer als Experten oder Interessensvertreter zu Wort kommen zu lassen, als ihn direkt in die Diskussionen einzubeziehen.“<sup>70</sup> Die Entscheidung des Bürgerrates muss ordnungsgemäß begründet werden, und im Präsidium des Parlaments kann dagegen Einspruch erhoben werden.<sup>71</sup>

Diese Teilnahmebedingungen erfordern mehrere Kommentare.

Zunächst gibt es keine Staatsangehörigkeitsbedingung, da jeder Bürger ausgewählt werden kann, sofern er seinen Wohnsitz im deutschen Sprachgebiet hat. Während das Brüsseler Parlament für seine beratenden Ausschüsse dieselbe Entscheidung getroffen hat, haben das wallonische Parlament und der föderale Gesetzgeber beschlossen, die Teilnahme an ihren Beratungsprozessen allein belgischen Staatsangehörigen vorzubehalten. Die mangelnde Einheitlichkeit in den verschiedenen Gebietskörperschaften geht mit einem Mangel an Begründungen für die getroffenen Entscheidungen einher.

Dennoch ist es keine Frage der reinen Zweckmäßigkeit, ob die Staatsangehörigkeitsbedingung in der rechtlichen Regelung für deliberative Prozesse verankert wird oder nicht. Gemäß Art. 8, Abs. 2 der Verfassung sind politische Rechte grundsätzlich nur Belgiern vorbehalten. Die Frage ist also, ob das Recht, an einer Bürgerversammlung teilzunehmen, einem politischen Recht gleichkommt, das traditionell als das Recht auf Teilnahme an der Ausübung der öffentlichen Gewalt betrachtet wird.<sup>72</sup> Der Staatsrat urteilte kürzlich, dass die Teilnahme an gemischten Ausschüssen oder Bürgerpanels auf Ebene der Abgeordnetenkammer „angesichts der begrenzten Art der Vorrechte“, die ihnen zuerkannt werden, nicht als solche betrachtet werden könne.<sup>73</sup> Das föderale Recht verleiht in der Tat ausgelosten Bürgern keine Verfahrensrechte gegenüber der Kammer. Aus dieser Argumentation ergibt sich, dass nur Staatsangehörige an einem Beratungsprozess teilnehmen können sollten, wenn dieser den Teilnehmenden Vorrechte verleiht, die mit Verpflichtungen gegenüber dem Parlament einhergehen. Im umgekehrten Fall muss die Bestätigung eines Staats-

---

69 Art. 3, § 4, Abs. 2 des Dekrets vom 25.02.2019.

70 Parl. Dok., PDG, 2018–2019, Nr. 284/1, 5.

71 Man könnte sich fragen, ob die quasi-gerichtliche Zuständigkeit, die dem Präsidium zuerkannt wird, als eine Art neuer (Mini-)Rechtsstreit über politische Rechte analysiert werden kann. Gemäß Art. 145 der Verfassung sind für diese Streitigkeiten die Gerichte zuständig, „mit Ausnahme der gesetzlich festgelegten Ausnahmen“ (im Sinne des föderalen Rechts).

72 Erinnern wir uns daran, dass laut Verfassungsgerichtshof und gemäß Art. 8 der Verfassung politische Rechte jene Rechte sind, die „auf dem Recht der Bürger auf Teilnahme an der Ausübung der Souveränität“ beruhen (Verfassungsgerichtshof, Nr. 109/2020 vom 16.07.2020, B.5.1).

73 Staatsrat, Gesetzgebungsabteilung, Gutachten Nr. 71.651 vom 15.07.2022, 31.

angehörigkeitserfordernisses mit Blick auf Art. 10 und 11 der Verfassung ordnungsgemäß begründet werden.

Diese Analyse beruht auf einer Auslegung der Art. 8 und Art. 33, Abs. 2 der Verfassung und schwächt das deutschsprachige Dekret einmal mehr. Wie wir bereits mehrfach festgestellt haben, bringen die Vorrechte, die den ausgelosten Bürgern zugestanden werden, in der Tat erhebliche verfahrensrechtliche Beschränkungen für das Parlament mit sich. Wenn man der obigen Argumentation folgt, hätte man also wahrscheinlich das Recht, ausgelost zu werden, ausschließlich Staatsangehörigen vorbehalten müssen. Eine solche Interpretation ist anfällig für Kritik.<sup>74</sup> Das Fehlen einer verbindlichen Staatsangehörigkeitsbedingung in Verbindung mit Rechten, deren politische Natur unbestritten ist, zeugt von der mangelnden Kohärenz dieser Anforderung. Es erscheint daher übertrieben, aus dieser Anforderung eine Bedingung für die Teilnahme an einem deliberativen Prozess zu machen, dessen Einfluss auf die Ausübung der Befugnisse ohnehin fragwürdig ist. Diese Einwände können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, wie schwierig es ist, ein Recht der deliberativen Demokratie ohne eine solide Verfassungsgrundlage aufzubauen.

Zweitens legt der deutschsprachige Gesetzgeber das Mindestalter für die Mitgliedschaft in einer Bürgerversammlung auf sechzehn Jahre fest. Diese Entscheidung steht im Einklang mit anderen Reformen auf belgischer Ebene, die darauf abzielen, eine Reihe von politischen Mitbestimmungsrechten (wie das Wahlrecht, das Petitionsrecht oder das Recht auf Teilnahme an einem deliberativen Prozess) auf 16 Jahre zu senken, um vor allem das Interesse jüngerer Menschen an der Politik zu fördern. So ist mit der Zunahme institutionalisierter deliberativer Instrumente und trotz der weiterhin bestehenden Inkohärenzen ein progressiver Rückgang der politischen Mehrheit zu beobachten.

In diesem Fall wurde die Wahl mit dem Wunsch begründet, zwei widersprüchliche Anforderungen miteinander zu verbinden: einerseits die Voraussetzung der Reife für die Teilnahme an einer Bürgerversammlung, die ein Mindestalter rechtfertigt, und andererseits der Wunsch nach einer stärkeren Partizipation der Jugend am politischen Leben, wobei diese über spezifisches „Fachwissen“ zu bestimmten Themen verfügen würde.<sup>75</sup>

Drittens listet das Dekret dreizehn Mandate oder Funktionen auf, die mit der Möglichkeit, Mitglied einer Bürgerversammlung zu sein, unvereinbar sind. Diese Liste ist besonders restriktiv und zudem nicht kohärent. Sie schließt nicht nur die meisten Inhaber eines politischen Mandats vom Prozess aus (auch auf lokaler Ebene), sondern auch erstaunliche und besonders breit gefasste Kategorien von Bürgern. So gehören beispielsweise „Inhaber eines Amtes des gerichtlichen Standes“ oder auch diejenigen Personen dazu, die ein „Amt oder [eine] Funktion unter unmittelbarer Aufsicht des Parlaments oder der Regierung mit Ausnahme der Personalmitglieder des Gemeinschaftsunterrichtswesens“ bekleiden. Während das Ziel, politikferne Bürger auszuwählen, den Ausschluss von Personen, die in einer

---

74 Es wurde eine Reihe von Kritikpunkten an der Haltung des Staatsrats zur Anwendbarkeit von Art. 8, Abs. 2 der Verfassung über den Mechanismus der regionalen Volksbefragung geäußert (vgl. Bouvy/Héraut 2019, 15–20).

75 Parl. Dok., PDG, 2018–2019, Nr. 284/1, 5.

der Staatsgewalten aktiv sind, verständlich macht, kann man sich fragen, ob der Gesetzgeber hier nicht eine zu große Lücke in der für eine Auslösung typische Gleichheit entstehen lässt. Außerdem ist festzustellen, dass einige Ausschlüsse unverhältnismäßig sind. So kann man sich beispielsweise im Hinblick auf das angestrebte Ziel fragen, warum ein Mitglied des Öffentlichen Sozialhilfezentrums nicht ausgelost werden darf, während der Kabinettschef eines Regierungsmitglieds rechtswirksam einen Sitz in einer Bürgerversammlung haben könnte.

## 6. Das Prinzip der Beratungsqualität: ein Prozess in zwei Teilen

Der dritte Leitgrundsatz in der rechtlichen Regelung zum Bürgerdialog ist die Qualität des Beratungsprozesses. Aus den Vorbereitungsarbeiten geht hervor, dass diese Qualität vor allem durch eine qualifizierte Moderation, eine gute Information der Bürger sowie einen transparenten und konstruktiven Austausch mit Abgeordneten und Ministern erreicht werden soll.<sup>76</sup> Vor diesem Hintergrund hat der Dekretgesetzgeber den Beratungsprozess in zwei Teile unterteilt, die sich auf die Beratung in den Bürgerversammlungen (Kap. 6.1.) und auf die Aufnahme und Umsetzung der Empfehlungen durch das Parlament (Kap. 6.2.) beziehen.

### 6.1. Die Beratung in Bürgerversammlungen

Die Instanzen des Bürgerdialogs genießen in der Organisation der Beratungsphase der Bürgerversammlungen weitreichende Autonomie. Im Gegensatz zu den vorherrschenden Bedingungen für die beratenden Ausschüsse gibt es in den Versammlungen hinsichtlich der Durchführung der Beratungen nur sehr wenige Regeln. Der deliberative Prozess setzt allerdings eine qualitativ hochwertige Information der ausgelosten Bürger und das Erreichen eines Konsenses bei der Entscheidungsfindung voraus.

Zunächst gilt, dass die Qualität der Beratungen darauf beruht, dass die teilnehmenden Bürger über die wesentlichen Aspekte der zur Diskussion stehenden Problematik informiert werden, damit sie ihre Empfehlungen in Kenntnis der Sachlage formulieren können.<sup>77</sup> Der Bürgerrat bestimmt nicht nur die Experten und Interessenvertreter, die von der Versammlung angehört werden, sondern benennt auch eine Beratungsgruppe, die die Dokumentation sammelt, die den Bürgern zur Verfügung gestellt werden soll. Außerdem überträgt er die Leitung der Bürgerversammlungen einem Moderator, der für die Moderation der Debatten zuständig ist.

Auffällig ist hingegen, dass das Dekret nicht weiter festlegt, wie die Diskussionen in den Bürgerversammlungen ablaufen sollen. Im Gegensatz zur Rechtsordnung für die beratenden Ausschüsse gibt es keine Regeln, die festlegen, ob die Diskussionen im Plenum oder in

76 „Die Qualität des Deliberationsprozesses soll vor allem durch eine qualifizierte Moderation, eine ansprechende Information der Bürger und einen transparenten und konstruktiven Austausch mit den Parlamentariern und den Ministern erreicht werden“ (Parl. Dok., PDG, 2018–2019, Nr. 284/1, 3).

77 Vgl. hierzu die Rede des damaligen Parlamentspräsidenten der Deutschsprachigen Gemeinschaft Alexander Miesen (ausführlicher Sitzungsbericht des PDG, 2018–2019, Sitzung vom 25.02.2019, PLEN Nr. 62, 9).

kleineren Gruppen stattfinden, und auch nicht, ob die Sitzungen der Bürgerversammlungen öffentlich sind oder unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden. Allein die Praxis kann diesbezüglich einige Hinweise geben. Während die Organisation der Beratungsversammlungen von Sitzung zu Sitzung variiert, herrscht ein implizites Prinzip der Geheimhaltung der Debatten. Die Sitzungen sind nicht öffentlich und werden nicht vollständig protokolliert. Stattdessen wird nur ein zusammenfassender Bericht erstellt. Diese Praxis ist keineswegs als Mangel an Transparenz zu betrachten, sondern lässt sich im Hinblick auf das Modell der Bürgerberatungsgremien als Schutz der Redefreiheit der Teilnehmer vor äußerem Druck voll und ganz rechtfertigen.

Auch gibt es keine Vorschriften darüber, wie die Empfehlungen zu verfassen sind, doch ihre Annahme ist durch das Dekret geregelt. Die Entscheidungsfindung in den Versammlungen unterliegt der Konsensregel.<sup>78</sup> Falls trotz Schlichtungsversuchen keine Einigung erzielt werden kann, kommen Quoren zum Einsatz. Beschlüsse müssen mit einer 4/5-Mehrheit getroffen werden, wobei mindestens 4/5 der an der Bürgerversammlung teilnehmenden Bürger anwesend sein müssen. Außerdem ist vorgesehen, dass Bürger, die gegen die Entscheidung gestimmt haben, das Recht haben, ihre abweichende Meinung in einer begründeten Stellungnahme zu erläutern. Diese wird der Entscheidung beigelegt.<sup>79</sup>

Es besteht demnach ein Spannungsfeld zwischen diesem Ideal der Einstimmigkeit, das seinen Ausdruck in der Hervorhebung des Konsenses findet, und der Notwendigkeit, im Namen der Effizienz des Prozesses eine Mehrheitsregel zu bewahren. Laut den Vorbereitungsarbeiten hat dieses Entscheidungsprinzip vor allem das Ziel, „den Empfehlungen eine möglichst hohe Legitimität zu verleihen.“<sup>80</sup> Dabei geht es darum, die in der parlamentarischen Debatte typische Logik der Gegenüberstellung gegensätzlicher Argumente zu überwinden und eine Dynamik zu fördern, bei der verschiedene Standpunkte durch Diskussion miteinander in Einklang gebracht werden. Die Anwendung des Mehrheitsprinzips ist subsidiärer Natur und soll als letzter Ausweg sicherstellen, dass der Prozess in jedem Fall zu einer Entscheidung führen kann, auch wenn sich ein Konsens als unmöglich erweist.

## 6.2. Die Aufnahme und die Umsetzung der Empfehlungen durch das Parlament

Nach der Annahme der Schlussfolgerungen der Bürgerversammlung tritt der Beratungsprozess in eine neue Phase ein, in der die Empfehlungen an das Parlament weitergeleitet werden. Die Aufnahme der Empfehlungen einer Bürgerversammlung durch den zuständigen Ausschuss stößt einen neuen deliberativen Moment an, der es den Bürgern, die die Versammlung bilden, ermöglicht, gemeinsam mit den politischen Mandatsträgern, die mit der Umsetzung beauftragt sind, an der parlamentarischen Diskussion ihrer Empfehlun-

78 Dasselbe Prinzip gilt auch auf Bürgerratebene. Wird kein Konsens erzielt, wird die Entscheidung mit 2/3-Mehrheit getroffen, vorausgesetzt, die Mehrheit der Mitglieder ist anwesend. Der deutschsprachige Gesetzgeber hat befunden, man könne den Bürgerrat nicht so hohen Quorumsauflagen unterwerfen, da seine Entscheidungen hauptsächlich organisatorische Fragen betreffen und daher eine breite Handlungsfähigkeit erfordern (Parl. Dok., PDG, 2018–2019, Nr. 284/1, 7).

79 Art. 3, § 5 des Dekrets vom 25.02.2019.

80 Parl. Dok., PDG, 2018–2019, Nr. 284/1, 5–6.

gen teilzunehmen.<sup>81</sup> Das geplante Verfahren beruht auf Dialog und Transparenz, so dass Bürger und Politiker gleichgestellt sind.<sup>82</sup>

So sieht Art. 9, § 2 des Dekrets vom 25. Februar 2019 vor: „Das Präsidium verweist die Empfehlungen an einen Parlamentsausschuss, der eine öffentliche Sitzung anberaumt, in der die Empfehlungen durch eine Delegation der Bürgerversammlung vorgestellt werden und anschließend mit den Ausschussmitgliedern sowie den zuständigen Ministern diskutiert werden. Dazu werden alle Mitglieder der Bürgerversammlung eingeladen.“

Nach dieser ersten parlamentarischen Sitzung arbeiten die Abgeordneten unter Mitwirkung der zuständigen Minister eine Stellungnahme zu den einzelnen Empfehlungen aus. In den Vorbereitungsarbeiten heißt es, dass die mit dieser Aufgabe betrauten Sitzungen nicht öffentlich sein sollten, um die Politiker vor äußeren Einflüssen zu schützen und zu vermeiden, dass sie ihren Standpunkt nach Maßgabe einer gewünschten Außenwirkung definieren.<sup>83</sup> In seiner Stellungnahme muss der Ausschuss darlegen, „ob und auf welche Weise die Empfehlungen umgesetzt werden sollen“. Für den Fall, dass eine Empfehlung abgelehnt wird, muss diese Ablehnung gesondert begründet werden. Im Anschluss findet eine weitere öffentliche Sitzung des Parlamentsausschusses statt, in der die Stellungnahme vorgestellt wird, mit den Mitgliedern der Bürgerversammlung diskutiert wird und insbesondere die mögliche Ablehnung bestimmter Empfehlungen begründet wird.<sup>84</sup> Diese Begründung zielt darauf ab, die fehlende Entscheidungsbefugnis der Bürger etwas auszugleichen und ihre Stimme zu einer Art Maßstab für die Legitimität der Abgeordnetenentschlüsse zu machen.

Die Kontrolle der Umsetzung der Empfehlungen geht noch weiter. In Art. 10 überträgt das Dekret dem Bürgerrat die Aufgabe der Nachbereitung, die so lange wie erforderlich dauert.<sup>85</sup> Der Bürgerrat wird dabei vom ständigen Sekretär unterstützt, der ihm „in regelmäßigen Abständen Berichte zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen“ vorlegen soll.<sup>86</sup>

Die Aufgabe der Nachbereitung obliegt zwar logischerweise dem Bürgerrat, doch sind die Mitglieder der Bürgerversammlung, die die betreffenden Empfehlungen ausgesprochen haben, ebenfalls aktiv in die Nachbereitung eingebunden. Zunächst einmal können die Mitglieder der Bürgerversammlung vom Bürgerrat über mögliche Fortschritte bei der Umsetzung ihrer Empfehlungen informiert werden, „falls er dies für notwendig erachtet“. Zweitens, und das ist grundlegender, muss das Parlament innerhalb eines Jahres nach der Parlamentssitzung, in der die Stellungnahme des Ausschusses zu den Empfehlungen der Versammlung erörtert wurde, eine weitere Ausschusssitzung mit den Mitgliedern der Bürgerversammlung abhalten. Die Abgeordneten werden aufgefordert, dort den Stand der

---

81 Die Existenz der Bürgerversammlung endet mit der Annahme der Empfehlungen, während ihre Mitglieder zu diesem Zeitpunkt noch eine Aufgabe erfüllen, indem sie dem Parlament die Empfehlungen vorlegen.

82 Parl. Dok., PDG, 2018–2019, Nr. 284/1, 9.

83 Parl. Dok., PDG, 2018–2019, Nr. 284/1, 9.

84 Parl. Dok., PDG, 2018–2019, Nr. 284/1, 9.

85 Es sei außerdem darauf hingewiesen, dass das Parlament dem erweiterten Präsidium die Aufgabe überträgt, die zusätzlichen Modalitäten zur Umsetzung der Art. 9 und 10 festzulegen (Art. 27, Abs. 2, drittes Aufzählungszeichen der Geschäftsordnung des PDG).

86 Art. 10, Abs. 2 des Dekrets vom 25.02.2019.

Umsetzung der Empfehlungen zu präsentieren und mit den anwesenden Bürgern zu diskutieren. Das Dekret sieht vor, dass, wenn es die Situation erfordert, zusätzliche parlamentarische Sitzungen vereinbart werden können, um die weitere Umsetzung der Empfehlungen fortzusetzen.<sup>87</sup> Die Organisation dieser Sitzungen ist dann aller Wahrscheinlichkeit nach von der Zustimmung des Parlaments abhängig.

## 7. Fazit

Das von der Deutschsprachigen Gemeinschaft errichtete Modell des permanenten Bürgerdialogs wird oft als „Labor“<sup>688</sup> der deliberativen Demokratie bezeichnet. Es ist jedoch gleichzeitig ein juristisches Experiment in Lebensgröße: Es handelt sich um ein neuartiges Projekt der demokratischen Erneuerung, das in einem unklaren Verfassungsumfeld verwirklicht wird. Mit diesem Artikel wurde der Versuch unternommen, dieses doppelte Merkmal, das der Institutionalisierung des deliberativen Prozesses innewohnt, zu beleuchten, und einen kritischen Blick auf die Festigkeit der Dekretgrundlage vom 25. Februar 2019 sowie auf die Einzigartigkeit des durch ihn errichteten Rechtsrahmens zu werfen. Dadurch konnte gezeigt werden, dass der deutschsprachige Bürgerdialog in Belgien und anderswo zwar eine Inspirationsquelle darstellt, jedoch nicht als ein fertiges Modell betrachtet werden kann, das beliebig zu übertragen ist. Er steht vor rechtlichen Herausforderungen, die es ernst zu nehmen gilt. Es war mit Sicherheit nicht unsere Absicht, mit diesem Artikel hohe Wellen zu schlagen, indem wir auf die Kinderkrankheiten der Institutionalisierung der Bürgerberatung hinweisen. Vielmehr wollten wir mit dieser juristischen Bilanz der Erfahrungen der Deutschsprachigen einige Punkte herausarbeiten, die für die Gestaltung der Zukunft der repräsentativen Demokratie von Bedeutung sind.

## Bibliographie

- Bouvy, Anne-Sophie / Héraut, Aurélie (2019): La consultation populaire en Région wallonne. In: *Revue belge de droit constitutionnel* 2019/1, 3–88.
- Clarenne, Julian (2019): Réviser l'article 57 de la Constitution. Pour une démocratie plus ouverte aux processus délibératifs au sein des Parlements. In: *C.D.P.K.*, Nr. 2019/2, 281–290.
- Clarenne, Julian (2022): *Délibérer au Parlement. Le droit parlementaire, instrument du renouveau de la démocratie représentative?* Doktorarbeit, verteidigt am 16. Dezember 2022, Universität Saint-Louis Brüssel.
- Clarenne, Julian / Jadot, Cécile (2021): Les outils délibératifs auprès des parlementaires sous l'angle du droit constitutionnel belge. In: *Courrier Hebdomadaire du CRISP* Nr. 2517–2518, 2021/32–33, 5–60.
- Clarenne, Julian / Romainville, Céline (2019): La légalité face à l'autonomie des assemblées parlementaires et des gouvernements. In: Detroux, Luc / El Berhoumi, Mathias / Lombaert, Bruno (Hrsg.): *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril?* Brüssel: Bruylant, 423–476.
- De Clercq, Emma (2023): *Deliberatieve democratie bij de hervorming van het Belgisch federalisme. Het dialoogplatform als eerste bescheiden poging.* In: Reybrouck, Karel / Sottiaux, Stefan / Pas, Wouter (Hrsg.): *Inspiratie voor de staatshervorming.* Antwerpen: Intersentia, 7–50.
- Dumont, Hugues (2018): Le concept de démocratie représentative: de Sieyès à la Constitution belge de 1831. In: Bouhon, Frédéric/Reuchamps, Min (Hrsg.): *Les systèmes électoraux de la Belgique.* Brüssel: Larcier, 29–62.

87 Art. 10, Abs. 3 des Dekrets vom 25.02.2019.

88 Ausführlicher Sitzungsbericht, PDG, 2018–2019, Sitzung vom 25.02.2019, PLEN Nr. 62, 20.

- Dumont, Hugues (2022): L'idéal démocratique de l'autogouvernement du peuple et la centralité du régime représentatif. In: *Revue de droit et de criminologie de l'ULB – e-legal*, Sonderausgabe, <http://hdl.handle.net/2078.3/267378> (zuletzt abgerufen am 31.07.2023).
- Fishkin, James S. (1995): *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Jacquet, Vincent (2017): Explaining non-participation in deliberative mini-publics. In: *European Journal of Political Research* 56, 640–659.
- Jennstål, Julia (2018): Deliberative Participation and Personality. The Effects of Traits, Situations and Motivation. In: *European Political Science Review* 10, 417–440.
- Landemore, Hélène (2020): *Open Democracy. Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Muyllé, Koen (2020): Kroniek Parlementair Recht. Burgerparticipatie in het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap en in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. In: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2020/4, 205–209.
- Muyllé, Koen (2022): Kroniek Parlementair Recht. Burgerparticipatie, representatieve democratie en de autonomie van wetgevende vergaderingen. In: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht* 2022/4, 235–238.
- Niessen, Christoph / Reuchamps, Min (2019): Der Permanente Bürgerdialog in der Deutschsprachigen Gemeinschaft. In: *Courrier Hebdomadaire du CRISP* Nr. 2426, 10–17.
- Parkinson, John (2006): *Deliberating in the Real World. Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pitseys, John (2017): Transparence et mutisme de la représentation politique: l'idéal de similarité. In: *Revue philosophique de Louvain* 3, 503–530.
- Pourtois, Hervé (2013): Mini-publics et démocratie délibérative. In: *Politique et Sociétés* 32/1, 21–41.
- Pourtois, Hervé (2016): Les élections sont-elles essentielles à la démocratie? In: *Philosophiques* 43/2, 411–439.
- Reuchamps, Min / Sautter, Ann-Miréille (2022): La parlementarisation de la démocratie délibérative: Pourquoi est-ce que les élu.es institutionnalisent la participation citoyenne au sein de leur parlement? In: *Participations* 2022/3, 237–260.
- Sintomer, Yves (2011): *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*. Paris: La Découverte.
- Stangherlin, Katrin (2020): La participation citoyenne dans l'état actuel du droit: le cas du Ostbelgien-Modell. In: Leysen, Riet et al. (Hrsg.): *Semper perseverans – Liber amicorum André Alen*. Antwerpen: Intersentia, 529–546.
- Velaers, Jan. (2019): *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, Band II*. Brügge: Die Keure.
- Vrydagh, Julien et al. (2021a): Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises. In: *Courrier Hebdomadaire du CRISP* Nr. 2492, 2021/7, 5–68.
- Vrydagh, Julien et al. (2021b): Les mini-publics en Belgique 2001–2018: Expériences de panels citoyens délibératifs. In: *Courrier Hebdomadaire du CRISP* Nr. 2477–2478–2021, 5–72.
- Wigny, Pierre (1952): *Droit constitutionnel: Principes et droit positif. Band II*. Brüssel: Bruylant.