

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION 2019-2020

12 NOVEMBRE 2019

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2019-2020

12 NOVEMBER 2019

Anfrage auf Erstellung eines Informationsberichtes zur notwendigen Modernisierung unseres demokratischen Systems mittels der Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch mehr Bürgerbeteiligung

Demande de rapport d'information sur la nécessaire modernisation de notre système démocratique en complétant la démocratie représentative par une participation accrue des citoyens

Verzoek tot het opstellen van een informatieverlag over de noodzaak ons democratisch systeem te moderniseren door de representatieve democratie aan te vullen met meer burgerparticipatie

Eingereicht von den Damen und Herren:

Déposée par Mesdames et Messieurs:

Ingediend door de dames en de heren:

Alexander MIESEN, Georges-Louis BOUCHEZ, Philippe DODRIMONT, Véronique DURENNE, Sabine LARUELLE, Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN, Jean-Paul WAHL, Els AMPE, Rik DAEMS, Stéphanie D'HOSE, Willem-Frederik SCHILTZ, Carina VAN CAUTER, Bert ANCIAUX, Kurt DE LOOR, Annick LAMBRECHT, Katia SEGERS, Philippe COURARD, André FRÉDÉRIC, Latifa GAHOUCI.

ERLÄUTERUNGEN

Die belgische Demokratie funktioniert heute nach dem Prinzip der Repräsentativität: Alle fünf bzw. sechs Jahre sind die Bürger dazu aufgerufen ihre Repräsentanten in die Parlamente bzw. Räte zu wählen. Die Repräsentanten bestimmen dann während ihres Mandats die politische Agenda und treffen die inhaltlichen Entscheidungen. Die Bürger werden also nach einer Wahl kaum eingebunden und können lediglich zuschauen und zuhören was ihre gewählten Volksvertreter bestimmen.

Dieses repräsentative System hat viele Jahre gut funktioniert und ihm ist es zu verdanken, dass es jahrzehntelange politische Stabilität und einen stetig wachsenden Wohlstand in unserem und vielen weiteren Ländern gegeben hat.

Jedoch befinden wir uns heute in einem gesellschaftlichen Wandel. Die bisherige Form der «Zuschauerdemokratie» gerät immer mehr unter Druck, in Belgien und in vielen anderen Staaten Europas und darüber hinaus. Sinkende Wahlbeteiligung (trotz Wahlpflicht), sinkendes Vertrauen in die demokratischen Organe, Mitgliederschwund bei den Parteien, zunehmende Proteste gegen Entscheidungen und anderes mehr sind Symptome einer immer weniger gut funktionierenden rein repräsentativen Demokratie.

Diese Entwicklung hat nicht zuletzt Auswirkungen auf die Legitimität und die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen sowie auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Das Funktionieren von Demokratie und Gesellschaft ist eng miteinander verknüpft. Hat die Demokratie ein Problem, dann hat es auch unsere Gesellschaft und umgekehrt.

Nicht zuletzt spielt auch die Digitalisierung und die beschleunigte Welt der Medien eine Rolle dabei, dass unser heutiges demokratisches System in Frage gestellt werden muss. Während die Partizipation durch die digitale Entwicklung in den Medien stark gestiegen ist, ist diese Partizipation in den Entscheidungsprozessen der staatlichen Organe kaum vorhanden. Auch werden die gesellschaftspolitischen Zusammenhänge immer komplexer, die Kommunikationsformen hingegen werden immer simpler, kürzer und schneller. Dies führt unweigerlich zu Konflikten zwischen «Volk» und «Volksvertreter». Das Vermitteln von Entscheidungen wird immer schwieriger und das Verständnis für Entscheidungsprozesse der repräsentativen Demokratie wird immer geringer. Die Digitalisierung und ihre technischen Möglichkeiten stehen zudem erst in den Startlöchern und halten für die Zukunft mit Sicherheit noch weitere fundamentale Auswirkungen auf unser demokratisches System bereit.

Um dem schwindenden Vertrauen in die Demokratie entgegen zu wirken, hat sich die Politik in den vergangenen Jahren mit dem Thema der «politischen Erneuerung» befasst. Entsprechend sind einige Maßnahmen getroffen worden, so z.B. in Bezug auf die Entschädigungen von Mandatsträgern, die Einführung von Unvereinbarkeiten oder der Verbesserung der Transparenz.

Im Kontext der aktuellen gesellschaftspolitischen Veränderungen spielen die politische Bildung sowie die Vermittlung von Medienkompetenz eine immer wichtigere Rolle. In diesem Bereich haben das Unterrichtswesen und die Politik selbst, allen voran die Parlamente, eine Schlüsselaufgabe wahrzunehmen. In diesen Bereichen besteht Handlungsbedarf.

Ein zentrales und immer wiederkehrendes Thema der «politischen Erneuerung» ist die Bürgerbeteiligung. Dieses Thema ist nicht nur in den Berichten der Parlamente wiederzufinden, sondern taucht in den vergangenen Jahren immer wieder in den Wahlprogrammen fast aller Parteien auf. Mehr Bürgerbeteiligung erhöht die Legitimation von Entscheidungen, stärkt das Vertrauen in die staatlichen Einrichtungen und führt zu mehr Dialog und Verständnis zwischen Entscheidungsträger und Betroffene. Erkenntnisse, die in den vergangenen Jahren an Boden gewonnen haben.

Entsprechend waren in den letzten Jahren viele Initiativen zu mehr Partizipation zu verzeichnen. Dabei handelt es sich um eine Mischung aus Elementen direkter und deliberativer Demokratie, die das repräsentative System ergänzen sollen.

Auf kommunaler Ebene ist Bürgerbeteiligung bereits stark verankert. So gibt es in vielen Städten und Gemeinden Belgiens z.B. beratende Bürgerräte oder partizipative Haushaltspläne. Auch Volksbefragungen wurden auf kommunaler Ebene durchgeführt.

Auf der Ebene der Teilstaaten gab es in der vergangenen Legislaturperiode verschiedene Initiativen und Versuche wie etwa Bürgerpanels zu bestimmten Themen oder das Ermöglichen von Volksbefragungen. Das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft hat sogar einen permanenten Mechanismus zur Bürgerbeteiligung eingeführt. Analysiert man zudem die Regierungserklärungen der Regional- und Gemeinschaftsregierungen nach der Wahl vom 26. Mai 2019, so ist festzustellen, dass generell in allen Texten von mehr Partizipation der Bürger die Rede ist. Das Thema Bürgerbeteiligung dürfte also auch in der kommenden Legislaturperiode vielerorts eine Rolle spielen.

Besonders sollten zudem die vielen Initiativen aus der Zivilgesellschaft hervorgehoben werden. Beispielsweise hat sich die König-Baudouin-Stiftung einen verdienten Namen um dieses Thema gemacht. Ein weiteres Vorzeigebispiel sind die Stiftung für zukünftige Generationen und der G1000 Gipfel. Dies sind nur zwei von zahlreichen Beispielen aus der Zivilgesellschaft. Dass mehr und mehr zivilgesellschaftliche Kräfte sich mit mehr Bürgerbeteiligung auseinandersetzen und sie sogar selbst organisieren ist vielsagend für den Wunsch der Bevölkerung nach mehr Partizipation.

Auch wenn das Thema Bürgerbeteiligung bereits mehrfach auf föderaler Ebene diskutiert wurde, nicht zuletzt in Zusammenhang mit der Zukunft des Senates, ist nichtsdestotrotz festzustellen, dass es bisher wenig konkrete Initiativen zu mehr Partizipation auf föderaler Ebene gegeben hat. Gleichwohl gibt es mittlerweile *Best-Practice* Beispiele aus anderen Staaten, die auf nationaler Ebene Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungsprozessen gemacht haben. Ein Beispiel ist das Bürgerpanel in Irland zur Verfassungsreform und der Homo-Ehe.

Last but not least sei erwähnt, dass auch die Europäische Union und ihre Organe mehr und mehr den direkten Dialog mit den Bürgern suchen. So haben z.B. die Juncker-Kommission oder der Europäische Ausschuss der Regionen zahlreiche Dialogveranstaltungen organisiert.

Es ist an der Zeit, dass das belgische Föderalparlament einen konkreten Schritt weiter geht und sich mit Möglichkeiten von Beteiligung auf föderaler Ebene beschäftigt. Dabei sollte nicht nur eine diesbezügliche Debatte ermöglicht, sondern auch passende Partizipationsmodelle für die föderale Ebene entwickelt und getestet werden um das repräsentative System durch permanente Beteiligung zu ergänzen.

Um in diesem Thema voran zu kommen, ist der Senat die ideale Plattform. Hier können mittels Informationsbericht die Teilstaaten ihre jeweiligen Erfahrungen austauschen und voneinander lernen. Der Senat kann auch Meinungen und Ideen aus der Zivilgesellschaft und von Experten einbinden, so wie er es bei vergangenen Informationsberichten bereits getan hat. Auf diese Weise kann der Senat einen Überblick über die Gesamtsituation in Belgien schaffen und gleichzeitig das Thema auf die föderale Agenda setzen.

Doch nicht nur das. Als Bestandteil des Föderalparlaments Belgiens ist der Senat hervorragend positioniert um sich Inspiration auf internationaler Ebene einzuholen, z.B. anhand der Erfahrungen aus Irland.

*
* *

ANFRAGE AUF ERSTELLUNG EINES INFORMATIONSBERICHTES

Gemäß Artikel 56, 2. Absatz der Verfassung sowie gemäß Artikel 66 der Geschäftsordnung des Senates beantrage ich beim Senat die Erstellung eines Informationsberichtes zu folgendem Thema:

«Die notwendige Modernisierung unseres demokratischen Systems mittels der Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch mehr Bürgerbeteiligung.»

22. Oktober 2019.

NOTE EXPLICATIVE

Aujourd'hui, la démocratie belge fonctionne selon le principe de la représentativité: tous les cinq ou six ans, les citoyens sont appelés à élire leurs représentants dans les parlements ou les conseils provinciaux et communaux. Les représentants déterminent ensuite l'ordre du jour politique pendant leur mandat et prennent les décisions de fond. Les citoyens sont donc à peine impliqués après une élection et ne peuvent que regarder et écouter ce que leurs représentants élus déterminent.

Ce système représentatif fonctionne bien depuis de nombreuses années et c'est grâce à lui qu'il y a eu des décennies de stabilité politique et de prospérité sans cesse croissante dans notre pays et dans de nombreux autres.

Cependant, nous sommes aujourd'hui dans un processus de changement social. La forme actuelle de «démocratie du spectateur» est soumise à une pression croissante en Belgique et dans de nombreux autres pays européens et au-delà. La baisse de la participation électorale (malgré le vote obligatoire), la perte de confiance dans les organes démocratiques, la baisse du nombre de membres des partis, les protestations croissantes contre les décisions, etc., sont autant de symptômes d'une démocratie purement représentative qui devient de moins en moins efficace.

Cette évolution a notamment un impact sur la légitimité et l'intelligibilité des décisions ainsi que sur la cohésion sociale. Le fonctionnement de la démocratie et de la société est étroitement lié. Si la démocratie a un problème, il en va de même pour notre société et vice versa.

Enfin, la numérisation et l'accélération du monde des médias jouent également un rôle dans la remise en cause de notre système démocratique actuel. Alors que la participation aux médias a fortement augmenté en raison du développement numérique, cette participation n'est guère présente dans les processus décisionnels des organes de l'État. Les contextes sociopolitiques deviennent également de plus en plus complexes, tandis que les formes de communication deviennent plus simples, plus courtes et plus rapides. Cela conduit inévitablement à des conflits entre «peuple» et «représentants du peuple». Il devient de plus en plus difficile de communiquer les décisions et la compréhension des processus décisionnels dans la démocratie représentative diminue. En outre, la numérisation et ses possibilités

TOELICHTENDE NOTA

Vandaag werkt de Belgische democratie volgens het principe van de representativiteit: om de vijf of zes jaar worden burgers opgeroepen om hun vertegenwoordigers in de parlementen of de provincie- en gemeenteraden te kiezen. De vertegenwoordigers bepalen vervolgens de politieke agenda voor de duur van hun mandaat en nemen inhoudelijke beslissingen. Burgers zijn dus na de verkiezingen nauwelijks betrokken en kunnen alleen maar kijken en luisteren naar wat hun gekozen vertegenwoordigers bepalen.

Dit representatieve systeem werkt al vele jaren goed en dankzij dit systeem is er in ons land en in veel andere landen al decennialang politieke stabiliteit en nam de welvaart gestaag toe.

We zitten nu echter in een proces van maatschappelijke verandering. De huidige vorm van «toeschouwersdemocratie» staat in België en in veel andere Europese landen en daarbuiten steeds meer onder druk. De dalende opkomst (ondanks de stemplicht), het verlies aan vertrouwen in democratische instellingen, de daling van het aantal partijleden, de toenemende protesten tegen beslissingen, enz., zijn allemaal symptomen van een louter representatieve democratie die hoe langer hoe minder efficiënt is.

Die ontwikkeling heeft meer bepaald gevolgen voor de legitimiteit en bevattelijkheid van beslissingen en voor de sociale cohesie. De werking van de democratie en van de samenleving zijn nauw met elkaar verbonden. Als de democratie een probleem heeft, dan geldt dat ook voor onze samenleving en vice versa.

Tot slot spelen ook de digitalisering en snellere media een rol in het ter discussie stellen van ons huidige democratische systeem. Hoewel de deelname in de media door de digitale ontwikkeling aanzienlijk is toegenomen, is deze participatie nauwelijks aanwezig in de besluitvormingsprocessen van overheidsinstellingen. Ook de sociaal-politieke contexten worden steeds complexer, terwijl de manier van communiceren steeds eenvoudiger, korter en sneller wordt. Dat leidt onvermijdelijk tot conflicten tussen «het volk» en «de vertegenwoordigers van het volk». Het wordt steeds moeilijker om beslissingen te communiceren en er is steeds minder begrip voor de besluitvormingsprocessen in de representatieve democratie. Bovendien zitten de digitalisering en de technische mogelijkheden ervan nog maar in een beginstadium

techniques ne font que commencer et auront certainement d'autres effets fondamentaux sur notre système démocratique à l'avenir.

Pour contrer la perte de confiance dans la démocratie, la politique s'est penchée ces dernières années sur la question du «renouveau politique». En conséquence, certaines mesures ont été prises, telles que la limitation de la rémunération des élus, l'introduction d'incompatibilités ou l'amélioration de la transparence.

Dans le contexte des changements sociopolitiques actuels, l'éducation politique et l'éducation aux médias jouent un rôle de plus en plus important. Dans ce domaine, l'éducation et la politique elles-mêmes, en particulier les parlements, ont un rôle clé à jouer. Il est nécessaire d'agir dans ces domaines.

Un thème central et récurrent du «renouveau politique» est la participation civique. Cette question n'apparaît pas seulement dans les rapports des parlements, mais aussi à plusieurs reprises dans les programmes électoraux de presque tous les partis ces dernières années. Une plus grande participation des citoyens accroît la légitimité des décisions, renforce la confiance dans les institutions gouvernementales et favorise le dialogue et la compréhension entre les décideurs et les parties prenantes. Des résultats qui ont gagné du terrain ces dernières années.

Par conséquent, de nombreuses initiatives ont été prises ces dernières années pour accroître la participation. Il s'agit d'un mélange d'éléments de démocratie directe et délibérative destinés à compléter le système représentatif.

La participation des citoyens est déjà fortement ancrée au niveau communal. Dans de nombreuses villes et communes de Belgique, par exemple, il existe des conseils consultatifs de citoyens ou des budgets participatifs. Des référendums ont également eu lieu au niveau communal.

Au niveau des entités fédérées, il y a eu diverses initiatives et tentatives au cours de la dernière législature, telles que des panels de citoyens sur des questions spécifiques ou la facilitation de référendums. Le Parlement de la Communauté germanophone a même mis en place un mécanisme permanent de participation citoyenne. Si l'on analyse également les déclarations gouvernementales des gouvernements régionaux et communautaires après les élections du 26 mai 2019, on constate qu'en général tous les textes parlent d'une participation accrue des

en zullen ze zeker nog andere fundamentele gevolgen hebben voor ons democratisch systeem.

Om het vertrouwen in de democratie te herwinnen, heeft de politiek zich de afgelopen jaren gebogen over de «politieke vernieuwing». Als gevolg daarvan werden bepaalde maatregelen genomen, zoals een begrenzing van de bezoldiging van de verkozenen, de invoering van onverenigbaarheden of de verbetering van de transparantie.

In de context van de huidige sociaal-politieke veranderingen spelen politiek onderricht en mediageletterdheid een steeds belangrijkere rol. Op dit gebied moeten het onderwijs en de politiek zelf, in het bijzonder de parlementen, een sleutelrol vervullen. Op dat vlak moet actie worden ondernomen.

Een centraal en terugkerend thema van «politieke vernieuwing» is burgerparticipatie. Deze kwestie duikt niet alleen op in de parlementaire verslagen, maar de afgelopen jaren ook herhaaldelijk in de verkiezingsprogramma's van bijna alle partijen. Een grotere burgerparticipatie vergroot de legitimiteit van de beslissingen, versterkt het vertrouwen in de overheidsinstellingen en bevordert de dialoog en het begrip tussen besluitvormers en belanghebbenden. Resultaten die de laatste jaren terrein hebben gewonnen.

Bijgevolg zijn er de afgelopen jaren veel initiatieven genomen om de participatie te vergroten. Het gaat om een vermenging van elementen van directe en overlegdemocratie, bedoeld als aanvulling op het representatieve systeem.

Burgerparticipatie is al sterk verankerd op gemeentelijk niveau. In veel Belgische steden en gemeenten zijn er bijvoorbeeld burgeradviesraden of participatieve begrotingen. Ook op gemeentelijk niveau zijn er referenda gehouden.

Op het niveau van de deelstaten zijn er tijdens de laatste zittingsperiode verschillende initiatieven en pogingen ondernomen, zoals burgerpanels over specifieke kwesties of het faciliteren van referenda. Het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap heeft zelfs een permanent mechanisme voor burgerparticipatie ingevoerd. Als we ook de regeringsverklaringen van de gewest- en gemeenschapsregeringen na de verkiezingen van 26 mei 2019 analyseren, zien we dat alle teksten doorgaans spreken van een grotere burgerparticipatie. De kwestie van

citoyens. La question de la participation des citoyens est donc susceptible de jouer un rôle à de nombreux endroits au cours de la prochaine législature.

Un accent particulier devrait également être mis sur les nombreuses initiatives prises par la société civile. Par exemple, la Fondation Roi Baudouin s'est fait un nom dans ce domaine. La Fondation pour les générations futures et le Sommet G1000 en sont d'autres exemples. Ce ne sont là que deux exemples parmi tant d'autres de la société civile. Le fait que de plus en plus de forces de la société civile s'occupent d'une plus grande participation citoyenne et l'organisent même elles-mêmes est significatif pour le désir de participation de la population.

Même si la question de la participation des citoyens a déjà été débattue à plusieurs reprises au niveau fédéral, notamment en ce qui concerne l'avenir du Sénat, on peut néanmoins affirmer qu'il y a eu peu d'initiatives concrètes pour une plus grande participation au niveau fédéral. Néanmoins, il existe maintenant des exemples de meilleures pratiques provenant d'autres pays qui ont acquis de l'expérience dans les processus de participation citoyenne au niveau national. Un exemple en est le groupe de citoyens irlandais sur la réforme constitutionnelle et le mariage homosexuel.

Enfin et surtout, l'Union européenne et ses institutions recherchent également de plus en plus un dialogue direct avec les citoyens. Par exemple, la Commission Juncker et le Comité européen des régions ont organisé de nombreux événements de dialogue.

Il est temps pour le Parlement fédéral belge d'aller plus loin concrètement et d'examiner les possibilités de participation citoyenne au niveau fédéral. Non seulement ce débat devrait être rendu possible, mais des modèles de participation adaptés au niveau fédéral devraient également être développés et testés afin de compléter le système représentatif par une participation permanente.

Le Sénat est la tribune idéale pour progresser sur cette question. Ici, les différentes entités fédérées peuvent échanger leurs expériences et apprendre les unes des autres au moyen d'un rapport d'information. Le Sénat peut également intégrer les avis et les idées de la société civile et des experts, comme il l'a fait dans des rapports d'information précédents. Le Sénat peut ainsi donner une vue d'ensemble de la situation générale en Belgique tout en inscrivant cette question à l'ordre du jour fédéral.

Mais ce n'est pas tout. En tant que branche du Parlement fédéral belge, le Sénat est en excellente position

burgerparticipatie zou dus tijdens de volgende zittingsperiode op veel plaatsen een rol kunnen spelen.

Ook de vele initiatieven van het maatschappelijk middenveld verdienen bijzondere aandacht. Zo heeft de Koning Boudewijnstichting bijvoorbeeld naam gemaakt op dit gebied. De Stichting voor toekomstige generaties en de G1000-top zijn andere voorbeelden. Dit zijn maar twee van de vele voorbeelden van het maatschappelijk middenveld. Het feit dat het maatschappelijk middenveld zich hoe langer hoe meer toelegt op een grotere burgerparticipatie en die participatie zelf organiseert, toont aan dat de bevolking echt wil kunnen participeren.

Hoewel de kwestie van de burgerparticipatie al verschillende keren besproken werd op federaal niveau, meer bepaald met betrekking tot de toekomst van de Senaat, kan toch gesteld worden dat er weinig concrete initiatieven zijn geweest voor een grotere participatie op federaal niveau. Toch bestaan er nu voorbeelden van *best practices* uit andere landen die ervaring hebben opgedaan met burgerparticipatieprocessen op nationaal niveau. Een voorbeeld hiervan is de Ierse groep burgers voor de hervorming van de Grondwet en het huwelijk van mensen met hetzelfde geslacht.

Ten slotte, en vooral, streven de Europese Unie en haar instellingen ook steeds meer naar een rechtstreekse dialoog met de burgers. Zo hebben de Juncker-Commissie en het Europees Comité van de Regio's veel burgerdialogen georganiseerd.

Het wordt tijd dat het Belgische Federale Parlement concreet verdere stappen onderneemt en zich buigt over de mogelijkheden voor burgerparticipatie op federaal niveau. Dit debat moet niet alleen mogelijk worden gemaakt, maar er moeten ook aangepaste participatiemodellen op federaal niveau worden ontwikkeld en getest om het representatieve systeem aan te vullen met een permanente participatie.

De Senaat is het ideale forum om op dit punt vooruitgang te boeken. Hier kunnen de verschillende deelstaten ervaringen uitwisselen en van elkaar leren via een informatieverslag. De Senaat kan de standpunten en ideeën van het maatschappelijk middenveld en van deskundigen in dit verslag integreren, zoals in eerdere informatieverlagen is gebeurd. De Senaat kan zo een overzicht geven van de algemene situatie in België en dit onderwerp op de federale agenda plaatsen.

Maar dat is niet alles. Als lid van het Belgische Federale Parlement bevindt de Senaat zich in een uitstekende

pour s'inspirer au niveau international, par exemple de l'expérience irlandaise.

*
* *

positie om op internationaal niveau inspiratie te puren uit bijvoorbeeld de Ierse ervaring.

*
* *

**DEMANDE D'ÉTABLISSEMENT D'UN
RAPPORT D'INFORMATION**

Conformément à l'article 56, alinéa 2, de la Constitution et à l'article 66 du règlement du Sénat, nous demandons au Sénat de rédiger un rapport d'information sur le sujet suivant:

«La nécessaire modernisation de notre système démocratique en complétant la démocratie représentative par une participation accrue des citoyens.»

Le 22 octobre 2019.

**VERZOEK TOT HET OPSTELLEN VAN
EEN INFORMATIEVERSLAG**

Overeenkomstig artikel 56, tweede lid, van de Grondwet en artikel 66 van het reglement van de Senaat, verzoeken wij de Senaat een informatieverslag op te stellen over het volgende onderwerp:

«De noodzaak om ons democratisch systeem te moderniseren door de representatieve democratie aan te vullen met meer burgerparticipatie.»

22 oktober 2019.