2. Aus den Erfahrungen der vergangenen Jahre lernen ...

Ein Mehr an Bürgerbeteiligung in der nächsten Legislaturperiode hat nur dann eine Chance, wenn eine ehrliche Analyse der Strukturen der letzten Jahre erfolgt und auf den gemachten Erfahrungen aufgebaut wird, heutige Instrumente kritisch hinterfragt werden.

Bereits eine kurze Analyse zeigt auf, daß die derzeitige Vorgehensweise einer kohärenten und zielgerichteten Politik nicht gerade zuträglich ist.

Partizipations-strukturen auf nationaler Ebene

- **Aktuelle politische und rechtliche Rahmenbedingungen**

- Es gibt in Luxemburg vor allem eine Reihe von sektoriellen Gesetzestexten, die eine begrenzte Bürgerbeteiligung auf kommunalem Plan vorsehen. So z.B. das Gesetz über die Bebauung in den Gemeinden die eine Einspruchsmöglichkeit der Bürgerinnen vorsieht oder das Kommodo-Inkommodo-Gesetz betreffend die Zulassung von Betrieben.

  Diese rechtlichen Bestimmungen zeichnen sich jedoch vor allem dadurch aus, daß den Bürgerinnen keine direkte Partizipation zugestanden wird, sondern vielmehr ausschließlich ein Einspruchsrecht.

  So wichtig solche Prozeduren sein mögen, so problematisch ist jedoch diese einseitige Einbindung der Bürgerinnen in der Endphase des Projektes: diese Vorgehensweise erlaubt es den Bürgerinnen nicht ihre Vorstellungen und Anregungen im Vorfeld einzubringen bzw. zu diskutieren.

- Darüberhinaus gibt es aber mehrere Entwicklungsinstrumente, die eine stärkere Partizipation der Bürgerinnen vorsehen:

  * Auf der Ebene des Landwirtschaftsministeriums ist die Dienststelle für ländliche Entwicklung angesiedelt. Diese begleitet die Gemeinden bei der Erstellung von sogenannten Dorfentwicklungskonzepten, die auf das Gemeindeterritorium begrenzt sind. Vergleichbare strukturelle Voraussetzungen für Stadtentwicklungskonzepte gibt es zur Zeit nicht.

  Bei der Erstellung der Dorfentwicklungspläne ist eine Bürgerbeteiligung über Arbeitsgruppen bzw. über die Einbindung der beratenden Kommissionen der Gemeinden vorgesehen.

* Die sogenannten Leader-Projekte sind ebenfalls auf der Ebene des Landwirtschaftsministeriums angesiedelt. Nach dem Erfolg des Leader I-Projektes, wurden die Leader II-Projekte auf einem größeren Territorium durchgeführt. Geplant ist - gemäß Regierungserklärung - die Leadergebiete auf den gesamten ländlichen Raum auszudehnen. Dank der Bezuschussung durch EU-Mittel sowie nationaler Hilfen werden in den Leader-Bereichen konkrete Projekte in partnerschaftlicher Vorgehensweise von Staat, Gemeinden sowie Berufs- und Interessegruppen erarbeitet und umgesetzt.

Dies hat ohne Zweifel zu einer neuen Dynamik auf der Ebene der Regional- und Gemeindeentwicklung geführt.

Die faktische Einbindung der Bürgerinnen jedoch ist bis dato nicht formal geregelt. Die derzeitige Vorgehensweise beruht vor allem darin, primär die sogenannten «forces vives» einer Region in die Planung der Aktivitäten einzubinden, weniger die Bevölkerung als solche,

* Auf der Ebene des Innenministeriums sind primär regionale Entwicklungspläne im Rahmen des Landesplanungs- bzw. des Naturparkgesetzes (vormalige Kompetenz des eigenständigen Landesplanungsministeriums) angesiedelt. Dies trifft vor allem auf die Idee der Naturparke (wobei neben dem Naturpark Obersauer, noch der Naturpark Dreiländer-Ecke, der Naturpark Ourdall sowie ein Naturpark im Bereich des Mullertals zur Diskussion stehen), auf spezifische Projekte wie der Regionalplan Süden oder aber die "Nordstad" im Raum Diekirch-Ettelbrück zu. Gemäß dem neuen Landesplanungsgesetz sollen derartige regionale Zusammenarbeiten bzw. Strukturen staatlicherseits in Zukunft noch weitaus systematischer gefördert werden. Das Ministerium verfügt nur sehr begrenzt über Gelder für die Umsetzung der geplanten regionalen Projekte bzw. der regionalen Strukturen als solche.

Die Bürgerbeteiligung ist sowohl im Gesetz der Naturparke als auch im neuen Gesetz betreffend die Landesplanung recht explizit geregelt. Die Bürgerinnen sollen hierbei gemäß einem festgelegten Schema in die Ausarbeitung eingebunden werden.

* Eine Reihe von Gemeinden haben Stadtentwicklungskonzepte initiiert, wie z.B. in Düdelingen, Echternach, Ettelbrück, ansatzweise auch Esch-Alzette.

Da *dieses Instrument der Stadtentwicklungskonzepte legislativ nicht formal verankert ist bzw. keine Vorgaben auf nationaler Ebene bestehen, erfolgt die Einbindung der Bürgerinnen je nach Ermessen der Gemeinde.*

* Das Innenministerium ist Ansprechpartner für die Gemeinden betreffend die Bürgerbeteiligung im allgemeinen bzw. der beratenden Kommissionen im spezifischen. Ein derzeitiger "règlement-type d'ordre intérieur" des Innenministeriums (1989) - der für die Gemeinden nicht verbindlich ist und diesen u.a. Empfehlungen für die Bürgerbeteiligung gibt, ist etwas überholt, *sieht aber Elemente einer gewissen Informationspflicht gegenüber dem Bürger vor. Die aktive Bürgerbeteiligung ist weitaus weniger ausgeprägt.* Dieser Vorschlag ist jedoch nicht verbindlich.

* Das Umweltministerium seinerseits steht verantwortlich für die Umsetzung des

Planes für eine "nachhaltige Entwicklung" und ist Ansprechpartner für die Gemeinden in diesem Bereich. Da *der derzeitige Rahmen für die Umsetzung des Planes für eine nachhaltige Entwicklung fehlt, ist auch die Bürgerbeteiligung bei der Umsetzung des Planes noch nicht geregelt. Gemäß* ***Umweltministerium*** *soll sie auf kommunaler Ebene prinzipiell über die Agenda 21 erfolgen. Angesichts der Tatsache, daß der Plan im Frühjahr 2000 in der Abgeordnetenkammer diskutiert wird, ist hier ggf. mit Verbesserungen zu rechnen.*

* Im neuen Koalitionsabkommen der Regierung ist die Möglichkeit eines nationalen Referendums vorgesehen, wobei jedoch derzeit weder die genauen Modalitäten noch die Ermöglichung gleicher Chancen für eventuell unterschiedliche Positionen geregelt sind.

- **Zur Bürgerbeteiligung und politischen Diskussionskultur im allgemeinen**

Außerhalb dieser gesetzlichen Prozeduren muß festgestellt werden, daß de facto auf nationalem Plan eine dynamische Bürgerbeteiligung oder Bewußtseinsbildung bei bestimmten Themenkreisen seitens der Regierung kaum oder nicht gefördert wird. Von der Regierung selbst werden bei diversen Projekten so kaum öffentliche Rundtischgespräche u.ä. initiiert, die eine faire, objektive und sachliche Auseinandersetzung ermöglichen würden. Vielmehr wird häufig in geschlossenen Strukturen diskutiert, die wenig transparent sind. Auch werden seitens des Staates kaum gezielte Projekte zur Förderung der politischen Bildung usw. unterstützt, wie z.B. auf die Schaffung einer Volkshochschule.

Partizipations-strukturen auf kommunaler Ebene

- **Kommunale Kommissionen und Arbeitsgruppen - Versuch einer Bilanz**

Die Bürgerbeteiiigung auf kommunaler Ebene erfolgte in den vergangenen Jahren vor allem auf der Ebene der beratenden Kommissionen bzw. der Dorfentwicklungsgruppen. Stellt sich die Frage, wie diese Strukturen funktionierten und welches deren politische Akzeptanz war - ob die gesteckten Ziele, nämlich über diese Kommissionen und Gruppen ein Mehr an Bürgerbeteiligung zu erreichen, tatsächlich erreicht werden konnten.

In allen Gemeinden wurden diverse beratende Kommissionen eingesetzt. Die Analyse der Funktionsweise hängt sicherlich von Gemeinde zu Gemeinde ab bzw. sind die Arbeiten der obligatorischen Kommissionen (u.a.Schule und Bauten) anders zu bewerten, als diejenigen der fakultativen Kommissionen. Als Umweltschutzorganisation möchten wir die Analyse über die Arbeiten in den vergangenen Jahren auf die Umweltkommissionen begrenzen.

In über 70 % der Gemeinden wurden beratende Umweltkommissionen (zum Teil gemischt mit anderen Bereichen) geschaffen. In einigen Gemeinden konnten durch diese Kommissionen und die Zusammenarbeit mit dem Gemeinderat äußerst begrüßenswerte Projekte durchgeführt werden, so manche Kommission hat auch eine positive Rolle bei der Beratung der Gemeinde bei aktuellen Dossiers übernommen.

In der Mehrzahl der Gemeinden jedoch muß leider festgestellt werden, daß die Resultate der Kommissionen weit hinter den gesteckten Zielen liegen. Vor allem in den Proporzgemeinden ist das Resultat äußerst ernüchternd. Häufig wurden anfänglich noch Initiativen ergriffen, die jedoch recht schnell in einer Art Strohfeuer abflauten.

Ähnlich ist die Bewertung der Dorfentwicklungsgruppen. Sicherlich konnte durch deren Arbeiten an manchen Orten eine Bewußtseinsbildung bei den Gemeindevertreterinnen selbst sowie den Bürgerinnen für die Bedeutung der Dorfentwicklung geleistet werden - ein Fakt, der als positiv zu bewerten ist. Heute wird kaum einer die Bedeutung von derartigen Projekten sowie der Bürgerbeteiligung generell bei der Erstellung dieser Konzepte in Frage stellen.
Auch wurden in einer Reihe von Gemeinden dank dieser Projekte und der Begleitung durch die Bürgerinnen wesentliche Akzente im Sinne eines Mehr an Lebensqualität gesetzt. Dies kann jedoch nicht darüber hinweghelfen, daß häufig die Dorfentwicklungsgruppen weniger zufriedenstellend funktionierten, als dies zu erwarten gewesen war - so manche Idee und Gruppe versandete nach anfänglicher Begeisterung. Grundsätzlich ist es in den wenigsten Gemeinden gelungen, eine neue Dynamik der Bürgerbeteiligung sowie die Erstellung von Zukunftsvorstellungen durch die Bürgerinnen in der Gemeinde zu erreichen.

Vor allem folgende Probleme führten zu diesen eher unbefriedigenden Resultaten:

- Fehlende Tradition: Es gibt in Luxemburg keine starke "Tradition", Bürgerinnen derart im Gemeindeleben einzubinden. Entsprechend fehlt es beiden Seiten - sowohl den politisch Verantwortlichen als auch den Bürgerinnen - vielfach an notwendigen Erfahrungen.

- Teilweise unzureichender politischer Willen: Zudem kommt man nicht umhin festzustellen, daß de facto leider sehr häufig der politische Wille fehlt, sowohl die Arbeiten der Umweltkommissionen als auch der Dorfentwicklungsgruppen ernst zu nehmen. So manche Stellungnahme einer Kommission versandete in den Schubladen - oder aber sie wurden gar nicht um eine Stellungnahme gebeten. Ähnliches gilt für die Dorfentwicklungsgruppen. Es versteht sich von selbst, daß falls die Teilnehmerinnen dies spüren, kaum noch eine wirkliche Dynamik und Motivation bestehen kann.

- Unzufriedenstellende Vorgehensweise: Es fehlt den diversen Gruppen häufig an elementaren Voraussetzungen, um eine gute Arbeit leisten zu können. So mangelt es z.B.
  * An klaren Zielvorstellungen: Was wollen wir erreichen? Was erwartet der Gemeinderat von der Kommission, der Gruppe?
  * An übergroßen Erwartungen: Welche Ziele sind überhaupt erreichbar?
  * An Zwischenstufen: Welche "kleineren" Maßnahmen kann eine Gruppe als Erfolgserlebnis durchführen?
  * An einer "psychologischen Vorgehensweise": Warum lohnt sich das Engagement überhaupt?

- Zu stark auf ehrenamtlichen Engagement basierende Vorgehensweise: Von besonderer Relevanz ist, daß häufig nicht ausreichend auf professionellen Sachverstand bzw. Begleitung gesetzt wurde
  * Beratende Kommissionen werden in der Regel (außer den per Gesetz vorgeschriebenen Kommissionen) rein ehrenamtlich geleitet, ebenso die Sekretariatsarbeit. Die Frage stellt sich, ob diese Vorgehensweise noch zeitgemäß und sinnvoll ist.
  * Auch auf der Ebene der Dorfentwicklungsgruppen zeigt sich dieses Problem. Häufig wurden z.B. die Sitzungen in den Arbeitsgruppen von Einwohnerinnen geleitet oder aber von Büros, die zwar durchaus gute Fachleute in ihrem Sektor sein können, jedoch nicht gezwungenermassen über das notwendige Know-How betreffend die Gruppenführung usw. verfügen.

- Zeitliche Zwänge sowohl auf der Ebene der Mitglieder der Gruppen als auch des Gemeinderates: Fakt ist zudem, daß:
  * So manche Mitglieder zeitliche Probleme haben, die Dossiers regelmäßig zu begleiten, da sie dies ausschließlich in ihrer Freizeit tun;
  * Diskussionen mit Bürgerinnen zeitaufwendig sind und entsprechend ein noch stärkeres zeitliches Engagement der gewählten Vertreterinnen erfordern. Dies stellt natürlich ein reelles Problem für Gemeinderäte dar, da die politische Freistellung doch äußerst begrenzt ist.

- Wissensdefizit: Die Mitglieder der Kommissionen sowie der Dorfentwicklungsgruppen verfügen - oder haben zumindest häufig den Eindruck - nicht über das für sie erforderliche Wissen bzw. den erforderlichen "Hintergrund", um sich sicher genug zu spüren aktiv zu werden. Seitens der Gemeinden und des Staates werden kaum Anstrengungen unternommen, um ihnen dieses Selbstvertrauen bzw. Wissen zu vermitteln (z.B. über Weiterbildungsveranstaltungen für ehrenamtliche engagierte Bürgerinnen).

- Zusammensetzung der Gruppen und Kommissionen: Problematisch ist zudem die Zusammensetzung der Kommissionen und Dorfentwicklungsgruppen. Vor allem bei den Kommissionen erfolgt die Zusammensetzung der - vor allem in den Majorzgemeinden - häufig aufgrund der Parteizugehörigkeit und "unabhängige" Vertreterinnen der Zivilgesellschaft (z.B.auch von Organisationen), die besonderes Engagement einbringen würden, durften nicht teilnehmen.

- Unklare Aufgabengebiete: Häufig wurden auch die Aufgabengebiete nicht zufriedenstellend definiert. So wurden die Aufgaben der einzelnen Kommissionen nicht immer klar umrissen, so daß die Kommissionen zum Teil etwas "in der Luft hängen". Zudem ist festzustellen, daß die Mitglieder nicht unbedingt Lust haben, nur "defensive Arbeiten" zu leisten (z.B. Begutachtung eines Projektes, vor allem wenn es nicht ernst genommen wird), dieses jedoch häufig seitens des Gemeinderates als primäres Arbeitsgebiet angesehen wird.

• Die Bürgerbeteiligung im allgemeinen

Stellt sich die Frage, wie im allgemeinen die Bürgerbeteiligung strukturiert ist. Es ist sicherlich nicht möglich alle Instrumente im folgenden aufzulisten bzw. eine detaillierte Auswertung durchzuführen. Allerdings sind jedoch generelle Aussagen durchaus machbar. Tendenziell ist festzustellen, daß sich durchaus die Bereitschaft zum Dialog mit den BürgerInnen in den vergangenen Jahren erhöht hat. Dieser Umstand ist als absolut begrüßenswert anzusehen! Doch feststellbar ist, daß vor allem die Informationspflicht gegenüber den Bürgerinnen verbessert wurde, weitaus weniger aber die aktive Einbindung der Bevölkerung:

- Öffentliche Informationsveranstaltungen z.B. werden häufiger durchgeführt, als noch vor 5 Jahren. Jedoch haben diese selten eine direkte Partizipation der Bürgerinnen zum Ziel, sondern dienen lediglich dem Zweck der reinen Information.
- Beteiligung bzw. Mitwirkung bei der Durchführung konkreter Projekte: Auch diese ist leider nach wie vor recht wenig ausgeprägt, von positiven Beispielen - mit entsprechend durchschlagendem Erfolg - abgesehen. Noch immer werden Spielplätze ohne Kinder geplant, Straßen ohne vorherige Rücksprache mit den Bürgerinnen umgestaltet u.a.m. Sicherlich erfolgt häufig eine Information über die beschlossenen Pläne - jedoch keine vorherige Absprache mit den Bürgerinnen.
- Einbindung in öffentliche Prozeduren: Eine Reihe von gesetzlich vorgesehenen Prozeduren räumen den Bürgerinnen das Recht ein, im Rahmen eines Verfahrens Einspruch zu erheben. Diese Vorgehensweise ist als - zwar absolut erforderliche - jedoch trotzdem als "End-of-pipe"-Demokratie zu betrachten, da hier die BürgerInnen lediglich nachträglich Kritiken anbringen, und sich entsprechend nicht eigentlich einbringen können. Kommt hinzu, daß nach wie vor die Information über diese Prozeduren unzureichend ist: oder welche Gemeinde informiert die Bürgerinnen regelmäßig über wichtige Kommodo-Prozeduren? Wieviele Gemeinden führen bei derartigen Prozeduren kontradiktorische Informationsversammlungen durch?
- Kommunales Referendum: Dieses Instrument wurde in den vergangenen Jahren knapp fünfmal genutzt, jedoch wurden die Resultate der Umfragen - auch wenn diese nicht verbindlich sind - respektiert.

- **"Gemengebued"**: In den vergangenen 10 Jahren hat fast jede Gemeinde einen "Gemengebued" eingeführt, was sicherlich als positive Entwicklung zu bezeichnen ist. Jedoch wäre eine inhaltliche Aufwertung des Gemengebueds äußerst wichtig ("Pro- und Kontrarubrik", Rubrik für die Arbeiten der beratenden Kommissionen ...). Derzeit sind die wenigsten "Gemengebued" als Instrument einer lebendigen Demokratie anzusehen, häufig beschränken sie sich zu sehr auf eher oberflächliche Berichte der Gemeinderatssitzungen oder diverser Veranstaltungen.