

ABHANDLUNGEN

Staatsreform in Belgien

Hans von Mangoldt)*

Wohl kaum eine Legislaturperiode hat so zahlreiche und teilweise grundlegende Verfassungsänderungen¹⁾ mit sich gebracht wie die durch königliche Auflösungsverordnung am 29. September 1971²⁾ zu Ende gegangene. Eines der zentralen Vorhaben war dabei eine Reform überkommener, als erneuerungsbedürftig empfundener Prinzipien der Organisation des Staates. Damit hat der Verfassungsgesetzgeber »einem Gefühl von Unbehagen« begegnen wollen, dessen sich Belgien mehr und mehr bewußt geworden ist und das in der Gegenüberstellung von Flamen und Wallonen die Einheit des belgischen Staates bedrohte³⁾.

Man muß sich, um diese Polarisierung und die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung zu verstehen, einige historische und soziale Grundgegebenheiten vor Augen halten. Als 1830 der belgische Staat aus der Revolution gegen die holländische Herrschaft entstand⁴⁾, der die belgischen Provinzen

*) Dr. iur., Referent am Institut.

Abkürzungen: AdG = Archiv der Gegenwart; KRäteG = Kulturrätegesetz (Loi relative à la compétence et au fonctionnement des conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, vom 21. 7. 1971, Mon. b. vom 23. 7. 1971); Mon. b. = Moniteur belge; SprachGrG = Sprachgruppengesetz (Loi relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise, vom 3. 7. 1971, Mon. b. vom 6. 7. 1971); TBP = Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht. — Artikelangaben ohne Bezeichnung des Gesetzes beziehen sich auf die Verfassung. — Aus redaktionellen Gründen ist es nicht möglich, Zitate in beiden Landessprachen wiederzugeben. Es wird deshalb nur der französische Text verwandt.

¹⁾ Eine Zusammenstellung der vorangehenden größeren Verfassungsreformen bei J. H. Vlaeminck, *Le Droit constitutionnel belge* (5. Aufl. 1966), S. 198.

²⁾ Mon. b. vom 29. 9. 1971.

³⁾ Vgl. den Bericht des Centre de Recherche pour la Solution Nationale des Problèmes Sociaux, Politiques et Juridiques des Diverses Régions du Pays (sog. Harmel-Center), Kammer, Sess. 1957–58, Dok. 940, S. 1/2.

⁴⁾ Zur Entstehung des belgischen Staates vgl. Vlaeminck, a.a.O., S. 23 ff.; H.-J. v. Elbe, *ZaöRV* Bd. 1 (1929), S. 368 ff.

im Wiener Kongreß überantwortet worden waren, hatte man nicht nur ein unpopuläres Régime, sondern auch die als drückend empfundene ausschließlich zugelassene niederländische Staatssprache abgeschüttelt. Den seit dem Mittelalter ausgeprägten Zug der Oberschicht auch in den flämisch sprechenden Nordprovinzen zum Französischen konnte das nur verstärken⁵⁾. So wurde, obwohl bereits 1830 die Bevölkerung in den flämischen Gebiets teilen gegenüber der französischsprachigen in den wallonischen Gebieten in der Mehrheit war⁶⁾, die belgische Verfassung von 1831 nur in französischer Sprache abgefaßt, und es dauerte bis 1925, ehe ihr eine niederländische Übersetzung beigegeben wurde⁷⁾. Dieser Vorrang des Französischen brachte bei den Flamen nicht nur das Gefühl der Minderwertigkeit ihrer Sprache hervor, er führte vor allem nach Änderung des die begüterten Schichten begünstigenden Wahlrechts auch zu teilweise heftigen antiwallonischen und antibelgischen Ausbrüchen der flämischen Bevölkerung, die inzwischen eine Art eigenes Nationalbewußtsein entwickelt hatte.

Ressentiments haben sich aber nicht nur auf Seiten der Flamen entwickelt; insbesondere nach Einführung der Sprachengesetzgebung von 1932 sind sich die Wallonen der sich infolge unterschiedlicher Geburtenraten in den Landes teilen zunehmend vergrößernden Mehrheit der Flamen bewußt geworden⁸⁾. Daraus entstand ein ausgesprochener Minoritätskomplex, der, verbunden mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten, eine ausgeprägte Abwehrhaltung gegenüber den Flamen und ebenfalls eine Art eigenes wallonisches Nationalgefühl hervorbrachte⁹⁾.

Dieser neuen Situation konnte die in den Verfassungsverhandlungen der Jahre 1830/31 entstandene streng einheitsstaatliche Verfassung nicht auf die Dauer gerecht werden. Um der als exzessiv empfundenen Zentralisierung und der zunehmenden Veralterung der politischen und administrativen Institutionen zu begegnen¹⁰⁾, sind deshalb seit 1931 wiederholt Vorschläge zu einer grundlegenden Staatsreform gemacht worden. Zwei Wege einer Lösung sind dabei in verschiedenen Ausprägungen entwickelt worden: entweder

⁵⁾ Zur Entwicklung des Sprachen- und Sprachgemeinschaftsproblems vgl. insbesondere das Plädoyer des belgischen Vertreters Bayart im *Sprachen-Fall* vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, Série B, Affaire «Relative à certains aspects du Règlement linguistique de l'Enseignement en Belgique» Bd. 2 (1968), S. 108 ff.

⁶⁾ Vgl. Kammer, Sess. 1957–58, Dok. 940, S. 27.

⁷⁾ Arrêté Royal vom 25. 11. 1925, Mon. b. vom 19.12. 1925.

⁸⁾ Statistische Angaben in: Kammer, Sess. 1957–58, Dok. 940, S. 27 ff.

⁹⁾ Weitere Schwierigkeiten ergaben sich aus der Entwicklung und demographischen Struktur Brüssels, siehe dazu den Bericht des Harmel-Centers, Kammer, Sess. 1957–58, Dok. 940, S. 77 *et passim*.

¹⁰⁾ A.a.O., S. 2, 303.

Föderalisierung¹¹⁾ oder Dezentralisierung und Dekonzentration¹²⁾ des straffen Einheitsstaates.

Auf die zahlreichen Einzelheiten des sehr intensiv geführten Staatsreformstreites und der verschiedenen Reformvorschläge kann und soll hier nicht eingegangen werden; ein vollständiger Verzicht auf Einblick in die Vorgeschichte würde andererseits das Verständnis der mit den Verfassungsänderungen vom 24. Dezember 1970 und den dazu inzwischen ergangenen Ausführungsgesetzen¹³⁾ im wesentlichen abgeschlossenen Staatsreform nicht unerheblich beeinträchtigen. Die Grundlinien und -gedanken der Reformdiskussion sollen infolgedessen im folgenden kurz aufgezeichnet werden.

I. Die Vorgeschichte

1. So zahlreich die Vorschläge für eine Föderalisierung, so wenig Einigkeit läßt sich hinsichtlich einiger Grundformeln feststellen; die Konstruktionen der Reformentwürfe reichen von einer Konföderation Flanderns und Walloniens bei geteilter Staatsangehörigkeit (Vos)¹⁴⁾ über eine zweigliedrige Konföderation mit Bundesterritorium bei Anerkennung einer belgischen Gesamtstaatsangehörigkeit neben geteilter Gliedstaatsangehörigkeit (Grégoire)¹⁵⁾, über einen zweigliedrigen Bundesstaat mit einem gesonderten Bundesterritorium, wieder bei Anerkennung einer flämischen und wallonischen Staatsangehörigkeit neben der belgischen (Van der Elst)¹⁶⁾, über die

¹¹⁾ Vgl. vor allem die Verfassungsreformvorschläge Herman Vos (Kammer, Sess. 1930–31, Dok. 177); Truffaut (Kammer, Sess. 1937–38, Dok. 233); Grégoire (Kammer, Sess. 1946–47, Dok. 257); Van Belle-Merlot (Kammer, Sess. 1951–52, Dok. 453); Van der Elst (Kammer, Sess. 1961–62, Dok. 281 Nr. 1). Für weitere Vorschläge vgl. L. Tindemans, TBP 26 (1971), S. 14 f. Ferner P. Wigny, *Propos constitutionnels* (1963), S. 80 f.; Rigo de Nolf, *Federalisme in België als grondwettelijk vraagstuk* (1968), S. 230 ff. Vgl. auch die Untersuchung in Res Publica 1971, S. 341 ff., zum Thema «Le Fédéralisme et la Belgique».

¹²⁾ In dieser Richtung insbesondere das Konzept der Regierung und staatlich eingesetzter Reformkommissionen; vgl. statt vieler den Bericht des Harmel-Centers, a.a.O., S. 278 ff., 303 f., hier aber bereits mit einer Tendenz zur Kulturautonomie, vgl. S. 293 ff., 304.

¹³⁾ Verfassungsänderungen: Art. 1 Abs. 4, 3 bis, 3 ter, 6 bis, 32 bis, 38 bis, 59 bis, 59 ter, 86 bis, 91 bis, 107 quater, 108 bis, 108 ter und 132, Mon. b. vom 31. 12. 1970. Ausführungsgesetze: Gesetz vom 3. 7. 1971 betreffend die Aufteilung der Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaften in Sprachgruppen, Mon. b. vom 6. 7. 1971; Gesetz vom 21. 7. 1971 betreffend die Kompetenz und die Arbeitsweise der Kulturräte für die französische und für die niederländische Kulturgemeinschaft, Mon. b. vom 23. 7. 1971; Gesetz vom 26. 7. 1971 betreffend die Großstadtbezirke und die Gemeindeverbände, Mon. b. vom 24. 8. 1971. Darüber hinaus hat die Regierung am 16. 7. 1971 einen Gesetzentwurf betreffend das Statut der Fourons in die Kammer eingebracht. Dieser Entwurf ist der parlamentarischen Diskontinuität zum Opfer gefallen.

¹⁴⁾ Art. 1, 2, 3, 18 des Vos'schen Entwurfes; zum ganzen auch Wigny, a.a.O. (Anm. 11), S. 80 ff.; de Nolf, a.a.O. (Anm. 11), S. 468 ff., Textentwürfe S. 383 ff.

¹⁵⁾ Art. 1, 29.

¹⁶⁾ Art. 1, 3.

Anerkennung zweier Volksgemeinschaften und dreier Gebiete, davon Brüssel als Bundesterritorium (Van Belle-Merlot)¹⁷⁾, bis zum klaren dreigliedrigen Bundesstaat mit neben der belgischen begründeter Einzelstaatsangehörigkeit (Truffaut)¹⁸⁾. Übereinstimmen die Entwürfe dagegen fast alle darin, daß alle Gewalt im Staate von den Regionen ausgehe¹⁹⁾, mit der Folge, daß dem belgischen Gesamtstaat nur die ihm ausdrücklich zugestanden Kompetenzen gebühren²⁰⁾. Für die Gesetzgebung der Regionen (Einzelstaaten) ist in allen Entwürfen mit Ausnahme des Vos'schen das Einkammersystem vorgesehen²¹⁾, für die Bundesgesetzgebung teilweise das Einkammersystem, teilweise das Zweikammersystem, wobei mit einer Ausnahme eine gleiche Repräsentation beider Volksgemeinschaften vorgesehen ist²²⁾.

Interessant erscheint in diesem Zusammenhang die Stellung Brüssels. Für die Entwürfe Vos und Truffaut sind die Dinge einfach. Der erstere behandelt es als Hauptstadt Flanderns ohne eine irgendwie geartete besondere Staatsorganisation; der letztere stellt es als gleichberechtigte Region (Einzelstaat) neben die beiden anderen und organisiert es wie diese. Der Entwurf Grégoire überweist dem Gesetzgeber des Bundesterritoriums nur kulturelle, Polizei- und Gesundheitskompetenzen, das übrige dem Bundesgesetzgeber²³⁾. Der Entwurf Van der Elst ermächtigt auch – vor allem in Kulturangelegenheiten – den flämischen und wallonischen Regionalgesetzgeber zum Erlass von Rechtsnormen für das Bundesgebiet²⁴⁾; kommt jedoch übereinstimmendes Recht nicht zustande, so soll diese Kompetenz ebenfalls vom Bundesgesetzgeber wahrgenommen werden²⁵⁾.

Eine bei geteilter Gesetzgebungszuständigkeit wesentliche Frage ist die nach dem zur Entscheidung von Kompetenzkonflikten und zur Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze berufenen Organ. Die gegenwärtige belgische Verfassung gibt den Gerichten ein Nachprüfungsrecht nur hinsichtlich untergesetzlicher Rechtsnormen, Art. 107, eine Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze des parlamentarischen Gesetzgebers wird als

¹⁷⁾ Punkt 1.

¹⁸⁾ Art. 1, 5.

¹⁹⁾ Vos, Art. 17; Truffaut, Art. 9; Grégoire, Art. 31; Van der Elst, Art. 27.

²⁰⁾ Vgl. z. B. Truffaut, Art. 10.

²¹⁾ Siehe dazu zusammenfassend de Nolf, S. 474.

²²⁾ Siehe dazu de Nolf, S. 475.

²³⁾ Art. 56. Der Bundesgesetzgeber hat damit für Brüssel weit umfassendere Kompetenzen als für den Rest des Landes. Ähnlich wohl Van Belle-Merlot, Grundsätze 5, 6.

²⁴⁾ Art. 50, 119, 127. Der regionale flämische und wallonische gesetzgebende Rat sind demzufolge jeweils auch mit flämischen respektive wallonischen Abgeordneten aus Brüssel besetzt, Art. 51.

²⁵⁾ Art. 127.

im Widerspruch zu dessen Souveränität stehend abgelehnt²⁶⁾. Davon weichen die Entwürfe Truffaut, Grégoire und Van der Elst ab. Sie sehen einen Obersten Bundesgerichtshof²⁷⁾ vor, der neben Kompetenzkonflikten²⁸⁾ auch über die Verfassungsmäßigkeit von Bundes- oder Regional- (= Einzelstaaten-) Recht²⁹⁾ entscheiden soll. Der Entwurf Vos enthält keine derartige Regelung. Zwar kennt er einen Bundeskassationsgerichtshof³⁰⁾, Streitigkeiten der beiden Staaten sollen jedoch vor der Bundesversammlung zum Austrag gebracht werden³¹⁾. Ob mit dem einen oder anderen auch Gesetzgebungskompetenzkonflikte angesprochen sind, erscheint fraglich. Nur für untergesetzliche Rechtsnormen bringt der Entwurf Vos ausdrücklich³²⁾, wie im übrigen auch andere Entwürfe³³⁾, eine dem gegenwärtigen Art. 107 entsprechende Vorschrift.

Eine eigene regionale neben der Bundesexekutive sehen alle Entwürfe vor³⁴⁾, teilweise mit sehr weitreichenden Ausführungskompetenzen auch in Bezug auf Bundesgesetze. Ein Besteuerungsrecht der Regionen (Gliederstaaten) ist ebenfalls zumeist vorgesehen³⁵⁾.

2. Im Spannungsfeld zwischen Anerkennung zweier Kulturgemeinschaften und Bewahrung und Verwirklichung der Einheit der Nation stehen auch die Gegner einer Föderalisierung³⁶⁾. Während freilich ihre Befürworter im föderativen Staatsaufbau die bestmögliche Verwirklichung gesamtstaatlicher Integration fanden³⁷⁾, befürchteten die Gegner von der Schaffung selbständiger, keiner übergeordneten Kontrolle unterliegender Entscheidungszentren eine Auflösung des gesamtstaatlichen Rahmens, und das, ohne der Lösung der Gemeinschaftsprobleme auch nur einen Schritt nähergekommen zu sein³⁸⁾.

²⁶⁾ Nachweise bei J. Velu, in: Gerichtsschutz gegen die Exekutive — Judicial Protection against the Executive — La protection juridictionnelle contre l'exécutif (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 52) Bd. 1 (1969), S. 72 mit Anm. 40.

²⁷⁾ Bei Truffaut Oberstes Verfassungsgericht, Art. 31, bei Grégoire Hohes Bundesgericht, Art. 136 ff., und bei Van der Elst Staatsrat, Art. 114 ff., genannt.

²⁸⁾ Grégoire, Art. 136, Van der Elst, Art. 1, 114. Weitere Einzelheiten bei de Nolf, S. 315 ff.

²⁹⁾ Truffaut, Art. 31, Van der Elst, Art. 116.

³⁰⁾ Art. 171. ³¹⁾ Art. 155. ³²⁾ Art. 109.

³³⁾ Grégoire, Art. 135, Van der Elst, Art. 111.

³⁴⁾ Einzelheiten bei de Nolf, S. 321 ff.

³⁵⁾ Einzelheiten bei de Nolf, S. 334–337.

³⁶⁾ Vgl. z. B. den Bericht des Centre d'Etudes pour la Réforme de l'Etat, La Réforme de l'Etat (1937), S. 309 ff.

³⁷⁾ Vgl. z. B. a.a.O., S. 313; Kammer, Sess. 1957–58, Dok. 940, S. 293 f. (Harmel-Center).

³⁸⁾ Siehe den Bericht des Centre d'Etudes, a.a.O. (Anm. 36), S. 313 f. Die Regierungsvorschläge zur Verfassungsreform 1952 enthielten zur inneren Reorganisation des Staates im wesentlichen nur die Feststellung, die Regierung wolle unverbrüchlich an der politischen Einheit des Staates festhalten — Kammer, Sess. 1952–53, Dok. 556, S. 2. Erst die Ergän-

Von dieser Seite wurde daher bei einheitlicher nationaler Gesetzgebung im Bereich der Verwaltung eine weitgehende Dezentralisierung und Dekonzentration³⁹⁾ und eine gewisse, im Unterrichtsministerium besonders weitreichende, Verdoppelung der Zentralverwaltungen in eine französischsprachige und eine niederländischsprachige Abteilung vorgeschlagen⁴⁰⁾, um insbesondere bei der Ausführung der Gesetze flämischen und wallonischen Sonderbedürfnissen entgegenkommen zu können. Eine Verdoppelung des Ministeramtes war jedoch nicht vorgesehen⁴¹⁾, auch nicht in den Empfehlungen des sogenannten Harmel-Centers⁴²⁾, obwohl gerade dieser Punkt als besonders wünschenswert bezeichnet worden war⁴³⁾. Von der Wirklichkeit ist das freilich überholt worden. Bereits bei der Regierungsbildung 1961 ernannte der König für das Unterrichts- und Kultusministerium einen flämischen und einen wallonischen Minister⁴⁴⁾. Damit sollte eine organisatorische Teilung in zwei Abteilungen ermöglicht werden. Die bisher ausgeprägteste Verdoppelung erbrachte die Bildung der Regierung Eyskens 1968, welche wohl als Motor der gegenwärtigen Verfassungsreform bezeichnet werden kann. Dieser Regierung gehörten jeweils ein flämischer und ein wallonischer Minister für Unterricht, Kultus, Gemeinschaftsbeziehungen und Regionalwirtschaft an⁴⁵⁾.

Auch im übrigen waren die Empfehlungen des Harmel-Centers ganz darauf abgestellt, bei möglichster Berücksichtigung regionaler und der Sonderbelange der Sprachgemeinschaften die Einheit der Willens- und Entscheidungsbildung zu wahren und selbständige, einer zentralen Aufsicht nicht unterliegende Zentren staatlicher Kompetenzausübung nicht entstehen zu lassen. So wurde zwar die Schaffung je eines repräsentativen flämischen und wallonischen Kulturrates vorgeschlagen, gedacht als Instrument einer echten

zungsvorschläge J. Rey – Dok. 595 – und van Elslande – Dok. 611 – brachten den Gedanken eines regionalen Senates bzw. einer gewissen Kulturautonomie in die Debatte, der freilich bereits in der Ausschußdiskussion der Ablehnung verfiel – Kammer, Sess. 1952–53, Dok. 693, S. 42–46, 35 f., 28 f.

³⁹⁾ A.a.O. (Anm. 36), S. 318 f.

⁴⁰⁾ A.a.O. (Anm. 36), S. 319 ff., 322 ff.

⁴¹⁾ Vgl. a.a.O. (Anm. 36), besonders S. 329 ff.

⁴²⁾ Kammer, Sess. 1957–58, Dok. 940, S. 301/02 *sub h.*, 304 *sub h.*

⁴³⁾ van Elslande, a.a.O. (Anm. 42), S. 293 f.

⁴⁴⁾ Königliche VO vom 25. 4. 1961, Mon. b. 27. 4. 1961. Der eine wurde als *Ministre de l'Education nationale et de la Culture* ernannt, der andere als *Ministre, adjoint à l'Education nationale et à la Culture*. Wichtig ist hier das Komma vor *adjoint*, das ausweist, daß es sich hier um einen gleichwertigen, vollberechtigten Amtswalter handelt. Dazu auch Wigny, a.a.O. (Anm. 11), S. 279. Zur Verdoppelung der Ministerämter siehe auch AdG 1961, S. 9054 C, 9055; 1965, S. 11992 B, 11993; 1966, S. 12396 C, 12397; 1968, S. 14202 A, 14204/05.

⁴⁵⁾ Königliche VO vom 27. 6. 1968, Mon. b. vom 19. 6. 1968.

Kulturpolitik in den beiden Regionen und in Brüssel⁴⁶⁾; hinsichtlich ihrer möglichen Kompetenzen gab man sich aber mit beratenden Funktionen zufrieden⁴⁷⁾. Ein wichtiger Vorschlag war auch die Einrichtung von regionalen Räten für die drei zu schaffenden Regionen Flandern, Wallonien und Brüssel mit einer grundsätzlich umfassenden, nur die Sachkompetenzen der Kulturräte ausklammernden Zuständigkeit⁴⁸⁾; freilich wollte man auch diese Räte auf bloße Beratungsfunktionen beschränken. Relativ weitgehend diesem Konzept entsprechen die regionalen Wirtschaftsräte für Flandern, Wallonien und Brabant, die das Gesetz zur Organisation der Planung und zur wirtschaftlichen Dezentralisierung vom 15. Juli 1970⁴⁹⁾ institutionalisiert und mit beratenden Funktionen in wirtschaftlichen Fragen ausgestattet hat mit dem Ziel, zur Strukturierung der Regionalpolitik und zur wirtschaftlichen Dezentralisierung beizutragen⁵⁰⁾. Die eigentlich bedeutsame Entscheidung, Beschluß und Erlaß des Planes für die einzelnen Regionen, verblieb damit in den Händen des nationalen Gesetzgebers⁵¹⁾.

3. Worin besteht der wesentliche Unterschied der Vorstellungen der Föderalisten und ihrer Gegner, was zeichnet nach ihren Vorstellungen den föderalen gegenüber dem Einheitsstaat aus, worin besteht der essentielle Unterschied zwischen Bundes- und Einheitsstaat? P. Wigny⁵²⁾ hat ihn darin sehen wollen, daß im Einheitsstaat wenigstens der Rahmen einheitlich bleibe. Das Gesetz, das das Verwaltungshandeln regelt, sei von einem einzigen Gesetzgeber erlassen. Seine Ausführung, auch wenn sie lokalen Organen übertragen sei, werde durch zentrale Instanzen überwacht. Im föderalen Staat dagegen sei die Souveränität geteilt, Region (Einzelstaat) wie (Gesamt-) Staat hätten das letzte Wort in ihrem jeweiligen Bereich. Die Befürworter des Föderalismus seien nicht bereit, fundamentale Entscheidungen einer nationalen Mehrheit zu überantworten. Einerseits überwiesen sie gewisse Materien regionalen Mehrheiten, andererseits veränderten sie für die ge-

⁴⁶⁾ Vgl. a.a.O. (Anm. 42), S. 301/02, 304 jeweils *sub h.*

⁴⁷⁾ 1. Erstattung von Gutachten in kulturellen Angelegenheiten an alle Staatsorgane, 2. nach Maßgabe des Gesetzes Entwurf von Verordnungen, die vom König erlassen werden könnten (auf dem gewöhnlichen Wege, d. h. mit Kontrolle der Regierung durch das ministerielle Gegenzeichnungsrecht), a.a.O. (Anm. 42), S. 302/03.

⁴⁸⁾ A.a.O. (Anm. 42), S. 235 ff., 240 ff., 243 f., 303, 304 *sub i.*

⁴⁹⁾ Mon. b. vom 21. 7. 1970.

⁵⁰⁾ Vgl. Kammer, außerordentliche Sess. 1968, Dok. 125 Nr. 1, S. 1, Sess. 1968–69, Dok. 125 Nr. 23, S. 15 (Bericht des zuständigen Ministers), S. 43. In Flandern und Wallonien waren derartige Räte in der Praxis schon entstanden. Darauf hat man sich gestützt – siehe den Regierungsbericht Dok. 125 Nr. 1, S. 7.

⁵¹⁾ Siehe dazu nur die instruktive Darstellung im Bericht der Senatskommission, Senat, Sess. 1969–70, Dok. 500, S. 24/25.

⁵²⁾ *Propos constitutionnels*, S. 82 f.

meinsamen Angelegenheiten die politischen Mehrheitsverhältnisse, indem sie nicht mehr auf der Basis der Einwohnerzahl des Gesamtstaates, sondern, mindestens teilweise, ausgehend von den Teilen rechneten, die die Föderation bilden. Grundidee des Föderalismus sei es, regionalen Mehrheiten im Rahmen eines einzigen Staates das Befolgen einer unterschiedlichen Politik zu ermöglichen.

Als politische Leitidee dürfte das anerkannt werden können. Auch die Auflösung nationaler Mehrheiten zugunsten regional strukturierter Zustimmungserfordernisse mag föderalen Gedankengängen entsprechen, freilich eher im Sinne einer politischen Idee als eines Organisationskonzeptes. Denn das auf den Gedanken regionaler Zustimmung zurückzuführende Bundesrats-system z. B. macht die Bundesrepublik Deutschland nicht zum föderalen Staat. Um ein Gebilde als Bundesstaat begreifen zu können, bedarf es in den Gliedern gewisser organisatorischer Voraussetzungen, die auch diese als Staaten, neben der zentralen Ordnung, erscheinen lassen.

Gemeinhin ist es die Existenz zumindest eines gewissen Maßes regionaler Legislativ- und Exekutivbefugnisse neben der zentralstaatlichen Gesetzgebung und Verwaltung, die einen Staat als Bundesstaat erscheinen läßt⁵³). Ganz auf dieser Linie liegt es, wenn die auf eine Föderalisierung Belgiens abzielenden Verfassungsreformvorschläge mehr oder weniger ausgeprägte regionale Legislativ- und Exekutivkompetenzen forderten, wogegen die Unitarier nur regionale Konsultativorgane und jedenfalls keine aufsichtsfreie regionale Exekutive zugestehen wollten. Die einheitsstaatliche Blickrichtung tritt damit deutlich der föderalen, auf Organisation weiterer selbständiger staatlicher Willensbildung- und -entscheidungszentren bedachten gegenüber.

II. Die Neuregelung

Keine der beiden Blickrichtungen hat freilich die Verfassungsänderungen vom 24. Dezember 1970 und die dazu inzwischen ergangenen Ausführungsgesetze entscheidend prägen können. Bei der Neuorganisation des belgischen Staates hat man vielmehr eine Art Mittelweg zwischen Einheitsstaat und Föderalismus zu beschreiten versucht. Das ist die vielleicht hervorhebenswerteste Besonderheit dieser Staatsreform. Sie macht sich bemerkbar sowohl in der Gestalt der neu eingeführten territorialen Untergliederungen, vor

⁵³) Wie weit dieses Maß regionaler Kompetenzen reichen muß, um den Gedanken auszuschließen, hier handele es sich doch bloß um einen dezentralisierten Einheitsstaat, ob es überhaupt lupenreine Abgrenzungskriterien gibt, an Hand deren sich feststellen ließe, ob eine mit verfassungsrechtlich abgesicherter Autonomie ausgestattete Gebietskörperschaft Staat oder unterstaatliche juristische Person sei, kann gegenwärtig dahingestellt bleiben.

allem der Sprachregionen, als auch in Konstruktion und Kompetenz der Organe der autonomen Kulturgemeinschaften, der Kulturräte. Das jeweilige Vorstellungsbild der Reformer ist freilich – insbesondere, wenn man die Entwicklung von außerhalb Belgiens betrachtet – nicht überall ohne weiteres zu erkennen.

1. Die Sprachregionen

Zunächst fällt auf, daß nur eine Neuerung von territorialer Relevanz im ersten Titel der Verfassung über das Gebiet und seine Einteilung Aufnahme gefunden hat, die Einteilung Belgiens in vier Sprachregionen, die Region französischer, die Region niederländischer, die zweisprachige Region Brüssel/Hauptstadt und die Region deutscher Sprache, Art. 3 *bis* ⁵⁴⁾. Den Kulturgemeinschaften, deren die Verfassung drei vorsieht, eine französische, eine niederländische und eine deutsche, ist mit dem Titel I *bis* ein Sonderabschnitt gewidmet, Art. 3 *ter*, obwohl die den Gemeinschaften zugewiesenen Kompetenzen neben der Abgrenzung *ratione materiae* jedenfalls für die französische und die niederländische Kulturgemeinschaft keineswegs *ratione personae*, sondern *ratione loci* begrenzt sind, Art. 59 *bis* § 4 ⁵⁵⁾. Im dritten Titel über die Organisation der Staatsgewalt schließlich werden in einem neu eingefügten Kapitel III *ter* die Regionen, eine wallonische, flämische und Brüsseler, Art. 107 *ter*, und im IV. Kapitel über die Provinz- und Gemeindeeinrichtungen die Großstadtbezirke (Agglomerationen) und Gemeindeverbände, Art. 108 *bis* ⁵⁶⁾, sowie die Sonderregeln für den Großstadtbezirk behandelt, zu dem die Hauptstadt des Königreiches gehört, d. h. Brüssel ⁵⁷⁾.

Auffällig ist sodann, daß nirgends in der Verfassung davon ausgegangen wird, die Sprachregionen hätten eigene Organe und seien Träger irgend-

⁵⁴⁾ Zur Kennzeichnung der Sprachregionen wird im belgischen Recht grundsätzlich die gesprochene Sprache verwandt: also französische, niederländische Sprachregion. Für sonstige regionale Untergliederungen verwendet das belgische Recht geographische Kriterien: also flämische, wallonische Region.

⁵⁵⁾ Abgesehen von dem Sonderfall Brüssels, auf den noch zu sprechen kommen sein wird. Für die deutsche Kulturgemeinschaft überläßt Art. 59 *ter* die Kompetenzabgrenzung ganz dem einfachen Gesetzgeber.

⁵⁶⁾ Diese Vorschrift kann im folgenden zunächst außer Betracht gelassen werden, da sie zwar für die Erneuerung der staatlichen, speziell gemeindlichen, Institutionen eine erhebliche, aber im Rahmen der Föderalismusdiskussion keinerlei Bedeutung hat. Hier handelt es sich klar um unterstaatliche Selbstverwaltungseinheiten, die übrigens als einzige der neu geschaffenen Einrichtungen vom Gesetzgeber ausdrücklich mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet worden sind, Art. 3 § 3 des Gesetzes über die Großstadtbezirke und Gemeindeverbände. Damit besitzen diese Einrichtungen ebenso zweifelsfrei die Rechtspersönlichkeit wie der Staat, die Provinzen und die Gemeinden, vgl. dazu A. Buttgenbach, *Manuel de droit administratif* (1959), Nr. 41.

⁵⁷⁾ Vgl. Art. 126 Verfassung.

welcher Kompetenzen, anders als bei den ebenfalls im ersten Titel als Gliederungen Belgiens bezeichneten Provinzen, Art. 1 und 108⁵⁸⁾, und bei den Kulturgemeinschaften, Art. 3 *ter*, und Regionen, Art. 107 *quater*. Außer in Art. 3 *bis* erwähnt die Verfassung die Sprachregionen überhaupt nur noch in Art. 59 *bis* § 4 im Zusammenhang mit der Kompetenzabgrenzung des französischen und des niederländischen Kulturrates *ratione loci*. Man fragt sich deshalb nach dem Sinn der besonders herausgehobenen Regelung des Art. 3 *bis*⁵⁹⁾. Der Generalbericht der Senatskommission über die Regierungsvorschläge zur Verfassungsrevision vom 12. Mai 1970⁶⁰⁾ sieht ihn zunächst in der verfassungsrechtlichen Anerkennung der schon durch das Gesetz vom 2. August 1963 über den Gebrauch der Sprachen⁶¹⁾ geschaffenen Sprachregionen und der Verfestigung ihrer Grenzen gegenüber dem einfachen Gesetzgeber⁶²⁾. Wenigstens die französische und die niederländische Sprachregion sollten sodann nach den ersten Entwürfen jeweils mit einem gesetzgebenden Organ – Vorläufern der jetzigen Kulturräte – ausgestattet sein, dessen Kompetenz sich jeweils auf die eigene Sprachregion sowie auf solche Einrichtungen im zweisprachigen Brüssel erstrecken sollte, die ausschließlich einer der beiden Kulturgemeinschaften zugehören⁶³⁾.

Hierin erste Schritte zur Ausbildung eines Föderalismus zu zweit zu sehen, wie er mehrfach in der Staatsreformdiskussion vorgeschlagen worden war, wäre voreilig. Die Regierung hat eindeutig verneint, daß ihr Entwurf derartige Absichten verfolge⁶⁴⁾. Für die weitere Entwicklung zeichnen sich

⁵⁸⁾ Siehe dazu das Provinzialgesetz vom 30. 4. 1836.

⁵⁹⁾ Sein Wortlaut: «La Belgique comprend quatre régions linguistiques: la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande.

Chaque commune du Royaume fait partie d'une de ces régions linguistiques.

Les limites des quatre régions ne peuvent être changées ou rectifiées que par une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés».

⁶⁰⁾ Senat, Sess. 1969–70, Dok. 391, S. 13, 14, 16, 17/18.

⁶¹⁾ Mon. b. vom 22. 8. 1963 in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 23. 12. 1970, Mon. b. vom 1. 1. 1971, das die sogenannten Gemeinden mit Erleichterungen der niederländischen Sprachregion zugeschlagen hat. Dieses Gesetz ist mit anderen sich auf den Sprachgebrauch beziehenden durch königliche Verordnung vom 18. 7. 1966, Mon. b. vom 2. 8. 1966, koordiniert worden.

⁶²⁾ Vgl. Art. 3 *bis* Abs. 3. Über das in Anm. 61 bezeichnete Änderungsgesetz wurde noch in der üblichen einfachen Weise vor Inkrafttreten der Verfassungsänderung abgestimmt.

⁶³⁾ A.a.O., S. 16, 19. Kulturgemeinschaften als Kompetenzträger waren damals nicht vorgesehen, siehe die Textentwürfe a.a.O., S. 6 ff., 37 ff.

⁶⁴⁾ A.a.O., S. 28/29. Hinzuweisen wäre an dieser Stelle auch darauf, daß schon in den ersten Entwürfen dem König das Sanktions- und Promulgationsrecht für die Dekrete der

überdies gegenläufige Tendenzen ab: Einmal wurde schon sehr bald die Vorstellung herrschend, der Ausdruck »Kulturgemeinschaft« beinhalte ein völlig neues Konzept; er korrespondiere der Kulturautonomie, die der Gemeinschaft⁶⁵⁾ übertragen werden müsse⁶⁶⁾; Zusatzanträge mit dem Ziel, die Kulturgemeinschaften den Grenzen der Sprachregionen entsprechend territorial zu definieren, wurden abgelehnt⁶⁷⁾; systematisch bedeutete das, daß die Vorschrift über die Kulturgemeinschaften nicht im Titel über das Territorium und seine Unterteilungen stehen konnte – die Kulturgemeinschaften wurden ja nicht als territoriale Gliederungen verstanden –, sondern einen eigenen Titel in der Verfassung erhalten mußte⁶⁸⁾. Zum anderen war die Mehrheit nicht bereit, der vereinzelt erhobenen Forderung nach Etablierung eines straffen Parallelismus zwischen kultureller und ökonomischer Regionalisierung in der Verfassung⁶⁹⁾ zuzustimmen und aus der Aufteilung Belgiens in Sprachregionen die Entstehung einer neuen kulturell/sozio-ökonomischen Unterstaatsangehörigkeit neben der belgischen Staatsangehörigkeit abzuleiten⁷⁰⁾.

Nun ist es im allgemeinen nicht unproblematisch, die Ermittlung des Sinnes neuer Rechtsnormen auf Äußerungen einzelner Regierungs-, Parlaments- und Ausschußmitglieder zu stützen. Hier ist die Lage jedoch recht unzweideutig. Bei den gesamten Reformarbeiten wurde geflissentlich jeder Anschein vermieden, neue quasi-staatliche Gebietskörperschaften errichten zu wollen. Deshalb für die Sprachregionen keine Kompetenzen und keine eigenen Organe, die es hätten ermöglichen können, sie als Beziehungspunkte einer besonderen Staatsangehörigkeit aufzufassen. Deshalb für die Kulturgemeinschaften keine Kennzeichnung eines besonderen Gebietes, für das sie eingerichtet sein sollen. Deutlich wird das Bestreben, jeden Eindruck einer neu entstehenden Regionalstaatlichkeit zu vermeiden, auch aus der mehrfachen Verwerfung von Anträgen, die die Kulturgemeinschaften – ebenso die Regionen des Art. 107 *quater* – neben der eigenen Legislative auch mit einer selbständigen Exekutive ausstatten wollten⁷¹⁾. Art. 3 *bis* der Verfassung kann

Kulturräte zugestanden wurde, ohne daß sich hätte erkennen lassen, daß der König und die zur Gegenzeichnung berufenen Minister hier anders als als gesamtstaatliche Organe hätten tätig werden sollen. Siehe dazu auch Kammer, Sess. 1969–70, Dok. 10 Nr. 29/2, S. 3.

⁶⁵⁾ Also nicht den Sprachregionen. Hervorhebung vom Verfasser.

⁶⁶⁾ Bericht der Senatskommission, Senat, Sess. 1969–70, Dok. 402, S. 9, 10, 64.

⁶⁷⁾ Vgl. Senat, Sess. 1969–70, Dok. 402, S. 64; Dok. 480.

⁶⁸⁾ Vgl. Senat, Sess. 1969–70, Dok. 402, S. 64.

⁶⁹⁾ Vgl. z. B. Kammer, Sess. 1969–70, Dok. 10 Nr. 29/2, S. 3, Dok. 10 Nr. 36/4/5.

⁷⁰⁾ Vgl. den Kammer-Ausschußbericht, Kammer, Sess. 1969–70, Dok. 10 Nr. 29/2, S. 2.

⁷¹⁾ Das heißt für die Kulturgemeinschaften, die betreffenden doppelten Minister jeweils nur dem französischen und dem niederländischen Kulturrat verantwortlich sein zu lassen, siehe Senat, Sess. 1969–70, Dok. 463, besonders S. 2, Dok. 493; Kammer, Sess. 1970–71, Dok. 10 Nr. 31/7. Das Entsprechende wurde für die Regionen vorgeschlagen, siehe statt vieler Kammer, Sess. 1970–71, Dok. 10 Nr. 36/5 (Zusatzantrag Schiltz).

deshalb keinesfalls als Grundlegung irgendeiner Form von Bundesstaatlichkeit verstanden werden.

Diese Vorschrift bedeutet eine verfassungsrechtliche Anerkennung der bereits vom einfachen Gesetzgeber geschaffenen Sprachregionen – Art. 3 *bis* Abs. 1 ist fast wortgleich mit Art. 2 des Sprachgesetzes vom 2. August 1963⁷²⁾. Ferner schließt Art. 3 *bis* Abs. 2 eine Lösung aus, wie sie Art. 3 und 7 des Sprachgesetzes für die sechs Gemeinden mit sprachlichen Erleichterungen vorsahen: Ausgliederung aus der Einteilung des Landes in Sprachregionen. Schließlich macht Art. 3 *bis* – die Bedeutung der Frage für ein harmonisches Zusammenleben der großen Kulturgemeinschaften berücksichtigend⁷³⁾ – die Veränderung der Grenzen der Sprachregionen durch einfachen parlamentarischen Mehrheitsbeschluß unmöglich.

Drei spezifische Auslegungsprobleme wirft Art. 3 *bis* auf. Einmal benennt er Brüssel-Hauptstadt als Region. Das ist räumlich etwas anderes als Brüssel-Stadt, nach Art. 126 die Hauptstadt des Königreiches. Art. 3 *bis* knüpft damit an Art. 6 des Sprachgesetzes an, das unter Brüssel-Hauptstadt die 19 Gemeinden des Großstadtbezirkes (*agglomération*) versteht. Eine Zeitlang enthielten die Entwürfe sogar einen speziellen Absatz entsprechenden Inhalts⁷⁴⁾. Nun war immer eine Veränderung auch der Brüsseler Sprachregionsgrenzen durch den einfachen Gesetzgeber mit spezieller Mehrheit vorgesehen. Wäre Brüssel-Hauptstadt verfassungsrechtlich als das Gebiet der 19 Gemeinden festgelegt, so würde die Ermächtigung des einfachen Gesetzgebers zur Veränderung dieses Gebietes etwa durch Zuschlagen weiterer Gemeinden eine Ermächtigung zur Veränderung der Verfassung bedeuten. An sich ist eine Ermächtigung zur vom üblichen Verfassungsänderungsverfahren abweichenden Veränderung einzelner Verfassungsbestimmungen durch den Verfassungs(-gesetz-)geber, die insoweit eine Änderung der Vorschriften über die Verfassungsänderung bedeutet, nichts Ungewöhnliches. In Belgien freilich bedarf nach Art. 131 jede Verfassungsänderung eines doppelten parlamentarischen Beschlusses; zunächst muß ein Parlament, die sogenannte Präkonstituante, eine Verfassungsbestimmung für änderungsbedürftig erklären; durch einen derartigen Beschluß ist es von Rechts wegen aufgelöst; das neu gewählte, nachfolgende Parlament ist sodann zur Änderung der bezeichneten Vorschrift befugt.

⁷²⁾ Als bemerkenswerte Abweichung ist nur festzustellen, daß die Zweisprachigkeit für Brüssel in die verfassungsrechtliche Garantie aufgenommen worden ist.

⁷³⁾ Vgl. dazu weiter unten S. 16 *sub* 2.

⁷⁴⁾ Vgl. z. B. Senat, Sess. 1969–70, Dok. 402, S. 62/63: «Le territoire bilingue de Bruxelles-Capitale s'étend sur le territoire des dix-neuf communes de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale».

Nun war eine Ermächtigung, die Vorschriften über die Verfassungsänderung abzuändern, dem verfassungsändernden Gesetzgeber des Art. 3 *bis* nicht erteilt. Es muß deshalb fraglich erscheinen, ob der Begriff »Brüssel-Hauptstadt« als verfassungsrechtlich bindende Festlegung auf die 19 Gemeinden ausgelegt werden kann⁷⁵⁾, die dann an sich nur im verfassungsändernden Verfahren geändert werden könnte. Der Verfassung eher entsprechen dürfte eine Auslegung, die »Brüssel-Hauptstadt« als einen der Ausfüllung durch den einfachen Gesetzgeber⁷⁶⁾ eröffneten Begriff versteht – wie auch die Grenzen der übrigen Sprachregionen durch den einfachen Gesetzgeber bestimmt werden.

Ein zweites recht schwieriges Problem wird durch das Verhältnis von Art. 3 *bis* Abs. 2 zu dem ebenfalls neu eingefügten Art. 1 Abs. 4 der Verfassung⁷⁷⁾ bezeichnet, der den (nationalen)⁷⁸⁾ Gesetzgeber ermächtigt, Territorien, deren Grenzen er bestimmt, von der Einteilung in Provinzen auszunehmen – und zwar wiederum durch mit speziellen Mehrheiten anzunehmendes Gesetz – und direkt der Exekutive bzw. einem Sonderstatut zu unterstellen. Das Problem scheint in der Kammer- und Senatsdebatte erst relativ spät erkannt worden zu sein⁷⁹⁾. Daß Art. 1 Abs. 4 kulturgemeinschaftsbezogenen Charakter hat und damit auch die Gliederung des Landes in Sprachregionen berührt, wird schon durch die Art sichtbar, in der die Vorschrift das Gesetzgebungsverfahren regelt. Praktisch ist sie ausschließlich auf die Fourons, sechs Gemeinden der niederländischen Sprachgrenze⁸⁰⁾, gemünzt⁸¹⁾, die durch Gesetz vom 8. November 1962⁸²⁾ aus der Provinz Lüttich

⁷⁵⁾ Wie das die Regierung und auch die Mehrheit in Kammer und Senat anscheinend wollten, vgl. Senat, Sess. 1969–70, Dok. 402, S. 9–11, Dok. 438.

⁷⁶⁾ Durch mit speziellen Mehrheiten angenommenes Gesetz.

⁷⁷⁾ Sein Wortlaut: «Une loi peut soustraire certains territoires dont elle fixe les limites, à la division en provinces, les faire relever directement du pouvoir exécutif et les soumettre à un statut propre.

Cette loi doit être adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés».

⁷⁸⁾ Nach Abschluß der Staatsreform sind zwei Gesetzgeber zu unterscheiden: der nationale (das Parlament zusammen mit dem König) und der regionale (der französische, niederländische und unter Umständen auch der deutsche Kulturrat zusammen mit dem König; möglicherweise auch die Repräsentationsräte nach Art. 107 *quater*).

⁷⁹⁾ Kammer, Sess. 1970–71, Dok. 10 Nr. 29/7, S. 2/3, 10 Nr. 37/2, S. 3; Senat, Sess. 1970–71, Dok. 139.

⁸⁰⁾ Vgl. Art. 8 Nr. 10 der Lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative vom 18. 7. 1966, Mon. b. vom 2. 8. 1966. Hier erscheint auch der *terminus technicus* «communes de la frontière linguistique».

⁸¹⁾ Vgl. Senat, Sess. 1969–70, Dok. 420, S. 5; Kammer, Sess. 1969–70, Dok. 10 Nr. 37/2, S. 2.

⁸²⁾ Zur Änderung von Provinzgrenzen usw., Mon. b. vom 22. 11. 1962.

aus-, nach Limburg eingegliedert und damit Bestandteil der niederländischen Sprachregion wurden. Ziel des Art. 1 Abs. 4 sollte es sein, eine Gesetzgebung zur Sicherstellung einer effektiven Wahl der Bevölkerung hinsichtlich der in Verwaltung und Unterricht zu gebrauchenden Sprachen zu ermöglichen⁸³). Mußte die Vorschrift unter diesen Umständen nicht auch eine Ausnahme von der Bestimmung des Art. 3 bis Abs. 2 zulassen, wonach jede Gemeinde des Landes Teil einer Sprachregion ist, die Fourons infolgedessen wohl Teil der niederländischen – jedenfalls gegenwärtig? Nun ist ein entsprechender Änderungsantrag im Verfassungsreformausschuß der Kammer abgelehnt worden⁸⁴). Trotzdem wird zumindest davon auszugehen sein, daß Art. 1 Abs. 4 als *lex specialis* in einem Sinne interpretiert werden muß, der den Erlaß eines wirksamen Sonderstatutes, auch in sprachlicher Hinsicht, ermöglicht. Was wäre nun aber die Konsequenz eines Verbleibens in Frage kommender Gemeinden, speziell der Fourons, in einer Sprachregion im Hinblick auf ein mögliches Sonderstatut? Jedenfalls grundsätzlich wäre die Zuständigkeit eines Kulturrates in kulturellen und in gewissen Grenzen in Schulangelegenheiten, ferner zur Regelung des Gebrauches der Sprache gegeben. Diese letztere Kompetenz freilich könnte ohne weiteres in den Zuständigkeitsbereich des (nationalen) Gesetzgebers überführt werden⁸⁵). Ein erheblicher Teil des Gesetzentwurfes der Regierung betreffend die Fourons ist beispielsweise gerade diesem Komplex gewidmet. Wäre aber die Zuständigkeit eines einzigen Kulturrates in den kulturellen Angelegenheiten von Gemeinden, in denen die kulturellen Belange zweier Sprachgemeinschaften gefördert werden sollen⁸⁶), sinnvoll? Man könnte an eine Lösung denken, wie sie für das zweisprachige Brüssel vorgesehen ist⁸⁷). Dazu bedürfte es jedoch einer besonderen verfassungsrechtlichen Vorschrift, die fehlt. Man könnte ferner Art. 5 des Kulturrätegesetzes heranziehen, der u. a. vorsieht, daß unbeschadet der territorialen Kompetenz eines jeden Kulturrates die Ende 1970 in den Gemeinden der Sprachgrenze bestehenden kulturellen Erleichterungen bestehen bleiben und nur auf Grund einer Übereinstimmung beider Kulturräte verändert werden dürfen⁸⁸). Damit läßt sich jedoch kaum das Ziel erreichen, diese Verhältnisse in den Fourons zu entwickeln. Man

⁸³) Der Regierungsentwurf – Kammer, Sess. 1970–71, Dok. 1064 Nr. 1 – geht hier sehr weit und sieht praktisch vollständige Zweisprachigkeit vor.

⁸⁴) Kammer, Sess. 1969–70, Dok. 10 Nr. 37/2, S. 3.

⁸⁵) Dazu noch weiter unten.

⁸⁶) Art. 10 des Regierungsentwurfs.

⁸⁷) Zuständigkeit des französischen und niederländischen Kulturrates jeweils für die Einrichtungen, die ausschließlich einer Gemeinschaft zugehören, vgl. dazu noch weiter unten, S. 19 ff.

⁸⁸) Siehe dazu noch weiter unten, Anm. 118.

wird sich im übrigen vor Augen halten müssen, daß die Kulturräte Repräsentativorgane sind⁸⁹⁾, deren Zuständigkeit nicht sinnvoll auf die Angelegenheiten von Personen ausgedehnt werden kann, die in einem Gebiet ansässig sind, in dem sie zur Wahl der Mitglieder des anderen Rates befugt waren. Gerade das aber würde geschehen, wollte man die Zuständigkeit des niederländischen Kulturrates für die Fourons als Folge ihrer Zugehörigkeit zur niederländischen Sprachregion aufrechterhalten. Denn ihre Extraprovinzialisierung, verbunden mit der Herstellung sprachlicher Gleichheit, bedeutet für das Wahlrecht der Bürger, jedenfalls nach dem Regierungsentwurf, daß sie entweder für Kandidaten bzw. Listen in der Provinz Limburg oder für solche in der Provinz Lüttich stimmen⁹⁰⁾, d. h. daß die in Lüttich französisch Stimmenden »ihre« Kandidaten in die französischen Sprachgruppen des Parlaments und damit in den französischen Kulturrat entsenden⁹¹⁾, bei dem infolgedessen auch sinnvollerweise die kulturellen Angelegenheiten dieser Wählergemeinschaft untergebracht wären. Der Regierungsentwurf nimmt zum ganzen Problem nicht ausdrücklich Stellung⁹²⁾. Allerdings könnte man aus der Gesetzgebungstechnik eine Antwort herauslesen. Die Sprachregionen werden durch die geltende Rechtsordnung in der Weise bestimmt, daß bestimmte Provinzen als Bestandteil einer bestimmten Sprachregion bezeichnet werden. Wenn nun einzelne Gemeinden aus einer Provinz ausgegliedert werden sollen, wie das der Regierungsentwurf vorsieht, bedeutet das dann nicht, daß mit der Verengung der Provinzgrenzen eine Einengung des Gebietes der Sprachregion einhergeht⁹³⁾? Sollte man daraus nicht die Interpretation der Regierung zum Verhältnis von Art. 1 Abs. 4 zu Art. 3 *bis* Abs. 2 ableiten können?

Ein drittes Auslegungsproblem ergibt sich für Art. 3 *bis* aus seinem Verhältnis zu Art. 3 und 68 Abs. 3⁹⁴⁾ der Verfassung. Nach diesen Vorschriften können Veränderungen der Staats-, Provinz- und Gemeindegrenzen nur auf Grund eines Gesetzes stattfinden. Nun geht nach dem neuen Verfas-

⁸⁹⁾ Siehe dazu noch weiter unten, S. 20.

⁹⁰⁾ Art. 11 ff. des Regierungsentwurfs.

⁹¹⁾ Für Einzelheiten vgl. weiter unten, S. 20.

⁹²⁾ Art. 10 und 47 sehen nur vor, daß die Minister für die niederländische bzw. französische Kultur gemeinsam die kulturelle Entwicklung in den Gemeinden fördern sollen, respektive übertragen die Kultuskompetenzen der Provinzen auf den Innenminister.

⁹³⁾ Die für eine Veränderung der Grenzen der Sprachregion erforderlichen Mehrheiten sind die gleichen wie die für das Gesetz nach Art. 1 Abs. 4 Verfassung.

⁹⁴⁾ Ihr Wortlaut: »Art. 3. Les limites de l'Etat, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi.

Art. 68 III. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents».

sungsrecht mit einer Veränderung der Staatsgrenzen immer, mit einer Veränderung der Provinzgrenzen u. U. eine Veränderung der Grenzen der Sprachregion einher. Bedeutet das, daß die Veränderung deshalb gemäß Art. 3 *bis* Abs. 3 nur durch Gesetz mit spezieller Mehrheit vorgenommen werden darf, daß Art. 3 *bis* Abs. 3 vorgeht? Für den ersten Fall wird man das verneinen müssen, weil andernfalls Art. 68 Abs. 3 vollständig seine Bedeutung verlieren und das königliche Vertragsschließungsrecht beeinträchtigt würde, was nicht in der Absicht der Verfassungsreform lag⁹⁵). Einer Veränderung der Außengrenzen des Staates fehlt im übrigen jenes spezifisch gemeinschaftsbezogene Gewicht, das einer Verschiebung der Grenzen zwischen den Sprachregionen eignet und die Notwendigkeit spezieller Mehrheiten begründet. Damit dürfte zugleich deutlich sein, daß Art. 3 *bis* Abs. 3 jedenfalls dann Art. 3 vorgeht, wenn eine Veränderung von Provinzgrenzen Folgen für zwischensprachregionale Grenzen hätte.

2. Der Grundsatz spezieller Mehrheiten

In der bisherigen Untersuchung sind bereits einige weitere wesentliche Prinzipien der Verfassungsreform hervorgetreten. Da ist zunächst das Prinzip spezieller Mehrheiten. An fünf Stellen wird es in der Verfassung verwendet: In Art. 1 Abs. 4 und 3 *bis* Abs. 3 für die erwähnten Gesetze zur Extraprovinzialisierung von Gemeinden und zur Veränderung der Grenzen von Sprachregionen, in Art. 59 *bis* § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 2 für die Gesetze zur Regelung der Art der Ausübung der dem niederländischen respektive französischen Kulturrat überwiesenen Kompetenzen und in Art. 107 *quater* Abs. 3 für das Gesetz zur Regelung der Einzelheiten für die einzurichtenden drei Regionen. Das geforderte Mehr besteht für jede Kammer aus der Mehrheit in jeder der beiden Sprachgruppen der Kammern – unter der Voraussetzung der Anwesenheit von mehr als der Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl einer jeden Sprachgruppe –, die zusammen eine Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen (*suffrages exprimés*) ergeben muß. Dieses Mehrheitserfordernis deutet an, daß es sich in allen fraglichen Fällen um eine Gesetzgebung besonderer Relevanz für die Gemeinschaftsbeziehungen und von nahezu der formalen Verfassung entsprechendem Gewicht handelt.

⁹⁵) Dafür ergibt sich auch aus der Entstehungsgeschichte ein Anhaltspunkt. Zunächst lautete die Fassung des Art. 3 *bis* Abs. 3 ebenso wie bei Art. 3 *en vertu d'une loi*. In der Senatskommission wurde dazu vorgebracht, die Fassung des Art. 3 müsse auf das Vertragsschließungsrecht des Königs hinsichtlich der Veränderung der Außengrenzen Rücksicht nehmen, Art. 3 *bis* nicht. Daraufhin wurde die gegenwärtige Fassung des Art. 3 *bis* Abs. 3 (*par une loi*) beschlossen. – Senat, Sess. 1969–70, Dok. 402, S. 11. Man wird daraus schließen dürfen, daß die Senatskommission die Anwendbarkeit von Art. 3 und 68 Abs. 3 für die Veränderung der Außengrenzen bestehen lassen wollte.

3. Die parlamentarischen Sprachgruppen und ihre Funktionen

Die erwähnten Regelungen setzen die Gliederung von Kammer und Senat in Sprachgruppen voraus. Art. 32 *bis* sieht diese für die in der Verfassung vorgesehenen Fälle⁹⁶⁾ vor und überläßt dem einfachen Gesetzgeber die Regelung der Einzelheiten. Das entsprechende Gesetz vom 3. Juli 1971 über die Aufteilung der Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaften in Sprachgruppen⁹⁷⁾ weist alle⁹⁸⁾ Abgeordneten und Senatoren jeweils der niederländischen oder französischen Sprachgruppe von Kammer bzw. Senat zu, wobei die aus der niederländischen bzw. französischen Sprachregion entsandten Abgeordneten und Senatoren ohne weiteres jeweils der niederländischen bzw. französischen Sprachgruppe, die Abgeordneten und Senatoren der deutschen Ostkantone jeweils der französischen Sprachgruppe⁹⁹⁾ und die Abgeordneten und Senatoren Brüssels je nach der Sprache ihrer Eidesleistung der jeweiligen französischen oder niederländischen Sprachgruppe zugeschlagen werden¹⁰⁰⁾.

Die Einrichtung der Sprachgruppen ist auch Voraussetzung¹⁰¹⁾ für das Verfahren der sogenannten »Alarmglocke«, das Art. 38 *bis*¹⁰²⁾ in die Verfassung eingefügt hat. Dabei handelt es sich um folgendes: Außer für

⁹⁶⁾ Sein Wortlaut: «Pour les cas déterminés dans la Constitution, les membres élus de chaque Chambre sont répartis en un groupe linguistique français et en un groupe linguistique néerlandais de la manière fixée par la loi». Siehe dazu Senat, Sess. 1969–70, Dok. 402, S. 13 f., 64/65.

⁹⁷⁾ Mon. b. vom 6. 7. 1971, Art. 1.

⁹⁸⁾ Wohl den Absichten der Verfassung entsprechend, vgl. Senat, Sess. 1969–70, Dok. 402, S. 14, 64/65; Dok. 415.

⁹⁹⁾ Nach dem Verhältnis der Bevölkerungszahlen zu der Zahl der zu vergebenen Sitze können deutschsprachige Parlamentarier nur mit Hilfe einer erheblichen Zahl französischer Stimmen gewählt werden.

¹⁰⁰⁾ Wegen der Einzelheiten vgl. Art. 1 des Gesetzes.

¹⁰¹⁾ Vgl. Kammer, Sess. 1969–70, Dok. 10 Nr. 24/2.

¹⁰²⁾ Sein Wortlaut: «Sauf pour les budgets ainsi que pour les lois qui requièrent une majorité spéciale, une motion motivée, signée par les trois quarts au moins des membres d'un des groupes linguistiques et introduite après le dépôt du rapport et avant le vote final en séance publique, peut déclarer que les dispositions d'un projet ou d'une proposition de loi qu'elle désigne sont de nature à porter gravement atteinte aux relations entre les communautés.

Dans ce cas, la procédure parlementaire est suspendue et la motion est déferée au Conseil des Ministres qui, dans les trente jours, donne son avis motivé sur la motion et invite la Chambre saisie à se prononcer soit sur cet avis, soit sur le projet ou la proposition éventuellement amendés.

Cette procédure ne peut être appliquée qu'une seule fois par les membres d'un groupe linguistique à l'égard d'un même projet ou d'une même proposition de loi».

In den Verfassungsreformverhandlungen ist für dieses Verfahren die Bezeichnung *sonnette d'alarme* gebräuchlich geworden.

Haushaltspläne¹⁰³) und für die vorerwähnten Gesetze, die einer speziellen Mehrheit bedürfen, können drei Viertel der Mitglieder einer Sprachgruppe durch begründeten Antrag vor der Schlußabstimmung erklären, ein Gesetzesentwurf der Regierung oder aus den Reihen des Parlaments stelle eine erhebliche Beeinträchtigung der Gemeinschaftsbeziehungen dar. In diesem Falle ist das parlamentarische Verfahren suspendiert, und der Antrag geht an die Regierung, die binnen 30 Tagen eine motivierte Meinungsäußerung abgibt und die betreffende Kammer einlädt, sei es zur Auffassung der Regierung, sei es zum – eventuell ergänzten – Gesetzesvorschlag Stellung zu nehmen. Man fragt sich sogleich nach den weiteren Konsequenzen: Annahme des Vorschlages nur mit qualifizierter oder mit Mehrheit in den beiden Sprachgruppen? Beide Vorschläge sind in der Reformdiskussion gemacht¹⁰⁴), aber verworfen worden. Man muß sich zum Verständnis dieser »Alarmglocke« die Zusammensetzung der Regierung vor Augen halten. Sie besteht nach Art. 86 *bis*¹⁰⁵), eventuell unter Ausschluß des Premierministers¹⁰⁶), aus der gleichen Anzahl niederländisch- und französischsprachiger¹⁰⁷) Minister. Dieser paritätisch besetzte Ministerrat, auf Grund seiner Zusammensetzung besonders berufen zum Ausgleich von zwischengemeinschaftlichen Schwierigkeiten, soll nach dem Sinn des Art. 38 *bis* Schiedsrichter zwischen den beiden Sprachgruppen sein, soll notfalls durch Stellen der Vertrauensfrage eine die Gemeinschaftsbeziehungen gefährdende Mehrheit von ihrem Gesetzesvorhaben abbringen¹⁰⁸). Die Lösung ist also rein politisch, nicht juristisch.

4. Die Staatssekretäre

Nicht eigentlich in den Bereich der gemeinschaftsbezogenen Staatsreform gehörend¹⁰⁹), gleichwohl in diesem Zusammenhang kurzer Erwähnung wert

¹⁰³) Die Steuern werden jährlich im Haushaltsplan beschlossen, Art. 111; eine Hemmung des Haushaltsgesetzgebungsverfahrens könnte infolgedessen die Staatstätigkeit zum Erliegen bringen. Vgl. Kammer, Sess. 1969–70, Dok. 10 Nr. 35/2.

¹⁰⁴) Vgl. Senat, Sess. 1969–70, Dok. 484, 536.

¹⁰⁵) Sein Wortlaut: »Le premier Ministre éventuellement excepté, le Conseil des Ministres compte autant de ministres d'expression française que d'expression néerlandaise«.

¹⁰⁶) Eventuell, d. h., falls der Ministerrat eine ungerade Zahl von Mitgliedern hat.

¹⁰⁷) Das Kriterium der Sprache steht hier anstelle der Zugehörigkeit zur Sprachgruppe, weil die Minister nicht Mitglieder des Parlaments zu sein brauchen, vgl. dazu auch Kammer, Sess. 1969–70, Dok. 10 Nr. 25/2.

¹⁰⁸) Vgl. Senat, Sess. 1969–70, Dok. 424, S. 29, 30, 86; Kammer, Sess. 1969–70, Dok. 10 Nr. 35/2.

¹⁰⁹) Das wird z. B. daran sichtbar, daß keine sprachparitätische Besetzung vorgeschrieben ist.

erscheint die durch Art. 91 *bis*¹¹⁰⁾ neu in die Verfassung aufgenommene Institution der Staatssekretäre. Sie sind Mitglied der Regierung, einem Minister beigeordnet, aber nicht Teil des Ministerrates¹¹¹⁾. Ihre Befugnisse im einzelnen werden vom König bestimmt.

5. Der französische, der niederländische und der deutsche Kulturrat

Eine der Kernbestimmungen der gemeinschaftsbezogenen Verfassungsreform, zugleich unmittelbar verknüpft mit der Einrichtung der parlamentarischen Sprachgruppen, ist Art. 59 *bis*¹¹²⁾; im Verfassungstext steht er an

¹¹⁰⁾ Sein Wortlaut: «Le Roi nomme et révoque les secrétaires d'Etat.

Ceux-ci sont membres du Gouvernement. Ils ne font pas partie du Conseil des Ministres. Ils sont adjoints à un ministre.

Le Roi détermine leurs attributions et les limites dans lesquelles ils peuvent recevoir le contreseing.

Les dispositions constitutionnelles qui concernent les ministres leurs sont applicables, à l'exception des articles 79, troisième alinéa, 82 et 86 *bis*».

¹¹¹⁾ Siehe dazu Kammer, Sess. 1969–70, Dok. 10 Nr. 26/2, S. 4.

¹¹²⁾ Sein Wortlaut: «Article 59 bis. § 1er. Il y a un conseil culturel pour la communauté culturelle française comprenant les membres du groupe linguistique français des deux Chambres et un conseil culturel pour la communauté culturelle néerlandaise comprenant les membres du groupe linguistique néerlandais des deux Chambres.

Une loi adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés, détermine le mode selon lequel les conseils culturels exercent leurs attributions eu égard notamment aux articles 33, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 59, 70 et 88.

§ 2. Les conseils culturels, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret:

1° les matières culturelles;

2° l'enseignement, à l'exclusion de ce qui a trait à la paix scolaire, à l'obligation scolaire, aux structures de l'enseignement, aux diplômes, aux subsides, aux traitements, aux normes de population scolaire;

3° la coopération entre les communautés culturelles ainsi que la coopération culturelle internationale.

Une loi adoptée à la majorité prévue au § 1er, 2e alinéa, arrête les matières culturelles, visées au 1°, ainsi que les formes de coopération, visées au 3°, du présent paragraphe.

§ 3. En outre, les conseils culturels, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret, à l'exclusion du législateur, l'emploi des langues pour:

1° les matières administratives;

2° l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics;

3° les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements.

§ 4. Les décrets pris en application du § 2, ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de

der Spitze des den Kulturräten gewidmeten dritten Abschnittes des III. Teiles, 1. Kapitel, über die Staatsorganisation, Kammern, und folgt so den Abschnitten über Abgeordnetenhaus und Senat; er bezeichnet den Rahmen der der niederländischen bzw. der französischen Kulturgemeinschaft in Art. 3 *ter*¹¹³⁾ zugewiesenen Kompetenzen¹¹⁴⁾ und behandelt als Organe dieser Gemeinschaften¹¹⁵⁾ einen französischen bzw. einen niederländischen Kulturrat, die jeweils aus den Mitgliedern der niederländischen bzw. französischen Sprachgruppe der beiden Kammern bestehen¹¹⁶⁾. Gemäß Art. 59 *bis* § 2 regeln die Kulturräte, jeder was ihn betrifft, durch Dekret

leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté culturelle.

Les décrets, pris en application du § 3 ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, excepté en ce qui concerne:

– les communes ou groupes de communes contigus à une autre région linguistique et où la loi prescrit ou permet l'emploi d'une autre langue que celle de la région dans laquelle ils sont situés;

– les services dont l'activité s'étend au-delà de la région linguistique dans laquelle ils sont établis;

– les institutions nationales et internationales désignées par la loi dont l'activité est commune à plus d'une communauté culturelle.

§ 5. Le droit d'initiative appartient au Roi et aux membres des conseils culturels.

Les articles 67, 69 et 129 sont applicables aux décrets.

§ 6. La loi fixe le crédit global qui est mis à la disposition de chaque conseil culturel qui en règle l'affectation par décret.

Ce crédit est établi en fonction de critères objectifs fixés par la loi. Des dotations égales sont établies dans les matières qui, par leur nature, ne se prêtent pas à des critères objectifs.

La loi détermine, en fonction des mêmes règles, la quotité de ce crédit qui doit être consacrée au développement de l'une et de l'autre culture sur le territoire de Bruxelles-Capitale.

§ 7. La loi arrête les mesures en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques.

§ 8. La loi organise la procédure tendant à prévenir et à régler les conflits entre la loi et le décret, ainsi qu'entre les décrets.

¹¹³⁾ Sein Wortlaut: «La Belgique comprend trois communautés culturelles: française, néerlandaise et allemande.

Chaque communauté a les attributions qui lui sont reconnues par la Constitution ou par les lois prises en vertu de celle-ci».

¹¹⁴⁾ Vgl. Kammer, Sess. 1969–70, Dok. 10 Nr. 27/2, S. 2 (Minister für Gemeinschaftsbeziehungen).

¹¹⁵⁾ Im französischen bzw. niederländischen Text heißt es »für«: «Il y a un conseil culturel pour la communauté ...» (Art. 59 *bis* § 1). Daraus braucht man aber nicht den Schluß zu ziehen, es handle sich nicht um Organe der Gemeinschaft. Art. 108 *bis* § 1 Abs. 2, bei dem in dieser Hinsicht kein Zweifel bestehen kann, verwendet ebenfalls das »für«. Damit soll aber nichts über die Rechtsfähigkeit der Kulturgemeinschaften gesagt sein. Für sie spricht kaum etwas.

¹¹⁶⁾ Die Verfassung bekennt sich hier also zum Einkammersystem, wie es die »Föderalisten« für die gesetzgebenden Körperschaften der Regionen vorgesehen hatten, vgl. oben S. 4.

die kulturellen Angelegenheiten¹¹⁷⁾, das Unterrichtswesen in bestimmten Grenzen und die Zusammenarbeit zwischen den Kulturgemeinschaften¹¹⁸⁾ sowie die internationale kulturelle Kooperation¹¹⁹⁾, ferner gemäß § 3 desselben Artikels, wieder jeder was ihn betrifft, aber *à l'exclusion du législateur*, den Gebrauch der Sprachen für die Verwaltungsangelegenheiten, für den öffentlichen Unterricht und die sozialen Beziehungen zwischen Arbeitgeber und seinem Personal. Die »kulturellen« Dekrete nach § 2 sollen gemäß

¹¹⁷⁾ Die Einzelheiten sind durch das Gesetz vom 21. 7. 1971 betreffend die Kompetenz und das Verfahren des französischen und des niederländischen Kulturrates geregelt worden.

¹¹⁸⁾ Das KRäteG enthält im Abschnitt über die Zusammenarbeit der Kulturgemeinschaften unter Art. 5 eine interessante Sonderregelung. Danach bleiben unbeschadet der territorialen Kompetenz jedes Kulturrates diejenigen Verhältnisse in Unterrichts- und Kulturangelegenheiten zugunsten der nicht die Sprache der Sprachregion benutzenden Bewohner der Gemeinden mit sprachlichen Erleichterungen und der Gemeinden der Sprachgrenze erhalten, die am 31. 12. 1970 bestanden. Sie können nur in Übereinstimmung der beiden Kulturräte verändert werden. In der Kammerausschußdebatte ist die Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift bezweifelt worden (Kammer, Sess. 1970–71, Dok. 1053 Nr. 4, S. 4). Mit Recht, wie mir scheint, jedenfalls soweit die Kompetenz der Kulturräte nach Art. 59 *bis* § 2 betroffen ist. (Zu den Eingriffsmöglichkeiten des nationalen Gesetzgebers in die Sprachkompetenzen der Kulturräte vgl. weiter unten im Text S. 22). Die Regierung scheint diese Vorschrift auf die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Form der kulturellen Zusammenarbeit zu stützen, Art. 59 *bis* § 2 Abs. 2, wie die Stellung im Gesetz vermuten läßt, und begründet sie mit den von ihr übernommenen und während des Verfassungsänderungsverfahrens zum Ausdruck gebrachten politischen Verpflichtungen (Senat, Sess. 1970–71, Dok. 400, S. 7; Kammer, Sess. 1970–71, Dok. 1053 Nr. 4, S. 5). Das rechtfertigt aber keine Regelung, die mit der Form von Zusammenarbeit nichts, dafür mit der Einschränkung grundsätzlich gegebener Gesetzgebungszuständigkeiten sehr viel zu tun hat. Die Regelung läßt sich auch kaum auf Art. 6 *bis* oder 59 *bis* § 7 stützen, die den Gesetzgeber ermächtigen, durch Gesetz Vorsorge gegen jede Diskriminierung aus ideologischen und philosophischen Gründen zu treffen; daß hier sprachliche Gründe nicht genannt sind, ist kein Zufall. Ein entsprechender Zusatzantrag ist ausdrücklich abgelehnt worden (siehe Kammer, Sess. 1969–70, Dok. 10 Nr. 28/2, 28/3). Um sprachliche Minoritäten aber geht es hier. Angesichts des nach der belgischen Tradition zweifelsfreien Rechts des Parlaments zur verbindlichen Verfassungsinterpretation ist jedoch für die Praxis von der Verfassungsmäßigkeit der vorgenommenen Regelung auszugehen.

Der Wortlaut von Art. 6 *bis*: »La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. A cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques».

¹¹⁹⁾ Das königliche Vertragsschließungsrecht bleibt durch diese Regelung unberührt. Diese Absicht ergibt sich im übrigen unzweideutig aus der Entstehungsgeschichte, vgl. Senat, Sess. 1969–70, Dok. 402, S. 29; Kammer, Sess. 1969–70, Dok. 10 Nr. 31/2, S. 6–8. In Betracht gezogen wurde aber eine Änderung des Art. 68 dahingehend, daß an die Stelle des Zustimmungsrechts des Parlaments für bestimmte Fälle die Zustimmung der Kulturräte treten könnte. Und Art. 5 des Regierungsentwurfes zum Kulturrätegesetz wollte die parlamentarische Zustimmung zu Kulturverträgen in einzelnen Fällen von einer vorherigen Zustimmung der Kulturräte abhängig machen, Senat, Sess. 1970–71, Dok. 400. Der Senatsausschuß hat diese Vorschrift gestrichen und eine Regelung auf den Zeitpunkt der Neufassung des Art. 68 verschoben (Senat, Sess. 1970–71, Dok. 497, S. 9), die aber von dem neuen Parlament nicht vorgenommen werden kann, da es zur Änderung der Verfassung nicht ermächtigt ist.

Art. 59 *bis* § 4 Abs. 1 Gesetzeskraft (*force de loi*) haben in der französischen respektive niederländischen Sprachregion und in der zweisprachigen Region Brüssel-Hauptstadt jeweils für die Einrichtungen, die auf Grund ihrer Aktivitäten ausschließlich einer der beiden Kulturgemeinschaften zugerechnet werden müssen. Die den Sprachgebrauch regelnden Dekrete nach § 3 sollen demgegenüber gemäß Art. 59 *bis* § 4 Abs. 2 nur in der französischen bzw. niederländischen Sprachregion Gesetzeskraft haben unter Ausnahme im übrigen: 1. solcher Gemeinden oder Gruppen von Gemeinden, die an eine andere Sprachregion grenzen und für die das Gesetz¹²⁰⁾ den Gebrauch einer anderen als der Sprache der Sprachregion vorschreibt oder erlaubt, in der sie liegen¹²¹⁾, 2. der öffentlichen Dienste, deren Tätigkeitssfeld sich über die Grenzen der Sprachregion hinaus erstreckt, in der sie errichtet sind, 3. solcher nationaler und internationaler Einrichtungen, die vom Gesetz bezeichnet werden und deren Aktivität mehr als einer Kulturgemeinschaft gemeinsam ist.

Regelung durch Dekret mit Gesetzeskraft – wie in diesen Vorschriften vorgesehen – bedeutet Regelung anstelle des Gesetzgebers, mit der Wirkung des Gesetzes, d. h. auch mit der Kraft, im Rahmen der eigenen Kompetenz alles durch den (nationalen) Gesetzgeber erlassenes Gesetzesrecht aufzuheben oder abzuändern¹²²⁾. Die Kulturräte erlangen im Rahmen ihrer Kompetenz die vollen Befugnisse des Gesetzgebers, können also z. B. auch juristische Personen errichten.

Bei der Auslegung der §§ 2–4 des Art. 59 *bis* bereitet die Abgrenzung der kulturellen Kompetenz der Kulturräte von derjenigen des (nationalen) Gesetzgebers die größten Schwierigkeiten¹²³⁾. Solche bestehen vor allem hin-

¹²⁰⁾ *La loi*, d. h. das nationale Gesetz.

¹²¹⁾ Gemeint sind hier die Gemeinden mit sprachlichen Erleichterungen (*communes à facilités*) sowie die Gemeinden der Sprachgrenze (*communes de la frontière linguistique*), wie sie bisher durch Art. 7 und 8 der *Lois coordonnées sur l'emploi des langues* vom 18. 7. 1966 bezeichnet wurden, d. h. es sind den Kulturräten entzogen und unterfallen auch weiterhin der Sprachgesetzgebungskompetenz des nationalen Gesetzgebers gemäß Art. 23 Verfassung die flämisch-wallonisch gemischten Gemeinden, die deutschsprachigen Gemeinden, dazu Brüssel-Hauptstadt, wie sich aus der Nichterwähnung dieser Sprachregion in Art. 59 *bis* § 4 Abs. 2 ergibt. Siehe dazu auch Kammer, Sess. 1970–71, Dok. 10 Nr. 31/3, S. 6/7. Mit der Regelung für Brüssel (kulturelle Zuständigkeit jeder Kulturgemeinschaft für die sie betreffenden Institutionen, Zuständigkeit des nationalen Gesetzgebers für die übrigen und für die Regelung des Sprachgebrauchs, vgl. dazu anschließend im Text) ist die Staatsreform damit gar nicht so weit von dem Vorschlag Van der Elst entfernt, vgl. oben im Text S. 4.

¹²²⁾ So ausdrücklich die Regierungsbegründung zum KRäteG, Senat, Sess. 1970–71, Dok. 400, S. 2 f.

¹²³⁾ Weniger für die Abgrenzung der Sprachgesetzgebungskompetenzen. Hier zieht der bereits erläuterte § 4 Abs. 2 *ratione materiae* und *ratione loci* recht klare Grenzen.

sichtlich der Frage, ob und wie weit der (nationale) Gesetzgeber noch befugt sein soll, nationale Kultureinrichtungen, etwa zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung¹²⁴⁾, zu regeln, und ergeben sich daraus, daß die Kulturräte zuständig sein sollen jeder für das, was ihn betrifft, und offenbar nicht *à l'exclusion du législateur*, da eine entsprechende Formulierung, wie sie in Art. 59 *bis* § 3 eingefügt ist, in § 2 fehlt. Zunächst scheint klar, daß sich *à l'exclusion du législateur* nicht darauf bezieht, daß die Kompetenz der Kulturräte nach § 3 unmittelbar gegeben ist, während es für die Kompetenzen nach § 2 zuvor noch eines die kulturellen Angelegenheiten definierenden Gesetzes bedurfte. Gemeint dürfte nach der Stellung der Formulierung schon eine ausschließliche Kompetenz der Kulturräte sein. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, die Weglassung dieser Formulierung habe für § 2 die Begründung einer alternativ konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit bezweckt. Das würde die ganze Einführung der Kulturautonomie ihres Inhalts berauben. Der Lösungsansatz muß vielmehr bei der Formel, »jeder, was ihn betrifft«, gesucht werden¹²⁵⁾.

Gedacht ist die Formel als Einschränkung der Kompetenz der Kulturräte¹²⁶⁾. Zunächst kann sie wohl als Verweis auf die Regelung des Art. 59 *bis* § 4 Abs. 1 mit seinen Präzisierungen der Kompetenz *ratione loci* und *ratione materiae*¹²⁷⁾ verstanden werden. Daraus läßt sich jedoch der die Kulturkompetenz der Kulturräte beherrschende Grundgedanke ableiten: Materiell sollen diese nur regeln, was regionalen Charakter hat¹²⁸⁾ 129). In diesem Sinne verstanden erlangt die Formel: jeder, was ihn betrifft, einen zusätz-

¹²⁴⁾ Dieser Punkt z. B. wurde in der Senats-Ausschußdebatte ausdrücklich angesprochen, Senat, Sess. 1969–70, Dok. 402, S. 24/25; siehe ferner den Senats-Ausschuß-Bericht zum KRäteG, Senat, Sess. 1970–71, Dok. 497, S. 2/3, 4, 5 (nationale Forschung, Rundfunk/Fernsehen, Tourismus).

¹²⁵⁾ Ein weiterer Aspekt ergibt sich aus der 3. Ausnahme, die Art. 59 *bis* § 4 Abs. 2 für die Sprachgesetzgebungskompetenz der Kulturräte vorsieht. Wenn aus deren Zuständigkeit hier ausgeklammert werden solche nationalen und internationalen Einrichtungen, die der Gesetzgeber bezeichnet und deren Tätigkeitsfeld mehr als einer Kulturgemeinschaft gemeinsam ist, so scheint damit eine Kompetenz des nationalen Gesetzgebers zumindest zur Errichtung kultureller Einrichtungen vorausgesetzt, die *ratione materiae* an sich zur kulturellen Zuständigkeit der Kulturräte nach Art. 59 *bis* § 2 gehören würden.

¹²⁶⁾ Das ergibt sich deutlich aus der Entstehungsgeschichte, vgl. Senat, Sess. 1969–70, Dok. 402, S. 16 f., 31 f., 68.

¹²⁷⁾ Für die Brüsseler Region.

¹²⁸⁾ Das ist auch die in der Diskussion des KRäteG-Entwurfes herrschende Meinung, Senat, Sess. 1970–71, Dok. 400, S. 1/2.

¹²⁹⁾ Das ist etwas anderes als »was ihre jeweiligen Kulturgemeinschaften betrifft«. Wäre das gemeint, so wäre die Regelung des Art. 132 überflüssig, die für eine Übergangszeit die (französische) Katholische Universität Löwen, bis sie aus der niederländischen Sprachregion ausgezogen ist, in Abweichung von Art. 59 *bis* § 4 Abs. 1 dem französischen Kulturrat unterstellt. Aus dieser Sonderregelung läßt sich im übrigen ableiten, daß grundsätzlich

lichen Inhalt. Er nimmt die Kulturangelegenheiten von überregionalem Bezug von der Überweisung in die Regelungskompetenz der Kulturräte aus und beläßt sie beim nationalen Gesetzgeber. Damit gewinnt auch die Weglassung des *à l'exclusion du législateur* in Art. 59 bis § 2 einen Sinn: Was überregionale Bedeutung hat, betrifft zugleich auch die einzelne Region. Insoweit besteht aber keine Kompetenz des Kulturrates, ist der nationale Gesetzgeber nicht ausgeschlossen¹³⁰).

Mit dem bisher Gesagten sind aber noch nicht alle Beschränkungen der Gesetzgebungskompetenz der Kulturräte genannt. An manchen Stellen der Verfassung findet sich ein Vorbehalt der Regelung durch das Gesetz. Wo das im Sinne eines Tätigwerdens des nationalen Gesetzgebers zu verstehen ist¹³¹), ist eine Kompetenz der Kulturräte ausgeschlossen.

Die Dekretinitiative steht gemäß Art. 59 bis § 5 neben den Mitgliedern der Kulturräte ebenso dem König zu wie im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 27. Freilich kann er dieses wie alle seine Rechte nur unter Gegenzeichnung eines Ministers wahrnehmen, der dafür die Verantwortlichkeit übernimmt, Art. 63, 64. Der König sanktioniert und promulgiert die Dekrete¹³²) und erläßt die Ausführungsverordnungen¹³³), wieder mit ministerieller Gegenzeichnung. Seine Minister, auch die mit Kultur- und Unterrichtsangelegenheiten befaßten, sind aber nur dem Parlament, nicht dem jeweiligen Kulturrat verantwortlich¹³⁴). Hier zeigt sich bereits

kein Kulturrat befugt sein soll, Vorhaben in einer Region zu fördern, für die er keine ausdrückliche territoriale Kompetenz hat. Ebenso der niederländische Minister für Gemeinschaftsangelegenheiten in der Kammer-Ausschußdiskussion zum KRäteG-Entwurf, Kammer, Sess. 1970–71, Dok. 1053 Nr. 4, S. 5.

¹³⁰) In der Entstehungsgeschichte finden sich zahlreiche Hinweise darauf, daß man in kulturellen Angelegenheiten auch eine Kompetenz des (nationalen Gesetzgebers) aufrechterhalten wollte. So hat der zuständige Senatsausschuß in unmittelbarem Zusammenhang mit der Kulturkompetenz der Kulturräte einen Absatz angenommen, der lautete: «Demeurent sous la compétence du pouvoir législatif, les institutions nationales et internationales, dont l'activité est commune aux deux cultures et qui sont désignées par la loi» (Senat, Sess. 1969–70, Dok. 402, S. 32). Dieser Absatz scheint später nur aus redaktionellen Gründen fallen gelassen worden zu sein (a.a.O., S. 68), doch ist die Sache nicht ganz klar.

¹³¹) Die Regierungsbegründung zum KRäteG-Entwurf nimmt das für die Strafgesetzgebungskompetenz nach Art. 9 Verfassung an (Senat, Sess. 1970–71, Dok. 400, S. 3), verleiht den Kulturräten aber durch Art. 22 Nr. 2 SprachGrG im Delegationswege das Recht, beschränkte Strafsanktionen einzuführen – entsprechend den Regelungen von Art. 85 ProvinzialG und Art. 78 GemeindeG. Ebenso ist den Kulturräten gemäß Art. 22 Nr. 1 SprachGrG das Recht verliehen, das Statut gewisser Staatsbediensteter zu regeln.

¹³²) Art. 59 bis § 5 in Verbindung mit Art. 69. Sie werden gemäß Art. 59 bis § 5 in Verbindung mit Art. 129 Verfassung/Art. 7, 8 SprachGrG im Mon. b. veröffentlicht. Die Verkündungsformel entspricht vollständig der bei Gesetzen gebräuchlichen.

¹³³) Art. 59 bis § 5 in Verbindung mit Art. 67.

¹³⁴) Das wurde bereits weiter oben entwickelt (S. 11) und wird im übrigen zur Klarstellung nochmals in Art. 13 Abs. 3 KRäteG ausdrücklich bestimmt.

eine Möglichkeit direkter bzw. indirekter Einflußnahme dem Gesamtstaat verpflichteter Organe, von Regierung und Parlament, auf das gesetzgebende Verhalten der Kulturräte.

Unmittelbar abhängig vom Votum der beiden parlamentarischen Kammern ist die Rechtsetzung jedes der beiden Kulturräte im Falle einer »Betätigung« der »Alarmglocke«, eines durch Art. 4–6 SprachGrG auf Grund des Art. 59 *bis* § 7 eingerichteten Verfahrens zur Verhinderung von Diskriminierungen aus ideologischen und philosophischen Gründen. Das Verfahren ist im wesentlichen der bereits besprochenen Alarmglocke des Art. 38 *bis* nachgebildet¹³⁵). Freilich besteht ein wesentlicher Unterschied; es sind juristische Konsequenzen vorgesehen; im Falle der Zulässigkeit, zu deren Prüfung die Präsidenten der beiden Kammern und der beiden Kulturräte berufen sind, wird der Antrag der qualifizierten Minderheit eines Kulturrates von beiden Kammern in der Sache geprüft, und das Verfahren des Kulturrates kann seinen Fortgang erst nehmen, nachdem der Antrag von beiden Kammern für unbegründet erklärt worden ist¹³⁶).

Eine derartige Abhängigkeit der Kulturräte besteht letztlich auch nach dem Verfahren, das Art. 10 ff. SprachGrG in Ausführung des Art. 59 *bis* § 8 zur Verhinderung und zur Regelung von Konflikten zwischen Gesetz und Dekret sowie zwischen Dekreten des französischen und des niederländischen Kulturrates eingeführt haben. Gesetz heißt hier nach dem unzweideutigen Inhalt von Verfassung und Ausführungsgesetz auch Verfassung mit ihren Kompetenzregelungen, die wohl zumeist den Maßstab zur Entscheidung von Konflikten abgeben dürfte. Der Absicht der Verfassung entsprechend¹³⁷) unterscheidet das SprachGrG zwischen zwei Arten von Verfahren, einem präventiven, Art. 10 und 11, und einem repressiven zur Beseitigung durch bereits erlassene, einander widersprechende Dekrete und Gesetze bzw. Dekrete verschiedener Kulturräte entstandener Konflikte.

Für das präventive Verfahren ist vorgesehen, daß alle¹³⁸) Dekretentwürfe der Regierung¹³⁹) und die Entwürfe aus den Reihen der Mitglieder eines

¹³⁵) Vgl. oben S. 17 f.

¹³⁶) Man wird die Zulassung eines derart weitreichenden Eingriffes in die Gestaltungsfreiheit der Kulturräte durch einfaches Gesetz, obwohl hiergegen Bedenken geäußert wurden (Senat, Sess. 1970–71, Dok. 469, S. 9), als durch das ausgesprochene Bemühen der Verfassung um Schutz ideologischer und philosophischer Minderheiten gerechtfertigt ansehen können, siehe Art. 6 *bis*, 59 *bis* § 7. Vgl. die Debatte der *sonnette d'alarme* im Verfassungsreformausschuß des Senates, Senat, Sess. 1969–70, Dok. 402, S. 46–50, ferner die Regierungsbegründung zum SprachGrG, Senat, Sess. 1970–71, Dok. 399, S. 3 f.

¹³⁷) Vgl. Senat, Sess. 1970–71, Dok. 399, S. 5; Sess. 1969–70, Dok. 402, S. 38 ff.

¹³⁸) Mit Ausnahme der Budget-Entwürfe, zur Begründung vgl. weiter unten S. 27 f.

¹³⁹) Eine Ausnahme wegen Dringlichkeit ist anders als im Gutachtenverfahren zur parlamentarischen Gesetzgebung nicht vorgesehen.

Kulturrates auf Antrag eines Ministers oder des Präsidenten des Kulturrates der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates zur Begutachtung unterbreitet werden. Kommt dieser zur Ansicht, ein Vorhaben überschreite die Kompetenz des Kulturrates, so können die fraglichen Vorschriften erst angenommen werden, nachdem beide Kammern des Parlaments einen die Kompetenz des Kulturrates bejahenden Beschluß gefaßt haben. Gelangt der Staatsrat dagegen zu der Ansicht, das Vorhaben halte sich im Rahmen der Kompetenzen des Kulturrates, so steht einer Verabschiedung des Dekrets nichts im Wege. Diese Regelung entspricht im wesentlichen dem, was bereits der Verfassungsreformausschuß des Senats vorgesehen hatte¹⁴⁰⁾. Sie vermeidet einerseits, daß das Parlament sogleich als Richter in eigener Sache – die Entscheidung über den Zuständigkeitsbereich der Kulturräte hat schließlich unmittelbare Folgen für die eigene Zuständigkeit – eingeschaltet wird; sie vermeidet aber andererseits auch die Einrichtung eines Verfassungsgerichts, das vollständig der belgischen Tradition widersprechen würde, nach der ausschließlich das Parlament zur letztverbindlichen Interpretation der Verfassung befugt ist¹⁴¹⁾.

Von diesem Letztentscheidungsrecht bringt die Freigabe der Verabschiedung eines Dekretes, falls der Staatsrat einen Kompetenzverstoß nicht festgestellt hat, nur scheinbar eine Abweichung. Sollte nämlich das Dekret sanktioniert und promulgiert werden, so kann nunmehr das repressive Verfahren vor einer neu geschaffenen Kompetenzkonfliktabteilung des Staatsrates eingeleitet werden. Hierzu ist zunächst der Ministerrat, d. h. nach Art. 91 *bis* die Gesamtheit der Minister unter Ausschuß der Staatssekretäre¹⁴²⁾, befugt, und zwar jederzeit. Im übrigen kann das Verfahren eingeleitet werden durch Vorlage von Seiten jedes Gerichts, nach dessen Auffassung die Frage der Gültigkeit eines Dekrets für das Ausgangsverfahren entscheidungserheblich ist. Anders als bei untergesetzlichen Normen nach Art. 107 besitzen die belgischen Gerichte hier also kein eigenes Prüfungs- und Verwerfungsrecht. Das wird der besonderen Bedeutung der Dekrete gerecht, die praktisch regionale Gesetze darstellen¹⁴³⁾. Die Entscheidung des Staatsrates, die sich auf die Frage eines möglichen Konfliktes zwischen Gesetz und Dekret bzw. zwischen verschiedenen Dekreten bezieht, kann den kompetenzwidrigen Erlaß einer Rechtsnorm feststellen oder verneinen; sie kann jedoch nicht die Annullie-

¹⁴⁰⁾ Vgl. Senat, Sess. 1969–70, Dok. 402, S. 57 *sub* § 6.

¹⁴¹⁾ Vgl. dazu die Debatte im Senatsverfassungsausschuß, Senat, Sess. 1969–70, Dok. 402, S. 38 ff., besonders S. 42.

¹⁴²⁾ Vgl. die Regierungsbegründung zum SprachGrG, Senat, Sess. 1970–71, Dok. 399, S. 6/7.

¹⁴³⁾ So auch der Minister für Gemeinschaftsangelegenheiten in der Senatsausschußdebatte, Senat, Sess. 1970–71, Dok. 469, S. 14.

rung einer für kompetenzwidrig befundenen Rechtsnorm aussprechen¹⁴⁴); vollstreckbar wird sie, wenn ihre Annullierung nicht binnen 90 Tagen seit Notifizierung durch beide Kammern des Parlaments beschlossen wird, binnen 10 Tagen seit ihrer Verkündung im *Moniteur belge*¹⁴⁵). Für das vorlegende Gericht ist damit der Weg zur Entscheidung des Ausgangsverfahrens frei, und zwar auch dann, wenn ein Kompetenzverstoß konstatiert wurde. Die betroffene Norm tritt dadurch nämlich außer Anwendung, auch wenn sie juristisch fortexistiert¹⁴⁶). Um das Andauern einer solchen Divergenz zu verhindern, sieht Art. 21 SprachGrG vor, daß der König den notwendigen Gesetzes- oder Dekretentwurf zur Aufhebung der inkriminierten Norm einbringen wird.

Ganz kurz soll in diesem Zusammenhang noch auf die Sondervorschrift des Art. 20 SprachGrG hingewiesen werden. Sie sieht vor, daß, falls eine präjudizielle Frage zum ersten Mal vor der Cour de Cassation auftaucht, diese unmittelbar dem Parlament, nicht der Kompetenzkonfliktabteilung des Staatsrates vorlegt. Eine derartige Sonderregelung war ursprünglich nicht vorgesehen. Sie ist auf Grund eines weithin beachteten Schreibens des ersten Präsidenten und des Procureur général der Cour de Cassation¹⁴⁷) eingefügt worden, das in einer Vorlagepflicht vor den Staatsrat eine schwere Mißachtung der Bedeutung der Cour de Cassation und eine tiefgreifende Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips¹⁴⁸) gefunden hatte.

Neben die bisher behandelten Abhängigkeiten der Kulturräte vom Parlament tritt noch eine weitere: die finanzielle. Die Kulturräte haben kein eigenes Steuererhebungsrecht, obwohl ein solches in den Verfassungsreformverhandlungen mehrfach gefordert worden war¹⁴⁹). Zur Bestreitung ihres Haushaltes wird ihnen vielmehr gemäß Art. 59 *bis* § 6 durch Gesetz ein Globalansatz zugewiesen, bemessen nach objektiven Kriterien bzw., falls und soweit solche nicht aufstellbar sind, jedem Kulturrat ein gleicher Betrag. Über die Verwendung der Mittel bestimmen sie durch Dekret; aber auch darin sind sie nicht völlig frei, da durch Gesetz der Mindestanteil bestimmt wird, der von jeder Kulturgemeinschaft für ihre Einrichtungen im

¹⁴⁴) Das ergibt sich unzweideutig aus der Entstehungsgeschichte, vgl. Senat, Sess. 1970–71, Dok. 399, S. 7 f., Dok. 469, S. 28 f.

¹⁴⁵) Für einen annullierenden Beschluß des Parlaments gilt das Entsprechende.

¹⁴⁶) Vgl. oben Anm. 144.

¹⁴⁷) Text in Senat, Sess. 1970–71, Dok. 498, S. 2–4; ferner in *Le Soir* Nr. 134 vom 11. 6. 1971, S. 2; vgl. dazu Senat, a.a.O.; ferner Kammer, Sess. 1970–71, Dok. 1026 Nr. 3, S. 15.

¹⁴⁸) Der Conseil d'Etat ist immer noch ein Hilfsorgan der Exekutive. Vgl. dazu zuletzt A. Mast, *Public Law* (Spring 1971), S. 51 ff., 56.

¹⁴⁹) Vgl. z. B. Senat, Sess. 1969–70, Dok. 463, S. 2, Dok. 526; Kammer, Sess. 1970–71, Dok. 10 Nr. 31/7.

Gebiet von Brüssel-Hauptstadt aufzuwenden ist. Schließlich kann nach Art. 19 KRäteG kein subjektive Rechte begründendes¹⁵⁰⁾ ausgabewirksames Dekret beschlossen werden, solange nach Ansicht der Regierung die nötigen Deckungsmittel nicht vorhanden sind¹⁵¹⁾.

Der niederländische und der französische Kulturrat werden gemäß Art. 26 KRäteG am 1. Dezember 1971 errichtet.

Zwei Grundüberlegungen drängen sich auf, sucht man die Bedeutung des französischen und des niederländischen Kulturrates für die Verfassung Belgiens zu ermessen. Einerseits sind mit diesen Kulturräten Entscheidungszentren von einer Selbständigkeit geschaffen worden, wie sie bisher nur bei den zentralen Organen des Staates zu finden war. Ein Zug zum Polyzentrismus, zur Verwirklichung gewisser politischer Föderalisierungstendenzen ist also durchaus festzustellen. Andererseits sind diese Kulturräte in der vielfältigsten Weise in den Einheitsstaat eingebaut, in die verschiedensten Abhängigkeiten von zentralen Organen des Einheitsstaates gebracht worden, hat man jeden Anschein vermieden, der den Kulturgemeinschaften den Anstrich neuer Gebietskörperschaften hätte geben können¹⁵²⁾. Den politischen Föderalisierungstendenzen fehlt damit jegliches organisatorische Gegenstück. Von der Herstellung echter Bundesstaatlichkeit kann also auch hier keine Rede sein.

Wie wenig im Sinne eines organisierten Föderalismus die Regelung der Kulturgemeinschaften gedacht ist, macht im übrigen ein prinzipielles, außerordentliches Ungleichgewicht deutlich, das sie bewußt in sich aufnimmt. Es geht um die deutsche Kulturgemeinschaft. Art. 3 *ter* zählt sie neben

¹⁵⁰⁾ Vgl. Kammer, Sess. 1970–71, Dok. 1053 Nr. 4, S. 7.

¹⁵¹⁾ Eine vergleichbare Vorschrift fand sich bereits im Verfassungsentwurf der Senatskommission (vgl. Senat, Sess. 1969–70, Dok. 402, S. 57/58 *sub* § 8 und dazu die Debatte S. 45/46). Darauf weist auch die Regierungsbegründung zum Gesetzentwurf hin (Senat, Sess. 1970–71, Dok. 400, S. 10). Die Regelung ist Gegenstand von Streichungs- bzw. Änderungsvorschlägen (Senat, Sess. 1970–71, Dok. 582; Kammer, Sess. 1970–71, Dok. 1053 Nr. 7) gewesen, die eine Abhängigkeit der Kulturräte von der Regierung für unerträglich hielten. — Bemerkenswert ist, daß die Vorschrift in das KRäteG hineingenommen wurde, das der Annahme durch spezielle Mehrheiten bedurfte (für die Finanzgesetze ist nur die einfache Mehrheit erforderlich). Es zeigt, daß sich der Gesetzgeber bewußt war, hier die Art der Ausübung der Kompetenzen, wenn nicht diese selbst, zu regeln, Art. 59 *bis* § 1 Abs. 2 bzw. § 2 Abs. 2.

¹⁵²⁾ Man zweifelt sogar, ob die Kulturgemeinschaften überhaupt rechtsfähig sind, ob in ihrem Namen Rechtsakte vollzogen oder Normen erlassen werden oder ob die Kulturräte nicht nur die Rechtsverhältnisse eines staatlichen Sondervermögens durch partikulares (Einheitsstaats-)Recht (Dekret) regeln. Darauf deutet z. B. die Verkündungsformel für die Dekrete, Art. 7 SprachGrG. Als Indiz in dieser Richtung kann man auch die systematische Stellung des Art. 59 *bis* innerhalb der Vorschriften über die Staatsorganisation und im Anschluß an die Regelung von Kammer und Senat sehen.

den beiden bisher besprochenen gleichrangig auf. Schon das Verhältnis der Bevölkerungszahlen dürfte es aber als unausweichlich erscheinen lassen, daß die Regelung einer deutschsprachigen Kulturgemeinschaft und -autonomie keinesfalls so ausfallen konnte, wie für die beiden großen Bevölkerungsteile Belgiens¹⁵³). Überdies bot die »deutsche Frage« niemals derartige Probleme, umschloß sie niemals das Maß von Mißtrauen, das sich im Verhältnis der beiden großen Bevölkerungsteile entwickelt hatte. Die verfassungsrechtliche Regelung der deutschen Kulturgemeinschaft und ihrer Organe brauchte deshalb auf besondere Sicherungen und Mehrheitserfordernisse zugunsten von Minderheiten keinen besonderen Bedacht zu nehmen. Art. 59 *ter*¹⁵⁴) sieht nicht mehr vor, als daß es einen deutschen Kulturrat gibt, und überweist alles übrige, insbesondere seine Zusammensetzung und Kompetenzen, dem einfachen Gesetzgeber. Was von seiner Regelung erwartet wird, läßt eine unvergleichlich wenig kontroverse Debatte der mit der Verfassungsreform beschäftigten Parlamentsausschüsse erkennen: Sicherstellung eines effektiven deutschen Sprachgebrauchs, insbesondere in Unterricht und Massenmedien, sowie die Ausschöpfung kultureller Entwicklungsmöglichkeiten. In organisatorischer Hinsicht jedoch soll der Gesetzgeber völlig freie Hand haben¹⁵⁵).

Nur das Ziel der drei Kulturgemeinschaften ist demnach das gleiche, Entfaltung der kulturellen Eigenpersönlichkeit jeder der drei Bevölkerungsgruppen; die organisatorischen Wege dazu sind verschieden, den besonderen Bedürfnissen und Verhältnissen der Gemeinschaften und den Notwendigkeiten des Gesamtstaates angepaßt.

6. Die sozio-ökonomischen Regionen

Neben die Sprachregionen und die Autonomie der Kulturgemeinschaften stellt Art. 107 *quater*¹⁵⁶) noch eine sozio-ökonomische¹⁵⁷) Autonomie, freilich

¹⁵³) Für einen wesentlichen Punkt, die Regelung des Sprachgebrauchs, wurde bereits weiter oben festgestellt, daß die Gesetzgebungskompetenz für das Gebiet der deutschsprachigen Ostkantone beim Parlament verblieben ist, anders als für die übrigen einsprachigen Sprachregionen. Vgl. S. 22 mit Anm. 121.

¹⁵⁴) Sein Wortlaut: «Il y a un conseil de la communauté culturelle allemande. — La loi détermine sa composition et sa compétence».

¹⁵⁵) Vgl. besonders Senat, Sess. 1969–70, Dok. 402, S. 54 f.; auch Sess. 1970–71, Dok. 146.

¹⁵⁶) Sein Wortlaut: «La Belgique comprend trois régions: la région wallonne, la région flamande et la région bruxelloise».

La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine à l'exception de celles visées aux articles 23 et 59 bis, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit.

Cette loi doit être adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe

auf veränderter geographischer Grundlage, da neben einer wallonischen und flämischen eine Brüsseler Region vorgesehen ist. Wie diese Regionen im einzelnen abgegrenzt sein sollen, ob sie mit den Sprachregionen im wesentlichen übereinstimmen werden¹⁵⁸⁾, ist offen. Ebenso, welche Kompetenzen im einzelnen sie haben, wie sie sie ausüben und wie sie organisiert sein werden. Art. 107 *quater* Abs. 2 sieht nur vor, daß aus gewählten Vertretern zusammengesetzte Organe vorhanden sein müssen. Klar scheint ferner, daß diese rechtsnormsetzende Funktionen haben sollen. Dadurch würden sie sich von den regionalen Wirtschaftsräten des Gesetzes vom 15. Juli 1970 über die Organisation der Planung und die wirtschaftliche Dezentralisierung¹⁵⁹⁾ unterscheiden¹⁶⁰⁾, die nur beratende Aufgaben haben. Alles übrige aber ist dem Gesetzgeber zur Regelung durch mit speziellen Mehrheiten zu beschließendes¹⁶¹⁾ Gesetz überwiesen. Ein solches Gesetz ist bisher nicht ergangen, auch ein Entwurf nicht eingebracht worden. Angesichts der besonderen Offenheit gerade des Art. 107 *quater* ist deshalb nur schwer etwas über die Entwicklung dieser ins Auge gefaßten Regionalisierung vorauszusagen. In welchem Maße ausfüllungsfähig und -bedürftig gerade die Regelung der Regionen ist, zeigen am besten Äußerungen des Ministerpräsidenten über das von der Regierung mit der Regionalisierung verfolgte Programm. Nach Präsentation eines möglichen umfangreichen Kompetenzkataloges stellt er fest, die Regierung habe also die Absicht, eine ganze Serie von Kompetenzen in einem dezentralisierten Staat an die Organe der Regionen zu übertragen. Diesen müsse infolgedessen Satzungs-, nicht jedoch gesetzgebende Gewalt (*pouvoir de réglementation* im Gegensatz zum *pouvoir législatif*¹⁶²⁾) wie im Falle der Kulturautonomie, übertragen werden. Man sei von der Absicht ausgegangen, ein System *sui generis* zu schaffen, eine Art Föderalismus. Aber

se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés».

¹⁵⁷⁾ Das kann nur als annähernde Umschreibung eines materiellen Kompetenzbereiches verstanden werden. Die Diskussion der Vorschrift hat vorwiegend subtraktiv definiert: andere Gegenstände als Kultur und Sprache (vgl. z. B. Senat, Sess. 1969–70, Dok. 402, S. 61 unten; Dok. 458, S. 4–7). Schon das Harmel-Center hatte diesen Weg der Abgrenzung gewählt, und auch Art. 107 *quater* Abs. 2 beschreibt ihn.

¹⁵⁸⁾ Entsprechende Anträge sind bei der Verfassungsreform nicht angenommen worden, vgl. z. B. Kammer, Sess. 1970–71, Dok. 10 Nr. 36/4/5.

¹⁵⁹⁾ Mon. b. vom 21. 7. 1970.

¹⁶⁰⁾ Ebenso die beiden Minister für Gemeinschaftsbeziehungen, Senat, Sess. 1969–70, Dok. 500, S. 8 f., in der Debatte des Gesetzentwurfes.

¹⁶¹⁾ Vgl. dazu oben S. 16.

¹⁶²⁾ Darauf, wie auf ein eigenes regionales Besteuerungsrecht, hatten einzelne Ergänzungsvorschläge gedrungen, vgl. Senat, Sess. 1969–70, Dok. 528 und 529; Kammer, Sess. 1970–71, Dok. 10 Nr. 36/5 (Persoons). Vereinzelt war auch eine eigene Regionalregierung gefordert worden, vgl. Kammer, Sess. 1970–71, Dok. 1036 Nr. 5 (Schiltz).

alles hänge davon ab, was man darunter verstehe. Wenn umfangreiche Kompetenzen an die Regionen übertragen würden, sehe man sich mit diesem Problem konfrontiert ¹⁶³⁾. – In welchem Maße wird naturgemäß auch davon abhängen, in welchem Umfang man die Bildung selbständiger regionaler Gebietskörperschaften ermöglichen, in welchem Umfang man eine Staatsaufsicht einrichten wird, ferner, welche Art des Verfahrens zur Bereinigung von Normkonflikten vorgesehen sein wird; auffällig ist immerhin, daß Art. 107 *quater* anders als die Regelung des Art. 108 *bis* über die Großstadtbezirke und Gemeindeverbände keinen Hinweis auf Art. 107 ¹⁶⁴⁾ und damit ein automatisches Prüfungs- und Verwerfungsrecht der belgischen Gerichte gegenüber allen untergesetzlichen Rechtsnormen enthält; soll man daraus auf eine mögliche Aufwertung der von den Regionen zu erlassenden Rechtsnormen schließen?

7. Die Großstadtbezirke und Gemeindeverbände und das Sonderstatut Brüssels

Wenn nunmehr noch kurz, eigentlich außerhalb des Kreises der grundlegenden Staatseinrichtungen und jedenfalls jenseits föderalismusverdächtiger Regelungen, auf die neuen Artikel 108 *bis* und 108 *ter* ¹⁶⁵⁾ über die Großstadtbezirke und Gemeindeverbände sowie über das Sonderstatut Brüssels eingegangen werden soll, so geschieht das mehr um des Hinweises willen und weil das Schicksal Brüssels eine der umstrittensten Fragen aller früheren

¹⁶³⁾ Vgl. Senat, Sess. 1969–70, Dok. 458, S. 13 f.

¹⁶⁴⁾ Sein Wortlaut: «Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois».

¹⁶⁵⁾ Ihr Wortlaut: «Art. 108 bis. La loi crée des agglomérations et des fédérations de communes. Elle détermine leur organisation et leur compétence en consacrant l'application des principes énoncés à l'article 108.

Il y a pour chaque agglomération et pour chaque fédération un conseil et un collège exécutif.

Le président du collège exécutif est élu par le conseil, en son sein; son élection est ratifiée par le Roi; la loi règle son statut.

Les articles 107 et 129 s'appliquent aux arrêtés et règlements des agglomérations et des fédérations de communes.

Les limites des agglomérations et des fédérations de communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi.

§ 2. Loi loi crée l'organe au sein duquel chaque agglomération et les fédérations de communes les plus proches se concertent aux conditions et selon le mode qu'elle fixe, pour l'examen de problèmes communs de caractère technique qui relèvent de leur compétence respective.

§ 3. Plusieurs fédérations de communes peuvent s'entendre ou s'associer entre elles ou avec une ou plusieurs agglomérations dans les conditions et suivant le mode à déter-

Staatsreformvorschläge und auch der gegenwärtigen Staatsreform war, sie mehrfach blockiert hat und zum Scheitern zu bringen drohte. Zu den genannten Verfassungsbestimmungen ist inzwischen das erforderliche Ausführungsgesetz ergangen¹⁶⁶). Durch die Einbeziehung aller Gemeinden des Landes in Großstadtbezirke oder Gemeindeverbände dürfte es zur Entwick-

miner par la loi pour régler et gérer en commun des objets qui relèvent de leur compétence. Il n'est pas permis à leurs conseils de délibérer en commun.

Art. 108 ter. § 1. L'article 108 bis s'applique à l'agglomération à laquelle appartient la capitale du Royaume, sous réserve de ce qui est prévu ci-après.

§ 2. Pour les cas déterminés dans la Constitution et dans la loi, les membres du conseil de l'agglomération sont répartis en un groupe linguistique français et un groupe linguistique néerlandais de la manière fixée par la loi.

Le collège exécutif est composé d'un nombre impair de membres. Le président excepté, il compte autant de membres du groupe linguistique français que du groupe linguistique néerlandais.

§ 3. Sauf pour les budgets, une motion motivée, signée par les trois quarts au moins des membres d'un groupe linguistique du conseil de l'agglomération, et introduite avant le vote final en séance publique, peut déclarer que les dispositions qu'elle désigne dans un projet ou une proposition de règlement ou d'arrêté du conseil d'agglomération peuvent porter gravement atteinte aux relations entre les communautés.

Dans ce cas la procédure au sein du conseil d'agglomération est suspendue et la motion est renvoyée au collège exécutif qui, dans les trente jours, émet son avis motivé à ce sujet et amende le projet ou la proposition s'il échet.

La tutelle relative au règlement ou à l'arrêté pris après cette procédure, est exercée par le Roi sur proposition du Conseil des Ministres.

Cette procédure ne peut être appliquée qu'une fois par les membres d'un groupe linguistique concernant un même projet ou une même proposition.

§ 4. Dans l'agglomération, il existe une commission française de la culture et une commission néerlandaise de la culture, qui sont composées d'un même nombre de membres élus respectivement par le groupe linguistique français et par le groupe linguistique néerlandais du conseil d'agglomération.

Elles ont, chacune pour sa communauté culturelle, les mêmes compétences que les autres pouvoirs organisateurs:

- 1° en matière préscolaire, postscolaire et culturelle;
- 2° en matière d'enseignement.

§ 5. La commission française et la commission néerlandaise de la culture constituent ensemble les Commissions réunies. Les décisions des Commissions réunies ne sont adoptées que si elles obtiennent dans chaque commission la majorité des voix émises.

Les Commissions réunies sont compétentes pour les matières prévues au § 4 qui sont d'intérêt commun et pour la promotion de la mission nationale et internationale de l'agglomération.

§ 6. Les commissions visées aux §§ 4 et 5 remplissent également les missions dont elles sont chargées par le pouvoir législatif, les conseils culturels ou le gouvernement.

La loi règle l'organisation et le fonctionnement de ces commissions».

¹⁶⁶) Gesetz vom 26. 7. 1971 über die Organisation der Großstadtbezirke und Gemeindeverbände, Mon. b. vom 24. 8. 1971. Seiner Konzeption eng verbunden ist das Gesetz vom 23. 7. 1971 betreffend die Gemeindezusammenschlüsse und die Veränderung der Gemeindegrenzen, Mon. b. vom 6. 8. 1971. Auf Einzelheiten kann und soll hier nicht eingegangen werden.

lung einer leistungsfähigeren Verwaltung im kommunalen Bereich beitragen. Das VIII. Kapitel des Gesetzes ist den für den zweisprachigen Großstadtbezirk Brüssels der 19 Gemeinden geltenden Sonderregeln vorbehalten. Hier findet man, dem Konzept des Art. 108 *ter* entsprechend, eine Reihe aus der Staatsreform im Gesamtstaatsrahmen bekannter Einrichtungen: Die Sprachgruppen im Rat, einen mit Ausnahme des Präsidenten sprachenparitätisch besetzten Exekutivrat, eine »Alarmglocke« und schließlich je eine französische und niederländische Kulturkommission, die neben individuellen Befugnissen als »vereinigte Kommissionen« organisiert auch gemeinschaftliche Angelegenheiten wahrnehmen.

III. Zu den Grundprinzipien der Staatsreform

Damit bei einer Rekapitulation der tragenden Staatsreformgedanken angelangt, sucht man nach Übereinstimmungen und Abweichungen gegenüber früheren Vorschlägen, fragt sich, welche der beiden Seiten, die föderalistische oder die unitarische, den wesentlichen Teil beigesteuert habe. Gerade diese Frage dürfte jedoch an Hand der vorgestellten Verfassungs- und Gesetzestexte kaum zu beantworten sein. Der französische und der niederländische Kulturrat, jeder mit eigenen Gesetzgebungskompetenzen, ferner die Regionalräte nach Art. 107 *quater* in noch nicht absehbarem Umfang, stellen sicherlich eine Aufnahme föderalistischer Grundforderungen dar – interessanterweise ohne daß sich die Verfassung klar im Sinne eines Föderalismus zu zweit oder zu dritt entschiede. Die Fundamente für den Ausbau eines echten, lebensfähigen, von zentraler Einwirkung weitgehend befreiten Polyzentrismus sind damit gelegt.

Auf der anderen Seite hat man die Ausbildung einer eigenen Regionalstaatlichkeit bewußt vermieden, hat die bisher geschaffenen Einrichtungen so vielfältig in die einheitsstaatliche Organisation hineingewoben, darüber hinaus einer zu starken Entfremdung von nationalen und regionalen Interessen durch Verbindung der Mitgliedschaft in Kammern und Kulturräten vorgebeugt, daß sich kaum sagen läßt, das zentrale Anliegen der Verfechter des Einheitsstaates sei übergangen worden.

So läßt sich dieser belgische Staat weder so recht für einen föderalen halten – zu echter Bundesstaatlichkeit fehlen ihm die wesentlichsten organisatorischen Voraussetzungen – noch entspricht er ganz dem Bild des Einheitsstaates – dafür entfernt er sich zu sehr vom Prinzip der zentralen Leitung wenigstens aller Grundfragen durch eine Instanz. Also ein Modell *sui generis*? Ein solches zu schaffen war jedenfalls die Absicht aller an der Staats-

reform Mitwirkenden. Ob es gelingen wird, die noch zu organisierender Regionen in dieses Konzept einzupassen, das für seine Funktionsfähigkeit recht hohe Anforderungen an alle Beteiligten stellt ¹⁶⁷⁾?

Summary

Constitutional Reform in Belgium

Rarely has a Belgium Parliament adopted such important modifications to the constitution as has the last one. This has been done to remedy "a feeling of uneasiness" resulting from a widening confrontation between Flemings and Walloons which Belgium has become increasingly aware of and which has tended to endanger Belgian unity.

Historically, there are evident reasons for this confrontation: First, a significant predominance of the French speaking element in the new Belgian unitary State, born in the revolution against Netherland's domination in 1830, which led to frustration and to development of a separate Flemish nationalism of the Dutch-speaking part of the population; secondly, following the 1932 legislation establishing a bilingual system, an increasing awareness on the part of the French speaking segment of the population of their minority rôle in Belgium causing a strongly felt minority complex which, when combined with disproportional economic developments, resulted in an antiflemish Walloon national sentiment. This confrontation has partly found its expression in a since 1931 continually growing number of constitutional drafts proposing to abrogate the unitary system in favour of a new federal State. Government proposals, on the other hand, opposed to federalization but also prepared to recognize the existence of two different cultural communities, only accepted decentralization and deconcentration as a means for the enhancement of the political and cultural activities in the country's principal regions.

Against this historical background, the 1970 amendments to the constitution endeavour to find a solution by compromise, neither following a strictly federalist nor a unitary point of view. The principal peculiarities of the reform are:

- 1) the organization of four linguistic regions (French, Dutch, German and a bilingual one for Brussels), without attributing to them any competence or organ (Art. 3 *bis*);
- 2) the establishment of three cultural communities which cannot be construed as territorial entities but which are invested with limited (*ratione loci* as well as

¹⁶⁷⁾ Abgeschlossen am 15. 10. 1971. Für eine umfassendere erste belgische Kommentierung der Verfassungsreform vgl. P. De Stexhe, *La revision de la Constitution belge* (1972); *Annales de droit* Bd. 32 (1972), Nr. 2—3.

ratione materiae) legislative power to the exclusion of similar competences of the national Parliament (Art. 3 *ter*, 59 *bis*, 59 *ter*);

3) the institution of three socio-economic regions (Flemish, Walloon and Brussels), the competences and organs of which are to be regulated by legislation (Art. 107 *quater*);

4) the establishment of two linguistic groups (French and Dutch) both in the House of Representatives and in the Senate for the purpose of special voting procedures and for the constitution of legislative bodies for the French and Dutch cultural communities (Art. 32 *bis*);

5) the organization of a Brussels agglomeration, the constitution of which is rather similar to those parts of the national constitution regulating the relations between the French speaking and the Dutch speaking communities.

The author of the present article analyzes in detail the content, function and relevance of each amendment in the context of the constitution. He also takes into account the two laws already enacted in order to provide detailed regulation for the institution of the French and Dutch cultural communities (Law Concerning the Repartition of Members of the two Houses of Parliament into two Linguistic Groups; Law Concerning Competence and Functioning of the Cultural Councils for the French and Dutch Cultural Communities). These amendments and regulations are a very important step in the development of the Belgian constitution. But they are not only interesting from a domestic law point of view. The new Belgian constitution must be considered a noteworthy example for a State organization in an intermediate position between federalism and unitary models. Only future development can tell whether the now established organizational structure will be stable or whether it must be regarded as only a step towards federalization.

v. Mangoldt