

# Belgien nach der zweiten Staatsreform: ein Bundesstaat in der Bewährung

Frank L. M. Van de Craen\*

## Inhaltsübersicht

- I. Einleitung. Staatsreform 1980: eine logische Schlußfolgerung der institutionellen Entwicklung in der letzten Dekade: markierende Etappen
- II. Ein zwei- oder dreigliedriger belgischer Bundesstaat?
- III. Die gliedstaatliche Rechtsordnung
  - A. Die Zuerkennung von Hoheitsbefugnissen
    - 1. Die Legislativgewalt
    - 2. Die Exekutivgewalt
    - 3. Eine Judikativgewalt?
  - B. Die Zuerkennung von Kompetenzen
    - 1. Natur der Kompetenzen
    - 2. Zuständigkeitsbereich *ratione materiae*
    - 3. Zuständigkeitsbereich *ratione loci*
  - C. Rechtspersönlichkeit und Völkerrechtspersönlichkeit?
- IV. Die nationalstaatliche Rechtsordnung
  - A. Die föderale Gewaltenteilung und die Kompetenz-Kompetenz
  - B. Noch außerhalb der gliedstaatlichen Rechtsordnung:
    - 1. Die Brüsseler Region
    - 2. Die deutschsprachige Gemeinschaft
  - Exkursus: Kooperativer Föderalismus
- V. Die Interessen- und die Kompetenzkonflikte
  - A. Eine politische Lösung für die Interessenkonflikte
  - B. Die Regelung von Kompetenzkonflikten
    - 1. Was ist ein Kompetenzkonflikt?
    - 2. Verhinderung
    - 3. Beilegung

---

\* Liz. iur. (Antwerpen, Gent), Liz. Dipl. Wiss. (Gent), LL.M. (McGill), Cand. D.C.L. (McGill). Der Verfasser dankt den Herren Y. Lejeune (Louvain), K.-H. Lambertz (Justizministerium Brüssel) und A. Van Mossevelde (belgischer Generalkonsul in Frankfurt) für Auskünfte und für das bereitwillige Zuschicken von Basismaterialien.

- VI. Die belgische Verfassung nach zwei Staatsreformen
  - A. Die Verfassung *sensu stricto* und *sensu largo*
  - B. Die Notwendigkeit einer Harmonisierung der Texte
- VII. Schlußbemerkungen

*I. Einleitung. Staatsreform 1980: eine logische Schlußfolgerung der institutionellen Entwicklung in der letzten Dekade: markierende Etappen*

Tiefgreifende Änderungen in der Struktur des Staates haben in Belgien, 150 Jahre nach seiner Gründung und knapp zehn Jahre nach einer ersten Staatsreform<sup>1</sup>, seit dem 1. Oktober 1980 endgültig die Weichen für eine

---

Abkürzungen: Ann. droit = Annales de droit (Louvain); A.P.T. = Administration publique (trimestriel); GG = Grundgesetz (Verfassung der Bundesrepublik Deutschland); JöR, N.F. = Jahrbuch des öffentlichen Rechts, neue Folge; J.T. = Journal des Tribunaux; k.E. = königlicher Erlaß; Keesing H.A. = Keesing Historisch Archief (Antwerpen-Amsterdam); Mon.b. = Moniteur belge (belgischer Staatsanzeiger); OG = ordentliches Gesetz zur Reform der Institutionen vom 9. 8. 1980 (Mon.b. 15. 8. 1980); OGDG = ordentliches Gesetz der deutschsprachigen Gemeinschaft (Entwurf); R.B.D.I. = Revue belge de droit international; R.D.P. = Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger; R.I.S.A. = Revue internationale de sciences administratives; R.J.D.A. = Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat; R.W. = Rechtskundig Weekblad; S.E. = Session Extraordinaire; Septemberdekret = Dekret über den Sprachengebrauch in den sozialen Beziehungen und für die gesetzlich (und ordnungsmäßig) vorgeschriebenen Dokumente in den Unternehmen vom 19. 7. 1973 (Mon.b. 6. 9. 1973); SG = Sondergesetz zur Reform der Institutionen vom 8. 8. 1980 (Mon.b. 15. 8. 1980); SGdG = Sondergesetz der deutschsprachigen Gemeinschaft (Entwurf); Sprachengesetz = Gesetz über den Gebrauch der Sprachen in Verwaltungsangelegenheiten (2. 8. 1963) zusammen mit anderen sich auf den Sprachengebrauch beziehenden Gesetzen, durch königlichen Erlaß vom 18. 7. 1966 koordiniert (Mon.b. 2. 8. 1966); Staatsratsgesetz = Gesetze über den Staatsrat, koordiniert durch k.E. vom 12. 1. 1973 (Mon.b. 21. 3. 1973) (Staatsratsgesetz 1973), ergänzt durch das Gesetz vom 13. 6. 1979, geändert durch das OG vom 9. 8. 1980 (Art. 17–30) (Staatsratsgesetz 1980); T.B.P. = Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht; Verf. = belgische Verfassung.

<sup>1</sup> Zur ersten Staatsreform vgl. u. a. R. Chiroux, Le compromis constitutionnel de 1971 et les institutions de la Belgique «communautaire et régionalisée», in: Mélanges G. Burdeau (Paris 1977), S. 637–660; F. Delpérée, La Belgique, Etat fédéral?, 88 R.D.P. 1972, S. 607–660; P. de Stexhe, Révision de la Constitution belge 1968–1971 (Brüssel 1972); W. J. Ganshof van der Meersch, Réflexions sur la révision de la constitution, J.T. 1972, S. 477–495; G. Héraud, Les nouvelles structures de l'Etat belge, in: Mélanges G. Marty (Toulouse 1978), S. 665–685; Ch.-E. Lagasse/B. Remiche, Une constitution inachevée (Brüssel 1973); W. Löwer, Verfassungsrevision in Belgien, 7 Die Verwaltung 1974, S. 496–528; F. Périn, La révision de la constitution du 24 décembre 1970, in: Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch, Bd. 3 (Brüssel 1972), S. 261–291; K. Rimanque, Kanttekeningen bij een herziene Grondwet, 35 R.W. 1971/72, S. 690–723; R. Senelle, De Staatshervorming in België (Brüssel 1978), S. 113–290; H. von Mangoldt, Staatsreform in Belgien, 32 ZaöRV 1972, S. 1–35; P. Wigny, La troisième révision de la constitution (Brüssel 1972).

weitgehende Föderalisierung des Landes gestellt<sup>2</sup>. Wenn versucht werden wird darzustellen, wie Belgien seine neu erworbene Bundesstaatlichkeit zu gestalten gedenkt<sup>3</sup>, muß man sich stets vor Augen halten, daß die neuen föderalen Institutionen der verfassungsrechtlichen Kontinuität keinen Abbruch getan haben. Die Einführung von Kulturgemeinschaften und Regionen als Kernstück der Neugestaltung Belgiens in den Jahren 1970/71<sup>4</sup> hat auch die Staatsreform von 1980 insoweit geprägt, als dies vom derzeitigen, zur Verfassungsänderung befugten Parlament (Konstituante) als Ausgangspunkt für die neuen Staatsstrukturen genommen worden ist.

Während die Kulturautonomie für die beiden großen Kulturgemein-

<sup>2</sup> Konkret sieht der Inhalt der Verfassungsnovellen wie folgt aus: am 17. 7. 1980 wurde geändert: der Titel *Ibis*, Art. 3<sup>ter</sup> (Gemeinschaften); eingefügt wurde ein Art. 26<sup>bis</sup> (Möglichkeit für eine dekretierende Gewalt der Regionen); ferner wurden geändert Art. 28 (authentische Interpretation der Dekrete durch die Dekrete); Abschnitt III des Kapitels I, Titel III, Art. 59<sup>bis</sup> (Gemeinschaftsräte); die Paragraphen 1 (Räte und Exekutiven, Fusionsmöglichkeit Region-Gemeinschaft) und 5 (Initiativrecht der Exekutive); die Paragraphen 2<sup>bis</sup> (personenbezogene Angelegenheiten) und 4<sup>bis</sup> (Gesetzeskraft der Dekrete *ratione loci*) wurden eingefügt und die Paragraphen 2, 3, 4 und 6 terminologisch angepaßt («Kultur» wurde gestrichen); außerdem wurden eingefügt Abs. 3 in Art. 108 (Verwaltungsaufsicht der Regionen und der Gemeinschaften) und eine Übergangsbestimmung (Art. 135) (Mon.b. 18. 7. 1980). Am 29. 7. wurden ein Kapitel III<sup>bis</sup>, Art. 107<sup>ter</sup>, in Titel III eingefügt (Konfliktregelung und Schiedshof) und die Art. 110, 111 und 113 geändert (Finanzhoheit der Gemeinschaften und der Regionen) (Mon.b. 30. 7. 1980). Weitaus am wichtigsten jedoch sind die beiden Ausführungsgesetze: das 95 Artikel zählende Sondergesetz zur Reform der Institutionen, so genannt, weil es mit einer »qualifizierten« Mehrheit verabschiedet worden ist (8. 8. 1980), und das 50 Artikel zählende ordentliche Gesetz zur Reform der Institutionen (9. 8. 1980), beide in Mon.b. vom 15. 8. 1980 und seit dem 1. 10. 1980 in Kraft getreten. Ohne Zusammenhang mit der Staatsreform, aber der Vollständigkeit halber muß auch noch die Abänderung des Art. 100 Verf. (22. 1. 1981, Mon.b. 24. 1. 1981) erwähnt werden, wonach die Versetzung der Richter in den Ruhestand demnächst gesetzlich geregelt werden kann.

<sup>3</sup> Es wird voraussichtlich noch bis 1986 dauern, bevor die Staatsreform voll wirksam werden kann; vgl. insbesondere die Art. 59–67 SG mit einer zeitlich festgelegten Dreiphasenregelung für die Exekutiven. Dabei ist die Staatsreform noch nicht vollendet, wie im Laufe der Studie deutlich werden wird.

<sup>4</sup> Die Staatsrechtler haben sich schwergetan, das Staatsgebilde Belgiens nach der ersten Staatsreform zu definieren. Ein Bundesstaat war es noch nicht, ein Einheitsstaat aber nicht mehr. Auch der Begriff »Regionalstaat« war nicht zutreffend. Deshalb «un Etat préfédéral»? vgl. Périn, *op.cit.* (Anm. 1), S. 288; Y. Lejeune, L'assentiment des conseils culturels aux traités internationaux de la Belgique relatifs à la coopération culturelle, 14 R.B.D.I. 1978/79, S. 174–177, selbst mit »post-föderalen« Zügen, wie Delpérée, *op.cit.* (Anm. 1), S. 607 ff., es ausdrückt? Oder – und das trifft wohl am präzisesten zu – eine für die belgischen Verhältnisse maßgeschneiderte Staatlichkeit, eine Art von *sui generis*-Lösung. Siehe von Mangoldt, *op.cit.* (Anm. 1), S. 33–34; A. Mast, Overzicht van het Belgische Grondwettelijk Recht (Gent 1975), S. 47–49; A. A. len, De Belgische Staatshervorming na de Grondwetsherziening en de Uitvoeringswetten, 31 T.B.P. 1976, S. 212–215.

schaften, die niederländische und die französische, eine Realität wurde<sup>5</sup>, blieb die Regionalisierung des Staates dagegen auf der Strecke. Die Regierung Tindemans I versuchte zwar im Sommer 1974 diese Lücke mit einem sogenannten »vorläufigen Regionalisierungsgesetz« zu füllen, dies war jedoch nicht mehr als ein magerer, ohne rechtsnormsetzende und nur mit beratenden Befugnissen ausgestatteter Ersatz für die von der Konstituante (1968–1971) vorgesehene Ausführung des Art. 107<sup>quater</sup> Verf.<sup>6</sup>. Bald sah man dann auch ein, daß solche »Experimente« eine Lösung des institutionellen *contentieux* eher noch beeinträchtigen als erleichtern würden. Der Ruf nach einer zweiten, föderalistisch geprägten, Staatsreform wurde immer deutlicher<sup>7</sup>.

Nach den Parlamentswahlen vom April 1977 konnte sich endlich – und das nicht ohne Überraschung – eine breite Parteienkoalition über ein Gesamtkonzept für die institutionellen Reformen einigen, das dann im

<sup>5</sup> Als ein Schlußstein der ersten Staatsreform wurden am 3. 7. 1971 (Mon.b. 6. 7. 1971) das Gesetz über Sprachengruppen und Kulturräte und am 21. 7. 1971 (Mon.b. 23. 7. 1971) das Gesetz über die Kulturräte (Kompetenzen) in Ausführung der durch Art. 59<sup>bis</sup> Verf. eingeführten Kulturautonomie verabschiedet. Siehe für das Funktionieren der Kulturautonomie u. a. A. Alen/P. Van Speybroeck, *De Belgische Staatshervorming van 1974 tot het Gemeenschapspakt* (Brüssel 1979), S. 316–321.

<sup>6</sup> Gesetz vom 1. 8. 1974 (Mon.b. 22. 8. 1974), geändert durch das Gesetz vom 19. 7. 1977 (Mon.b. 27. 7. 1977), u. a. mit der Abschaffung der regionalen Räte. Zweifel über die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes gab es bei der Opposition. Der strikt vorläufige Charakter und die Abwesenheit jeder gesetzgebenden, ja selbst jeder verordnenden Kompetenz macht es jedoch klar, daß es sich hier nicht um eine Ausführung des Art. 107<sup>quater</sup> Verf. handelte. Dabei ist das Parlament nicht verpflichtet, eine Regionalisierung gemäß Art. 107<sup>quater</sup> einzuführen. Es ist durchaus berechtigt, Dezentralisierungsorgane zu errichten, jedoch ohne diese mit eigenen – außer strikt beratenden – Befugnissen auszustatten. Es sei hier jedoch offengelassen, ob solche Gebilde, wie *in casu* die Regionalräte und die regionalen ministeriellen Ausschüsse (die dabei noch völlig in die Nationalregierung integriert waren), nicht eine zusätzliche Erschwerung für den ohnehin schon komplizierten belgischen Staatsapparat bedeuteten. Vgl. u. a. G. Soumeryn, *Aspects institutionnels de la régionalisation préparatoire en Belgique*, J.T. 1977, S. 109–115; P. Wigny, *La loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107<sup>quater</sup> de la constitution*, J.T. 1974, S. 633–638; vgl. weiter allgemein über die vorläufige Regionalisierung Alen/Van Speybroeck, *op.cit.*, S. 305–316; F. Delpérée, *La régionalisation en Belgique*, an X, 45 R.I.S.A. 1979, S. 331–333; J. De Meyer, *Communautés et régions en Belgique, nouveaux développements*, 27 JöR 1978, S. 6–9; Héraud, *op.cit.* (Anm. 1), S. 681–685; Mast, *op.cit.* (Anm. 4), S. 389–394; Senelle, *op.cit.* (Anm. 1), S. 253–275; W. Lambrechts, *Les aspects de la régionalisation en Belgique*, 29 R.J.D.A. 1974, S. 20–40.

<sup>7</sup> Vgl. etwa die vier Gutachten von J. De Meyer, A. Mast, K. Rimanque und P. Vermeulen auf eine Anfrage des Ministers für institutionelle Reformen (niederländisch), R. Vandekerckhove, 30 T.B.P. 1975, S. 325–463; siehe auch Alen/Van Speybroeck, *op.cit.*, S. 15–30, 35–45.

sogenannten »Egmontpakt« seinen Niederschlag fand<sup>8</sup>. Ergänzt, verdeutlicht und leicht abgeändert durch die »Stuyvenbergabkommen« vom 22. Februar 1978<sup>9</sup> kann dieser »Gemeinschaftspakt« heute durchaus als die Grundlage für die Staatsreform von 1980 betrachtet werden<sup>10</sup>. Eine erste »Generalprobe« für die Reform der Institutionen unternahm die Koalitionsregierung Tindemans II im Sommer 1978 mit dem Einbringen des Gesetzentwurfes 461 in der Kammer<sup>11</sup>. Eine vom Kammervorsitzenden erbetene Stellungnahme des Staatsrates (Abteilung für Gesetzgebung) war jedoch sehr kritisch gegenüber dem Regierungsentwurf und hielt bestimmte Abschnitte sogar für verfassungswidrig. Dem Staatsrat zufolge könnten diese Bestimmungen nur nach einer Verfassungsrevision in Kraft treten<sup>12</sup>. Ein leicht modifizierter Entwurf 461<sup>13</sup> wurde trotzdem in der

<sup>8</sup> Für den Text dieses Paktes, der im »Bunker« des Egmontpalais ausgehandelt worden ist zwischen den zwei christlich-sozialen Parteien, der sozialistischen Partei, der flämischen Volksunion (Volksunie) und der demokratischen Front der Frankophonen (F.D.F) siehe Annexe I à la déclaration gouvernementale du 7 juin 1977, Ann. Parl. Chambre, S.E. 1977, n° 2, S. 29–36.

<sup>9</sup> Annexe à la déclaration gouvernementale du 28 février 1978, Ann. Parl. Sénat 1977/78, n° 36, S. 991–1002. So genannt, weil die diesbezüglichen internen Koalitionsverhandlungen im Château Stuyvenberg stattfanden.

<sup>10</sup> Drei wichtige Punkte in den »Egmont-Stuyvenberg«-Abkommen warten noch immer auf ihre Realisierung, nämlich eine Lösung für die Brüsseler Region, die Neugestaltung des Senats und die Errichtung eines sog. Schiedshofes für die Regelung von Kompetenzkonflikten zwischen den Gesetzen und den Dekreten. Später wird darauf ausführlicher eingegangen. Allgemein über den »Gemeinschaftspakt« vgl. Alen/Van Speybroeck, *op.cit.* (Anm. 5), S. 123–205; De Meyer, *op.cit.* (Anm. 6), S. 10–22; Senelle, *op.cit.* (Anm. 1), S. 294–331.

<sup>11</sup> Ursprünglich wollte die Regierung drei Gesetzentwürfe im Parlament einreichen; der erste mit einer definitiven Regionalisierung als Inhalt (inklusive Übergangsmaßnahmen in Erwartung einer Verfassungsrevision). Der zweite sollte eine Erweiterung des Kompetenzbereiches der Kulturräte für die sog. »personengebundenen« Materien enthalten. Der dritte Entwurf schließlich sollte die Sprachengesetzgebung anpassen, vgl. Alen/Van Speybroeck, *op.cit.*, S. 133; Senelle, *op.cit.*, S. 327–329. Siehe Doc. Parl. Chambre 1977/78, 461, Nr. 1, Gesetzentwurf über diverse institutionelle Reformen (*exposé des motifs*), insbesondere S. 2–3, womit die Regierung für eine Übergangsphase alle ihrer Ansicht nach ohne Verfassungsrevision ausführbaren Bestimmungen in einem »Omnibus-Entwurf« dem Parlament vorlegte. Die Reformen, die nicht ohne Verfassungsänderungen realisiert werden konnten (und damit auch die definitive Phase), mußten von der – bei den nächsten Parlamentswahlen zu wählenden – Konstituante verabschiedet werden (dies alles innerhalb eines Jahres inklusive einer *self-eliminating clause* für den Fall, daß die Frist nicht eingehalten würde).

<sup>12</sup> Siehe Doc. Parl. Chambre 1977/78, 461, Nr. 9, 19, 25, 33, 34, 35, vgl. P. Berckx, De Institutionele Hervormingen »Egmont-Stuyvenberg«, de Adviezen van de Raad van State en de Grondwet, 34 T.B.P. 1979, S. 42–164. Die Haupteinwände des Staatsrates bezogen sich vor allem auf die Erweiterung der Autonomie der Gemeinschaften, sowohl was die Befug-

speziellen Kammerkommission angenommen. Erhebliche Bedenken jedoch seitens bestimmter Koalitionsparteien, einen solch kontroversen Gesetzentwurf ungeändert vom Parlament verabschieden zu lassen, führten am 11. Oktober 1978 zum Rücktritt der Regierung. Selbstverständlich bedeutete dies einen schweren Rückschlag im Pazifikationsprozeß zwischen den Gemeinschaften, andererseits konnte aus diesem ersten großen Anstoß doch auch manche Lehre gezogen werden. Die wichtigste war wohl, daß ohne gleichzeitige Verfassungsrevision keine Staatsreform möglich war. Hauptsächlich zu diesem Zweck wurde die Übergangsregierung Vanden Boeynants ins Leben gerufen. Am 14. November 1978 gaben dann König, Kammer und Senat eine Erklärung zur Verfassungsrevision ab, damit wurden auch die beiden Kammern von Rechts wegen aufgelöst<sup>14</sup>. Nicht weniger als 76 Artikel wurden für revidierbar erklärt, die »Verfassungsbarriere« für eine tiefgreifende Reform der Institutionen war jetzt aus dem Wege geräumt<sup>15</sup>.

Nach den Parlamentswahlen vom 17. Dezember 1978 und nach der längsten und auch schwierigsten Regierungsbildung in der Geschichte Belgiens konnte Anfang April 1979 endlich eine neue Mannschaft antreten. Diese Regierung Martens I, zusammengesetzt aus den »Gemeinschaftspakt-Partnern«, jedoch ohne die flämische »Volksunie«, sah jetzt eine dreistufige Operation für die Staatsreform vor; eine erste, unmittelbare Phase; eine zweite, vorläufige aber irreversible Phase und schließlich eine definitive Phase<sup>16</sup>. Die unmittelbare Phase ging erwartungsgemäß glimpflich

---

nisse (personen gebundene Angelegenheiten) als auch die Organe (z. B. die Rolle der Exekutive) betraf, und auf das »Einschreibungsrecht« für Einwohner der Brüsseler Peripherie in der Brüsseler Region, wodurch gegen das in der Verfassung verankerte Territorialitätsprinzip verstoßen würde, das die Basis der ganzen Sprachengesetzgebung bildet.

<sup>13</sup> Doc. Parl. Chambre 1977/78, 461, Nr. 20, 37, 38, 44, 46, 53, 54.

<sup>14</sup> Dies gemäß Art. 131 Verf., der einen doppelten Vorgang vorsieht. Erst müssen die drei Zweige (König, Kammer, Senat) der gesetzgebenden Gewalt (Präkonstituante) die Artikel anweisen, die geändert werden dürfen. Darauf muß die Bevölkerung sich in Neuwahlen u. a. über die Grundrisse einer Verfassungsrevision aussprechen – wobei die Akzente durch die verschiedenen politischen Parteien natürlich oft sehr unterschiedlich gesetzt werden können. Das neugewählte Parlament (Konstituante) ist dann berechtigt, innerhalb dieses Mandats die ihm notwendig erscheinenden Verfassungsänderungen (mit einem Zweidrittel Anwesenheitsquorum und mit einer Zweidrittel Mehrheit) durchzuführen. Siehe auch A. A. Len, *De voornaamste procedurale Problemen van een Grondwetsherziening*, 34 T.B.P. 1979, S. 286–292.

<sup>15</sup> Mon. b., 2ème éd., vom 15. 11. 1978, S. 13998–14021. Vgl. den Rapport M. De Keersmaecker, Doc. Parl. Chambre 1978/79, 519, Nr. 4, und den Rapport M. Pierson, Doc. Parl. Sén. 1978/79, 476, Nr. 2. Siehe auch Fonds d'études sur le droit des communautés et des régions, *Dossier pour une constitution nouvelle* (Louvain-la-Neuve 1979).

<sup>16</sup> Siehe Accord de gouvernement, annexé à la déclaration gouvernementale du 5 avril

über die Bühne. Sie führte innerhalb der Nationalregierung zu einer weitgehenden und präziseren Arbeitsverteilung für die Gemeinschafts- und die Regionalangelegenheiten. Vier Exekutiven oder Teilregierungen wurden in ihrem Schoß errichtet (für die niederländische Gemeinschaft und die flämische Region, für die französische Gemeinschaft, für die wallonische und für die Brüsseler Region). Die Mitglieder dieser Exekutiven besaßen auch zum ersten Male ausschließlich Gemeinschafts- oder Regionalbefugnisse (mit Ausnahme der zwei Erziehungsminister)<sup>17</sup>. Als beauftragtes Gremium für ein besseres Verständnis zwischen den Gemeinschaften, insbesondere in Brüssel und in den Gemeinden mit Sonderstatus für den Sprachgebrauch, wurde am 15. Mai 1979 das »paritäre Komitee für die harmonische Koexistenz der Gemeinschaften« gegründet. Nach einer kurzen und wenig konstruktiven Existenz stellte es jedoch bald seine Aktivitäten wieder ein<sup>18</sup>. Ob in der Tat solche harmonische Koexistenz möglich war, mußte jedoch in erster Linie die Regierung jetzt in der zweiten Phase des Staatsreformplans beweisen. Am 1. Oktober 1979 brachte sie zwei ausführliche Gesetzentwürfe im Senat<sup>19</sup> ein. Parallel damit sollte auch eine erste – beschränkte – Anzahl von Verfassungsänderungen vorgenommen werden<sup>20</sup>. Die Absicht der Regierung hinter diesem Vorgehen war es

---

1979, Ann. Parl. Sén., 5. 4. 1979, S. 35–62, bezüglich der ersten und der zweiten Phase. Die dritte Phase sollte weitgehend dem Parlament überlassen werden.

<sup>17</sup> K.E. vom 13. 4. 1979 (Mon.b. 19. 4. 1979), ersetzt durch k.E. vom 6. 7. 1979 (Mon.b. 10. 7. 1979). Das Gesetz vom 5. 7. 1979 (Mon.b. 10. 7. 1979), Änderungsgesetz des Gesetzes vom 1. 8. 1974 über die vorläufige Regionalisierung (siehe oben Anm. 6), durch k.E. vom 20. 7. 1979 (Mon.b. 31. 7. 1979) koordiniert (Gesetz zur Einsetzung von vorläufigen Einrichtungen der Gemeinschaften und Regionen), hat dann diese Regelung auch gesetzlich festgeschrieben. Siehe weiter auch 12 königliche Erlasse vom 6. 7. 1979 (Mon.b. 10. 7. 1979) hinsichtlich einer näheren Umschreibung der regionalen und Gemeinschaftsmaterien. Vgl. u. a. P. Berckx, *Herziening van de Staat-Versie 1979*, 34 T.B.P. 1979, S. 207–225, 305–330; insbesondere auf die Regionen bezogen Delpérée, *op.cit.* (Anm. 6), S. 333–339.

<sup>18</sup> K.E. vom 15. 5. 1979 (Mon.b. 29. 5. 1979), k.E. vom 19. 7. 1979 (Mon.b. 27. 7. 1979). In diesem Komitee ist leider zuviel aneinander vorbeigeredet worden, und nach einem ersten enttäuschenden Bericht Anfang 1980 ist es auseinandergegangen.

<sup>19</sup> Diese waren der Entwurf des ordentlichen Gesetzes über die Regionen und die Gemeinschaften, Doc. Parl. Sén., S.E. 1979, 260, Nr. 1, und der Entwurf des Sondergesetzes über die Regionen und die Gemeinschaften, Doc. Parl. Sén., S.E. 1979, 261, Nr. 1. Der Entwurf 260 sollte mit einfacher Mehrheit, der Entwurf 261 mit der sog. verstärkten speziellen Mehrheit (Art. 1 Abs. 5 Verf.) verabschiedet werden.

<sup>20</sup> Siehe Stellungnahmen der Abteilung für Gesetzgebung des Staatsrates, Doc. Parl. Sén., S.E. 1979, 260, Nr. 1 (Beilage, S. 1–2) und Doc. Parl. Sén., S.E. 1979, 261, Nr. 1 (Beilage I, S. 3–4, Beilage III, S. 2–3) und die Regierungsentwürfe, Doc. Parl. Sén., S.E. 1979, 100, Nr. 1 (4. 5. 1979), Nr. 3, 4 (1. 10. 1979).

einerseits, einer schon vollständigen, jedoch noch vorläufigen (zeitlich beschränkten) Staatsreform konkrete Gestalt zu geben, andererseits – und dies im Hinblick auf die endgültige Phase – wollte man aber auch den Termin für das Abschließen dieser Phase mit dem Auslaufen der vorläufigen Staatsreform zusammenfallen lassen, um nicht ins erste Stadium zurückzufallen. So konnte es auf dem Weg zur Föderalisierung des Staates keinen Weg mehr zurück geben. In der Sonderkommission des Senats für die Revision der Verfassung und die Reform der Institutionen kam es bei der Prüfung und Diskussion der Entwürfe bald wieder zu ernsthaften Meinungsunterschieden zwischen den Vertretern der beiden großen Gemeinschaften. Mit Mühe konnte eine neue Krise vermieden werden, und dies nur durch das Ausscheiden der frankophonen Brüsseler Nationalisten (F.D.F) aus der Regierung und durch einen neuen Kompromiß hinsichtlich der zwei Entwürfe, die stark abgeändert der Sonderkommission vorgelegt wurden<sup>21</sup>. Mit geringen Änderungen wurden die beiden Texte angenommen<sup>22</sup>. Im Plenum des Senats verfehlte der Entwurf 261 jedoch knapp die notwendige qualifizierte Mehrheit für den Art. 5 (die Zusammensetzung der Räte in den drei Regionen und insbesondere in der Brüsseler Region)<sup>23</sup>, und damit war auch der zweite Versuch, eine dauerhafte Staatsreform zustande zu bringen, fehl geschlagen.

In einem dritten und diesmal auch erfolgreichen Versuch wurde dann endlich im Juli und August 1980 die Hürde der zweiten Reform der Institutionen genommen. Eine Koalition, bestehend aus den drei traditionellen

---

<sup>21</sup> Doc. Parl. Sén., S.E. 1979, 260, Nr. 2, Entwurf des ordentlichen Gesetzes über die Regionen und die Gemeinschaften, 4. 2. 1980; Doc. Parl. Sén., S.E. 1979, 261, Nr. 2, Entwurf des Sondergesetzes über die Regionen und die Gemeinschaften, 4. 2. 1980. Statt am 31. 12. 1982 sollte die vorläufige und irreversible Phase jetzt am 31. 12. 1984 enden (ausgenommen für die Finanzierungsmodalitäten, für die die erste Frist weiterhin gelten würde).

<sup>22</sup> Doc. Parl. Sén., S.E. 1979, 260, Nr. 2, S. 52–60, endgültiger Text des Entwurfes, wie er vom zuständigen Senatsausschuß verabschiedet wurde (24. 3. 1980); Doc. Parl. Sén., S.E. 1979, 261, Nr. 2, S. 254–278, endgültiger Text des Entwurfes, wie er vom zuständigen Senatsausschuß verabschiedet wurde (13. 3. 1980).

<sup>23</sup> Sowohl in erster als auch in zweiter Lesung, siehe Ann. Parl. Sén. 1979/80, S. 1101, 26. 3. 1980, S. 1456, 2. 4. 1980. Der von der Regierung vorgeschlagene und vom zuständigen Senatsausschuß gebilligte Kompromiß über die »vorläufige« Zusammensetzung des Brüsseler Regionalrates (auch zwei Frankophone mit Wohnsitz in der Peripherie sowie eine Flämin, zwar mit Wohnsitz in Brüssel, aber durch eine Kapriole des Apparentierungssystems – als Folge der Bindung aller Listen derselben Partei innerhalb einer Provinz – im wallonischen Arrondissement Nivelles gewählt, sollten Mitglieder dieses Rates sein) war eigentlich nur ein Vorwand für die Dissidenten aus den radikaleren flämischen Kreisen innerhalb des Regierungsbündnisses, um den Entwurf zu Fall zu bringen. Der eigentliche Grund war die Abwesenheit deutlicher Garantien für die flämische Minderheit in Brüssel.



Parteien (Christlichsozialen, Sozialisten und Liberalen), die über die notwendige Mehrheit verfügte, war fest entschlossen, in kürzester Frist die Verfassungs- und Staatsreform über die Bühne zu bringen<sup>24</sup>. Die festgefahrenen Entwürfe 260 und 261 wurden wieder aufgenommen. Sie wurden dann in einer stark erweiterten und auch in bestimmten Bereichen grundlegend geänderten Fassung wieder dem Parlament zugeleitet (u. a. unter Ausklammerung einer Regelung für die Brüsseler Region), diesmal direkt zielend auf eine definitive Staatsreform<sup>25</sup>. Um das zu ermöglichen, mußten, wie früher schon erwähnt, auch einige Verfassungsänderungen durchgeführt werden<sup>26</sup>. In einem »Marathonverfahren« gelang es der Regierung Martens III endlich, ihr Ziel weitgehend zu erreichen<sup>27</sup>. Da selbstverständlich solche grundlegenden Änderungen in der Struktur eines Staates, wie die Föderalisierung, nicht mit sofortiger Wirkung eingeführt werden können, sehen die zwei Staatsreformgesetze ein stufenweises Wirksamwerden der Bundesstaatlichkeit vor.

## *II. Ein zwei- oder dreigliedriger belgischer Bundesstaat?*

Es ist in der Tat nicht die Regel, in einem Bundesstaat auf der Ebene der Gliedstaaten mehr als eine Rechtsordnung anzutreffen, dies nicht im Sinne einer etwaigen Abweichung vom Gleichheitsprinzip unter den Gliedstaaten<sup>28</sup>, sondern im Fall Belgiens als eine – sei es nur teilweise – doppelte gliedstaatliche Einteilung<sup>29</sup>. Diese sogenannte »Asymmetrie« ist entstanden, weil nur die flämische Gemeinschaft und die flämische Region von der Möglichkeit des Zusammenschlusses (Art. 59*bis* § 1 Abs. 2 Verf.) Gebrauch gemacht haben (SG Art. 1 § 1). Daraus ergibt sich das folgende Bild: auf der einen Ebene findet sich der Nationalstaat, auf der anderen

<sup>24</sup> Eigentlich war es eine Sechsparteienkoalition, da sich in jeder Partei die zwei Sprachflügel zu selbständigen Parteien formiert haben. Siehe den diesbezüglichen Abschnitt des Regierungsprogramms in 49 Keesing H.A. 1980, S. 363–364.

<sup>25</sup> Doc. Parl. Sén. 1979/80, 434; Doc. Parl. Chambre 1979/80, 627, Entwurf des Sondergesetzes zur Reform der Institutionen; Doc. Parl. Chambre 1979/80, 619; Doc. Parl. Sén. 1979/80, 504, Entwurf des ordentlichen Gesetzes zur Reform der Institutionen.

<sup>26</sup> Siehe Anm. 20; vgl. Mon.b. vom 18. 7. 1980, S. 8648–8649; Mon.b. vom 30. 7. 1980, S. 8903.

<sup>27</sup> Siehe oben Anm. 2.

<sup>28</sup> Vgl. z. B. P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (Toronto 1979) ("variation in rights and powers"), S. 50, 391–392, 464–465.

<sup>29</sup> Vgl. etwa B. Meissner, *Die neue Bundesverfassung der UdSSR*, 27 JöR 1978, S. 401–405, mit dem wichtigen Unterschied, daß die verschiedenen Teilordnungen nicht gleichrangig sind.

Ebene die flämische Gemeinschaft (zweigliedrige Komponente), die französische Gemeinschaft und die wallonische Region (dreigliedrige Komponente)<sup>30</sup>. Durch das Zusammengehen der niederländischen Kulturgemeinschaft (jetzt flämische Gemeinschaft, Art. 3ter Verf.)<sup>31</sup> und der flämischen Region<sup>32</sup> ist die flämische Gemeinschaft der vollständigste Gliedstaat Belgiens. Der Gliedstaat der französischen Gemeinschaft (Art. 3ter Verf.) ist aus der früheren französischen Kulturgemeinschaft entstanden, während der dritte Gliedstaat, die wallonische Region, die Weiterführung – wenn auch mit grundlegend geänderten Kompetenzen – der »vorläufigen« wallonischen Region aus dem Jahre 1974 ist<sup>33</sup>.

### III. Die gliedstaatliche Rechtsordnung

#### A. Die Zuerkennung von Hoheitsbefugnissen

##### 1. Die Legislativgewalt

Die beiden Gemeinschaften und die Region verfügen über eine gesetzgebende Gewalt, »dekretierende Gewalt« genannt (Art. 59bis, §§ 2, 2bis, 3, 4, 4bis Verf.; Art. 107 quater und Art. 26bis Verf.; Art. 19 § 1 Abs. 1 und § 2 SG). Die Dekretsbefugnis wird gemeinsam durch einen Rat und – in einer ersten Phase – durch den König (Art. 23 SG), danach durch eine Exekutive (Art. 17 SG) ausgeübt.

##### a) Die Räte

*Der flämische Rat:* Die flämische Gemeinschaft hat ein direkt gewähltes Parlament, »flämischer Rat« genannt (Art. 59bis § 1 Abs. 1,2 Verf.; Art. 107quater Verf.; Art. 1 § 1 SG). Dieser Rat besteht jetzt (bis zu den nächsten Parlamentswahlen) aus den Mitgliedern der niederländischen Sprachgruppen der beiden Kammern (Art. 28 § 1,1° SG)<sup>34</sup>. In einer zweiten

<sup>30</sup> Ein mögliches Zusammengehen dieser beiden ist jedoch ausdrücklich vorgesehen (Art. 1 § 4, 31, 51, 58, 63 § 4, 76 Abs. 2, 3 und 86 SG; Art. 31, 3° OG). Vgl. auch F. Delpérée, *Droit constitutionnel*, Bd. 1 (Brüssel 1980), S. 456.

<sup>31</sup> Kritisch über diese Namensänderung K. R i m a n q u e, *Twee Decennia Staatshervorming in kritische Vogelvlucht*, 7 *Kultuurleven* 1980, S. 641.

<sup>32</sup> Vgl. etwa das Gesetz vom 1. 8. 1974 (geändert 19. 7. 1977) (oben Anm. 6 und 17) mit dem Gesetz vom 5. 7. 1979, koordiniert durch k.E. vom 20. 7. 1979 (Mon.b. 30. 7. 1979).

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Für die Aufteilung der beiden Kammern in Sprachgruppen siehe Art. 32bis Verf., Ausführungsgesetz 3. 7. 1971 (Mon.b. 6. 7. 1971) Art. 1. Dieser Artikel wurde nicht geän-

Phase, d. h. nach der vollständigen Neubesetzung des Parlaments und bis zur Abänderung der Art. 53 und 54 Verf. (Zusammensetzung des Senats), wird der Rat nur noch aus direkt gewählten Senatoren und aus den Abgeordneten der niederländischen Sprachgruppen bestehen (Art. 29 § 1 SG). In der endgültigen Phase, nach der Abänderung der Art. 53 und 54 Verf., wenn der Senat voraussichtlich nur noch aus direkt gewählten Senatoren bestehen wird, wird der Rat dann nur aus Senatoren, die der niederländischen Sprachgruppe angehören, zusammengesetzt sein (Art. 24, 25 § 1 SG).

*Der Rat der französischen Gemeinschaft:* Auch die französische Gemeinschaft verfügt über ein direkt gewähltes Parlament, »Rat der französischen Gemeinschaft« genannt (Art. 59bis § 1 Abs. 1 Verf.; Art. 1 § 2 SG). Dieser Rat setzt sich zur Zeit (bis zu den nächsten Neuwahlen des Parlaments) aus den Mitgliedern der französischen Sprachgruppen der beiden Kammern zusammen (Art. 28 § 1, 2° SG). In einer zweiten und dritten Phase, die ähnlich verlaufen werden wie im Falle des flämischen Rates, wird er jeweils aus den direkt gewählten Senatoren und aus den Abgeordneten der französischen Sprachgruppen (zweite Phase) (Art. 29 § 2 SG) und aus den direkt gewählten Senatoren der französischen Sprachgruppe (endgültige Phase) (Art. 24, 25 § 2 SG) bestehen.

*Der wallonische Regionalrat:* Die wallonische Region besitzt seit dem 1. Oktober 1980 ebenfalls eine direkt gewählte Legislative, »wallonischer Regionalrat« genannt (Art. 107quater Verf.; Art. 1 § 3 SG). Bis zu den nächsten Parlamentswahlen besteht er noch aus den Parlamentsmitgliedern der französischen Sprachgruppen, gewählt in der wallonischen Region oder/und mit Wohnsitz dort (Art. 28 § 1, 3°, § 2 SG). In einer zweiten und dritten Phase, ähnlich wie bei den beiden anderen Räten, wird er jeweils aus den direkt in der wallonischen Region gewählten Senatoren und Abgeordneten (Art. 29 § 3 SG) und letzten Endes aus den direkt in der wallonischen Region gewählten Senatoren der französischen Sprachgruppe (Art. 24, 25 § 3 SG) zusammengesetzt sein.

Die Zusammensetzung der Räte bleibt weiterhin bestimmt durch das Prinzip der »Personalunion«<sup>35</sup> – nur in der zweiten und vor allem in der

---

dert, und damit ist noch immer die Lücke nicht ausgefüllt, die es Niederländisch- oder Französischsprachigen ermöglicht, via der höher genannten intraprovinzialen »Apparentierung« in Brabant (Code électoral Art. 115 und 132–137. Vgl. etwa P. De Visser, *Droit public* [Louvain-la-Neuve], Bd. 2 [1980/81], S. 71–73) in einem anderen Sprachgebiet gewählt zu werden. Daß solche »fremden« Parlamentsmitglieder – obwohl völlig legal zur anderen Sprachgruppe gehörend – dort nicht willkommen sind, ist klar. Siehe den Fall Bernaerts bei M. Deweerdt, *Overzicht van het Belgisch Politiek Gebeuren*, 22 Res Publica 1980, S. 310–311.

dritten Phase wird es teilweise abgebaut werden – oder der Personalüberlappung zwischen dem nationalen Parlament und den Räten (dazu kommt noch eine zusätzliche – jedoch nicht vollständige – Personalüberschneidung zwischen dem französischen Gemeinschaftsrat und dem wallonischen Regionalrat). Nur eine tiefgreifende Umgestaltung der Rolle des Senats – was das Ende des heutigen Bikameralismus mit sich bringen würde – und der Zusammenschluß der französischen Gemeinschaft mit der wallonischen Region werden dies ändern können. Hierbei kommt dann unmittelbar die Frage auf, ob nicht umgekehrt der Senat aus Mitgliedern der Räte zusammengesetzt werden sollte und die Räte direkt gewählt werden sollten. Eine solche Lösung wäre nach der staatsrechtlichen Logik eines Bundesstaates durchaus besser zu vertreten als die heutige. Dies würde auch bedeuten, daß das Mindestalter für die künftigen Ratsmitglieder – bis jetzt noch immer 40 Jahre – auf 25 Jahre herabgesetzt werden könnte. All dies tut jedoch der Tatsache keinen Abbruch, daß Parlament und Räte schon jetzt vier unabhängige und eigenständige Legislativen sind.

Die »Arbeitsweise der Räte« wird – nach dem Muster der beiden Kammern – im Sondergesetz ausführlich geregelt<sup>36</sup>. Als direkte Folge der Fusion von Gemeinschaft und Region im niederländischsprachigen Teil des Landes taucht hier eine »interne Asymmetrie« auf. Die Ratsmitglieder mit Wohnsitz in Brüssel-Hauptstadt (Art. 3*bis* Abs. 1 Verf.) können an Abstimmungen über Angelegenheiten, die zum Zuständigkeitsbereich der flämischen Region gehören, nicht teilnehmen (Art. 50 SG).

#### b) Die Exekutiven

Derzeit und bis zur Lösung des Gesamtproblems Brüssel im Parlament ein entsprechender Gesetzentwurf eingereicht worden ist (dieser Augenblick ist durch k. E. festzustellen) oder aber bis zum 1. Januar 1982, vorausgesetzt, daß die Dienststellen der Gemeinschaften und der Regionen

<sup>35</sup> Dieses Prinzip ist keine Unbekannte im belgischen Verfassungsrecht, man konnte es schon bei der Zusammensetzung der niederländischen und der französischen Kulturräte antreffen, vgl. etwa P. Charlier, *Les communautés culturelles française et néerlandaise en Belgique*, 44 R.I.S.A. 1978, S. 237–238; D. DeLooz-Lamers, 2 A.P.T. 1978, S. 291. Im »Gemeinschaftspakt« (Egmontpakt) (Anm. 8), S. 32–33, wurde dagegen für die endgültige Phase eine eigenständige Direktwahl der Regionalräte vorgesehen und eine völlige personelle Trennung zwischen Regionalrat und Parlament.

<sup>36</sup> Siehe Art. 32–49 SG. Als eine Neuigkeit kann hier u. a. auf die Einführung einer zweiten Lesung eines Dekretsentwurfs oder Dekretsvorschlags hingewiesen werden (Art. 38 SG). Für eine mögliche Zusammenarbeit zwischen wallonischem Regionalrat und französischem Gemeinschaftsrat siehe Art. 52 SG.

operationsfähig und die halbstaatlichen Einrichtungen umstrukturiert (föderalisiert) worden sind, höchstens jedoch bis zu den nächsten Parlamentswahlen, wird es für die flämische und französische Gemeinschaft und für die wallonische Region noch keine eigenständige Regierung, »Exekutive« genannt, geben. Die Exekutiven werden deshalb vorübergehend noch vom König (Nationalregierung) gestellt werden (Art. 66, 23, 57, 67, 75, 85, 90 SG). In einem zweiten Stadium bekommen die flämische Gemeinschaft (Art. 59bis § 1 Abs. 1, 2 Verf.; Art. 107<sup>quater</sup> Verf., Art. 1 § 1 SG), die französische Gemeinschaft (Art. 59bis § 1 Abs. 1 Verf.; Art. 1 § 2 SG) und die wallonische Region (Art. 107<sup>quater</sup> Verf., Art. 1 § 3 SG) ihre eigenständige Exekutive. Die Exekutiven verfügen über eigene Verwaltungen, Einrichtungen und eigenes Personal (Art. 87 §§ 1, 2, Art. 89 SG). Eine Regelung für die Übergangsphase und die damit verbundene Umstrukturierung sowie für weitergeltende Bestimmungen ist ebenfalls vorgesehen (Art. 87 § 3, 88, 90 SG)<sup>37</sup>.

*Die flämische Exekutive:* Spätestens nach der ersten Neubesetzung der gesetzgebenden Kammern wird die flämische Gemeinschaft über eine eigene Regierung verfügen. Die »Exekutive« wird vom Rat unter dessen Mitgliedern gewählt (Art. 59 SG). Auch die Anzahl der »Mitglieder der Exekutive« ist festgelegt worden. So muß die flämische Exekutive neun Mitglieder umfassen, einschließlich des Präsidenten. Wenigstens ein Mitglied muß dem zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt angehören (Art. 63 § 1 und Art. 64 SG). In einer Anfangsphase (während der ersten vier Jahre) werden die Mandate als Mitglied der Exekutive proportional auf die politischen Fraktionen im Rat verteilt (Art. 65 SG). Daraus ergibt sich dann eine sogenannte »Abspiegelungsexekutive«. Nach dieser Probeperiode gilt in der endgültigen Phase diejenige Regierung als gewählt, die auf einer von einer absoluten Mehrheit des Rates unterschriebenen Liste vorgeschlagen worden ist (Art. 60 § 1 SG). Wenn dem Ratspräsidenten am Tag der Wahl eine solche Liste nicht ausgehändigt worden ist, werden getrennte Wahlen vorgenommen (Art. 60 § 2 SG). Eine Kandidatur muß von mindestens fünf Ratsmitgliedern unterstützt werden. Die Exekutive

<sup>37</sup> Vorerst werden die drei Exekutiven nur über jeweils ein Ministerium verfügen, ein Ministerium der flämischen bzw. der französischen Gemeinschaft und eines der wallonischen Region, die in drei Etappen von nationalstaatlichen in gliedstaatliche Departements umgewandelt werden. Das Ministerium der Brüsseler Region verbleibt vorübergehend in der nationalstaatlichen Verwaltung, siehe auch k.E. vom 17. 4. 1979 (Mon.b. 19. 4. 1979) und k.E. vom 12. 2. 1980 (Mon.b. 19. 2. 1980). Selbstverständlich werden die drei gliedstaatlichen Regierungen in einer weiteren Phase über mehrere Ministerien verfügen müssen, um die verschiedenen Ressorts ordnungsgemäß verwalten zu können.

wird dann in neun getrennten Wahlgängen gewählt, jeweils einer für jedes Mandat. Nur wer die absolute Mehrheit bekommt, ist gewählt. Für die dann noch offenen Mandate reicht eine relative Mehrheit in einem zweiten Wahlgang (Art. 60 § 3 SG). Die Exekutive benennt oder wählt (falls keine Einigung zustande kommt) unter ihren Mitgliedern den Ministerpräsidenten, »Präsident der Exekutive« genannt (Art. 60 § 4, 65 § 3 SG).

Als Folge des Zusammenschlusses von flämischer Region und flämischer Gemeinschaft nehmen die Exekutivmitglieder aus Brüssel-Hauptstadt nur mit beratender Stimme an den Sitzungen teil, wenn über regionale Angelegenheiten beraten wird (Art. 76 § 1 SG) (interne Asymmetrie).

*Die Exekutive der französischen Gemeinschaft und die wallonische Regionalexekutive:* Die Zusammensetzung dieser Exekutive verläuft ähnlich wie bei der flämischen Exekutive (Art. 59, 60, 65 SG), jedoch hat die französische Gemeinschaftsexekutive nicht mehr als drei Mitglieder, von denen eines seinen Wohnsitz in Brüssel-Hauptstadt haben muß (Art. 63 § 2, Art. 64 SG), und die wallonische Regionalexekutive zählt sechs Mitglieder (Art. 63 § 3 SG). Auch die Möglichkeit einer Zusammenarbeit zwischen den beiden Exekutiven ist vorgesehen (Art. 77 SG).

Wo bei den Räten eine »Personalunion« die Regel war, ist dies im Falle der Exekutiven vom Sondergesetzgeber ausdrücklich untersagt worden. Das gilt sowohl für die Mitgliedschaft in der nationalen Regierung, als auch für eine etwaige Mitgliedschaft in einer anderen Exekutive, letzteres mit Bezug auf die französische Gemeinschafts- bzw. wallonische Regionalexekutive (Art. 61 SG).

Weiter muß hinsichtlich der Zusammensetzung der Exekutiven noch auf eine markante Entwicklung im belgischen Verfassungsrecht hingewiesen werden. Es wird nicht nur spätestens nach den nächsten Parlamentswahlen vier unabhängige Exekutiven im Lande geben, Belgien wird dann auch über drei »republikanische« Gliedstaaten verfügen. Dies ist auch im Hinblick auf das ausländische Verfassungsrecht eine bedeutende neue Entwicklung, wo Gliedstaaten einer föderalen Monarchie stets die Krone als Exekutive und Zweig der Legislative haben. Der Sondergesetzgeber hat sich hier von den Beispielen Australiens<sup>38</sup> und Kanadas<sup>39</sup>, ja selbst von den Devolutions-Plänen im Vereinigten Königreich<sup>40</sup> nicht beeinflussen lassen.

<sup>38</sup> Vgl. etwa P. H. Lane, *An Introduction to the Australian Constitution* (Sydney 1977), S. 195, 199.

<sup>39</sup> Vgl. Hogg, *op.cit.* (Anm. 28), S. 164, 176–177.

<sup>40</sup> Siehe u. a. V. Bogdanor, *Devolution* (Oxford 1979), S. 164; I. S. Dickinson, *The Scotland Act 1978, Some distinct features*, 24 *Journal of the Law Society of Scotland* 1979, S. 6.

Der König nimmt von der Benennung oder von der Wahl des Präsidenten einer Exekutive lediglich Kenntnis (»ratifiziert«) und vereidigt ihn (Art. 60 § 4 Abs. 3 SG). Ansonsten wird im künftigen belgischen Verfassungsrecht vom Begriff Gemeinschaftskrone oder Regionalkrone überhaupt keine Rede sein<sup>41</sup>.

Im Gegensatz zu der Arbeitsweise der Räte verdient schließlich jene der Exekutiven eine nähere Betrachtung. Das Prinzip des *responsible government* ist ausdrücklich festgelegt worden (Art. 70 SG). Jede Exekutive entscheidet kollegial nach dem Konsensverfahren (Art. 69 SG). Ein konstruktives Mißtrauensvotum, wie in Art. 67 GG<sup>42</sup>, ist ebenfalls vorgesehen, nicht nur gegenüber dem Präsidenten, sondern auch gegenüber einem oder mehreren Mitgliedern der Exekutive (Art. 71 SG). Ein sonstiger Mißtrauensantrag des Rates ist nicht möglich. Nur die Exekutive selbst kann die Vertrauensfrage stellen (Art. 72 SG). Der Sondergesetzgeber hat zwar bestimmt, daß unverzüglich für den Ersatz der Exekutive gesorgt werden muß, wenn diese zurückgetreten ist (Art. 73 SG), aber wegen der »Personalunion« mit dem nationalen Parlament kann im Falle einer ernsthaften politischen Krise der Rat selbst nicht aufgelöst und Neuwahlen nicht ausgeschrieben werden<sup>43</sup>. Hier zeigt die (unlogische) »indirekte« Direktwahl der Räte schon ihre Schwächen. Für die Beschlußfähigkeit einer Regierung überdies äußerst bedenklich ist die Einführung der – schon früher erwähnten – »Abspiegelungsexekutive« (sei es nur für eine vorübergehende Periode von vier Jahren, Art. 65 SG bzw. hinsichtlich der internen Aufgabenverteilung, Art. 74, 3° SG). Ob diese Regelung ihr Ziel, nämlich die ideologischen Gräben zu überbrücken, zu erreichen vermag, bleibe dahingestellt.

#### c) Die dekretierende Gewalt

Zur Zeit wird die Dekretsbefugnis noch gemeinsam durch den Rat und durch den König ausgeübt. Es ist auch der König, der vorübergehend noch

<sup>41</sup> Eine erste kritische Stimme zu dieser »institutionellen Diskrepanz« ist Rimanque, *op.cit.* (Anm. 31), S. 642; siehe auch den Gesetzentwurf über diverse institutionelle Reformen, Doc. Parl. Chambre 1977/78, 461, Nr. 1, Art. 43–44 (*exposé des motifs*).

<sup>42</sup> Vgl. etwa H. C. F. Liesegang zu Art. 67, in: I. von Münch, Grundgesetzkommentar, Bd. 2 (München 1976).

<sup>43</sup> Siehe auch Art. 32 SG. Ein Zwang zum Regieren kann durchaus seine positiven Seiten haben, darf jedoch auf keinen Fall zu einem absoluten Prinzip erhoben werden. Vgl. auch den »Gemeinschaftspakt« (Stuyvenbergabkommen) (Anm. 9), § 85, wo dagegen die Möglichkeit einer Auflösung eines Regionalrates vom Amts wegen nach der Ablehnung der Vertrauensfrage vorgesehen war. Das stellt natürlich in einem Regionalrat ohne »Personalunion« mit dem Parlament keine Probleme dar, siehe dazu auch oben Anm. 35.

über das Initiativ- und Sanktionsrecht verfügt (Art. 23 SG). Diese Regelung weist bestimmte Gemeinsamkeiten auf mit derjenigen, die früher für die Kulturgemeinschaften galt, jedoch gibt es auch schon deutlich erkennbare Unterschiede. So ernennt der König durch einen Erlaß den Präsidenten und die Mitglieder der Exekutiven<sup>44</sup>, und diese sind dem jeweiligen Rat verantwortlich (Art. 70 SG). Daraus ergibt sich eine doppelte Verantwortlichkeit gegenüber ihrem Rat und gegenüber dem nationalen Parlament<sup>45</sup>. Bei den damaligen Kulturräten gab es überhaupt keine Exekutive. Die Nationalregierung war gleichzeitig auch die Regierung der niederländischen und der französischen Kulturgemeinschaft. Dabei war sie den Kulturräten nicht verantwortlich, was zu einer Art »Regierungsaufsicht« führen konnte (z. B. Verweigerung der Sanktion) und ein schlüssiges Argument dafür war, die Kulturgemeinschaften nicht als »föderale Gliedstaaten« anzusehen<sup>46</sup>.

Die Dekretbefugnis oder dekretierende Befugnis ist eine gesetzgebende Befugnis. Die Verfassung sieht dies ausdrücklich vor (Art. 59*bis* § 4, § 4*bis*), und der Sondergesetzgeber hat es noch bekräftigt, indem er stipuliert, daß im Kompetenzbereich der beiden Gemeinschaften und der

<sup>44</sup> Siehe k.E. vom 23. 10. 1980 (Mon.b. 24. 10. 1980). Ein Inzidenzfall ereignete sich am 24. 10. 1980 in der Abgeordnetenkammer hinsichtlich der doppelten (nationalen und gliedstaatlichen) Regierungszugehörigkeit der Mitglieder der Exekutiven. Das Argument der Opposition, Art. 61 SG (Unvereinbarkeit der Mitgliedschaft in der Nationalregierung mit jener in einer Exekutive) würde schon jetzt gelten, wurde von der Regierung zurückgewiesen mit einer erläuternden Interpretation des Art. 66 Abs. 1 SG. Die Benennung der Mitglieder der Exekutiven in der derzeitigen Phase, die eine Übergangsphase ist, erfolgt – so der Premierminister – »im Schoße der Regierung selber«. Fest steht in der Tat, daß in der Übergangsphase Art. 66 Abs. 1 anwendbar ist und nicht Art. 61, obwohl die Ausnahme, die Art. 66 Abs. 1 bildet, aus den Texten nicht so deutlich wird. Politisch bedeutet das im Klartext, daß die Exekutiven voll der Nationalregierung angehören werden, juristisch jedoch könnten sie – obgleich im Gesamtregierungsverband – eine andere politische Zusammensetzung haben.

<sup>45</sup> Vgl. etwa A. Méan, *Les nouvelles institutions de la Belgique*, La Cité, 15. 10.–4. 11. 1980, 44 *Lettre de Belgique*, 1980, S. 6, wo er von einer »responsabilité purement politique (dite innommée) devant les assemblées régionales et communautaires« spricht; Y. Lejeune, *Les relations culturelles internationales, aspects juridiques*, 81 *dossiers du CACEF* 1980, S. 22. Indirekt jedoch müssen sie dem Parlament dafür Rede und Antwort stehen.

<sup>46</sup> Vgl. etwa Ganshof van der Meersch, *op.cit.* (Anm. 1), S. 484–486; Delpérée, *op.cit.* (Anm. 30), S. 414–416; de Stexhe, *op.cit.* (Anm. 1), S. 114–118; Lagasse/Remiche, *op.cit.* (Anm. 1), S. 87–88; Périn, *op.cit.* (Anm. 1), S. 277–278, der jedoch ausdrücklich betont, daß eine richtige Regierungskontrolle »politiquement impensable« sein würde; von Mangoldt, *op.cit.* (Anm. 1), S. 24–25, 33. Anderer Ansicht Charlier, *op.cit.* (Anm. 35), S. 238, mit einer schwierig aufrechtzuerhaltenden Theorie der »Personalunion«, auch für die Ebene der Exekutiven.



Region Dekrete bestehende Gesetze aufheben, ergänzen, abändern und ersetzen können (Art. 19 § 2 SG)<sup>47</sup>. Ein zusätzliches Problem hinsichtlich dieser dekretierenden Gewalt ergab sich jedoch aus Art. 107<sup>quater</sup> Verf. für die regionalen Angelegenheiten in der flämischen Gemeinschaft und in der wallonischen Region. Dieser Artikel (nicht für revidierbar erklärt durch die Präkonstituante) sprach nur über das »Regeln« von Materien. Da es – vor allem auf Grund der vorbereitenden Arbeiten zu diesem Verfassungsartikel – nicht klar feststand, ob hier auch eine gesetzgebende Befugnis der Regionen vorliegen konnte<sup>48</sup>, hat der Verfassungsgeber einen Art. 26<sup>bis</sup> eingefügt, der die Möglichkeit vorsieht, auch den Organen der Regionen eine dekretierende Kompetenz zuzuerkennen<sup>49</sup>. Von dieser Möglichkeit hat der Sondergesetzgeber dann auch Gebrauch gemacht (Art. 19 § 1). Danach gibt es jetzt eine einheitliche dekretierende Gewalt für alle Angelegenheiten in den Kompetenzbereichen der beiden Gemeinschaften und der wallonischen Region. Die Gleichheit zwischen Dekret und Gesetz wird überdies noch unterstrichen durch den neuen Abs. 2 in Art. 28 Verf. (nur dem Dekretgeber steht die authentische Interpretation der Dekrete zu).

Wenn die Exekutiven nicht mehr durch den König benannt, sondern durch die Räte gewählt werden (Art. 60, 65 SG), wird die Dekretsbefugnis gemeinsam durch Rat und Exekutive ausgeübt (Art. 17 SG), beide werden dann über das Initiativrecht verfügen (Art. 18 SG). Auch in der Verfassung ist das dekretierende Initiativrecht von Räten und Exekutiven ausdrücklich vorgesehen (Art. 59<sup>bis</sup> § 5). Als zweiter Zweig der Legislativgewalt (Uni-

<sup>47</sup> Die Dekretsbefugnis der Kulturräte war auch schon gesetzgebender Art. Einen Unterschied zu machen zwischen Gesetz und Dekret, wie etwa F. Delpérée es damals machte (La constitution et la règle de droit, 32 Ann. droit 1972, S. 192) und aus formalistischen Gründen nach der zweiten Staatsreform noch immer macht (ders., *op.cit.* Anm. 30, S. 410–413), ist bestimmt im neuen belgischen Verfassungsrecht nicht aufrechtzuerhalten; siehe auch de Stexhe, *op.cit.* (Anm. 1), S. 72–74; vgl. dagegen etwa Ganshof van der Meersch, *op.cit.* (Anm. 1), S. 484; Rimanque, *op.cit.* (Anm. 1), S. 719; A. Mast, De recente Grondwetsherziening en de door Artikel 131 van de Grondwet opgelegde Procedure, 35 R. W. 1971/72, S. 1480–1482.

<sup>48</sup> Vgl. u. a. Ph. Maystadt, Les communautés culturelles et les régions, 32 Ann. droit 1972, S. 136–137; Ganshof van der Meersch, *op.cit.* (Anm. 1), S. 480; Rimanque, *op.cit.* (Anm. 1), S. 716; Delpérée, *op.cit.* (Anm. 30), S. 377–378, die die Verfassungsmäßigkeit einer regionalen Dekretsbefugnis für vertretbar hielten; anderer Ansicht Mast, *op.cit.* (Anm. 4), S. 390; de Stexhe, *op.cit.* (Anm. 1), S. 189; Senelle, *op.cit.* (Anm. 1), S. 190–191.

<sup>49</sup> Siehe auch Delpérée, *op.cit.* (Anm. 30), S. 378–380, u. a. mit den jeweiligen diesbezüglichen Vorschlägen im »Gemeinschaftspakt« im Gesetzentwurf 461 und im Sondergesetzentwurf 261.

kameralismus) werden die Exekutiven die Dekrete auch sanktionieren (Art. 21 SG). Diese Kompetenz werden sie völlig getrennt von der Krone ausüben<sup>50</sup>.

## 2. Die Exekutivgewalt

In der Übergangsphase wird die – wie oben schon erwähnt – ausführende Gewalt in den beiden Gemeinschaften und in der wallonischen Region durch den König ausgeübt. Spätestens nach den nächsten Parlamentswahlen verfügen die Exekutiven selbst über die Exekutivgewalt. Die Art und Weise der Ausübung ist dann nicht nur völlig eigenständig, sondern auch ohne jegliche Abhängigkeit von der Krone rein »republikanisch«<sup>51</sup>. Als Inhaber der Exekutivgewalt verkünden die Exekutiven die Dekrete (Art. 21 SG), die nur verbindlich sind, wenn sie in der vorgesehenen Form veröffentlicht worden sind (Art. 22 SG)<sup>52</sup>.

Die Exekutiven besitzen die Verordnungsbefugnis, d. h. sie verabschieden zur Ausführung der Dekrete Verordnungen und Erlasse (Art. 20 SG). Dabei stellt Art. 21 SG klar, daß die Verordnungsbefugnis der Dekretsbezugnis untergeordnet ist<sup>53</sup>. Auch Art. 78 SG bestimmt ausdrücklich den Vorrang der Legislativgewalt. Die Exekutiven haben keine anderen Befugnisse als diejenigen, die ihnen die Verfassung, die Ausführungsgesetze und die auf Grund dieser »Verfassungstexte« selbst ergangenen (besonderen) Dekrete ausdrücklich übertragen<sup>54</sup>. Die allgemeine Zuständigkeit der Exekutiven für die Ausarbeitung und die Koordinierung der Politik der Gemeinschaft oder der Region sowie die Beratungsfunktion des »Exeku-

<sup>50</sup> Siehe auch oben Anm. 38–41.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Siehe Art. 54–56 SG (Veröffentlichung und Inkrafttreten der Dekrete). Die Dekrete der flämischen Gemeinschaft werden nur auf niederländisch verkündet, die Dekrete der französischen Gemeinschaft und der wallonischen Region nur auf französisch. Alle werden im belgischen Staatsanzeiger (*Moniteur belge*) veröffentlicht mit einer Übersetzung in die andere Landessprache, die Dekrete der wallonischen Region sogar mit einer zusätzlichen Übersetzung in die deutsche Sprache. Siehe auch Art. 57 SG (Übergangsphase).

<sup>53</sup> Die Exekutiven können die Dekrete niemals suspendieren oder eine Befreiung von deren Ausführung gewähren. Für die Veröffentlichung und das Inkrafttreten der Erlasse siehe Art. 84 SG.

<sup>54</sup> Der Text der Art. 21 und 78 SG ist eine getreue Kopie der Art. 47 und 78 Verf. Damit hat der Sondergesetzgeber für eine staatsrechtliche Kontinuität im Verfassungsrecht der Gliedstaaten gesorgt. Vgl. für das »juristische Primat« der Legislativgewalt, aber auch für das »faktische Primat« der ausführenden Gewalt durch eine ständige Verfassungsauslegung Mast, *op.cit.* (Anm. 4), S. 66 ff.; Y. Lejeune/H. Simonart, *Réflexions sur l'interprétation de l'article 78 de la constitution*, 39 *Ann. droit* 1980, S. 135–146.

tivrates« (vgl. etwa die Rolle des Ministerrates im ungeschriebenen belgischen Verfassungsrecht<sup>55</sup>) ist jetzt ausdrücklich festgeschrieben worden (Art. 83 SG).

### 3. Eine Judikativgewalt?

Weder in dem »Gemeinschaftspakt« von 1977/78, noch während der ganzen Staatsreformdebatte hat eine Föderalisierung der rechtsprechenden Gewalt zur Diskussion gestanden. Die Judikative bleibt dem Nationalstaat unterstellt. Eine Verwaltungsgerichtsbarkeit, etwa im Sinne der »Abteilung für Verwaltung« des Staatsrates, zur »gliedstaatlichen ausführenden Gewalt« gehörend und selbstverständlich nur innerhalb ihres regionalen Zuständigkeitsbereiches befugt, wäre auf Grund eines ordentlichen Ausführungsgesetzes gemäß einem in diesem Sinne »föderalisierten« Art. 93 Verf. durchaus denkbar und sogar begrüßenswert gewesen<sup>56</sup>.

## B. Die Zuerkennung von Kompetenzen

### 1. Natur der Kompetenzen

Die Kompetenzen, die die Verfassung – oder auf Grund der Verfassung der Sondergesetzgeber (Art. 59*bis* §§ 2, 2*bis*, 3, 4, 4*bis*, Art. 107*quater*, Art. 108 Abs. 3 Verf.; Art. 4–16, 79–81, 92 SG) bzw. der ordentliche Gesetzgeber (Art. 59*bis* § 6, 110 § 2, 111 Abs. 1, 113 Verf.; Art. 1–16 OG) – der flämischen Gemeinschaft, der französischen Gemeinschaft und der wallonischen Region erteilt hat, sind exklusive Kompetenzen. Sie sind durch eine recht detaillierte Aufzählung den Gemeinschaften bzw. der Region zugewiesen worden. Diese exklusive Kompetenzzuweisung bedeutet, daß beide Zuständigkeitsbereiche, jener des Nationalstaates und jener der Gliedstaaten, klar voneinander getrennt sind. Gemeinschaft oder Region und Nationalstaat verfügen im Prinzip, abgesehen von wenigen Ausnahmen<sup>57</sup>, nicht über konkurrierende Befugnisse<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Mast, *op.cit.* (Anm. 4), S. 306–308.

<sup>56</sup> Vgl. im Zusammenhang mit der Definition des Staatsrates und der Verfassungsmäßigkeit des Staatsratsgesetzes A. Mast, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht* (Gent 1962), S. 360–363. Bisher liegen aber keine derartigen Pläne vor, siehe auch Art. 9 Staatsratsgesetz 1980, wo die Abteilung für Verwaltung schon die Exekutiven der Gemeinschaften und der Region mit einbezogen hat.

<sup>57</sup> Obwohl beide Zuständigkeitsbereiche prinzipiell getrennt sind, sieht Art. 6, Abschnitt IX, 2° SG als einzige Kompetenzrubrik ausdrücklich vor, daß die flämische Gemeinschaft

Eine Kompetenzzuweisung an die Gliedstaaten bedeutet dann auch gleichzeitig, daß die Zentrale alle übrigen nicht abgetretenen Kompetenzen weiter beibehält. Das »Residuum« der Kompetenzen bleibt dem Nationalstaat zugeordnet<sup>59</sup>, während andererseits die Gliedstaaten eigentlich nicht über *residuary powers* verfügen. Jedoch sind – und das wird sich beim Kommentar über die Zuständigkeitsbereiche *ratione materiae* herausstellen – den Gliedstaaten in bestimmten Bereichen die allgemeinen und dem Nationalstaat die speziellen – jedoch meistens wichtigsten – Befugnisse (auf Grund einer negativen Aufzählung) zugeteilt worden<sup>60</sup>. Der Sondergesetzgeber weicht jedoch in Art. 10 SG vom Prinzip der Exklusivität der Kompetenzerteilung insofern ab, als er stipuliert, daß Dekrete Bestimmungen enthalten können für Angelegenheiten, die nicht zu ihrem Zuständigkeitsbereich gehören, wenn dies zur Wahrnehmung der Zuständigkeiten unerlässlich ist. Obwohl deutlich restriktiv gefaßt, führt dieser Artikel eine zusätzliche und *in se* undefinierte Kompetenzkomponente in den Zuständigkeitsbereich von Gemeinschaft und Region ein, eine Komponente der *implied powers*<sup>61</sup>. Dieses Problem war schon unter dem Regime der Kul-

---

und die wallonische Region in Sachen Beschäftigungspolitik die durch die nationale Obrigkeit festgelegten Maßnahmen ausführen. Ob diese Bestimmung etwa mit Art. 83 GG verglichen werden kann, bleibt noch abzuwarten. Eine zweite Bemerkung bezieht sich auf die Kompetenz der Gemeinschaften in personenbezogenen Angelegenheiten im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt. Die Gemeinschaft kann ihre Befugnis ausüben, solange der Sondergesetzgeber nichts anderes bestimmt hat (Art. 59*bis* § 4*bis* Verf.). Siehe auch unten Anm. 91.

<sup>58</sup> Siehe u. a. G. Geens, Une étape vers la pacification et l'autonomie réelle de la Flandre, L'Europe, Nr. 240 (1980), S. 45, mit Verweisung auf die Verfassungsregel »Bundesrecht bricht Landesrecht« (Art. 31 GG), was jedoch im bundesdeutschen Verfassungsrecht nur ein Aspekt der Kollisionsregelung ist, vgl. M. Gabelt zu Art. 31, in: von Münch, *op.cit.* (Anm. 42), Bd. 2; Méan, *op.cit.* (Anm. 45), S. 14.

<sup>59</sup> In diesem Zusammenhang ist auf den Begriff *volheid van bevoegdheid, plénitude des pouvoirs* hingewiesen worden, vgl. etwa W. Lambrechts, De Staatshervorming, 44 R.W. 1980/81, S. 1094; Mast, *op.cit.* (Anm. 4), S. 184. Hierbei muß angemerkt werden, daß dieser Begriff »allumfassende Befugnisse« zwar mit Verweisung auf das »Primat« der gesetzgebenden Gewalt gegenüber der ausführenden Gewalt (siehe auch oben Anm. 54) anwendbar ist, jedoch nicht zutrifft auf Gewalten, die innerhalb ihres Kompetenzbereichs gleichwertig sind. So betrachtet verfügt die gesetzgebende Gewalt des Nationalstaates schon seit 1971 nicht mehr über die *plénitude des pouvoirs*.

<sup>60</sup> Die früheren Kulturgemeinschaften verfügten eigentlich schon über bestimmte *residuary powers*, wenn auch weniger wichtige (siehe Art. 59*bis* § 2, 2°, »Unterrichtswesen«). Vgl. auch Rimane, *op.cit.* (Anm. 1), S. 706–707. Entschieden gegen solche Entwicklung im belgischen Verfassungsrecht argumentierend R. Senelle/E. Van de Velde, De residuaire Bevoegdheden, 35 T.B.P. 1980, S. 245 ff.

<sup>61</sup> Ein Unterschied soll gemacht werden zwischen impliziten Kompetenzen, die direkt verbunden sind mit den eigentlichen Kompetenzen, und *residuary* oder übriggebliebenen

turautonomie aufgetaucht. Obwohl den Kulturgemeinschaften durch die Ausführungsgesetzgebung ausdrücklich keinerlei implizite Kompetenzen, wie etwa jetzt durch Art. 10 SG den beiden Gemeinschaften und der wallonischen Region, zugeteilt worden waren, hat die niederländische Kulturgemeinschaft doch ein Dekret erlassen können<sup>62</sup>, das, so der Staatsrat in einer Stellungnahme<sup>63</sup>, über den Kompetenzbereich der Kulturgemeinschaft hinausging<sup>64</sup>.

## 2. Zuständigkeitsbereich *ratione materiae*

Die Zuständigkeitsbereiche der drei Gliedstaaten beziehen sich hier einerseits auf die Gemeinschaftsangelegenheiten, andererseits auf die regionalen Angelegenheiten. Durch den Zusammenschluß von Gemeinschaft und Region ist die flämische Gemeinschaft sowohl zuständig für die regionalen als auch für die Gemeinschaftsangelegenheiten. Die französische Gemeinschaft dagegen hat nur die Gemeinschaftsangelegenheiten, die wallonische Region nur die regionalen Angelegenheiten in ihrem respektiven

---

Kompetenzen, die nicht nur im Zusammenhang mit einem allgemeinen »Kompetenzresiduum« gesehen werden müssen, wie etwa im Falle des belgischen Nationalstaates, sondern die man durchaus auch innerhalb eines umschriebenen Kompetenzbereiches antreffen kann, wenn eine allgemeine gegen eine spezifische Kompetenzverteilung gegeben ist. Vgl. etwa Senelle/Van de Velde, *ibid.*, S. 245; siehe z. B. auch im Falle Kanadas, wo sowohl der Bund als auch die Provinzen *residual powers* besitzen, K. Lysyk, *Constitutional Reform and the Introductory Clause of Section 91 (BNA Act)*, 57 *Canadian Bar Review* 1979, S. 535 ff. Siehe weiter zum Begriff der *implied powers* im neuen belgischen Verfassungsrecht Delpérée, *op.cit.* (Anm. 30), S. 377, 403–404.

<sup>62</sup> Dekret betreffende het Nederlandstalige Openbare Bibliotheekwerk vom 19. 6. 1978 (Mon.b. 7. 9. 1978).

<sup>63</sup> Stellungnahme des Staatsrates (Abteilung für Gesetzgebung) vom 2. 6. 1972, Gedr. Stukken Cultuurraad voor de Nederl. Cultuurgemeenschap, 1973/74, 119, Nr. 1, S. 47 ff. Nur mit einem Genehmigungsbeschluß der gesetzgebenden Kammern gemäß Art. 4 Abs. 4 Staatsratsgesetz 1973 (Doc. Parl. Chambre 1975/76, 970, Nr. 1–3; Doc. Parl. Sén., S.E. 1977, 97, Nr. 1–2; Ann. Parl. Chambre, 10. 2. 1977, Ann. Parl. Sén. 7. 7. 1977) konnte der niederländische Kulturrat das Dekret erlassen.

<sup>64</sup> Siehe auch K. Rimanque/J. Gijssels/P. Peeters, *Stilzwijkende toegekende Bevoegdheden*, 35 *T.B.P.* 1980, S. 226, insbesondere S. 237–240. Gerade um Probleme bezüglich der »impliziten Befugnisse«, die sich konkret schon gestellt haben bei den Kulturgemeinschaften (teilweise dort auch schon geregelt waren), aus dem Wege zu räumen, hat der Sondergesetzgeber die Art. 8 (Infrastrukturpolitik), 9 (Befugnis, Einrichtungen und Unternehmen zu gründen und zu organisieren), 11 (Bestrafungsbefugnis) und 79 (Enteignungsbefugnis gemäß Art. 11 Verf.) in die Staatsreformtexte eingefügt. Siehe weiter für einen Gesamtüberblick der Problematik der *implied powers* seit der ersten Staatsreform, R. Senelle, *De Staatshervorming in België*, Bd. 3: *De regionale Structuren in de Wetten van 8 en 9 Augustus 1980* (Brüssel 1980), S. 133–140.

Kompetenzbereich. Bevor diese Kompetenzen *ratione materiae* kommentiert werden, müssen drei allgemeine Bemerkungen gemacht werden. Erstens haben der Sondergesetzgeber und der ordentliche Gesetzgeber eine – im Vergleich zu anderen Bundesstaaten – außerordentlich detaillierte Aufzählung der Befugnisse vorgenommen (Art. 6 SG z. B., der sich auf die regionalen Befugnisse bezieht, enthält fast 80 Zuständigkeitsrubriken<sup>65</sup>). Zweitens ist man, in technischer Hinsicht, auf der Basis von »Kompetenzblöcken« vorgegangen, die dann weiter unterteilt worden sind. Drittens ist die Kompetenzzuweisung zugunsten der Gliedstaaten in vielen Fällen durch negative Ausgrenzungen beschränkt worden.

#### a) Die exklusiven Gemeinschaftsbefugnisse

Über diese Befugnisse verfügen nur die flämische und die französische Gemeinschaft. Dazu gehören die kulturellen Angelegenheiten (Art. 59*bis* § 2, 1° Verf.; Art. 4 SG)<sup>66</sup>, das Unterrichtswesen (Art. 59*bis* § 2, 2° Verf. mit negativer Ausgrenzung)<sup>67</sup> und die zwischengemeinschaftliche und internationale kulturelle Zusammenarbeit (Art. 59*bis* § 2, 3° Verf.; Art. 4, 5 Gesetz über die Kulturräte vom 21. Juli 1971; Art. 92 SG; Art. 16, 81 SG). Diese Angelegenheiten oblagen zum großen Teil auch schon der niederländischen und der französischen Kulturgemeinschaft.

Daneben kommen in der neuen Staatsstruktur jetzt auch die personengebundenen Angelegenheiten hinzu (Art. 59*bis* § 2*bis* Verf.; Art. 5 SG). Hier hat der Sondergesetzgeber drei Kompetenzblöcke unterschieden: erstens für die Gesundheitspolitik (Art. 5 § 1, I), die Betreuungspolitik, die Gesundheitserziehung, wiederum mit wichtigen Ausnahmen für Bereiche, die beim Nationalstaat verbleiben; zweitens die Unterstützung von Personen (Art. 5 § 1, II), die Familienpolitik (ganz), Bereiche der Sozialhilfe, Ausländer-, Behinderten-, Betagten-, Jugend-, Straftäterpolitik, jedoch wieder fast überall mit Ausnahmen. Dazu gehört natürlich auch eine Verwaltungsaufsichtskompetenz in diesen Angelegenheiten über Provinzen, Gemeinden, Agglomerationen und Gemeindezusammenschlüsse (Art. 108 Abs. 3 Verf.; Art. 7 Abs. 1b) SG)<sup>68</sup>; drittens die angewandte wissenschaftli-

<sup>65</sup> Dabei sei jedoch angemerkt, daß die Verfassung selbst sich in den Gemeinschaftsangelegenheiten nur auf die großen Linien beschränkt (Art. 59*bis* §§ 2–4*bis*) und zu den regionalen Angelegenheiten (Art. 107*quater*) überhaupt nichts aussagt.

<sup>66</sup> Dies reicht etwa vom Schutz der Sprache über schöne Künste, Bibliothekswesen, Rundfunk und Fernsehen (mit Ausnahmen) bis zu Sport und Weiterbildung (17 Rubriken). Siehe auch Senelle, *op.cit.* (Anm. 64), S. 60–65.

<sup>67</sup> Vgl. Delpérée, *op.cit.* (Anm. 30), S. 404–405. Siehe auch oben Anm. 60.

<sup>68</sup> Vgl. Senelle, *op.cit.* (Anm. 64), S. 132; Ph. Moureaux, *Réformes institutionnelles* (Brüssel 1980), S. 33.

che Forschung in ihrem exklusiven Zuständigkeitsbereich (Art. 5 § 1, III) und schließlich noch die zwischengemeinschaftliche und internationale Zusammenarbeit in diesen Angelegenheiten (Art. 59*bis* § 2*bis* Verf.; Art. 5 § 3, Art. 16, 81 SG)<sup>69</sup>.

An den Kompetenzen der Gemeinschaften in Sprachenangelegenheiten (Art. 59*bis* § 3 Verf., Verwaltungsangelegenheiten, Unterrichtswesen, soziale Beziehungen) ist nichts geändert worden<sup>70</sup>. Der ordentliche Gesetzgeber, der in dieser Sache noch immer kompetent ist für die Verwaltungsangelegenheiten derjenigen Dienststellen, deren Tätigkeit über das Sprachgebiet hinausgeht, in dem sie errichtet worden sind (Art. 59*bis* § 4 Abs. 2, 2 Verf.)<sup>71</sup> – also auch für die Ministerien der Gemeinschaften und der Regionen, solange diese nicht vollständig aus der nationalstaatlichen Verwaltung herausgenommen sind –, regelt jetzt in Art. 34 OG deren Sprachengebrauch<sup>72</sup>. Der Sprachengebrauch in den zentralen Dienststellen der Exekutiven der Gemeinschaften und der Regionen, deren Tätigkeit sich auf das gesamte Amtsgebiet erstreckt, bzw. in den lokalen und regionalen Dienststellen, deren Tätigkeit sich nicht auf das gesamte Amtsgebiet der flämischen bzw. der französischen Gemeinschaft oder der wallonischen Region erstreckt, wird ebenfalls noch durch den ordentlichen nationalen Gesetzgeber geregelt (Art. 35–43 OG)<sup>73</sup>.

Schließlich sind die gesetzlichen Bestimmungen über Maßnahmen, die

<sup>69</sup> Vgl. Delpérée, *op.cit.* (Anm. 30), S. 407–408, und einen ausführlichen Kommentar bei Senelle, *op.cit.* (Anm. 64), S. 68–81.

<sup>70</sup> Vgl. Delpérée, *ibid.*, S. 408–410.

<sup>71</sup> Siehe auch die Stellungnahme der Abteilung für Verwaltung des Staatsrates vom 6. 5. 1977 zu dem Sprachengebrauch der regionalen Dienststellen (vorläufige Regionalisierung), Doc. Parl. Chambre, S.E. 1979, 260, Nr. 2 (Beilage III), S. 75 ff., insbesondere S. 76–77.

<sup>72</sup> Dabei wird ein Art. 43*bis* in das Sprachengesetz eingefügt und die diesbezügliche Sprachengesetzgebung im Sinne einer Einsprachigkeit dieser Ministerien angepaßt (mit Ausnahmen für die Brüsseler Region, für die Beziehungen mit Gemeinden mit einer besonderen Sprachenregelung und für die Beziehungen mit dem deutschen Sprachgebiet). Siehe auch Moureaux, *op.cit.* (Anm. 68), S. 36–37.

<sup>73</sup> Vgl. Moureaux, *ibid.*, S. 37–39. Eine Gemeinschaftskompetenz hinsichtlich des Sprachengebrauchs in Sachen Verwaltungsangelegenheiten ist vorhanden, Art. 59*bis* § 3, 1<sup>o</sup> Verf., wird aber eingeschränkt durch die Tatsache, daß Gemeinschaften, Regionen und Sprachgebiete einander zwar überschneiden, jedoch nicht zusammenfallen – ganz abgesehen von Brüssel-Hauptstadt, den Gemeinden mit sprachlichen Erleichterungen und dem deutschsprachigen Gebiet, die ohnehin in diesem Kompetenzbereich dem Nationalstaat unterstehen. Dabei haben die Regionen (wallonische, flämische Gemeinschaft in regionalen Angelegenheiten) hier überhaupt keine Zuständigkeiten.

jeglicher Diskriminierung aus ideologischen und philosophischen Gründen vorbeugen sollen, beibehalten worden (Art. 59bis § 7 Verf.)<sup>74</sup>.

#### b) Die exklusiven regionalen Befugnisse

Derartige Befugnisse besitzen jeweils nur die flämische Gemeinschaft und die wallonische Region. Gemäß Art. 107<sup>quater</sup> Verf. zählt Art. 6 § 1 SG bezüglich der regionalen Angelegenheiten zehn Kompetenzblöcke auf. Diese beziehen sich auf: I. die Raumordnung, II. den Umweltschutz, III. die Neugestaltung ländlicher Gebiete und die Erhaltung der Natur, IV. das Wohnungswesen (beschränkte Befugnis), V. die Wasserpolitik (mit Ausnahmen), VI. die regionale Wirtschaftspolitik (mit Ausnahmen), VII. die regionale Energiepolitik (jedoch eingeschränkt, z. B. keine Befugnisse für die Kernenergie), VIII. die untergeordneten Behörden: Gemeinden (Gemeindezusammenschlüsse, Gemeindefonds, Sonderfonds für Sozialhilfe), Provinzen (Provinzenfonds) (Art. 45–47 OG), aber auch hier eingeschränkt, IX. die Beschäftigungspolitik (einschließlich der Ausführung von nationalen Maßnahmen)<sup>75</sup> und X. die angewandte wissenschaftliche Forschung im exklusiven Zuständigkeitsbereich.

Gemäß Art. 108 Abs. 3 Verf. hat der Sondergesetzgeber in Art. 7 SG den Regionen auch die Befugnis für die Organisation der Verfahren sowie die Ausübung der Verwaltungsaufsicht über die Provinzen, Gemeinden, Agglomerationen und Zusammenschlüsse von Gemeinden erteilt (gewöhnliche Verwaltungsaufsicht und Verwaltungsaufsicht für die anderen Handlungen im Bereich der regionalen Befugnisse)<sup>76</sup>. Diese Kompetenz beweist jedoch sehr deutlich, daß Regionen und auch Gemeinschaften keine untergeordneten Einheiten des Nationalstaates sind, sondern sich innerhalb ihres Kompetenzbereiches auf der gleichen Ebene befinden<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> Siehe Art. 4–6 des Gesetzes über Sprachgruppen und Kulturräte vom 3. 7. 1971 (Mon.b. 6. 7. 1971) und die Einrichtung des sog. »Alarmglockenverfahrens«, die im künftigen belgischen Verfassungsrecht nur anwendbar sind auf den flämischen Rat und den französischen Gemeinschaftsrat in Sachen der kulturellen Angelegenheiten (Art. 93 SG). Siehe weiter Senelle, *op.cit.* (Anm. 1), S. 225–232 mit Verweisung auf den Kulturpakt vom 16. 7. 1973 (Mon.b. 16. 10. 1973); Wigny, *op.cit.* (Anm. 1), S. 394 ff., und Senelle, *op.cit.* (Anm. 64), S. 179–182.

<sup>75</sup> Siehe auch oben Anm. 57.

<sup>76</sup> Was die allgemeine Verwaltungsaufsicht betrifft, gilt diese nicht für die Provinz Brabant, die Fazilitätengemeinden der Brüsseler Peripherie, die Sprachgrenze-Gemeinden mit Fazilitäten (= sprachliche Erleichterungen), die Gemeinden des deutschen Sprachgebietes und die sog. *communes malmédiennes*.

<sup>77</sup> Allgemein über die regionalen Angelegenheiten siehe u. a. Delpérée, *op.cit.* (Anm. 30), S. 373–377; ausführlich Senelle, *op.cit.* (Anm. 64), S. 87–128, 130–132.



c) Die Finanzhoheit der beiden Gemeinschaften und der wallonischen Region

Die eigentliche Schwachstelle in der gliedstaatlichen Rechtsordnung ist die Regelung hinsichtlich der finanziellen Mittel. Obwohl eine Änderung des Art. 110 Verf. den Gemeinschaften und Regionen eine eigene Steuerfestsetzungs- und -erhebungshoheit zuerkannt hat (Art. 110 § 2 Abs. 1 Verf.), kann der nationale Gesetzgeber die Ausnahmen bestimmen, deren Notwendigkeit erwiesen ist (Art. 110 § 2 Abs. 2 Verf.). Damit ist diese Finanzhoheit nur eine »delegierte« Kompetenz, die sich im Grunde nicht unterscheidet von derjenigen der Provinzen und Gemeinden (Agglomerationen) (Art. 110 §§ 3, 4 Verf.). Viel besser wäre es gewesen, wenn der Verfassungsgeber die großen Linien und der Sondergesetzgeber die mehr detaillierte Ausführung einer wirklichen Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Steuergesetzgebungshoheit unternommen hätten. Als unmittelbarer Ausfluß und Bestandteil der Staatshoheit, auch der Gliedstaatshoheit, wäre eine derartige Regelung die einzig logische und richtige gewesen.

Demzufolge hat nun der ordentliche Gesetzgeber, zusammen mit den Bestimmungen für die anderen finanziellen Mittel, die Steuerdekretshoheit (Steuergesetzgebungshoheit) der Gemeinschaften und der Region geregelt (Art. 1–16 OG, insbesondere Art. 12–15 OG). Ihr Haushalt wird finanziert durch erstens eigene, nicht aus Steuern bestehende Mittel (Art. 2 OG); zweitens öffentliche nationale Haushaltsmittel (Dotationen) (Art. 3–8 OG, Art. 59bis § 6 Verf.); drittens Rückzahlungen von Steuern und Erhebungen (Art. 9–11 OG); viertens eigene Steuern und fünftens durch Anleihen, was dann aber durch den Sondergesetzgeber geregelt worden ist (Art. 1 § 1 OG, Art. 14–15 SG). Diese Finanzhoheit schließt natürlich ein, daß jeder der drei Räte jährlich einen Haushaltsplan verabschiedet und die Konten abschließt (Art. 13 SG).

Die Provinzen schließlich verlieren ihre Steuerfestsetzungs- und -erhebungshoheit (Art. 16 OG), ihre Einnahmen werden durch andere, noch zu bestimmende Mittel ersetzt. Nach einer Übergangsphase, wo die gliedstaatlichen Haushalte ausschließlich durch nationale Haushaltsmittel finanziert werden<sup>78</sup>, tritt dieses ganze System am 1. Januar 1982 in Kraft.

<sup>78</sup> In dieser Übergangsphase (bis 31. 12. 1981) bleibt Art. 7 der koordinierten Gesetze zur Einsetzung von vorläufigen Einrichtungen der Gemeinschaften und Regionen (k.E. vom 20. 7. 1979, Mon.b. 31. 7. 1979) in Kraft und kommen die finanziellen Mittel für die Regionen (wallonische Region, flämische Gemeinschaft) ausschließlich aus dem nationalen Haushalt (Dotationen) für 1980 festgelegt auf 92 Mrd. BF, und zwar auf der Basis eines Aufteilungsschlüssels (1/3 im Verhältnis zur Bevölkerungszahl einer jeden Region, 1/3 im Verhältnis zur Oberfläche einer jeden Region, 1/3 im Verhältnis zum Steueraufkommen der natürlichen

In dieser endgültigen Phase müssen sechs Hauptpunkte besonders betrachtet werden.

1. Was die »Dotationen« aus nationalen Haushaltsmitteln angeht, sind für die Gemeinschaften (flämische, französische) 40 Mrd. BF (laufende Ausgaben) und 7 Mrd. BF (Kapitalausgaben), für die Regionen (flämische Gemeinschaft, wallonische Region) 15 Mrd. BF (laufende Ausgaben) und 24 Mrd. BF (Kapitalausgaben) vorgesehen. Wenn die jeweiligen Verwaltungen eigenständig werden, kommen für deren Finanzierung noch besondere Kredite hinzu.

2. Der Aufteilungsschlüssel: für die Regionen gilt das in Anm. 78 schon erörterte System; für die Gemeinschaften: 55 % für die flämische, 45 % für die französische Gemeinschaft. Für die »kulturellen« Ausgaben im Unterrichtswesen werden auf der Basis der Bedürfnisse extra Kredite verteilt.

3. Diese »Dotationen« oder nationalen Zuweisungen werden entsprechend der Schwankungsrate des Indexes der Verbraucherpreise (auf der Basis von 1980) angepaßt.

4. Ein bestimmter Betrag von – jetzt noch nationalen – Steuern und Erhebungen wird den Regionen und Gemeinschaften zurückgezahlt auf der Grundlage ihrer örtlichen Zugehörigkeit. Es handelt sich hier (limitativ) um Rundfunk- und Fernsehgebühren, Kraftfahrzeugsteuern, Steuern

---

Personen in jeder Region). Die Wallonie bekommt so 39,37 %, Flandern 52,14 % und Brüssel (natürlich ohne eigene Finanzhoheit und noch im vorläufigen Regionalisierungsstadium, siehe auch unter IV. B.1) 8,49 %. Es ist klar, daß auch das Prinzip der nationalen Solidarität hier mit einbezogen wurde.

Was das Gebiet der Regionen anbetrifft, war es unklar, ob im Falle der flämischen Region auch das Küstenmeer ein integrierender Teil dieser Region war. Voraussetzung dafür war, daß das Küstenmeer zum Staatsgebiet Belgiens gehört. Gemäß Art. 1 Abs. 2 Verf. und Art. 2 SG würde dies dann der flämischen Region zugeschlagen werden. Für die Verteilung der »Dotation« hätte es Flandern einen leichten Bonus besorgen können. Die Abteilung für Gesetzgebung des Staatsrates (um eine Stellungnahme gebeten) kam jedoch zu dem erstaunlichen Ergebnis, siehe Doc. Parl. Chambre 1979/80, 627, Nr. 12, daß das nicht der Fall war, und setzte sich hiermit eindeutig vom geltenden Völkerrecht, vgl. z. B. I. Brownlie, *Principles of International Law* (Oxford 1973), S. 184 ff., und vom ausländischen Verfassungsrecht ab, vgl. etwa für Kanada *Reference Re Offshore Mineral Rights* (1967), Sup. Court Rep., 792; für die Bundesrepublik Deutschland von Münch., Rdnr. 17 zu Art. 23 GG, *op.cit.* (Anm. 42), Bd. 2; *ibid.*, Rdnr. 5 zu Art. 29 GG.

Die Gemeinschaften (flämische Gemeinschaft, französische Gemeinschaft) bekommen ihre Mittel weiterhin gemäß Art. 59bis § 6 Verf. Eine gesetzliche Regelung zur näheren Bestimmung der »objektiven Kriterien« hat es jedoch nicht gegeben. Die Kredite für kulturelle und Erziehungsangelegenheiten werden weiterhin gemäß einer politischen Vereinbarung aus dem Jahre 1972 (Kabinett Eyskens-Cools) erteilt. Für die personengebundenen Angelegenheiten ist ein Betrag (40 Mrd. BF im Jahre 1980) zu Lasten des nationalen Haushalts vorgesehen: davon 55 % für die flämische, 45 % für die französische Gemeinschaft.

auf Glücksspiele und Wetten, Steuern auf Spielautomaten, Immobiliensteuervorabzüge, Steuern auf die Eröffnung von Schankwirtschaften für gegorene Getränke, Eintragungsgebühren auf die Übertragung von unbeweglichen Gütern, Erbschaftssteuern.

Dieser Betrag besteht aus einem Prozentsatz des Gesamtbetrages der »Dotationen« für laufende Ausgaben. Dieser Prozentsatz muß mindestens dem Unterschied zwischen der »nominalen« Wachstumsrate des nationalen Haushalts für die laufenden Ausgaben (das bedeutet die laufenden Ausgaben für Arbeitslosigkeit, Katastrophen etc.) und der geschätzten bzw. wirklichen Schwankungsrate des Indexes der Verbraucherpreise entsprechen. Sonst hat der nationale Gesetzgeber bei der Festsetzung dieses Betrages ein weites Ermessen. Das entspricht natürlich wieder der oben schon kritisierten, eher schwach ausgeprägten Finanzhoheit der Gliedstaaten.

Das Aufkommen kann dann also progressiv einer Gemeinschaft oder einer Region vollständig zukommen und somit zu deren eigener Steuer oder Erhebung werden.

5. Die eigene Steuererhebungshoheit enthält erstens das Recht, Zuschlagsteuern zu erheben oder auch Ermäßigungen zu gewähren auf diejenigen Steuern und Erhebungen des Nationalstaates, auf die die Rückzahlungsbestimmungen gemäß Punkt 4 Anwendung finden. Zweitens auch das Recht, Steuern zu erheben auf Materien, die von jeglicher nationalstaatlichen Steuer bzw. Erhebung frei sind. Dies alles darf jedoch bis 30. September 1984 nicht zu einer Erhöhung der Steuerlast insgesamt führen. In einer weiteren Phase können dann zusätzlich eigene Steuern erhoben werden durch die Festsetzung des Steuersatzes für die nach einiger Zeit dann ausschließlich den Gemeinschaften und Regionen zustehenden Steuern und Erhebungen im Sinne von Punkt 4.

6. Die Gemeinschaften und Regionen können Anleihen aufnehmen. Sie können auch Anleihen ausgeben (innerhalb einer von der Nationalregierung festgelegten Programmierung). Der Staat übernimmt dafür keine Garantie<sup>79</sup>.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß auf Grund des Wichtigkeitsgrades und der limitativen Aufzählung der gliedstaatlichen Steuern und auch wegen der kaum vorhandenen Möglichkeit, neue Steuern zu erheben auf Gebieten, die noch nicht vom nationalstaatlichen Fiskus erfaßt

<sup>79</sup> Siehe zur Finanzhoheit allgemein und auch kritisch Delpérée, *op.cit.* (Anm. 30), S. 393–397, 421–423; Méan, *op.cit.* (Anm. 45), S. 12–13; weiter Moureaux, *op.cit.* (Anm. 68), S. 39–42; Senelle, *op.cit.* (Anm. 64), S. 152–163.

worden sind, der Umfang der Steuererträge von Gemeinschaften und Region eher gering ausfallen wird. Selbst zusammen mit den »Dotationen« fallen die gliedstaatlichen Finanzmittel kaum höher aus als diejenigen öffentlichen nationalen Haushaltsmittel, die derzeit den Gemeinden und Provinzen zustehen. Weiterhin bleibt noch offen, wie sich Nationalstaat, Gemeinschaften und Regionen koordinieren und vor allem wie sie die Lasten verteilen werden. Direkt im Zusammenhang mit der Kompetenzverteilung *ratione materiae* stehend sieht Art. 12 SG die Möglichkeit einer Übertragung von Gütern des Staates (das öffentliche und das private Eigentum) auf die Gemeinschaften und Regionen vor. Ein eigenes Patrimonium, eine eigene materielle Infrastruktur ist natürlich notwendig für die Ausübung ihrer Kompetenzen.

### 3. Zuständigkeitsbereich *ratione loci*

Da wo die Regionen (die flämische Gemeinschaft für die regionalen Angelegenheiten und die wallonische Region) deutlich abgegrenzte Territorien besitzen (Art. 2 SG), üben die Gemeinschaften (die flämische Gemeinschaft für die kulturellen und die personenbezogenen Angelegenheiten und die französische Gemeinschaft) ihre Kompetenzen nicht in klar umschriebenen Gebieten aus. Ausgangspunkt für die Zuständigkeit *ratione loci* der Gemeinschaften ist das »Sprachgebiet« (Art. 3*bis* Verf.)<sup>80</sup>.

#### a) Die flämische Gemeinschaft

Ihr Zuständigkeitsgebiet ist zweierlei. Erstens umfaßt es für die regionalen Angelegenheiten die flämische Region. Diese ist in Art. 2 SG klar abgegrenzt worden, sei es auch nur als Übergangsmaßnahme<sup>81</sup>. Für die kulturellen und die personenbezogenen Materien liegt die Sache jedoch anders. Das Gebiet der flämischen Gemeinschaft *stricto sensu* (ohne Region) ist nicht einheitlich zu umschreiben. *E r s t e n s* umfaßt es zwar das niederländische Sprachgebiet (Art. 59*bis* §§ 4 Abs. 1 und 4*bis* Verf.), doch ist dieses Gebiet in der Verfassung (Art. 3*bis*) nicht definiert, sein Umfang ergibt sich aus der Sprachengesetzgebung<sup>82</sup>. *Z w e i t e n s* schließt es auch das zwei-

<sup>80</sup> Siehe ausführlich über die Sprachgebiete von Mangoldt, *op.cit.* (Anm. 1), S. 9–16.

<sup>81</sup> Sie umfaßt die Provinzen Antwerpen, Westflandern, Ostflandern, Limburg sowie in der Provinz Brabant die Arrondissements Halle-Vilvoorde und Löwen.

<sup>82</sup> Siehe Sprachengesetz Art. 3 einschließlich der »Fazilitätengemeinden« der Brüsseler Peripherie (Änderungsgesetz vom 23. 12. 1970, Mon. b. 1. 1. 1971).

sprachige Gebiet Brüssel-Hauptstadt ein (Art. 3*bis* Verf.)<sup>83</sup>, aber nur für die Einrichtungen, die auf Grund ihrer Tätigkeit (kulturelle Angelegenheiten) oder ihrer Organisation (personengebundene Angelegenheiten) als ausschließlich zur flämischen Gemeinschaft gehörend zu betrachten sind, es sei denn, daß hinsichtlich der personengebundenen Materien ein Sondergesetz (Art. 1 Abs. 5 Verf.) etwas anderes bestimmt (Art. 59*bis* §§ 4 Abs. 1, 4*bis* Verf.). Drittens umfaßt es, bezüglich der Zuständigkeit für den Gebrauch der Sprachen, das niederländische Sprachgebiet, jedoch ohne die »Fazilitätengemeinden« der Brüsseler Peripherie und ohne die Sprachgrenze-Gemeinden mit sprachlichen Erleichterungen (Art. 59*bis* § 4 Abs. 2, 1 Verf.)<sup>84</sup>.

#### b) Die französische Gemeinschaft

Da sie nur für die kulturellen und personenbezogenen Angelegenheiten befugt ist, ist auch hier die territoriale Zuständigkeitsdefinierung nicht einheitlich. Die Regelung ist im Prinzip dieselbe wie bei der flämischen Gemeinschaft, nur von der anderen Seite der Sprachgrenze aus betrachtet. Erstens umfaßt ihr Kompetenzbereich das französische Sprachgebiet (Art. 3*bis* Verf.)<sup>85</sup>. Zweitens gehört ebenfalls das zweisprachige Gebiet Brüssel-Hauptstadt dazu<sup>86</sup>, aber auch nur in Bezug auf die französischsprachigen Gemeinschaftseinrichtungen kraft Tätigkeit oder Organisation (Art. 59*bis* § 4 Abs. 1, § 4*bis* Verf.), und drittens, was die Befugnis für den Sprachgebrauch angeht, ist sie zuständig im französischen Sprachgebiet, außer in den französischen Sprachgrenze-Gemeinden mit Fazilitäten (Art. 59*bis* § 4 Abs. 2, 1 Verf.)<sup>87</sup>.

#### c) Die wallonische Region

Hier ist die Sache am einfachsten. Ihr territorialer Kompetenzbereich ist klar im Sondergesetz zur Reform der Institutionen umrissen worden

<sup>83</sup> Siehe Sprachengesetz Art. 6 oder die sog. 19 Gemeinden des Verwaltungsbezirks Brüssel.

<sup>84</sup> Für die niederländischen Sprachgrenze-Gemeinden siehe Sprachengesetz Art. 8, 3°, 4°, 6°, 8°, 10°.

<sup>85</sup> Siehe Sprachengesetz Art. 4.

<sup>86</sup> Siehe oben Anm. 83.

<sup>87</sup> Diese sind aufgezählt im Sprachengesetz Art. 8, 1°, 2°, 5°, 7°, 9°. Hierbei sei noch hinzugefügt, daß weder die flämische, noch die französische Gemeinschaft für den Sprachgebrauch in den Dienststellen zuständig ist, deren Tätigkeit über das Sprachgebiet hinausgeht, in dem sie errichtet sind, und in den durch Gesetz bezeichneten nationalen und

(Art. 2), wenn auch nur als Übergangsmaßnahme<sup>88</sup>. Sie schließt deshalb auch das deutsche Sprachgebiet (Art. 3*bis* Verf.) ein<sup>89</sup>, ferner ist eine sehr weitgehende territoriale Zuständigkeitsüberschneidung zwischen der französischen Gemeinschaft und der wallonischen Region unverkennbar.

Die Zuständigkeit der beiden Gemeinschaften in Brüssel-Hauptstadt (*ratione loci*) für die kulturellen und die personenbezogenen Angelegenheiten (*ratione materiae*) ist keine konkurrierende Befugnis, sondern eine getrennte auf Grund eines doppelten dritten Kriteriums *ratione institutionis*: eines materiellen Kriteriums hinsichtlich der ausschließlich niederländischsprachigen bzw. französischsprachigen Einrichtungen in kulturellen Angelegenheiten<sup>90</sup> und eines organischen Kriteriums hinsichtlich der ausschließlich niederländischsprachigen bzw. französischsprachigen Einrichtungen in personenbezogenen Materien<sup>91</sup>. Da diese Gemeinschaftskompetenz sich in Brüssel-Hauptstadt nicht auf Personen bezieht<sup>92</sup>, sondern auf Einrichtungen, die den eben erörterten Kriterien entsprechen müssen, kann die Gemeinschaftskompetenz auch nicht komplett sein. Der Nationalstaat bleibt für die Nicht-Gemeinschaftseinrichtungen weiterhin zuständig. Gerade das macht die reelle Wirksamkeit solcher Regelung nicht nur kompliziert, sondern auch einigermaßen fragwürdig. In der Folge werden die Brüsseler bald mit drei Typen von Einrichtungen konfrontiert werden: französische, flämische und nationale (zweisprachige) und dementsprechend dann auch mit drei Politiken, die natürlich unterschiedlich ausfallen können<sup>93</sup>.

---

internationalen Einrichtungen, deren Tätigkeit mehr als einer Gemeinschaft gemeinsam ist (Art. 59*bis* § 4 Abs. 2, 2<sup>o</sup> und 3<sup>o</sup> Verf.).

<sup>88</sup> Die wallonische Region umfaßt das Gebiet der Provinzen Hennegau, Lüttich, Luxemburg und Namur sowie in der Provinz Brabant das Arrondissement Nivelles.

<sup>89</sup> Siehe Sprachengesetz Art. 5 (25 Gemeinden). Seit dem 1. 1. 1977 (nach der Gebietsreform) sind es noch 9 Gemeinden, siehe u. a. auch Senelle, *op.cit.* (Anm. 1), S. 242.

<sup>90</sup> Vgl. etwa de Stehhe, *op.cit.* (Anm. 1), S. 104–105.

<sup>91</sup> Das materielle Kriterium, nämlich die Aktivitäten, ist restriktiv interpretiert worden, nur die Einrichtungen, die wirklich kultureller Art und einsprachig sind, unterstehen der jeweiligen Gemeinschaft. Das neue organische Kriterium richtet sich dagegen mehr auf eine implizite oder explizite Zugehörigkeitserklärung oder auf die Aufnahme einer solchen Einrichtung in den Hoheitsbereich einer Gemeinschaft. Dies solange der Sondergesetzgeber nicht eingreift und den Kompetenzbereich einer Gemeinschaft auf diesem Gebiet nicht einengt (konkurrierende Kompetenz Gemeinschaft-Nationalstaat), siehe auch oben Anm. 57.

<sup>92</sup> Ein konsequentes Durchsetzen des Personalitätsprinzips in Brüssel (was eigentlich der Logik der *communautarisation* entsprechen würde) würde nicht nur das Einführen einer Gemeinschaftsnationalität bedeuten, sondern auch eine völlig getrennte Kultur-, Sozial- und Gesundheitspolitik mit sich bringen. Von diesem Stadium bis zu einer Politik der getrennten Entwicklung (*apartheid à la belge*) wäre es nicht mehr weit.

Schließlich bleibt die Sonderregelung bezüglich der Zuständigkeit der jeweiligen Gemeinschaft für die schon vorhandenen Kultureinrichtungen im Gebiet der anderen Gemeinschaft – d. h. in den Fazilitätengemeinden der Brüsseler Peripherie und in den Sprachgrenze-Gemeinden mit sprachlichen Erleichterungen<sup>94</sup> –, die schon im Kulturrätegesetz vom 21. Juli 1971 (Art. 5) enthalten war, weiter beibehalten<sup>95</sup>. Hinzu kommt jetzt eine ähnliche übergemeinschaftliche Kompetenz im Bereich der personengebundenen Angelegenheiten für die Organisationen und Vereinigungen, die am 1. Januar 1980 der flämischen bzw. der französischen Gemeinschaft unterstanden (Art. 92 § 1 SG). Obwohl diese Kompetenz eine statische ist (nur für eine bestimmte Anzahl von Einrichtungen) im Gegensatz zu der dynamischen in Brüssel-Hauptstadt, ist sie im Grunde eine nicht in der Verfassung vorgesehene Ausnahme von dem Territorialitätsprinzip (Art. 59bis §§ 4, 4bis Verf.), so daß der Sondergesetzgeber eigentlich die Rolle des Verfassungsgebers übernommen hat<sup>96</sup>.

### C. Rechtspersönlichkeit und Völkerrechtspersönlichkeit?

Die flämische und die französische Gemeinschaft und die wallonische Region verfügen über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Dies ist ausdrücklich im Sondergesetz zur Reform der Institutionen festgelegt (Art. 3). Ergibt sich die separate Rechtspersönlichkeit aber nicht schon aus der Tatsache, daß Gemeinschaften und Region eigenes Eigentum, einen eigenen Haushalt, eine eigene Finanzausstattung, eigene Dienststellen und eigene Entscheidungskompetenzen in Gesetzgebung und Verwaltung besitzen<sup>97</sup>? Auf jeden Fall wird durch diese zusätzliche Betonung der

<sup>93</sup> Vgl. auch Méan, *op.cit.* (Anm. 45), S. 11, der von «le casse-tête des matières personalisables à Bruxelles» spricht; Delpérée, *op.cit.* (Anm. 30), S. 345–349. Vgl. ebenfalls die weitergehende Regelung in Art. 86 (kommunale Gemeinschaftskommissionen) und in Art. 87–92 (sozio-kulturelle Einrichtungen) des Gesetzentwurfes vom 11. 7. 1978 über diverse institutionelle Reformen, Doc. Parl. Chambre 1977/78, 461, Nr. 1.

<sup>94</sup> Siehe Sprachengesetz Art. 7, 8.

<sup>95</sup> Mon.b. vom 23. 7. 1971. Vgl. Rimanque, *op.cit.* (Anm. 1), S. 705; von Mangoldt, *op.cit.* (Anm. 1), S. 21 Anm. 118.

<sup>96</sup> Vgl. auch Berckx, *op.cit.* (Anm. 12), S. 98–99 (Stellungnahme des Staatsrates, Teil 3, Doc. Parl. Chambre 1977/78, 461, Nr. 25), der diese Regelung für verfassungsgemäß erklärt, hauptsächlich weil sie damals und jetzt sicherlich (siehe Art. 92 § 2 SG) nur mit dem Einverständnis der beiden Gemeinschaftsräte geändert werden kann. Siehe auch Moureaux, *op.cit.* (Anm. 68), S. 43–44; Senelle, *op.cit.* (Anm. 64), S. 82–84.

<sup>97</sup> Vgl. etwa Hogg, *op.cit.* (Anm. 28), S. 164, hinsichtlich der kanadischen Provinzen; B.-O. Bryde, Rdnr. 31 zu Art. 79 III GG; in: von Münch, *op.cit.* (Anm. 42), Bd. 3 (1978), hinsichtlich der bundesdeutschen Länder; Charlier, *op.cit.* (Anm. 35), S. 236, charakteri-

Rechtspersönlichkeit jeder Zweifel ausgeräumt und zugleich auch im Gesamtkontext der Bundesstaatlichkeit die »Gliedstaatsqualität« der Gemeinschaften und der Region unterstrichen<sup>98</sup>.

Verfügen diese Gliedstaaten außerdem auch noch über eine – sei es nur partielle oder abgeleitete – Völkerrechtspersönlichkeit? Diese Frage ist nicht erst jetzt aus Anlaß des Föderalisierungsprozesses gestellt worden. Schon zu Kulturautonomiezeiten hatte die Verfassung den Kulturräten die Aufgabe übertragen, die internationale kulturelle Zusammenarbeit für ihren jeweiligen Bereich zu regeln (Art. 59bis § 2, 3<sup>o</sup> Verf.), wobei ein Gesetz mit der in Art. 1 Abs. 5 Verf. vorgesehenen qualifizierten Mehrheit die Formen dieser Zusammenarbeit festlegen sollte (Art. 59bis § 2 Abs. 2 Verf.). Es dauerte bis 1978, bevor ein solches Sondergesetz endlich verabschiedet wurde<sup>99</sup>. Dieses Gesetz hat jedoch insoweit einen ziemlich restriktiven Inhalt, als es nur eine Form dieser Zusammenarbeit regelt, nämlich die völkervertragsrechtliche<sup>100</sup>. Die Kulturverträge im Dekretierungsbereich der Kulturräte bedurften danach der Zustimmung eben dieser Räte<sup>101</sup>. Diese Zustimmungsbefugnis war jedoch auch nicht mehr als »ein Akt hoher Aufsicht« der Kulturgemeinschaftslegislative. Das *ius tractati*

---

sierte die französische und niederländische Kulturgemeinschaft schon als »Rechtspersonen«, die Rechtspersönlichkeit «... s'imposait par nature». Gegenteiliger Ansicht u. a. Delpérée, *op.cit.* (Anm. 30), S. 336, der eine ausdrückliche oder mindestens implizite Zuerkennung der Rechtspersönlichkeit für notwendig hält.

<sup>98</sup> Vgl. dagegen Delpérée, *op.cit.* (Anm. 30), S. 306 ff., 330 ff., und seine ziemlich vage und allgemeine Begriffsbeschreibung der Gemeinschaften und Regionen als *collectivité politique*.

<sup>99</sup> Gesetz über die Regelung der Formen der internationalen kulturellen Zusammenarbeit vom 20. 1. 1978, Mon.b. 25. 1. 1978. Für diese doch recht umstrittene Gesetzesinitiative und seine Entstehungsgeschichte vgl. z. B. über die Verfassungsmäßigkeit die negative Stellungnahme des Staatsrates (Doc. Parl. Chambre 1975/76, 878, Nr. 1) und ein positives Gutachten von vier Staatsrechtlern (Doc. Parl. Chambre 1977/78, 236, Nr. 2, Beilage). Siehe weiter auch B. Walleffe, *La Belgique communautaire et les relations culturelles internationales*, 13 R.B.D.I. 1977, S. 314, insbesondere S. 318–319, 335 ff.; Lejeune, *op.cit.* (Anm. 4), S. 171–172; J. Verhoeven, *Les formes de la coopération culturelle internationale et la loi du 20 janvier 1978*, J.T. 1978, S. 373–375.

<sup>100</sup> Siehe hinsichtlich anderer Formen dieser Zusammenarbeit Lejeune, *ibid.*, S. 180–185, 187–191, 206–207.

<sup>101</sup> Dies gilt für alle Fälle. Vorher mußten nur diejenigen Kulturverträge die Zustimmung der gesetzgebenden Kammern erhalten, die den Staat belasteten oder Belgier persönlich verpflichten konnten (Art. 68 Abs. 2 Verf.). Damit hat dieses Gesetz implizit die Verfassungsbestimmung des Art. 68 Abs. 2 Verf. geändert und erweitert. Auch die Ausführungsbefugnis (*power of implementation*) war damit klar den Kulturgemeinschaften zugefallen. Siehe dazu u. a. Lejeune, *op.cit.* (Anm. 4), S. 185–187, 199–206; Verhoeven, *op.cit.* (Anm. 99), S. 375–377, äußert sich kritisch über diese doch recht weitreichende Zustimmungsbefugnis.



verblieb weiter in den Händen des Nationalstaates, nämlich der Krone<sup>102</sup>. Deshalb konnte den Kulturgemeinschaften auch keine Völkerrechtspersönlichkeit beigemessen werden, weder eine partielle noch eine abgeleitete<sup>103</sup>.

Verfassungsgeber und Sondergesetzgeber haben diesen Rechtsstatus in der zweiten Staatsreform auch nicht wesentlich geändert, was bedeutet, daß nur die Gemeinschaften (die flämische für die Gemeinschaftsangelegenheiten und die französische), nicht aber die Regionen (flämische Gemeinschaft für die regionalen Angelegenheiten und wallonische Region) die Zustimmungsbefugnis zu den völkerrechtlichen Verträgen in ihrem Kompetenzbereich erhalten. Das gilt für alle Materien, die Gegenstand ihrer dekretierenden Gewalt sind (kulturelle und personenbezogene) (Art. 59bis § 2 Abs. 1, 3°, Abs. 2, § 2bis Verf.; Art. 16, 93 SG). Zusätzlich wird den beiden Gemeinschaftsexekutiven ein »Beteiligungsrecht« an Verhandlungen über internationale Abkommen in ihrem Dekretierungsbereich verliehen, gleiches gilt hier aber auch für die Regionalexekutiven. Der König bleibt jedoch nach wie vor einziger Verhandlungspartner auf internationaler Ebene (Art. 81 SG)<sup>104</sup>, die Vertragsfähigkeit wird deshalb auch im künftigen belgischen Bundesstaat bei der Zentrale liegen. Eine eigene Völkerrechtspersönlichkeit der Gliedstaaten wird es vorerst nicht geben<sup>105</sup>.

<sup>102</sup> Siehe weiter Lejeune, *ibid.*, S. 203–205; Verhoeven, *ibid.*, S. 376–378. Dies ging klar aus dem Abschluß des niederländischen Sprachunionvertrages vom 9. 9. 1980 hervor. Das ist der erste Vertrag, der die Zustimmung des (jetzigen) flämischen Rates erhalten muß. Siehe 49 Keesing H.A. 1980, S. 603–604.

<sup>103</sup> Zum Teil ist dies jedoch behauptet worden, vgl. etwa F. Périn, Minister für institutionelle Reformen (französisch), Doc. Parl. Chambre 1975/76, 932, Nr. 2, S. 7, «une personnalité juridique internationale imparfaite»; L. Lindemans, Senator der Regierungskoalition, Ann. Parl. Sén. 1977/78, 22. 12. 1977, S. 450, «... en tout cas l'existence juridique internationale». Dies verneinen dagegen einstimmig Waleffe, *op.cit.* (Anm. 99), S. 325; Lejeune, *op.cit.* (Anm. 4), S. 192–193; Verhoeven, *op.cit.* (Anm. 99), S. 377.

<sup>104</sup> Siehe auch Lejeune, *op.cit.* (Anm. 45), S. 28–32. Es liegt weiter in der verfassungsrechtlichen Logik der neuen Kompetenzverteilung, daß für alle Verträge, die sich auf Gemeinschafts-, aber auch auf regionale Angelegenheiten beziehen, die Ausführungsbefugnis bei den Gemeinschaften bzw. bei der Region liegen wird; siehe dazu kritisch Lejeune, *ibid.*, S. 36.

<sup>105</sup> Obwohl dies für die Zukunft nicht ganz auszuschließen ist. Mit der gleichen *ratio constitutionis*, mit der der Sondergesetzgeber Art. 68 Abs. 2 Verf. hinsichtlich der Zustimmungsbefugnis der Räte interpretiert hat, kann er nunmehr auch die ganze auswärtige Gewalt des Nationalstaates auslegen und den Gliedstaaten ein bestimmtes *ius tractati*, ja selbst *ius legationis* zuerkennen. Eine solche Entwicklung schließt auch Lejeune, *op.cit.* (Anm. 45), S. 35–36, nicht aus. Vgl. auch Verhoeven, *op.cit.* (Anm. 99), S. 377. Siehe mehr allgemein über die Völkerrechtspersönlichkeit föderaler Gliedstaaten u. a. I. Bernier, *International Legal Aspects of Federalism* (London 1973), S. 13–146; D. Blumen-

Das einmalige dieser belgischen Verfassungsbestimmung ist nicht die »direkte Mitwirkung« in der Form eines Beteiligungsrechts der Gemeinschaften und der Region beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge<sup>106</sup>, sondern die direkte und exklusive Zustimmungsbefugnis der Gemeinschaftsparlamente, ohne jegliche Beteiligung des nationalen Parlaments und mit der Folge einer souveränen gliedstaatlichen Legislativgewalt in diesem Bereich<sup>107</sup>.

#### IV. Die nationalstaatliche Rechtsordnung

##### A. Die föderale Gewaltenteilung und die Kompetenz-Kompetenz

Der belgische Nationalstaat verfügt weiterhin über die Legislativgewalt und die Exekutivgewalt in den an die beiden Gemeinschaften und die Region nicht abgetretenen Kompetenzbereichen. Es bedarf keiner besonderen Erwähnung, daß sich in diesem allgemeinen Kompetenzresiduum die weitaus wichtigsten Befugnisse finden. Auch die Judikativgewalt bleibt – wie schon erörtert – nationalstaatlich.

An der Kompetenz-Kompetenz, d. h. der verfassungsgesetzlichen Zuständigkeit für Verfassungsänderungen<sup>108</sup> hat sich nichts geändert, sie liegt noch immer bei der Zentrale. Von einer direkten Mitwirkung der Gliedstaaten auf Gliedstaatsebene<sup>109</sup> oder auf Bundesstaatsebene<sup>110</sup> ist

---

witz, Der Schutz innerstaatlicher Rechtsgemeinschaften beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge (München 1972), insbesondere S. 23–64, 79–187; R. Gosalbo Bono, Personalidad y competencias internacionales de los estados miembros de las federaciones en el federalismo contemporáneo, 2 Anuario de Derecho internacional 1975, S. 379–400; A. Jacomy-Millette, L'Etat fédéré dans les relations internationales contemporaines, le cas du Canada, 14 Canadian Yearbook of International Law 1976, S. 3–56, insbesondere S. 7–12.

<sup>106</sup> Vgl. etwa (rechtsvergleichend) Blumenwitz, *ibid.*, S. 215 ff.; Jacomy-Millette, *ibid.*, insbesondere S. 3–6, 32–35, 42–48, 56.

<sup>107</sup> Nur befugt zu einem *acte de haute tutelle*, vermag der Rat jedoch nicht, gegen eine Vertragsratifikation durch den König (Inhaber des *ius tractati*) ein Veto einzulegen. Die fehlende Zustimmung eines Rates würde jedoch ein rotes Licht für die nationale Exekutivgewalt bedeuten, da der Vertrag dann in der gliedstaatlichen Rechtsordnung nicht anwendbar sein kann. Siehe auch J. Verhoeven, La notion d'«applicabilité directe» du droit international, rapport à la réunion d'étude de la Société belge de droit international, Wilrijk, 7. 11. 1980, S. 14.

<sup>108</sup> Vgl. auch C. Schmitt, Verfassungslehre (3. Aufl. Berlin 1957), S. 386–387.

<sup>109</sup> Wie z. B. in den USA, siehe Art. V Constitution, oder in Australien, siehe Art. 128 Abs. 4, 5 Constitution Act.

<sup>110</sup> Wie z. B. in der Bundesrepublik Deutschland, siehe Art. 79 II GG.

keine Rede (Art. 131 Verf.). Auch der Sondergesetzgeber (Art. 1 Abs. 5 Verf.) bleibt nationalstaatlich. Nur über die Zusammensetzung des nationalen Parlaments (»Personalunion«) bekommen die beiden Gemeinschaften und die Region ein »indirektes« Mitsprache- und Mitentscheidungsrecht. In der endgültigen Phase, wenn die Gemeinschafts- und die Regionalräte nur noch aus Senatoren zusammengesetzt sein werden, bleibt dieses Mitspracherecht kraft des Bikameralismusprinzips weiter beibehalten. Anders wird es, wenn Kammer und Senat umgestaltet würden, wie das im Gemeinschaftspakt vorgesehen ist<sup>111</sup>. Der Senat soll dann eine »Reflexionskammer« werden für die Basisgesetzgebung auf dem Gebiet des öffentlichen, des Zivil-, des Handels-, des Straf- und des Steuerrechts. Er würde seine Gesetzgebungsbefugnis abtreten und lediglich eine Ergänzungsbefugnis behalten. Jede Ergänzung könnte dann jedoch durch die Abgeordnetenversammlung mit einfacher Mehrheit zurückgewiesen werden. Nur seine Verfassungsänderungsbefugnis und Sondergesetzgebungsbefugnis würden aufrechterhalten bleiben<sup>112</sup>. Da die Gemeinschafts- und Regionalparlamente aus Senatoren zusammengesetzt sind, ist die Mitentscheidung der Gliedstaaten bei einer Verfassungsänderung oder Sondergesetzgebungsänderung zwar weiter gesichert, aber nicht ohne Lücke. In der Tat, der Gliedstaat würde überhaupt keinen Einfluß mehr haben auf den »ordentlichen« Gesetzgeber, wenn dieser z. B. das ordentliche Gesetz über die Finanzmittel der Gemeinschaften und der Regionen abändern will. Diese bedauerliche Lücke muß sicherlich noch ausgefüllt werden<sup>113</sup>.

## B. Noch außerhalb der gliedstaatlichen Rechtsordnung:

### 1. Die Brüsseler Region

Als eine der drei Regionen des Landes in der Verfassung festgelegt (Art. 107*quater*), verfügt die Region Brüssel bis jetzt noch nicht über eigene Regionalkompetenzen. Auf sie ist noch immer nur die erste sogenannte unmittelbare Phase der Staatsreform anwendbar<sup>114</sup>. Obwohl dies noch

<sup>111</sup> Siehe »Egmontpakt« (Anm. 8), S. 30, und »Stuyvenbergabkommen« (Anm. 9), §§ 25–28. Siehe auch unten Anm. 156.

<sup>112</sup> Die Regierung würde deshalb nicht mehr dem Senat verantwortlich sein. Siehe ausführlich Ch. Daubie, *Le sénat de Belgique: future chambre de réflexion?*, 20 Res Publica 1978, S. 495–534. Vgl. auch etwa Alen/Van Speybroeck, *op.cit.* (Anm. 5), S. 190–191; Senelle, *op.cit.* (Anm. 1), S. 299–301; De Meyer, *op.cit.* (Anm. 6), S. 15–16.

<sup>113</sup> Siehe auch unten Anm. 215.

<sup>114</sup> Siehe oben Anm. 17.

keine endgültige Abgrenzung ist, ist diese Region identisch mit dem zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt<sup>115</sup>. Die Brüsseler Region verfügt über eine eigene Exekutive. Sie besteht aus einem Minister und zwei Staatssekretären (ein Staatssekretär muß zu einer anderen Sprachgruppe gehören als der Minister). Diese Exekutive besitzt zwar ausschließliche Befugnisse für die Region, dies aber innerhalb der nationalen Regierung<sup>116</sup>. Dabei gibt es keinen Brüsseler Regionalrat, demgegenüber sich diese Teilregierung zu verantworten hätte<sup>117</sup>.

Die Kompromißformel für eine endgültige Lösung des Brüsseler Problems, die zwischen den damaligen Koalitionspartnern der Regierung Tindemans II ausgehandelt worden war und im historischen Gemeinschaftspakt das Schlüsselstück bildete, hat sich später als nicht tragfähig herausgestellt<sup>118</sup>. Brüssel wurde dann aus der zweiten Staatsreform ausgeklammert. Die »Gemeinschaftspaktregelung« für Brüssel stützte sich auf zwei Pfeiler: einerseits auf die Anerkennung des Status einer vollständigen Region wie Flandern und die Wallonie, andererseits auf das Einräumen einer größtmöglichen sozio-kulturellen Entfaltungsmöglichkeit für die niederländischsprachige Minderheit in Brüssel, zugleich aber auch für die französischsprachige Minderheit in der »Peripherie«. Die Brüsseler Exekutive und der Brüsseler Rat würden die gleichen Kompetenzen haben wie der flämische bzw. der wallonische Rat und ihre Exekutiven. Im Rat würde eine sogenannte »Alarmglocke« vorgesehen zum Schutz der niederländischsprachigen Minderheit<sup>119</sup> und – obwohl es keine obligatorische Pari-

---

<sup>115</sup> Siehe Art. 3bis Verf.; Sprachengesetz Art. 6; Gesetz zur Einsetzung von vorläufigen Einrichtungen der Gemeinschaften und Regionen (koordiniert durch k.E. vom 20. 7. 1979, Mon. b. vom 31. 7. 1979) Art. 1; indirekt auch Art. 2 SG.

<sup>116</sup> Siehe k.E. vom 15. 12. 1980 (Mon. b. 31. 12. 1980) über die Festlegung der ministeriellen Befugnisse für die Angelegenheiten der Region Brüssel.

<sup>117</sup> Vgl. auch Delpérée, *op.cit.* (Anm. 30), S. 387–388.

<sup>118</sup> Mit dem Rücktritt der Regierung Tindemans II am 11. 10. 1978 wegen tiefgehender Meinungsunterschiede über die Verfassungsmäßigkeit des geplanten Vorgehens bei der Staatsreform (siehe auch oben Anm. 12) wurde die detailliert ausgearbeitete Regelung für Brüssel hinfällig. In der (zweiten) vorläufigen und irreversiblen Phase des Dreistufenplans der Regierung Martens I wurde noch einmal erfolglos versucht, eine Regelung für Brüssel (wenn auch eher eine rudimentäre Übergangslösung) dem Parlament zur Verabschiedung vorzulegen (siehe auch oben Anm. 23).

<sup>119</sup> Siehe »Egmontpakt« (Anm. 8), S. 32; »Stuyvenbergabkommen« (Anm. 9), § 81; Gesetzentwurf über diverse institutionelle Reformen, 11. 7. 1978, Doc. Parl. Chambre 1977/78, 461, Nr. 1 (hiernach Gesetzentwurf 461), Art. 4 § 3, Art. 27, und auch den Entwurf des Sondergesetzes über die Regionen und die Gemeinschaften, 1. 10. 1979, Doc. Parl. Sén., S.E. 1979, 261, Nr. 2 (siehe oben Anm. 21) (hiernach Sondergesetzentwurf 261), Art. 5 § 2, Art. 28.

tät geben würde – sollte auch in der Exekutive der Minderheit Rechnung getragen werden<sup>120</sup>. Das alles sollte dann eingebettet werden in eine originelle aber doch etwas schwerfällige Verwaltungsstruktur mit bestimmten Kompetenzüberschneidungen zwischen den 19 Gemeinden des Hauptstadtbezirkes, den Regionen Brüssel und Flandern und den niederländischen (jetzt flämischen) und französischen (Kultur) Gemeinschaften. So waren kommunale Gemeinschaftskommissionen vorgesehen<sup>121</sup>, eine niederländisch- und eine französischsprachige Kulturkommission<sup>122</sup>, eine Grundordnung für die sozio-kulturellen Einrichtungen<sup>123</sup>, eine Aufteilung des Wahlbezirks Brüssel-Halle-Vilvoorde mit gesetzlich kontrollierter Einsprachigkeit der Listen<sup>124</sup> und ein auf 20 Jahre begrenztes »Einschreibungsrecht« in der Region Brüssel selbst für französischsprachige Bewohner bestimmter Brüsseler Peripheriegemeinden<sup>125</sup>.

Brüssel-Hauptstadt bleibt jedoch zur Zeit weiter ein Großstadtbezirk, noch immer der einzige im Lande (Art. 108*bis*, 108*ter* Verf.; Gesetz über die Organisation der Bezirke und der Föderationen vom 26. Juli 1971<sup>126</sup>, insbesondere die Art. 61–63, 65, 71–74). Auch auf der Bezirksebene ist durch eine – leider gescheiterte – Parität in der Exekutive<sup>127</sup> ein »Alarmglockeverfahren« im Bezirksrat und mit einer niederländischen und französischen Kulturkommission für eine – allerdings nicht besonders wirk-

<sup>120</sup> Siehe »Egmontpakt«, S. 34; »Stuyvenbergabkommen«, §§ 94 Abs. 2, 104 c, d und 105 b; Gesetzentwurf 461, Art. 38 § 2, 40 Abs. 3, 46, 49 § 2, 51, und Sondergesetzentwurf 261, Art. 46 Abs. 2, 51.

<sup>121</sup> Siehe »Egmontpakt«, S. 31, 35; »Stuyvenbergabkommen«, §§ 63–75; Gesetzentwurf 461, Art. 86; auch in den sechs Peripheriegemeinden mit Fazilitäten (Sprachengesetz Art. 7, siehe auch oben Anm. 82) sollten sie errichtet werden.

<sup>122</sup> Siehe »Egmontpakt«, S. 32; »Stuyvenbergabkommen«, § 83; Gesetzentwurf 461, Art. 67 (Übernahme der Befugnisse des Brüsseler Großstadtbezirks) und Art. 75 (auch in den sechs Fazilitätengemeinden der Peripherie).

<sup>123</sup> Siehe »Egmontpakt«, S. 30; »Stuyvenbergabkommen«, §§ 41–47; Gesetzentwurf 461, Art. 87–92. Dies sollte auch für die sechs Fazilitätengemeinden der Peripherie gelten.

<sup>124</sup> Siehe »Egmontpakt«, S. 35; »Stuyvenbergabkommen«, §§ 84, 125–126; Gesetzentwurf 461, Art. 114–124.

<sup>125</sup> Siehe »Egmontpakt«, S. 35; »Stuyvenbergabkommen«, §§ 127–135; Gesetzentwurf 461, Art. 125–139. Dadurch könnten diese Bewohner ihr Domizil in einer Gemeinde der Brüsseler Region wählen. Das würde dann u. a. eine Wahlberechtigung für die Parlaments- und die Regionalratswahlen mit sich bringen sowie auch andere Folgen in Verwaltungs-, gerichtlichen und Steuerangelegenheiten. Siehe dazu mehr allgemein Alen/Van Speybroeck, *op.cit.* (Anm. 5), S. 166–190; F. Baert, Bedenken over Staatshervorming en peroonsgebundene Aangelegenheden, 42 R. W. 1978/79, S. 482–490.

<sup>126</sup> Mon. b. vom 24. 8. 1971.

<sup>127</sup> Wigny, *op.cit.* (Anm. 1), S. 220–221 (mit »niederländischsprachigen« Frankophonen).

same – »Minderheitsentfaltung« für die Niederländischsprachigen gesorgt<sup>128</sup>.

## 2. Die deutschsprachige Gemeinschaft

Der Verfassungsgeber von 1970 hat nicht nur für die französisch- und niederländischsprachigen Belgier, sondern auch für den deutschsprachigen Bevölkerungsteil eine Kulturautonomie vorgesehen. Abgesehen von der Erwähnung eines Kulturrates wurde die ganze Ausführung dieser Verfassungsbestimmung aber dem (ordentlichen) Gesetzgeber überlassen (Art. 59ter Verf.). Insgesamt sollte die Kulturautonomie auch bedeutend beschränkter sein als jene der beiden großen Kulturgemeinschaften. Zwei Jahre später als bei den anderen Kulturgemeinschaften kam dann im Jahre 1973 das Ausführungsgesetz über den Rat der deutschen Kulturgemeinschaft (RdKG) zustande<sup>129</sup>, das noch heute in Kraft ist. Die deutschsprachige Gemeinschaft ist die einzige Gemeinschaft, deren Territorium völlig identisch ist mit dem betreffenden (deutschen) Sprachgebiet<sup>130</sup>.

Diese Gemeinschaft verfügt über einen Rat (25 Mitglieder), der gleichzeitig mit den Parlamentswahlen von den Wahlberechtigten im deutschen Sprachgebiet direkt gewählt wird (also keine »Personalunion«) (Art. 1–27 RdKG). Der Rat hat nicht die Dekretbefugnis in kulturellen Angelegenheiten, er kann auf diesem Gebiet und auch zu Änderungen des RdK-Gesetzes selbst (Art. 28–29 RdKG)<sup>131</sup> nur »Stellungnahmen« abgeben. Daneben hat der Rat jedoch »reglementierende Befugnisse«, d. h. er kann in kulturellen Fragen zwar keine Dekrete, aber doch reglementierende Verordnungen und andere Verordnungen und Erlasse herausgeben<sup>132</sup>. Was

<sup>128</sup> Vgl. etwa P. Maroy, *Le statut spécial de Bruxelles et de son agglomération*, 32 Ann. droit 1972, S.165–186; Lagasse/Remiche, *op.cit.* (Anm.1), S.64–69, 107–112; Wigny, *op.cit.*, S.213–229.

<sup>129</sup> Mon.b. vom 14. 7. 1973 und Änderungsgesetz vom 5. 7. 1976 (Mon.b. 14. 8. 1976).

<sup>130</sup> Siehe oben Anm. 89. Hierbei muß doch präzisiert werden, daß auch im deutschen Sprachgebiet »Fazilitäten« für die französischsprachige Minderheit bestehen.

<sup>131</sup> Dies nur hinsichtlich der kulturellen Angelegenheiten des Art. 59bis § 2 Verf. und des Kulturrätegesetzes Art. 2, 1° und 3°–10° vom 21. 7. 1971 (Mon.b. 23. 7. 1971, obwohl dieser Art. 2 eigentlich schon aufgehoben [Art. 93 SG] und durch Art. 4 SG ersetzt worden ist). Dazu gehören noch nicht die weiteren kulturellen Angelegenheiten (Art. 4, 11°–17° SG) und die personenbezogenen Materien in Art. 5 SG.

<sup>132</sup> Siehe allgemein Art. 30–38 RdKG. Eine reglementierende Verordnung hat eine allgemeine Tragweite im Gegensatz zu den anderen Verordnungen und Erlassen, vgl. auch Mast, *op.cit.* (Anm. 4), S.193. Eine reglementierende Verordnungsbefugnis besitzt der Rat z. B. in Sachen Finanzierung kultureller Aktivitäten (Art. 31 RdKG) und hinsichtlich der

die Durchführung dieser Beschlüsse betrifft, so obliegt dem zuständigen Minister die Durchführung der reglementierenden Verordnungen, dem Ratspräsidium (das jedoch keine Exekutive ist, Art. 43 RdKG) die Durchführung der anderen Erlasse (Art. 63 RdKG). Bei den finanziellen Mitteln ist die jährliche »Dotation« hervorzuheben, über ein Steuererhebungsrecht verfügt der Rat nicht (Art. 67–71 RdKG). Für den Schutz der ideologischen oder weltanschaulichen Minderheit ist das schon bekannte »Alarmglockeverfahren« vorgesehen (Art. 57–59 RdKG). In der Normenhierarchie stehen die »eigenen« Beschlüsse (deren Durchführung dem Ratspräsidium obliegt) unmittelbar unter den reglementierenden Verordnungen (Art. 39 RdKG, Art. 107 Verf.). Sie unterliegen damit jedoch auch der Verwaltungsaufsicht des Königs (und des zuständigen Ministers) (Art. 64 RdKG)<sup>133</sup>.

Die zweite Staatsreform hat an dieser Lage prinzipiell nichts geändert, nur der Name »deutsche Kulturgemeinschaft« wurde in »deutschsprachige Gemeinschaft« umgewandelt (Art. 3ter Verf.). Das bedeutet jedoch nicht, daß diese Staatsreform für die deutschsprachige Gemeinschaft ganz ohne Folgen geblieben wäre. Obgleich das deutschsprachige Gebiet keine eigene Region bildet, sondern zu der wallonischen Region gehört, wird hier doch der deutschen Sprache besonders Rechnung getragen in den Dienststellen<sup>134</sup>, im wallonischen Regionalrat (Art. 53 Abs. 2, 3, 4 SG) und bei der Veröffentlichung seiner Dekrete (Art. 55 SG). Darüber hinaus ist nicht die wallonische Region, sondern bleibt der Nationalstaat zuständig für die gewöhnliche Verwaltungsaufsicht (Art. 7 Abs. 2 SG)<sup>135</sup>.

---

Bedingungen für die Änderung der Sprachregelung im Unterrichtswesen im deutschen Sprachgebiet (vorbehaltlich einer gesetzlichen Ratifizierung).

<sup>133</sup> Das Präsidium kann auch eine Annullierungsklage beim Staatsrat erheben (Abteilung für Verwaltung) gegen die unter Verletzung der Kompetenzen des Rates erlassenen Akte und Verordnungen (Art. 65 RdKG). – Siehe mehr allgemein A. Alen, *De Bescherming van de Duitse Cultuurgemeenschap*, 28 *Bestuurswetenschappen* 1974, S. 176–182; Alen/Van Speybroeck, *op.cit.* (Anm. 5), S. 321–322 (Überblick über die Beschlüsse des deutschen Kulturrates); Senelle, *op.cit.* (Anm. 1), S. 236–246, insbesondere S. 245–246; Rimancque, *op.cit.* (Anm. 1), S. 700–703 (kritische Bemerkungen).

<sup>134</sup> Zwar ist die Verwaltungssprache Französisch (Art. 36 § 1, 2° OG), in den Beziehungen mit öffentlichen Dienststellen mit Sitz im deutschsprachigen Gebiet bedienen sich die wallonischen Dienststellen aber der deutschen Sprache (Art. 36 § 2 Abs. 2 OG). Für die Dienststellen in diesem Gebiet selbst ist Deutsch die Verwaltungssprache (Art. 41 OG). Zugang zu den Dienststellen der Exekutive der wallonischen Region haben auch Deutschsprachige mit ausreichenden Französischkenntnissen (Art. 36 § 3 Abs. 2 OG).

<sup>135</sup> Siehe auch über die Konsequenzen der Staatsreform K.H. Lambertz, *L'insertion de la communauté germanophone dans les nouvelles structures*, *L'Europe en Formation*, N° 240 (1980), S. 94–95.

Damit ist für das deutschsprachige Gebiet Belgiens die Entwicklung noch nicht abgeschlossen. Eine Aufnahme ihrer Gemeinschaft in die neuen föderalen Strukturen des Landes war eigentlich schon im Gemeinschaftspakt vorgesehen<sup>136</sup>, kam jedoch in den Staatsreformdebatten nicht mehr zur Sprache und wurde schließlich aus den institutionellen Reformen (vorläufig) ausgeklammert. Die derzeitige Regierung Martens IV hat jedoch nachdrücklich eine Regelung für die deutschsprachige Gemeinschaft in Aussicht gestellt<sup>137</sup>. Inzwischen liegen in der Tat die Entwürfe eines Sondergesetzes (SGdG) und eines ordentlichen Gesetzes (OGdG) zur deutschsprachigen Gemeinschaft sowie der Entwurf einer Abänderungsnovelle zu Art. 59ter Verf. vor<sup>138</sup>. Diese Regierungspläne gehen dahin, einen vierten Gliedstaat entstehen zu lassen, den anderen »Gemeinschaften« ähnlich und dies mit eigener Legislativ- und Exekutivgewalt (Entwurf Art. 59ter § 1–5 Verf.). Einige deutliche Unterschiede würde es jedoch schon geben:

Erstens was die Zusammensetzung des Rates beträfe<sup>139</sup>; zweitens hinsichtlich einer verstärkten Zusammenarbeit mit den anderen Gemeinschaften<sup>140</sup>; drittens bezüglich der Kompetenz, den Gebrauch der Sprachen zu regeln (dies würde ganz dem Nationalstaat vorbehalten bleiben)<sup>141</sup>; viertens wäre eine indirekte Mitwirkung und Mitentscheidung bei der Verfas-

<sup>136</sup> Siehe »Stuyvenbergabkommen« (Anm. 9), §§ 79–80.

<sup>137</sup> Regierungserklärung vom 24. 10. 1980, 49 Keesing H.A. 1980, S. 756.

<sup>138</sup> Unveröffentlichte und noch nicht im Parlament eingebrachte Texte; siehe auch A. Méan, *Le statut de la communauté germanophone, les projets de loi sont prêts*, La Cité, 12. 12. 1980. Nur der neue Verfassungsartikel 59ter (Gleichstellung mit den anderen Gemeinschaften) wurde endgültig durch den Ministerrat gebilligt. Im Einführungskommentar wird dabei ausdrücklich betont, daß die Zusammenarbeit zwischen der deutschsprachigen Gemeinschaft und der wallonischen Region es der Exekutive dieser Gemeinschaft erlauben muß, einige Vollmachten auf dem Gebiet regionaler Angelegenheiten zu erhalten. Siehe auch Grenz-Echo vom 28. 3. 1981.

<sup>139</sup> Wie schon jetzt für den RdK ist auch für die deutschsprachige Gemeinschaftslegislative eine Direktwahl (25 Mitglieder), jedoch ohne »Personalunion« mit dem Parlament wie bei den anderen Gemeinschafts- und Regionalräten, vorgesehen. Eine ausdrückliche Unvereinbarkeit zwischen einem Mandat als Parlamentsmitglied und der Ratsmitgliedschaft ist festgelegt worden (Art. 8–21 SGdG; Art. 1–25 OGdG). Die deutschsprachigen Abgeordneten und Senatoren mit Wohnsitz im Gebiet der deutschsprachigen Gemeinschaft gehören jedoch zu den französischen Sprachgruppen in der Abgeordnetenkammer und im Senat (Art. 32bis Verf. und Art. 1 des Gesetzes über Sprachgruppen und Kulturräte vom 3. 7. 1971, Mon.b. 6. 7. 1971) und sind damit – so unlogisch das auch klingen mag – Mitglieder des französischen Gemeinschaftsrates.

<sup>140</sup> Siehe Art. 27 SGdG.

<sup>141</sup> Siehe Art. 4, 1° SGdG, es kann nur eine begründete Stellungnahme abgegeben werden hinsichtlich der betreffenden Gesetzesvorlagen. Siehe auch schon Art. 36–39 OGdG im



sungs-, der Sonder- und der ordentlichen Gesetzgebung für die deutschsprachige Gemeinschaft wegen des Fehlens einer »Personalunion« mit dem Parlament unmöglich. Bei einer Verfassungsrevision ist überhaupt keine Mitwirkungsmöglichkeit vorgesehen, bei Sonder- und ordentlicher Gesetzgebung nur die Abgabe einer »Stellungnahme«<sup>142</sup>. Auch hier findet sich also eine Lücke, die ausgefüllt werden muß.

#### Exkursus: Kooperativer Föderalismus

Der Sondergesetzgeber hat einige sehr interessante – in vielen Fällen auch bindende – Bestimmungen hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den Gliedstaaten und zwischen den Gliedstaaten und dem Nationalstaat im Föderalisierungspaket der zweiten Staatsreform festgeschrieben.

Eigentliche Kooperationsorgane gibt es nur zwei: erstens »die gemeinsam versammelten Ausschüsse« des flämischen Rats und des französischen Gemeinschaftsrats (Art. 59*bis* §§ 2, 3<sup>o</sup>, 2*bis* Verf.; Art. 4 Kulturrätegesetz<sup>143</sup>, Art. 93 SG). Ihre Funktion beschränkt sich im wesentlichen auf Konsultation und Informationsaustausch<sup>144</sup>, nur im Bereich des Art. 92 §§ 1, 2 Abs. 1 SG, wo beide Räte im Einverständnis entscheiden müssen, muß ihnen jeder Änderungsvorschlag vorgelegt werden (Art. 92 § 2 Abs. 2 SG)<sup>145</sup>. Zweitens das Abspracheorgan für die Gesundheitspolitik in Brüssel-Hauptstadt, in dem sowohl die beiden Gemeinschaften als auch der Nationalstaat vertreten sind (Art. 5 § 3 SG)<sup>146</sup>.

Die anderen Formen der Zusammenarbeit gehen von einer Informationspflicht bis hin zu einem gemeinsamen Auftreten im jeweiligen Zuständigkeitsbereich.

– Eine »Informationspflicht« der Gemeinschaftsexekutiven gegenüber der zuständigen nationalen Obrigkeit gibt es im Bereich der Gesundheitspolitik (Pflegeanstalten) (Art. 5 § 2 SG). Eine »Informationspflicht« der

---

Hinblick auf die verdeutlichenden Bestimmungen für den Sprachgebrauch in den Dienststellen.

<sup>142</sup> Siehe Art. 4, 2<sup>o</sup> SGdG. Diese Bestimmung würde ein Mitwirkungs- und Mitspracherecht völlig ausschließen (siehe auch unten bei Anm. 156 im Text). – Vgl. für eine kritische Betrachtung der Erwartungen und Wünsche hinsichtlich einer »maßgeschneiderten« Regelung für »Ostbelgien« Lambertz, *op.cit.* (Anm. 135), S. 95–99.

<sup>143</sup> Mon. b. vom 23. 7. 1971. Diese beiden Ausschüsse gibt es also schon seit 1971.

<sup>144</sup> Siehe auch (kritisch) Delpérée, *op.cit.* (Anm. 30), S. 405–406.

<sup>145</sup> Vgl. auch oben Anm. 96.

<sup>146</sup> Die Zusammensetzung und die Aufgaben müssen noch durch einen k.E. festgelegt werden (Art. 5 § 3 Abs. 3 SG). Vgl. auch Moureaux, *op.cit.* (Anm. 68), S. 44.

flämischen Exekutive und der wallonischen Regionalexekutive gegenüber dem für die Energie zuständigen Minister bzw. dem Innenminister gibt es bezüglich der Verwaltung von Gemeindezusammenschlüssen (für Energieversorgung) und der Verwaltung von überregionalen Gemeindezusammenschlüssen (Art. 6 § 6 SG).

– Die nationale Regierung ist gehalten, die »Stellungnahme« der wallonischen Regionalexekutive und der flämischen Exekutive einzuholen im Bereich der Wirtschaftspolitik (nationale sektorielle Politik) (Art. 6 § 1, VI Abs. 2, 1° SG) und im Bereich der Zusammenlegung von Gemeinden sowie bei Änderungen ihrer Grenzen (Art. 80 SG).

– Die Festsetzung der Gesamtbeträge der Rückzahlungen von Steuern und Erhebungen durch den nationalen Gesetzgeber ist Gegenstand einer vorherigen Absprache mit den Exekutiven der Gemeinschaften und Regionen (Art. 9 § 2 Abs. 2 OG). Die Gliedstaaten können bis zum 30. September 1984 nur nach einer vorherigen »Absprache« mit der nationalen Regierung Zuschlagsteuern auf die Steuern und Erhebungen, die für Rückzahlung in Frage kommen (Art. 12 § 1 Abs. 2 OG), einführen.

– Die flämische Exekutive und die wallonische Regionalexekutive werden »beteiligt« an der nationalen Trink- und Abwasserpolitik (Art. 6 § 4, 1°, 2° SG) und an der nationalen Beschäftigungspolitik (Stellenvermittlung, Billigung von Vorhaben) (Art. 6 § 4, 3° SG). Wie man diese Beteiligung konkret gestalten will, ist noch unklar. Weiter haben diese beiden Exekutiven ein »Vorschlagsrecht« bei der Einräumung einer Staatsgarantie (Unterstützung von Unternehmen) (Art. 6 § 1, VI Abs. 2, 3° SG).

– Die flämische Exekutive und die wallonische Regionalexekutive müssen »Absprachen« treffen über die überregionale Forstverwaltung, das Jagdwesen, die Fischerei und die Gewässerschutzpolitik. Der Nationalstaat tritt (vorübergehend) hinzu, wenn auch die Brüsseler Region mit einbezogen werden muß (Art. 6 § 2 SG). Diese drei (Nationalstaat, flämische Exekutive, wallonische Regionalexekutive) werden auch »Absprachen« im Bereich der überregionalen Wirtschaftspolitik (Planung, öffentliche industrielle Initiative, Wirtschaftsexpansion, Unternehmensunterstützung), der überregionalen Energiepolitik und der großen Richtlinien der nationalen Energiepolitik treffen (Art. 6 § 3 SG). Ob es sich hier um informelle Absprachen, echte Abkommen oder gar um Staatsverträge<sup>147</sup> handelt oder handeln kann, bleibt noch dahingestellt.

– Die flämische Exekutive und die wallonische Regionalexekutive ver-

<sup>147</sup> Vgl. auch etwa für die Bundesrepublik Deutschland O. Rojahn, RdNr. 30 zu Art. 32 GG, in: von Münch, *op.cit.* (Anm. 42), Bd. 2 (1976).

fügen über ein »Vetorecht« (keine Entscheidung wird ohne ihr Einverständnis getroffen) hinsichtlich der Ausdehnung des Bereichs der nationalen sektoriellen Wirtschaftspolitik durch k.E.<sup>148</sup> (Art. 5 § 5 Abs. 3 SG) und hinsichtlich der Änderung des Gesetzes über die Wirtschaftsexpansion (Art. 5 § 5 Abs. 4 SG). Andererseits verfügt auch die nationale Obrigkeit über ein solches »Vetorecht« (»zur Billigung zu unterbreiten«) in Bezug auf die von Flandern oder der Wallonie gewährten steuerlichen Vorteile für Unternehmen (Art. 6 § 1, VI Abs. 2, 2° SG).

– Schließlich besitzen die flämische Exekutive und die wallonische Regionalexekutive »zusammen« die Befugnis, über überregionale Gemeindegemeinschaftszusammenschlüsse zu entscheiden, und sie sind »zusammen« mit der zuständigen nationalen Obrigkeit für die Arbeitsprogramme der großen Wasserbauanlagen zuständig (Art. 6 § 5 Abs. 1, 2 SG). Obwohl der Beschluß selbst nicht gemeinsam gefaßt wird, kann er nur in gemeinsamem Einvernehmen zustande kommen<sup>149</sup>.

#### V. Die Interessen- und die Kompetenzkonflikte

In einem Bundesstaat können sich, selbst wenn die Kompetenzbereiche *ratione loci* und *ratione materiae* noch so gut abgegrenzt sind, doch noch Kollisionen in der Kompetenzausübung ergeben. Die Notwendigkeit, eine Lösung für solche Konflikte zu finden, wurde schon während der Gestaltung der ersten Staatsreform erkannt, als das erste Mal im belgischen Verfassungsrecht zwei Arten von Normen mit Gesetzeskraft (das nationale Gesetz und das Dekret der Kulturräte) nebeneinander standen und damit auch in Gegensatz zueinander geraten könnten (Art. 59bis § 8 Verf.; Art. 10–21 Gesetz über Sprachgruppen und Kulturräte vom 3. Juli 1971; Art. 2–4, 17, 18, 36–46, 95–98 Staatsratsgesetz 1973)<sup>150</sup>. Was jedoch damals noch nicht vorgesehen war, war eine Regelung für die »Interessenkonflikte«.

<sup>148</sup> Mit dieser Bestimmung delegiert der Sondergesetzgeber dem König die Befugnis, eine bestimmte Änderung in der Kompetenzverteilung durchzuführen, was *in se* eine Delegation der »Kompetenz-Kompetenz« ist und eigentlich einen gefährlichen Präzedenzfall schafft.

<sup>149</sup> Siehe auch über die Zusammenarbeit zwischen den Regionen und zwischen Regionen und Nationalstaat, M o u r e a u x, *op.cit.* (Anm. 68), S. 45–46.

<sup>150</sup> Siehe u. a. auch H. A d r i a e n s, De Raad van State en de Bevoegdheidsconflicten tussen de Wet en het Dekreet en tussen de Dekreten, in: Liber Amicorum J. Van Houtte, Bd. 1 (Brüssel 1975), S. 1–11; G a n s h o f v a n d e r M e e r s c h, *op.cit.* (Anm. 1), S. 487 ff.; R i m a n q u e, *op.cit.* (Anm. 1), S. 708–717; W. V a n A s s c h e, Bevoegdheidsconflicten naar Aanleiding van de culturele Autonomie, in: Liber Amicorum R. Victor, Bd. 2 (Antwerpen 1973), S. 1033–1058.

### A. Eine politische Lösung für die Interessenkonflikte

In seinen Bemühungen, einen möglichst harmonischen Ausgleich zwischen Gemeinschaften, Region und Nationalstaat zu finden, ist der Staatsreformgesetzgeber soweit gegangen, für Streitigkeiten hinsichtlich der – unmöglich präzise zu definierenden – »Belange« ein Schlichtungsverfahren vorzusehen.

Ein derartiger Belange- oder Interessenkonflikt entsteht erstens, wenn mit drei Vierteln der Stimmen ein Rat oder eine gesetzgebende Kammer ein Gesetzesvorhaben (Entwurf, Vorschlag) einer gesetzgebenden Kammer des Nationalstaates oder ein Dekretsvorhaben (Entwurf, Vorschlag) eines Rates einer Gemeinschaft oder Region als eine mögliche ernsthafte Benachteiligung auffaßt (Art. 32 § 1 Abs. 1 OG)<sup>151</sup>. Er kann zweitens auftreten, wenn eine Exekutive oder die Regierung einen Regierungs- oder Exekutivbeschluß oder dessen Entwurf oder aber auch das Fehlen eines Regierungs- oder Exekutivbeschlusses als eine mögliche ernsthafte Benachteiligung betrachtet (Art. 32 § 2, § 3 Abs. 1 OG).

In beiden Fällen wird das Gesetzgebungs- bzw. das Beschlußverfahren oder dessen Ausführung während 60 Tagen ausgesetzt und der »Konzertierungsausschuß« einberufen (Art. 32 § 1 Abs. 1, § 2, § 3 OG).

Dieser Konzertierungsausschuß ist in der derzeitigen Phase (solange die Exekutiven nicht eigenständig sind) zusammengesetzt aus dem Premierminister, den drei Präsidenten der Exekutiven und anderen durch k.E. benannten Mitgliedern (Art. 31, 1° OG). In der endgültigen Phase werden die durch k.E. benannten Mitglieder ersetzt durch drei Mitglieder der Nationalregierung und ein Mitglied der flämischen Exekutive (Art. 31, 2° OG).

Im Falle eines von einer gesetzgebenden Kammer angefochtenen Gesetzes- oder Dekretvorhabens hat der Konzertierungsausschuß weitere 60 Tage Zeit, im Konsensverfahren eine Entscheidung zu treffen oder auch nicht zu treffen (Art. 32 § 1 Abs. 3 OG). Im Falle eines von einem Rat angefochtenen Gesetzes- oder Dekretvorhabens gilt die gleiche Regelung, doch wenn innerhalb der Frist keine Lösung erreicht worden ist, gibt die Abgeordnetenkammer gegenüber dem Konzertierungsausschuß innerhalb von 30 Tagen eine begründete Stellungnahme ab. Dieser entscheidet dann

---

<sup>151</sup> Dies würde nicht nur bedeuten, daß Parlament und Rat, Rat und Rat, sondern auch daß Kammer und Senat sich von einem in der jeweils anderen Versammlung eingebrachten Gesetzesvorhaben benachteiligt fühlen können. Im heutigen bikameralen System wäre so etwas jedoch undenkbar, da Kammer und Senat gleichrangige Zweige der Legislativgewalt sind.

im Konsensverfahren innerhalb der gleichen Frist (Art. 32 § 1 Abs. 2 OG).

Handelt es sich um einen Beschlußentwurf, einen Beschluß oder das Fehlen eines Beschlusses, wird der Konzertierungsausschuß durch den Premierminister oder durch einen Exekutivepräsidenten einberufen. Auch dann wird im Konsensverfahren innerhalb von 60 Tagen entschieden (Art. 32 § 2, § 3 OG).

In Angelegenheiten, die in den Bereich des »kooperativen Föderalismus« fallen, wird in manchen Fällen<sup>152</sup> noch vor der Beschlußfassung der Konzertierungsausschuß einberufen, wenn das vorgeschriebene Kooperationsverfahren nicht eingehalten worden ist<sup>153</sup> (Art. 33 OG). Auch der Senat könnte, wenn er im Sinne der entsprechenden Bestimmungen im »Gemeinschaftspakt« umgestaltet wird<sup>154</sup> und bei ordentlichen Gesetzesvorhaben sein Mitentscheidungsrecht verlieren würde<sup>155</sup>, auf diese Weise noch seine Stimme hören lassen. Dasselbe gilt insbesondere auch für den (geplanten) Rat der deutschsprachigen Gemeinschaft in Bezug auf Sondergesetzes- und ordentliche Gesetzesvorhaben im Parlament<sup>156</sup>.

In allen diesen Fällen jedoch ist die Entscheidung des Konzertierungsausschusses – wenn eine solche überhaupt zustande kommt – nicht rechtsverbindlich. Die gesetzgebenden Kammern, die Räte, die Regierung und die Exekutiven sind frei, sie zu akzeptieren, zu respektieren oder zu verweigern<sup>157</sup>.

<sup>152</sup> So bei abzugebenden Stellungnahmen (Art. 6 § 1 VI Abs. 2, 1° SG) und Informationen (Art. 6 § 6 SG) in Bezug auf Absprachen (Art. 6 §§ 2, 3 SG) und Beteiligung (Art. 6 § 4 SG) und im Hinblick auf das Vorschlagsrecht (Art. 6 § 1 VI Abs. 2, 3° SG) sowie hinsichtlich der Billigung und des Einverständnisses (Art. 6 § 1 VI Abs. 2, 2° und Art. 6 § 5 Abs. 3, 4 SG) oder auch Einvernehmens (Art. 6 § 5 Abs. 1 und 2 SG).

<sup>153</sup> Dies gilt auch, wenn die Gliedstaatsexekutiven sich ernsthaft benachteiligt fühlen beim Abschlußverfahren der völkerrechtlichen Verträge in ihrem Dekretierungsbereich (Art. 81 SG). Das – wenig wünschenswerte – Mitmischen des Nationalstaates im Bereich der gliedstaatlichen Finanzhoheit tritt hervor im Konzertierungsausschuß. Hier muß nämlich eine Einigung zustande kommen mit der Nationalregierung, wenn eine Exekutive »Dotationsmittel«, bestimmt für die Kapitalausgaben, für laufende Ausgaben verwenden will. Falls keine Einigung erreicht werden kann, ist solche Übertragung nur dann statthaft, wenn das Verpflichtungsprogramm für den betroffenen Haushalt um einen Betrag verringert wird, der dem Fünffachen des Betrages der übertragenen Mittel für Ausgabeermächtigungen entspricht (Art. 8 OG). – Auch der Betrag der Rückzahlungen von Steuern und Erhebungen, der der flämischen Gemeinschaft, der französischen Gemeinschaft und der wallonischen Region zukommen wird, wird nach Absprache im Konzertierungsausschuß mit den betroffenen Exekutiven von der Nationalregierung festgesetzt (Art. 11 § 4 OG).

<sup>154</sup> Siehe auch oben Anm. 111, 112 und 151.

<sup>155</sup> Siehe auch oben bei Anm. 113 im Text.

<sup>156</sup> Siehe auch oben Anm. 142.

<sup>157</sup> Siehe auch Delpérée, *op.cit.* (Anm. 30), S. 389–391.

## B. Die Regelung von Kompetenzkonflikten

## 1. Was ist ein Kompetenzkonflikt?

Ein Kompetenzkonflikt in diesem Sinne ist ein Konflikt zwischen Gesetzen und Dekreten sowie zwischen Dekreten (Art. 107ter Verf.; Art. 17 Staatsratsgesetz 1980). Ein solcher Konflikt entsteht aus einer Kompetenzüberschreitung durch den Gemeinschafts-, den regionalen oder den nationalen Dekret- bzw. Gesetzgeber<sup>158</sup>. Diese Kompetenzüberschreitung ist entweder ein Übergreifen in einen anderen Kompetenzbereich *ratione loci* bzw. *ratione materiae*<sup>159</sup>. Ein Kompetenzkonflikt zwischen Dekreten, in erster Linie zwischen Dekreten des flämischen Rates einerseits und Dekreten des französischen Gemeinschaftsrates oder des wallonischen Regionalrates andererseits, ist wegen der territorialen Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Kompetenzbereichen eigentlich schwer denkbar, trotzdem nicht unmöglich<sup>160</sup>. Selbst in Brüssel-Hauptstadt, wo zwar die beiden Gemeinschaften *ratione materiae* zuständig sind, jedoch die territoriale Abgrenzung durch eine »institutionelle« ersetzt worden ist, ist eine Normenkollision ebenfalls sehr unwahrscheinlich<sup>161</sup>. Da die Abgren-

<sup>158</sup> Eine Kompetenzüberschreitung ist natürlich auch möglich, ohne daß sich daraus schon ein aktueller Kompetenzkonflikt ergeben hat. Gerade darum ist eine Vorbeugungsregelung für »potentielle« Kompetenzkonflikte ausgearbeitet worden (siehe unten V.B.2). Einen Unterschied zwischen »Kompetenzkonflikt« und »Kompetenzüberschreitung« (*excès de compétence*) – den er in Art. 107ter Verf. vermißt – macht F. Dumon (Generalstaatsanwalt beim Kassationshof) in seiner »Mercuriale« »Quo Vadimus?«, Réformes institutionnelles et la mission juridictionnelle, J.T. 1980, S. 506, wobei er jedoch indirekt hinweist auf die Überschreitung der allgemeinen verfassungsmäßigen Kompetenzen der gesetzgebenden und der dekretierenden Gewalt (siehe auch unten Anm. 187).

<sup>159</sup> Diese doppelte Konfliktmöglichkeit ergab sich schon nach der ersten Staatsreform. Siehe etwa de Stexhe, *op.cit.* (Anm. 1), S. 141; Rimarque, *op.cit.* (Anm. 1), S. 708; G. Van Bunn, Quelques problèmes particuliers soulevés par la loi du 3 juillet 1971, J.T. 1972, S. 498; Wigny, *op.cit.* (Anm. 1), S. 152. Siehe auch Delpérée, *op.cit.* (Anm. 30), S. 119.

<sup>160</sup> Dies ist der Fall in jedem Bundesstaat. Vgl. etwa Hogg, *op.cit.* (Anm. 28), S. 101: "In Canada conflict between the statutes of different provincial legislatures is unlikely to occur because the legislative authority of each province is confined within its own territory". Der allererste Kompetenzkonflikt in der belgischen Verfassungspraxis war gerade so ein Konflikt *ratione loci*, Cass. (3<sup>e</sup> ch.), 11. 6. 1979, *Vandeplas c. s.p.r.l. Bartholomé-Lovinfosse*, siehe u. a. 34 T.B.P. 1979, S. 500–511. Obwohl es ein Konflikt ist zwischen einem Gesetz (Sprachengesetz) und einem Dekret (Septemberdekret), gehören seit der Kulturautonomie mehrere Bestimmungen des Sprachengesetzes nicht mehr dem Kompetenzbereich des Gesetzgebers an, bleiben aber natürlich weiter in Kraft, solange der Dekretgeber nicht in Aktion getreten ist wie hier im Falle des französischen Kulturrates (jetzt Gemeinschaftsrates).

<sup>161</sup> Siehe auch oben Anm. 90 und 91. In den »Fazilitätsgemeinden« der Brüsseler Peri-

zung *ratione materiae* zwischen Gemeinschafts- und Regionalbefugnissen mit Bezug auf die französische Gemeinschaft und auf die wallonische Region auch verhältnismäßig klar zu ziehen ist, werden sich auch hier, trotz weitgehender Überschneidungen der Zuständigkeitsbereiche *ratione loci*, ebenfalls nicht rasch »materielle« Normenkollisionen ergeben.

Anders sieht es aus hinsichtlich der Konfliktmöglichkeit zwischen Gesetzen und Dekreten. Hier werden die weitaus meisten Normenkollisionen *ratione materiae* auftreten können, gerade wegen der nationalen Kompetenzverteilung einerseits und der Gemeinschafts- oder regionalen Dimension andererseits.

## 2. Verhinderung

Eine zentrale Rolle bei der Vorbeugung gegen Kompetenzkonflikte fällt der Abteilung für Gesetzgebung des Staatsrates zu. Schon seit dem Inkrafttreten der Kulturautonomie bestand eine obligatorische präventive Normenkontrolle im belgischen Verfassungsrecht, d. h. eine Kontrolle der Vereinbarkeit mit der Kompetenzverteilung – gemäß Art. 59bis §§ 2–4 Verf. (nicht revidiert) – aller Vorentwürfe von Dekreten, aller Vorentwürfe von Gesetzen und aller Entwürfe von Erlassen mit Verordnungscharakter (außer in Dringlichkeitsfällen und mit Ausnahme von Entwürfen über Haushaltspäne) (Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 Staatsratsgesetz 1973). Daneben gab es auch eine fakultative vorbeugende Normenkontrolle. Die Präsidenten beider Kammern konnten der Abteilung für Gesetzgebung alle Gesetzentwürfe, Gesetzesvorschläge und Abänderungsentwürfe oder -vorschläge zu diesen, mit dem Ersuchen um Abgabe einer begründeten Stellungnahme unterbreiten. Die gleiche Möglichkeit besaßen auch die Präsidenten der Kulturräte hinsichtlich der Dekrete, sie waren zur Vorlage verpflichtet, wenn ein Drittel der Ratsmitglieder es beantragte (Art. 2, Art. 4 Abs. 2, 3 Staatsratsgesetz 1973). Die Minister schließlich konnten sowohl für Gesetzesvorschläge und für die Ergänzungen zu Gesetzentwürfen und Gesetzesvorschlägen und für Ergänzungen zu Dekretsentwürfen und Dekretsvorschlägen eine begründete Stellungnahme der Abteilung für Gesetzgebung anfordern (Art. 3 Abs. 2, Art. 4 Abs. 2 Staatsratsgesetz 1973).

Diese präventive – sowohl obligatorische als fakultative – Normenkontrolle in Form einer begründeten Stellungnahme beinhaltete stets mehr als

---

pherie und in den Sprachgrenze-Gemeinden mit sprachlichen Erleichterungen gibt es zwar eine Art »verfassungsmäßiger« Kompetenzüberschreitung *ratione loci*, dafür jedoch auch eine ausdrückliche konfliktausschließende Regelung (siehe auch oben Anm. 96, 143–144).

nur eine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Kompetenzverteilung. Sie enthielt auch und sogar vor allem eine allgemeine Vereinbarkeitsprüfung mit der Verfassung, mit anderen Gesetzen oder Dekreten (in den jeweiligen Kompetenzbereichen) und mit dem direkt anwendbaren Völkervertragsrecht<sup>162</sup>. Doch nur wenn die Abteilung für Gesetzgebung der Meinung war, daß eine Kompetenzüberschreitung des Kulturrates vorläge (Dekretsvorentwurf, -entwurf, -vorschlag oder Ergänzungen zu diesen), mußte eine weitere Instanz, nämlich die gesetzgebenden Kammern, über diese Frage entscheiden<sup>163</sup>. Diese Regelung konnte dann auch nicht allen Kompetenzkonflikten vorbeugen, denn sie war nicht nur lediglich teilweise obligatorisch, sondern die Stellungnahmen der Abteilung für Gesetzgebung des Staatsrates waren auch nicht bindend. Im Falle einer angeblichen Kompetenzüberschreitung des Kulturrates konnte sie höchstens ein »suspensives Veto« aussprechen<sup>164</sup>, und selbst die Entscheidung der beiden Kammern war kein endgültiges Urteil über die Verfassungsmäßigkeit in Bezug auf die Kompetenzverteilung<sup>165</sup>.

An diesem ganzen System hat jetzt die zweite Staatsreform keine großen

<sup>162</sup> Vgl. auch etwa R. Mahieu, *De la constitution, des lois et des décrets*, J.T. 1976, S. 85–87, der unterscheidet zwischen «inconstitutionnalité interne» (Verstoß gegen Rechte und Freiheiten) und «inconstitutionnalité externe» (Verletzung der Gewaltenteilung und der Kompetenzverteilung); Van Assche, *op.cit.* (Anm.150), S.1040; Mast, *op.cit.* (Anm. 4), S.193–194.

<sup>163</sup> In gleicher Weise war es auch das Parlament, das mit der Annahme, Änderung oder Ablehnung des strittigen Gesetzentwurfes oder Gesetzesvorschlages über die Entscheidungsbefugnis verfügte, wenn – laut Stellungnahme des Staatsrates – eine Kompetenzüberschreitung durch die gesetzgebenden Kammern vorlag. Zweimal hat die Abteilung für Gesetzgebung des Staatsrates gemeint, eine Kompetenzüberschreitung durch einen Kulturrat feststellen zu müssen, nämlich bei einem Vorentwurf eines Dekrets über das Bibliothekswesen und bei Änderungen an einem Entwurf eines Haushaltsdekrets. In beiden Fällen sind die Kammern dieser Stellungnahme nicht gefolgt. Siehe oben Anm. 62–63 hinsichtlich des Bibliothekswesendekrets und die Stellungnahme des Staatsrates vom 16. 5. 1975, *Doc. cons. cult. fr.*, 21. 5. 1975, 1974/75 Nr. 4–V/4, S. 2–4; *Ann. Parl. Sén.* 1974/75, 19. 6. 1975, S. 2537–38, 2567 ff.; *Ann. Parl. Chambre* 1974/75, 20. 6. 1975, S. 3566 ff., vgl. auch Mast, *op.cit.*, S. 198, hinsichtlich eines Haushaltsdekrets.

<sup>164</sup> Vgl. R. Dumont, *Les nouvelles compétences du Conseil d'Etat*, 26 R.J.D.A. 1971, S. 242.

<sup>165</sup> Vgl. allgemein Adriaens, *op.cit.* (Anm.150), S.5–6; Ganshof van der Meersch, *op.cit.* (Anm.1), S.486–487; Rimanque, *op.cit.* (Anm.1), S.708–711; Van Assche, *op.cit.* (Anm.150), S.1039–1041. – So wurde z. B. das erste Dekret, nämlich das »Septemberdekret«, das tatsächlich zu einem Kompetenzkonflikt geführt hat (siehe oben Anm.160), niemals der Abteilung für Gesetzgebung des Staatsrates für eine Stellungnahme unterbreitet. Da es aus einem Dekretsvorschlag entstand, war es der obligatorischen präventiven Normenkontrolle nicht unterworfen.



Änderungen angebracht<sup>166</sup>, nur die Kompetenzverteilung ist bedeutend ausgedehnter und komplizierter geworden<sup>167</sup>. Erstens bleibt die obligatorische Normenkontrolle die gleiche. Die Ausnahme wegen Dringlichkeit gilt zwar jetzt auch für die Dekretsvorentwürfe und für die reglementierenden Erlasse der Exekutiven, die Dringlichkeitsfälle müssen jedoch begründet werden, und daneben ist stets eine Stellungnahme der Abteilung für Gesetzgebung erforderlich, die sich aber nur auf eine Kontrolle der Kompetenzgemäßheit beschränkt (Art. 3 §§ 1, 2 Staatsratsgesetz 1980). Zweitens können die Präsidenten der Kammern und der Räte Gesetzes- und Dekretsentwürfe, Gesetzes- und Dekretsvorschläge und Ergänzungen zu diesen der Abteilung für Gesetzgebung zum Zwecke einer Stellungnahme unterbreiten. Auch die Präsidenten der Kammern sind jetzt zu einer solchen Vorlage verpflichtet, wenn ein Drittel der Mitglieder es beantragt. Wenn die Mehrheit einer Sprachgruppe dies fordert, ist der Präsident der jeweiligen Kammer in gleicher Weise verpflichtet, aber nur hinsichtlich der Gesetzentwürfe und Gesetzesvorschläge und Ergänzungen zu diesen (Art. 2 Staatsratsgesetz 1980). Drittens sind jetzt auch die Mitglieder der Gemeinschafts- und der Regionalexekutiven berechtigt, eine Stellungnahme des Staatsrates zu erbitten bezüglich der Dekretsvorschläge, Abänderungsentwürfe oder Abänderungsvorschläge zu diesen und zu Dekretsentwürfen. Die Minister können dies jetzt nur noch für Gesetzesvorschläge und für Abänderungsentwürfe oder Abänderungsvorschläge zu diesen oder zu Gesetzentwürfen (Art. 4 Staatsratsgesetz 1980)<sup>168</sup>. Viertens ist damit auch das »suspensive Veto« und dessen Aufhebung oder Bestätigung durch das Parlament gestrichen worden. In allen Fällen jedoch, in denen der Staatsrat eine Kompetenzüberschreitung feststellt, wird jetzt der Konzertierungsausschuß einberufen. Dieser gibt dann als zweite Instanz innerhalb von 40 Tagen ebenfalls eine Stellungnahme ab und schlägt – wenn auch er eine Zuständigkeitsüberschreitung feststellt – dementsprechend die notwendigen, aber nicht rechtsverbindlichen, Änderungen vor (Art. 3 §§ 3, 4 Staatsratsgesetz 1980).

Andererseits ist es weder im Hinblick auf das Gesetzgebungs- und Verordnungsverfahren noch hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Stellung

<sup>166</sup> Die Verfassung gibt, wie schon 1970 (Art. 59bis § 8), dem ordentlichen Gesetzgeber ausdrücklich die Befugnis dazu in Art. 107ter § 1. Dadurch ist eigentlich auch Art. 59bis § 8 Verf. implizit aufgehoben worden.

<sup>167</sup> Siehe oben III. B (Die gliedstaatliche Zuerkennung von Kompetenzen).

<sup>168</sup> Auch die Präsidenten der Exekutiven können jetzt die Abteilung damit befragen, den Text von Vorentwürfen zu Dekreten, von Erlassen oder Ergänzungen zu diesen abzufassen (Art. 6 Staatsratsgesetz 1980).

der Legislativ- und Exekutivgewalt möglich, eine obligatorische Regelung zur Verhinderung von Kompetenzkonflikten zu finden, die in jedem Fall in eine endgültige und verbindliche Entscheidung münden würde<sup>169</sup>. Hier wird sich künftig vor allem der Konzertierungsausschuß bewähren müssen.

Letztlich stellt sich aber auch die Frage – sowohl bei der Lösung von Interessenkonflikten als auch bei der Vorbeugung gegenüber Kompetenzkonflikten – nach dem Sinn dieser Verfahren. Sind sie nicht geprägt von einem zu großen Eifer für den Schutz der föderalen Strukturen? Können solche Mechanismen sich in der Verfassungspraxis wirklich als dienlich erweisen?

### 3. Beilegung

Da in der Verfassung (Art. 107) nur von einer gerichtlichen Prüfung der Übereinstimmung von allgemeinen, provinziellen und kommunalen Erlassen und Verordnungen mit den Gesetzen die Rede ist, die Dekrete aber wegen ihrer eigenen Gesetzeskraft nicht an den Gesetzen gemessen werden können (Bundesstaatlichkeitsprinzip), hat der Verfassungsgeber hier für die Lösung von Kompetenzkonflikten einen »Schiedshof« vorgesehen (Art. 107ter § 2 Verf.), der jedoch noch nicht errichtet worden ist<sup>170</sup>.

#### a) Das (vorläufige) Scheitern der Errichtung eines Schiedshofes

Der erste Entwurf des ordentlichen Gesetzes zur Reform der Institutionen in der entscheidenden Phase der Staatsreform enthielt mehrere Bestimmungen hinsichtlich eines Schiedshofes und seine Befugnis zur Beilegung von Kompetenzkonflikten<sup>171</sup>. Zur gleichen Zeit wurde auch ein Entwurf zur Einfügung eines Art. 107bis in die Verfassung im Parlament eingebracht<sup>172</sup>. Ähnlich einer Regelung im Rahmen der ersten Staatsreformar-

<sup>169</sup> Siehe auch W. Meyer, Rdnr. 43 zu Art. 93 GG, in: von Münch, *op.cit.* (Anm. 42), Bd. 3 (1978). Eine rechtsverbindliche (gerichtliche) vorbeugende Normenkontrolle ist unmöglich, da die Norm noch nicht zustande gekommen ist.

<sup>170</sup> Gemäß Art. 107ter § 2 Verf. hätte das »Schiedshof-Gesetz« schon am 1. 2. 1981 in Kraft treten müssen. Die Pläne zur Errichtung eines Schiedshofes (Cour d'arbitrage) sind jedoch nicht neu. Sie gehörten schon zum »Gemeinschaftspakt« (siehe den »Egmontpakt« [Anm. 8], S. 29, und das »Stuyvenbergabkommen« [Anm. 9], §§ 14–24); vgl. dazu auch Alen/Van Speybroeck, *op.cit.* (Anm. 5), S. 191–193.

<sup>171</sup> Siehe Doc. Parl. Sén. 1979/80, 435, Nr. 1, Art. 23 ff. (23. 5. 1980).

<sup>172</sup> Doc. Parl. Sén. 1979/80, 100, Nr. 14. Siehe auch die Erklärung zur Verfassungsrevision, Mon. b., 2ème éd. vom 15. 11. 1978.

beiten, bei denen ebenfalls versucht worden war, einen Art. 107*bis* einzuführen bezüglich des Vorranges des direkt anwendbaren internationalen Vertragsrechts – wobei in erster Linie das europäische Gemeinschaftsrecht gemeint war<sup>173</sup> – aber dieses Mal bedeutend weitergehend, enthielt der Entwurf des Art. 107*bis* Verf. in § 2, 3° eine sehr umstrittene Zuständigkeitsbestimmung für Kompetenzkonflikte zwischen internen Normen (Gesetzen, Dekreten) und dem europäischen Gemeinschaftsrecht bzw. dem Völkerrecht. Der Gesetzentwurf 435 (Art. 28 §§ 3,4) konkretisierte dann diese Bestimmung, löste aber eine solch scharfe Kritik aus, daß die Regierung sowohl den Entwurf des Art. 107*bis* als auch das gesamte Statut für den Schiedshof zurückzog<sup>174</sup>. Zweifellos ist hinsichtlich der Kontrolle

<sup>173</sup> Siehe u. a. Wigny, *op.cit.* (Anm.1), S. 361–365; de Stexhe, *op.cit.* (Anm.1), S. 244–248. Obwohl die belgische Judikative sich seit dem 27. 5. 1971 eindeutig und endgültig zum »Primat« dieses Völkervertrags- und Gemeinschaftsrechts bekannt hat (siehe *Fromagerie franco-suisse «le Ski» c. Etat belge*, Cass. (1 Ch.), J.T. 1971, S. 471–474, mit Schlußanträgen des Generalstaatsanwaltes beim Kassationshof W.J. Ganshof van der Meersch, *ibid.*, S. 461–471), hatte die »Konstituante« vor ihrer Auflösung am 29. 9. 1971 trotzdem keinen Anlaß gesehen, die Verfassung dementsprechend anzupassen und – wie vorgesehen – den Art. 107*bis* zu verabschieden. Hauptgrund dafür war eigentlich eine gewisse Unsicherheit beim Verfassungsgeber bezüglich der Definition und Interpretation des Inhaltes dieser vertraglichen Völkerrechtsordnung (siehe dazu J. Verhoeven, *Le droit international et la Constitution révisée*, 32 Ann. droit 1972, S. 269–271). – Zu diesem Grundsatzurteil des Kassationshofes siehe auch J.J.A. Salmon, *Le conflit entre le traité international et la loi interne en Belgique à la suite de l'arrêt rendu le 27 mai 1971 par la Cour de cassation*, J.T. 1971, S. 509–520, 529–535; P. Pescatore, *Conflit traité – loi interne*, 7 Cahiers de droit européen 1971, S. 561–586. Im Gegensatz zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland enthielt die belgische Verfassung bis 1970 keine Bestimmung hinsichtlich einer Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen. Ein nachträglich eingefügter Art. 25*bis* konnte dann auch nur »une disposition déclarative et non attributive« sein (vgl. etwa Ganshof van der Meersch, J.T. 1971, S. 467; Verhoeven, *op.cit.*, S. 259–263, 272). Während Art. 24 I GG im bundesdeutschen Verfassungsrecht die Kernbestimmung für den »Vorrang« des Gemeinschaftsrechts darstellt (vgl. u. a. Rojahn, Rdnr. 41–49 zu Art. 24 GG, in: von Münch, *op.cit.* [Anm. 42], Bd. 2), hat der Kassationshof in seinem Urteil vom 27. 5. 1971 überhaupt keinen Bezug auf Art. 25*bis* Verf. genommen. Indem es jedoch auch dem direkt anwendbaren Völkerrechtsvertrag eine ähnliche Rechtsstellung einräumt, geht das belgische Verfassungsrecht entschieden weiter als das bundesdeutsche (vgl. etwa Rojahn, Rdnr. 43 zu Art. 59 II GG, in: von Münch).

<sup>174</sup> Die Hauptkritik richtete sich gegen das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Schiedshof bei Kompetenzkonflikten, in denen Gemeinschaftsrechtsnormen mit einbezogen wären. Dieses würde nicht nur die konkrete Gefahr eines völlig überflüssigen Doppelverfahrens (vor dem Schiedshof und vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften [EuGH]) mit dem Risiko eines Widerspruchs einschließen, sondern an erster Stelle ein – sei es auch nur vorübergehendes – Hindernis für die direkte Anwendbarkeit der Gemeinschaftsnorm bedeuten (siehe u. a. *Staatliche Finanzverwaltung gegen S.p.A. Simmenthal*, 106/77, 9. 3. 1978, EuGH, Sammlung der Rechtsprechung 1978, S. 631, insbesondere S. 644–645. Siehe auch die Stellungnahme der Abteilung für Gesetzgebung des Staatsrates, Doc. Parl.

der Gemeinschaftsnormen für eine nationale Sonderinstanz wie den Schiedshof kein Raum<sup>175</sup>. Dasselbe gilt jedoch nicht ohne weiteres hinsichtlich des direkt anwendbaren Völkervertragsrechts<sup>176</sup>. Leider wurde jedoch eine Lösung für Konflikte zwischen solchen Normen und nationalen Bestimmungen im Rahmen der vorgesehenen Schiedsgerichtsbarkeit erst ausgesetzt<sup>177</sup> und dann ganz aufgegeben<sup>178</sup>.

Weiter wurde Kritik laut an der unglücklichen Bezeichnung dieser Instanz als »Schiedshof«, wobei eigentlich eher Schlichtung, Wahlgerichtsbarkeit und Opportunitätskontrolle im Mittelpunkt stehen im Gegensatz zu der vorgesehenen Rolle dieses Hofes als integrierender Teil der Judikative<sup>179</sup>. Leider ist es bei dieser Bezeichnung geblieben.

Darüber hinaus wurde die vorgesehene Zusammensetzung dieses Hofes kritisiert. Er sollte zur einen Hälfte aus Juristen und zur anderen Hälfte aus Politikern (auch ohne juristische Ausbildung) bestehen und nach jeweils acht Jahren neu besetzt werden (Entwurf 435, Art. 23–27)<sup>180</sup>. Nach den

Sén., 435, Nr.1 [Beilage], S.5–7; G. Schrans/M. Maresceau, *Het Europese Recht vergeten bij de Staathervorming*, 44 R.W. 1980/81, S.284–285, 288–291).

<sup>175</sup> Vgl. Schrans/Maresceau, *op.cit.*, S.293–296.

<sup>176</sup> Unklar war, ob mit *droit international* im Entwurf der Verfassungsvernovelle zu Art. 107bis auch die allgemeinen Regeln des Völkerrechts gemeint waren (vgl. Schrans/Maresceau, *op.cit.*, S.287), obwohl die Regierung bei der Beratung in der Senatskommission über den Entwurf des Sondergesetzes zur Reform der Institutionen deutlich auf der Basis der bisherigen Praxis argumentierte (siehe u. a. Doc. Parl. Sén. 1979/80, 434, Nr.2 [Rapport André et Pétry], S.52). Die Einbeziehung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts hätte natürlich die Aufgabe des geltenden »Primats« der nationalen Rechtsordnung mit sich gebracht (vgl. Verhoeven, *op.cit.* [Anm.173], S.271–272; Salmon, *op.cit.* [Anm.173], S.511). Die Rechtslage in Belgien ist anders als z. B. in der Bundesrepublik Deutschland (Art.25 GG), wo die allgemeinen Regeln des Völkerrechts als Bestandteil des Bundesrechts den Gesetzen vorgehen und Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes erzeugen.

Eine Prüfungs- und auch Entscheidungskompetenz des Schiedshofes bei Konflikten mit Völkerrechtsregeln, wie sie das deutsche Bundesverfassungsgericht erfüllt (vgl. etwa W. Meyer, Rdnr.31–33 zu Art.100 II GG, in: von Münch, *op.cit.* [Anm.42], Bd.3), wäre wünschenswert gewesen und wird sicherlich noch aktuell, wenn hier der Dualismus abgebaut wird. Auch hinsichtlich des direkt anwendbaren Völkervertragsrechts könnte der Schiedshof mit ähnlichen Befugnissen ausgestattet werden.

<sup>177</sup> Doc. Parl. Chambre 1979/80, 10, Nr.9/4, Rapport Suykerbuyk et Van Cauwenberghe, S.2.

<sup>178</sup> Erklärung des Premierministers im Plenum des Senats, 28. 7. 1980, *Compte rendu analytique*, S.990.

<sup>179</sup> Siehe u. a. Stellungnahme des Staatsrates (Anm.174), S. 3; Dumon, *op.cit.* (Anm.158), S.504.

<sup>180</sup> Vgl. Dumon, S.504, 507–508, der eine Kammer, zusammengesetzt aus Kassationshofräten und Staatsräten, als »Schiedshof« vorschlägt. Anderer Ansicht P. de Stehhe, A propos d'une «mercuriale», J.T. 1980, S.667.

zur Zeit vorliegenden Plänen für das Statut dieses Hofes würden die Richter zwar auf Lebenszeit ernannt werden, das Zusammensetzungsprinzip (sechs Juristen, sechs Politiker) bliebe jedoch unangetastet<sup>181</sup>.

#### b) Derzeitige Regelung

*Verfahren:* Das derzeit noch angewendete Verfahren unterscheidet sich (abgesehen von der Zuständigkeit des Kassationshofes) kaum vom früheren, während der ersten Staatsreform ausgearbeiteten Verfahren. Eine zentrale Rolle spielt hier nach wie vor die Abteilung für Kompetenzkonflikte des Staatsrates (Art. 17, 18, 36–39, 95–98 Staatsratsgesetz 1980). Sowohl der Ministerrat und die Exekutiven der Gemeinschaften und der Region, als auch die Gerichte und Gerichtshöfe können diese Abteilung für Kompetenzkonflikte anrufen, wenn sie der Auffassung sind, daß ein Konflikt oder eine Konfliktmöglichkeit besteht (Art. 18, 37 Staatsratsgesetz 1980)<sup>182</sup>. Wenn der Ministerrat oder eine Exekutive diese Abteilung anrufen, ist der »potentielle« Konflikt noch nicht *sub iudice*<sup>183</sup>. Anders ist es, wenn ein Gericht oder Gerichtshof die Abteilung für Kompetenzkonflikte mit einem Konflikt befaßt. Das laufende Verfahren wird dann ausgesetzt, und die Abteilung entscheidet über eine angebliche oder reelle Kompetenzüberschreitung (Art. 38, 39 Staatsratsgesetz 1980) durch ein sog. »Regelungsurteil«. Nur der Kassationshof – und das ist neu – entscheidet selbst über einen Kompetenzkonflikt, wenn er (in erster Instanz) der Meinung ist, daß eine Normenkollision vorliegt (Art. 45 § 1 Staatsratsgesetz 1980). Damit ist der Konflikt aber noch nicht geregelt. Die Regelungsurteile werden nur rechtskräftig, wenn sie nicht innerhalb von 90 Tagen durch die beiden gesetzgebenden Kammern annulliert werden. Der Ministerrat gibt seine begründete Stellungnahme über das Urteil innerhalb von 30 Tagen ab. Regelungsurteil oder »Annullierungsbeschluß« erklären ein Gesetz oder ein Dekret in seinen kompetenzüberschreitenden Bestimmungen zwar für ungültig, der eigentliche Konflikt jedoch ist nur dann endgültig geregelt, wenn der König je nach der Fallgestaltung dem Parlament, dem

<sup>181</sup> A. Méan, Les membres de la Cour d'arbitrage seront nommés à vie, La Cité vom 11. 12. 1980; A. Wouters, Grondwet en Arbitragehof, De Standaard vom 9. 2. 1980.

<sup>182</sup> Die Ausdehnung der Antragsbefugnis auf die Gemeinschafts- und die Regionalregierungen ist neu. Kritisch über das frühere alleinige Antragsrecht der Nationalregierung äußert sich etwa Rimanque, *op.cit.* (Anm. 1), S. 712.

<sup>183</sup> Siehe u. a. Ganshof van der Meersch, *op.cit.* (Anm. 1), S. 487, der von einem *conflit abstrait* spricht, und de Stehne, *op.cit.* (Anm. 1), S. 150 («cette hypothèse se situe à mi-chemin entre les mesures préventives et les mesures curatives des conflits»).

flämischen Rat, dem französischen Gemeinschaftsrat oder dem wallonischen Regionalrat einen Gesetzes- oder Dekretsentwurf vorlegt, der die kompetenzüberschreitenden Bestimmungen *in casu* aufhebt und mit dem »Regelungsurteil« oder dem »Annullierungsbeschluß« in Übereinstimmung bringt (Art. 40–46 Staatsratsgesetz 1980)<sup>184</sup>.

*Normenkontrolle und Natur des Verfahrens:* Das Verfahren vor dem Staatsrat (Abteilung für Kompetenzkonflikte) ist eindeutig ein Normenkontrollverfahren, jedoch beschränkter Art. Es geht hier nur um die Kontrolle der Vereinbarkeit eines Gesetzes oder eines Dekrets mit der Kompetenzverteilung in den Art. 59*bis* §§ 2–4*bis*, 6, 107*quater*, 108 Abs. 3, 110 § 2, 111 Abs. 1, 113 Verf. und in den Art. 4–16, 79–81, 92 SG und 1–16 OG<sup>185</sup>. Eine derartige Normenkontrolle gab es hinsichtlich der Kompetenzverteilung im kulturellen Bereich schon seit der ersten Staatsreform<sup>186</sup>.

Eine eigentliche Normenkontrolle oder gerichtliche Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Dekreten kennt das belgische Verfassungsrecht – trotz einer angeblichen Evolution in der Rechtsprechung, die in dieser Richtung bestimmte Ansätze signalisiert hätte – bis jetzt noch nicht<sup>187</sup>.

Die Abteilung für Kompetenzkonflikte des Staatsrates ist demzufolge in beschränktem Umfang ein Verfassungsgerichtshof<sup>188</sup>. Obwohl das Verfah-

<sup>184</sup> Dabei hat ein Kompetenzkonfliktverfahren stets Vorrang vor einem Interessenkonfliktverfahren, das dann ausgesetzt wird (Art. 34 § 4 OG).

<sup>185</sup> Siehe u. a. Delpérée, *op.cit.* (Anm. 30), S. 112–114, 391–392; A. Van Welkenhuyzen, *Les conflicts entre loi et décret et entre décrets*, J.T. 1980, S. 611.

<sup>186</sup> Vgl. etwa Ganshof van der Meersch, *op.cit.* (Anm. 1), S. 489; Rimanque, *op.cit.* (Anm. 1), S. 713; Mast, *op.cit.* (Anm. 4), S. 201; Van Bunnem, *op.cit.* (Anm. 159), S. 499.

<sup>187</sup> Siehe vor allem «les arrêts Le Compte», Cass. 3. 5. 1974, J.T. 1974, S. 564 ff., mit Schlußanträgen von W.J. Ganshof van der Meersch. Dies war das erste Mal, daß der Generalstaatsanwalt beim Kassationshof das höchste richterliche Gremium aufforderte, den Weg der allgemeinen Normenkontrolle einzuschlagen. Obwohl der Kassationshof dieser Aufforderung nicht gefolgt ist, bleibt dieses Urteil – bezüglich einer möglichen Öffnung hin zur allgemeinen Normenkontrolle – weiterhin umstritten; siehe weiter Cass. 25. 6. 1974, 38 R.W. 1974/75, S. 109–117; Cass. 6. 9. 1974, J. T. 1975, S. 242. Vgl. auch das *Indiamex*-Urteil, Cass. 4. 1. 1976, 39 R.W. 1975/76, S. 1745. Siehe u. a. K. Rimanque, *Het Vraagstuk van de rechterlijke Toetsing van de Grondwettigheid der Wetten. Synthese van een actuele Kwestie*, 38 R.W. 1974/75, S. 1871–1886; Mast, *op.cit.* (Anm. 4), S. 342–354; J. Delva, *Actualiteit van de Confrontatie van de Rechter met de Toetsing van de Wet aan de Grondwet*, 33 T.B.P. 1978, S. 379–395.

<sup>188</sup> Siehe u. a. Van Assche, *op.cit.* (Anm. 150), S. 1046; Van Bunnem, *op.cit.* (Anm. 159), S. 499; Van Welkenhuyzen, *op.cit.* (Anm. 185), S. 612; anderer Ansicht u. a. Ganshof van der Meersch, *op.cit.* (Anm. 1), S. 491; Wigny, *op.cit.* (Anm. 1), S. 161, die darin ein sowohl zur Judikative als auch zur Legislative gehörendes Organ sehen.

ren vor dieser Abteilung und ihre Zusammensetzung schon seit 1975 endgültig geregelt sind<sup>189</sup>, ist sie erstaunlicherweise bis heute noch nicht funktionsfähig, ja noch nicht einmal errichtet worden. Offensichtlich gab es erhebliche Schwierigkeiten bei der Ernennung von Beisitzern. Das Problem lag darin, daß die Beisitzer sowohl die französische als auch die niederländische Sprache beherrschen mußten (Art. 95 Abs. 2 Staatsratsgesetz 1973). Dieses Erfordernis besteht jetzt nicht mehr (Art. 30 OG). In der Zwischenzeit kann jedoch über mehrere Anträge, die schon zur Vorabentscheidung vorliegen, kein Regelungsurteil ausgesprochen werden<sup>190</sup>, was für die Justiz in einem Rechtsstaat eine höchst bedauerliche Situation ist. Andererseits ist die neue Normenkontrollbefugnis des Kassationshofs zu begrüßen<sup>191</sup>. Aber es ist vor allem die Rolle des Parlaments in diesem Normenkontrollverfahren, die auf – teilweise scharfe – Kritik gestoßen ist und noch stößt. Selbst wenn die gesetzgebenden Kammern ihre Annullierungsbefugnisse nicht als rechtsprechendes Organ<sup>192</sup>, sondern in »ihrer souveränen Funktion als Vertretung des Volkes, von dem alle Gewalt ausgeht«<sup>193</sup>, ausüben, ist ihre Rolle die eines »politischen Zensors«. Gerade darum ist die ausschließliche Zuständigkeit des zu errichtenden »Schiedshofes« hinsichtlich der Normenkontrolle grundsätzlich positiv zu bewer-

Vgl. demgegenüber den deutlich weiter ausgeprägten Zuständigkeitsbereich des deutschen Bundesverfassungsgerichts, Art. 93 GG.

<sup>189</sup> Art. 36, 95–98 Staatsratsgesetz 1980; siehe insbesondere zum Gerichtsverfahren k.E. vom 22. 8. 1975 (Mon.b. 21. 10. 1975), vgl. (kritisch) etwa *Adriaens*, *op.cit.* (Anm.150), S. 7–10, der ein Verfahren ähnlich dem vor dem EuGH bei einer Vorabentscheidung gemäß Art. 177 EWG-Vertrag befürwortet.

<sup>190</sup> Siehe u. a. *Van Welkenhuyzen*, *op.cit.* (Anm.185), S. 609.

<sup>191</sup> Vgl. etwa *Dumon*, *op.cit.* (Anm.158), S. 506; dieser kritisiert jedoch scharf die »Annullierungsbefugnis« der gesetzgebenden Kammern gerade im Hinblick auf die »Untrennbarkeit« eines Kassationsurteiles (Regelungsurteil und Urteil in der Sache).

<sup>192</sup> Vgl. u. a. *Dumon*, *op.cit.*, S. 507; *Rimanque*, *op.cit.* (Anm.1), S. 714; *Périn*, *op.cit.* (Anm.1), S. 280; *Van Assche*, *op.cit.* (Anm.150), S. 1050 (*quasi-jurisdictionnel*). Die normalen rechtsstaatlichen Garantien der Gerichtsbarkeit (richterliches Gehör, Unabhängigkeit des Gerichts, Urteilsgründe usw.) sind hier nicht vorhanden. Ein Vergleich etwa mit dem britischen House of Lords (vgl. u. a. *P. J. Dalton/R. S. Dexter*, *Constitutional Law* [London 1976], S. 174) ist nicht möglich. Trotzdem ist es nicht gerechtfertigt, von einer Nichtkonformität mit Art. 6 (1) der Europäischen Menschenrechtskonvention zu sprechen (siehe u. a. *Van Welkenhuyzen*, *op.cit.* [Anm.185], S. 614–616; *Rimanque*, *op.cit.* [Anm.1], S. 714), weil es hier nicht um ein Gerichtsverfahren im eigentlichen Sinne geht; wie hier auch *Delpérée*, *op.cit.* (Anm. 30), S. 420.

<sup>193</sup> Siehe *Mast*, *op.cit.* (Anm. 4), S. 202–205, insbesondere S. 204; im Sinne eines *acte de haute tutelle* argumentieren u. a. auch *Ganshof van der Meersch*, *op.cit.* (Anm.1), S. 492–493; *Delpérée*, *op.cit.* (Anm.30), S. 420; *Van Welkenhuyzen*, *op.cit.* (Anm.185), S. 613; *Van Bunnan*, *op.cit.* (Anm.159), S. 500–501.

ten. Seine Einsetzung würde die Situation einer enthaltenen oder entzogenen Gerichtsbarkeit (*justice retenue*)<sup>194</sup> beenden können.

*Aktuelle Praxis:* Wie oben schon erwähnt, besteht die Abteilung für Kompetenzkonflikte noch nicht, obwohl schon einige derartige Konflikte vorliegen<sup>195</sup>. Sie beziehen sich jedoch alle auf einen Konflikt zwischen dem »Septemberdekret« des (damals noch) niederländischen Kulturrates (Art. 1, 2, 5) und dem Art. 52 § 1 des Sprachengesetzes, das in Brüssel-Hauptstadt sowie im deutschen und im französischen Sprachgebiet noch weiter in Kraft ist<sup>196</sup>. Es handelt sich in diesen Fällen um die angeblich »verfassungswidrige«, weil in französischer Sprache mitgeteilte, Entlassung von Handelsvertretern, die im niederländischen Sprachgebiet tätig waren, durch Firmen im französischen Sprachgebiet. Es ist der Kassationshof gewesen, der zum ersten Mal hierin einen Kompetenzkonflikt gesehen hat<sup>197</sup> und die Kollision zwischen den Bestimmungen des »Septemberdekrets«, das sich auch auf »jeden Angestellten im niederländischen Sprachgebiet« bezieht, und den entsprechenden Bestimmungen im Sprachengesetz, das nur ausgeht von der Niederlassung eines Unternehmens in einem Sprachgebiet, *in casu* im französischen, erkannt hat. Bei der weiteren Prüfung des Konfliktes machte der höchste Gerichtshof jedoch einen bedauerlichen Fehler, indem er – erstaunlicherweise – beide kollidierenden Normen für »verfassungsmäßig« hält. Hierbei übersah der Kassationshof offensichtlich, daß der niederländische Kulturrat (jetzt der flämische Rat) nicht befugt war, den Sprachengebrauch in einem dem niederländischen Sprachgebiet völlig fremden Unternehmen zu regeln<sup>198</sup>. Eine derartige Regelung, wie insbesondere diejenige in Art. 1 des »Septemberdekrets«,

<sup>194</sup> Kritisch auch Delpérée, *ibid.*, S. 420–421; de Stexhe, *op.cit.* (Anm. 180), S. 677. Noch kritischer ist Van Welkenhuyzen, *op.cit.* (Anm. 185), S. 613–614, der sowohl die Annullierungsbefugnis der Kammern als auch das präjudizielle Verfahren vor dem Staatsrat als »verfassungswidrig« abstempelt (Verstoß gegen die Art. 30, 92, 93, 107 Verf.), da die Verfassung die Normenkontrollbefugnis nur den Gerichten und Gerichtshöfen übertragen habe. Diese – doch recht weitgehende – Auslegung der obengenannten Verfassungsartikel könnte nur dann unterstützt werden, wenn der Begriff »Verfassung« deutlicher geklärt ist. Siehe auch unten Abschnitt VI. A.

<sup>195</sup> Siehe auch oben Anm. 190.

<sup>196</sup> Siehe auch oben Anm. 160.

<sup>197</sup> Cass. (3<sup>e</sup> ch.) 11. 6. 1979, *Vandeplas c. s.p.r.l. Bartholomé-Lovinfosse*, 34 T.B.P. 1979, S. 500–511, mit Schlußanträgen der Staatsanwaltschaft.

<sup>198</sup> Siehe M. Fallon/Y. Lejeune, *Contradiction entre loi et décret: le décret du 19 juillet 1973 devant les Chambres législatives*, J.T. 1979. S. 640; vgl. auch die ähnliche Entwicklung in Kanada (Quebec): Charte de la langue française, Art. 41–50 (la langue du travail); Art. 135–156 (francisation des entreprises), Lois du Québec, 1977, c.5; siehe ferner das Règlement: langue des entreprises [1850], A.C. (arrêté-en-conseil) 2851–71 (24. 8. 1977),



bedeutet dann aber eine Kompetenzüberschreitung *ratione loci* durch den (jetzigen) flämischen Rat<sup>199</sup>. Die frühere Regelung und die jetzige Übergangsbestimmung (Art. 45 § 1 Staatsratsgesetz 1980) für die Lösung dieses (fälschlicherweise angenommenen) Konfliktes sehen vor, daß die gesetzgebenden Kammern (ohne jedoch an eine Frist gebunden zu sein) in einer solchen Sache entscheiden. Der Senatsausschuß für die Justiz unter Vorsitz von P. de Stexhe und mit Berichterstatter H. Vanderpoorten hat bis zum 18. März 1981 gebraucht, um einen Bericht herauszubringen und eine Entscheidung zu verabschieden. Diese – im konkreten Ergebnis zwar gerechte – im Recht jedoch wiederum nicht richtige Entscheidung, da der Kompetenzkonflikt *ratione loci* noch immer nicht erkannt wird, ist dann am 1. April 1981 einstimmig vom Senat übernommen worden<sup>200</sup>.

geändert durch A.C. 3647–78 (in Kraft seit 20. 12. 1978) und das Règlement des sièges sociaux [2210], A.C. 3646–78 (in Kraft seit 20. 12. 1978).

<sup>199</sup> Solche Kompetenzkonflikte trifft man selten an; als vergleichbaren Fall in der kanadischen Verfassungspraxis siehe jedoch auch *Interprovincial Cooperatives v. the Queen* [1976] 1 Sup. Court Rep. 477, insbesondere Ritchie, J., S. 521, 523–524. Eine zutreffende Interpretation der Entscheidung gibt J. Borret, Bedenkingen bij het Arrest van 11 Juni 1979 van het Hof van Cassatie over een door het "Taaldecreet" gesteld Bevoegdheidsprobleem, 43 R.W. 1979/80, S. 1596, der von einem »bewußten« Irrtum des Kassationshofes spricht: siehe auch schon über den *ultra vires*-Charakter *ratione loci* des »Septemberdekrets« P. Maroy, Des lois et décrets sur l'emploi des langues dans les entreprises, J.T. 1978, S. 291.

Die Rechtsfigur einer »fiktiven« Niederlassung, die R. Vekeman, Het eerste Bevoegdheidsconflict tussen de Wet en het Decreet voor het Hof van Cassatie en de Wetgevende Kamers, 43 R.W. 1979/80, S. 2408–2412, heranzieht, um das Bestehen eines Konflikts zu verneinen, muß entschieden abgelehnt werden. Es handelt sich andererseits auch nicht um »un conflit de droit intercommunautaire privé« (so aber Fallon/Lejeune, *op.cit.* [Anm. 198], S. 638–639), da die Sprachengesetzgebung wegen ihres öffentlichrechtlichen Charakters nie zum IPR-Bereich gehören kann. Der Kompetenzkonflikt ist schließlich auch nicht »intertemporal«, wie P. Van Orshoven, Het Conflict tussen Taaldecreet en Bestuurstaalwet, Bedenkingen bij een Cassatiearrest van 11 Juni 1979, 43 R.W. 1979/80, S. 1528–1530, darzulegen versucht, da das »Septemberdekret« u. a. die Art. 52 § 1, 59 (Sanktionen) des Sprachengesetzes ersetzt hat, sich dabei jedoch eine extraterritoriale Zuständigkeit angemaßt hat.

<sup>200</sup> Siehe Bericht Vanderpoorten, Doc. Parl. Sén. 1980–1981, 631 Nr.1 (78 S.); Sén. Compte rendu analytique, 1. 4. 1981, S. 432–435. Alles spricht dafür, daß auch die Kammer diese Entscheidung übernehmen wird.

Die Entscheidung des Senatsausschusses ist im Grunde eine Billigung der Kompetenzüberschreitung im »Septemberdekret«. Gerade dieses zweite (kompetenzüberschreitende) Kriterium, das sich bezieht auf »das Beschäftigt- oder Eingestelltsein«, wurde aufrechterhalten. Nur wurde es strikter interpretiert, nämlich im Sinne einer »ausschließlichen« Beschäftigung oder Einstellung im niederländischen Sprachgebiet. Weil der Handelsvertreter *in casu* auch teilweise im französischen Sprachgebiet tätig war, findet das »Septemberdekret« hier demzufolge keine Anwendung, Bericht Vanderpoorten, S. 38. Für eine richtige Stellungnahme eines Ausschußmitgliedes dagegen, siehe *ibid.*, S. 22–24.

## VI. Die belgische Verfassung nach zwei Staatsreformen

### A. Die Verfassung *sensu stricto* und *sensu largo*

Die belgische Verfassung *sensu stricto* oder die Verfassung im »formellen Sinne« ist das Basisdokument zur Organisation des Staates, das 1831 von der verfassunggebenden Versammlung verabschiedet wurde (inklusive spätere Abänderungen). Die Verfassung *sensu largo* dagegen, auch Verfassung im »materiellen Sinne« genannt, enthält – wie P. W. Hogg es zutreffend ausdrückt: „All of the important rules which establish, empower and regulate the principal institutions of government“<sup>201</sup>. Das bedeutet, daß auch Gesetze, Gewohnheiten und das sogenannte *case law* zu den Verfassungstexten gehören können<sup>202</sup>. Von wirklicher Bedeutung für ein besseres Verständnis des Begriffes »belgische Verfassung« sind das Verfassungsgewohnheitsrecht<sup>203</sup> und sicherlich auch die Verfassungsrechtsprechung nicht<sup>204</sup>. Im Zentrum der Verfassungsdefinition stehen dagegen zusammen mit der eigentlichen Verfassung die »Ausführungsgesetze« der zwei Staatsreformen, nämlich – und in erster Linie – die Sondergesetze<sup>205</sup>, zum Teil aber auch die ordentlichen Gesetze<sup>206</sup>.

---

Ein Resolutionsvorschlag (Moureaux F.D.F.), der das »Septemberdekret« nicht anwendbar erklären wollte, wenn sich der einzige Betriebsitz außerhalb des niederländischen Sprachgebiets befindet, wurde (bedauerlicherweise) zurückgezogen. Sén. Compte rendu analytique, 1. 4. 1981, S. 433. Auch die Meinung vom Verfassungsrechtler und Senator J. De Meyer, daß *in casu* das »Septemberdekret« nicht anwendbar ist, weil sein Art. 10 (Nichtigkeitssanktionen) gegen das Gesetz über Sprachgruppen und Kulturräte vom 3. 7. 1971 (Art. 22) verstoße, geht am Hauptproblem vorbei und übersieht andererseits auch noch die *implied powers* des niederländischen Kulturrates (siehe auch Anm. 64), Sén. Compte rendu analytique, 1. 4. 1981, S. 433–434. Am deutlichsten betonte Senator Vandezande (Volksunie), Mitautor dieses Dekrets, daß die Anwesenheit des zweiten (Beschäftigungs) Kriteriums keine Kompetenzüberschreitung darstellen kann, ausdrücklich noch darauf hinweisend, daß der ständige Aufsichtsausschuß für Sprachprobleme in diesem Punkt dieses zweite Kriterium angeregt hatte, Sén. Compte rendu analytique, 1. 4. 1981, S. 434.

<sup>201</sup> Hogg, *op.cit.* (Anm. 28), S. 2; vgl. auch K. C. Wheare, *Modern Constitutions* (London 1966), S. 1–4. Zum Begriff Verfassung im materiellen und im formellen Sinne siehe auch B r y d e, Rdnr. 2 zu Art. 79 GG, in: von Münch, *op.cit.* (Anm. 42), Bd. 3.

<sup>202</sup> Vgl. etwa die kanadische Verfassung *in the wider sense*; sie umfaßt nicht nur den „British North America Act (1867) and amendments“, sondern auch „Imperial statutes“, „Canadian statutes“, *case law* und *conventions*, Hogg, *op.cit.*, S. 1–11.

<sup>203</sup> Siehe u. a. D e l p é r é e, *op.cit.* (Anm. 30), S. 58–68.

<sup>204</sup> Vgl. etwa J. de Meyer [u. a.], *Jurisprudentie over Constitutioneel Recht* (Löwen 1976) (auch in vergleichender Hinsicht). Siehe auch oben Anm. 187.

<sup>205</sup> Dies sind die Gesetze, die mit qualifizierter Mehrheit gemäß Art. 1 Abs. 5 Verf. verabschiedet werden; hierzu zählen das Gesetz über die Kulturräte vom 21. 7. 1971 (nur

Was die Sondergesetze betrifft, so sind die Kommentatoren zwar einstimmig der Meinung, daß derartige Gesetzesbestimmungen sowohl nach ihrem Inhalt (*objet, contenu*) als auch nach dem Verfahren (*procédure ou modalités d'élaboration*) zur Verfassung gehören, jedoch hütet man sich im allgemeinen davor, sie wirklich mit der Verfassung auf eine Stufe zu stellen<sup>207</sup>. Im Gegensatz dazu sollen die ordentlichen Ausführungsgesetze nur technischen Charakter haben<sup>208</sup>. Diese Einstufung der ordentlichen Ausführungsgesetzgebung ist aber ein *understatement* und geht an den Verfassungsrealitäten vorbei.

Daß sowohl die Sondergesetze als auch – zum Teil – die ordentlichen Ausführungsgesetze zur Verfassung gehören, ergibt sich vor allem aus den drei wichtigsten bundesstaatlichen Verfassungskomponenten, nämlich der föderalen Gewaltenteilung, der Kompetenzverteilung und der Normenkontrolle.

Die Verfassung *stricto sensu* erfüllt auf dem Gebiet der föderalen Gewaltenteilung selbst ihre Minimumrolle nicht<sup>209</sup>. So findet man einerseits in Art. 59*bis* §§ 1, 5 zwar einen Grundhinweis auf die Legislativ- und Exekutivgewalt der Gemeinschaften, Art. 107*quater* andererseits überläßt aber die Gewaltenteilung hinsichtlich der Regionen völlig dem Sondergesetzgeber. Die gleiche Kritik trifft zu in Bezug auf die Kompetenzverteilung. Nur die großen Linien im kulturellen und im sog. »personenbezogenen« Bereich sind in die Verfassung »im formellen Sinne« aufgenommen

---

noch Art. 4 und 5 in Kraft, Mon.b. 23. 7. 1971) und vor allem das Sondergesetz zur Reform der Institutionen vom 8. 8. 1980 (Mon.b. 15. 8. 1980).

<sup>206</sup> Für ihre Annahme ist die einfache (absolute) Mehrheit gemäß Art. 38 Verf. ausreichend. Es sind dies das Gesetz über Sprachgruppen und Kulturräte (siehe jetzt auch das Staatsratsgesetz 1980) vom 3. 7. 1971 (Mon.b. 6. 7. 1971) und das ordentliche Gesetz zur Reform der Institutionen vom 9. 8. 1980 (Mon.b. 15. 8. 1980).

<sup>207</sup> Vgl. etwa Delpérée, *op.cit.* (Anm. 30), S. 74–77, der ausdrücklich darauf hinweist, daß sie nur den Rang eines einfachen Gesetzes haben; siehe auch Ganshof van der Meersch, *op.cit.* (Anm. 1), S. 480, der den Begriff *loi constitutionnelle* verwendet und ihn in der Normenhierarchie zwischen Verfassung und Gesetz einordnet; auch W. Van Assche, *De Grondwetsherziening 1968–1971, Overzicht van de Herzieningen in Karakter van de Uitvoeringswetten*, 35 R.W. 1971/72, S. 844–848, weist ebenso auf den Terminus »Verfassungsgesetz« hin wie Delooy-Lamers, *op.cit.* (Anm. 35), S. 292–293; anderer Ansicht ist jedoch Rimanque, *op.cit.* (Anm. 1), S. 717–719, der die Sondergesetze als gleichrangig mit der Verfassung ansieht (insbesondere S. 719).

<sup>208</sup> Siehe etwa Van Assche, *op.cit.* (Anm. 207), S. 848.

<sup>209</sup> Die Grundlinien der Bundesstaatlichkeit können von ihrem Charakter her eigentlich nur in der Verfassung »im engeren Sinne« verankert sein, vgl. etwa die Präambel, Art. 20, 28–30 GG sowie (noch ausführlicher) die Präambel, Art. 3–8, Art. 58–90 BNA Act (Kanada).

worden (Art. 59*bis* §§ 2–4*bis*). Hinsichtlich der Regionalbefugnisse ist jegliche Regelung wiederum dem Sondergesetzgeber (Art. 107*quater* Verf.) anvertraut worden<sup>210</sup>. Was die Zuweisung der Finanzhoheit an die Gemeinschaften und die Regionen anbelangt (Art. 110 § 2, 111, 113 Verf.), ist dafür sogar der ordentliche Gesetzgeber fast ausnahmslos zuständig (Art. 1–16 OG) und spielt damit eine verfassungsmitgestaltende Rolle<sup>211</sup>. *Last but not least* trifft dies auch auf die »gesetzlichen« Bestimmungen hinsichtlich der Normenkontrolle zu (Art. 107*ter* Verf.; Abteilung für Kompetenzkonflikte und die beiden gesetzgebenden Kammern, Art. 17, 18, 40 Abs. 1, 45 §§ 1, 2 Abs. 1, 46 Staatsratsgesetz 1980)<sup>212</sup>.

Das bedeutet im Ergebnis, daß die Sondergesetzgebung und zum Teil auch die ordentliche Gesetzgebung in der Normenhierarchie auf der Ebene der Verfassung »im formellen Sinne« steht und deshalb nicht nur verfassungsgemäß ist<sup>213</sup>, sondern sogar selbst – worauf unten noch näher eingegangen wird<sup>214</sup> – verfassungsändernd sein kann. In ihrer Gesamtheit und Dreiteiligkeit betrachtet, besteht die derzeitige belgische Verfassung aus a) einer »rigiden« Kernverfassung (1831) mit Abänderungen, b) einer »etwas weniger rigiden« Verfassungssondergesetzgebung und c) einer »flexiblen« ordentlichen Verfassungsgesetzgebung<sup>215</sup>.

<sup>210</sup> Vgl. etwa die Art. 31–32, 70–75, 83–85, 91 a–b GG und die Art. 91–95 BNA Act (Kanada).

<sup>211</sup> Vgl. dagegen die Art. 104 a–109 GG und die Art. 91 (3), 92 (2), (9), 121, 125 BNA Act (Kanada), die wenigstens eine Minimumregelung enthalten (siehe dazu Hogg, *op.cit.* [Anm. 28], S. 399 ff.).

<sup>212</sup> Eine Normenkontrolle, wie sie z. B. im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (Art. 93, 100) vorgesehen ist, gibt es zwar nicht in der kanadischen Verfassung *stricto sensu* (BNA Act) und auch nicht in der US Constitution. Trotzdem ist, auch wenn die Judikative selbst die Initiative ergriffen hat wie in den USA (siehe etwa W.F. Murphy/J. Tanenhaus, *Comparative Constitutional Law* [New York 1977], S. 8–9) oder der höchste koloniale Gerichtshof eine entscheidende Rolle gespielt hat wie in Kanada (siehe etwa Hogg, *op.cit.* [Anm. 28], S. 42–48), dieser *judicial review* ein Grundelement einer bundesstaatlichen Verfassung.

<sup>213</sup> Vgl. etwa Van Welkenhuyzen, der den Verfassungsrang übersieht, *op.cit.* (Anm. 185), S. 613–614; siehe insbesondere oben Anm. 194.

<sup>214</sup> Siehe auch unten Anm. 221.

<sup>215</sup> Gerade eine solch »flexible« ordentliche Gesetzgebung bietet aber nicht die Garantien einer *constitution enclâssée* oder von *lois constitutionnelles enclâssées*. Der Verfassungsgeber hätte sich überlegen müssen, ob es überhaupt der *ratio constitutionis federalis* entsprach, solche Grundprinzipien wie die gliedstaatliche Finanzhoheit und die Normenkontrollkompetenz weitgehend dem ordentlichen Gesetzgeber zu überlassen. Wie oben (III. B. c) schon erwähnt, ist diese Finanzhoheit zwar eine »delegierte«, jedoch gebietet die *ratio constitutionis federalis* hier, daß die Regel *lex posterior derogat legi priori* nur Anwendung finden kann,

## B. Die Notwendigkeit einer Harmonisierung der Texte

Die sich derzeit in Kraft befindende belgische Verfassung *stricto sensu* besitzt nicht mehr die Klarheit, die Deutlichkeit und die logische Struktur, die bis zur ersten Staatsreform (1968–1971) für sie kennzeichnend waren. Der eigentliche Verfassungstext ist nicht nur bedeutend komplizierter, sondern zum Teil auch widerspruchsvoll geworden. Dies gilt vor allem im Bereich der Bundesstaatlichkeitsprinzipien. Die überragende Rolle der »Präkonstituante«, die die Weichen für die Verfassungsrevision stellt und dabei die Grenzen zieht, innerhalb welcher die Revision überhaupt nur durchgeführt werden kann<sup>216</sup>, ist hieran natürlich nicht unbeteiligt. Obwohl schon bei der ersten Staatsreform die Konstituante den vorgeschriebenen Spielraum flexibel interpretiert hat (so waren eine Kulturautonomie und eine Regionalisierung im Sinne des Art. 59*bis* bzw. 107*quater* Verf. durch die Präkonstituante bestimmt nicht vorgesehen<sup>217</sup>), hatte man leider versäumt, die ersten Ansätze zur Bundesstaatlichkeit logisch und klar einzuordnen<sup>218</sup>.

Nach der zweiten Staatsreform hat sich die Lage sicherlich nicht gebessert, im Gegenteil. Die Grundnormen des staatlichen »Unitarismus« (vor allem die Art. 26, 27, 29 Verf.) bestehen noch unverändert, während die Prinzipien der Bundesstaatlichkeit – wie schon gesagt – zum Teil in der

---

wenn der ordentliche Gesetzgeber ausdrücklich und als Verfassungsgesetzgeber diese Finanzhoheit abändern will.

<sup>216</sup> Siehe auch oben Anm. 14.

<sup>217</sup> Vgl. etwa M. J. Masquelin, *Etapes et procédure de la récente révision de la constitution*, 32 Ann. droit 1972, S. 91 ff., insbesondere S. 108–113; Rimanque, *op.cit.* (Anm. 1), S. 692–697; W. Van Assche, *De Grondwetgever van 24 December 1970 en het Dilemma Preconstituante-Volkswil*, 26 T.B.P. 1971, S. 361 ff., insbesondere S. 378–379; Wigny, *op.cit.* (Anm. 1), S. 54–61; Mast (kritisch), *op.cit.* (Anm. 47), S. 1473 ff., insbesondere S. 1482–1484.

<sup>218</sup> Hier wäre vor allem die Einführung einer ersten Gewaltenteilung auf dem Gebiet der Legislativgewalt notwendig gewesen. Ein ins Auge springender Widerspruch oder sogar eine Unvereinbarkeit zwischen den Art. 26 (und auch 27) (einheitsstaatliche Legislativgewalt) und Art. 59*bis* Verf. (Dekretbefugnis der Kulturräte) wurde auf Grund wenig überzeugender formeller Argumente nicht aufgehoben; siehe dazu de Stehhe, *op.cit.* (Anm. 1), S. 73–74; Van Assche, *op.cit.* (Anm. 217), S. 367–368, sowie kritisch Rimanque, *op.cit.* (Anm. 1), S. 694–696; Wigny, *op.cit.* (Anm. 1), S. 130–131. Auch auf dem Gebiet der Kompetenzverteilung dürfen bestimmte Verfassungsartikel nicht »eigenständig« betrachtet werden, so z. B. Art. 23 Verf. (einheitsstaatliche Sprachenregelung) und Art. 59*bis* § 3 Verf. (Sprachenregelungskompetenzen der Kulturgemeinschaften); siehe u. a. Rimanque, *op.cit.*, S. 719, der auch noch auf ein gleiches Problem hinsichtlich Art. 17 Abs. 2 und Art. 59*bis* § 2, 2<sup>o</sup> Verf. (Kompetenzverteilung im Unterrichtswesen) hinweist, und Maroy, *op.cit.* (Anm. 128), S. 167.

Verfassung<sup>219</sup>, zum Teil auch in der Sondergesetzgebung und selbst in der ordentlichen Ausführungsgesetzgebung zu finden sind<sup>220</sup>. »Widersprüche« und »Unvereinbarkeiten« innerhalb des Verfassungsgefüges müssen jedoch ständig in ihren Zusammenhängen gesehen und gelesen werden, um überhaupt die richtige *ratio constitutionis* zu verstehen<sup>221</sup>.

Darum ist es begrüßenswert, daß in der Erklärung zur Verfassungsrevision ausdrücklich die Einfügung einer Schlußbestimmung (in den Titel VIII der Verf.) vorgesehen ist, um mindestens in der Verfassung »im formellen Sinne« Titel, Kapitel und Abschnitte neu einordnen zu können<sup>222</sup>. Damit ist jedoch – ohne daß bisher schon etwas geschehen wäre – nur eine teilweise Harmonisierung der Verfassungstexte durchführbar. Der Überlegung nicht nur wert, sondern geboten ist eine globale Harmonisierung der Verfassungsbestimmungen, einschließlich derer in den Ausführungsgesetzen. Das würde nicht nur erneut zu einer einheitlichen Verfassung führen, sondern – und das ist doch das Wichtigste – zu einem für jeden Bürger verständlichen Grundsatzdokument des belgischen Bundesstaates<sup>223</sup>.

### VII. Schlußbemerkungen

Im Laufe dieser Studie finden sich mehrmals kritische Auseinandersetzungen mit der neuen belgischen Bundesstaatlichkeit. Dabei wurde zwar auf bestimmte Lücken und auf einige gefährliche Entwicklungstendenzen in den neuen Verfassungsrealitäten hingewiesen. Dennoch war die geäußerte Kritik konstruktiv gemeint und würdigte auch die eigenständigen Charakteristiken eines belgischen Föderalismus. Drei herausragende Punkte sollen zum Schluß etwas näher betrachtet werden.

<sup>219</sup> Die Art. 59*bis* und 107*quater* stehen dabei (schon seit der ersten Staatsreform) an einer unlogischen, wenn nicht gar falschen Stelle in der Verfassung: Art. 59*bis* im Kapitel I (Die Kammern) und Art. 107*quater* in einem Zusatzkapitel (III*ter*) zu Kapitel III (Die richterliche Gewalt). Siehe auch F. Van de Craen, De Wil van het Volk en die van Artikel 131, Knack Magazine vom 8. 10. 1980, S. 33–34.

<sup>220</sup> Siehe auch oben Anm. 209–212.

<sup>221</sup> Das bedeutet u. a., daß nicht nur Bestimmungen innerhalb der Verfassung selbst, sondern auch Bestimmungen in der Verfassungs(sonder)gesetzgebung einen die Kernverfassung ändernden Charakter haben können: z. B. Art. 16 SG (Zustimmungsbefugnis der Gemeinschaftsräte zu Verträgen in ihrem Kompetenzbereich) ergänzt Art. 68 Abs. 2 Verf.; Art. 92 SG (extra-territoriale Befugnisse der Gemeinschaften) ergänzt Art. 59*bis* §§ 4, 4*bis* Verf.; Art. 17 ff. SG (Gewaltenteilung Nationalstaat-Regionen) ergänzen Art. 26, 27, 29 Verf.; Art. 17–18, Art. 40 Abs. 1, Art. 45 §§ 1, 2 Abs. 1, Art. 46 Staatsratsgesetz 1980 (Normenkontrolle) ergänzen Art. 30, 92 (93), 107 Verf.

<sup>222</sup> Mon. b. vom 15. 11. 1978, 2ème éd., S. 14017.

<sup>223</sup> Siehe auch kritisch R i m a n q u e, *op.cit.* (Anm. 31), S. 641.

Erstens erweist sich die Staatsreform noch immer als unvollendet, einige – sicher nicht unwichtige – Bausteine im bundesstaatlichen Gebäude fehlen noch. So ist die deutschsprachige Gemeinschaft noch nicht eingegliedert und der Schiedshof noch nicht errichtet worden. Über die zukünftige Rolle der Provinzen – sowohl auf dem Gebiet ihrer politischen Autonomie als auch hinsichtlich ihrer Finanzmittel – ist noch nicht entschieden worden. Die Neugestaltung des nationalstaatlichen Bikameralismus und die Rolle des (neuen) Senats, einschließlich der Direktwahl der Ratsmitglieder, ist noch nicht festgelegt worden und *last but not least* ist hinsichtlich der Aufnahme der Brüsseler Region in die Bundesstaatlichkeit noch kein – für die betroffenen Parteien annehmbares – Gesamtkonzept ausgearbeitet worden. Für dieses letzte – hochbrisante – Problem wird es nicht einfach sein, einen gemeinsamen Nenner zu finden. Alles dreht sich hier um die Chancen und Möglichkeiten für eine Mitgestaltung der Zukunft und nicht nur um einen bloßen Minderheitenschutz für die niederländischsprachige Minderheit in einer auf Brüssel-Hauptstadt beschränkten oder darüber hinausreichenden Brüsseler Region<sup>224</sup>.

Zweitens stellt sich die Frage, wie die Bilanz der Staatsreform jetzt zu bewerten ist. Der neu erworbene Föderalismus – wie er sich aus den Verfassungstexten ergibt – muß im allgemeinen positiv eingeschätzt werden. Einerseits ist endlich genügend Raum geschaffen für eine eigenständige Entfaltung der beiden großen Gemeinschaften, ohne die notwendige Solidarität zu vernachlässigen, andererseits ist damit auch eine schwere – zuweilen erdrückende – Hypothek, die auf dem politischen Geschehen in Belgien lastete, abgelöst worden. In den kommenden Jahren erst wird sich aber zeigen, ob sich der Föderalismus in seiner heutigen, sicherlich nicht leicht durchschaubaren und noch etwas schwerfälligen Form behaupten kann. Dafür muß man die Möglichkeit einer dynamischen Weiterentwicklung unbedingt offen lassen.

Drittens und unmittelbar anschließend daran soll abschließend auch die Frage nach der »eigentlichen« staatsrechtlichen Zukunft des Landes nicht ausgeklammert werden. Neben einer baldigen Lösung der noch offenen Staatsreformprobleme und einer Verbesserung und Vereinfachung bestimmter »unglücklicher« Regelungen, ist ein weiterer Ausbau des Föderalismus mehr als nur erwägenswert. Hierbei sei sowohl an eine Verstärkung der gliedstaatlichen Finanzhoheit, an eine substantiellere Kompetenzverteilung, an einen wirklich funktionsfähigen gliedstaatlichen Ver-

<sup>224</sup> Siehe auch Delpérée, *op.cit.* (Anm. 30), S. 454–458; Geens, *op.cit.* (Anm. 58), S. 49–50; Moureaux, *op.cit.* (Anm. 68), S. 49–52.

waltungsapparat (mit Sitz in einer eigenen Hauptstadt) als auch – und das scheint ganz entscheidend zu sein – an die endgültige Struktur des belgischen Bundesstaates gedacht. Ein Zusammenschluß der französischen Gemeinschaft und der wallonischen Region und damit die Bildung zweier vollständiger Gliedstaaten ist dabei durchaus denkbar. Demgegenüber steht jedoch, daß sowohl die Brüsseler Region als auch die deutschsprachige Gemeinschaft sich in einem bedeutend beschränkteren Kompetenzbereich, nämlich in dem einer Region bzw. einer Gemeinschaft, entfalten müssen. Jeder, der vor allem in den letzten zwei Jahrzehnten die staatsrechtliche Entwicklung in Belgien nicht nur beobachtet, sondern auch objektiv analysiert hat, weiß, daß der Trend zu einem Föderalismus mit drei, ja eigentlich sogar mit vier Gliedern: Flandern, die Wallonie, Brüssel und das deutschsprachige Ostbelgien (Eupen-St. Vith) irreversibel ist. Es liegt jetzt bei den Politikern, den Mut aufzubringen, daraus die nötigen Konsequenzen zu ziehen.

Abgeschlossen am 1. Februar 1981

#### Summary\*

### Belgium after the 1980 Constitutional Reform: A Federal State has to Stand the Test

Belgium had already undergone major changes in its State structure during the 1968–1971 revision of its Constitution. The devolution introduced at the time brought cultural autonomy to both the Dutch-speaking and the French-speaking communities. The failure to also set up a regionalization scheme for the three regions of the country and the growing support for a far-reaching devolution, actually a federalization, finally led – after some spectacular compromises and signs of goodwill (e.g. the Egmont-Stuyvenberg “community covenant”) as well as bitter disillusionments (including two governmental crises) – to another revision of the Constitution in July 1980. In August 1980 then, a special and an ordinary law was adopted, putting into effect the most profound institutional reform in Belgium’s history.

Henceforth the State will consist of basically two levels of government: a national level and a federated State (region, community) level. While Flanders comprises both the Flemish community and the Flemish region, Wallonia only consists of the Walloon region, greatly overlapping the French community *ratione*

---

\* Summary by the author.



*loci* but *ratione materiae* distinct from it. All three component units have a legislature and an executive. The judiciary remains national. The distribution of powers between the national and the federated State levels runs along the dividing line of "community" and of "regional" spheres of competence, whereby the Flemish community possesses both types of powers, the Walloon region has only regional powers and the French community only community powers. Community powers still encompass cultural affairs, but apart from that have now been extended to the fields of social affairs, health, and welfare.

The regional powers are new and range from environmental protection, physical planning, housing and inland waters to regional economic policy, energy policy, employment and research. The component member units further receive appropriations from the national budget but have also been attributed limited (actually too restricted) taxation powers of their own. The national government still retains all powers which are not explicitly allotted to the federated States. A number of legally (constitutionally) prescribed cooperative arrangements between the national and the federated State levels as well as between the federated States provide for an interesting feature of cooperative federalism. Two areas are still excluded from this federalization scheme, namely the Brussels region – although it is under community jurisdiction by both the Flemish and the French communities – and the German-speaking community, which is nevertheless under regional Walloon jurisdiction.

A very elaborate mechanism to prevent and to resolve conflicts between the spheres of competence, be it conflicts of interest or the more important conflicts of jurisdiction between the two levels of government, and also between the regions and communities on the federated State level, has been provided for. Conflicts of interest are taken care of on a political basis; conflicts of jurisdiction are subject to resolution by a court of arbitration which is to be established. In the meanwhile a "conflicts of jurisdiction" section in the Council of State and both Chambers of Parliament remain competent to exercise this (limited) judicial review.

The rather complicated and not always logically constructed text of the new Belgian Constitution, enlarged by the constitutional provisions of the important special implementing statute and parts of the ordinary implementing statute, need to be harmonized. Above all, however, the federalization process must not remain unfinished; this not only regarding the rest of the planned reforms – in their different stages of progress – but equally with respect to the ultimate federal structure of the State.