

ABHANDLUNGEN

Belgien: Ein zweigliedriger und zentrifugaler Föderalismus

*André Alen**

Inhaltsverzeichnis

- I. Der dezentralisierte Einheitsstaat von 1831
 - 1. Die Merkmale des belgischen Staates von 1831
 - 2. Der dezentralisierte Einheitsstaat oder die »Dreikreiselehre«
 - 3. Der Einheitsstaat
 - 4. Die Provinzen und die Gemeinden als »untergeordnete Gewalten«
- II. Von 1831 bis 1970
 - 5. Die Homogenität des Einheitsstaates
 - 6. Illustration: Die Freiheit des Sprachgebrauchs
 - 7. Das Territorialitätsprinzip
 - 8. Die Einteilung von Belgien in vier Sprachgebiete und die »Spracherleichterungen«
 - 9. Das Territorialitätsprinzip und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte
 - 10. Ein institutionelles System der Gleichgewichte
 - 11. Die Technik des Gesetzes mit besonderer Mehrheit
 - 12. Die »Alarmglockenprozedur«
 - 13. Die Parität im Ministerrat
 - 14. Der Schutz der Minderheiten innerhalb der Gemeinschaften
 - 15. Der Schutz der Minderheiten in den Institutionen von Brüssel-Hauptstadt
 - 16. Der zweigliedrige Staatsaufbau
 - 17. Ist nationale Machtausübung nicht mehr als eine paritätische Verwaltung des Staates?
- III. Die Staatsreform in drei aufeinanderfolgenden Verfassungsänderungen (1970 – 1980 – 1988)
 - 18. Ein Zentrifugalföderalismus
 - 19. »Der Einheitsstaat ist durch die Ereignisse überholt«
 - 20. Die Gemeinschaftsbildung
 - 21. Die Regionenbildung

* Dr. iur., Professor für Verfassungsrecht an der katholischen niederländischsprachigen Universität Löwen (KUL) und an der Staatsuniversität Gent (RUG), Sekretär des Minister-rats der belgischen Regierung.

- 22. Die Finanzierung der Gemeinschaften und der Regionen
- 23. Der Schiedsgerichtshof
- 24. Schlußfolgerung
- IV. Belgien: Ein föderaler Staat
 - 25. Der Föderalismus als eine Konstruktion *sui generis*
 - 26. Ein föderales Staatssystem nach der dritten Staatsreform
 - 27. Das Bestehen von zwei getrennten Rechtsordnungen
 - 28. Die Autonomie der Gemeinschaften und der Regionen: Eigene gesetzgebende und ausführende Organe; eigene gesetzgebende Befugnis; eigene finanzielle Mittel
 - 29. Die Beteiligung der Gemeinschaften und der Regionen an der föderalen Beschlußfassung
 - 30. Die Kooperation zwischen dem Staat, den Gemeinschaften und den Regionen: Von einem dualistischen zu einem kooperativen Föderalismus
- V. Allgemeine Schlußfolgerung

I. Der dezentralisierte Einheitsstaat von 1831

1. Der belgische Verfassungsgeber vom 7. Februar 1831 gründete Belgien als einen demokratischen Rechtsstaat, gestützt auf eine geschmeidige Trennung der Gewalten, als eine parlamentarische Monarchie, und als einen dezentralisierten Einheitsstaat¹.

Allein dieses letzte Merkmal ist es wert, in diesem Rahmen ausführlicher behandelt zu werden.

2. Die Struktur des dezentralisierten Einheitsstaates, die bis 1970 unvermindert weiter bestehen sollte, war ziemlich einfach und durchsichtig: Neben den zentralen Staatsorganen gab es Provinzen und Gemeinden, so daß – genau wie man auf Ebene der zentralen Staatsgewalten von der *trias politica* oder der »Dreimächtelehre«² spricht – auf Territorialebene staatsrechtlich von der »Dreikreislehre« gesprochen wurde.

Abkürzungen: Abt. Gesetzg., ver. Kammern = Abteilung Gesetzgebung, vereinigte Kammern; BS = Belgisches Staatsblatt; EGMR = Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte; JöR = Jahrbuch des öffentlichen Rechts; JT = Journal des Tribunaux; KE = Königlicher Erlaß; LGDJ = Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence; Parl. St. = Parlamentaire Stukken [Parlamentarische Unterlagen]; RDP = Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger; RW = Rechtskundig Weekblad; TBP = Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht; Vl.R. = Vlaamse Raad [flämischer Rat].

¹ Für eine nähere Analyse dieser Hauptkennzeichen der belgischen Staatseinrichtung siehe A. A l e n, Algemene beginselen en grondslagen van het Belgisch Publiek Recht. Buch I: De Instellingen (1988), 77–91; siehe auch A. M a s t, Une Constitution du temps de Louis-Philippe, RDP 1957, 987–1030.

² Siehe die Art. 26 (»Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich vom König, von der Abgeordnetenkammer und vom Senat ausgeübt«), 29 (»Dem König steht die ausführende Gewalt zu, so wie sie durch die Verfassung geregelt wird«) und 30 (»Die rechtsprechende Gewalt wird von den Gerichtshöfen und Gerichten ausgeübt [...]«) der Verfassung.

3. Als Unterbau des Staates wurde mit dem Nationenbegriff aus dem achtzehnten Jahrhundert gearbeitet: »Alle Gewalten gehen von der Nation aus«³. Und um regionalen Eigenarten entgegenzutreten wurde verfassungsmäßig festgelegt, daß »die Mitglieder der beiden (gesetzgebenden) Kammern die Nation vertreten, und nicht nur die Provinz oder die Unterteilung einer Provinz, die sie benannt hat«⁴. Aufgrund seiner besonderen Position innerhalb der zentralen Staatsgewalten, und ausgestattet mit der vollen Befugnis, die staatsrechtlichen Lücken zu schließen und mit der Befugnis, nun im Auftrag des Verfassungsgebers zahlreiche Verfassungsbestimmungen näher zu umschreiben oder anzupassen, hat der nationale Gesetzgeber sich vom »Vertreter der souveränen Nation« hin zum »souveränen Vertreter der Nation«⁵ gewandelt.

4. Um mit dem Jakobinischen Zentralismus zu brechen, stufte der belgische Verfassungsgeber die Provinzen⁶ und die Gemeinden⁷ höher ein als eine bloße territoriale Unterteilung des Staates, was durch ihre Erwähnung im Titel III der Verfassung, nach der Aufzählung der zentralen Staatsgewalten⁸, unterstrichen wird.

Die provinziellen und kommunalen Einrichtungen⁹ sind dennoch als untergeordnete Gewalten angesehen. Als vom Staat getrennte Rechtspersonen sind sie zwar zuständig »für alles, was von Provinzial- und von Gemeindeinteresse ist«¹⁰, jedoch ist diese unbestimmte Zuständigkeit nicht unbeschränkt, da es dem nationalen Gesetzgeber, der ja über die

³ Art.25 Abs.1 der Verfassung.

⁴ Art.32 der Verfassung.

⁵ G. Berlia, zitiert durch F. Delpérée, *La vie de la Constitution*, Annales de Droit 1980, 128.

⁶ Art.1 der Verfassung: »Belgien ist in Provinzen eingeteilt. Diese Provinzen sind: Antwerpen, Brabant, Hennegau, Limburg, Lüttich, Luxemburg, Namür, Ostflandern, Westflandern ...«.

⁷ Durch Fusionen der Gemeinden, insbesondere 1975, wurden 2359 bestehende Gemeinden ersetzt durch 589 neue oder vergrößerte Gemeinden, wodurch die Durchschnittseinzwohnerzahl pro Gemeinde von 4164 auf 16678 Einwohner und die Durchschnittsfläche der Gemeinden von 13 auf 52 km² gebracht wurde.

⁸ Art.31 der Verfassung: »Die ausschließlich kommunalen oder provinziellen Belange werden von den Gemeinde- oder Provinzialräten gemäß der durch die Verfassung festgelegten Grundsätze geregelt«.

⁹ So lautet die Überschrift von Kapitel IV des Titels III (»Die Gewalten«) der Verfassung. Die anderen Kapitel dieses Titels sind: »Die Kammern« (Kapitel I); »Der König und die Minister« (Kapitel II); »Die rechtsprechende Gewalt« (Kapitel III); »Vorbeugung und Beilegung der Konflikte« (Kapitel IIIbis); »Die regionalen Einrichtungen« (Kapitel IIIter).

¹⁰ Art.108 Abs.2.2° der Verfassung; siehe auch den bereits angeführten Art.31 der Verfassung (Anm.8).

Gesamtheit der Befugnisse verfügt, oblag, die Interessen der Provinzen und der Gemeinden zu bestimmen, sei es direkt oder indirekt. Die Folge hiervon ist gewesen, daß die Interessenbereiche der Gemeinden und mehr noch diejenigen der Provinzen¹¹ wegen des Auftretens der nationalen Obrigkeit stark eingeschränkt worden sind und daß, je länger und je mehr in der »Autonomie« der lokalen Behörden der Platz für »Mitverantwortlichkeit« erweitert wurde, dies eine Mitarbeit der höheren Instanzen an der Ausführung der Politik darstellte¹². Auch sind die Provinzial- und Gemeindebeschlüsse und -verordnungen sowie übrigens alle administrativen Handlungen der Behörden der richterlichen Gesetzmäßigkeitsprüfung unterworfen¹³. Darüber hinaus sind dieselben Beschlüsse und Verordnungen der verwaltungsmäßigen Kontrolle der übergeordneten Behörde unterworfen, die entweder präventiv, durch die erforderliche Gutheißung, Ermächtigung oder Beratung, oder repressiv, durch Aussetzung oder Annullierung, ausgeübt werden kann, »um zu verhindern, daß das Gesetz verletzt, oder das allgemeine Interesse geschädigt wird«¹⁴.

II. Von 1831 bis 1970

5. Der territorial dezentralisierte Einheitsstaat, die einfachste aller Staatsformen, konnte sich selbständig nur behaupten solange wie die politischen, sozialen und gesellschaftlichen Basisstrukturen ein ziemlich homogenes Bild darstellten. Dies war 1831 der Fall. Die belgische Verfassung war das Produkt einer überwiegend französischsprachigen Bürger-

¹¹ Durch Art.85 Abs.2 und 3 des Provinzialgesetzes: »(Die provinziellen Satzungen der inneren Verwaltung und Polizeiverordnungen) dürfen keinen Bezug haben auf Entwürfe, die bereits durch Gesetze oder durch Verordnungen der allgemeinen Verwaltung geregelt sind. Sie sind von Rechts wegen aufgehoben, wenn künftig dieselben Entwürfe durch Gesetze oder durch Verordnungen der allgemeinen Verwaltung geregelt werden«.

¹² A. Mast/A. Alen/J. Dujardin, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, 11. Ausgabe (1989), Nr.351/352, und *Précis de droit administratif belge* (1989), Nr.351/352.

¹³ Art.107 der Verfassung: »Die Gerichtshöfe und Gerichte wenden die allgemeinen, provinziellen und kommunalen Erlasse und Verordnungen nur an, insoweit sie mit den Gesetzen in Übereinstimmung stehen«. Darüber hinaus hat das Gesetz vom 23.12.1946 einen Staatsrat eingesetzt, dessen Verwaltungsabteilung, durch Verfügungen, Urteile spricht über Anträge auf Nichtigkeitserklärung wegen Ungesetzlichkeit, eingesetzt gegen die Akten und Verordnungen der Verwaltungsbehörde (Art.14 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat).

¹⁴ Art.108 Abs.2 6° der Verfassung.

schaft, der es gelang, durch ein Steuerwahlsystem und durch die Theorie der nationalen Souveränität, die Macht zu behalten¹⁵.

6. Eine gute Illustration findet man in der Verfassungsregel, daß »der Gebrauch der in Belgien gesprochenen Sprachen frei ist« und »nur durch das Gesetz geregelt werden kann¹⁶ und nur für Handlungen der öffentlichen Behörden und für Gerichtssachen«.¹⁷

In den Augen des Nationalkongresses war es evident, daß eine mögliche gesetzliche Regelung nur die französische Sprache auferlegen konnte. So war das Französische einem Beschluß der vorläufigen Regierung vom 16. November 1830 zufolge die einzige offizielle Sprache für Gesetze und Beschlüsse¹⁸, und man mußte bis zum Jahre 1967 warten, bevor ein authentischer niederländischer Text der Verfassung festgelegt wurde¹⁹.

Anfänglich reagierte die flämische Bewegung sehr bescheiden mit der Forderung der Anerkennung des Niederländischen nach dem Französischen in Flandern. Einen wichtigen Sieg errang sie mit dem »Gleichheitsgesetz« vom 18. April 1898, nach welchem die Gesetze in niederländisch und in französisch abgestimmt, sanktioniert, verkündet und bekanntgemacht wurden²⁰. Vor allem die Erweiterung des Stimmrechts durch die Verfassungsänderungen von 1893 und 1921 stärkte die Macht der flämischen Bewegung dadurch, daß die Wahlen ab 1921 nach dem Verhältniswahlsystem abgehalten wurden²¹.

Der Anführer der wallonischen Sozialisten, Jules Destrée, witterte die Gefahr, als er 1912 einen langen Brief an König Albert richtete, der vor allem durch folgende Worte bekannt geblieben ist: «(Sire). Vous régnés sur deux peuples. Il y a en Belgique des Wallons et des Flamands; il n'y a pas

¹⁵ Siehe z. B. P. Vermeulen, *Hervorming van de Staat*, TBP 1975, 421.

¹⁶ In beschränktem Maße, seit 1970, auch durch Dekret der flämischen und der französischen Gemeinschaft (Art.59bis § 3 der Verfassung).

¹⁷ Art.23 der Verfassung.

¹⁸ Siehe über die Entwicklung der Sprachgesetzgebung u. a. P. Maroy, *L'évolution de la législation linguistique belge*, RDP 1966, 449–501.

¹⁹ Art.140 der Verfassung, hinzugefügt durch die Verfassungsbestimmung vom 10.4.1967, lautet wie folgt: "De tekst van de Grondwet is in het Nederlands en in het Frans gesteld". [Der Text der Verfassung ist auf niederländisch und auf französisch abgefaßt.] Für den niederländischen Text der Verfassung siehe BS, 3.5.1967.

²⁰ Nunmehr Art.1 des Gesetzes vom 31.5.1961 betreffend den Gebrauch der Sprachen in gesetzgeberischen Angelegenheiten, das Abfassen, Bekanntmachen und Inkraftsetzen von Gesetzen und Verordnungen, BS, 21.6.1961.

²¹ Art.48 Abs.2 der Verfassung, abgeändert durch die Verfassungsbestimmung vom 15.11.1920.

de Belges»²². [»(Sire). Sie herrschen über zwei Völker. Es gibt in Belgien Wallonen und Flamen; es gibt keine Belgier«.]

7. Aufbauend auf der Sprachgesetzgebung von 1932 und den Arbeiten des Harmel-Zentrums²³ hat die Sprachgesetzgebung von 1962/63 die Basis für das Territorialitätsprinzip gelegt, welches beinhaltet, daß in den einsprachigen Sprachgebieten für alle Handlungen der Obrigkeit, welcher Macht diese auch immer angehören möge, eine bestimmte Sprache, die Sprache des einsprachigen Sprachgebietes, auferlegt wird²⁴.

Die Sprachgesetze von 1962²⁵ und 1963²⁶ – nunmehr koordiniert durch den Königlichen Erlaß vom 18. Juli 1966²⁷ – legten die Sprachgrenze fest, paßten deshalb die Provinz-, Bezirks- und Gemeindegrenzen an und teilten das Land in vier Sprachgebiete ein: drei einsprachige Sprachgebiete – das niederländische, das französische und das deutsche Sprachgebiet – und

²² J. Destrée, *Lettre au Roi sur la séparation de la Wallonie et de la Flandre* (1968), 16.

²³ Abschlußbericht des Untersuchungszentrums für die nationale Lösung von gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Problemen der verschiedenen Regionen des Landes, Parl. St., Abgeordnetenkammer, 1957/58, Nr. 940, worin man u. a. lesen kann: "De Waalse gemeenschap en de Vlaamse gemeenschap moeten gaaf zijn. De Vlamingen die zich in Wallonië en de Walen die zich in Vlaanderen vestigen moeten door het milieu opgeslorpt worden. Aldus wordt het personeelselement ten voordele van het territoriaal element opgeofferd" [Die wallonische Gemeinschaft und die flämische Gemeinschaft müssen tadellos sein. Die Flamen, die sich in Wallonien, und die Wallonen, die sich in Flandern niederlassen, müssen durch das Milieu absorbiert werden. So wird das Personalelement zum Vorteil des Territorialelements aufgeopfert], *ibid.*, Bericht der kulturellen Abteilung, 310; "Het Centrum ... erkent het bestaan binnen de Belgische natie van twee culturele gemeenschappen ... Deze twee gemeenschappen moeten, willen zij tot volledige ontplooiing komen, homogeen kunnen zijn. Dit wil zeggen: 1) dat het intellectuele leven, het onderwijs en het bestuur aldaar eentalig moeten zijn; 2) dat de taalminderheden die er leven, zich niet mogen afzonderen en dat zij zich aan het milieu moeten aanpassen. Elke verplichte tweetaligheid is te veroordelen" [Das Zentrum ... erkennt innerhalb der belgischen Nation das Bestehen von zwei kulturellen Gemeinschaften an ... Diese zwei Gemeinschaften müssen, wollen sie zur vollständigen Entfaltung gelangen, homogen sein können. Das bedeutet: 1) daß das intellektuelle Leben, der Unterricht und die Verwaltung dort selbst einsprachig sein müssen; 2) daß die Sprachminderheiten, die dort leben, sich nicht absondern sollten und daß sie sich dem Milieu anpassen müssen. Jede verpflichtende Zweisprachigkeit ist zu verurteilen], *ibid.*, Allgemeine besluiten [Allgemeine Beschlüsse], 344.

²⁴ Über die nähere Bedeutung des Territorialitätsprinzips siehe Alen (Anm.1), 57–65.

²⁵ Das Gesetz vom 8.11.1962 zur Abänderung der Provinz-, Bezirks- und Gemeindegrenzen und zur Abänderung des Gesetzes vom 28.6.1932 über den Gebrauch der Sprachen in Verwaltungsangelegenheiten und des Gesetzes vom 14.7.1932 betreffend die Sprachregelung im Primar- und im Mittelschulwesen.

²⁶ Das Gesetz vom 2.8.1963 über den Gebrauch der Sprachen in Verwaltungsangelegenheiten.

²⁷ KE vom 18.7.1966 betreffend die Koordinierung der Gesetze über den Sprachgebrauch in Verwaltungsangelegenheiten, BS, 2.8.1966.

ein zweisprachiges Gebiet, nämlich Brüssel-Hauptstadt. In den einsprachigen Gebieten müssen alle Handlungen der öffentlichen Dienste im Prinzip ausschließlich in der Sprache des Gebietes verrichtet werden: nur im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt stehen das Niederländische und das Französische auf völlig gleichem Fuße.

8. Diese Einteilung Belgiens in vier Sprachgebiete wird dann 1970 verfassungsmäßig derart bekräftigt, daß Änderungen in den so festgelegten Grenzen²⁸ eines der vier Gebiete von einem mit besonderer Mehrheit zu verabschiedendem Gesetz abhängig sind²⁹. Wegen ihrer fundamentalen Bedeutung für die belgischen Staatseinrichtungen ist es angebracht, die vier Sprachgebiete kurz zu umschreiben: Das niederländische Sprachgebiet umfaßt die vier flämischen Provinzen (Antwerpen, Limburg, Ostflandern und Westflandern) sowie Flämisch-Brabant (die Verwaltungsbezirke Löwen und Halle-Vilvoorde); das französische Sprachgebiet umfaßt die vier wallonischen Provinzen (Hennegau, Luxemburg, Namür, Lüttich, mit Ausnahme jedoch der zum deutschen Sprachgebiet gehörenden Gemeinden) sowie Wallonisch-Brabant (der Verwaltungsbezirk Nivelles); das deutsche Sprachgebiet umfaßt 9 Gemeinden in der Provinz Lüttich; das zweisprachige Gebiet Brüssel-Hauptstadt umfaßt 19 Gemeinden des Verwaltungsbezirkes Brüssel-Hauptstadt, worunter die Stadt Brüssel Hauptstadt von Belgien und Sitz der Regierung ist³⁰.

Schließlich sehen die koordinierten Gesetze über den Sprachgebrauch in Verwaltungsangelegenheiten für die Einwohner der 27 Gemeinden, die unmittelbar an ein anderes Sprachgebiet grenzen, »Spracherleichterungen« vor, welche für die Verwalteten das Recht beinhalten, von den Gemeindebeamten den Gebrauch einer anderen Sprache als die des Gebietes, worin diese Gemeinden liegen, zu beantragen³¹. Seit der Verfas-

²⁸ So wie sie in den vorgenannten Gesetzen vom 18.7.1966, abgeändert durch das Gesetz vom 23.12.1970, festgelegt wurden.

²⁹ Art.3bis der Verfassung, hinzugefügt durch die Verfassungsbestimmung vom 24.12.1970.

³⁰ Art.126 der Verfassung.

³¹ Es handelt sich um die »Gemeinden mit besonderer Sprachregelung«, eingeteilt in vier Kategorien: die 6 Brüsseler »Randgemeinden« (gelegen im niederländischen Sprachgebiet, mit Erleichterungen für die Französischsprachigen); die 9 Gemeinden des deutschen Sprachgebietes (mit Erleichterungen für die Französischsprachigen); die 2 »Gemeinden aus dem Malmédischen« (gelegen im französischen Sprachgebiet, mit Erleichterungen für die Deutschsprachigen); die 10 »Sprachgrenzgemeinden« (wovon 6 im niederländischen Sprachgebiet – u. a. Voeren – mit Erleichterungen für die Französischsprachigen, und 4 im französischen Sprachgebiet – u. a. Comines-Warneton und Mouscron – mit Erleichterungen für die Niederländischsprachigen liegen).

sungsänderung von 1988 kann für diese Gemeinden mit Spracherleichterungen in den Bestimmungen betreffend den Gebrauch der Sprachen in Verwaltungsangelegenheiten, im Unterrichtswesen und in den sozialen Beziehungen zwischen den Arbeitgebern und ihrem Personal, keine Veränderung vorgenommen werden, es sei denn durch ein Gesetz mit besonderer Mehrheit³².

9. Es ist nicht ohne Bedeutung, darauf hinzuweisen, daß das Territorialitätsprinzip, worauf die belgische Sprachgesetzgebung fußt, durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als ein objektiver Faktor von allgemeiner Bedeutung angesehen wird, so daß die sich hieraus ergebende mögliche unterschiedliche Behandlung keine verbotene Diskriminierung darstellt³³.

Im Rahmen desselben Territorialitätsprinzips, wodurch ebenfalls das allgemeine institutionelle System des belgischen Staates inspiriert ist, erklärte derselbe Gerichtshof, daß das parlamentarische Wahlsystem, «*qui entraîne, pour les minorités linguistiques, la nécessité d'accorder leurs suffrages à des personnes aptes et prêtes à user de la langue de leur région*» [welches für die Sprachminderheiten die Notwendigkeit mit sich bringt, ihre Stimmen für Personen abzugeben, die fähig und bereit sind, sich der Sprache der Region zu bedienen], nicht notwendigerweise eine Gefährdung der Interessen dieser Minderheiten beinhaltet, besonders dann nicht, wenn die politische und rechtliche Ordnung vielerlei Garantien bietet, wie dies in Belgien der Fall ist³⁴.

10. Das belgische institutionelle System ist tatsächlich «*un ensemble complexe de freins et de contrepoids*» [ein komplexes Ganzes mit Bremsen und Gegengewichten]³⁴.

Das ist schlecht anders möglich in einem Land, wo auf nationaler Ebene die 212, auf Basis der direkten Wahlen zu erringenden Sitze der Kammer, bzw. 106 Sitze des Senats entsprechend dem System der proportionellen Vertretung verteilt werden, in Funktion der Einwohnerzahl eines jeden Wahlkreises; diese liegt bedeutend höher im niederländischen Sprachgebiet

³² Art.59bis § 4 Abs.2 erstes Strichelchen der Verfassung.

³³ EGMR, 23.7.1968, Fall hinsichtlich einiger Aspekte der Sprachregelung im belgischen Unterrichtswesen, Serie A, Bd.6, § 7 und 42.

³⁴ EGMR, 2.3.1987, Fall *Mathieu-Mohin und Clerfayt*, Serie A, Bd.113, § 57.

als in den übrigen Sprachgebieten^{35, 36}, wogegen man auf Ebene der Brüsseler Region-Hauptstadt³⁷ ein in noch stärkerem Maße umgekehrtes Verhältnis antrifft, nämlich eine Mehrheit von Französischsprachigen und eine Minderheit von Niederländischsprachigen³⁸.

Aus diesen Gründen wurden bei der ersten Staatsreform, der Verfassungsänderung von 1970, zahlreiche Schutzmaßnahmen für die Minderheiten vorgesehen, die nachstehend kurz zusammengefaßt werden³⁹.

11. Eine neue⁴⁰ Art von Gesetz mit besonderer Mehrheit wurde eingeführt, nämlich »ein Gesetz, angenommen mit der Mehrheit der Stimmen in jeder Sprachgruppe von jeder (gesetzgebenden) Kammer, unter der Bedingung, daß die Mehrheit aller Mitglieder einer jeden Sprachgruppe anwesend ist und insofern die Gesamtzahl der ›Ja-Stimmen‹ in beiden Sprachgruppen zwei Drittel der abgegebenen Stimmen erreicht«. Dieses Erfordernis eines »Gemeinschaftsmehrheitsgesetzes« gilt nur für die durch die Verfassung limitativ aufgezählten Fälle, die alle in Zusammenhang stehen mit der Ausführung von grundlegenden Verfassungsangelegenheiten in Sa-

³⁵ Die Art.47, 48, 49, 53 1° und 54 der Verfassung. In Übereinstimmung mit den Ergebnissen der allgemeinen Volkszählung vom 1.3.1981 (BS, 17.3.1984) zählte Belgien 9848647 Einwohner, wie folgt verteilt: 5630129 im niederländischen Sprachgebiet (57,17%); 3156311 im französischen Sprachgebiet (32,05%); 997293 im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt (10,13%); 64914 im deutschen Sprachgebiet (0,65%).

³⁶ Nach den letzten gesetzgebenden Wahlen vom 13.12.1987 gehören von den 212 direkt gewählten Mitgliedern der Abgeordnetenkammer 124 zur niederländischen Sprachgruppe (58,49%) und 88 zur französischen Sprachgruppe (41,51%) und von den 106 direkt gewählten Senatoren gehören 62 zur niederländischen Sprachgruppe (58,49%) und 44 zur französischen Sprachgruppe (41,51%).

³⁷ Das Grundgebiet hiervon erstreckt sich auf die 19 Gemeinden des Verwaltungsbezirks Brüssel-Hauptstadt (Art.2 §1 des Sondergesetzes vom 12.1.1989 mit Bezug auf die Brüsseler Einrichtungen), welches gleichsam das Grundgebiet ausmacht für das zweisprachige Gebiet Brüssel-Hauptstadt (Art.6 der koordinierten Sprachgesetze vom 18.7.1966; siehe oben, Nr.8) und für die Brüsseler Agglomeration (Art.61 des Gesetzes vom 26.7.1971 betreffend die Organisation der Agglomerationen und der Gemeindeföderationen).

³⁸ Bei der ersten Direktwahl für den Rat von Brüssel-Hauptstadt am 18.6.1989 gingen 11 von 75 zu vergebenden Sitze an die Niederländischsprachigen (14,67%) und die übrigen 64 Sitze an die Französischsprachigen (85,33%). In den Art.37, 38 und 44 des Sondergesetzes vom 16.1.1989 über die Finanzierung der Gemeinschaften und der Regionen, wurde von der Verteilung der zugewiesenen Teile aus Erträgen von einigen nationalen Steuern, lokalisiert auf dem zweisprachigen Gebiet von Brüssel-Hauptstadt, der französischen Gemeinschaft 80% und der flämischen Gemeinschaft 20% zuerkannt.

³⁹ Adde die »Spracherleichterungen«, behandelt unter Nr.8.

⁴⁰ Bis dahin kannte die Verfassung eine besondere Mehrheit – Zweidrittelanwesenheit und eine Zweidrittelmehrheit der Stimmen in jeder gesetzgebenden Kammer – um die Verfassung zu ändern (Art.131 der Verfassung) oder um bestimmte Probleme im Zusammenhang mit dem Königtum, insbesondere die Thronfolge, zu lösen (die Art.61 und 62 der Verfassung).

chen Staatseinrichtungen, und die im übrigen durch die aufeinanderfolgenden Staatsreformen wesentlich erweitert wurden.

Der Sinn der verfassungsmäßigen Erfordernis ist deutlich: verhindern, daß eine Basisgesetzgebung bezüglich der Staatseinrichtungen zustande kommt gegen den Willen einer der zwei großen Volksgemeinschaften des Landes: deswegen die Erfordernis der Zustimmung der niederländischen und der französischen Sprachgruppe einer jeden gesetzgebenden Kammer.

12. Um zu vermeiden, daß in einer gesetzgebenden Kammer durch die Mehrheit einer Sprachgruppe – vor allem der niederländischen Sprachgruppe, die eine Mehrheit darstellt – eine gesetzgebende Initiative⁴¹ angenommen würde, welche die Beziehungen zwischen den zwei großen Gemeinschaften ernsthaft gefährden könnte, ist eine »Alarmglockenprozedur« vorgesehen⁴².

Diese Prozedur kann eingeleitet werden durch eine begründete EntschlieÙung, die durch mindestens Dreiviertel der Mitglieder einer der beiden Sprachgruppen unterzeichnet ist. Sie hat die Unterbrechung der parlamentarischen Arbeiten zur Folge. Der Ministerrat muß innerhalb von dreißig Tagen ein begründetes Gutachten über diese EntschlieÙung geben und die betreffende gesetzgebende Kammer auffordern, sich entweder über das Gutachten oder über die eventuell abgeänderte Gesetzesinitiative zu äußern. Die präventive Wirkung dieser Prozedur ist offenkundig⁴³: der paritätisch zusammengesetzte (Nr.13) Ministerrat wird in der Tat alles tun, um einen Konsens über das bestehende Problem zu erzielen, um im Endeffekt eine Regierungskrise zu vermeiden.

13. Wie die »Alarmglockenprozedur« hauptsächlich dem Schutz der französischsprachigen Minderheit auf nationalgesetzgebender Ebene dient, so garantiert die Parität im Ministerrat ihren Schutz auf der national ausführenden Ebene: »Den Premierminister eventuell ausgenommen, zählt der Ministerrat die gleiche Anzahl niederländisch- wie französisch-

⁴¹ Außer für die Haushalte, die in der allgemeinen Regel keinen normativen Charakter haben, und für die besonderen Mehrheitsgesetze, die bereits in der Erfordernis einer Mehrheit pro Sprachgruppe einen Schutz beinhalten.

⁴² Art.38*bis* der Verfassung.

⁴³ Es ist eher verwunderlich, daß die einzige Anwendung seit 1970 1985 stattfand, anläßlich eines eher unwichtigen Gesetzentwurfs in bezug auf das Universitätswesen. Wenn auch die eingesetzte Prozedur durch die vorzeitige Auflösung der gesetzgebenden Kammern verfiel, ließ doch das begründete Gutachten des Ministerrates erkennen, daß er es verstand, einen Konsens zu erreichen über die Einreichung eines allgemeinen Gesetzentwurfs als Ersatz für die strittige gesetzgebende Initiative, siehe A. Alen/J. Dujardin, Casebook Belgisch Grondwettelijk Recht (1986), 206–208.

sprachiger Minister«⁴⁴. Die Tatsache, daß zahlreiche Verordnungen, Beschlüsse und Entscheidungen kraft der Verfassung⁴⁵, des Gesetzes⁴⁶, der Verordnungen und mehr noch, kraft der Gewohnheit, innerhalb der belgischen Koalitionsregierungen⁴⁷ im Ministerrat behandelt werden müssen, unterstreicht zur Genüge die Bedeutung der Paritätserfordernis. Die mögliche Ausnahme für den Premierminister gilt darüber hinaus auch für die Staatssekretäre: zwar sind sie Mitglieder der Regierung, jedoch nicht des Ministerrates⁴⁸. Dies ermöglicht es, dem demographisch niederländischsprachigen Übergewicht bei der Zusammenstellung der Regierung in sicherem Maße Ausdruck zu verleihen.

14. Innerhalb eines jeden Gemeinschaftsrates besteht eine »ideologische Alarmglockenprozedur«: ein durch eine gewisse Anzahl Mitglieder unterzeichneter und begründeter Antrag kann erklären, daß die Bestimmungen eines Dekretentwurfs oder -vorschlags eine Diskriminierung aus ideologischen oder philosophischen Gründen beinhalten; insofern der Antrag annehmbar ist, wird die Untersuchung der strittigen Bestimmungen solange unterbrochen, bis jede der beiden gesetzgebenden Kammern den Antrag als unbegründet erklärt hat⁴⁹.

Unbeschadet der Anwendung des allgemein anwendbaren Prinzips der Nicht-Diskriminierung⁵⁰, bestehen, zur Ausführung von

⁴⁴ Art.86*bis* der Verfassung.

⁴⁵ Siehe die Art.38*bis*, 79 und 82 der Verfassung.

⁴⁶ Bereits 1987 schrieben mehr als 600 Gesetzesartikel die Beratung im Ministerrat vor, siehe M. L e r o y , Les règlements et leurs juges (1987), 39 Anm.2.

⁴⁷ Siehe die diesbezüglichen praktischen Anleitungen für die Arbeitsweise des Ministerates, in: A l e n / D u j a r d i n (Anm.43), 532–533.

⁴⁸ Art.91*bis* der Verfassung.

⁴⁹ Siehe für das, was die flämische und die französische Gemeinschaft betrifft, die Art.4–6 des Gesetzes vom 3.7.1971 zur Einteilung der Mitglieder der gesetzgebenden Kammern und betreffend verschiedener Bestimmungen ... (dieses Votum muß durch mindestens ein Viertel der Mitglieder unterzeichnet sein) verabschiedet zur Ausführung des Art.59*bis* §7 der Verfassung, und was die deutschsprachige Gemeinschaft betrifft, die Art.73*bis*–75 des Gesetzes vom 31.12.1983 zur Reform der Institutionen für die deutschsprachige Gemeinschaft (das Votum muß durch mindestens drei Mitglieder des Rates, der deren 25 zählt, unterzeichnet sein), verabschiedet zur Ausführung des Art.59*ter* §7 der Verfassung. Für die Anwendung der Prozedur (zweimal im flämischen Rat und einmal im französischen Gemeinschaftsrat) siehe u. a. J. d e G r o o f , De bescherming van ideologische en filosofische strekkingen. Een inleiding, in: A. Alen/L. P. Suetens (Hrsg.), Zeven knelpunten na zeven jaar Staatshervorming (1988), 254–256.

⁵⁰ Art.6*bis* Satz 1 der Verfassung: »Der den Belgiern zuerkannte Genuß von Rechten und Freiheiten muß unterschiedslos gewährleistet werden«.

Verfassungsbestimmungen⁵¹, besondere Bestimmungen, die dazu dienen, mittels allerlei Maßnahmen, unter anderem auf Ebene des Gebrauchs von kultureller Infrastruktur und der Kommunikationsmittel, »die ideologischen und philosophischen Tendenzen« in kulturellen Angelegenheiten gegen die ausführende Macht zu schützen⁵². Seit der Verfassungsänderung von 1988 kann übrigens jeder, der Interesse erkennen läßt, direkt, zwecks Annullierung von gesetzgebenden Normen, den Schiedsgerichtshof anrufen, wegen Verletzung u. a. des Gleichheitsprinzips und des Prinzips der Nicht-Diskriminierung, auch auf ideologischem und philosophischem Gebiet⁵³.

15. Schließlich hat man seit 1970 im Ausbau der Institutionen von Brüssel-Hauptstadt, in bezug auf den Schutz der niederländischsprachigen Minderheit, einen Parallelismus angestrebt mit den Garantien auf nationaler Ebene für die französischsprachige Minderheit, nämlich eine »Alarmglockenprozedur« im ratgebenden Organ und eine Parität, mit Ausnahme des Vorsitzenden, im ausführenden Organ. Dies war bereits so in den Organen der Brüsseler Agglomeration zwischen 1971 und 1989, dem Jahr, als die ersten direkten Wahlen für den Rat von Brüssel-Hauptstadt stattfanden. Die Organe der Region Brüssel-Hauptstadt, der Rat von Brüssel-Hauptstadt und die Exekutive von Brüssel-Hauptstadt, üben seitdem sowohl die Befugnisse einer Region als auch diejenigen einer Agglomeration aus⁵⁴. In der Ausübung der beiden verschiedenen Zuständigkeiten bestehen, neben den anderen Schutzmaßnahmen⁵⁵, beide vorgenannten Garantien der »Alarmglockenprozedur« im Rat⁵⁶ und der Parität in der Exekutive⁵⁷.

Durch die dritte Staatsreform wurde der Parallelismus mit den nationa-

⁵¹ Art.6*bis* Satz 2 der Verfassung: »Zu diesem Zweck werden vor allem die Rechte und Freiheiten der ideologischen und philosophischen Minderheiten durch Gesetze und Dekrete garantiert«. Siehe ebenfalls die Art.59*bis* § 7 und 59*ter* § 7 der Verfassung.

⁵² Das Gesetz vom 16.7.1973, wodurch der Schutz der ideologischen und philosophischen Tendenzen garantiert wird, dessen Inhalt übernommen wurde durch das Dekret des flämischen Rates vom 28.1.1974 betreffend den Kulturpakt. Siehe hierüber P. B e r c k x, *De cultuurpactwet. Onvoltooid en onbemand* (1989).

⁵³ Art.107*ter* § 2 der Verfassung, ausgeführt durch das Sondergesetz vom 6.1.1989 über den Schiedsgerichtshof.

⁵⁴ Die Art.107*quater* und 108*ter* § 2 der Verfassung, ausgeführt durch das Sondergesetz vom 12.1.1989 in bezug auf die Brüsseler Einrichtungen.

⁵⁵ Siehe hierüber A. A l e n, *Het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest en zijn instellingen*, TBP 1989, 491–494.

⁵⁶ Die Art.31 und 54 des vorerwähnten Sondergesetzes vom 12.1.1989.

⁵⁷ Die Art.34 und 48 desselben Gesetzes.

len Strukturen derart ausgebaut, daß innerhalb der Institutionen von Brüssel-Hauptstadt auf der ausführenden Ebene gleichzeitig »Staatssekretäre der Region« vorgesehen wurden, die nicht zur Exekutive von Brüssel-Hauptstadt gehören, aber ihren Versammlungen ganz oder teilweise beiwohnen können⁵⁸.

16. Aus der Beschreibung der Anhäufung von Schutzmaßregeln (Nr.11–15) geht hervor, daß diese größtenteils nötig waren, wegen der zweigliedrigen Staatsstruktur: ungeachtet der Einteilung Belgiens in vier Sprachgebiete (Nr.8), drei Gemeinschaften und drei Regionen (siehe weiter unter III), zeigt sich, daß »das belgische Problem« im Zusammenleben der zwei großen Volksgemeinschaften, der flämischen und der französischen, auf ein und demselben Gebiet besteht. Auf Ebene der nationalen Strukturen findet man dann auch immerfort die nötigen Garantien für dieses Gleichgewicht zurück. In den beiden gesetzgebenden Kammern, die zusammen mit dem König die nationale gesetzgebende Gewalt ausüben, gehören die gewählten Mitglieder⁵⁹, sei es von Rechts wegen⁶⁰, sei es durch ihre eigene Wahl⁶¹, zur niederländischen und zur französischen Sprachgruppe^{62, 63}, und wegen des Übergewichts der niederländischen Sprachgruppe (Nr.10), ist eine Alarmglockenprozedur (Nr.12) vorgesehen, die aus ähnlichen Gründen ebenfalls im Rat von Brüssel-Hauptstadt besteht (Nr.15). Im Hauptorgan der nationalen ausführenden Macht, dem Ministerrat, sind ebenso viele niederländisch- wie französischspra-

⁵⁸ Art.41 desselben Gesetzes.

⁵⁹ Gemeint sind die 212 Mitglieder der Abgeordnetenkammer, die alle direkt gewählt werden, die 106 direkt gewählten Senatoren, die – derzeit 51 – durch die Provinzialräte gewählten Senatoren, und die – derzeit 26 – durch die zwei vorigen Kategorien von Senatoren – kooptierten Senatoren. Der einzige Senator von Rechts wegen, Prinz Albert, ist das einzige Parlamentsmitglied, das keiner Sprachgruppe angehört.

⁶⁰ Namentlich für die Mitglieder, deren Wahlkollegium integral zum niederländischen (niederländische Sprachgruppe), oder aber zum französischen oder zum deutschen (französische Sprachgruppe) Sprachgebiet gehört.

⁶¹ Namentlich nach der Sprache der Eidesleistung von den anderen Parlamentsgliedern: die direkt gewählten Mitglieder durch das – noch nicht aufgeteilt – Wahlkollegium Brüssel-Halle-Vilvoorde (welches sich über den im niederländischen Sprachgebiet gelegenen Verwaltungsbezirk Halle-Vilvoorde und über das zweisprachige Gebiet Brüssel-Hauptstadt ausdehnt); die durch den Provinzialrat von Brabant (die die einzige Provinz ist, deren Grundgebiet sich über mehrere Sprachgebiete erstreckt) gewählten Senatoren; die kooptierten Senatoren.

⁶² Man bemerke, daß es im Schoße der gesetzgebenden Kammern keine deutsche Sprachgruppe gibt, da die Gewählten im deutschen Sprachgebiet von Rechts wegen zur französischen Sprachgruppe gehören.

⁶³ Art.32*bis* der Verfassung, ausgeführt durch Art.1 des bereits angeführten Gesetzes vom 3.7.1971.

chige Minister, den Premierminister eventuell ausgenommen (Nr.13), ein Zustand, den man auch in der Exekutive von Brüssel-Hauptstadt antrifft⁶⁴. Die höchsten Gerichte, der Schiedsgerichtshof⁶⁵, der Kassationshof⁶⁶ und der Staatsrat⁶⁷, müssen ebenso viele niederländisch- wie französischsprachige Richter zählen. Auch in den zentralen Dienststellen der Staatsverwaltung, deren Befugnisbereich sich auf das ganze Land erstreckt⁶⁸, ebenso in den örtlichen Diensten im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt⁶⁹, werden ab einem gewissen Dienstrang die Posten in gleichem Maße an Beamte des niederländischen und des französischen Kadern vergeben; ähnliche Bestimmungen findet man vor für die Dienste der Exekutive von Brüssel-Hauptstadt^{70, 71}.

17. Man hat zwar einmal geschrieben, daß die nationale Machtausübung mehr ist als »die paritätische Verwaltung des Staates«, und, daß es deshalb an Festigung der nationalen politischen Verwaltungsstrukturen und an einem »nationalen« Unterbau für die – nun auch meistenteils aufgeteilten – politischen Parteien und sozial-wirtschaftlichen Beratungsgremien mangelt⁷².

Es ist wahr, daß ein zweigliedriger Föderalismus den föderalen Staat in seiner Handlungsweise lähmen kann, da jeder der beiden zusammenhängenden Teile den anderen neutralisieren kann⁷³. Es ist ebenfalls auch so,

⁶⁴ Siehe oben, Nr.15, und Art.34 des Sondergesetzes vom 12.1.1989 betreffend die Brüsseler Einrichtungen: »Die Exekutive besteht aus fünf, aus den Reihen des Rates gewählten Mitgliedern. Ausgenommen den Vorsitzenden, zählt sie zwei Mitglieder der niederländischen Sprachgruppe und zwei Mitglieder der französischen Sprachgruppe des Rates«.

⁶⁵ Art.31 des Sondergesetzes vom 6.1.1989 über den Schiedsgerichtshof: »Der Schiedsgerichtshof setzt sich aus zwölf Richtern zusammen: sechs niederländischsprachige Richter, die die niederländische Sprachgruppe des Gerichtes bilden, und sechs französischsprachige Richter, die die französische Sprachgruppe des Gerichtes bilden«. Siehe auch Art.35 desselben Gesetzes, welches die Parität für die Gerichtsrate vorschreibt.

⁶⁶ Art.34^{quater} des Gesetzes vom 15.6.1935 über den Gebrauch der Sprachen in Gerichtssachen (sowohl für den Sitz als auch für die Staatsanwaltschaft).

⁶⁷ Art.73 §1 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat (sowohl für den Sitz als auch für das Auditoriat und das Koordinationsbüro).

⁶⁸ Art.43 der koordinierten Gesetze über den Sprachgebrauch in Verwaltungsangelegenheiten.

⁶⁹ Art.21 derselben Gesetze.

⁷⁰ Art.32 des Gesetzes vom 16.6.1989 über diverse institutionelle Reformen, welches die Ordnung der zentralen Staatsdienste für anwendbar erklärt.

⁷¹ In bezug auf die gemeinnützigen Einrichtungen ist u. a. festgelegt, daß in ihren Organen ein Drittel der Mitglieder der kleinsten Sprachgruppe angehören müssen: die Art.7 §3 und 14 §2 des Gesetzes vom 28.12.1984 zur Abschaffung oder Umstrukturierung gemeinnütziger Einrichtungen; Art.36 §1 des vorgenannten Gesetzes vom 16.6.1989.

⁷² O. Coenen, De besluitvormingsmechanismen op nationaal en gewestelijk vlak. Een federale staat zonder federaal gezag?, Res Publica 1984, 333–340.

daß föderale Systeme in der allgemeinen Regel mindestens 8 bis 10 zusammenhängende Teile mit Traditionen zählen, ebenso wie in Belgien eher die 9 Provinzen als die 3 Gemeinschaften und die 3 Regionen diese Basis aufweisen⁷³. Es ist schließlich wahr, daß bestimmte Wahltechniken, wie Nationalwahlen auf Basis eines Wahlbezirks für das ganze Land, dazu beitragen können, dem Nationalparlament und der Nationalregierung ein »nationalpolitisches Substratum«⁷⁴ zu verschaffen.

Aber, genauso wie die Rolle der Monarchie nicht unterschätzt werden darf als Damm, der die zentrifugalen Kräfte in annehmbaren Grenzen halten kann⁷⁵, ist die Zweigliedrigkeit eine faktische und soziologische Gegebenheit, die nicht bloß durch institutionelle Reformen umgesteuert werden kann⁷⁶. Wie soll man beispielsweise politische Parteien dazu zwingen können, sich über die Sprachgrenzen hinweg aufs neue zu vereinigen?

Sehr wohl könnte man staatsrechtliche Techniken anwenden, um sie dazu zu ermutigen, doch würden sie keine Wirkung erzielen, wenn es keine minimale Anerkennung eines »Staates«, einer »Nation« gibt.

III. Die Staatsreform in drei aufeinanderfolgenden Verfassungsänderungen (1970 – 1980 – 1988)

18. Genauso wie die Zweigliedrigkeit (Nr.16–17) weicht die Zentrifugaltendenz des belgischen Föderalisierungsprozesses ab von dem, was in der föderalen Praxis üblich ist, nämlich ein Streben nach Einheit ausgehend vom Zusammenschluß von vorher souveränen Gebilden. Diese zentripetale Tendenz erklärt, daß die meisten föderalen Verfassungsgesetze eine ausdrückliche Zuerkennung von föderalen Befugnissen beinhalten und die Restbefugnisse bei den Teilstaaten belassen.

Der belgische Zentrifugalföderalismus besteht eher darin, die Befugnisse der Teilstaaten anzugeben, während die Residualbefugnisse bei

⁷³ C. J. Friedrich auf dem Kolloquium »Le Fédéralisme et la Belgique«, Res Publica 1971, 388–389.

⁷⁴ Man vergleiche W. Dewachter, De modernisatie van de besluitvormingsstructuur in België, in: Politieke instrumenten ter bestrijding van crises (1983), 31–54, mit einem Plädoyer für die Direktwahl des Premierministers.

⁷⁵ R. Senelle, Rol en betekenis van de monarchie in een federaal België, in: A. Alen/L. P. Suetens (Hrsg.) (Anm.49), 33–49; auch erschienen unter dem Titel »Rolle und Bedeutung der Monarchie in einem föderativen Belgien«, in: JöR 1987, 121–134.

⁷⁶ A. Alen, Het Coudenberg-rapport, De Standaard, 23.12.1987. Dieser Zeitungsartikel war eine Reaktion auf »Rapport Coudenberg – Naar een ander België?« (1987).

der nationalen Obrigkeit belassen werden. Dies ist übrigens der jetzige Zustand.

19. Mit dem zentrifugalen Föderalismus wurde beabsichtigt, den dezentralisierten belgischen Einheitsstaat (Nr.1–4) durch die Einführung von Gemeinschaften und Regionen, langsam aber sicher zu einem Bundesstaat umzuwandeln.

Zum Zeitpunkt, wo Premierminister G. Eyskens in seiner Mitteilung an das Parlament am 18. Februar 1970 die historischen Worte sprach: »Der Einheitsstaat mit seinen Strukturen und seiner Arbeitsweise, so wie sie derzeit noch durch die Gesetze geregelt sind, ist durch die Ereignisse überholt«⁷⁷, war die Teilung des Belgischen Rundfunk- und Fernsehinstituts⁷⁸ und des Unterrichtsministeriums⁷⁹ schon eine Tatsache, und die wichtigsten Verfassungsbestimmungen der ersten – im Jahre 1967 empfohlenen⁸⁰ und 1971 beschlossenen – Staatsreform in Bearbeitung.

Die Gemeinschaften und Regionen sollten »ihren Platz einnehmen in erneuerten Staatsstrukturen, die besser der eigenen Situation des Landes angepaßt sein müssen«, so wie es der Premierminister Eyskens in seiner oben angeführten Mitteilung ausdrückte.

20. Die Gemeinschaftsbildung entsprach einer bereits alten Forderung der flämischen Bewegung, die stets eingetreten ist für eine vollwertige Anerkennung und Entfaltung der eigenen Sprache (Nr.6) und der eigenen Kultur.

So wurden 1970 drei »Kulturgemeinschaften«⁸¹ in der Verfassung anerkannt⁸², die niederländische⁸³, die französische und die deutsche⁸⁴, die je mit eigenen Institutionen bedacht wurden⁸⁵, befugt, in ihrem territorialen Zuständigkeitsbereich Dekrete⁸⁶ mit Gesetzeskraft in kulturellen

⁷⁷ Parlementaire Handelingen [Sitzungsberichte des Parlaments], Senat, 18.2.1970, 777–780, und Abgeordnetenversammlung, 18.2.1970, 3–5.

⁷⁸ Gesetz vom 18.5.1960, BS, 275.1960.

⁷⁹ KE vom 25.9.1969, BS, 30.9.1969.

⁸⁰ Für die Annahme des authentischen niederländischen Textes der Verfassung siehe Nr.6.

⁸¹ Nunmehr »Gemeinschaften« genannt.

⁸² Art.3ter der Verfassung.

⁸³ Nunmehr »flämische Gemeinschaft« genannt.

⁸⁴ Nunmehr »deutschsprachige Gemeinschaft« genannt.

⁸⁵ Die Art.59bis und 59ter der Verfassung.

⁸⁶ Für die deutschsprachige Gemeinschaft wurde die Dekretbefugnis bereits 1983 in die Verfassung eingetragen.

Angelegenheiten sowie, wenn auch in beschränktem Maße, im Unterrichtswesen und im Sprachgebrauch⁸⁷ zu verabschieden.

Durch die Verfassungsänderung von 1980⁸⁸ wurde die »kulturelle Autonomie« eine »Gemeinschaftsautonomie«, durch die Ausdehnung der Zuständigkeit auf die »personenbezogenen« Angelegenheiten⁸⁹ und die Möglichkeit eigener ausführender Organe⁹⁰, und durch die Verfassungsänderung von 1988⁹¹ wurde die Gemeinschaftsautonomie, nach Verankerung in der Verfassung von Garantien im Bereich des Unterrichts⁹², noch verstärkt durch die Zuerkennung an die Gemeinschaften der quasi-integralen Befugnis im Unterrichtswesen⁹³, und selbst einer Befugnis in den Angelegenheiten, worin sie befugt sind, internationale Verträge abzuschließen⁹⁴.

21. So, wie die Gemeinschaftsbildung eher ein flämisches Bestreben war, entsprach die Bildung der Regionen eher einem Bestreben der Französischsprachigen. Die Wallonen rechneten sehr mit der Autonomie in sozial-wirtschaftlichen Angelegenheiten, um die Wirtschaftskrise, die insbesondere ihre Gegend traf, meistern zu können. Die französischsprachigen Brüsseler, die im hauptstädtischen Gebiet in der Mehrheit sind (Nr.10), strebten eine Anerkennung dieses Gebietes als eine gesonderte der flämischen und der wallonischen gleichwertigen Region an.

⁸⁷ Die deutschsprachige Gemeinschaft verfügt jedoch nicht über eine Befugnis in Sachen Sprachgebrauch, so daß die nationale Obrigkeit hierfür integral im deutschen Sprachgebiet zuständig geblieben ist, wie auch im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt und den Gemeinden mit besonderer Sprachregelung (siehe Nr.8).

⁸⁸ Für die deutschsprachige Gemeinschaft erst durch die Verfassungsbestimmung vom 1.6.1983.

⁸⁹ Art.59bis § 2bis und § 4bis der Verfassung.

⁹⁰ Art.59bis § 1 und § 5 der Verfassung.

⁹¹ Für die deutschsprachige Gemeinschaft erst durch die Verfassungsbestimmung vom 20.6.1989.

⁹² Art.17 der Verfassung.

⁹³ Art.59bis § 22° der Verfassung: "het onderwijs, met uitsluiting van [das Unterrichtswesen, mit folgenden Ausnahmen]: a) de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht [die Bestimmung des Anfangs und des Endes der Schulpflicht]; b) de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's [die Minimalbedingungen für die Verabreichung der Diplome]; c) de pensioenregeling" [die Pensionsregelung].

⁹⁴ Art.59bis § 23° und § 2bis der Verfassung: Diese Befugnis, die nicht verwechselt werden soll mit der Gutheißungsbefugnis – die Zuständigkeit, um per Dekret den durch den König geschlossenen Verträgen in Gemeinschaftsangelegenheiten Zustimmung zu erteilen, besteht bereits seit 1978 für die flämische und die französische Gemeinschaft und seit 1983 für die deutschsprachige Gemeinschaft –, ist jedoch noch nicht *selfexecuting*, da die näheren Modalitäten noch durch ein Gesetz mit besonderer Mehrheit für die flämische und französische Gemeinschaft, und ein gewöhnliches Gesetz für die deutschsprachige Gemeinschaft geregelt werden müssen.

Dies führte anlässlich der Verfassungsänderung von 1970 zur verfassungsmäßigen Anerkennung der drei Regionen: die flämische Region, die wallonische Region und die Brüsseler Region. Die diesbezügliche Verfassungsbestimmung⁹⁵ war denn auch eine »blanko-Norm«, die durch eine mit besonderer Mehrheit verabschiedete Gesetzgebung vervollständigt werden mußte. Die politische Uneinigkeit bezüglich der Rechtsstellung der Brüsseler Region – eine dritte gleichwertige Region?, ihre Grenzen, Schutzmaßregeln für die flämische Minderheit ... – war die Ursache dafür, daß die erforderliche besondere Ausführungsgesetzgebung für die flämische und die wallonische Region schon 1980 und für die Brüsseler Region erst 1989 zustande kam. Inzwischen wurde ab 1974 zwar eine – übrigens auf gewöhnliche Gesetzgebung gestützte – »vorläufige Regionsbildung« angewandt, was in starkem Gegensatz stand zur Ausführung der Kulturautonomie, womit unmittelbar nach 1970 begonnen wurde.

Im Gegensatz zu den Verfassungsbestimmungen über die Gemeinschaften, die nach ihrer Einfügung 1970 sowohl 1980 als auch 1988 aufs neue geändert wurden⁹⁶, ist die Verfassungsbestimmung betreffend die Regionsbildung seit 1970 nicht abgeändert worden. Dies war dem hartnäckigen Widerstand der Französischsprachigen zuzuschreiben, diese Bestimmung selbst nur in einer Erklärung zur Abänderung der Verfassung⁹⁷ aufzunehmen, aus Angst, die 1970 erlangte dreiteilige Regionsbildung könnte in Frage gestellt werden. Diese Vorgangsweise hatte zur Folge, daß, obschon die diesbezügliche Verfassungsbestimmung nicht formell abgeändert wurde, ihre Bedeutung jedoch »implizit« aber sicher durch die Abänderung von anderen Verfassungsbestimmungen geändert und vervollständigt wurde⁹⁸. Drei Beispiele genügen, um dies zu beweisen.

⁹⁵ Art.107^{quater} der Verfassung.

⁹⁶ Für die deutschsprachige Gemeinschaft; immerfort mit einer sicheren Verspätung: erst 1983 und 1989.

⁹⁷ Gemäß Art.131 der Verfassung erfolgt die Prozedur der Verfassungsänderung in drei Phasen: die drei Sparten der gesetzgebenden Gewalt (König, Kammer und Senat) nehmen jeweils eine Erklärung an, worin sie die zur Abänderung geeigneten verfassungsmäßigen Bestimmungen aufführen; nach der Bekanntmachung dieser Erklärungen im Belgischen Staatsblatt, sind die beiden gesetzgebenden Kammern von Rechts wegen aufgelöst, und es müssen gesetzgebende Wahlen stattfinden; die neu gewählten Kammern, beratend mit besonderer Mehrheit (siehe Nr.11), beschließen, im Einvernehmen mit dem König, über die der Revision unterzogenen Punkte.

⁹⁸ Die Methode der »impliziten Verfassungsabänderung«, die weder mit dem Buchstaben, noch mit dem Geist von Art.131 der Verfassung (siehe Anm.97) in Übereinstimmung zu bringen ist, wurde dennoch bei den drei Verfassungsabänderungen über die Staatsreform 1970, 1980 und 1988 auf breitem Maßstab angewandt. Man denke an die Vertragsbefugnis der Gemeinschaften (Nr.20), dort wo laut des seit 1831 nicht abgeänderten Art.68 der

Weil in der Verfassungsbestimmung von 1970 den Regionen nicht ausdrücklich eine gesetzgeberische Befugnis zuerkannt worden war, im Gegensatz zu den Gemeinschaften, und im belgischen öffentlichen Recht gesetzgebende Befugnisse nur den durch die Verfassung dazu ermächtigten Organen zukommen kann, wurde 1980 eine neue Verfassungsbestimmung eingefügt, nach welcher ein Gesetz mit besonderer Mehrheit den Organen der Regionen eine dekretale Befugnis zuerkennen kann⁹⁹. Dies ist im nachhinein auch für die flämische und die wallonische Region¹⁰⁰ geschehen, jedoch nicht für die Region von Brüssel-Hauptstadt, welcher die Befugnis übertragen wurde, »Ordonnanzen« zu fassen, die eine neue Rechtsnorm im belgischen öffentlichen Recht bilden: Die Ordonnanz kann, wie ein Dekret, geltende Gesetzesbestimmungen aufheben, vervollständigen, abändern oder ersetzen¹⁰¹ und ist demselben Kontrollrecht durch den Schiedsgerichtshof wie ein Dekret unterworfen¹⁰², bleibt jedoch, im Gegensatz zu einem Dekret, einer begrenzten richterlichen Gesetzmäßigkeitsprüfung durch die ordentlichen und die Verwaltungsgerichte¹⁰³, ebenso wie in bestimmten Fällen, »zur Gewährleistung der internationalen Rolle und der hauptstädtischen Funktion von Brüssel«, einer beschränkten administrativen Kontrolle durch die nationale Obrigkeit¹⁰⁴ unterworfen.

In der Verfassungsbestimmung von 1970 ist in bezug auf die Regionalisierung ausdrücklich vermerkt, daß die – in einem Gesetz mit besonderer Mehrheit anzuführenden – regionalen Befugnisse keine Gemeinschaftsangelegenheiten betreffen können. Der Verfassungsgeber ist denn auch von einer Trennung zwischen Gemeinschaft und Region ausgegangen. Dennoch wurde 1980 die Verfassungsbestimmung über die Gemeinschaften derart geändert, daß ein Gesetz mit besonderer Mehrheit es ermöglichen kann, daß die Organe der flämischen Gemeinschaft auch die Zuständigkeiten der flämischen Region ausüben, und ebenso, daß die Organe der fran-

Verfassung die Verträge durch den König abgeschlossen und meistens durch die gesetzgebenden Kammern gutgeheißen werden müssen.

⁹⁹ Art.26bis der Verfassung.

¹⁰⁰ Art.19 des Sondergesetzes vom 8.8.1980 zur Reform der Institutionen.

¹⁰¹ Art.7 des Sondergesetzes vom 12.1.1989 in bezug auf die Brüsseler Einrichtungen.

¹⁰² Art.9 desselben Gesetzes, und die Art.1 und 26 des Sondergesetzes vom 6.1.1989 über den Schiedsgerichtshof.

¹⁰³ Art.9 des vorerwähnten Sondergesetzes vom 12.1.1989, das *in fine* wie folgt lautet: "Ingeval een gebrek van overeenstemming wordt vastgesteld, weigeren de rechtscolleges de toepassing van de ordonnantie" [In Ermangelung einer Übereinstimmung weigern die Gerichte sich, die Ordonnanz anzuwenden].

¹⁰⁴ Art.45 desselben Sondergesetzes vom 12.1.1989.

zösischen Gemeinschaft die Zuständigkeiten der wallonischen Region ausüben¹⁰⁵.

Diese Verfassungsänderung kam vor allem zustande auf Antrag der Flamen, die dadurch hofften, die Zweigliedrigkeit Belgiens (Nr.16) noch mehr zu betonen. Da auf französischsprachiger Seite eher die Idee der Dreigliedrigkeit der Regionsbildung vorherrschte, erfuhr die diesbezügliche Verfassungsbestimmung eine »asymmetrische« Ausführung: auf französischer Seite wurde die Bestimmung folglich nicht ausgeführt, so daß es unterschiedliche französische Gemeinschaftsorgane und wallonische Regionsorgane für die Ausübung der jeweiligen Befugnisse gibt¹⁰⁶; dies geschah dagegen wohl auf flämischer Seite, so daß dieselben Organe – der »flämische Rat« und die »flämische Exekutive« – sowohl die Befugnisse der flämischen Gemeinschaft als auch diejenigen der flämischen Region ausüben¹⁰⁷, obgleich von »Fusion« zwischen beiden im juristischen Sinne keine Rede sein kann¹⁰⁸.

Ein letztes Beispiel betrifft die Verfassungsänderung von 1988, durch welche die Bezeichnung »Brüsseler Region« durch eine andere abgeänderte Verfassungsbestimmung umgetauft wurde in »Region von Brüssel-Hauptstadt«¹⁰⁹. Die Organe dieser Region nehmen neben den Regionsbefugnissen auch die Befugnisse der Brüsseler Agglomeration wahr¹⁰⁹, ebenso wie

¹⁰⁵ Art.59bis § 1 der Verfassung.

¹⁰⁶ Kraft des Art.1 § 4 des Sondergesetzes vom 8.8.1980 zur Reform der Institutionen, können der französische Gemeinschaftsrat und der wallonische Regionalrat in gegenseitiger Übereinstimmung mittels der mit Zweidrittelmehrheit der Stimmen in jedem Rat angenommenen Dekrete, ebenso beschließen, daß die französischen Gemeinschaftsorgane die Befugnisse der wallonischen Region ausüben. Eine ähnliche Möglichkeit ist durch Art.59ter § 3 der Verfassung für die Organe der deutschsprachigen Gemeinschaft vorgesehen, die, vorausgesetzt der deutschsprachige Gemeinschaftsrat und der wallonische Regionalrat pflichten durch Dekret dazu bei, im deutschen Sprachgebiet ebenso bestimmte Befugnisse der wallonischen Region ausüben können. Beide Bestimmungen wurden bis heute noch nicht ausgeführt.

¹⁰⁷ Art.1 § 1 des Sondergesetzes vom 8.8.1980 zur Reform der Institutionen.

¹⁰⁸ Beide behalten ihre getrennte Rechtspersönlichkeit (Art.3 desselben Sondergesetzes vom 8.8.1980); wenn auch die Rechtskraft ihrer Normen dieselbe ist, ihr Anwendungsgebiet ist verschieden (Art.59bis § 4 und § 4bis der Verfassung, und die Art.2 und 19 § 3 des vorerwähnten Sondergesetzes vom 8.8.1980); die Zusammenstellung des flämischen Rates und der flämischen Exekutive ist anders, wenn über Gemeinschafts- oder über Regionalangelegenheiten beraten wird (die Art.50 und 76 § 1 des vorerwähnten Sondergesetzes vom 8.8.1980), mit der Folge, daß ein flämisches Dekret nicht gleichzeitig Gemeinschafts- und Regionalangelegenheiten regeln kann.

¹⁰⁹ Siehe die Art.48ff. des Sondergesetzes vom 12.1.1989 in bezug auf die Brüsseler Einrichtungen, verabschiedet in Ausführung von Art.108ter § 2 der Verfassung (siehe bereits Nr.15).

in einer leicht angepaßten Zusammenstellung die personenbezogenen Befugnisse, die im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt den beiden Gemeinschaften gemeinsam sind¹¹⁰. Die verfassungsmäßige Trennung zwischen Gemeinschafts- und Regionalangelegenheiten wurde nochmals dadurch durchbrochen, daß für das zweisprachige Gebiet Brüssel-Hauptstadt den Sprachgruppen innerhalb der Organe von Brüssel-Hauptstadt Gemeinschaftsbefugnisse, wenn auch nicht auf gesetzgeberischer Ebene, sowie in einer strukturellen Bindung mit der flämischen und der französischen Gemeinschaft aufgetragen wurden¹¹¹. Es handelt sich schon um eine äußerst komplizierte Regelung, was allerdings keine Ausnahme in rechtsvergleichender Hinsicht ist¹¹².

22. Die Finanzierung der Gemeinschaften und der Regionen ist in Belgien stets ein »Stein des Anstoßes« gewesen.

Bis 1980 bestanden ihre finanziellen Mittel exklusiv aus »Dotationen«, ein globaler Staatskredit, der den Gemeinschaften und Regionen nach einer horizontalen Verteilung gemäß einem bestimmten Schlüssel zur Verfügung gestellt wurde und worüber sie autonom verfügen konnten.

Fürwahr kein System, welches als Modell für eigene finanzielle Verantwortlichkeit dienen konnte.

Vor allem auf flämischer Seite, wo man sich aus gutem Grund durch das pauschale Verteilungssystem der finanziellen Mittel benachteiligt fühlt¹¹³, klang der Ruf nach größerer finanzieller Autonomie stets lauter. Dieser Ruf wurde bei der zweiten Staatsreform von 1980 zum Teil auf doppelte Weise beantwortet. Da die Steuer- und die Rückerstattungsbefugnis im belgischen öffentlichen Recht allein den durch die Verfassung dazu als befugt erklärten Behörden zukommt, wurden die Gemeinschaften und die Regionen in der Verfassung als Obrigkeit mit einer eigenen Steuerbefugnis bekleidet¹¹⁴. Diese Befugnis, die bis zum heutigen Tag unverändert geblie-

¹¹⁰ Siehe die Art.60ff. des Sondergesetzes vom 12.1.1989 in bezug auf die Brüsseler Einrichtungen, verabschiedet in Ausführung von Art.59bis § 4bis Abs.2 der Verfassung.

¹¹¹ Siehe die Art.60ff. desselben Sondergesetzes vom 12.1.1989, verabschiedet in Ausführung des Art.108ter § 3 der Verfassung.

¹¹² Siehe über die Brüsseler hauptstädtischen Einrichtungen R. Andersen [u. a.], *La Région de Bruxelles-Capitale* (1989) und P. Van Orshoven, *Brüssel anno 1989*, RW, 1989/90, 449–466, und über die föderalen Hauptstädte D. C. Rowat (Hrsg.), *The Government of Federal Capitals* (1973).

¹¹³ Dort, wo die Einwohnerzahl der flämischen Region (also ohne die flämischen Brüsseler) zwischen 56,38 % (1975) und 57,57 % (1987) schwankte, erhielt die flämische Gemeinschaft lediglich 55 % der Gemeinschaftsdotationen und die flämische Region lediglich 51,14 % (1975) bis 52,94 % (1987) der Regionaldotationen.

¹¹⁴ Die Art.110 § 2, 111 und 113 der Verfassung.

ben ist, darf jedoch nicht übertrieben werden. Einerseits, weil sie die einzige echte konkurrierende Befugnis der Gemeinschaften und der Regionen ist, was beinhaltet, daß letztere keine Steuern erheben können in bezug auf Materien, die bereits Gegenstand einer nationalen Besteuerung sind und, daß eine Gemeinschafts- oder Regionalsteuer durch ein gewöhnliches Gesetz aufgehoben werden kann, zum Beispiel weil die nationale Obrigkeit dieselbe Steuer erheben will¹¹⁵. Andererseits, weil der Schiedsgerichtshof der Meinung war, daß die Ausübung der eigenen steuerlichen Befugnis durch eine Gemeinschaft oder eine Region die Begrenzung nicht verletzen darf, die einer globalen Staatsauffassung inhärent ist, nämlich eine Wirtschafts- und Währungsunion, die interne Zollrechte und alle Erhebungen mit gleicher Wirkung verbietet¹¹⁶.

Neben der verfassungsmäßigen Zuerkennung einer steuerlichen Befugnis an die Gemeinschaften und Regionen kam 1980 ein neues Finanzierungssystem zustande, welches das Dotationssystem beibehielt und – erneut durch zahlreiche Eingrenzungen eingeschränkte – zusätzliche steuerliche Befugnisse zuerkannte. Weil dieses System bereits aufgehoben ist¹¹⁷, kann es hier weiter unbesprochen bleiben.

Durch die Verfassungsänderung von 1988 kam dann ein total neues Finanzierungssystem zustande. Der Verfassungsgeber von 1988 strebte tatsächlich eine größere Stabilität in der besprochenen Materie an und beschloß, daß das Finanzierungssystem für die Gemeinschaften¹¹⁸ und für die Regionen¹¹⁹ durch ein Gesetz mit besonderer Mehrheit festgelegt werden muß. Dieses Gesetz¹²⁰ hat ein äußerst kompliziertes System geschaffen, dessen Regelung bis über das Jahr 2000 geht!

¹¹⁵ Diese Interpretation wurde aufgenommen im Gesetz vom 23.1.1989 über die Ausführung von Art.110 § 2 Abs.2 der Verfassung, BS, 24.1.1989.

¹¹⁶ Schiedsgerichtshof, Sache Nr.45 – Urteil Nr.47, 25.2.1988, BS, 17.3.1988 (über teilweise Annullierung einer wallonischen Wassersteuer). Siehe den Kommentar über dieses wichtige Urteil von C. Van der veeren, RW, 1988/89, 345–364.

¹¹⁷ Vorbehaltlich des vorläufigen Titels für die deutschsprachige Gemeinschaft, wofür ein gleiches Finanzierungssystem wie für die anderen Gemeinschaften und Regionen in Bearbeitung ist: Art.69 § 11° des Sondergesetzes vom 16.1.1989 betreffend die Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen.

¹¹⁸ Art.59bis § 6 der Verfassung. Vorbehaltlich auch für die deutschsprachige Gemeinschaft, deren ganzes Statut kraft des Art.59ter der Verfassung durch ein einfaches Gesetz geregelt wird.

¹¹⁹ Art.115 letzter Absatz der Verfassung.

¹²⁰ Das Sondergesetz vom 16.1.1989 betreffend die Finanzierung der Gemeinschaften und der Regionen.

Die Leitlinien hiervon können wie folgt wiedergegeben werden¹²¹.

Unbeschadet der massiven Erweiterung der finanziellen Mittel für die Gemeinschaften (378,8 Milliarden belgische Franken 1989) und die Regionen (260,9 Milliarden belgische Franken 1989) und folglich einer wichtigen Aufwandsautonomie (\pm 650 Milliarden belgische Franken oder 40% der Staatsausgaben, Zinslast ausgenommen), und unbeschadet der Abschaffung der durch Flandern verabscheuten Dotationen, ist ihre erworbene Autonomie sehr begrenzt. Der Löwenanteil an finanziellen Mitteln ist abhängig von »zugewiesenen Teilen der Erträge an den Staatssteuereinkommen«, die nicht mehr nach pauschalen Kriterien, wie es bei den Dotationen der Fall war, aber nach Lokalisationskriterien gemäß dem Prinzip der *juste retour* (gerechte Erstattung) verteilt werden.

Nur die Regionen dürfen Zuschläge oder Abzüge gewähren, jedoch ist diese Zuständigkeit strikten Beschränkungen unterworfen, u. a. zur Gewährleistung der Wirtschafts- und der Währungsunion¹²². Neben den bereits besprochenen und verfassungsmäßig begrenzten eigenen Steuerbefugnissen der Gemeinschaften und der Regionen, haben die Regionen – nicht die Gemeinschaften – eine beschränkte steuerliche Zusatzbefugnis¹²³. Schließlich ist das in einem föderalen Staat wesentliche Solidaritätselement ebenfalls im Finanzierungssystem eingebaut¹²⁴.

23. Eine letzte wichtige Neuerung war die Gründung, durch die Verfassungsänderung von 1980, eines *Schiedsgerichtshofes*¹²⁵, »eines verfassungsrechtlichen Gerichtes mit beschränkter Befugnis«¹²⁶ dem Wortlaut einer seiner Entscheidungen zufolge.

Eine wichtige Neuerung, da seit der belgischen Verfassung von 1831 durch die Rechtsprechung angenommen wird, daß es nicht dem Richter

¹²¹ Durch eine gekürzte aber klare Synthese siehe J. C. Scholsen, *Les nouvelles règles de financement*, JT, 1989, 251–253.

¹²² Art.9 des Sondergesetzes vom 16.1.1989. Dieselbe Einschränkung trifft man aus gleichen Gründen an, was die Anleihen der Gemeinschaften und der Regionen anbetrifft: Art.49 § 6 und § 7 desselben Gesetzes.

¹²³ Siehe A. A len / B. Seutin, *De fiscale bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten*, TBP 1989, 271–288.

¹²⁴ Für die Gemeinschaften, in Sachen Unterricht, die pro Schüler zu berücksichtigenden Bedürfnisse, und für die Regionen, in einer vorzusehenden nationalen Solidaritätsübereinkunft zugunsten der Region, deren durchschnittlicher Ertrag aus der Personensteuer pro Einwohner tiefer liegt als der durchschnittliche Ertrag aus der Personensteuer pro Einwohner für den Staat. Darüber hinaus bleibt die soziale Sicherheit eine exklusive Befugnis der nationalen Obrigkeit.

¹²⁵ Art.107ter § 2 der Verfassung.

¹²⁶ Schiedsgerichtshof, Sache Nr.36 – Urteil Nr.32, 29.1.1987, RW 1986/87, 2433–2453, Anm. L. Vermeire.

obliegt, sondern dem Gesetzgeber selbst, die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zu prüfen. Ein erster Bruch mit dieser traditionellen »Unverletzlichkeit des Gesetzes« erfolgte in der Rechtsprechung, als diese 1971 annahm, daß jeder Richter verpflichtet ist, die gesetzgeberischen Normen, die im Widerspruch zu internationalen Verträgen mit direkter Wirkung stehen, nicht anzuwenden¹²⁷. Der zweite Bruch kam wohl durch die Staatsreform, wonach neben dem nationalen Gesetzgeber, Gemeinschafts- und Regionalgesetzgeber auftauchten, befugt, um »Dekrete«, Rechtsnormen mit derselben Kraft wie der eines nationalen Gesetzes, zu fassen¹²⁸. Es jedem dieser verschiedenen Gesetzgeber zu überlassen, selbst über die Vereinbarkeit seiner Normen mit den Regeln der Zuständigkeitsverteilung in der föderalen Verfassung zu entscheiden, würde in der Tat zu diversen Interpretationen desselben nationalen Verfassungsgesetzes führen, was die Einheit des Staates selbst in Frage stellen würde.

Da nun die normale Regel zur Beilegung von Konflikten zwischen Rechtsnormen, nämlich der Vorrang der höheren vor der niedrigeren Norm, wegen der gleichen Rechtskraft des Gesetzes und des Dekretes nicht angewandt werden konnte, mußte nach einer anderen Lösung gesucht werden. Daß die Regelung¹²⁹ der Zuständigkeitskonflikte zwischen Gesetz und Dekret oder zwischen Dekreten untereinander nicht dem ordentlichen Richter anvertraut wurde, sondern, ab 1980, einer neuen Einrichtung, dem Schiedsgerichtshof, steht im Zusammenhang mit der Lehre der »Unverletzlichkeit des Gesetzes« und dem Willen des Verfassungsgebers, zur Sicherung der Einheit in der Rechtsprechung, die betreffende Befugnis einer einzigen Institution zu übertragen. Die gesetzgebenden Kammern konnten übrigens ihre eingewurzelte Furcht vor einem *gouvernement des juges* (Regierung der Richter) nicht ganz überwinden, da sie einerseits die Vereinbarkeitskontrolle des Schiedsgerichtshofes auf die Kontrolle der Einhaltung durch den Gesetzgeber von den befugniserteilenden Bestimmungen der Verfassung und der Ausführungsgesetze beschränkten, und andererseits eine gemischte Zusammensetzung des Schiedsgerichtshofes vorsahen, und zwar zu einer Hälfte aus Personen, die ein hohes richterliches oder

¹²⁷ Kassationshof 27.5.1971, JT 1971, 460–474, Schlußfolgerung W. J. Ganshof van der Meersch.

¹²⁸ Über die *ordonnanties* [Ordonnanzen] der Brüsseler hauptstädtischen Region siehe Nr.21.

¹²⁹ Die Vorbeugung von Befugnis Konflikten geschieht durch unverbindliche Gutachten seitens der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates über Vorentwürfe von gesetzgebenden Normen: Art.107ter §1 der Verfassung, ausgeführt in den koordinierten Gesetzen über den Staatsrat.

berufliches Amt bekleideten, und zur anderen Hälfte aus ehemaligen Parlamentariern¹³⁰.

Der Schiedsgerichtshof, der erst am 1. Oktober 1984 feierlich eingesetzt wurde und seine erste Sitzung am 19. März 1985 hielt, hat das in ihn gesetzte Vertrauen zur Erreichung eines Gleichgewichts in einem pluriformen Staat nicht enttäuscht¹³¹.

Neben einer breiten Interpretation der Gemeinschafts- und Regionalbefugnisse, der Betonung der Exklusivität der verteilten Befugnisse, einer breiten Auffassung der »befugnisverteilenden« Regeln, deren Einhaltung es zu überprüfen gilt, hat er gleichsam ein besonderes Augenmerk für die Einheit des Staates gehabt. So hat der Gerichtshof geurteilt, daß die *implied powers* der Gemeinschaften und der Regionen¹³² keinen Bezug auf die Regelung der Angelegenheiten, die durch die Verfassung dem nationalen Gesetzgeber vorbehalten sind¹³³, wie die fundamentalen Rechte und Freiheiten, haben können, außer wenn die Gesetze über die Staatsreform, die meistens Gesetze mit einer besonderen Mehrheit sind, dies ausdrücklich zulassen, wodurch zugleich diesen Gesetzen eine spezielle Stellung zuerkannt wird¹³⁴. Auch hat der Gerichtshof geurteilt, daß die neue belgische Staatsstruktur auf einer Wirtschafts- und Währungsunion beruht, d. h. »dem institutionellen Rahmen einer aus Teilgebieten aufgebauten Wirtschaft, die durch einen integrierten Markt (die sogenannte Wirtschafts-

¹³⁰ Eine ausgezeichnete Monographie über das inzwischen aufgehobene Gesetz vom 28.6.1983 über den Schiedsgerichtshof siehe J. Velaers, *Het Arbitragehof* (1985); siehe auch L. P. Suetens, *Die Verfassungsrechtsprechung in Belgien, Der Schiedsgerichtshof*, JöR 1987, 135–153.

¹³¹ Über seine Arbeitsweise siehe u. a. R. Andersen [u. a.], *La Cour d'arbitrage. Actualité et perspectives* (1988), und J. Velaers, *Het Arbitragehof: "Een grondwettelijk hof met een beperkte bevoegdheid". Een overzicht van dertig maanden werking*, in: Alen/Suetens (Hrsg.) (Anm.49), 143–212.

¹³² Diese »impliziten Befugnisse« sind in Belgien expliziert: Art.10 des Sondergesetzes vom 8.8.1980 zur Reform der Institutionen. Siehe hierfür G. Cerehhe, *Les compétences implicites et leur application en droit belge* (1989).

¹³³ Art.19 §1 des vorerwähnten Sondergesetzes vom 8.8.1980: "Het decreet regelt de aangelegenheden bedoeld in de artikelen 4 tot 11, onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden" [Das Dekret regelt die Angelegenheiten, ..., unvermindert die Zuständigkeiten, die durch die Verfassung dem Gesetz vorbehalten sind].

¹³⁴ Siehe über diese Rechtsprechung Alen (Anm.1), 283–286. Der Schiedsgerichtshof hat dennoch seine Befugnis anerkannt, um auch diese Gesetze an den verfassungsmäßigen Befugnisregeln und an den Art.6, *6bis* und 17 der Verfassung zu prüfen: Schiedsgerichtshof, Sache Nr.89 – Urteil Nr.8/90, 7.2.1990 (noch nicht veröffentlicht).

union) und durch die Einheit der Währung (die sogenannte Währungsunion) gekennzeichnet wird«¹³⁵.

Diese Sicht fand übrigens nachher die Zustimmung des Sondergesetzgebers von 1988, welcher die Wirtschafts- und Währungsunion dadurch gesetzlich verankert hat, daß er sie ausdrücklich als Beschränkung der Befugnisse der Regionen in wirtschaftlichen Angelegenheiten vorgesehen hat^{136, 137}.

Schließlich hat der Schiedsgerichtshof von der Aussetzungsbefugnis von gesetzgebenden Normen im Rahmen von eingeleiteten Nichtigkeitssklagen sehr mäßig Gebrauch gemacht.

Es ist auch dank dieses erworbenen Vertrauens, daß die Zuständigkeit des Schiedsgerichtshofes durch die Verfassungsreform von 1988 stark ausgedehnt wurde. Neben der Festlegung seiner Rechtsstellung in einem Gesetz mit besonderer Mehrheit¹³⁸ wurde der direkte Zugang¹³⁹ zum Schiedsgerichtshof für Nichtigkeitssklagen, die bis dahin den politischen Instanzen vorbehalten waren, ausgedehnt auf »jeden, der Interesse erkennen läßt« einschließlich der Privatleute und der privatrechtlichen Rechtspersonen. Darüber hinaus wurde die Kontrollbefugnis des Schiedsgerichtshofes, bis dahin beschränkt auf die Kontrolle der gesetzgebenden Normen

¹³⁵ Schiedsgerichtshof, Sache Nr.45 – Urteil Nr.47, 25.2.1988, BS, 173.1988 (bereits bei Nr.22 angegeben).

¹³⁶ Art.6 § 1 VI letzter Absatz des Sondergesetzes vom 8.8.1980 zur Reform der Institutionen, wie durch das Sondergesetz vom 8.8.1988 abgeändert: "In economische aangelegenheden oefenen de Gewesten hun bevoegdheden uit met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen" [In wirtschaftlichen Angelegenheiten üben die Regionen ihre Befugnisse aus, unter Beachtung der Prinzipien des freien Verkehrs von Personen, Waren, Diensten und Kapital und der Freiheit für Handel und Industrie, als auch unter Beachtung des allgemeinen normativen Rahmens der Wirtschafts- und Währungsunion, wie durch oder kraft des Gesetzes, und durch oder kraft der internationalen Verträge festgelegt].

¹³⁷ Unserer Ansicht nach ist, unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Schiedsgerichtshofes, die Wirtschafts- und Währungsunion auch eine Einschränkung der anderen Befugnisse der Regionen, wie auch derjenigen der Gemeinschaften: A. A l e n , De bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Enkele algemene bedenkingen na de derde Staatshervorming, TBP 1989, 146. Der Staatsrat teilte diese Ansicht: Gutachten, Abt. Gesetzg., ver. Kammern, vom 10.1.1990, L.19.542/VR (nicht veröffentlicht).

¹³⁸ Das Sondergesetz vom 6.1.1989 über den Schiedsgerichtshof. Siehe hierüber A. A l e n / F. M e e r s s c h a u t , Het Arbitragehof, (nog steeds) een grondwettelijk hof in wording. Een commentaar op de bijzondere wet van 6 januari 1989, TBP 1989, 211–232.

¹³⁹ Der indirekte Zugang zum Schiedsgerichtshof, via durch die Gerichtshöfe zu stellen- den prajuditionellen Fragen, wurde, wenn auch in abgeandelter Hinsicht, beibehalten.

im Hinblick auf die befugnisverteilenden Bestimmungen, ausgedehnt auf die Kontrolle der gesetzgebenden Normen im Hinblick auf drei limitativ¹⁴⁰ aufgezählte Grundrechte, nämlich das Gleichheitsprinzip, das Prinzip der Nicht-Diskriminierung und die Freiheit des Unterrichts¹⁴¹.

Es ist übrigens die durch die Verfassungsreform von 1988 vorgenommene Übertragung fast aller Befugnisse im Unterrichtswesen an die Gemeinschaften¹⁴², die hauptsächlich dieser wichtigen Befugnisweiterung zugrunde liegt: Die Minderheiten in Flandern und in Wallonien verlangten die Eintragung in die Verfassung (Art.17) von genaueren und vollständigeren Garantien im Unterrichtsbereich, worauf der Schiedsgerichtshof als das geeignete Gericht erschien, um die Einhaltung dieser Garantien durch die verschiedenen Gesetzgeber zu kontrollieren. Man bemerke noch, daß das gewisse Mißtrauen des Verfassungsgebers von 1980 dem Schiedsgerichtshof gegenüber, 1988 einem großen Vertrauen Platz gemacht hat, da die Kontrolle des Gleichheitsprinzips ein autonomer Prüfungsgrund ist, und dafür womöglich gesetzgebende Diskriminierungen bei der Ausübung aller Grundrechte geahndet werden können^{143, 144}.

24. Die belgische Verfassung von 1831 zählte 139 Artikel. Die zwei Verfassungsänderungen von 1893 und 1921 in bezug auf die Ausdehnung des Stimmrechts und die drei Verfassungsänderungen von 1970, 1980 und 1988 in bezug auf die Staatsreform, haben das Aussehen der belgischen Verfassung grundlegend geändert, nicht so sehr, was ihre Länge betrifft¹⁴⁵, sondern was ihren Inhalt¹⁴⁶ angeht. Aus rein formellen Gründen kann man sogar von einer soliden Verfassung sprechen: Von den ursprünglich 139

¹⁴⁰ Ein Gesetz mit besonderer Mehrheit kann die Verfassungsbestimmungen, am Maßstab derer der Schiedsgerichtshof sie zu prüfen vermag, noch weiter ausdehnen, doch dies ist in dem vorerwähnten besonderen Ausführungsgesetz vom 6.1.1989 nicht geschehen.

¹⁴¹ Die Art.6, *6bis* und 17 der Verfassung (siehe bereits Nr.14).

¹⁴² Siehe Nr.20.

¹⁴³ J. Velaers, Het nieuwe artikel 107ter van de Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, in: A. Alen/L. P. Suetens (Hrsg.), De hervorming van de instellingen – Tweede fase (1989), 46.

¹⁴⁴ Dies geschah bereits im ersten Annullierungsurteil des Schiedsgerichtshofes aufgrund des Gleichheitsprinzips: Schiedsgerichtshof, Sache Nr.140–142, Urteil Nr.23/89, 13.10.1989, BS, 8.11.1989, Anm. D. L a g a s s e, JT 1990, 7–10.

¹⁴⁵ Obschon der Schlußartikel der heutigen Verfassung Art.140 der Verfassung ist, zählt sie, Rechnung tragend mit den 6 aufgehobenen und nicht ersetzten Bestimmungen und den 19 zusätzlichen Bestimmungen (*-bis -ter -quater*), wovon sich deren 14 auf die Staatsreform beziehen, 153 Bestimmungen, das sind lediglich 14 mehr als 1831.

¹⁴⁶ So ist zum Beispiel in Sachen Zusammenstellung der gesetzgebenden Kammern lediglich eine Verfassungsbestimmung seit 1831 unverändert geblieben, und diese ist dann noch außer Gebrauch geraten (namentlich Art.59 der Verfassung).

Verfassungsbestimmungen von 1831 sind 1990 deren noch 102 ungeändert in Kraft, wovon die meisten sich auf die Grundrechte (20 Artikel), den König (22 Artikel), die allgemeine Arbeitsweise der gesetzgebenden Kammern (13 Artikel) und die richterliche Gewalt (13 Artikel) beziehen.

Hierbei ist dennoch nicht außer acht zu lassen, daß die heutigen gesetzgebenden Kammern, die bis zu ihrer Auflösung verfassungsgebende Befugnis haben¹⁴⁷, von den vorgenannten 102 Bestimmungen deren noch 28 abändern können, und, daß die Bedeutung der nicht abgeänderten Bestimmungen durch andere abgeänderte Bestimmungen verändert sein kann¹⁴⁸. Welche Bedeutung hat zum Beispiel noch die Bestimmung, daß »alle Gewalten von der Nation ausgehen«¹⁴⁹ und »die Mitglieder beider Kammern die Nation vertreten«¹⁵⁰, wenn man weiß, daß alle gewählten Parlamentsmitglieder in eine niederländische oder eine französische Sprachgruppe eingeteilt sind und in vielen Fällen ihre jeweilige Gemeinschaft vertreten¹⁵¹? Darüber hinaus können die verfassungsgebenden Kammern noch die Grundrechte – Titel II der Verfassung – an die Europäische Menschenrechtskonvention anpassen, wobei die Kontrollbefugnis des Schiedsgerichtshofs auf alle Grundrechte ausgedehnt werden könnte¹⁵².

Schließlich bildete die Verfassungsänderung von 1988 nur eine Phase der dritten Staatsreform. Nunmehr sind zwei der drei Phasen dieser letzten bereits vollendet. Das Regierungsabkommen sieht noch eine dritte Phase vor, die, falls sie integral ausgeführt wird, laut Regierungsprogramm, sehr einschneidend sein wird. In dieser dritten Phase steht die Regelung dreier Probleme im Mittelpunkt: die Direktwahl der Gemeinschafts- und Regionalräte¹⁵³ und die – im Hinblick auf die Bewältigung der Anzahl

¹⁴⁷ Infolge der Erklärung zur Revision der Verfassung vom 8.11.1987, BS, 9.11.1987.

¹⁴⁸ Erwähnt bereits die Art.23, 68 und 107*quater* der Verfassung (siehe Nr.6, 20 und 21).

¹⁴⁹ Art.25 der Verfassung (siehe Nr.3).

¹⁵⁰ Art.32 der Verfassung (siehe Nr.3).

¹⁵¹ Art.32*bis* der Verfassung (siehe Nr.16).

¹⁵² Die heutigen Verfassungsbestimmungen geben meistens dem nationalen Gesetzgeber die Befugnis, den Inhalt der Grundrechte näher zu umschreiben. Durch die Bestimmung der Kontrollbefugnis des Schiedsgerichtshofes (Nr.23) wurde durch die Regierung die plausible These verteidigt, daß eine globale Kontrollbefugnis über alle Grundrechte lediglich sinnvoll war, nach einer Umschreibung der Grundrechte, die mehr inhaltliche Garantien beinhalten sollten: Velaers (Anm.143), 47–49.

¹⁵³ Derzeit werden nur der Rat von Brüssel-Hauptstadt (für 5 Jahre) und der Rat der deutschsprachigen Gemeinschaft (für 4 Jahre) direkt gewählt. Die anderen Räte – der flämische Rat, der französische Gemeinschaftsrat und der wallonische Regionalrat – bestehen aus Parlamentsmitgliedern entsprechend der Sprachgruppe derer sie angehören (siehe Nr.28).

Mandate – geplante Reform des Zweikammersystems, in dem zum heutigen Zeitpunkt die Abgeordnetenkammer und der Senat ungefähr analoge Befugnis haben; die Zuweisung der Residualbefugnisse an die Gemeinschaften oder an die Regionen, so daß die nationale Obrigkeit dann alleine über, möglicherweise ausgedehnte, zugewiesene Befugnisse verfügt¹⁵⁴; die Außen- oder Auslandsbefugnisse der Gemeinschaften und der Regionen¹⁵⁵.

Eine Erörterung eines jeden dieser Punkte würde den Rahmen dieses Berichts sprengen¹⁵⁶. Es genügt festzustellen, daß die Tendenz einer geringen Stabilität der Verfassung seit 1970 sowie der stets umfangreicheren Erklärungen zur Abänderung der Verfassung sich weiter durchsetzt. Mit Recht kann man der Meinung sein, daß die Regelung der Beziehungen unter den Gemeinschaften, die seit 1831 nicht abgeänderte und starre Prozedur zwecks Abänderung der Verfassung mehr denn je unentbehrlich macht¹⁵⁷.

IV. Belgien: Ein föderaler Staat

25. Für den Verfassungsrechtler ist der Föderalismus die bestimmte Rechtsfigur, wodurch, in einem gegebenen Staat, dem ausgewogenen Verhältnis zwischen der Macht der Zentralgewalt und dem freien Entscheidungsrecht der gleichberechtigten Teile eine institutionelle Gestalt gegeben wird¹⁵⁸.

Die einer jeden Volksgemeinschaft eigenen spezifischen Merkmale sind hierbei ausschlaggebend, und in dieser Betrachtung ist jede staatsrechtliche Figur eine *sui generis*-Konstruktion¹⁵⁹.

¹⁵⁴ In Sachen Unterricht gehören die Restbefugnisse kraft der Verfassung den Gemeinschaften, und die nationale Obrigkeit verfügt nur über limitativ aufgezählte Befugnisse (siehe Nr.20 *in fine*).

¹⁵⁵ Drei Probleme sind hier auseinanderzuhalten: die vertragsabschließende Befugnis (siehe bereits Nr.20 *in fine*); die Vertretung in inter- und supranationalen Institutionen; das Substituierungs- und Vorladungsrecht der nationalen Obrigkeit, wenn diesen auf internationaler Ebene eine Verantwortlichkeit droht durch Einbeziehung der Gemeinschaften oder Regionen.

¹⁵⁶ Für eine beschränkte Übersicht der Problematik siehe A. A l e n, *De derde fase*, in: ders., *De derde Staatshervorming (1988–1989) in drie fasen*, TBP 1989 (Sondernummer), 149–153.

¹⁵⁷ A. M a s t, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht* (9. Aufl. 1987), Nr.435.

¹⁵⁸ A. M a s t, *Elementaire bedenkingen bij het vraagstuk van de omvorming van de Belgische eenheidsstaat in een federale staat*, RW 1961/62, 2329.

¹⁵⁹ *Ibid.*, 2335.

Was die »belgische Konstruktion« betrifft, wurde bereits sowohl auf den zweigliedrigen (Nr.16–17) als auch auf den zentrifugalen (Nr.18) Charakter der Reform als Abweichung von der allgemeinen föderalen Praxis hingewiesen.

26. In der Vergangenheit, insbesondere nach der ersten Staatsreform von 1970, wurde in Belgien die Frage gestellt, ob die neue Staatsstruktur nicht bereits einem föderalen System entspräche¹⁶⁰.

Nach unserer Auffassung besteht nach der dritten Staatsreform von 1988/89 hierüber kein einziger Zweifel mehr. Eine kurze Analyse, ausgehend von den wesentlichen Elementen eines föderalen Systems, der Autonomie und der Beteiligung, genügt, um dies zu verdeutlichen¹⁶¹.

27. Kennzeichnend für eine föderale Staatsstruktur – darum ist sie komplizierter als ein Einheitsstaat – ist das Bestehen von zwei getrennten Rechtsordnungen, diejenige des Gesamten und die der Teile, mit einem unterschiedlichen Normensystem und unterschiedlichen Gesetzgebungs- und Ausführungsorganen. Dies ist der Fall in Belgien, wo die Gemeinschaften und die Regionen »beigeordnete Gewalten« sind¹⁶², und wo ebenfalls das Vertikalitätsprinzip gilt, wonach, sofern die Verfassung oder ein kraft dieser verabschiedetes Gesetz mit besonderer Mehrheit es nicht ausdrücklich anders bestimmt, die Obrigkeit – der Staat, die Gemeinschaft oder die Region –, welche für die Regelung befugt ist, gleichzeitig mit ihrer Ausführung beauftragt ist und umgekehrt¹⁶³.

28. Die Gemeinschaften und Regionen sind in der Tat autonome Rechtspersonen¹⁶⁴, die einerseits über eigene gesetzgebende und ausführende Organe und andererseits über eine gesetzgebende Befugnis und eine finanzielle Autonomie verfügen.

28.1 Alle Gemeinschaften und Regionen verfügen über ein beratendes Organ, »den Rat«, und ein ausführendes Organ, die »Exekutive«. Ihre Zusammensetzung und ihre Arbeitsweise sind in einer Gesetz-

¹⁶⁰ Siehe u. a. A. Alen, *De Belgische Staatsvorm na de Grondwetsherziening en de uitvoeringswetten*, TBP 1976, 212–215, und F. Delpérée, *La Belgique, état fédéral?*, RDP 1972, 607–660.

¹⁶¹ Siehe auch F. Delpérée, *La voie fédérale*, JT 1989, 2–3.

¹⁶² Vgl. Nr.4: Die Provinzen und Gemeinden sind »untergeordnete Gewalten«.

¹⁶³ Alen (Anm.1), 298.

¹⁶⁴ Art.3 des Sondergesetzes vom 8.8.1980 zur Reform der Institutionen; Art.3 des Sondergesetzes vom 12.1.1989 in bezug auf die Brüsseler Einrichtungen; Art.2 des Gesetzes vom 31.12.1983 zur Reform der Institutionen für die deutschsprachige Gemeinschaft.

gebung mit besonderer Mehrheit¹⁶⁵ festgelegt. In Erwartung einer Reform auf dieser Ebene¹⁶⁶ sind die drei »großen« Räte¹⁶⁷ mit nationalen Volksvertretern¹⁶⁸, je nach der Sprachgruppe, der sie angehören¹⁶⁹, zusammengesetzt. Es ist schon paradox, daß die zwei »kleinen« Räte für eine feste Dauer, ohne Möglichkeit einer frühzeitigen Auflösung und auf direkte Weise gewählt sind¹⁷⁰, obschon die Stabilität der »großen« Räte wegen ihres vom Nationalparlament abgeleiteten Charakters abhängig ist von der Stabilität der gesetzgebenden Kammern. Die Exekutiven werden gemäß dem Mehrheitsprinzip^{171, 172} aus¹⁷³ und durch den Rat¹⁷⁴ gewählt und sind vor dem betreffenden Rat, der jedoch die Exekutive nur mittels »eines

¹⁶⁵ Ausgenommen für die deutschsprachige Gemeinschaft, deren Statut durch ein einfaches Gesetz geregelt wird.

¹⁶⁶ Siehe Nr.24.

¹⁶⁷ Der flämische Rat (derzeit 186 Mitglieder), der französische Gemeinschaftsrat (derzeit 132 Mitglieder) und der wallonische Regionalrat (derzeit 104 Mitglieder). Über die »Asymmetrie« – ein Rat und eine Exekutive für die flämische Gemeinschaft und die flämische Region, und zwei getrennte Räte und Exekutiven für die französische Gemeinschaft und die wallonische Region – siehe Nr.21.

¹⁶⁸ Namentlich die Mitglieder der Abgeordnetenkammer und die direkt gewählten Senatoren: Art.29 des Sondergesetzes vom 8.8.1980 zur Reform der Institutionen.

¹⁶⁹ Siehe Nr.16. Der flämische Rat zählt die direkt gewählten Mitglieder der niederländischen Sprachgruppe und der französische Gemeinschaftsrat diejenigen der französischen Sprachgruppe; der wallonische Regionalrat zählt die direkt Gewählten in der wallonischen Region.

¹⁷⁰ Der Brüsseler hauptstädtische Rat (75 Mitglieder) wird alle 5 Jahre direkt gewählt, im Prinzip am selben Tag wie die Wahlen für das Europäische Parlament, durch ein Wahlkollegium, welches aus Wählern der 19 Gemeinden der Region Brüssel-Hauptstadt zusammengestellt ist (die Art.10, 11 und 14 des Sondergesetzes vom 12.1.1989 in bezug auf die Brüsseler Einrichtungen); der deutschsprachige Gemeinschaftsrat (25 Mitglieder) wird alle 4 Jahre direkt gewählt durch ein Wahlkollegium, welches zusammengestellt ist aus Wählern der 9 Gemeinden des deutschen Sprachgebiets (Art.8 des Gesetzes vom 31.12.1983 zur Reform der Institutionen für die deutschsprachige Gemeinschaft).

¹⁷¹ Art.60 des Sondergesetzes vom 8.8.1980 (die französische Gemeinschaftsexekutive: 4 Mitglieder; die wallonische Regionalexekutive: 7 Mitglieder); die Art.35 und 41 des Sondergesetzes vom 12.1.1989 (die Exekutive von Brüssel-Hauptstadt: 5 Mitglieder und 3 Regionalsekretäre); Art.49 des Gesetzes vom 31.12.1983 (die deutschsprachige Gemeinschaftsexekutive: 3 Mitglieder).

¹⁷² Nur die flämische Exekutive (11 Mitglieder) ist seit Oktober 1988 für eine Periode von 4 Jahren nach einem Verhältnismäßigkeitsprinzip zusammengestellt: Art.65 des Sondergesetzes vom 8.8.1980.

¹⁷³ Nur für die deutschsprachige Gemeinschaft ist dies keine Verpflichtung: Art.49 des Gesetzes vom 31.12.1983.

¹⁷⁴ Für die Exekutive von Brüssel-Hauptstadt entweder durch den Rat im Anschluß einer Vereinbarung zwischen beiden Sprachgruppen oder durch die Sprachgruppen bei Ermangelung einer solchen Vereinbarung: Art.35 des Sondergesetzes vom 12.1.1989.

konstruktiven Mißtrauensvotums« zum Rücktritt zwingen kann, verantwortlich¹⁷⁵.

28.2 Die Gemeinschaften und Regionen verfügen über eine gesetzgebende Befugnis, die derjenigen des nationalen Gesetzgebers ähnlich ist. In einer bedeutenden Anzahl von Angelegenheiten des gesellschaftlichen Lebens verfügen die Gemeinschaften und die Regionen anstelle des nationalen Gesetzgebers über die exklusive Befugnis, »Dekrete«¹⁷⁶, die für das Gebiet, wofür sie zuständig sind, Gesetzeskraft haben, zu verabschieden¹⁷⁷. Die Dekrete können in den zugewiesenen Angelegenheiten die geltenden Gesetzesbestimmungen aufheben, vervollständigen, abändern oder ersetzen, und sind der richterlichen Legalitätskontrolle durch die ordentlichen und Verwaltungsgerichte nicht unterworfen¹⁷⁸, Gründe, wofür sie der Kontrolle eines quasi-Verfassungsgerichtshofs, des Schiedsgerichtshofs (Nr.23), unterworfen sind. Die Gleichwertigkeit zwischen den nationalen und den Gemeinschafts- und Regionalnormen sollte übrigens nicht als unvereinbar mit einem sogenannten allgemeinen föderalen System gehalten werden, welches seinen Ausdruck in der Regel »Bundesrecht bricht Landesrecht« findet. Diese Regel kommt nämlich nur für konkurrierende Befugnisse¹⁷⁹, die im belgischen öffentlichen

¹⁷⁵ Die Art.71 und 74^o des Sondergesetzes vom 8.8.1980; Art.51 des Gesetzes vom 31.12.1983; Art.36 des Sondergesetzes vom 12.1.1989 (im Rahmen der Brüsseler hauptstädtischen Organe bestehen diesbezüglich besondere Garantien für die Minderheit).

¹⁷⁶ Siehe für die drei Gemeinschaften Nr.20 und für die Regionen Nr.21 (die Region Brüssel-Hauptstadt vermag nicht Dekrete, sondern aber »Ordonnanzen« zu verabschieden).

¹⁷⁷ Die Befugnis der flämischen und der französischen Gemeinschaft dehnt sich – angenommen in Sachen Sprachgebrauch – aus auf das niederländische, respektive das französische Sprachgebiet, sowie auf die Einrichtungen im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt, welches angesehen werden muß als ausschließlich zur einen oder zur anderen Gemeinschaft gehörend (Art.59bis § 4 und § 4bis der Verfassung); die Befugnis der deutschsprachigen Gemeinschaft erstreckt sich über das deutsche Sprachgebiet (Art.59ter § 2 der Verfassung und Art.3 des Gesetzes vom 31.12.1983 zur Reform der Institutionen für die deutschsprachige Gemeinschaft). Die flämische Region umfaßt das niederländische Sprachgebiet, die wallonische Region das französische und das deutsche Sprachgebiet, und die Region Brüssel-Hauptstadt das zweisprachige Gebiet Brüssel-Hauptstadt (Art.2 des Sondergesetzes vom 8.8.1980 zur Reform der Institutionen, Art.2 § 1 des Sondergesetzes vom 12.1.1989 in bezug auf die Brüsseler Einrichtungen).

¹⁷⁸ Die »Ordonnanzen« der Region Brüssel-Hauptstadt bleiben ebenso, wenn auch in beschränktem Maße, der richterlichen Kontrollaufsicht unterworfen (siehe Nr.21).

¹⁷⁹ Siehe F. Perin/A. Pluymen, *Primaüt du droit fédéral: »Bundesrecht bricht Landesrecht«*, *Une controverse en droit belge?*, JT 1983, 17–21.

Recht die Ausnahme zur allgemeinen Regel ist, zur Anwendung^{180, 181}.

Der Schiedsgerichtshof hat in seiner Rechtsprechung die Exklusivität der Befugnisverteilung, sowohl *ratione materiae* als *ratione loci*¹⁸², betont.

Weil manche Teilaspekte einer Materie exklusiv einer bestimmten Obrigkeit und andere Teilaspekte derselben Materie exklusiv einer anderen Obrigkeit vorbehalten sein können¹⁸³, oder, weil die Gemeinschaften und die Regionen sowie die nationale Obrigkeit, über zusätzliche Instrumente für die Ausübung ihrer materiellen Befugnisse verfügen, ist es möglich, daß in einem selben Befugnisbereich die Politik kumulativ, nebeneinander und auf verschiedenen Sachebenen ausgeübt wird¹⁸⁴, ohne daß eine Unterordnung einer Norm unter die andere vorliegt. Da die Politik der einen Obrigkeit von der anderen Obrigkeit durchkreuzt werden kann, obschon beide innerhalb der Grenzen ihrer respektiven Befugnisse bleiben, wenden der Staatsrat und der Schiedsgerichtshof diesbezüglich das Verhältnigleichheitsprinzip an, welches nunmehr ein Befugnis-kriterium wird: Keine einzige Obrigkeit darf bei der Durchführung ihrer Politik in den ihr anvertrauten Bereichen, ohne daß dafür ein Minimum von redlichen Gründen vorhanden ist, so weitreichende Maßnahmen treffen, daß es einer anderen Obrigkeit äußerst schwierig wird, ihre Politik in den ihr anvertrauten Bereichen wirksam durchzuführen¹⁸⁵. Wenn es auch um limitativ zugewiesene Befugnisse geht, sind die Befugnisse der Gemeinschaften und der Regionen sehr ausgedehnt. Für die Gemeinschaften geht es um

¹⁸⁰ Siehe Nr.22 in Sachen eigene Steuerbefugnis der Gemeinschaften und der Regionen.

¹⁸¹ Nebst der eigentlichen konkurrierenden Befugnis (Anm.180) ist es möglich, daß die Gemeinschaften und die Regionen nationale Basisnormen, die sie einzeln vervollständigen oder ausführen können, respektieren müssen: siehe z. B. Nr.23, hinsichtlich des Konzepts der Wirtschafts- und Währungsunion.

¹⁸² So hat der Gerichtshof »Normenkonflikte« oder Konflikte zwischen gesetzgebenden Normen ohne Befugnisüberschreitung, infolgedessen die Anwendung von territorialen Anknüpfungsfaktoren, im Prinzip für unmöglich gehalten: A l e n (Anm.1), 295–298.

¹⁸³ So sind hinsichtlich des Jugendschutzes die Gemeinschaften exklusiv befugt, die materielle Befugnis der Jugendgerichte festzulegen, aber der nationale Gesetzgeber bleibt, ebenso exklusiv, befugt, um die Gerichtsbarkeit zu regeln (Art.5 §1 II 6° des Sondergesetzes vom 8.8.1980 zur Reform der Institutionen). Der Staatsrat wies mit Recht darauf hin, daß die Befugnisverteilung Beratung und enge Zusammenarbeit zwischen den Gemeinschaften und der nationalen Obrigkeit voraussetzt: Gutachten, Staatsrat, Abt. Gesetzg., vom 24.4.1989, Parl. St., VI.R., 1988/89, Nr.241/1, 41–43.

¹⁸⁴ Siehe z. B. die wissenschaftliche Untersuchung (Art.6bis des Sondergesetzes vom 8.8.1980 zur Reform der Institutionen), die Einrichtung und die Verwaltung von öffentlichen Kreditrichtungen (Art.6 §1 VI Abs.1 2° und Abs.5 2° desselben Gesetzes).

¹⁸⁵ Siehe A l e n (Anm.1), 292–293.

kulturelle¹⁸⁶, unterrichts-¹⁸⁷ und personenbezogene¹⁸⁸ Angelegenheiten, um die internationale Zusammenarbeit in diesen Angelegenheiten¹⁸⁹ und um den Gebrauch der Sprachen in Verwaltungsangelegenheiten, im Unterricht und in den sozialen Beziehungen zwischen den Arbeitgebern und ihrem Personal¹⁹⁰. Bei den Regionen handelt es sich um Befugnisse in bezug auf die Raumordnung, die Umwelt, den Landschafts- und Naturschutz, das Wohnungswesen, die Wasserpolitik, die Wirtschaft¹⁹¹, die Energiepolitik, die untergeordneten Behörden¹⁹², die Beschäftigungspolitik, die öffentlichen Arbeiten und das Verkehrswesen¹⁹³.

Diese Befugnisse sind zwar exklusiv, jedoch nicht integral: Durch Ausnahmen in den Gemeinschafts- und Regionalzuständigkeiten sind bestimmte Angelegenheiten der nationalen Obrigkeit vorbehalten¹⁹⁴. Es wäre dennoch falsch, an den zugewiesenen Charakter der Gemeinschafts- und Regionalbefugnisse die Notwendigkeit einer engen Befugnisinterpretation zu knüpfen. Der Schiedsgerichtshof interpretiert die der nationalen

¹⁸⁶ Art.59bis § 21° der Verfassung, näher umschrieben in Art.4 des Sondergesetzes vom 8.8.1980 zur Reform der Institutionen (u. a. die schönen Künste, das kulturelle Patrimonium, die Medienpolitik, der Sport, der Tourismus ...).

¹⁸⁷ Art.59bis § 22° der Verfassung (mit Ausnahme von drei Angelegenheiten), siehe Nr.20 und 23.

¹⁸⁸ Art.59bis § 2bis der Verfassung, näher umschrieben in Art.5 des vorerwähnten Sondergesetzes vom 8.8.1980 (die Gesundheitspolitik und der Beistand an Personen, u. a. die Familien- und Betagtenpolitik, der Jugendschutz, die Politik hinsichtlich der Sozial- und der Behindertenfürsorge, mit dem Grundsatz, daß die Basisgesetzgebung oft eine nationale Befugnis, zur sozialen Sicherheit gehörend, bleibt).

¹⁸⁹ Art.59bis § 23° und § 2bis der Verfassung, näher ausgeführt in Art.16 des vorerwähnten Sondergesetzes vom 8.8.1980 (eine Zustimmungsbefugnis mit den Verträgen in diesen Angelegenheiten; die näheren Regeln für die Abschließungsbefugnis dieser Verträge sind noch nicht festgelegt (siehe Nr.20 Anm.94).

¹⁹⁰ Art.59bis § 3 der Verfassung. Für die deutschsprachige Gemeinschaft, wofür Art. 59ter § 2 der Verfassung und die Art.4 und 5 des einfachen Ausführungsgesetzes vom 31.12.1983 für das übrige dieselben Befugnisse wie die flämische und die französische Gemeinschaft vorsieht, trifft diese Befugnis nicht zu (siehe Nr.8 und 20).

¹⁹¹ Mit u. a. einer wichtigen Einschränkung, die sich aus dem Prinzip der Wirtschafts- und Währungsunion ergibt (siehe Nr.23 Anm.136).

¹⁹² Siehe auch Art.7 des Sondergesetzes vom 8.8.1980 zur Reform der Institutionen, verabschiedet zur Ausführung von Art.108 Abs.3 der Verfassung, in bezug auf die Kontrollaufsicht über die untergeordneten Behörden.

¹⁹³ Art.6 § 1 desselben Sondergesetzes vom 8.8.1980, verabschiedet zur Ausführung von Art.107quater der Verfassung.

¹⁹⁴ Siehe vor allem Art.6 § 1 VI letzter Absatz des Sondergesetzes vom 8.8.1980 (die Währungs-, Finanz-, Preis- und Einkommenspolitik; das Handels-, Gesellschafts-, Wettbewerbs- und Arbeitsrecht; die Niederlassungsbedingungen und die soziale Sicherheit; das industrielle und intellektuelle Eigentum ...).

Obrigkeit vorbehaltenen Ausnahmen zu den Gemeinschafts- und Regionalbefugnissen auf restriktive Weise, so daß sie der Zuweisung der Befugnisse an die Gemeinschaften oder Regionen nicht die Bedeutung nehmen können¹⁹⁵. Der Gerichtshof vertritt außerdem die Meinung, daß die zugewiesenen Gemeinschafts- und Regionalbefugnisse weitgehend ausgelegt werden müssen, so daß diese, unbeschadet der restriktiv zu interpretierenden Ausnahmen, als »global« und »in ihrer Gesamtheit« übertragen, angesehen werden müssen¹⁹⁶.

Im Rahmen der heutigen Diskussion über die Einstufung der Residualbefugnisse (Nr.24) wird noch zu oft von der unrichtigen Ansicht ausgegangen, daß zugewiesene Befugnisse eng und Residualbefugnisse weitgehend interpretiert werden müssen¹⁹⁷. In derselben Problematik muß auch der Zentrifugalität des belgischen Föderalisierungsprozesses Rechnung getragen werden, die eher dazu führt, den zugewiesenen Charakter der Gemeinschafts- und Regionalbefugnisse zu bewahren und die Residualbefugnis bei der nationalen Obrigkeit zu belassen¹⁹⁸.

28.3 Die Gemeinschaften und die Regionen verfügen für die Ausübung der ihnen zugewiesenen Befugnisse über wichtige finanzielle Mittel¹⁹⁹.

In rechtsvergleichender föderaler Hinsicht fallen die belgischen Gemeinschaften und Regionen, im Vergleich zu den amerikanischen und den australischen Teilstaaten, den deutschen Ländern, den kanadischen Provinzen und den Schweizer Kantonen nicht aus dem Rahmen²⁰⁰.

Ihre Erwerbsautonomie ist groß genug. Und wenn die Aufwandsauto-

¹⁹⁵ Siehe u. a. Velaers (Anm. 131), 154.

¹⁹⁶ *Ibid.*, 153–154. Ungemindert der möglichen Berufung auf die *implied powers* siehe Nr.23.

¹⁹⁷ P. Peeters, *Flottende residuaire gewest- en gemeenschapsbevoegdheden in de federale Belgische Staat: een zinvolle en haalbare kaart?*, *Federalisme en Democratie* 1989, Nr.2, 17.

¹⁹⁸ *Ibid.*, 16; siehe bereits Nr.18.

¹⁹⁹ Siehe hierzu Nr.22.

²⁰⁰ Der Anteil der teilstaatlichen Behördenausgaben an den Gesamtausgaben anno 1980 in diesen fünf föderalen Staaten schwankt zwischen 31 und 62%: V. van Rompuy/E. Heylen, *Openbare financiën in de deelgebieden van federale landen* (1986), Tabelle 0.1, 22. In Belgien anno 1989 ist dies 40% (siehe Nr.22).

nomie eher begrenzt^{201, 202} ist, so ist dies nicht ein vereinzelt Phänomen: In den modernen föderalen Finanzierungssystemen gehört die Schaffung der Haupteinnahmen zur normativen Befugnis der Föderation, während die öffentlichen Ausgaben in breitem Maße den zusammengesetzten Teilen zufallen²⁰³.

29. Neben dem Element der Autonomie der zusammenstehenden Teile (Nr.28), ist auch ihre Beteiligung an der föderalen Beschlußfassung ein wesentliches Merkmal des föderalen Staatssystems. Die föderale Verfassung, die die Befugnisverteilung zwischen der föderalen Obrigkeit und den zusammenstehenden Teilen beinhaltet, kann lediglich mit dem Einverständnis oder wenigstens durch Vermittlung der Teilstaaten abgeändert werden, und die zusammenstehenden Teile nehmen als solche und im Prinzip mit der gleichen Befugnis an der Zusammensetzung eines gesetzgebenden Organs des Bundes teil, so daß sie auf diese Weise am Zustandekommen einer föderalen Gesetzgebung beteiligt sind²⁰⁴.

Das belgische Zweikammersystem ist noch nicht an die föderale Staatsstruktur angepaßt: Die Abgeordnetenkammer und der Senat, die quasi eine gleiche Befugnis haben, weisen, anders als in einem föderalen Staat, eine fast identische Zusammenstellung auf. Die Reform des Zweikammersystems, und die mögliche Schaffung einer »zweiten Staatenkammer«,

²⁰¹ Siehe die hiernach folgende Tabelle in bezug auf die Struktur der finanziellen Mittel in föderalen Staaten, die durch die Regierung an die gesetzgebenden Kammern während der parlamentarischen Besprechung über das besondere Finanzierungsgesetz vom 16.1.1989 mitgeteilt wurde (Parl. St., Kammer, 1988/89, Nr.635/20, 3, und Senat, 1988/89, Nr.562/2ter, 2):

	Schweiz (1980)	USA (1980)	Australien (1981)	Kanada (1981)	BRD (1980)	Belgien (1989)
(in %)						
Eigene Mittel	85,2	77,7	69,6	79,6	52,7	55,2 (a)
Geteilte Steuern	—	—	—	—	17,6	44,8 (b)
Dotationen	14,8	22,3	30,4	20,4	29,7	—

(a) 5,9% exklusive Steuern (die Regionalsteuern und die Radio- und Fernsehsteuer) und 49,3% zusammengefügte Steuern (die Personensteuer), siehe Parl. St., Kammer, 1988/89, Nr.635/17, 172.

(b) die Mehrwertsteuer.

²⁰² Der Löwenanteil der finanziellen Mittel der Gemeinschaften (100%) und der Regionen (90%) stammt aus den "toegewezen gedeelten van de opbrengst van de rijksbelastingen" [zugewiesenen Teilen aus dem Ertrag der Staatssteuern], und sowohl die verfassungsmäßig eigene als auch die zusätzliche Steuerbefugnis ist beschränkt (siehe Nr.22).

²⁰³ J. Anastopoulos, Les aspects financiers du fédéralisme, LGDJ 1979, 400.

²⁰⁴ Mast (Anm.158), 2329–2330.

stehen auf dem Programm der letzten Phase der letzten Staatsreform²⁰⁵.

Es sind der König, die Abgeordnetenversammlung und der Senat, die gemeinsam die verfassungs- und die nationalgesetzgebende Funktion ausüben (Nr.2 und 21). An der Verfassungsänderung und am Zustandekommen der nationalen Gesetzgebung nehmen die Gemeinschaften und Regionen folglich *qualitate qua* nicht teil.

Da die wichtigsten Gemeinschafts- und Regionalräte allerdings aus direkt gewählten Parlamentsmitgliedern zusammengesetzt sind (Nr.28), nehmen die flämische Gemeinschaft, die französische Gemeinschaft, die flämische Region und die wallonische Region doch auf indirekte Weise an der föderalen Beschlußfassung in den gesetzgebenden Kammern teil. Darüber hinaus ist es undenkbar, daß im nationalen Parlament Normen zustande kommen, welche die Interessen einer der zwei Volksgemeinschaften verletzen: Es gibt da nicht nur die »Alarmglockenprozedur« (Nr.12), sondern auch die Erfordernis, für die Abänderung der Verfassung und der Gesetze mit besonderer Mehrheit, verstärkte Mehrheiten zu finden (Nr.11). Die Gemeinschaften und die Regionen, deren Statut – ihre Organe und ihre Befugnisse (Nr.28) – in der Verfassung und in einer Gesetzgebung mit besonderer Mehrheit festgelegt ist, genießen so einen besonderen Schutz vor der nationalen Obrigkeit²⁰⁶.

Schließlich ist die Rolle der Sprachgruppen (Nr.16) beim Zustandekommen von Gesetzen mit besonderer Mehrheit nicht aus den Augen zu verlieren. Der Staatsrat geht davon aus, daß »sowohl die Sprachgruppen als auch die Gemeinschaftsräte fundamentale Komponenten der heutigen Staatsstruktur sind« und »wesentliche Aufträge im Namen und zum Wohle der jeweiligen Gemeinschaften erfüllen«²⁰⁷.

30. Der heutige Föderalismus hat dem klassischen Prinzip der Autonomie (Nr.28) und der Beteiligung (Nr.29) noch ein drittes Prinzip hinzugefügt, dasjenige der Kooperation²⁰⁸. Der *dual federalism*, worin der Bund und die Teilstaaten als völlig nebeneinanderstehende autonome Obrigkeiten angesehen werden, und die Trennung ihrer jeweiligen Befugnis-

²⁰⁵ Siehe Nr.24; siehe vor allem P. Ch. Goossens, *Le bicaméralisme en Belgique et son évolution*, in: *Liber Amicorum F. Dumon* (1983), Bd. II, 793–872; und *La réforme du Sénat*, Administration Publique 1985, 2–81.

²⁰⁶ Nur das Statut der deutschsprachigen Gemeinschaft wird, laut Verfassung, durch einfache Gesetzgebung geregelt. Hinsichtlich der Gemeinschafts- und Regionenbildung ist dies auch noch der Fall mit der Regelung der Interessenkonflikte und der Vorbeugung der Befugniskonflikte.

²⁰⁷ Gutachten, Staatsrat, Abt. Gesetzg., vom 25.6.1986, Parl. St., Kammer, 1985/86, Nr.154/2, 2.

sphäre zum Ausschluß jeden Zusammentreffens bei der Befugnisausübung führte, hat der allgemeinen Feststellung von der Unmöglichkeit einer perfekten Trennung zwischen den Entscheidungsniveaus und von der unvermeidbaren Interdependenz und der gegenseitigen Beeinflussung bei der Ausführung der Politik weichen müssen. So liegt der Akzent in den modernen Föderationen eher in der Komplementarität und der Zusammenarbeit als in der Trennung und in der Autonomie der jeweiligen Obrigkeiten²⁰⁸. Die Rolle der öffentlichen Finanzen und der Verteilung der finanziellen Mittel ist bei der Entwicklung dieses »Kooperativföderalismus« bedeutend gewesen²⁰⁹. Dieser Kooperativföderalismus hat zu vielseitigen, oft informellen Zusammenarbeitssystemen geführt, wie zum Beispiel interministerielle Konferenzen²¹⁰. Da der Kooperativföderalismus oft zu einer Marginalisierung der parlamentarischen Kontrolle über die Machtausübung und zu einer entsprechenden Machtzunahme der ausführenden Gewalt führte, ist die Weiterführung der Entwicklung des Kooperativföderalismus einer grundsätzlichen Kritik unterworfen worden²¹¹. Die soziale Wirklichkeit und ihre Verflechtung sind jedoch so stark, daß, zum Beispiel in der Deutschen Bundesrepublik, die Kooperation, bevor sie in bestimmten Bereichen verfassungsmäßig institutionalisiert wurde, sich auf spontane und informelle Weise zu einem »System« entwickelt hat²¹².

Dieselbe Evolution hat sich in Belgien durchgesetzt²¹³. An die hierarchische Gleichheit der Gesetze und Dekrete (Nr.28) anschließend, wird die Exklusivität der Befugnisse (Nr.28) als eine *conditio sine qua non* zur Wahrung der Entscheidungsautonomie der Gemeinschaften und der Regionen angesehen. Die unvermeidlichen Interferenzen in der Befugnisausübung des Staates, der Gemeinschaften und der Regionen gaben zwischen 1980 und 1988 Anlaß zu bestimmten Formen der Zusammenarbeit, die nicht auf dem geschriebenen Recht fußen, wie »verwaltungspolitische Protokolle«, zum Beispiel in der Gesundheitspolitik.

Das Autonomiestatut der jeweiligen Obrigkeiten bildete denn auch oft

²⁰⁸ Anastopoulos (Anm.203), 409.

²⁰⁹ *Ibid.*, 410.

²¹⁰ Für eine kurze Typologie der Zusammenarbeit im kooperativen Föderalismus siehe A. Alen/P. Peeters, Belgien op zoek naar een coöperatief federaal Staatsmodel, TBP 1989, 349–351.

²¹¹ G. Kisker, Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland (1971), der auf S.229 von der Gefahr eines »oligarchischen Föderalismus« spricht.

²¹² C. Greywe-Leymarie, Le fédéralisme coopératif en République fédérale d'Allemagne (1981), 10.

ein juristisches Hindernis, zum Beispiel um Organe der einen Obrigkeit bei der Arbeit der Organe einer anderen Obrigkeit miteinzubeziehen. Es ist das Verdienst der dritten Staatsreform gewesen, bestimmte, auf dem Autonomieprinzip gegründete juristische Schwierigkeiten auszuräumen und die Möglichkeit der Zusammenarbeit auszubreiten. So bestehen im heutigen belgischen öffentlichen Recht verschiedene Formen der Zusammenarbeit zwischen dem Staat, den Gemeinschaften und den Regionen, wie²¹³; die Möglichkeit der gegenseitigen Vertretung in Verwaltungs- und Entscheidungsorganen²¹⁴; Zusammenarbeitsabkommen, die sogar manchmal verpflichtend sind²¹⁵; zahlreiche Beratungsprozeduren, insbesondere auf der ausführenden Ebene, die von der einfachen »Beratung« bis hin zum »Abkommen« führen²¹⁶; ein Beratungskomitee²¹⁷ und interministerielle Konferenzen²¹⁸, zusammengesetzt aus Mitgliedern der nationalen Regierung und der Exekutiven der Gemeinschaften und der Regionen²¹⁹. Es ist im Rahmen dieses Beitrags unmöglich, auf einen jeden dieser vorgenannten Kooperationsysteme einzugehen²²⁰. In ihrer Regelung sind gewiß mehrere juristische Mängel oder Lücken festzustellen²²¹, wie das Fehlen einer Regelung für das Verhältnis zwischen dem Kooperationsabkommen und der juristischen Ordnung der vertragsabschließenden Parteien und die Undeutlichkeit in bezug auf die inhaltliche Bedeutung von gewissen Beratungsprozeduren. Gewiß fehlt noch das föderale Kooperationsystem, ganz besonders die »zweite Staatenkammer« (Nr.29).

Und gewiß ist die Gefahr einer »Überregulierung« sowie das Risiko eines »oligarchischen Föderalismus« nicht imaginär, da sich die Zusammenarbeit hauptsächlich auf ausführender Ebene situiert. Jedoch hat die dritte Staatsreform, neben der bedeutenden Zunahme der Gemeinschafts-

²¹³ Siehe hierzu ALEN/Peeters (Anm.210), 343–371, und A. ALEN, De samenwerking tussen de federale Staat en de deelstaten, Constitutionele Studiedag België – Duitse Bondsrepubliek, Brüssel, 17.11.1989 (noch nicht veröffentlicht).

²¹⁴ Art.92ter des Sondergesetzes vom 8.8.1980 zur Reform der Institutionen, eingefügt 1988.

²¹⁵ Die Art.92bis und 94 §2 und §3 desselben Sondergesetzes, wie eingefügt und abgeändert 1988 und 1989.

²¹⁶ Siehe vor allem Art.6 §2bis–§7 desselben Sondergesetzes.

²¹⁷ Die Art.31bis–33bis des einfachen Gesetzes vom 9.9.1980 zur Reform der Institutionen, abgeändert 1989.

²¹⁸ Art.31bis desselben Gesetzes, eingefügt 1989.

²¹⁹ Siehe hierzu A. ALEN/M. BARBEAUX, Le Comité de concertation gouvernement-exécutifs: bilan à la lumière de l'expérience, Kolloquium »Les conflits d'intérêts«, Namür, 30./31.1.1990 (noch nicht veröffentlicht).

²²⁰ Siehe ALEN/Peeters (Anm.210).

²²¹ Siehe ALEN (Anm.213).

und Regionalautonomie, den Kooperationssystemen, die naturgemäß mögliche Konflikte und zentrifugale Tendenzen (Nr.18) mildern können, zu Recht Aufmerksamkeit geschenkt.

V. Allgemeine Schlußfolgerung

Bei der globalen Beurteilung der belgischen Staatsreform entsteht ziemlich leicht die Neigung, die eher negativen Eindrücke zu betonen: Die Komplexität, die sich unter anderem aus der Tatsache ergibt, daß die drei Gemeinschaften und die drei Regionen sich nicht überschneiden (Nr.28)²²²; die Vermehrung von Einrichtungen, zum Beispiel in Brüssel-Hauptstadt (Nr.21); die Sprachzwistigkeiten; die Zweigliedrigkeit (Nr.16–17) und die Zentrifugalität (Nr.18–19), die ein föderales Staatsmodell unmöglich machen würden. Daß man es auch anders betrachten kann, beweist folgende Aufzählung: die Betonung der internationalen Rolle und die hauptstädtische Funktion von Brüssel (Nr.21), wo übrigens jede Form von Subnationalität ausgeschlossen wird²²³; das Konzept der Wirtschaftsunion und der Währungseinheit (Nr.22–23); die Solidarität, u. a. über ein nationales soziales Sicherheitssystem (Nr.22); die verschiedenen Möglichkeiten der Zusammenarbeit (Nr.30); die Beherrschung von Sprachschwierigkeiten über ein »Pazifikationsgesetz«²²⁴.

Es wurde bereits erklärt, daß jedes föderale System eine *sui generis*-Konstruktion ist (Nr.25). Föderale Strukturen können in der Tat nicht losgelöst werden von den Faktoren geographischer, wirtschaftlicher, histo-

²²² Dazu kommt noch, daß sie nicht alle derselben Basisgesetzgebung unterworfen werden: Das Sondergesetz vom 8.8.1980 zur Reform der Institutionen gilt für alle Gemeinschaften und Regionen, ausgenommen für die deutschsprachige Gemeinschaft, welche dem Gesetz vom 31.12.1983 zur Reform der Institutionen für die deutschsprachige Gemeinschaft untersteht und für die Region Brüssel-Hauptstadt, welche dem Sondergesetz vom 12.1.1989 bezüglich der Brüsseler Einrichtungen untersteht. Danach kommen vor allem das Sondergesetz vom 16.1.1989 betreffend die Finanzierung der Gemeinschaften und der Regionen (ausgenommen für die deutschsprachige Gemeinschaft) und das Sondergesetz vom 6.1.1989 über den Schiedsgerichtshof. Für eine vollständige Sammlung der koordinierten und kommentierten Gesetzestexte über die belgische Staatsreform siehe A. Alen/J. Dujardin, *Staatsreform*. De nieuwe Grondwet en haar uitvoeringswetten (Stand 1.12.1989) (3. Ausgabe 1989); *La réforme de l'Etat. La nouvelle Constitution et ses lois d'exécution* (Stand 1.8.1989) (3. Ausgabe 1990).

²²³ Grund, warum die flämische und die französische Gemeinschaft im zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt allein befugt sind für »Einrichtungen« und nicht direkt für Personen (Art.59bis § 4 und § 4bis der Verfassung).

²²⁴ Das Gesetz vom 9.8.1988, BS, 13.8.1988.

rischer und selbst ideologischer Art, denen sie entwachsen sind²²⁵. Diese Faktoren sind im belgischen Föderalismus deutlich vorhanden (Nr.6f.). Selbstverständlich ist es für einen zweigliedrigen föderalen Staat (Nr.16–17) schwieriger, einen Gleichgewichtspunkt zu finden zwischen den Forderungen, die sich einerseits aus der Erfüllung der Autonomie durch die Teilstaaten und andererseits aus der Führung einer effizienten zentralen Politik ergeben. Dies erklärt das belgische – auf den ersten Blick sehr komplex scheinende – institutionelle System von verschiedenen Gleichgewichten (Nr.10f.).

Daß ein nationaler Konsens über ein derartiges System gefunden werden konnte, ist an und für sich bereits ein nicht geringes Verdienst.

Natürlich hält der föderale Staat das verfassungsmäßig nur für gut, wenn das Element »Bindung« viel schwerer wiegt als das Element »Autonomie«²²⁶. Das beinhaltet, daß neben der Verschiedenheit zwischen den zusammenstehenden Teilen, es zwischen ihnen auch ein nationales Zusammengehörigkeitsgefühl geben muß, «un esprit national seul capable d'assurer la cohésion de l'ensemble» [ein Nationalgeist, der es alleine vermag, den Zusammenhalt des Ganzen zu sichern]²²⁷. Auch müssen die föderale Obrigkeit und die zusammenstehenden Teile ihre gegenseitigen Interessen in Betracht ziehen: das ist die Verpflichtung zur »Bundestreue«, für die Rechtsprechung ein äußerst reiches Reservoir, woraus geschöpft werden kann, um Lücken des geschriebenen föderalen Rechts zu füllen. »Bundestreue« ist kein selbständiger Begriff, aber eher der Ausdruck von allgemeinen Rechtsprinzipien, die auf die wesentlichen Grundsätze eines jeden Rechtssystems zurückzuführen sind²²⁸. Es ist vielversprechend, daß sowohl der Schiedsgerichtshof als auch der Staatsrat im Rahmen der richterlichen Befugniskontrolle das Verhältnismäßigkeitsprinzip (Nr.28) anwenden, und ebenso, daß der Sondergesetzgeber von 1988 dem Schiedsgerichtshof in seiner Auffassung über die Wirtschafts- und Währungsunion (Nr.23), deren obligatorische Einhaltung eine Form von primär verpflichtender Kooperation im belgischen föderalen Staat ist, gefolgt ist.

Auch wurde die Meinung vertreten, daß, wenn auch die belgische Gesetzgebung keine "full faith and credit clause" beinhaltet, deren Anwendung im Prinzip die Anerkennung der administrativen Rechtshand-

²²⁵ Mast (Anm.158), 2332.

²²⁶ *Ibid.*, 2335.

²²⁷ G. Burdeau, *Traité de Science politique*, Bd. II, LGDJ 1949, Nr.294.

²²⁸ Siehe A. Alen/P. Peeters, »Bundestreue« in het Belgische grondwettelijk recht, Preadvies Congres Vlaamse Juristenvereniging "De goede trouw", Gent, 28.4.1990 (noch nicht veröffentlicht).

lungen und der richterlichen Prozeduren des einen Teilstaates durch den anderen Teilstaat zur Folge hat, ein Minimum an Vertrauen in der Reglementierung der übrigen Teilgebiete in bezug auf die Anerkennung von Außenbüros, vollkommen legitim war²²⁹.

Abgeschlossen am 19. Februar 1990

Summary*

Belgium: A Dual and Centrifugal Federalism

Under the Constitution of February 7, 1831, Belgium became a decentralized unitary state, and existed as such until 1970. Besides the central state bodies, there were nine provinces and numerous municipalities, which, though they meant more than purely territorial subdivisions, remained subordinate authorities having limited competences and acting under the control of the courts and tribunals as well as of the higher authorities (secs.1–4).

The Belgian state of 1831 was a creation of a predominantly French-speaking bourgeoisie. Slowly but surely the Flemish demanded the recognition of their language in this “French-speaking state”, which led to the incorporation of the territoriality principle in the linguistic legislation: In the unilingual linguistic regions all acts of the authorities required the language of the unilingual linguistic region. This principle has been constitutionalized under the 1970 constitutional revision, through the division of the country into four linguistic regions (the Dutch language region, the French language region, the German language region and the bilingual region of Brussels-Capital) (secs.5–9).

This constitutional revision introduced a complex set of balances between the French-speaking part of the population, a minority nationwide, and the Dutch-speaking part of the population, a minority in the region of Brussels-Capital. These balances primarily consist of several devices to protect the rights of the minorities, such as special majorities, an “alarm bell” procedure in the deliberative assembly, and parity in the executive body (secs.10–15).

The problem with which the structure of the Belgian state is faced is its duality, a sociological fact. One may justly wonder whether the exercise of national authority should not go beyond a mere parity-based administration of the state (secs.16–17).

²²⁹ Gutachten, Staatsrat, Abt. Gesetzg., vom 21.4.1988, 12, L.18.537/1 (nicht veröffentlicht).

* Summary by the author.

Not only the duality but also the centrifugal tendency of the Belgian federalization process constitutes a deviation from the usual federal practice. Through three successive so-called state reforms – the constitutional revisions of 1970, 1980 and 1990 – Belgium was transformed, by the introduction of communities and regions, from a decentralized unitary state into a federal state (secs.18–19).

Communities and regions both have their own finality: The creation of communities met with a demand of the Flemish movement, which has always zealously advocated full recognition and development of Flemish language and culture, while the implementation of regions resulted mainly from the Walloon demand for autonomy in social and economic matters. This has led to the constitutional recognition of six different entities endowed with legal status: three communities (Flemish-speaking, French-speaking and German-speaking communities respectively) having legislative competences especially as to culture, education, health-care and social assistance; and three regions (the Flemish region, the Walloon region and the region of Brussels-Capital with a special status) having legislative competences especially in the fields of urban planning, environment and conservation policy, housing, water-distribution, provincial and municipal institutions, public works and transport. Even though these entities have a limited fiscal power of their own, their financial means stem mainly from existent national taxes transferred to the communities and to the regions on the basis of localization criteria. An “Arbitration Court” controls the allocation of competences to the national state, the communities and the regions. Since 1989, it has become possible for any person or company able to prove it has a sufficient interest to seize this Court, which may rule on the conformity of all legal regulations with certain fundamental rights, especially the principle of equality; this, more than ever, turns the Court into “a constitutional court with limited competences” (secs.20–23).

Although the 1990 Belgian Constitution still retains 102 out of the 139 articles of the 1831 Constitution in their original wording, the slow Belgian federalization process has rendered the Constitution less stable and has drastically changed its content. Moreover, there is still a lot to be done. Two of the three stages of the third state reform (1988/89) have already been implemented, but the third stage (entailing crucial problems such as the residual competences, the reform of the bicameral system and the competences in the external or international field) laid down in the policy programme set out by the Government has yet to be carried out (sec.24).

The duality and the centrifugality of Belgian federalism are specific characteristics proper to the “Belgian state reform”. They confirm that the Belgian type of federalism, like that of every federal, regional state, is a construction *sui generis* (sec.25).

An analysis of the essential elements of federal systems shows in no uncertain manner that Belgium has indeed become and possesses the following elements of a

federal state: First, the element of autonomy, i.e. communities and regions are distinct judicial orders having their own legislative and executive bodies, their own legislative competences in matters which generally have been delegated to them exclusively, and their own financial means, amounting to 40% of public expenditure; second, the element of participation, i.e. although the Belgian bicameral system is not yet adapted to the federal state structure and the communities and regions are not yet participating *qualitate qua* in the federal decision-making process, they are doing so in an indirect way; third, the element of co-operation, i.e. in spite of the exclusivity of the allocation of competences, the practice has entailed informal ways of co-operation. Especially the third state reform (1988/89) has institutionalized and further extended possible ways of co-operation (secs.26–30).

In assessing the “Belgian construction”, one readily tends to stress the rather negative aspects, such as its complexity, the proliferation of institutions, the linguistic quarrels, etc. However, numerous positive sides should be pointed out, such as the following: The confirmation of the place Brussels holds as an international centre and as the capital, where every form of subnationality is rejected; the various ways of co-operation; the solidarity achieved, *inter alia*, through a national social-security system; the concept of the economic and monetary union, which, after having been applied by the Arbitration Court, has obtained a solid legal basis, in order to counteract the centrifugal forces in the social and economic field; and the application, albeit implicitly, of the »Bundestreue« by the judiciary. However, the fact that a national consensus has been reached in a peaceful way with respect to many complex problems is probably the outstanding achievement (sec.31).