

Schriftenreihe
der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens
Band 3

Die Besonderheiten des belgischen Bundesstaatsmodells und ihre Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Beiträge zum Kolloquium vom 16. September 2016
im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Eupen



Impressum

Herausgeber: Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens
Stephan THOMAS, Greffier

Platz des Parlaments 1

B-4700 EUPEN

Tel. +32 (0)87 31 84 00

www.pdg.be

ISBN 978-3-9817449-2-7

D/2017/13.679/1

© Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, 2017
Alle Rechte vorbehalten.

Druck: Kliemo, Eupen

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

Karl-Heinz Lambertz	5
---------------------------	---

Referate

Föderalismus und Föderalismusmodelle in Europa

Peter Bußjäger	15
----------------------	----

Conclusions de l'étude « Identités, préférences et attitudes des parlementaires envers le fédéralisme belge après la sixième réforme de l'État » (CRISP). Étude publiée dans le *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 2278

Jérémy Dodeigne, Min Reuchamps, Dave Sinardet	31
---	----

De toekomst van België

Guido Fonteyn	39
---------------------	----

Pour une Belgique à 4 + 1

Mathias El Berhoumi, Hugues Dumont	43
--	----

Quel avenir pour le fédéralisme belge ?

Philippe Destatte	63
-------------------------	----

Welke toekomst voor de Duitstalige Gemeenschap ?

Hendrik Vuye, Veerle Wouters	71
------------------------------------	----

Wie geht es weiter mit Belgien ?

Luc Van der Kelen	91
-------------------------	----

Der belgische Föderalismus – wie geht es weiter ? Auswirkungen für die Deutschsprachige Gemeinschaft

Oliver Paasch	95
Alexander Miesen	101

Autorenverzeichnis	109
---------------------------------	-----

In Zusammenarbeit mit
En partenariat avec
In samenwerking met



Einleitung

*Karl-Heinz Lambertz,
Präsident des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft*

Das vom Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft am 16. September 2016 gemeinsam mit der Organisation *Bplus* organisierte Kolloquium über die Besonderheiten des belgischen Bundesstaatsmodells und deren Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft fand am selben Tag statt wie der informelle Gipfel der 27 verbliebenen EU-Staaten in Bratislava. Dort wurde über die Zukunft der Europäischen Union diskutiert, in Eupen über die Zukunft Belgiens. Da gibt es Unterschiede und auch Gemeinsamkeiten. In beiden Fällen haben wir es mit einer sehr komplexen Ausgangsposition zu tun, wo ziemlich unvereinbare Positionen aufeinanderprallen, wo man zwar vorankommen will, aber alle irgendwie in eine andere Richtung steuern. Wer sich Belgien anschaut und das, was hierzulande über die Zukunft dieses Staates oder über dessen bevorstehendes Ende gesagt wird, dem fallen weitere Parallelen auf. Kann man die Lösungsmodelle Belgiens auf europäischer Ebene anwenden? Darüber ist schon oft diskutiert worden. Es gibt sowohl Argumente, die dafür sprechen, als auch Gegenargumente.

Am 8. September 2016 fand der 13. Informelle Gipfel der Staatsoberhäupter deutschsprachiger Staaten Europas – der erste in Belgien – am Sitz des Parlaments in Eupen seinen Abschluss. Für die Deutschsprachige Gemeinschaft war es eine ganz besonders große Ehre, als Austragungsort für diese Veranstaltung vom belgischen Königshaus auserkoren worden zu sein. Dadurch wurde deutlich: Belgien ist ein deutschsprachiger Staat oder genauer gesagt: Belgien ist auch ein deutschsprachiger Staat. Das hat natürlich sehr viel mit dem Thema des Kolloquiums zu tun.

Das Gebäude, das seit 2013 den neuen Sitz des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft beherbergt, ist im vergangenen Jahr 100 Jahre alt geworden. Es wurde 1915, nach Ausbruch des ersten Weltkriegs, noch zur deutschen Zeit, als Kaufmännerholungsheim errichtet. Seitdem hat es eine sehr bewegte Geschichte erlebt, die in vielfältiger Weise mit der Geschichte dieser Region vergleichbar ist. Es symbolisiert in gewisser Weise die Geschichte Ostbelgiens. Hier war Lazarett, hier war Lungenheilanstalt, hier war ein Hin und Her in den Eigentumsverhältnissen zwischen belgischen und deutschen Besitzern. Zwei Nazi-Organisationen haben sich sogar um die Eigentumsrechte gestritten. Als es dann an die Belgier zurückkam, ist der Preis verschwunden – man hat ihn bis heute nicht gefunden.

An diesem Gebäude lässt sich besonders gut deutlich machen, wie wichtig Geschichte für eine Region ist – und das gilt sicherlich auch für die Deutschsprachige Gemeinschaft.

Das Thema des Kolloquiums hat viel mit Geschichte zu tun. Mit dem Wiener Kongress wurden die Ostkantone 1815 Preußen zugeteilt; der Versailler Vertrag brachte sie 1919 nach Belgien; dazwischen hat es einiges an Hin und Her gegeben. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts fand dann etwas statt, was für diese kleine Region mit ihren 854 Quadratkilometern und rund 77.000 Einwohnern von schicksalhafter Bedeutung war: die Umwandlung des ehemaligen dezentralisierten Einheitsstaats Belgien in einen Bundesstaat, der sehr dissoziativ – dissoziativ ist in diesem Sinne das Gegenteil von kooperativ – Züge trägt und bei dem viele auch schon konföderale Elemente zu erkennen glauben. Diese Entwicklung hat im April 1946 mit der Einsetzung der sogenannten Harmel-Kommission begonnen, die erst 1958 im Jahr der Weltausstellung ihren Abschlussbericht hinterlegt hat. Sie hat bislang zu sechs Föderalismusreformen in Belgien geführt, deren letzte zurzeit umgesetzt wird.

In diesen sehr komplexen Prozess ist auch die deutschsprachige Minderheit Belgiens hinein geraten. Sie hat den großen Vorteil, keine Streuminderheit, sondern eine Minderheit mit einem klar definierten Territorium zu sein. Nach anfänglichen Schwierigkeiten mit einem unbefriedigenden Übergangstatut zwischen 1973 und 1984 hat sie alle Etappen der Staatsreform durchlaufen. Sie gibt weder den Ton an noch bestimmt sie die Richtung. Es hängt nicht von ihr ab, wo es lang geht und wie die Eckdaten des Zusammenlebens aussehen. Das müssen die Frankofonen und Flamen schon unter sich ausmachen. Für die Deutschsprachigen ist von allergrößter Bedeutung, dass sie bei diesen Prozessen nicht vergessen, sondern korrekt berücksichtigt werden und nicht unter die Räder geraten. Dabei verfolgt die Deutschsprachige Gemeinschaft seit Jahrzehnten eine klare Strategie: Sie versucht, die Entwicklungen zu antizipieren, in dem sich abzeichnenden Modell ihren Platz zu definieren und dann mit mehr oder weniger Verhandlungsgeschick dafür zu sorgen, dass ihre Vorstellungen Wirklichkeit werden.

Die Deutschsprachige Gemeinschaft kann mit dem bisher Erreichten durchaus zufrieden sein. Aber es gilt diesbezüglich wie bei vielen anderen Dingen ein Wort zu beherzigen, das der ehemalige deutsche Bundeskanzler und Friedensnobelpreisträger, Willy Brandt, einmal gesagt hat: „In der Politik kommt nichts von alleine und nur wenig ist von Dauer“. Es liegt im eigenen Interesse der Deutschsprachigen Gemeinschaft, gut vorbereitet sein, wenn es in Zukunft darum geht, das belgische Bundesstaatsmodell weiterzuentwickeln oder innerhalb der jetzt schon gültigen Regelungen Anpassungen vorzunehmen, wie dies etwa in Anwendung des famosen Artikels 139 der Verfassung – der ehemalige Artikel 59ter §3 – geschehen kann. Diese Bestimmung ermöglicht es, in Verhandlungen zwischen Wallonischer Region

und Deutschsprachiger Gemeinschaft regionale Zuständigkeiten an die Deutschsprachige Gemeinschaft zu übertragen.

Die Vorbereitung auf künftige Entwicklungen hat bereits begonnen. In der laufenden Legislaturperiode fanden schon Anfang 2015 ein Kolloquium auf Initiative des Senators Alexander Miesen im belgischen Senat sowie Ende 2015 zwei Tagungen mit Vertretern der höchsten Gerichte Belgiens am Sitz des Parlamentes in Eupen statt. Zu Beginn des Jahres 2016 hat das Parlament eine Studienreise nach Deutschland, Österreich und in die Schweiz organisiert, in deren Mittelpunkt Föderalismusfragen im Allgemeinen und Finanzierungskonzepte im Besonderen standen. In der Vergangenheit wurden außerdem Publikationen veröffentlicht, die ebenfalls Anlass von Kolloquien waren. Dazu gehören insbesondere das von Frau K. Stangherlin herausgegebene und bei dem Verlag *la Charte* erschienene knapp 600 Seiten umfassende Standardwerk über die Deutschsprachige Gemeinschaft – ohne religiös zu werden, die Bibel der Deutschsprachigen Gemeinschaft – sowie ein *Aggiornamento* – würde man im Vatikan sagen – aus dem Jahre 2013, in dem gewisse weitere Entwicklungen dargestellt wurden. Die deutsche Fassung dieses Werkes ist in dem europäischen Journal für Minderheitenfragen und die französische im Verlag *la Charte* veröffentlicht worden. Auch die Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft umfasst bereits zwei Bände, die sich mit Fragen der Staatsreform beschäftigen, und zwei weitere sind in Planung, darunter auch die vorliegende Dokumentation.

Das Programm des Kolloquiums ist alles andere als zufällig ausgewählt worden und auch nicht bei einer Skatrunde entstanden. Dahinter steckt ein Konzept, das viel mit dem Selbstverständnis der Deutschsprachigen Gemeinschaft zu tun hat. Zu Beginn wird ein international anerkannter Experte zum Thema Föderalismus zu Wort kommen. Dann wird anhand einer CRISP-Studie dargestellt, wie die Zukunft Belgiens von Politikern eingeschätzt wird. Ein in Belgien sehr bekannter Journalist wird seine Sicht der Dinge über die Zukunft Belgiens darstellen. Das ist sozusagen die Overtüre. Dann folgt das zentrale Thema der Tagung: Vier Rednergruppen erläutern ihre Thesen zur zukünftigen Entwicklung des belgischen Bundesstaatsmodells. Sie wurden ganz bewusst ausgewählt, weil sie sehr unterschiedliche Standpunkte vertreten. Den Abschluss bilden die Forderungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Diese hat klare Vorstellungen über ihre Zukunft, die in der Resolution von Juni 2011 mit einer überwältigenden Mehrheit im Parlament festgehalten worden sind. Es gilt, den Bezug zwischen den verschiedenen Visionen zur institutionellen Zukunft Belgiens und zu den konkreten Vorstellungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft herzustellen. Das ist übrigens die Quintessenz dessen, worauf es letztendlich ankommt.

Föderalismusforschung ist weltweit ein spannendes Thema. Sie entwickelt sich ständig weiter und muss jeden Tag etwas Neues lernen. So wichtig es ist, Dinge

zu ordnen, zu vergleichen und auch zu bewerten, so klar bleibt auch: Jeder Staat ist ein Einzelfall, etwas Besonderes, das man nur verstehen kann, wenn man die Situation in dem jeweiligen Land genau kennt und wenn man sich vor allem mit seiner Geschichte intensiv beschäftigt.

In Belgien hat diese Geschichte viel mit dem Thema „Minderheit“ zu tun. Das Besondere an Belgien ist, dass in diesem Land jeder sich irgendwie als eine Minderheit fühlt. Dass die Deutschsprachigen eine Minderheit sind, kann man eindeutig anhand der Größe des Territoriums und der Zahl der Einwohner beweisen. Die Frankofonen sind mittlerweile auch eine Minderheit in Belgien, selbst wenn man manchmal den Eindruck haben kann, dass sie das noch nicht wissen. Die Flamen sind schon lange die Mehrheit, aber sie benehmen sich sehr oft noch so wie zu Zeiten, als sie noch in der Minderheit waren. Dies erklärt die Befindlichkeiten bei vielen delikaten Problemen in unserem Land und verdeutlicht, warum der Weg zu einem föderalen Aufbau beschritten worden ist. Wohin dieser Weg in Zukunft führt, werden die Diskussionen zwischen Flamen und Frankofonen klären müssen. Da wird man vielleicht hin und wieder mal die Deutschsprachigen um ihre Meinung bitten oder sie werden ihre Meinung mitteilen, selbst wenn sie nicht gefragt worden sind. Wenn sie klug sind, verhalten sich die Deutschsprachigen auch in Zukunft so wie in der Vergangenheit, indem sie in wichtigen Dingen schlicht und einfach Gleichbehandlung fordern. Ob das immer sinnvoll ist, was Flamen und Wallonen für sich selbst aushandeln, sei dahin gestellt. Aber was für die Frankofonen und für die Flamen gut ist, das ist auch für die Deutschsprachigen recht und billig. Diese grundsätzliche Gleichbehandlung kann auch nicht mit dem Hinweis auf die Größe weggekegelt werden, selbst wenn das Problem der fehlenden Skaleneffekte bei der Anwendung des Prinzips *small is beautiful* nicht unterschätzt werden darf. Dazu haben übrigens seit Beginn des 21. Jahrhunderts drei Kolloquien in Eupen stattgefunden, deren Ergebnisse in Broschüren festgehalten worden sind.

Professor Hendrik Vuye hat einen Weg für die Deutschsprachige Gemeinschaft aufgezeigt, der das konföderale Modell der N-VA nicht infrage stellt. Er empfiehlt den Deutschsprachigen, sich einfach das zu nehmen, was sie wollen. Auf legalem Weg ist dies jedoch kaum ohne Verfassungsänderung oder das Einverständnis der Wallonen möglich. Schließlich kommt ein Einsatz der in Elsenborn stationierten Armeepanzer nicht infrage.

Wie steht es um das Belgien zu viert? Aus ganz unterschiedlichen Gründen sind die einen dafür und die anderen dagegen. Die Deutschsprachige Gemeinschaft fordert dieses Belgien zu viert übrigens nicht und braucht es auch nicht zur Verwirklichung ihrer Forderungen. Sie fordert die Übernahme aller bisherigen und zukünftigen Regional- oder Gemeinschaftszuständigkeiten mit angemessenen – dieser Begriff hat eine ganz große Bedeutung – Finanzmitteln oder Finanzierungsmöglichkeiten. Neben der gesetzlich garantierten Vertretung in der Kammer sowie

dem Respekt der deutschen Sprache von allen belgischen Verwaltungen, ist dies die grundsätzliche Forderung in Sachen Staatsreform. Das Belgien zu viert ist aus Sicht der Deutschsprachigen Gemeinschaft lediglich eine Prognose. Viele – und es werden immer mehr – sind davon überzeugt, dass sich das Belgien von morgen aus vier Gliedstaaten zusammensetzen wird. Warum? Brüssel wird niemand mehr abschaffen können. Brüssel ist also ein Fakt, auch wenn noch vieles zu klären bleibt. Flandern und Wallonien sind ebenfalls ein Fakt. Die Deutschsprachige Gemeinschaft muss auch ein Fakt sein, ansonsten verschwindet sie irgendwo in der Wallonie.

Das eigentliche Problem ist das Konstrukt der Französischen Gemeinschaft. Dabei handelt es sich um ein sehr delikates Thema. Eine Vereinfachung des institutionellen Gefüges auf frankofoner Seite ist unerlässlich und in Wirklichkeit schon ab dem Zeitpunkt im Gange, als zum ersten Mal Zuständigkeiten von der Französischen Gemeinschaft an die Wallonische Region übertragen worden sind. Die 6. Staatsreform und deren Umsetzung auf frankofoner Seite haben diese Entwicklungen übrigens noch beschleunigt. Nicht zu Unrecht wird in dem von Professor Hugues Dumont herausgegebenen Buch über die 6. Staatsreform davon gesprochen, dass diese in der wichtigen Frage der Dualität Regionen – Gemeinschaften „weniger die Kunst des Nichtwählens, als vielmehr eine kluge Strategie zum Ausdruck bringt, die schrittweise den Weg pflastert, der zu einer klaren und kohärenten Lösung führt“. Diese bestünde aus vier gliedstaatlichen Körperschaften und zwei abgeleiteten Einheiten für die Wahrnehmung gewisser Zuständigkeiten in Brüssel. Dabei spielt der Begriff der Asymmetrie eine wichtige Rolle. In einem Belgien mit vier Gliedstaaten kann es durchaus Asymmetrien geben. Man kann sich z. B. vorstellen, dass Flandern und die Wallonie gewisse Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Region Brüssel-Hauptstadt ausüben. Dasselbe könnte auch für die Wallonie im Gebiet deutscher Sprache der Fall sein, auch wenn das nicht unbedingt wünschenswert ist. Die Regelungen zu Brüssel sind oft auch für die Deutschsprachige Gemeinschaft von entscheidender Bedeutung. Ihr Schicksal wird sehr stark von dem beeinflusst, was Flamen und Frankofone als Kompromisse zu Brüssel finden. Ob eine Angelegenheit als regionale oder gemeinschaftliche Zuständigkeit bezeichnet wird, hängt letztendlich immer davon ab, ob die Region Brüssel dafür zuständig sein soll oder nicht. Wenn eine Geschlechtsumwandlung beschlossen wird, wenn z. B. der Denkmalschutz oder der Tourismus plötzlich von einer Gemeinschafts- in eine Regionalangelegenheit umgewandelt wird und wenn die Kinderzulagen als Gemeinschaftsangelegenheit betrachtet werden, dann geschieht dies nur mit Blick auf Brüssel, aber hat selbstverständlich auch existenzielle Konsequenzen für die Deutschsprachige Gemeinschaft.

Für die Umsetzung der institutionellen Vorstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft muss in jedem zukünftigen belgischen Bundesstaatsmodell ein Platz gefunden werden. Dazu gibt es zwei Möglichkeiten: Man kann die belgische Ver-

fassung und die Gesetze ändern oder man kann den Prozess der Übertragung von regionalen Zuständigkeiten in Anwendung von Artikel 139 fortsetzen. Dieser wurde schon fünfmal erfolgreich aktiviert und soll im Laufe der aktuellen Legislaturperiode für den Wohnungsbau ein sechstes Mal Anwendung finden.

Das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft will sich in den kommenden Monaten und Jahren sehr intensiv und systematisch mit der Weiterentwicklung des belgischen Bundesstaates sowie der Zukunft der Deutschsprachigen Gemeinschaft beschäftigen. Es wird dabei auch auf Wissen, Sachverstand und politische Meinungen von außerhalb zurückgreifen. Die Ergebnisse sollen gegen Ende der Legislaturperiode in einen Bericht münden. Der zuständige Ausschuss des Parlaments wird sich weiter mit den Föderalismusmodellen dieser Welt beschäftigen. Dabei werden die Kontakte zu Föderalismusinstituten sowie die hervorragende Parlamentsbibliothek von großem Nutzen sein.

Was könnte in Zukunft noch an föderalen Zuständigkeiten an Gemeinschaften und Regionen übertragen werden? Oder was könnte gegebenenfalls in die andere Richtung wandern? Diese möglichen Entwicklungen sind sehr genau auf ihre Auswirkungen auf die Deutschsprachige Gemeinschaft zu hinterfragen. Dazu ein einfaches Beispiel: Fast wäre bei der sechsten Staatsreform entschieden worden, die Organisation der Justiz an die Gemeinschaften oder Regionen zu übertragen. Man muss schon sehr unvorsichtig sein, wenn man sich auf solche Eventualitäten nicht genau vorbereitet.

Alle noch nicht an die Deutschsprachige Gemeinschaft übertragenen regionalen Zuständigkeiten sind der Reihe nach unter die Lupe zu nehmen. Ihre institutionellen und finanziellen Inhalte müssen gründlich analysiert werden. Dabei spielen ihre konkrete Bedeutung für das Gebiet deutscher Sprache und die möglichen Synergieeffekte mit den bisherigen Zuständigkeiten eine große Rolle. Diese Arbeit kann auf die anlässlich der Übertragung der Gemeindezuständigkeit, der Beschäftigung, des Denkmalschutzes, des Tourismus und des Wohnungsbaus gewonnene Erfahrung zurückgreifen. Bereits jetzt betreffen rund 30 % des Textes der Wallonischen Regierungserklärung nicht mehr das Gebiet deutscher Sprache, weil es sich entweder um schon übertragene Zuständigkeiten handelt oder aber um Zuständigkeiten, die die Wallonische Region von der Französischen Gemeinschaft übernommen hat.

Von ganz entscheidender Bedeutung erweist sich *last but not least* der Begriff „angemessene Finanzmittel oder Finanzierungsmöglichkeiten“. Was heißt *angemessen*, was heißt *Finanzierungsmittel* und was heißt *Finanzierungsmöglichkeiten*? Wie können diese möglichst objektiv ermittelt werden? Welche Rolle spielen dabei Skalen- und Synergieeffekte? Wie wirken sich die Grenzlage der Deutschsprachigen Gemeinschaft und die große Mobilität an der Staatsgrenze und der

innerstaatlichen Sprachengrenze unter steuerlichen Gesichtspunkten aus? Welche Solidaritätsmechanismen kommen infrage? Zu all diesen Fragen gibt es zahlreiche Modelle für große und kleine Gliedstaaten in anderen Bundesstaaten irgendwo in Europa. Diese können dabei helfen, zukunftsstüchtige und redliche Lösungen zu finden, damit die Deutschsprachige Gemeinschaft langfristig überleben und gedeihen kann.

Referate

Föderalismus und Föderalismusmodelle in Europa

Peter Bußjäger,

Universität Innsbruck und Institut für Föderalismus, Innsbruck

1. Das Mysterium des Bundesstaates: Vom originären zum derivativen Bundesstaat

Der Wortstamm des Begriffs Föderalismus stammt aus dem Lateinischen und meint den Begriff „Bund“. Darin gelangt die klassische Bundesstaatstheorie zum Ausdruck, wonach der Bundesstaat als staatsrechtliche Ausprägung des Föderalismus aus einem „Bund“ von Staaten besteht, dem im völkerrechtlichen Verkehr Souveränität zukommt.

Die *contradictio in adiecto*, wonach der Bundesstaat ein Staat sein soll, der aus verschiedenen Staaten besteht, vermeidet die Bundesstaatstheorie damit, dass sie die völkerrechtliche Souveränität dem Gesamtstaat zubilligt, während den Gliedstaaten nur noch partielle Souveränität, eben im Rahmen ihrer Legislativ- und Vollzugsgewalt zukommt.

Dass diese Lösung nicht völlig überzeugt, liegt auf der Hand. Darin liegt nun einmal das Mysterium des Bundesstaates. Generationen von Bundesstaatstheoretikern haben sich vergeblich um eine Lösung bemüht.

Die zu Beginn des 20. Jahrhunderts populäre Wiener Schule des Rechtspositivismus hat schließlich den Bundesstaat nur zu einer Sonderform der Dezentralisation von Staatsgewalt erklärt und damit die theoretische Konstruktion des Bundesstaates im Grunde weggewischt. Durchgesetzt hat sich diese Auffassung freilich nicht. Die Staatstheorie unterscheidet vielmehr noch immer zwischen Einheitsstaaten, die – vom Vatikan abgesehen – in irgendeiner Form allesamt dezentralisiert sind, und zwischen Bundesstaaten, bei denen die Dezentralisation bereits im Begriff enthalten ist.

Wir sollten uns nicht allzu lange mit diesen eher grundsätzlichen Erwägungen aufhalten. Ich möchte vielmehr dazu überleiten, dass die hier beschriebene Theorie von der originären (Rest-)Souveränität der Gliedstaaten eng mit einer bestimmten, man könnte sagen klassischen Entstehungsweise von Bundesstaaten verknüpft ist. Deren „role model“ findet sich in der Entstehung der Vereinigten Staaten von Amerika, des ersten modernen Bundesstaates. Bekanntlich wurde die Verfassung

von 1787 von den 13 Gründungsstaaten ratifiziert, zu denen sich im Laufe der Zeit weitere Staaten gesellten. In diesem Konzept wird der Bundesstaat von vormals souveränen Staaten begründet, die sich zu einem größeren Ganzen zusammenschließen.

Freilich darf der Blick auf die idealtypische Bundesstaatsgründung 1787 nicht die Sicht darauf verstellen, dass die Erweiterung der Vereinigten Staaten um weitere Staaten in den folgenden Jahrzehnten mitunter nur auf formeller Freiwilligkeit der beitretenden Staaten beruhte und mitunter massiver politischer und wirtschaftlicher Druck dahinter stand.

Der Gründung des ersten idealtypischen europäischen Bundesstaates, der Schweiz, im Jahre 1848 ging sogar ein kurzer Bürgerkrieg voraus. Diese Beispiele zeigen, dass das klassische Modell der Bundesstaatsgründung, in welchem sich die Glieder in einem freiwilligen Prozess zu einem größeren Ganzen zusammenschließen und dieser Souveränität übertragen, diese selbst aber nicht gänzlich verlieren, eben auf einem idealtypischen Modell beruht, dem die Wirklichkeit nicht immer voll entsprochen hat.

Man kann aber diese Bundesstaaten, zu denen sich neben den Vereinigten Staaten und der Schweiz unter anderem 1867 Kanada, 1871 das Deutsche Reich und 1901 Australien gesellten, als originäre Bundesstaaten bezeichnen. Sie sind, um das neudeutsch zu formulieren, in einem „bottom-up-approach“ entstanden.

Eine Situation, wie sie zur Zeit dieser originären Bundesstaatsgründungen vorlag, gibt es heute eigentlich nicht mehr. Die Staatenwelt ist mehr oder weniger geordnet, die Grenzziehungen sind erfolgt, die Bildung der Nationalstaaten ist scheinbar¹ abgeschlossen.

Möglicherweise, aber das wissen wir nicht so genau, führt der Prozess der europäischen Integration zu einem neuen originären Bundesstaat, wenngleich in einem offenkundig deutlich verlangsamten, in sehr kleinen Schritten verlaufenden Prozess.

Die Gründung des österreichischen Bundesstaates in den Jahren 1918 bis 1920 ist ein Vorgang, der mit dem originären Modell nicht mehr erklärt werden kann. Zwar werden von den politischen Akteuren der Länder immer wieder bestimmte histo-

1 Scheinbar deshalb, weil wir immer wieder mit neuen Staatengründungen, auch in Europa, konfrontiert sind. Man denke an den Kosovo, man denke aber auch an die Staaten *in nascendi*, wie möglicherweise Schottland und Katalonien.

rische Vorgänge dahingehend mythisiert, dass der Bundesstaat 1918 und 1945 zweimal von den Ländern begründet wurde. Das ist aber nur teilweise richtig. Er ist auch von „oben“ von der Zentralregierung in Wien begründet worden, es haben also im Grunde parallele Vorgänge stattgefunden.

Auch die verschiedenen postkolonialen Bundesstaatsgründungen nach 1945 verwirklichten kein originäres Modell mehr, sie liegen irgendwo in der Mitte zwischen „bottom-up“ und „top-down“.

Wenn Sie schließlich die Entwicklung des belgischen Bundesstaates seit ungefähr den 1970er-Jahren betrachten, dann haben Sie hier das Modell eines sich mehr und mehr dezentralisierenden Staatsgebildes vor sich, das schließlich im Föderalismus ankam. Man spricht in diesem Zusammenhang von einem derivativen, also durch Dezentralisierung entstandenen Bundesstaat. Ein solches Modell finden wir ebenso in den quasiföderalen Systemen Spaniens (1978) und Italiens (2001), aber auch in der sogenannten „devolution“ im Vereinigten Königreich vor.

Wir können also resümierend festhalten: Die Entstehungsprozesse von Bundesstaaten unterscheiden sich, weshalb wir originäre und derivative Modelle sowie Mischformen kennen.

2. Status des Föderalismus weltweit und in Europa im Besonderen

Ich werde mich nun mit der Frage nach dem Status des Föderalismus in der Welt und in Europa im Besonderen befassen. Wie viele föderale Staaten gibt es überhaupt und wie kann man sie klassifizieren?

a) Föderale Staaten weltweit und ihre Klassifizierung

Bereits die Frage, welche Staaten überhaupt als Bundesstaaten qualifiziert werden können, wird in der Literatur und Praxis, zuweilen auch von Rechtswissenschaft, Politikwissenschaft und Finanzwissenschaft unterschiedlich beurteilt.² In der vorliegenden Untersuchung wird der etwas breitere Begriff des „föderalen Systems“ verwendet, ebenso werden auch „quasi-föderale“ Systeme behandelt und damit Staaten, die zwar nicht als Bundesstaat konstituiert sind, aber faktisch wie ein solcher auftreten (Spanien, Italien, aber auch die Europäische Union).

Im Blick sollte auch die Europäische Union selbst bleiben, da sie Eigenschaften aufweist, die typisch für moderne Entwicklungen in der Staatenwelt sind und als

² Siehe dazu etwa André Kaiser, *Politiktheoretische Zugänge zum Föderalismus*, in: Ines Härtel (Hrsg.), *Handbuch Föderalismus*, Bd. I, 2012, S. 166.

System zwischen dem Bundesstaat und dem klassischen konföderalen System angesiedelt ist.

Nachstehende Abbildung soll einen kurzen Überblick über die derzeitige Phänologie der Staatenwelt geben und gleichzeitig in das Thema einführen:

Abb. 1:

Phänomenologie der Staatenwelt zwischen Einheitsstaat und Konföderationen als Kategorien der Staatstheorie (Stand 2016)

Unitarische Staaten (Auswahl)

Albanien	Kroatien	Portugal
Belarus	Lettland	Rumänien
Bulgarien	Liechtenstein	Schweden
Chile	Litauen	Serbien
China	Luxemburg	Slowakei
Dänemark	Malta	Slowenien
Estland	Mazedonien	Tschechische Republik
Finnland	Moldawien	Türkei
Frankreich	Montenegro	Ungarn
Griechenland	Niederlande	Zypern
Island	Norwegen	
Japan	Polen	

Unitarische Staaten mit „Asymmetrien“

Dänemark (Färöer, Grönland)	Vereinigtes Königreich (Schottland, Wales, Nordirland)	Portugal (Azoren, Madeira) Philippinen (Mindanao) Serbien (Vojvodina) Tansania (Sansibar)
Finnland (Åland)		

„Regionalstaaten“ = Dezentralisierte Systeme im Übergang

Indonesien	Bolivien	Myanmar
------------	----------	---------

Föderale Systeme³

„Typische“ föderale Systeme ⁴ :	Brasilien	Mexiko
Argentinien	Deutschland	Nigeria
Australien	Indien	Österreich
Belgien	Kanada	Pakistan
	Malaysia	Russische Föderation

Schweiz	„Post-conflict	„Mikroföderationen“:
Venezuela	federations“:	Komoren
Vereinigte Arabische	Äthiopien	Mikronesien
Emirate ⁵	Bosnien-Herzegowina	Palau
Vereinigte Staaten von	Irak	St. Kitts and Nevis
Amerika	Nepal	
	Südafrika	<i>Föderale Systeme als</i>
<i>Quasi-föderale Systeme</i>	Sudan	<i>„failed states“:</i>
<i>und „Regionalstaaten“:</i>	Süd-Sudan	Irak
Spanien		Somalia
Italien		

Konföderale Systeme mit starken föderalen Elementen

Europäische Union

Konföderale Systeme

Commonwealth Staaten

Vereinigtes Königreich-Guernsey-Jersey-Man

Aus der Darstellung ist nicht nur die Vielfalt der Staatenwelt ersichtlich, die nur im Ansatz wiedergegeben werden kann. Deutlich wird auch, dass es neben der simplen Kategorisierung Einheitsstaat-Bundesstaat vielfältige Abstufungen gibt, wie sie etwa in den einheitsstaatlichen Systemen mit asymmetrischen Regionalautonomien (Vereinigtes Königreich, Dänemark, Finnland, Portugal, ...) zum Ausdruck gelangen, aber auch in der Untergliederung der föderalen Systeme selbst. Bei diesen ist vor allem in den letzten Jahren eine Entwicklung sichtbar geworden, die in der Föderalisierung von Staaten besteht, die zuvor tiefgreifende Konflikte erfahren hatten.

3 Der Vollständigkeit halber bleibt anzumerken, dass auch föderale Systeme Asymmetrien aufweisen können. So gibt es in verschiedenen Bundesstaaten „Territorien“, welchen eine gewisse Autonomie, jedoch nicht der Rang eines Gliedstaates zukommt (z.B. Australien, Kanada).

4 Jedes föderale System unterscheidet sich in vielen Punkten vom jeweils anderen. Unter diesem Aspekt ist die Kategorie „typisches föderales System“ lediglich mangels tauglicher alternativer Termini zustande gekommen.

5 Die Vereinigten Arabischen Emirate sind eine vergleichsweise lose Föderation und staatsrechtlich schon relativ nahe am Staatenbund anzusiedeln bzw. werden in der Wissenschaft verschiedentlich bereits dem Staatenbund zugeordnet (vgl. Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems*, 2008, S. 55 f.).

b) *Binnenstrukturen ausgewählter föderaler Staaten*

Von weiterem Interesse sind die inneren Strukturen solcher Systeme, also die Zahl der Gliedstaaten und ihre Größenverhältnisse:

Abb. 2: *Vergleich der inneren Struktur föderaler Systeme nach Bevölkerungszahl⁶*

Staat	Zahl der regionalen Entitäten ⁷
Äthiopien	9 + Hauptstadtdistrikt + 1 Territorium
Argentinien	22 + 1 Hauptstadtdistrikt + 1 Territorium
Australien	6 Bundesstaaten + 1 Hauptstadtdistrikt + 1 Territorium
Belgien	3 Regionen 3 Gemeinschaften (Französische, Flämische und Deutschsprachige Gemeinschaft)
Brasilien	26 + 1 Hauptstadtdistrikt
Bosnien-Herzegowina	2 Teilstaaten (Republica Srpska + Bosnisch-Kroatische Föderation, letztere wiederum in 10 Kantone gegliedert)
Deutschland	16
Europäische Union	28
Indien	29 Bundesstaaten, 6 Territorien, 1 Hauptstadtdistrikt
Irak	18 Bezirke, davon 3 zur Autonomen Region Kurdistan gehörend
Italien	20 Regionen, davon 5 mit Sonderstatut
Kanada	10 Provinzen, 3 Territorien
Komoren	3 (Inseln)
Malaysia	13 Bundesstaaten, 2 Bundesterritorien

Kleinste Einheit (Bevölkerungszahl in 1.000) ⁸	Größte Einheit (Bevölkerungszahl in 1.000) ⁹	Relation kleinster zu größter Einheit	Durchschnittliche Bevölkerungszahl der Einheiten (in 1.000)
n.e.	n.e.	n.e.	9.651
97 (Feuerland)	15.625 (Prov. Buenos Aires)	1:162	1.742
230 (Northern Territory) bzw. 507 (Tasmanien)	7.238 (New South Wales)	1:31,47 (1:14,28)	2.936
954 (Brüssel) (nur auf Regionen bezogen)	5.769 (Flandern) (nur auf Regionen bezogen)	1:6,05	1.871
247 (Roraima)	34.119	1:138	7.483
Vergleich aufgrund dualer Struktur wenig sinnvoll. Dazu kommt föderale Untergliederung der Bosnisch- Kroatischen Föderation	n.e.	n.e.	1.913
661 (Bremen)	17.996 (Nordrhein- Westfalen)	1:27,23	5.056
427 (Luxemburg)	82.024 (Deutschland)	1:192,09	18.216
540 (Sikkim) ¹⁰	166.000 (Uttar Pradesh)	1:307,41	35.207
n.e.	n.e.	n.e.	1.904
126 (Aostatal)	9.667 (Lombardei)	1:76,72	3.067
135 (Prince Edward Island)	11.004 (Ontario)	1:81,51	3.554
24 (Mwali)	233 (Njazidja)	1:9,71	251
198 (Perlis)	3.947 (Selangor)	1:19,93	2.013

Mexiko	31 Bundesstaaten + Hauptstadtdistrikt
Mikronesien	4
Nigeria	36 + Hauptstadtdistrikt
Österreich	9
Pakistan	4 + Hauptstadtdistrikt + 1 Territorium (mit weiteren Untergliederungen in 6 Gebiete)
Russische Föderation	85 (21 Republiken, 1 Autonomes Gebiet, 4 Autonome Kreise, 6 Territorien, 46 Oblasten, 3 Städte mit Subjektstatus)
Schweiz	26
Spanien	17 Autonome Regionen
St. Kitts and Nevis	2
Südafrika	9
Venezuela	23 + Hauptstadtdistrikt + 1 Territorium
Vereinigte Arabische Emirate	7
Vereinigte Staaten von Amerika	50 + Hauptstadtdistrikt

Die Darstellung macht deutlich, dass die Vielfalt innerhalb der föderalen Systeme enorm ist. Es gibt praktisch keine gleichförmige Größe der regionalen Einheiten. Die österreichischen Länder erweisen sich nunmehr als keineswegs besonders klein, so gibt es, was nicht weiter überrascht, zahlreiche Schweizer Kantone, die bevölkerungsmäßig kleiner als das kleinste österreichische Land sind. Gleiches gilt jedoch für Kanada (Prince Edward Island) oder Belgien (Deutschsprachige Gemeinschaft).

6 Siehe Peter Bußjäger, *Föderale und konföderale Systeme*, 2003, S. 13 f.

7 In zahlreichen Bundesstaaten gibt es neben den Gliedstaaten noch selbstverwaltete, aber nicht den Rang eines Gliedstaates innehabende „Territorien“, die hier jeweils gesondert angeführt sind. Weiters existieren in vielen Fällen für die Hauptstädte eigene „Distrikte“.

8 Relationen weitgehend noch auf Datenbasis 2003.

9 Relationen weitgehend noch auf Datenbasis 2003.

10 Nur Bundesstaaten.

423 (Baja California Sur)	13.100 (Bundesstaat Mexiko)	1:30,97	3.869
n.e.	n.e.	n.e.	26
n.e.	n.e.	n.e.	4.825
279 (Burgenland)	1.608 (Wien)	1:5,76	948
799 (Islamabad)	72.585 (Punjab)	1:90,84	30.856
n.e.	n.e.	n.e.	1.692
15 (Appenzell-Innerrhoden)	1.211 (Zürich)	1:80,73	315
308 (La Rioja)	8.039 (Andalusien)	1:26,10	2.728
9 Nevis	32 St. Kitts	1:3,56	28
800 (Nord-Kap)	8.400 (Kwazulu/Natal)	1:10,50	6.000
n.e.	n.e.	n.e.	1.234
35 (Umm Al Qaywayn)	928 (Abu Dhabi)	1:26,51	1.349
493 (Wyoming)	33.871 (Kalifornien)	1:68,70	6.252

c) *Föderale oder quasiföderale Systeme in Europa*

Wirft man einen Blick auf Europa zeigt sich zunächst folgendes Bild:

Unitarische Staaten (Auswahl)

Albanien	Liechtenstein	Rumänien
Bulgarien	Litauen	Schweden
Dänemark	Luxemburg	Serbien
Estland	Malta	Slowakei
Finnland	Mazedonien	Slowenien
Frankreich	Moldawien	Tschechische Republik
Griechenland	Montenegro	Ukraine
Island	Niederlande	Ungarn
Kosovo	Norwegen	Zypern
Kroatien	Polen	
Lettland	Portugal	

Unitarische Staaten mit „Asymmetrien“

Dänemark (Färöer, Grönland)	Vereinigtes Königreich (Schottland, Wales, Nordirland)	Portugal (Azoren, Madeira) Serbien (Vojvodina) Tansania (Sansibar)
Finnland (Åland)		

Quasiföderale Systeme oder „Regionalstaaten“

Spanien	Italien
---------	---------

Föderale Systeme

„Typische“ föderale Systeme: Belgien	Deutschland Österreich Schweiz	„Post-conflict federations“: Bosnien-Herzegowina
--	--------------------------------------	--

Konföderale Systeme mit starken föderalen Elementen

Europäische Union

Konföderale Systeme

Vereinigtes Königreich-
Guernsey-Jersey-Man

Abb. 3: Föderale und quasiföderale Systeme in Europa

Dies darf freilich nicht den Blick darauf verstellen, dass auch die in der langen Liste vertretenen unitarischen Staaten teilweise recht weitgehend dezentralisiert sind: Frankreich gliedert sich in 18 Regionen (davon fünf in Überseegebieten), 102 Departements (davon fünf in Überseegebieten) mit insgesamt 335 Arrondissements (als Untergliederung der Departements) und nahezu 36.000 (!) Gemeinden. Frankreich dürfte damit jenen Staat Europas mit der kleinteiligsten Gemeindestruktur darstellen. Auch auf der Ebene der Regionen und Departements gibt es parlamentarische Strukturen.

Die Niederlande gliedern sich verwaltungsmäßig in zwölf Provinzen, die in ihren bevölkerungsmäßigen Strukturen mit den österreichischen Ländern vergleichbar sind. Die Provinzen haben, dem Wesen des Einheitsstaates entsprechend, keine Gesetzgebungshoheit, verfügen aber jeweils über parlamentarische Versammlun-

gen. Die Verwaltungskompetenzen sind recht weitflächig, es gibt sogar eine partielle Steuerautonomie.

In Schweden gibt es 20 Landsting (Provinziallandtage) mit Aufgaben auf dem Gebiet der regionalen Infrastruktur, auch sie sind parlamentarische Versammlungen. In Schweden gibt es außerdem eine Steuerautonomie auf der (sehr großen) kommunalen Ebene.

d) Was macht den Unterschied?

Der zuletzt angestellte Vergleich lässt danach fragen, ob es denn überhaupt noch einen Unterschied zwischen einem föderalen System und dem dezentralisierten Einheitsstaat gibt, wenn die äußeren Strukturen schon keine verlässliche Schlussfolgerung mehr zulassen.

Es empfiehlt sich letztlich doch, einen Blick auf die Kompetenzausstattung der jeweiligen Regionen zu werfen und qualitativ zu erheben, welches Ausmaß an Gestaltungsfähigkeit sie haben. Dieser Vergleich sollte dann sicher machen: Der Unterschied zwischen der bloßen Verwaltungseinheit und dem Gliedstaat eines föderalen Systems besteht darin, dass der Gliedstaat nicht nur ausführt, sondern selbst entscheidet – bei allen Unschärfen, die es auch hier in der Praxis geben mag.

Es kann aber wohl ein gewisser „common sense“ dahingehend festgestellt werden, dass föderale Systeme folgende Eigenschaften aufweisen:¹¹

1. die legislative und administrative Teilung der Kompetenzen (Kompetenzverteilung) zwischen dem „Bund“ und den „Gliedern“;
2. die Mitwirkung der „Glieder“ an der Gesetzgebung des „Bundes“ (und wohl auch der EU) („Bundesrat“),
3. die institutionelle Autonomie der „Glieder“, ihre eigene Organisation und ihre politischen Institutionen festzulegen (Verfassungsautonomie), und
4. die eigenständige Finanzhoheit der „Glieder“ (Budgethoheit).

Diese vier Kriterien sind in den föderalen Systemen der Welt in sehr unterschiedlicher Weise ausgeprägt, aber – von einigen Ausnahmen abgesehen – überall vorhanden. In manchen Bundesstaaten, wie in Österreich, ist darüber hinaus auch die Gemeindeebene in ihren wesentlichen Elementen in der Bundesverfassung verankert und Teil dieses föderalen Systems.

11 Siehe dazu etwa Peter Pernthaler, *Österreichisches Bundesstaatsrecht*, 2004, S. 299; Anna Gamper, *Staat und Verfassung*, 2014, S. 88 ff.; Roland Sturm, *Föderalismus*, 2010, S. 35 ff.; George Anderson, *Föderalismus*, 2008, S. 16 f.

Den Kern jedes föderalen Systems bildet seine Autonomie in der inhaltlichen Gestaltung bestimmter Aufgaben (Kompetenzen und Finanzen). Insoweit unterscheidet sich ein föderales System prinzipiell von einem solchen, das lediglich administrative Aufgaben dezentralisiert. Im letzteren Fall erhalten die Untergliederungen ein „right to act“, im ersteren Fall verfügen sie über ein „right to decide“.

Auch und gerade im modernen Staat ist das „right to decide“ untrennbar mit der Existenz von Gesetzgebungshoheit und mit der eigenständigen Finanzhoheit verbunden. Wichtige politische Entscheidungen erfordern im demokratischen Rechtsstaat entsprechende gesetzliche Grundlagen und die budgetäre Kontrolle durch das Parlament. Dadurch wird auch der Unterschied zur bloßen Verordnungsautonomie etwa einer Selbstverwaltungseinheit herausgestrichen.

Wesentliches Strukturmerkmal des Föderalismus ist daher gerade die Unterschiedlichkeit der Rechtsordnungen und dem dahinter liegenden politischen Handeln der Gliedstaaten und des Bundes, die zu Innovationen und wechselseitigem Lernen sowie einem befruchtenden Wettbewerb führen.

Dies führt zu folgender These: Ohne echte Gesetzgebungs- und Finanzhoheit gibt es auch und gerade im 21. Jahrhundert keinen Föderalismus.

Neben den institutionellen Anforderungen bedarf es insbesondere auch einer Bereitschaft der politischen Akteure im Föderalismus, Verantwortung tragen zu wollen, der Bereitschaft, sowohl eine eigenständige Politik zu betreiben als auch Kooperationen einzugehen, im Wettbewerb wechselseitig voneinander zu lernen sowie Aufgabe und Funktion des anderen zu akzeptieren.

Die nachfolgende Darstellung veranschaulicht die Unterschiede:

Subnationale Entität	Föderale Systeme	Unitarische Systeme
Handlungsform	„Right to decide“	„Right to act“
Instrumente	Gesetze und Vollzugsanweisung	Vollzugsanweisung
Gestaltungsspielraum	Abhängig vom (verfassungsrechtlich abgesicherten) Kompetenzbereich	Abhängig vom (durch die zentrale Ebene festgelegten) Kompetenzbereich
Weitere Faktoren mit Einfluss auf den Zentralisierungsgrad (Auswahl)	Parteiensystem/Verbände Ökonomische Disparitäten Gesellschaftliche/kulturelle Differenzierungen Verwaltungskulturen	

Abb. 4: Unterschiede zwischen föderalen Systemen und dezentralisierten Einheitsstaaten

3. Trends

Nach dieser Darstellung des Status quo möchte ich noch auf einige Trends eingehen:

a) *Vom originären zum derivativen Bundesstaat zur „Devolution“*

Es ist damit zu rechnen, dass sich die Entwicklung vom originären zum derivativen Bundesstaat zum einen fortsetzt und dass sie zum anderen durch verschiedene Formen der „Devolution“, wie wir sie aus dem Vereinigten Königreich kennen, wo sie laufend weiter entwickelt wird, ergänzt wird. Dies erfolgt allerdings sehr unsystematisch und in einem von Zufälligkeiten geprägten Prozess. Derzeit gibt es solche devolutionären Entwicklungen allerdings vor allem außerhalb Europas, sie sind in Staaten wie Myanmar oder Nepal zu beobachten.

b) *Vom dualen zum verflochtenen Föderalismus und retour?*

Wenn die Frage nach den verschiedenen Föderalismusmodellen gestellt wird, darf die Unterscheidung zwischen dem dualen und dem verflochtenen Bundesstaat nicht übersehen werden. Der duale Bundesstaat bedeutet in seinem idealtypischen Modell, dass Bund und Gliedstaaten streng getrennte Staatsfunktionen ausüben und jeder der beiden Exponenten der Hoheitsgewalt des Staates seine eigenen Gesetze erlässt und diese vollzieht. Der verflochtene Bundesstaat hingegen ist von Mischformen geprägt. Die Gliedstaaten sind beispielsweise für die Vollziehung von Bundesgesetzen verantwortlich. Im dualen Bundesstaat herrscht – so das idealtypische Modell – Transparenz, klare Zuständigkeitsverteilung und Wettbewerb, im verflochtenen Bundesstaat eben nicht.

Verfolgt man die deutschsprachige Literatur (Stichwort „Verflechtungsfalle“), so könnte man den Eindruck gewinnen, als ginge es darum, Verflechtung abzubauen. Indessen scheint mittlerweile der Hype um den auf dem Prinzip des dualen Bundesstaates aufbauenden Wettbewerbsföderalismus im Niedergang begriffen. Es lässt sich somit kein eindeutiger Trend ausmachen. Dies zeigt auch ein Blick auf einige ausgewählte Staaten:

	Staatsrechtliche Konzeption	Politologische Erscheinung	Historische Entstehung
Deutschland	Kooperativ	Verflochten	Mischform
Schweiz	Mischform	Wettbewerb	Originär
Österreich	Kooperativ	Verflochten	Mischform
Vereinigte Staaten	Dual	Wettbewerb	Originär
Kanada	Dual	Verflochten	Originär
Belgien	Dual	Wettbewerb	Derivativ
Australien	Dual	Verflochten	Originär

Abb. 5: Dualer vs. verflochtener Föderalismus

c) Vom symmetrischen zum asymmetrischen Föderalismus

Ein weiterer Entwicklungsstrang scheint derzeit vom symmetrischen zum asymmetrischen Föderalismus zu verlaufen. Auch diesbezüglich gab es noch vor wenigen Jahren einen Hype in der Literatur, der mittlerweile ebenfalls etwas abgeflaut ist. Dennoch scheint die Entwicklung eher in die Richtung von Asymmetrien zu gehen; gerade Belgien ist hier ein typischer Fall.

Abb. 6: Entwicklung von asymmetrischen Gesetzgebungszuständigkeiten von Regionen

Jahr	Staat	Asymmetrie
1921	Finnland	Erstes Autonomiestatut für Åland-Inseln
1948	Dänemark	Färöer
1948	Italien	Trentino-Südtirol (erstes Autonomiestatut), Aostatal, Sardinien, Sizilien
1963	Italien	Sonderstatut für Friaul-Julisch-Venetien
1972	Italien	Trentino-Südtirol (zweites Autonomiestatut)
1976	Portugal	Autonomie für Madeira und Azoren
1979	Dänemark	Erstes Autonomiestatut für Grönland
1979-1983	Spanien	Entwicklung zum asymmetrischen Föderalismus durch allmähliche Herausbildung von insgesamt 17 autonomen Regionen (beginnend 1979 in Katalonien und im Baskenland)
1991/1992	Ukraine	Autonomie für die Halbinsel Krim (Unklares Verhältnis zur ukrainischen Verfassung) 2013 von Russland annektiert
1999 (andauernd)	Vereinigtes Königreich	„Devolution“ in Schottland, Wales, Nordirland
2005	Spanien	Neues Statut für Katalonien
2006	Serbien	Autonomiestatut für Vojvodina (noch nicht umgesetzt)
2009	Dänemark	Zweites Autonomiestatut für Grönland

d) *Verschwimmen der Kategorien der Allgemeinen Staatslehre*

Ganz allgemein nehmen wir eine Tendenz zum Verschwimmen scharfer Kategorisierungen wahr. Es gibt immer mehr Mischformen, immer mehr Unübersichtlichkeiten. Man könnte in gewisser Hinsicht sagen, dass die Postmoderne mit einiger Verspätung auch in der Staatstheorie angekommen ist.

Dazu kommt, dass die Staatenwelt von einem Aufbrechen hierarchischer Strukturen geprägt ist, wie wir sie aus dem Westfälischen System kennen. Wir erleben immer mehr netzwerkartige, antihierarchische Kooperationsformen von Staaten, Gliedstaaten, Regionen und Verwaltungseinheiten.

4. **Abschließende Thesen**

Abschließend möchte ich thesenartig einige Schlussfolgerungen aufstellen:¹²

- Föderale Systeme sind keine Inseln im Meer des Staatsrechts, sondern aufs Engste mit gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Entwicklungen verflochten.
- Sowohl Entstehungs- als auch Zerfallsprozesse föderaler Systeme sind in ihren spezifischen Ausprägungen kontextabhängig von spezifischen Zeiterscheinungen, wie Integrationsprozessen jenseits des Nationalstaats einerseits und der Tendenz zur Verselbstständigung subnationaler Einheiten.
- Es gibt keine spezifischen, „ehernen“ Gesetzmäßigkeiten föderaler Systeme. Weder liegt in der Zentralisierung noch in der Fragmentierung das Schicksal der Bundesstaatlichkeit. Vielmehr haben es die föderalen Systeme in der Hand, ihre Entwicklung auf der Suche nach der besten Lösung zu steuern.
- Ungeachtet der Nichtexistenz von Gesetzmäßigkeiten gibt es doch verschiedene Tendenzen in der Entwicklung moderner föderaler Systeme. Diese bestehen insbesondere in der Tendenz zur antihierarchischen, netzwerkartigen Struktur und der Herausbildung von Asymmetrien, eingeflochten in ein Mehrebenensystem, das über den klassischen Nationalstaat hinausreicht.
- Dies schließt nicht aus, dass sich Zentralisierungs- und Dezentralisierungsercheinungen sowohl in den einzelnen föderalen Systemen als auch gesamtstaatlich abwechseln. Auch ein Blick auf die Europäische Union zeigt kein eindeutiges Bild.

12 Vgl. Peter Bußjäger, *Föderale Systeme*, 2017, S. 119 f.

- Einmal festgelegte föderale Strukturen sind relativ stabil. Ein vergleichender Blick zeigt, dass Fusionen von Gliedstaaten ebenso wie die Schaffung neuer Gliedstaaten eine Ausnahmeerscheinung bleiben.
- Die Tendenzen zu antihierarchischen, netzwerkartigen und asymmetrischen Strukturen sind jedoch ebenfalls weder deterministisch festgelegt noch unumkehrbar. Eine Renaissance des starken (National-)Staates („Reinventing Leviathan“) könnte derartige Entwicklungen deutlich einbremsen.
- Es gibt Indikatoren, aber keine eindeutigen Maßstäbe, um den Föderalisierungs- bzw. Zentralisierungs- oder Dezentalisierungsgrad föderaler Systeme zu messen. Deshalb ist eine umfassende Bewertung auch unmöglich.
- In homogenen Gesellschaften sind föderale Systeme einem erhöhten Legitimationsdruck ausgesetzt, den sie durch verstärkte Effizienz wettmachen müssen.

Letztere Sorge haben die Regionen und Gemeinschaften in Belgien nicht. Dieser Staat ist mit den drei Sprachgemeinschaften trotz seiner Kleinheit geradezu für den Föderalismus prädestiniert und es ist zumindest für den Außenstehenden keine Frage, dass Föderalismus auf absehbare Zeit die einzige staatsrechtliche Form ist, die einen belgischen Staat ermöglicht.

Conclusions de l'étude « Identités, préférences et attitudes des parlementaires envers le fédéralisme belge après la sixième réforme de l'État » (CRISP)

Jérémy Dodeigne (UCL-ULg), Min Reuchamps (UCL), Dave Sinardet (VUB)
Étude publiée dans le *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2278

Le 11 octobre 2011, après plusieurs mois de négociations, était dévoilé un accord institutionnel sur la sixième réforme de l'État, conclu entre quatre partis francophones (le PS, le MR, le CDH et Écolo) et quatre partis flamands (le CD&V, le SP.A, l'Open VLD et Groen). Entre juillet et octobre 2011, soit avant la conclusion de cet accord, une grande enquête avait été menée auprès de l'ensemble des parlementaires fédéraux, régionaux et communautaires du pays afin de connaître leur avis sur l'avenir du fédéralisme en Belgique¹. Entre novembre 2014 et février 2015, à la suite des élections multiples du 25 mai 2014 et des formations gouvernementales qui ont été opérées dans la foulée de celles-ci, une enquête similaire a également été conduite auprès de l'ensemble des parlementaires. Le *Courrier hebdomadaire du CRISP* (2278) livre les résultats de cette seconde enquête, en particulier en matière de préférences institutionnelles², en les comparant à l'occasion avec ceux de l'enquête de 2011. Il est ainsi possible d'analyser l'évolution des préférences institutionnelles des parlementaires avant et après l'adoption de la sixième réforme de l'État, ainsi qu'après la formation des exécutifs issus des élections du 25 mai 2014.

Le taux de participation enregistré à l'occasion de cette enquête est de 61,8% (un score particulièrement élevé par rapport aux standards internationaux de recher-

1 Cf. J. DODEIGNE, M. REUCHAMPS, D. SINARDET, « L'avenir du fédéralisme en Belgique. Visions des parlementaires fédéraux et régionaux avant l'accord sur la sixième réforme de l'État », *La Revue Nouvelle*, 68^e année, n° 6, 2013, p. 40-55; D. SINARDET, J. DODEIGNE, M. REUCHAMPS, « Parlementsleden over het Belgische federalisme », *Samenleving en Politiek*, vol. 20, n° 6, 2013, p. 4-20. Voyez également J. DODEIGNE, P. GRAMME, M. REUCHAMPS, D. SINARDET, « Beyond linguistic and party homogeneity: Determinants of Belgian MPs' preferences on federalism and state reform », *Party Politics*, vol. 22, n° 4, 2016, p. 427-439; M. REUCHAMPS, D. SINARDET, J. DODEIGNE, D. CALUWAERTS, « Reforming Belgium's Federalism: Comparing the Views of MPs and Voters », *Government and Opposition*, 2015, disponible en ligne, p. 1-23.

2 Nous renvoyons à l'étude complète pour les autres thèmes, notamment les sentiments identitaires: J. DODEIGNE, M. REUCHAMPS, D. SINARDET, « Identités, préférences et attitudes des parlementaires envers le fédéralisme belge après la sixième réforme de l'État », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2278, 2015.

che en science politique). Concrètement, 277 personnes ont répondu sur l'ensemble des 448 parlementaires fédéraux, régionaux et communautaires que compte la Belgique (les 25 membres du Parlement de la Communauté germanophone n'étant pas pris en considération dans les résultats ci-dessous³). Des différences sont toutefois à souligner entre les deux grandes communautés linguistiques et culturelles du pays, entre les assemblées et entre les partis (Tableaux 1 et 2).

Tableau 1. Taux de réponse par assemblée (enquête 2015)

		Nombre de parlementaires	Nombre de répondants	Taux de réponse
Parlementaires francophones	Chambre des représentants	63	43	68,3%
	Sénat	4	1	25,0%
	Parlement wallon	75	42	56,0%
	Parlement bruxellois	72	40	55,6%
	Total	214	126	58,9%
Parlementaires néerlandophones	Chambre des représentants	87	45	51,7%
	Sénat	6	4	66,7%
	Parlement flamand	124	90	72,6%
	Parlement bruxellois	17	12	70,6%
	Total	234	151	64,5%
Total général		448	277	61,8%

Le questionnaire de l'enquête de 2014-2015 se compose de 25 questions autour de quatre grandes thématiques. Ce résumé revient plus particulièrement sur les aspects institutionnels. Malgré l'officielle « mise au frigo » des dossiers communautaires au Gouvernement fédéral, cette thématique est revenue à l'avant de l'agenda médiatique avec les déclarations récentes de plusieurs personnalités de la N-VA en janvier 2016. À cet égard, il est important de bien tenir compte des

3 Les parlementaires germanophones ont été interrogés, avec un taux de réponse similaire aux autres groupes ; cependant vu la petite taille de l'effectif, il n'est pas possible de présenter les données sans pouvoir identifier les répondants individuellement, c'est la raison pour laquelle les données sur les parlementaires germanophones ne sont pas communiquées. Plus généralement sur la Communauté germanophone, nous renvoyons au *Courrier hebdomadaire* du CRISP: F. BOUHON, C. NIESSEN, M. REUCHAMPS, « La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'État: état des lieux, débats et perspectives », *Courrier hebdomadaire* du CRISP, n° 2266-2267, 2015.

Tableau 2. Taux de réponse par système de partis (enquête 2015)

	Partis francophones		
	Nombre de parlementaires	Nombre de répondants	Taux de réponse
PS	75	38	50,7%
MR	64	37	57,8%
CDH	32	20	62,5%
Écolo	19	16	84,2%
FDJ	14	10	71,4%
PTB	8	4	50,0%
PP	2	1	50,0%
Total	214	126	58,9%

	Partis néerlandophones		
	Nombre de parlementaires	Nombre de répondants	Taux de réponse
N-VA	81	36	44,4%
CD&V	48	38	79,2%
Open VLD	39	27	69,2%
SP.A	35	25	71,4%
Groen	20	17	85,0%
VB	10	7	70,0%
UF	1	1	100,0%
Total	234	151	64,5%

contextes des enquêtes parlementaires de 2011 et 2015⁴. En outre, dans ce résumé, nous éclairons ces résultats en les comparant avec les données des

4 La première entre juillet et octobre 2011, soit avant que ne soit intervenu l'accord institutionnel sur la sixième réforme de l'État. En revanche, la deuxième enquête a été menée entre novembre 2014 et février 2015, soit après qu'ont été adoptées les révisions constitutionnelles et légales organisant essentiellement, d'une part, les nouveaux transferts de compétences opérés vers les Régions et Communautés et, d'autre part, l'autonomie fiscale accrue de ces entités fédérées.

enquêtes électorales d'échantillons représentatifs des électeurs de 2009 et 2014 réalisées dans le cadre du Pôle d'attraction interuniversitaire PatriRep.

Après l'adoption de la sixième réforme de l'État, les parlementaires régionaux et fédéraux continuent-ils de défendre une régionalisation et une communautarisation accrues ? Ou, au contraire, considèrent-ils que la sixième réforme de l'État constitue un « pas trop loin » et qu'il conviendrait dès lors de retransférer certaines compétences au niveau du pouvoir fédéral ? Ou encore, position médiane, prônent-ils le *statu quo* en matière institutionnelle ? Pour répondre à cette interrogation, la question suivante a été posée aux parlementaires, tant en 2011 qu'en 2014-2015 : « On a beaucoup discuté du juste équilibre entre les compétences des niveaux fédéral et régional. Certains estiment que les Régions et Communautés devraient avoir plus de compétences, tandis que d'autres affirment que c'est l'État fédéral qui devrait voir ses compétences renforcées. Où vous situeriez-vous sur une échelle de 0 à 10 ? ». La valeur 0 signifie que le parlementaire estime que toutes les compétences devraient être dévolues aux entités fédérées ; la valeur 10 signifie qu'il considère que toutes les compétences devraient être attribuées à l'Autorité fédérale ; et la valeur 5 signifie qu'il est favorable au *statu quo* institutionnel. Le tableau 3 présente les résultats de l'enquête 2014-2015, en les comparant avec ceux récoltés en 2011. Trois éléments sont présentés pour chaque parti : son score moyen, l'indice de cohésion de ses parlementaires (écart-type)⁵ et le scénario dominant en son sein quant à l'avenir du fédéralisme belge (une moyenne comprise entre 0 et 4,9 désignant un scénario de plus ou moins forte « défédéralisation », une moyenne de 5,0 un scénario de *statu quo*, et une moyenne comprise entre 5,1 et 10 un scénario de plus ou moins forte « refédéralisation »).

En 2015, seuls trois partis présentent un score moyen se situant à l'une des extrémités de l'échelle des préférences institutionnelles (c'est-à-dire proche de 0 ou de 10). D'une part, le PTB, avec le score le plus élevé observé (8,5), privilégie un scénario fort de refédéralisation. D'autre part, à l'autre extrémité, la N-VA et le VB ont un score moyen de respectivement 0,6 et 0,4, c'est-à-dire un scénario de quasi-indépendance de facto (nulle surprise à cela). Les scores moyens de tous les autres partis sont très semblables. À une exception près, ils sont tous compris entre 5,0 (c'est-à-dire le *statu quo*) et 5,8. À cet égard, il est à noter que si nous excluons, comme dans le tableau 4, les répondants de la N-VA et du VB, les parlementaires flamands soutiennent en moyenne un scénario de refédéralisation (moyenne de 5,2) très similaire à leurs homologues francophones (moyenne 5,5).

5 Pour rappel, l'écart-type est un indicateur de la dispersion moyenne des parlementaires d'un parti donné, sur une échelle de 0 à 10, par rapport au score moyen de ce parti.

Tableau 3. Préférences institutionnelles des parlementaires (enquêtes 2011 et 2015)

		Enquête de 2011			Enquête de 2015			Différence : score moyen
		Score moyen	Écart-type	Scénario dominant	Score moyen	Écart-type	Scénario dominant	
Partis francophones	PS	4,8	1,9	Défédéralisation	5,2	1,4	Refédéralisation	+ 0,4
	MR	3,9	1,4	Défédéralisation	5,7	1,9	Refédéralisation	+ 1,8
	CDH	4,3	1,4	Défédéralisation	5,5	1,3	Refédéralisation	+ 1,2
	Écolo	4,2	1,4	Défédéralisation	5,3	1,4	Refédéralisation	+ 1,1
	FDG	4,6	1,8	Défédéralisation	5,0	2,3	<i>Statu quo</i>	+ 0,4
	PTB	-	-	-	8,5	1,0	Refédéralisation	-
	Tous	4,3	1,6	Défédéralisation	5,5	1,7	Refédéralisation	+ 1,2
Partis néerlandophones	N-VA	0,4	0,8	Défédéralisation	0,6	0,9	Défédéralisation	+ 0,2
	CD&V	3,0	1,0	Défédéralisation	4,5	1,2	Défédéralisation	+ 1,5
	Open VLD	3,9	2,3	Défédéralisation	5,2	1,7	Refédéralisation	+ 1,3
	SP.A	4,4	1,5	Défédéralisation	5,8	1,6	Refédéralisation	+ 1,4
	Groen	4,9	1,5	Défédéralisation	5,8	1,7	Refédéralisation	+ 0,9
	VB	0,0	0,0	Défédéralisation	0,4	1,1	Défédéralisation	+ 0,4
	LDD	4,0	4,2	Défédéralisation	-	-	-	-
	Indépendants	0,0	0,0	Défédéralisation	-	-	-	-
	Tous	2,7	2,3	Défédéralisation	3,9	2,5	Défédéralisation	+ 1,2

Tableau 4. Préférences institutionnelles des parlementaires par communauté (enquête 2015)

	Tous les parlementaires			Tous les parlementaires sauf N-VA et VB		
	Score moyen	Cohésion (écart-type)	Scénario dominant	Score moyen	Cohésion (écart-type)	Scénario dominant
Parlementaires francophones	5,5	1,7	Refédéralisation	5,5	1,7	Refédéralisation
Parlementaires néerlandophones	3,9	2,5	Défédéralisation	5,2	1,6	Refédéralisation

Par rapport à l'enquête de 2011, deux éléments principaux ressortent. D'une part, le scénario de défédéralisation faisait en moyenne l'unanimité en 2011, alors qu'il n'est plus celui que de trois partis en 2014-2015 (la N-VA, le VB et, dans une moindre mesure, le CD&V). D'autre part, pour tous les partis sans exception, le score moyen a évolué en faveur du scénario de refédéralisation ou, à tout le moins, de moindre défédéralisation (particulièrement marquée chez les partis flamands autres que la N-VA et le VB). Un autre enseignement important vient de la comparaison des parlementaires avec leurs électeurs (Tableau 5).

Tableau 5. Comparaison des préférences institutionnelles des parlementaires (2011 et 2015) et des électeurs (2009 et 2014)

	Groupe néerlandophone		Groupe francophone		Différences inter-groupes
	Moy.	Cohésion (écart-type)	Moy.	Cohésion (écart-type)	
(A) Parlementaires 2011	2,7	2,3	4,3	1,6	1,6
(B) Parlementaires 2015	3,9	2,5	5,5	1,7	1,6
(C) Électeurs 2009	4,4	2,3	5,1	2,7	0,7
(D) Électeurs 2014	4,5	2,3	5,6	2,5	1,1
Différence A/C	1,7	0,0	0,8	1,1	-
Différence B/D	0,6	-0,2	0,1	0,8	-
Différence A/B	1,2	0,2	1,2	0,1	-
Différence C/D	0,1	0,0	0,5	-0,2	-

Source: Dodeigne, Reuchamps et Sinarde CRISP 2016, enquêtes électorales 2009 et 2014 du Pôle d'attraction interuniversitaire www.PartiRep.eu

Tout d'abord, entre 2009 et 2014, nous remarquons que la position de l'électorat francophone en faveur du scénario de refédéralisation s'est accentuée légèrement tandis que celle de l'électorat flamand n'a pas changé substantiellement (toujours en faveur d'une légère défédéralisation, mais très proche du *statu quo*). Ensuite, et c'est le plus frappant à la lecture du tableau 5, c'est que les parlementaires régionaux et fédéraux (des deux côtés de la frontière linguistique) sont systématiquement plus 'radicaux' en faveur de la défédéralisation que leur électorat. C'est particulièrement le cas du côté flamand (tant en 2011 qu'en 2015), mais également du côté francophone en 2011 (les parlementaires soutenaient en moyenne un scénario de défédéralisation contrairement à leur électorat).

En conclusion, plusieurs constats peuvent être posés en synthèse de cette étude. Tout d'abord, entre l'enquête de 2011 et celle de 2014-2015, une évolution sensible s'est produite quant aux préférences institutionnelles des parlementaires. Cette évolution est perceptible au sein de la plupart des partis, tant francophones que néerlandophones : d'un scénario dominant de défédéralisation accrue, leurs inclinaisons sont passées à un scénario de réfédéralisation partielle. Seuls la N-VA, le CD&V et le VB font exception. Cette évolution se marque également dans les scores obtenus par les partis sur l'échelle allant de 0 à 10 (où 0 indique que toutes les compétences devraient être dévolues aux entités fédérées et 10 que toutes les compétences devraient être attribuées à l'Autorité fédérale) : sans exception, le score de tous les partis a augmenté, tantôt légèrement (N-VA, PS, FDF et VB), tantôt plus sensiblement (Groen, Écolo, CDH, Open VLD, SP.A, CD&V et MR).

Ensuite, l'image souvent véhiculée dans les médias et dans les discours politiques, selon laquelle les tensions communautaires opposent deux blocs homogènes avec des positions bien claires et déterminées et avec des identités opposées (« les francophones » d'une part et « les Flamands » d'autre part), est à nuancer fortement. Ainsi, il s'avère que, en termes d'identification et de positionnement communautaire, les différences sont parfois considérables entre partis néerlandophones. Sur beaucoup de problématiques, les deux partis nationalistes flamands (la N-VA et le VB) se distinguent clairement du CD&V, de l'Open VLD, du SP.A et de Groen. Tel était déjà le cas en 2011, et cette tendance s'est encore un peu renforcée en 2014-2015. De même, le présupposé d'une homogénéité au sein des différents partis se doit d'être fortement nuancé lui aussi. Dans ce cas également, les identifications et les positions divergent parfois assez sensiblement au sein des partis flamands non nationalistes, dont les questions communautaires ne constituent pas la *core-business*.

Enfin, le débat sur l'avenir du fédéralisme en Belgique pourrait devenir plus diversifié dans l'avenir. Jusqu'à présent, les négociations institutionnelles et les débats qui les entourent ont généralement concerné le nouveau degré de défédéralisation – accru – à atteindre. Quant à elle, même si elle a parfois été évoquée par quelques partis, la réfédéralisation de certaines compétences n'a jamais vraiment fait partie de négociations. Cependant, les résultats de l'enquête montrent que, depuis la sixième réforme de l'État, les préférences institutionnelles des parlementaires ont sensiblement évolué, à un point tel que, à part ceux de la N-VA, du VB et dans une moindre mesure du CD&V, ils favorisent un scénario de réfédéralisation partielle. Si les partisans convaincus de cette option parviennent à défendre leur point de vue dans le futur, cela devrait élargir le spectre des débats institutionnels donc également celui des évolutions possibles pour le modèle fédéral belge.

De toekomst van België

Guido Fonteyn, journalist - auteur

Minister-president,
Dames en heren,
Meine Damen und Herren,

Men heeft mij gevraagd om een toekomstvisie te schetsen over België: waar gaan wij naartoe, enzovoort. Mijn thesis is simpel: wij zijn goed bezig, er bestaat zelfs zoiets als een ‘Belgische Model’, dat intern goed functioneert, maar dat ook internationaal navolging verdient. Dat zal straks mijn conclusie zijn, want wie het over de toekomst wil hebben moet beginnen bij het verleden.

En nu vertel ik een anekdote, uit mijn verleden.

Ik zat ooit als collegestudent – in de poësis of de retorica, ik weet het niet meer precies – maar in elk geval ofwel op het einde van de jaren vijftig of in het prille begin van de jaren zestig, van vorige eeuw – op een trein die mij van Brussel naar Oostenrijk zou brengen, waar mijn ouders logeerden. In Luik stapte iemand van mijn leeftijd op, en wij geraakten in gesprek. Hij sprak Frans, met een redelijk zwaar Duits accent (en ik met mijn redelijk zwaar Brussels accent). Toen ik hem vroeg of hij Duitser was reageerde hij eerder kwaad, zeggende dat hij een Duitstalige Belg was, uit Eupen.

En ik geloofde hem niet. Wij hadden in ons college nooit gehoord, ook niet in de lessen geschiedenis of aardrijkskunde, dat er in België zoiets bestond als Duitsstaligen. Hij verliet de trein, verongelijkt, ergens op de grens, en ik bleef tot Oostenrijk zitten met een probleem: woonden er in België werkelijk Duitstaligen? Wij kenden wel de Oostkantons, maar dat was toen enkel een toeristisch begrip.

We moeten terug naar het België van toen – ik heb het straks wel over de toekomst – om toestanden zoals deze te begrijpen. In het België van de jaren vijftig en begin zestig van vorige eeuw bestonden geen taalgrenzen, geen Gemeenschappen, geen Gewesten (wij hadden wel nog een kolonie, Belgisch Congo). België was een unitaire staat, die gedomineerd werd door de francophonie, die ook in Vlaanderen nadrukkelijk aanwezig was. Vanuit de Vlaamse beweging rees hiertegen al langer protest, en ik herinner mij o. a. de twee grote Vlaamse ‘marchen op Brussel’, met

heftige taferelen aan de Beurs. Dit heeft uiteindelijk geleid naar de taalwetgeving van 1962/63, waarbij België werd opgedeeld in vier taalgebieden: Vlaanderen, Wallonië, het tweetalige Brussel, en Duitstalig België, dat eindelijk werd erkend.

Er woonden dus wel degelijk Duitstaligen in België.

U kent de rest van het verhaal. Het gesprek over de staatsvorming, op basis van de vier taalgebieden, werd verdergezet en is nog altijd aan de gang. In onderling overleg werden de Gemeenschappen en Gewesten opgericht, met eigen parlementen en eigen regeringen. Zo ontstond het Belgisch Model – en dit Model is ontstaan zonder gebruik van geweld. Dit is zeer uitzonderlijk, en iets om als Belg trots op te zijn.

We hebben natuurlijk betogingen gekend, met uitschieters in Komen en vooral in Voeren – waar ooit één geweschot werd gelost, ik was daar (als journalist, niet als betoger) en heb het schot gehoord – maar het is bij dat ene schot gebleven.

Dat ontbreken van geweld is uniek. Ik heb als journalist ooit een reportage gemaakt over de afscheiding van het Franstalige kanton Délémont van het Duitse kanton Bern, ongeveer in dezelfde periode: welnu, daarbij zijn verscheidene doden gevallen, in dat brave Zwitserland. Wij zijn blijven praten, en dat moeten we blijven doen.

De toekomst van België is dus aan de gang. De staatsvorming werkt, op basis van de taalgebieden, en dat zal zo blijven. Momenteel zijn interessante gesprekken aan de gang tussen de Duitse Gemeenschap en het Waalse Gewest, en men zegt mij dat ook deze contacten nu veel vlotter verlopen dan vroeger. De Duitse Gemeenschap evolueert naar de status van een Gewest, met eigen kenmerken. Ook de Franse Gemeenschap zal vroeg of laat verdwijnen, en gaan deel uitmaken van het Waalse Gewest, zij het met een eigen inbreng in Brussel, en dat geldt ook voor het Vlaamse Gewest. En in Brussel zal vroeg of laat Europa mee bij het bestuur moeten worden betrokken. Maar de taalstrijd is gestreden, ook binnen Brussel, waar de Gemeenschappen meer en meer samenwerken. En wij mogen niet vergeten dat in dit hele proces Duitstalig België als het na te volgen voorbeeld heeft gefungeerd.

Wij moeten dus ons Belgisch Model, dat gebaseerd is op wederzijds respect, exporteren. België is geen 'failed state', maar een goed functionerende staat, in al zijn onderdelen, natuurlijk voor verbetering vatbaar, maar dat maakt allemaal deel uit van ons permanente gesprek. We leven in een wereld waarin in vele landen minderheden worden uitgemoord. Het alternatief is ons Model, met de oprichting van Gemeenschappen en/of Gewesten, van een taalwetgeving met

daarin bijvoorbeeld faciliteiten, en zoiets zou ook kunnen worden toegepast op bijvoorbeeld de status van de Koerden in Turkije, of op de minderheden in Rusland.

Er bestaan bijna geen ééntalige staten.

Ik ben niet naïef, maar het enige alternatief voor oorlog is het Belgisch Model.

En nu ga ik eindigen met opnieuw een anekdote, maar het is meer dan een momentopname. Iemand onder u, ik dacht Karl-Heinz Lambertz, hij kan dit bevestigen of ontkennen, anders was het iemand anders, heeft mij ooit in een interview het volgende gezegd, over Duitstalig België, en ik citeer:

‘Man ist vom Norden oder man ist vom Süden’. En als België ook compleet splitst gaan die van het Noorden, het kanton Eupen, naar Duitsland, en gaan die van het kanton Sankt-Vith, het zuiden, naar het Groothertogdom Luxemburg.

U bent dus aan iets ontsnapt, en ik dank u.

Pour une Belgique à 4 + 1

Mathias El Berhoumi

Chargé de recherches et professeur invité à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

et

Hugues Dumont

Professeur ordinaire à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

et président du Centre interdisciplinaire de recherches constitutionnelles (CIRC)

La présente contribution a été sollicitée par le président du Parlement de la Communauté germanophone, Karl-Heinz Lambertz. Elle porte sur un des nœuds gordiens du fédéralisme belge : la dualité communautés/régions. Elle a été présentée sous une forme bien plus ramassée lors du colloque organisé à Eupen le 16 septembre 2016. Ce colloque était centré sur l'avenir de la Communauté germanophone. Il ne sera pourtant question de celle-ci qu'à la toute fin de notre réflexion. Nous prions le lecteur de n'y voir, en aucune manière, une quelconque forme de mépris pour la plus petite des collectivités fédérées de l'État belge.

Nous partons du constat que les responsables de cette Communauté aspirent à un autre statut, celui d'une région dans une Belgique qui serait « reformatée » autour de quatre entités territoriales : la Flandre, la Wallonie, Bruxelles et l'entité germanophone. Nous sommes convaincus que ce scénario se heurte à des objections dont les plus importantes ne concernent pas la Communauté germanophone, mais les relations entre la Communauté française, la Région wallonne, la Commission Communautaire française (Cocof), la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté flamande.

Nous sommes certains que la Communauté germanophone n'a quelques chances d'obtenir un jour le statut régional qu'elle revendique qu'à partir du moment où la dualité communautaro-régionale qui intéresse les autres collectivités que l'on vient de mentionner sera largement réaménagée. Pour les raisons que l'on va développer, nous ne voyons pas ni la praticabilité ni l'opportunité d'une suppression pure et simple des Communautés française et flamande. Le rêve d'une Belgique à 4, sans plus, que la Communauté germanophone est tentée de faire ne tient pas la route. En revanche, le maintien des Communautés flamande et française recentrées autour des matières authentiquement culturelles et éducatives est plaidable, comme nous allons le montrer, avec des arguments recevables pour chacune d'elles, de sorte qu'une architecture à 4 + 1 serait à la fois possible

et souhaitable. « 4 + 1 », car aux quatre entités territoriales évoquées plus haut, il faudrait ajouter la Communauté française, tout en maintenant le double statut régional et communautaire de la Flandre. Dans ce contexte-là, l'acquisition du statut régional par la Communauté germanophone devient résolument envisageable.

Toutes les questions institutionnelles sont liées en Belgique. Nous convions donc le lecteur de cette étude à prendre connaissance de ces liens, en espérant que les plus intéressés par le sort de la Communauté germanophone admettront que ce détour par les nœuds de la dualité communautaire-régionale est tout simplement indispensable, s'ils veulent comprendre les obstacles à lever pour atteindre leur objectif.

Malgré la grande instabilité politique que sa négociation a suscitée, et malgré l'ampleur des masses financières que représentent les compétences transférées, la sixième réforme de l'État ne sera très probablement pas la dernière. Aujourd'hui, plus personne ne soutient sérieusement que le fédéralisme belge a atteint un point d'équilibre. Si la sixième réforme contient d'indéniables compromis réglant de manière durable d'épineuses problématiques du contentieux communautaire, elle laisse en suspens bien d'autres questions en pratiquant l'art de ne pas choisir¹. Par ailleurs, à mesure qu'elle entre en vigueur, des voix s'élèvent pour déplorer les difficultés de mener des politiques publiques cohérentes dans des domaines où les compétences sont éclatées, difficultés accrues ou à tout le moins non résolues par la sixième réforme. À telle enseigne que le terme de « refédéralisation » est de moins en moins un tabou dans le paysage politique flamand. Sans oublier, bien évidemment, le facteur le plus décisif, et le plus incertain à ce jour, des futures dynamiques institutionnelles : la force des partis nationalistes flamands à l'issue des scrutins de 2019.

Côté francophone, la séquence 2007-2011 a eu pour mérite de démontrer l'impassé de la méthode Coué. La posture d'être « demandeurs de rien » n'a pas empêché l'entrée dans de nouveaux *rounds* institutionnels. Parallèlement, les accords de la Sainte-Emilie qui règlent la répartition « intra-francophone » des compétences fraîchement communautarisées n'ont aucunement eu pour effet de tarir le débat autour de l'avenir de la Communauté française. Le 7 juin 2016, le ministre-président wallon l'a relancé par une déclaration fracassante : « Sans la culture et l'enseignement, la Wallonie est eunuque. Donnez-moi ces deux compétences essentielles dans la constitution d'une identité et nous aurons en Wallonie un vrai projet mobilisateur »². Quelques mois plus tôt, trois députés du même parti

1 Pour une évaluation transversale de cette réforme institutionnelle, nous renvoyons à H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La Sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Bruxelles, Larcier, 2015, sp. p. 223 à 237.

2 https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_paul-magnette-sans-l-enseignement-ni-la-culture-la-wallonie-est-eunuque?id=9318995

(PS) avaient plaidé pour la régionalisation de l'enseignement³, tandis que deux élus MR ont défendu l'idée de faire de la Communauté française une coquille vide⁴. Le débat ne se limite pas aux états-majors des partis : des figures de proue de la société civile s'y risquent également, notamment le secrétaire général de l'inter-régionale wallonne de la FGTB qui prône, lui aussi, la régionalisation de l'enseignement⁵.

Bref, une septième réforme de l'État impliquant tous les niveaux de l'État fédéral est inscrite dans les astres, même si nul ne sait quand elle arrivera et ce qu'elle contiendra, tandis que de nombreuses voix francophones expriment leur insatisfaction sur l'organisation de leurs propres institutions. La conviction que nous défendons ici est la suivante : les francophones gagneraient à saisir l'opportunité d'une septième réforme pour régler le sort de leurs institutions. Dans cette perspective, il est impératif de réfléchir d'ores et déjà au projet francophone. Cette réflexion doit tenir compte des avancées de la sixième réforme de l'État en faveur de la logique territoriale (I). Elle doit aboutir à un projet qui tient compte des intérêts wallons, mais aussi de ceux des Bruxellois (II).

I. La sixième réforme de l'État : un pas vers une Belgique à quatre

Quelques rappels nous semblent indispensables pour situer la sixième réforme de l'État au regard des fondamentaux du fédéralisme belge.

La coexistence de deux catégories d'entités fédérées constitue l'une des singularités majeures de l'architecture fédérale de l'État belge, et sans conteste l'une des principales sources de son caractère baroque. D'un côté, trois communautés disposent des compétences d'enseignement, de culture, d'emploi des langues et des matières « personnalisables », à savoir divers aspects des politiques d'aide aux personnes et de santé⁶. De l'autre, trois régions ont été investies de compétences socio-économiques et de politiques territoriales⁷.

3 « Trois députés wallons plaident pour la régionalisation de l'enseignement », *La Libre*, 20 octobre 2015.

4 « Jeholet et Crucke (MR) relancent l'idée d'une Belgique à quatre Régions », *Le Soir*, 18 septembre 2015.

5 « La FGTB veut la fin de la Communauté française », *Le Soir*, 9 novembre 2015.

6 Articles 127 à 130 de la Constitution, articles 4 et 5 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et article 4 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

7 Article 39 de la Constitution, article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui regroupe les matières régionales sous douze blocs de compétences (aménagement du territoire, environnement et politique de l'eau, rénovation rurale et conservation de la nature, logement, agriculture, économie, énergie, pouvoirs subordonnés, emploi, travaux publics et transport, bien-être des animaux et sécurité routière), et article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Cette dualité région/communauté reflète les désaccords originaires entre les projets fédéralistes du nord et du sud du pays. Ces visions divergentes ont également donné lieu à une asymétrie entre les institutions flamandes et francophones.

Cette asymétrie résulte principalement de la combinaison de deux dispositions constitutionnelles. En vertu de l'article 137 de la Constitution, les institutions de la Communauté flamande exercent les compétences attribuées à cette dernière ainsi que celles de la Région flamande sur son territoire⁸. Les Francophones ont fait le choix inverse : ils ont privilégié l'optique régionale sur la dimension communautaire. Par application de l'article 138 de la Constitution, la Communauté française a transféré l'exercice d'une partie de ses compétences à la Région wallonne et à la Commission communauté française, respectivement dans la région de langue française et dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Ainsi, à la suite de deux vagues de décrets de transfert, en 1993 et en 2014, la Communauté française s'est délestée de la plupart de ses compétences dans les matières personnalisables, à l'exception des politiques de la petite enfance (gérées pour l'essentiel par l'ONE), de celles liées à l'enseignement (tels les hôpitaux universitaires) et à la justice⁹. En revanche, en matière d'enseignement et de culture, la Communauté française a conservé l'essentiel de ses compétences, à l'exception, s'agissant de l'enseignement, de la gestion des bâtiments scolaires¹⁰ et du transport scolaire et, s'agissant de la culture, des infrastructures sportives locales et privées, de la promotion sociale, de la formation professionnelle et de la formation en alternance¹¹.

Par rapport à ces deux données, coexistence de deux types d'entités fédérées et asymétrie institutionnelle, la sixième réforme de l'État paraît s'inscrire à première

8 Voy. les articles 1, § 1er, et 3, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

9 Article 3, 6° et 7°, du décret spécial du 3 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française. Sur ce décret, voy. L. LOSSEAU et M. DEKLEERMAKER, v° « Transferts intrafrancophones de compétences », M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN (dir.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 881 à 905. Ces transferts n'ont pas d'incidence sur la nature communautaire des compétences en question, ce qui a pour conséquences la restriction du champ d'application des décrets adoptés dans les matières transférées (région de langue française et institutions francophones de la région bilingue de Bruxelles-Capitale) et l'exclusion des députés germanophones du Parlement wallon du vote de ces décrets (article 50, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). En raison de ces conséquences, les décrets adoptés dans les matières communautaires mentionnent s'ils règlent une matière visée à l'article 127 ou 128 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution (article 4, 2°, du décret spécial du 3 avril 2014).

10 Décret I du 5 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

11 Article 3, 1° à 5°, du décret spécial du 3 avril 2014 précité.

vue dans une dynamique de continuité. Lorsque l'on examine la longue liste des compétences défédéralisées, on retrouve à la fois des matières régionalisées (dans les domaines de l'emploi, de la sécurité routière, des impôts...) et communautarisées (allocations familiales, soins aux personnes âgées, infrastructures hospitalières...).

Une lecture plus fine de la 6^e réforme permet toutefois d'y déceler des éléments de rupture. Cette dernière contient en particulier trois innovations institutionnelles qui tendent à rapprocher l'architecture de l'État belge d'un modèle territorial.

La première innovation réside dans l'insertion d'une disposition constitutionnelle qui ouvre à la Région de Bruxelles-Capitale la possibilité d'intervenir dans des matières culturelles, sans priver l'autorité fédérale de sa compétence de principe dans le secteur « biculturel »¹². Le nouvel article 135*bis* de la Constitution offre au législateur spécial la possibilité de confier à cette région des compétences *non dévolues aux communautés* dans les matières culturelles, en ce compris la coopération internationale en ces matières. Adopté en exécution de cette disposition, l'article 4*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises a attribué à la Région de Bruxelles-Capitale la compétence de régler, par ordonnance : « 1° [...] le financement et la subsidiation des infrastructures sportives communales ; 2° [...] la mise sur pied de programmes de formation professionnelle [qui] s'inscrivent dans le cadre de la politique d'emploi et tiennent compte du caractère spécifique de Bruxelles ; [et] 3° en ce qui concerne les beaux-arts, le patrimoine culturel, les musées et autres institutions scientifiques culturelles visées à l'article 4, 3° et 4°, de la loi spéciale, les matières biculturelles d'intérêt régional ». S'il ne faut pas se méprendre sur la portée limitée de ces transferts¹³, ces dispositions ouvrent une brèche dans le système de cloison étanche entre compétences communautaires et régionales appliqué de manière stricte dans la Capitale¹⁴. Jusqu'alors ce système était largement relativisé au nord et au sud du pays, en raison de l'application des articles 137 et 138 de la Constitution. La Communauté flamande exerce toutes les compétences régionales, et la Région wallonne certaines compétences communautaires. Avant l'insertion de cet article

12 Cette expression renvoie aux situations juridiques qui, à Bruxelles, ne sont de la compétence ni de la Communauté française, ni de la Communauté flamande, en application du critère de l'activité des institutions prescrit par l'article 127 de la Constitution. Ce secteur recouvre en particulier des institutions telles que le Bozar, la Monnaie et l'Orchestre national de Belgique qui relèvent de l'autorité fédérale.

13 M. EL BERHOUMI, L. LOSSEAU et S. VAN DROOGHENBROECK, « Vers une Belgique à quatre ? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'État », E. VANDENBOSSCHE (dir.), *De Brusselse instellingen anno 2014 / Les institutions bruxelloises en 2014*, Bruges, die Keure, à paraître.

14 H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *op. cit.*, p. 139 et suiv.

135*bis*, les compétences de la Région bruxelloise se limitaient strictement aux matières régionales, d'autres collectivités politiques, la Cocof, la Commission communautaire commune (Cocom) et l'autorité fédérale intervenant dans les matières communautaires.

La deuxième innovation se rapporte à un domaine de compétences qui fait exception au principe observé par la sixième réforme de l'État selon lequel aucune compétence ne devait être enlevée aux communautés : la matière du tourisme qui leur était jusqu'alors attribuée a été régionalisée¹⁵. Ce transfert n'a eu de conséquences qu'au sein du territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. En effet, dans chacune des trois régions unilingues, les entités aujourd'hui compétentes en matière de tourisme détenaient déjà cette compétence avant la sixième réforme de l'État¹⁶. Le recours au procédé consistant à régionaliser une compétence communautaire est loin d'être anodin : seule la matière des monuments et sites avait connu le même sort par le passé, à l'occasion de la troisième réforme de l'État (1988). L'insertion en 1993 de l'article 138 de la Constitution a rendu sans objet toute revendication wallonne en ce sens : pourquoi demander de régionaliser une matière par la loi spéciale alors qu'un même résultat peut être atteint au niveau « intra-francophone », par un décret spécial de la Communauté française et un décret de la Région wallonne ? Du côté flamand, la régionalisation d'une matière communautaire est lourde de conséquences puisqu'elle exclut les institutions uncommunautaires bruxelloises du champ d'application des décrets flamands. Dès lors que seule la Région bruxelloise a véritablement intérêt à la régionalisation de matières communautaires, on comprend mieux pourquoi rares sont les transferts de compétences qui ont emprunté cet itinéraire. Il faut donc mesurer toute l'importance symbolique de la régionalisation du tourisme, même si cette matière n'est pas celle qui « pèse » le plus sur le plan budgétaire.

La troisième innovation renvoie à la montée en puissance de la Cocom dans le cadre des matières personnalisables. L'article 128, § 2, de la Constitution détermine les compétences respectives de la Communauté flamande, de la Communauté française (ou de la Cocof) et de la Cocom pour régler ces matières. Il faut tenir compte de l'organisation des institutions sises à Bruxelles. Mais cette disposition permet d'établir des exceptions à ce critère de rattachement. Pour la première fois, il a été fait usage de cette faculté : l'article 63, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises attribue une compétence

15 Article 6, § 1er, VI, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

16 S'agissant d'une matière communautaire, le tourisme entrait dans les compétences de la Communauté flamande et de la Communauté germanophone. En application de l'article 138 de la Constitution, la Région wallonne avait reçu de la Communauté française l'exercice de cette compétence sur le territoire de la région de langue française.

exclusive à la Cocom pour les prestations familiales. Dans cette matière, le critère de rattachement de l'article 128 de la Constitution est inopérant : les allocations familiales sont irréfablement présumées bicommunautaires. Autrement écrit, les Communautés française et flamande sont privées de toute possibilité d'intervenir dans ce domaine à Bruxelles. S'agissant des autres nouvelles compétences personnalisables, le choix des architectes de la 6^e réforme de l'État en faveur de la Cocom n'apparaît pas aussi clairement. Il n'en demeure pas moins manifeste. Si la répartition des compétences entre la Communauté flamande, la Communauté française (ou la Cocof) et la Cocom se fait sous l'empire de l'article 128, § 2, de la Constitution, la distribution des dotations prévues pour financer ces matières avantage nettement la Cocom. Cette dernière reçoit, en effet, l'essentiel des moyens destinés à financer ces compétences sur le territoire bruxellois¹⁷. Ainsi, les auteurs de la 6^e réforme de l'État ont fait le choix de laisser le volet financier de cette réforme opérer à terme un recentrage des compétences au profit de la Cocom.

Les Francophones ne se sont pas contentés de s'inscrire dans cet élan, ils l'ont prolongé délibérément. Les accords de la Sainte-Émilie¹⁸, conclus le 19 septembre 2013 entre le PS, le MR, ECOLO et le cdH, les partis signataires de la 6^e réforme, ont mené au transfert, par application de l'article 138 de la Constitution, de l'essentiel des nouvelles matières attribuées à la Communauté française dans le cadre de la 6^e réforme¹⁹. Pour Bruxelles, ces partis ont résolument opté pour la Cocom au détriment de la Cocof. D'une part, ils font pression en faveur de l'exercice par la Cocom des nouvelles matières personnalisables pour lesquelles cette dernière a reçu les financements correspondants. De l'autre, ils envisagent que la Cocom prenne en charge la politique des personnes handicapées de la Cocof, politique dont celle-ci avait hérité en 1993 et qui pèse pour près d'un tiers de son budget.

17 Voy. X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT et D. YERNAULT (dir.), *Le droit bruxellois. Le bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 86 et 87.

18 L'accord est intitulé « Projet commun d'organisation des nouvelles compétences en matière de santé, d'aide aux personnes et d'allocations familiales ».

19 Voy. le décret spécial du 3 avril 2014 précité. D'autres compétences, telles la médecine préventive ou l'adoption des normes déterminant les catégories de personnes handicapées prises en charge, que les décrets de 1993 avaient maintenues dans le giron de la Communauté française ont également été transférées, alors que des compétences en matière de justice ont été rétrocédées à celle-ci. Voy. L. LOSSEAU et M. DEKLEERMAKER, *op. cit.*, p. 894 à 898.

II. Régionaliser jusqu'où et selon quelles modalités ?

Le tournant régionaliste que représente la sixième réforme de l'État invite naturellement à s'interroger à nouveaux frais sur l'avenir des institutions communes aux Wallons et aux Bruxellois francophones. Deux questions fondamentales doivent être abordées de front : 1° parmi les compétences actuelles des communautés, quelles sont celles qu'il faudrait maintenir à un niveau communautaire ? 2° à quelles entités les autres compétences doivent-elles être transférées ?

a) *Pour une Communauté française recentrée sur les dimensions culturelle et éducative*

L'une des difficultés du débat sur le rôle de la Communauté française renvoie aux incertitudes de l'identité des Wallons et des Bruxellois. S'il y a manifestement une identité wallonne et une identité bruxelloise – en tout cas émergente – qui justifie pleinement l'existence de deux régions à part entière, de là à considérer que ces identités se substituent entièrement à l'identité francophone, il y a un pas qui reste difficile à franchir.²⁰ L'espace Wallonie-Bruxelles correspond à une réalité démographique, celle de familles éparpillées entre les deux régions, et à une réalité socio-politique, celle de partis politiques et d'un espace public communs, tout ce qu'une langue partagée peut unir. Côté flamand, cette dimension est essentielle : dans aucun scénario institutionnel crédible²¹, les responsables politiques flamands accepteraient d'abandonner les garanties essentielles à l'intégrité culturelle des Flamands de Bruxelles que sont les écoles, les universités, les centres culturels flamands situés dans la Capitale. Ce serait un revirement spectaculaire, voire une révolution par rapport au combat historique « *Vlaanderen laat Brussel niet los* ».

Au-delà de ces considérations, la régionalisation de l'enseignement et de la culture signifierait la scission d'institutions dépassant les frontières régionales : les universités, le Fonds national de la recherche scientifique (FNRS-FRS), la R.T.B.F., le Théâtre National, le Botanique et les autres établissements culturels de rayonnement suprarégional. On ne peut à la fois plaider pour le maintien d'une solidarité entre la Wallonie et Bruxelles et en même temps couper ce qui alimente aujourd'hui concrètement cette solidarité, ce qui lui donne du sens. L'expérience de

20 Sur cette question, voy. H. Dumont, « La dualité Communauté française-Région wallonne : sens ou non-sens ? », Administration publique, 1994, p. 247 à 255 ; ainsi que la réponse de J.-C. Scholsem dans la même revue, p. 257 à 259.

21 En ce compris, les scénarii portés par les personnalités les plus ouvertes à un modèle territorial. Voy. H. DUMONT, M. EL BEROUIMI et I. HACHEZ, *op. cit.*, p. 152 et 153 et les références citées.

l'accord de la Sainte-Émilie démontre que les mécanismes procéduraux mis en place pour garantir cette solidarité ne fonctionnent pas²².

S'agissant de l'enseignement obligatoire, la régionalisation signifierait à Bruxelles la suppression de l'enseignement francophone et néerlandophone au profit d'un enseignement bilingue. Une chose est de développer un réseau d'écoles bilingues pour les parents qui le souhaitent²³, une autre est de faire fi du statut de *lingua franca* du français pour 90% des Bruxellois. Ce projet plairait sans doute à une certaine élite cosmopolite qui a une conception purement utilitariste de la langue, réduisant celle-ci à un moyen de communication valorisable sur le marché de l'emploi, et négligeant les enjeux culturels d'une langue ainsi que la représentation du monde dont elle est le vecteur. Il n'est pas innocent que ceux qui portent ce projet ne verraient pas d'un mauvais œil le remplacement du français par l'anglais dans ce statut de *lingua franca*. À ce titre, ils sont indifférents au combat qu'il vaut la peine de mener pour nous prémunir de la dictature du « *globish* ». Ce projet n'est du reste pas pensé pour les jeunes bruxellois « allophones », d'origine turque ou marocaine, dont un certain nombre éprouvent déjà assez de difficultés à maîtriser la langue véhiculaire de Bruxelles. Il y a urgence à réduire la fracture scolaire à Bruxelles, et cette exigence passe bien avant tout tropisme globalisé.

Ces arguments nous inclinent à plaider en faveur du maintien au niveau communautaire essentiellement de l'enseignement, la recherche fondamentale, l'audio-visuel, l'éducation permanente, la défense et l'illustration de la langue française ou la reconnaissance et le subventionnement des institutions culturelles actives aussi bien dans la région de langue française que dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. S'agissant des autres compétences, il y a lieu à notre estime de distinguer celles qui font déjà l'objet d'un transfert permis par l'article 138 de la Constitution et celles que la Communauté française a conservées. Les premières gagneraient à être simplement régionalisées, compte tenu des objections que nous développons plus loin à l'encontre du mécanisme de l'article 138 de la Constitution. S'agissant des secondes, le débat mérite assurément d'être mené

22 L'article 13 des décrets de transfert de 2014 prévoit la conclusion d'un accord de coopération afin de favoriser la convergence des politiques de santé et d'aide aux personnes. Cet accord devait prévoir un socle de principes communs et la création d'une structure de concertation. À cet égard, il faut signaler que l'accord de coopération du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières est resté lettre morte. Les mesures complémentaires indispensables à son exécution n'ont jamais été adoptées (voy. L. LOSSEAU et M. DEKLEERMAKER, *op. cit.*, p. 900 à 903).

23 Ces initiatives relèveraient des matières biéducatives. Sur l'inertie de l'autorité fédérale par rapport à ces matières, voy. *infra*.

et nous ne le trancherons pas dans les lignes qui suivent. Les compétences en question sont, à titre des matières personnalisables, la politique de la petite enfance, la protection de la jeunesse et les aspects communautaires de la politique de la Justice, ainsi que les matières classées parmi les matières culturelles dans la loi spéciale du 8 août 1980, mais qui entretiennent un rapport plus lointain avec la culture, à savoir la politique de la jeunesse et le sport. D'un côté, la cohérence d'un modèle qui privilégierait le fait régional, tout en ménageant les identités culturelles, plaiderait dans le sens d'une régionalisation de ces compétences. De l'autre, on ne saurait être totalement insensible à l'argument des économies d'échelle : gérer au niveau communautaire les compétences liées à la justice, par exemple, éviterait de dédoubler les administrations et les législations dans ce domaine. Par ailleurs, avant de défendre la régionalisation de ces matières, il nous paraît crucial de clarifier quelles en seront les conséquences sur le plan de l'usage et de la connaissance des langues. Si régionalisation signifie automatiquement gestion bilingue des institutions, cette dynamique mettrait en péril un grand nombre de crèches, de clubs sportifs et d'organisations de jeunesse actifs dans la Capitale.

Au-delà de ce débat, nous défendons une Communauté française recentrée sur ce qui fut sa première vocation, une communauté culturelle assurant l'épanouissement d'une culture belge francophone autour des politiques d'enseignement et de culture. Cette Communauté française refondée autour de ce noyau dur gagnerait à renforcer ses liens institutionnels avec les Régions wallonne et bruxelloise en vue d'assurer la cohérence entre les politiques qu'elles continueraient à mener et les politiques régionales (enseignement/formation, recherche fondamentale/recherche appliquée, culture/tourisme, etc.). Dans cette optique, mais aussi afin que la taille de la cohorte ministérielle francophone se rapproche de celle de la cohorte flamande, nous plaçons pour un Gouvernement de la Communauté française composé exclusivement de ministres régionaux²⁴. Sous les deux dernières législatures, des pas importants avaient été franchis dans cette direction. Ainsi, en 2009-2014, l'ensemble des ministres formant le « kern » francophone, ainsi qu'une autre ministre, portaient également une casquette régionale. Actuellement, seul un ministre du Gouvernement de la Communauté française, Jean-Claude Marcourt (PS), participe également à l'exécutif wallon. Tout en assurant

24 Voy. en ce sens, même si le propos n'est pas dénué d'ambiguïtés, le projet porté par le ministre des Affaires étrangères, Didier Reynders (MR) (« Pourquoi ne pas confier l'enseignement aux Régions ? », *L'écho*, 23 janvier 2016).

une représentation équilibrée des wallons et des Bruxellois²⁵, la logique des ministres à double casquette devrait être généralisée²⁶.

b) *Pour une régionalisation plutôt qu'une Fédération Wallonie-Cocof*

Lorsque le ministre-président Paul Magnette défend la régionalisation de l'enseignement et de la culture, il plaide en réalité pour un « Sainte-Émilie bis »²⁷, c'est-à-dire le transfert de l'exercice de compétences à la Région wallonne et, non à la Région de Bruxelles-Capitale, mais à la Cocof. Il en va de même pour Jean-Claude de Marcourt, l'une des figures de proue du courant régionaliste, qui propose ni plus ni moins que de « transférer le solde de compétences exercées par la Communauté française à la Région wallonne et aux francophones de la Région bruxelloise (...), comme le permet l'article 138 de la Constitution »²⁸. Les personnalités wallonnes qui s'expriment pour le « tout à la Région » ont tous un point commun : ils négligent le volet bruxellois de la question, tout en prétendant ne pas vouloir se désolidariser de Bruxelles.

Dans ces projets, le terme « régionalisation » n'est correct que si l'on se limite à une perspective wallonne en faisant l'impasse sur le point de vue bruxellois. Il ne s'agit pas d'une question de terminologie ou de détails techniques. Avant d'approfondir ces transferts, il faut en faire le bilan.

Les opérations permises par les articles 137 et 138 de la Constitution ont eu le mérite d'éviter, au nord, et de réduire, au sud, la superposition entre des institutions régionales et communautaires. Elles ont, en outre, donné une meilleure assise financière aux communautés. Ces dernières ne peuvent exercer le pouvoir

25 Ce qui était loin d'être le cas en 2009-2014 : tous les quatre ministres du « kern » francophone étaient ministres wallons. La seule ministre issue du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale disposait du reste de compétences assez réduites (la Jeunesse, l'Aide à la jeunesse, l'Adoption et l'Aide aux détenus).

26 Cela ne signifie que l'ensemble des ministres de la Région wallonne et que l'ensemble des ministres et secrétaires d'État du groupe linguistique français de la Région de Bruxelles-Capitale devraient faire partie du Gouvernement de la Communauté française. La taille de pareil exécutif pourra légitimement être jugée excessive, *a fortiori* compte tenu du recentrage de la Communauté française. En ce sens, mais dans un cadre institutionnel différent, J.-C. MARCOURT, « Réformes institutionnelles : une opportunité d'améliorer l'efficacité des politiques publiques », *Revue de la faculté de droit de l'Université de Liège*, 2009/1, p. 128.

27 P.W., CRAC, n° 187, 2015-16, lundi 20 juin 2016, réponse à la question orale de Stéphane Hazée (ECOLO).

28 J.-C. MARCOURT, *op. cit.*, p. 126 et 127. Il ajoute, cependant, mais sans autre précision : « au niveau bruxellois, une intégration plus forte de la Cocof et de la Région bruxelloise pourrait même être envisagée à condition que des mécanismes permettant de garantir l'effectivité des prises de décision au bénéfice des francophones soient mis en place ».

fiscal que l'article 170, § 2, de la Constitution leur reconnaît²⁹, principalement en raison de l'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles³⁰. Elles sont dès lors financées par l'autorité fédérale, mais de manière insuffisante. L'article 137 de la Constitution permet au budget de la Communauté flamande d'englober les matières régionales et communautaires, ce qui permet d'utiliser le pouvoir fiscal de la Région flamande pour financer les politiques de la Communauté flamande. L'article 138 a assuré un refinancement de la Communauté française, cette dernière abandonnant des compétences sans pour autant transférer la totalité des moyens qui leur sont affectés³¹. Les mécanismes de l'article 137 et 138 offrent, enfin, pour toutes les matières fédérées, au nord, et pour une partie substantielle des compétences communautaires, au sud, la possibilité de mener des politiques publiques cohérentes face à des problématiques qui se situent à l'intersection de compétences communautaires et régionales. Simplification institutionnelle, pérennité financière et cohérence des politiques publiques, le tableau paraît idyllique... Oui, mais une telle vision des choses suppose de prendre un point de vue wallon ou flamand.

Lorsque l'on adopte une perspective bruxelloise, le bilan du recours à ces mécanismes est radicalement inversé. Simplification institutionnelle ? Aucunement. À Bruxelles, les institutions régionales coexistent avec les institutions de la Communauté flamande et de la Communauté française. Pire, l'article 138 a conduit à l'émergence d'une collectivité fédérée supplémentaire : la Commission communautaire française qui exerce par voie de décrets et d'arrêtés les compétences que la Communauté française lui a confiées. Pérennité financière ? Assurément non. Pas plus que la Communauté française, la Cocof ne peut exercer un quelconque pouvoir fiscal. Ses difficultés financières doivent dès lors être comblées par la Région de Bruxelles-Capitale, qui ne peut toutefois intervenir en sa faveur qu'en respectant une clef 80% pour la Cocof et 20% pour la Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC)³². Cette répartition ne correspond pas à la réalité démographique bruxelloise³³ et aboutit à surfinancer la VGC quand bien même celle-ci n'a pas reçu

29 B. LOMBAERT, « L'article 170 de la Constitution », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2006, p. 257 à 261 et les références citées.

30 Ce principe empêche ces deux communautés de lever des impôts puisqu'à Bruxelles, il ne leur permet pas d'identifier leurs contribuables. A propos de ce principe, voy. H. DUMONT et S. VAN DROOGHENBROECK, « L'interdiction des sous-nationalités à Bruxelles », *Administration publique*, 2011/3, p. 201 à 226.

31 J.-C. SCHOLSEM, « Le refinancement de la Communauté française », F. DELPÉRIE (dir.), *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 229.

32 Voy. les articles 83bis et 83quater de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

33 J. CLEMENT et X. DELGRANGE, « La protection des minorités », E. WITTE e. a. (dir.), *Bruxelles et son statut*, Bruxelles, Larcier, 1999, pp. 525 à 528.

de compétences législatives de la Communauté flamande. Cohérence des politiques publiques ? Non plus. Les décrets flamands en matière régionale ne sont pas applicables à Bruxelles, les synergies flamandes ne sont dès lors possibles que dans le territoire de la Région flamande³⁴. Les compétences communautaires sont par ailleurs éclatées entre la Communauté flamande, la Communauté française et la Cocof, auxquelles il faut ajouter, s'agissant des compétences bicommunautaires, l'autorité fédérale (pour le biéducatif et le biculturel), la Commission communautaire commune (pour le bipersonnalisable) et la Région de Bruxelles-Capitale (pour certaines matières biculturelles). Difficile d'imaginer des politiques cohérentes dans ce contexte. Trois illustrations.

Il existe deux politiques d'accueil des primo-arrivants, celle de la Cocof et celle de la Communauté flamande. Comme l'écrit le Ciré³⁵, « on peut se demander comment les primo-arrivants qui n'ont a priori d'affinité ni avec la langue de Vondel ni avec celle de Voltaire se départageront entre les dispositifs francophone et flamand... Question qui mérite d'autant plus d'être posée que ces parcours [d'intégration] ne sont pas uniformes, qu'ils n'offrent pas les mêmes contenus ou dans des volumes horaires différents, ne s'adressent pas aux mêmes publics et ne bénéficient pas de la même reconnaissance (par exemple dans le cadre de l'obtention de la nationalité) »³⁶. Sans oublier la compétence de la Cocom qui seule peut rendre obligatoires ces parcours sur le territoire bruxellois. Malgré des velléités exprimées en ce sens, elle n'est toujours pas intervenue.

Deuxième illustration : la formation professionnelle. Dans la Capitale, cette politique relève de Bruxelles-Formation (Cocof) et du VDAB (Communauté flamande), alors qu'Actiris (Région de Bruxelles-Capitale) chapeaute les politiques d'emploi. Il existe dès lors une césure entre la formation et l'emploi, quand bien même celle-là doit coller au plus près du marché du travail, et que les demandeurs d'emploi doivent pouvoir être orientés vers les formations les mieux adaptées à leurs profils. Cette césure est propre à Bruxelles : ailleurs, c'est le même organisme – le

34 Les principes voudraient qu'il faille encore soigneusement distinguer les décrets réglant des matières communautaires de ceux relatifs aux matières régionales, puisque leur champ d'application territorial diffère. Bien souvent, le législateur flamand règle toutefois dans un même décret et de manière indissociable des matières communautaires et régionales. L'argument du pragmatisme et de l'efficacité ne peut pas justifier cette façon de faire parce que de tels décrets rendent applicable la partie régionale de leurs prescriptions à Bruxelles alors que seule la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour les matières régionales sur le territoire bruxellois (sur cette question, voy. X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », *op. cit.*, p. 68 à 75).

35 Coordination et initiative pour réfugiés et étrangers, le Ciré est une structure de coordination de 24 associations actives dans le secteur.

36 « Primo-arrivants bruxellois : deux parcours pour une même intégration ? », décembre 2015.

Forem en Wallonie et le VDAB en Flandre – qui gère de concert l’emploi et la formation. L’attribution à la Région bruxelloise d’une compétence en matière de formation professionnelle³⁷ a moins résolu cette situation d’éclatement qu’elle a ajouté un acteur supplémentaire. Faisant le bilan de vingt ans de politique d’emploi de la Région et de vingt ans de politique de formation de la Cocof, Daniel Dumont écrivait récemment : « on voit à l’analyse combien, à Bruxelles, la dualité Région/communautés est un facteur de complexité considérable, qui, sur le terrain, rend la coordination des acteurs de l’emploi et de la formation professionnelle infiniment plus compliquée à organiser qu’au nord et au sud du pays. Au vu de l’empilement des dispositifs et du nombre de lieux de concertation institués pour tenter d’atteindre cette cohérence de l’action publique après laquelle on ne cesse de courir depuis vingt ans, on peut se demander si l’on n’est pas face à une tuyauterie qui présente vraiment toutes les caractéristiques de celle d’une usine à gaz »³⁸.

Troisième illustration : la petite enfance. À nouveau, deux régimes de crèches coexistent à Bruxelles, celles qui sont agréées ou subsidiées par l’ONE et celles qui sont agréées ou subsidiées par Kind en Gezin. Le choix d’un régime relève assez peu de considérations linguistiques : des crèches Kind en Gezin affichent d’ailleurs publiquement leur usage exclusif du français. En réalité, c’est davantage en fonction des normes plus ou moins strictes de l’une ou l’autre communauté, tel le nombre de puériculteurs minimal par enfants, que les crèches font leur *shopping* institutionnel. Autre problème : aucune concertation entre les communautés ne s’organise en vue de garantir un taux de couverture suffisant, et la Cour constitutionnelle interdit à la Région de Bruxelles-Capitale d’apporter son soutien financier en la matière pour combler les carences communautaires³⁹. Enfin, les communautés ne sont pas compétentes pour les crèches qui ne se rattachent à aucune d’elles. Plusieurs faits divers dramatiques ont mis en évidence l’urgence de la Cocof à combler le vide législatif en vue d’imposer un régime de reconnaissance à ces crèches. L’ordonnance de cette dernière se fait encore attendre.

On peut donc comprendre que ce qui est séduisant au sud, puisqu’il s’agit là d’une véritable régionalisation, ne l’est absolument pas à Bruxelles. Continuer à em-

37 Voy. *supra*.

38 D. DUMONT avec la collaboration de N. VAN LEUVEN, « Le droit bruxellois de l’emploi et de la formation professionnelle en mouvement : de la création de la Région à la veille de la sixième réforme de l’État », P-O. DE BROUX, B. LOMBAERT et D. YERNAULT (dir.), *Le droit bruxellois. Le bilan après 25 ans d’application (1989-2014)*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 1364.

39 Voy. X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », *op. cit.*, p. 77 à 83.

prunter la voie de l'article 138 de la Constitution, c'est rendre la capitale (encore plus) ingouvernable, sans contribuer à améliorer la lisibilité de son schéma institutionnel.

Il y a une alternative : attribuer aux régions l'ensemble des matières concernées par les transferts permis par cette disposition. Cinq précisions doivent être apportées. La dernière, comme annoncée, concerne spécialement la Communauté germanophone.

Primo, ce scénario implique une négociation entre Flamands et Francophones. C'est la raison pour laquelle, dès l'introduction, nous l'avons envisagé de pair avec les négociations en vue d'une septième réforme de l'État. De ce point de vue, c'est un projet plus difficile à réaliser que le recours à l'article 138 de la Constitution qui suppose simplement un accord intra-francophone. Il faudra convaincre les Flamands que ces transferts ne menacent pas leur place dans la Capitale, ce qui est jouable avec les matières personnalisables et culturelles identifiées *supra*, mais unimaginables avec l'enseignement et les matières culturelles au sens strict. Les Flamands, pas plus que les Francophones, n'ont intérêt à ce que la Capitale soit mal gérée. Par ailleurs, l'expérience du tourisme, du biculturel confié à la Région, des allocations familiales et autres matières « cocomisées » pourraient, selon ce que font la Région et la Cocom de ces compétences, permettre de dépasser les réticences flamandes.

Secundo, si le transfert de ces compétences a suivi une logique territoriale, celles-ci tombent à Bruxelles dans l'escarcelle de deux collectivités différentes, la Région bruxelloise et la Cocom. La mise en œuvre de la sixième réforme va permettre de tester les deux formules, régionalisation ou « cocomisation ». La juxtaposition de ces deux voies institutionnelles ne paraît guère cohérente – soit la Cocom aurait dû recevoir le biculturel d'intérêt régional, soit la régionalisation de ces matières biculturelles aurait dû s'accompagner de celle des compétences bipersonnalisables –, mais au moins elle permettra aux Flamands de faire l'expérience de la régionalisation dans une matière bicommunautaire et de vérifier s'ils peuvent s'en accommoder sans regret. Espérons qu'à la faveur de cette expérience, il n'y ait plus d'objections à la disparition de la Cocom⁴⁰. La lisibilité des institutions bruxelloises y gagnerait nettement.

Tertio, la montée en puissance de la Région bruxelloise devrait s'accompagner d'une responsabilisation de cette dernière dans le domaine « biéducatif », c'est-

40 Moyennant le cas échéant, le maintien des garanties au profit des Flamands qu'offre la gestion des compétences confiées à la Cocom.

à-dire à l'égard des aspects de la politique scolaire qui ne ressortent ni de la compétence de la Communauté française, ni de celle de la Communauté flamande en application du critère de rattachement prévu par l'article 127 de la Constitution. Ainsi en est-il du contrôle de l'obligation scolaire qui suppose des pouvoirs publics qu'ils s'adressent directement aux élèves et à leurs parents, alors que la compétence des deux communautés postule un rattachement à une institution qui, par ses activités, relève exclusivement du régime francophone ou flamand. Les communautés ne peuvent ainsi pas contraindre un parent bruxellois à prodiguer un enseignement suffisant à son enfant ou à l'inscrire dans un établissement reconnu, subventionné ou organisé. En pratique, l'autorité fédérale à qui revient aujourd'hui la compétence biéducative ne l'exerce pas. Il s'agit d'une carence grave puisque cette inaction nuit à l'effectivité du droit à l'instruction des enfants bruxellois. D'autres arguments plaident en faveur d'une régionalisation du biéducatif. La répartition des compétences en matière d'enseignement entraîne une forme de dilution des responsabilités dans la Capitale. Constitutionnellement, les communautés doivent organiser un enseignement et assurer le libre choix des parents. Mais à Bruxelles, deux communautés sont compétentes. En raison de l'insuffisance des moyens qu'elles mobilisent pour faire face au boom démographique bruxellois, la Région de Bruxelles-Capitale avait pris l'initiative de financer des infrastructures scolaires. La Cour constitutionnelle a toutefois rappelé à la Région la loi d'airain du fédéralisme financier à la belge interdisant à une entité d'octroyer des moyens là où elle n'est pas matériellement compétente⁴¹. Compte tenu de la démission de l'autorité fédérale, aucune entité ne garantit *in fine* une offre scolaire suffisante. Par ailleurs, chacune des deux grandes communautés peut agir sans prendre en considération les problèmes bruxellois dans leur globalité. Ainsi, la Communauté flamande a introduit une priorité dans ses écoles bruxelloises en faveur des enfants dont l'un des deux parents fait usage du néerlandais à la maison. La Communauté française reprochait à ces dispositions de restreindre unilatéralement l'accès des élèves issus de familles allochtones aux écoles néerlandophones. Ces derniers pourraient uniquement se tourner vers les écoles francophones, d'ores et déjà saturées et confrontées à de graves difficultés en termes de mixité sociale. La Cour constitutionnelle n'a pas suivi cette argumentation⁴². Sans doute le spectre de la régionalisation de l'enseignement a empêché les architectes de la sixième réforme à étendre au secteur biéducatif le mécanisme de l'article 135*bis* de la Constitution. Mais dans le cadre d'une Communauté

41 Voy. C.C., arrêt n° 67/2012 du 24 mai 2012. X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », *op. cit.*, p. 77 à 83.

42 Voy. C.C., arrêt n° 7/2012 du 18 janvier 2012, cons. B.11.2. X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Ecoles flamandes de Bruxelles : la préférence linguistique validée », *Administration publique*, 2012/2, p. 396 à 401. Voy. ég. C.C., arrêt n° 19/2017 du 16 février 2017.

française durablement refondée autour de la culture et de l'enseignement, une telle crainte n'a plus lieu d'être.

Quarto, on a évoqué les interventions de la Région bruxelloise en matière d'infrastructures scolaires et de la petite enfance. Dans une application stricte du principe de répartition exclusive des compétences, ces interventions ont été censurées par la Cour constitutionnelle. Nous estimons cependant, en lien avec la logique de responsabilisation accrue des régions, que plusieurs arguments plaident en faveur d'une compétence permettant à ces dernières d'accorder un soutien financier aux politiques communautaires. Tout d'abord, cette compétence permettrait d'assurer que les collectivités dotées d'un pouvoir fiscal effectif puissent garantir le financement complet des politiques culturelles et éducatives. Ensuite, cette compétence aurait l'avantage de régulariser – et donc d'assurer la sécurité juridique – des financements à la constitutionnalité douteuse, à l'instar des « politiques croisées » de la Région wallonne et de la Communauté française⁴³. En outre, une compétence concurrente de nature financière permettrait à la Région bruxelloise d'intervenir directement, c'est-à-dire sans passer par les commissions communautaires, en suivant une logique de besoins plutôt qu'une clef 80%/20% francophone/flamand. Enfin, cette compétence permettrait aux régions de développer un projet culturel qui leur est propre. L'article 135*bis* ouvre une brèche en ce sens pour la Région de Bruxelles-Capitale. Rien ne s'oppose à ce que la Région wallonne puisse elle aussi promouvoir une identité propre, distincte, mais complémentaire de l'identité francophone. Sur ce plan, les propos du ministre-président wallon reproduits dans l'introduction se situent dans la continuité d'une partie du mouvement wallon attaché à la dimension culturelle⁴⁴. Une compétence concurrente de financer des activités culturelles répondrait à cette revendication sans vider la Communauté française de sa substance.

Quinto, nous arrivons ainsi au terme du détour annoncé : dans un schéma d'une Belgique reposant principalement sur des entités territoriales, l'élargissement des responsabilités de la Communauté germanophone a tout son sens. Dès lors, la régionalisation des matières personnalisables et de certaines matières dites « culturelles » que nous préconisons ne doit pas aboutir à retirer des compétences à cette dernière. La Constitution aménage une solution pour éviter cela : l'article 139 permet à la Région wallonne de confier à la Communauté germanophone

43 Voy. l'accord de coopération du 22 juin 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le financement de la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur les Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles.

44 H. HASQUIN, « Les Wallons, la Belgique et Bruxelles. Une histoire de frustrations », M. UYTENDAELE (dir.), *A l'enseigne de la Belgique nouvelle*, Bruxelles, éd. ULB, 1989, p. 57. Voy. ég. le Manifeste pour la culture wallonne reproduit et débattu dans le numéro de janvier 1984 de la Revue nouvelle (p. 17 à 64).

l'exercice de matières régionales dans le territoire de la région de langue allemande. Cette voie a été empruntée pour les deux compétences communautaires devenues régionales, les monuments et sites⁴⁵, et le tourisme⁴⁶, outre des compétences initialement régionales⁴⁷. Cette solution n'est cependant pas optimale car elle oblige la Communauté germanophone à solliciter une négociation avec la Région wallonne au coup par coup. Il serait plus élégant et plus pratique que la Communauté germanophone reçoive de la Constitution un statut *ad hoc* qui lui permettrait de conserver les compétences communautaires et d'acquérir une liste de compétences régionales aussi large que possible⁴⁸.

On comprend maintenant que le projet dont nous venons d'esquisser les grandes lignes s'inscrit dans l'architecture d'une Belgique composée essentiellement de quatre collectivités fédérées de nature territoriale – la Flandre, la Wallonie, Bruxelles et l'entité germanophone – et de deux collectivités fédérées dérivées ou de second degré compétentes pour la gestion des matières culturelles et éducatives communes, l'une aux Flamands de Flandre et de Bruxelles – l'entité flamande conserverait ainsi son double statut régional et communautaire – et l'autre aux francophones de Wallonie et de Bruxelles – la Communauté française. La Cocof rejoindrait le statut de sa correspondante néerlandophone, la VGC, et ne serait donc plus, comme celle-ci, qu'une collectivité politique décentralisée chargée de missions d'exécution.⁴⁹ Ce schéma n'a sans doute pas la simplicité d'une « Belgique à quatre », mais il a au moins le double mérite de tenir compte des spécificités bruxelloises et de l'exigence d'épanouissement culturel des Francophones et des Flamands.

45 Décret wallon du 23 décembre 1993 et décret de la Communauté germanophone du 17 février 1994 relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de monuments et sites.

46 Décret wallon du 27 mars 2014 et décret de la Communauté germanophone du 31 mars 2014 relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de tourisme.

47 Décret wallon du 6 mai 1999 et décret de la Communauté germanophone du 10 mai 1999 relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles ; et décret wallon du 27 mai 2004 et décret de la Communauté germanophone du 1er juin 2004 relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés.

48 Par voie d'exception convenue d'un commun accord la Région wallonne amputée du territoire de la région de langue allemande pourrait encore exercer sur celle-ci quelques compétences extra-territoriales.

49 L'on songe en premier lieu aux missions d'exécution confiées par la Communauté française et la Communauté flamande. Toutefois, l'on pourrait aussi élargir ce rôle d'exécution en permettant davantage à la Cocom de confier de telles missions aussi bien aux services des commissions communautaires qu'à ceux des communautés (sur cette question, voy. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *op. cit.*, p. 149 et 150).

Si ce scénario d'une Belgique à 4 + 1 se réalisait, la sixième réforme de l'État ne mériterait plus d'être décrite comme l'illustration de l'art de ne pas choisir, mais bien au contraire comme celle d'une stratégie intelligente consistant à paver progressivement le chemin qui conduirait à un choix clair et cohérent...

Quel avenir pour le fédéralisme belge

Philippe Destatte,

Directeur général de l'Institut Destrée, Maître de conférences à l'Université de Mons

Parler de l'avenir est toujours difficile parce qu'il s'agit de dissenter sur un objet qui, en fait, n'existe pas, et qui dès lors, ne peut être connu. C'est la chance des prospectivistes d'avoir abandonné, contrairement aux prévisionnistes et futurologues, toute prétention de dire le futur en tant qu'objet de connaissance. Ainsi, les premiers ont-ils réalisé que le futur se décline au pluriel, sous forme d'alternatives, et qu'il est davantage à concevoir et à construire qu'à prédire. C'est une opportunité pour le fédéralisme qui peut avoir son avenir devant lui, si on veut bien faire l'effort de s'y investir. Ainsi, l'avenir se construira-t-il à partir de nos propres volontés, individuelles et collectives, de notre capacité d'anticiper, donc – étymologiquement – d'agir, de prendre les devants¹. En tant que Belges de langue allemande², Flamands, Bruxellois et Wallons.

1. Pratiquer l'innovation et rompre avec la norme

Certes, tout n'est pas possible, car d'autres forces que nous-mêmes sont en action, avec lesquelles nous devons sans cesse composer. Dans sa conférence introductive, ce 16 septembre 2016, au Parlement germanophone à Eupen, le Professeur Peter Bußjäger de l'Université d'Innsbruck et de l'*Institut für Föderalismus*, a rappelé avec raison que les Etats fédéraux ne sont pas des îles dans la mer calme. En effet, des conditions économiques, des sursauts financiers, des disparités sociales, nationales, régionales et internationales constituent autant de variables qui troublent le cours des trajectoires institutionnelles et des évolutions politiques. Ceci étant dit, considérer que tout n'est pas possible ne veut pas dire qu'aucune marge de manœuvre ne nous est réservée en tant qu'acteurs, que des alternatives ne peuvent pas être construites à partir de la trajectoire de base sur

1 Anticiper vient du latin "anticipare", composé d'ante et capere : prendre ou capter avant, devancer, faire (quelque chose) *avant le temps prévu, imaginer par avance*, XXème siècle (1932) : *agir en prévoyant la réaction de l'adversaire*. Voir Alain REY, *Dictionnaire historique de la langue française*, p. 156, Paris, Le Robert, 2006.

2 J'émettrais une réserve sur cette appellation de Belges de langue allemande ou de germanophones, car on perçoit immédiatement que cette catégorie n'est pas de même nature que les trois autres. Peut-être faudrait-il inventer une appellation différente pour les habitants des cantons concernés. Cela aiderait à l'évolution que nous préconisons et à l'identification de leur future région politique.

laquelle on nous a placés ou où nous nous sommes positionnés. C'est d'ailleurs un travers que l'on retrouve trop souvent chez les juristes – à l'égard desquels j'ai beaucoup d'affection, enseignant notamment à l'Ecole de Droit de l'Université de Mons – de considérer que l'on ne peut pas agir aujourd'hui sur l'histoire, car la norme existante et instaurée dans le passé l'empêcherait. Il est parfois nécessaire de rappeler aux constitutionnalistes que la Constitution n'est ni figée dans la glace ni gravée dans le marbre, et aux juristes que les lois peuvent être réécrites chaque fois que nécessaire. C'est en tout cas l'expérience que j'ai acquise de mon passage au Cabinet de la Politique scientifique fédérale aux côtés de Jean-Maurice Dehousse, de 1992 à 1995, y compris lorsque ce dernier a exercé les fonctions de ministre des réformes institutionnelles aux côtés de Jean-Luc Dehaene et de Louis Tobback, en 1993-1994. Dans toutes les circonstances, l'innovation consiste, par définition, à rompre avec la norme. L'innovation juridique, c'est rompre avec la loi.

La vision d'un avenir souhaitable pour le fédéralisme en le fondant exclusivement sur les régions apparaît davantage à portée aujourd'hui que voici dix ans lorsque, avec Jacques Brassinne de La Buisserie et quelques amis, nous avons tenté de décrire un *fédéralisme raisonnable et efficace pour un Etat équilibré*³, c'est-à-dire un modèle simplifié fondé sur quatre entités fédérées égales en compétences et en droit. Depuis, en effet, de grands formats de la politique belge se sont prononcés dans ce sens : le Président Karl-Heinz Lambertz bien entendu, mais aussi Johan Vande Lanotte⁴, Christophe Collignon - ainsi que son père Robert l'avait fait dès 1989 -, Jean-Luc Crucke, Pierre-Yves Jeholet, Didier Reynders, Jean-Claude Marcourt, etc.

2. S'inscrire dans les trois moments-clefs qui fondent la doctrine du fédéralisme

Ce fédéralisme, tel que nous l'avons préconisé, constitue une vision polycentrique de nature à mettre fin au face à face fatal entre Flamands et Francophones qui empoisonne l'Etat belge depuis 1830. Ce modèle à quatre a vocation à faire émerger une région germanophone, à consolider la Région wallonne en y transférant toutes

3 Le texte du projet est reproduit dans ces deux ouvrages, en français et en allemand. Philippe DESTATTE, *Une Belgique à quatre Régions, une vision polycentrique pour la réforme de l'Etat belge*, dans Katrin STANGHERLIN et Stefan FÖRSTER, *La Communauté germanophone de Belgique*, p. 131-152, Bruxelles, La Charte, 2014. - Philippe DESTATTE, *Ein Belgien zu viert, Eine polyzentrische Vision für die belgische Staatsreform*, in *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, vol. 6, n° 4, 2013, p. 556-576. - On en trouvera une version en néerlandais à l'adresse suivante : *Een billijk en efficiënt federalisme voor een evenwichtige Staat* : http://www.instituut-destree.eu/Documents/Publications/2007-02-24_J-Brassinne_Ph-Destatte_Quatrieme-Voie_NL.pdf

4 Johan VANDE LANOTTE, *De Belgische Unie bestaat uit vier deelstaten*, s.l., 2011.

les compétences de la Communauté française, ainsi qu'à créer une vraie Région bilingue de Bruxelles, *waar Vlamingen thuis zijn*. C'est-à-dire renoncer à affirmer une alliance d'un Bruxelles qui peut être uniquement francophone à la Wallonie. Dans un système fédéral loyal, chacun joue avec chacun et il n'y a donc aucune raison de créer une deuxième fédération de coalisés dans le fédéralisme construit patiemment depuis au moins 1970. La prise en compte de la doctrine du fédéralisme est à ce point de vue essentielle. Au moins trois moments-clefs la fondent. Le premier réside dans le vote de la loi du 17 août 1873 sur l'emploi du flamand en matière judiciaire. Si, en effet, comme le rappellent Eliane Gubin et Jean-Pierre Nandrin, la loi a eu à l'époque peu d'effets pratiques sur les procédures, elle définit territorialement son champ d'application : comme à l'époque du Royaume des Pays-Bas, on distingue à nouveau clairement les provinces flamandes et l'arrondissement de Louvain, des provinces wallonnes et de Bruxelles⁵. Le deuxième moment-clef est assurément le Compromis des Belges, signé en mars 1929 entre Kamiel Huysmans et Jules Destrée, tous deux anciens ministres des Sciences et des Arts, respectivement députés d'Anvers et de Charleroi, accompagnés de vingt-six de leurs collègues, qui ont proposé une convention afin d'établir les bases *d'une entente cordiale entre Flamands et Wallons*. Celle-ci se fonde sur l'idée de bienveillance et de courtoisie dans l'emploi des langues entre Flamands et Wallons, mais aussi de rejet du principe du bilinguisme obligatoire et généralisé au profit de l'emploi du néerlandais en Flandre par tous les services officiels, et du français en Wallonie. Ce compromis indique qu'une situation spéciale sera réservée à l'agglomération bruxelloise selon les désirs de celle-ci. Une situation spéciale y est prévue pour les Belges de langue allemande, même si elle n'est pas précisée dans la convention⁶. Cet accord, qui s'inscrit clairement dans la stratégie prônée par Jules Destrée⁷, s'accorde implicitement avec le statut linguistique que propose, au même moment, la Ligue nationale des Travailleurs chrétiens qui affirme que *la Flandre et la Wallonie prises dans leur ensemble sont unilingues et que par conséquent la vie publique et toutes les relations officielles doivent être flamandes en Flandre et françaises en Wallonie : à l'exception du Grand-Bruxelles, des communes mixtes de la frontière linguistique et des communes de langue allemande, qui exigent des régimes spéciaux*⁸. Ces avancées politiques feront leur chemin jusqu'aux nouvelles lois linguistiques des années trente qui concrétiseront le

5 Eliane GUBIN et Jean-Pierre NANDRIN, *La Belgique libérale et bourgeoise*, p. 143, dans *Nouvelle Histoire de Belgique, 1846-1878*, Bruxelles, Le Cri, 2010.

6 Texte reproduit dans Maurice-Pierre HERREMANS, *La Wallonie, ses griefs, ses aspirations*, p. 310-312, Bruxelles, Ed. Marie-Julienne, 1951.

7 Voir Philippe DESTATTE, *Séparation, décentralisation, fédéralisme, La pensée régionaliste de Jules Destrée, 1895-1936*, Bruxelles, Ministère de la Communauté française, Direction générale de l'Enseignement, de la Formation et de la Recherche, 1988.

8 *Statut linguistique de la LNTC*, 13 mars 1929, Archives de la LNTC, KADOC, Louvain, reproduit dans Emmanuel GERARD, *La démocratie rêvée, bridée et bafouée*, p. 153-154, Bruxelles, Le Cri, 2010.

territorialisme linguistique régional. Si celui-ci garde des contours flous au gré des évolutions de population sur la frontière linguistique, il va bientôt prendre sa forme définitive grâce aux travaux du Centre Harmel qui constituent un troisième moment-clef de la doctrine fédéraliste.

Créé par la loi du 3 mai 1948, ce lieu de rencontre entre Flamands et Wallons est présidé par le ministre d'État Eugène Soudan et composé de 42 membres provenant des quatre partis, parmi lesquels dix-huit parlementaires et vingt-quatre extraparlémentaires nommés paritairement par la Chambre et le Sénat⁹. Dans un souci d'apaisement dans les relations entre les Flamands et les Wallons, le Centre Harmel a préconisé la suppression des recensements décennaux et la fixation définitive de la frontière linguistique. A cette fin, il a entendu des spécialistes permettant de réduire les points litigieux à quelques localités : d'une part, Mouscron, Renaix et Enghien, d'autre part, les Fourons. Pour ce qui concerne les trois premières communes, le Centre leur a reconnu leur caractère soit wallon soit flamand et a demandé qu'on leur accorde des facilités linguistiques. Pour ce qui concerne les communes d'Outre-Meuse, un accord unanime s'est dégagé pour leur attribuer par arrêté royal un régime bilingue. Enfin, en ce qui concerne l'agglomération bruxelloise, le Centre Harmel a émis l'avis qu'on lui adjoigne les communes d'Evere, de Ganshoren et de Berchem-Ste-Agathe. *Dans son opinion, il ne peut s'agir d'aller au-delà et d'admettre la bilinguisation d'autres communes flamandes de l'arrondissement de Bruxelles. En décider autrement serait à la fois favoriser une centralisation bruxelloise dont se plaignent Wallons et Flamands et entretenir une plaie à laquelle les Flamands sont particulièrement sensibles*¹⁰. Ces trois communes seront les dernières à être rattachées à l'agglomération bruxelloise en 1954. Les travaux se poursuivent jusqu'en octobre 1955 et sont publiés dans les *Documents parlementaires*¹¹. Les travaux du Centre Harmel n'ont pas été très appréciés dans la Communauté germanophone, car ils préconisaient une relation étroite avec l'arrondissement de Verviers et la province de Liège et proposaient le maintien du français comme langue courante dans l'école moyenne¹².

9 *Documents parlementaires, Chambre des Représentants*, 21 mai 1946, n° 81.

10 ARCHIVES DE L'INSTITUT DESTREE, Centre Harmel, Ministère de l'Intérieur, Centre de recherche pour la solution des problèmes sociaux, politiques et juridiques en régions wallonne et flamande, Document n° 255, *Assemblée plénière, Motion n° 9, Réponse au ministre de l'Intérieur concernant le projet de loi modifiant la loi de 1932, texte adopté au cours de la séance du 27 janvier 1953*, p. 2-4.

11 Document 940 (1957-1958). – Fernand SCHREURS, *Les conclusions générales du Centre Harmel*, dans *La Nouvelle Revue wallonne*, 2ème trimestre 1955, p. 165-177.

12 Christoph BRÜLL, *Un passé mouvementé : l'histoire de la Communauté germanophone de Belgique*, dans Katrin STANGHERLIN éd., *La Communauté germanophone de Belgique, Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, p. 41, Bruxelles, La Charte-Projucit, 2005.

3. Sortir des conceptions ethno linguistiques des XIXe et XXe siècles

Compte tenu de ces différents accords de pacification sur les frontières, on ne peut que s'étonner des prises de positions des partis politiques francophones qui, à plusieurs reprises et en 2010 et 2011 encore, ont réclamé l'élargissement de Bruxelles, oubliant les accords conclus avec les partenaires flamands et incendiant ainsi le landerneau politique en pure perte.

C'est contre cette conception ethno linguistique, héritée du XIX^e siècle que, avec Jacques Brassinne de La Buissière, nous avons voulu réagir. Le discours nationaliste flamand dominant peut être qualifié d'ethnique dans le sens où l'identité nationale est décrite comme un héritage culturel statique qui serait censé être préservé pour les générations futures. Le discours qui fonde la Communauté française ou même celui, aujourd'hui, de la Fédération Wallonie-Bruxelles n'en est pas très éloigné. La fameuse "solidarité" que les Wallons devraient aux Bruxellois (on n'imagine pas dans ces milieux qu'elle pourrait s'exercer en sens inverse d'ailleurs) se fonde sur les mêmes critères ethno linguistiques. En Wallonie, les tenants du régionalisme adoptent généralement une approche plus républicaine de l'identité nationale. Ils insistent sur le fait que, dans l'optique wallonne, l'autonomie régionale est nécessaire pour défendre les intérêts socio-économiques communs des Wallons dans l'Etat belge, et non pour préserver un héritage culturel wallon¹³. Même les défenseurs du concept de nation, comme José Fontaine et la revue *Toudi*, ont en tête une conception ouverte qui se réfère à un modèle postnational comme celui que défend le philosophe allemand Jürgen Habermas¹⁴ ou qui est exprimée par la sociologue française Dominique Schnapper dans son essai sur *La Communauté des Citoyens, Sur l'idée moderne de nation*¹⁵.

Le projet de fédéralisme à quatre régions prend comme références les quatre régions linguistiques listées à l'article 4 de la Constitution fédérale : la région de langue française, la région de langue néerlandaise, la région bilingue de Bruxelles-Capitale et la région de langue allemande. Le projet dépasse ensuite cette approche de territorialisme linguistique en considérant ces espaces comme des territoires à vocation citoyenne, c'est-à-dire qu'ils sont fondateurs d'une citoyenneté régionale complémentaire à la nationalité belge, comme pourrait l'être la citoyenneté européenne. Ces quatre Régions seront compétentes pour toutes les

13 Bart MADDENS, Roeland BEERTEN & Jaak BILLIET, *The National Consciousness of the Flemings and the Walloons, An Empirical Investigation*, in Kas DEPREZ and Louis VOS, *Nationalism in Belgium, Shifting Identities, 1780-1995*, p. 204, London, MacMillan, 1998.

14 Jürgen HABERMAS, *Après l'Etat-nation, Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 1998.

15 Dominique SCHNAPPER, *La Communauté des citoyens, Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Gallimard, 1994.

matières qui ne sont pas attribuées formellement à l'Etat fédéral par la Constitution : économie, environnement, rénovation rurale, politique de l'eau, énergie, urbanisme, aménagement du territoire, pouvoirs subordonnés, travaux publics et transports. De plus, les régions seront également responsables pour tout ce qui concerne les niveaux d'enseignement primaire, secondaire et supérieur, la recherche scientifique dans toutes ses composantes, ainsi que pour la culture et les matières personnalisables, compétences toujours exercées par les communautés. Dans le projet "Brassinne-Destatte" de fédéralisme à quatre régions, le pouvoir fédéral n'exerce de compétences que dans les matières que lui attribuent formellement la Constitution fédérale et les lois portées en vertu de cette Constitution, à savoir : la cohésion économique, sociale et monétaire dans le cadre européen, la politique étrangère, la défense, la justice, la police fédérale, la sécurité sociale, les pensions, la santé publique, la dette publique, l'octroi de la garantie de l'Etat, la fiscalité fédérale et la coordination dans le domaine de la recherche scientifique. La sixième révision constitutionnelle relative à l'instauration du fédéralisme n'a pas remis en question ces principes, même si des parties significatives de la sécurité sociale ont été transférées aux entités fédérées, contrairement à ce que les partis francophones avaient unanimement et téméairement annoncé.

4. Faire l'économie d'un débat sémantique sur le confédéralisme

Le quadruple mouvement centrifuge qui caractérise la Belgique est tellement puissant que lorsque, en 1993, le Parlement belge a enfin inscrit à l'article 1 de la Constitution que la Belgique est un Etat fédéral composé de Communautés et de Régions, on pouvait considérer que les institutions étaient déjà largement teintées de confédéralisme. En effet, le fédéralisme classique s'accommoderait difficilement des trois principes du fédéralisme belge que sont, d'abord, l'équipollence des normes – c'est-à-dire l'égalité de puissance juridique entre la loi fédérale et les lois des entités fédérées – ; ensuite, l'exclusivité des compétences localisées soit au niveau fédéral soit au niveau des entités fédérées sur leur territoire respectif ; enfin, l'usage exclusif, lui aussi par les entités fédérées, de la capacité internationale des compétences qui leur ont été transférées, y compris le droit de signer des traités internationaux. Prendre en compte cette réalité permettrait de faire l'économie d'un débat sémantique sur le confédéralisme.

La Flandre, la Wallonie, Bruxelles et la région germanophone se transforment progressivement d'un modèle ethnique vers un modèle construit sur la citoyenneté. Ce changement s'opère non seulement à cause de la supériorité morale, éthique, de ce qu'on appelle le modèle républicain, mais aussi à cause de la diversité culturelle des populations et des modèles du XXIème siècle. Le système politique et institutionnel doit dès lors s'adapter à cette évolution, du local, à l'Europe et au monde.

C'est aujourd'hui une nécessité absolue. Non seulement pour toutes les bonnes raisons qui nous réunissent régulièrement ici à Eupen, ou dans d'autres lieux de Belgique, pour réfléchir de manière aussi constructive à notre avenir. C'est également une nécessité absolue, car aujourd'hui, plus que jamais, nos populations ont besoin de sens, de clarté et de relations positives pour aborder de manière pragmatique les problèmes aigus du monde contemporain. Les failles mondiales, mais aussi locales dans la cohésion sociale atteignent nos civilisations au cœur même de leurs fondements. Il est plus que temps de faire face ensemble à ces enjeux en mettant nos institutions en ordre de marche.

Welke toekomst voor de Duitstalige Gemeenschap?

Hendrik Vuye

*Buitengewoon hoogleraar Staatsrecht en Rechten van de Mens (UNamur)
Volksvertegenwoordiger (Vuye&Wouters)*

Veerle Wouters

Volksvertegenwoordiger (Vuye&Wouters)

“De Duitstalige gemeenschap in België heeft de nieuwe staatsstructuren op bijzonder harmonische wijze verwerkt. Nu vormt zij een uniek feit in Europa. ... Nu de Duitstaligen zich spontaan hebben ingewerkt in hun nieuwe instelling en en al de civil rights die eraan zijn verbonden, is het bewijs geleverd dat zij de echte Belgen zijn. ... In de Oostkantons is de hervorming altijd ontgaan geweest van de typische conflictsfeer die, jammer genoeg, de verhouding tussen de Vlaamse en de Franse gemeenschap in ons land kenmerkt”
Eerste minister Wilfried Martens¹

Zes staatshervormingen hebben het Duitse taalgebied grondig hertekend. In een eerste deel blikken we hier op terug. Opvallend is dat de terminologie evolueert: van Duitse taalgebied en Duitse Cultuurgemeenschap naar Duitstalige Gemeenschap. Uitzonderlijk is dit niet, dergelijke terminologische evolutie vindt men ook terug bij de andere gemeenschappen.

In een tweede deel komt de huidige situatie aan bod. Welke bevoegdheden oefent de Duitstalige Gemeenschap uit? Hoe zit het met de overdracht van bevoegdheden van het Waalse Gewest naar de Duitstalige Gemeenschap? Is dit een goed model? In het afsluitend deel kijken we in de toekomst. We geven onze visie op de Beginselverklaring gestemd in 2011 door het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap.

¹ W. Martens, *De memoires. Luctor et emergo*, Tielt, 2006, 788-789; W. Martens, *Een gegeven woord*, Tielt, 1985, 109.

I. Even terug in de tijd

De regering-Lefèvre (1961-1965): politieke werkgroep en Ronde-tafel-conferentie

De regering-Lefèvre (1961-1965) legt niet alleen de taalgrens vast. Ze zet ook stappen richting eerste staatshervorming. Zoals gebruikelijk, volgen de werkgroepen elkaar op in snel tempo.

In oktober 1962 wordt een politieke werkgroep opgericht om een grondwetsherziening voor te bereiden. De werkgroep is samengesteld uit ministers en parlementsleden. Hij stelt een syntheseverslag op dat de verschillende visies weergeeft. In het hoofdstuk over cultuur, leest men dat er een “Kultuurraad voor Vlaanderen” en een “Kultuurraad voor Wallonië” komt. Niets over de Duitstaligen in deze eerste nota.²

Vanaf januari 1964 organiseren de drie traditionele partijen de Ronde-tafel-conferentie. Een jaar later sluiten christen-democraten en socialisten een akkoord. De liberalen trekken zich op het laatste moment terug.³

Het akkoord tussen christen-democraten en socialisten stelt culturele autonomie voorop, voor Vlamingen, Franstaligen en Duitstaligen.⁴ Er komt een Cultuurraad voor de Nederlandstalige Gemeenschap en een Cultuurraad voor de Franstalige Gemeenschap, met adviesbevoegdheid. De leden worden niet verkozen maar benoemd volgens de evenredige vertegenwoordiging van de stemmen die elke politieke partij heeft behaald. De culturele instellingen van het Nederlandse en Franse taalgebied worden geregeld door een wet gestemd met een meerderheid in beide taalgroepen. Het akkoord bevat weinig over Duitstalig België. Het vermeldt alleen dat er een culturele instelling voor de Duitstaligen komt die bij koninklijk besluit wordt opgericht.

2 Synthese van de werkzaamheden van de politieke werkgroep (24 oktober 1963), bijlage A bij: “Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet”, *Parlementaire stukken*, Kamer, 1964-65, nr. 993/1 (bijlagen), 11.

3 G. Eyskens, *De memoires*, Tielt, 1993, 671.

4 Besluiten van de afgevaardigden van de Belgische socialistische partij en van de christelijke volkspartij betreffende de werkzaamheden van de commissie voor de hervorming van de instellingen (26 januari 1965), bijlage D bij “Ontwerp van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet”, *Parlementaire stukken*, Kamer, 1964-65, nr. 993/1 (bijlagen), 70.

De regering Eyskens (1968-1971): Bijbel en Werkgroep der 28

Na 79 dagen moeizame onderhandelingen sluiten de christen-democraten en socialisten in 1968 een akkoord. Dit regeerakkoord van de regering-Eyskens gaat de geschiedenis in als “de Bijbel” (“la Bible”).⁵

Op een punt gaat “de Bijbel” veel verder dan de besluiten van de Ronde-tafel-conferentie. Er komen cultuurraden met decreetgevende bevoegdheid. De Nederlandse Cultuurraad is samengesteld uit de Senatoren van de Nederlandse taalgroep, de Franse uit de Senatoren van de Franse taalgroep. De cultuurraden stemmen decreten die door de koning worden afgekondigd.

Het historisch belang van “de Bijbel” ligt hem in de wijze waarop de culturele autonomie vorm krijgt. De cultuurraden van de Ronde-tafel-conferentie hebben slechts adviserende bevoegdheid.⁶ In “de Bijbel” krijgen de decreten kracht van wet. Dit betekent dat er geen hiërarchie bestaat tussen een decreet en een wet.

En wat bepaalt “de Bijbel” over de Duitstaligen? Niet echt veel. Er komt een cultuurraad. Wel is duidelijk dat deze cultuurraad niet dezelfde bevoegdheden krijgt als de twee “grote broers”.

De regering-Eyskens heeft geen meerderheid van twee derden. Om een staatshervorming door te voeren en de Grondwet te wijzigen moet Gaston Eyskens onderhandelen met de oppositie. Er komt een werkgroep waar ook meerdere oppositiepartijen aan deelnemen: PVV-PLP, Volksunie en FDF-RW. Voor het eerst nemen de communautaire partijen deel aan een institutionele onderhandelingsronde. De werkgroep krijgt de roepnamen “Werkgroep der 28” of “Werkgroep Eyskens”.⁷

De werkgroep legt in november 1969 een verslag neer.⁸ Het verslag vermeldt de oprichting van drie cultuurgemeenschappen: de Nederlandse, de Franse en de

5 Accord entre le P.S.C. et le P.S.B. relatif à la modernisation de l'Etat et aux relations communautaires, approuvé le 12 juin 1968, in P. de Stexhe, *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Namen-Brussel, 1972, 430 e.v. (Bijlage V).

6 L. Tindemans, *Dagboek van de werkgroep-Eyskens*, Lier, 1973, 39.

7 P. de Stexhe, *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Namen-Brussel, 1972, 24 e.v., nr. 17 e.v.; G. Eyskens, *De memoires*, Tielt, 1993, 809 e.v.; T. Luykx en M. Platel, *Politieke geschiedenis van België*, II, Antwerpen, 1985, 592; A. Mean, *La Belgique de papa. 1970: le commencement de la fin*, Brussel, 1989, 111 e.v.

8 Rapport des délibérations du groupe de travail pour les problèmes communautaires dit groupe des 28 (13 november 1969), in P. de Stexhe, *La révision de la Constitution belge 1968-1971*, Namen-Brussel, 1972, 451 e.v. (bijlage IX). Zie, voor een verslag van de vergaderingen: L. Tindemans, *Dagboek van de werkgroep-Eyskens*, Lier, 1973.

Duitse. Voor het eerst wordt voorzichtig geopperd om de Duitse Cultuurraad rechtstreeks te verkiezen en om hem, “behalve waar het onmogelijk is”, dezelfde bevoegdheden te geven als de Nederlandse en de Franse cultuurraad.

Synthesevoorstel-Eyskens: de unitaire staat is achterhaald

De Werkgroep der 28 heeft de standpunten dichter bij elkaar gebracht, maar er is nog geen akkoord. De regering-Eyskens neemt haar verantwoordelijkheid en komt met een synthesevoorstel.

Op 18 februari 1970 spreekt Gaston Eyskens gevleugelde woorden in de Kamer:⁹ “De unitaire Staat, met zijn structuur en zijn werkwijze zoals die thans nog door de wetten geregeld zijn, is door de gebeurtenissen achterhaald. De gemeenschappen en de gewesten moeten hun plaats innemen in de vernieuwde staatsstructuur die beter aangepast moeten zijn aan de eigen toestanden van het land”.

De voorstellen sluiten nauw aan bij de werkzaamheden van de Werkgroep der 28. Er komen drie cultuurgemeenschappen. De Nederlandse en de Franse Cultuurgemeenschap worden geregeld bij bijzondere wet. Ze stemmen decreten die kracht van wet hebben. Over de Duitse Cultuurgemeenschap blijft het bij een vage intentie: “Er is een Duitstalige Cultuurraad. De wet bepaalt zijn samenstelling en bevoegdheid”.

De eerste staatshervorming (1970)

In 1970 komt er een eerste staatshervorming. Volgens 3ter van de Grondwet 1970 bestaan er drie cultuurgemeenschappen: de Nederlandse, de Franse en de Duitse. Dit wordt verder uitgewerkt in het eertijds beruchte artikel 59bis van de Grondwet. De Nederlandse en de Franse Cultuurgemeenschap hebben een parlementair orgaan: de raad. Deze raad wordt niet rechtstreeks verkozen, maar is samengesteld op grond van het dubbelmandaat. Dit betekent dat de leden van de Franse taalgroep van beide Kamers deel uitmaakten van de Raad van de Franse Cultuurgemeenschap en deze van de Nederlandse taalgroep van de Raad van de Nederlandse Cultuurgemeenschap. De wijze waarop beide cultuurraden hun bevoegdheid uitoefenen, wordt bepaald in een bijzondere wet.¹⁰

⁹ *Parlementaire handelingen*, Kamer, 18 februari 1970, 3 e.v.

¹⁰ Wet van 21 juli 1971 betreffende de bevoegdheid en de werking van de Cultuurraden voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap en voor de Franse Cultuurgemeenschap, *Belgisch staatsblad*, 23 juli 1971.

Er is ook een Raad van de Duitse Cultuurgemeenschaf (art. 59ter Grondwet 1970). De samenstelling en de bevoegdheden van deze cultuurgemeenschaf worden niet geregeld door de Grondwet, noch door een bijzondere wet. Het is een gewone wet die deze zaken regelt.¹¹ In de memorie van toelichting bij het ontwerp leest men: “Alhoewel een volledige gelijkstelling van de autonomie van de Duitse Cultuurraad met die van de twee andere gemeenschappen onmogelijk was, heeft de regering in het ontwerp van wet toch gepoogd aan de Duitse Cultuurgemeenschaf de grootste bevoegdheid te verlenen”.¹²

De feiten spreken deze verklaring tegen. De Raad van de Duitse Cultuurgemeenschaf heeft echt niet “de grootste bevoegdheid”. De bevoegdheden zijn beperkt tot een adviesbevoegdheid en een beperkte reglementaire bevoegdheid, bijvoorbeeld inzake financiering van culturele activiteiten. De raad stemt geen decreten die kracht van wet hebben.

De Raad van de Duitse Cultuurgemeenschaf telt 25 leden, rechtstreeks verkozen. Dit is wel een primeur. Geen enkele andere deelstaat kent op dat ogenblik een rechtstreeks verkozen raad.

Egmontpact en Stuyvenberg (1977-1978)

Het Egmontpact (1977) blijft vaag over Duitstalig België.¹³ Er is slechts een beginselverklaring: de wet van 10 juli 1973 zal worden herzien “om beter te beantwoorden aan de verlangens van de bevolking van het Duitse taalgebied”.

Het Egmontpact bevat vele onduidelijkheden. De partijvoorzitters moeten het pact verduidelijken. Dit zijn de akkoorden van Stuyvenberg (1978).¹⁴ Hier vindt een doorbraak plaats voor de Duitstaligen. De akkoorden vermelden voor het eerst een Raad van de Duitse Gemeenschaf met decreetgevende bevoegdheid. Behalve wat het gebruik der talen betreft, oefent deze Raad dezelfde bevoegdheden uit als beide andere gemeenschapsraden.

Voor de Duitstaligen zijn de akkoorden van Stuyvenberg bijzonder belangrijk. Ze leggen de basis voor een volwaardige Duitstalige Gemeenschaf.

11 Wet van 10 juli 1973 betreffende de Raad van de Duitse Cultuurgemeenschaf, *Belgisch staatsblad*, 14 juli 1973.

12 Memorie van toelichting, Wetsontwerp betreffende de Raad van de Duitse Cultuurgemeenschaf, *Parlementaire stukken*, Kamer, 1972-73, nr. 619/1, 2.

13 Gemeenschapsact, Bijlage 1 bij de regeringsverklaring van 7 juni 1977, *Parlementaire handelingen*, Kamer, 7 juni 1977, 29-36.

14 Aanvulling van het Gemeenschapsact van 24 mei 1977, Bijlage bij de regeringsverklaring van 28 februari 1978, *Parlementaire handelingen*, Senaat, 28 februari 1978, 991-1002.

Het Egmontpact en de akkoorden van Stuyvenberg zullen niet gestemd worden. Eerste Minister Leo Tindemans neemt ontslag tijdens de vergadering van de Kamer op 11 oktober 1978.¹⁵ Het Egmontpact is een mislukte staatshervorming, maar het pact zal in de toekomst wel de inspiratiebron zijn voor meerdere staatshervormingen.¹⁶ De idee om van de Duitstalige Gemeenschap een volwaardige gemeenschap te maken, is een van de ideeën die het Egmontpact en de akkoorden van Stuyvenberg overleven.

Een volwaardige Duitstalige Gemeenschap (1983)

De tweede staatshervorming (1980) maakt gemeenschappen van de cultuurgemeenschappen. De Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap worden ingericht door de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De Duitstaligen moeten even wachten. Het zal de Regering-Martens V (1981-1985) zijn die in 1983 een nieuw artikel 59ter toevoegt aan de Grondwet.¹⁷ Er is een raad en een executieve van de Duitstalige Gemeenschap. De decreten hebben kracht van wet in het Duitse taalgebied.

Ook de wet op de Duitstalige Gemeenschap komt er in 1983.¹⁸ De raad is samengesteld uit 25 leden. Ze worden rechtstreeks gekozen door de kiezers van het Duitse taalgebied. De executieve bestaat uit 3 leden, verkozen door de raad. In 2002 zal dit worden aangepast: de regering telt voortaan minstens 3 en maximaal 5 leden.¹⁹

Met de zesde staatshervorming (2011-2014) krijgt de Duitstalige Gemeenschap ook de constitutieve autonomie toegekend.²⁰ Intussen zijn de raden ook parlementen geworden en de executieve een regering. Net als de andere deelstaten hebben de Duitstaligen een eigen parlement en een eigen regering.

15 *Parlementaire handelingen*, Kamer, 11 oktober 1978, 16.

16 H. Vuylsteke, "Het verdoemde Egmontpact (1977-78): afgevoerd of toch gerealiseerd? Was het Egmontpact een bron van inspiratie voor de latere Staats-hervormingen en kan het Egmontpact ook op heden nog een inspiratiebron zijn?", *C.D.P.K.*, 2009, 665-708.

17 Grondwetwijziging 1 juni 1983, *Belgisch staatsblad*, 10 juni 1983, erratum 30 juni 1983.

18 Wet 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, *Belgisch staatsblad*, 18 januari 1984.

19 Artikel 3, Wet 7 januari 2002 tot wijziging van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, *Belgisch staatsblad*, 1 februari 2002.

20 Grondwetsherzieningen 6 januari 2014 (art. 118, § 2 en 123, § 2), *Belgisch staatsblad*, 31 januari 2014.

II. Heden: enkele beschouwingen

Bevoegdheden van de Duitstalige Gemeenschaf

De Duitstalige Gemeenschaf is bevoegd voor (art. 130 Grondwet):²¹

- 1° de culturele aangelegenheden;
- 2° de persoonsgebonden aangelegenheden;
- 3° het onderwijs;
- 4° de samenwerking tussen de gemeenschappen, alsmede de internationale samenwerking, daarin begrepen het sluiten van verdragen, voor de in 1°, 2° en 3° bedoelde aangelegenheden.
- 5° het gebruik van de talen voor het onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen.

Pas in 1997 krijgt de Duitstalige Gemeenschaf de bevoegdheid om het gebruik der talen te regelen voor het onderwijs.²² De Duitstalige Gemeenschaf is – in tegenstelling tot de Vlaamse en de Franse Gemeenschaf – niet bevoegd om andere aspecten van het gebruik der talen te regelen. Daar zit een zekere logica achter. De Vlaamse en de Franse Gemeenschaf zijn ook niet bevoegd om het gebruik der talen te regelen in faciliteitengemeenten (art. 129, § 2 Grondwet). De decreten van de Duitstalige Gemeenschaf hebben kracht van wet in het Duitse taalgebied, maar de gemeenten van dit taalgebied kennen faciliteiten voor Franstaligen.

Staatshervormingen: overdrachten naar gemeenschappen of gewesten?

Wanneer een staatshervorming bevoegdheden overdraagt naar de gemeenschappen, dan deelt de Duitstalige Gemeenschaf mee in deze bevoegdheidsoverdracht. Worden bevoegdheden overgedragen naar de gewesten, dan valt de Duitstalige Gemeenschaf buiten de prijzen.

Dit is onmiskenbaar een nadeel voor de Duitstalige Gemeenschaf. Het is niet zo dat gemeenschaps- en gewestbevoegdheden wetenschappelijke categorieën zijn, waarbij het evident is in welke categorie een bevoegdheid valt. In theorie is het onderscheid makkelijk. Gewestbevoegdheden zijn “grondgebonden”, gemeenschapsbevoegdheden zijn “persoonsgebonden”. De grens tussen beide categorieën is allesbehalve scherp.

21 Zie: H. Vuye, “Les compétences de la Communauté germanophone à la lumière de vingt années de jurisprudence de la Cour constitutionnelle”, in *La Communauté germanophone de Belgique. Die Deutschsprachige Gemeenschaf Belgiens*, Brussel, 2005, 363-403.

22 Grondwetswijziging 20 mei 1997, *Belgisch staatsblad*, 21 juni 1997.

Tijdens de gesprekken tussen PS en N-VA te Vollezele in 2010 is net dit het grote twistpunt. PS wil bevoegdheden defederaliseren en toekennen aan de gewesten, N-VA kiest voor de gemeenschappen.

Sommige bevoegdheden zijn ook van categorie veranderd. Toerisme is een mooi voorbeeld van de poreuze grens tussen gemeenschappen en gewesten. Bekijkt men toerisme als het promoten van de eigen cultuur, dan is het een gemeenschapsbevoegdheid. Bekijkt men dit als het stimuleren van de horeca en de economie, dan gaat het om een gewestbevoegdheid. Er zit dus nogal wat rek op deze categorieën. Toerisme is tot de zesde staatshervorming (2011-2014) een gemeenschapsbevoegdheid. De zesde staatshervorming maakt er een gewestbevoegdheid van.²³

Hetzelfde is gebeurd bij de derde staatshervorming (1988-1989). Monumenten en landschappen wordt een gewestbevoegdheid. Tevoren is dit een bevoegdheid van de gemeenschappen. Dit toont aan dat het onderscheid tussen gemeenschaps- en gewestbevoegdheden niet altijd bijzonder scherp is. Het onmiddellijk gevolg van deze herkwalificatie is dat de Duitstalige Gemeenschap deze bevoegdheid verliest. Norbert Scholzen, ondervoorzitter van de Raad van de Duitstalige Gemeenschap, zal tevergeefs deze overdracht aanvechten bij het Grondwettelijk Hof.²⁴

Beide bevoegdheden zijn later overgedragen door het Waalse Gewest aan de Duitstalige Gemeenschap, bij toepassing van artikel 139 van de Grondwet.²⁵ Dit brengt ons meteen tot een volgend punt.

Overdracht van bevoegdheden van het Waalse Gewest naar de Duitstalige Gemeenschap

De Grondwet bepaalt dat het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap en het Waalse Parlement in onderlinge overeenstemming en elk bij decreet kunnen beslissen dat het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap – op het grondgebied

23 Art. 4 en art. 17, Bijzondere wet 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming, *Belgisch staatsblad*, 31 januari 2014.

24 GwHof, 7 februari 1990, nr. 8/90.

25 Decreet Waals Parlement, 23 december 1993 (*Belgisch staatsblad*, 12 februari 1994) et decreet Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, 17 januari 1994 (*Belgisch staatsblad*, 16 mars 1994) relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de monuments et sites; Decreet Waals Parlement, 27 maart 2014 (*Belgisch staatsblad*, 10 april 2014) en Decreet Parlement Duitstalige Gemeenschap, 31 maart 2014 (*Belgisch staatsblad*, 25 april 2014) relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de tourisme.

van het Duitse taalgebied – bevoegdheden kan uitoefenen van het Waalse Gewest (art. 139 Grondwet).²⁶

Dit laat de Duitstalige Gemeenschaf toe om gewestbevoegdheden uit te oefenen. Beide parlementen geven hun toestemming bij decreet. Er is geen tussenkomst vereist van de federale bijzondere wetgever.

Dit model van overdracht van bevoegdheden is vaak succesvol geweest. Dit kan niemand ontkennen. Het heeft van de Duitstalige Gemeenschaf zelfs een gemeenschaf-gewest in wording gemaakt.

Toch is dit een eigenaardig en atypisch onderhandelingsmodel. In plaats van bij een staatsvorming bevoegdheden rechtstreeks over te hevelen van het federale niveau naar de Duitstalige Gemeenschaf, worden de bevoegdheden eerst overgedragen aan het Waalse Gewest. Dit maakt dat er na de “grote staatsvorming” nog een “kleine staatsvorming” nodig is, waarbij enkel Wallonië en Duitstalig België betrokken zijn. Dit plaatst de Duitstalige Gemeenschaf in een ondergeschikte onderhandelingspositie. Zegt het Waalse Gewest “non”, dan blijft het “non”.

Dit is een handicap voor de Duitstalige Gemeenschaf. Het kan zelfs een grote handicap zijn wanneer de samenstelling van de meerderheid in beide deelstaten verschillend is.

Bovendien mag men een belangrijke realiteit van onze politieke geschiedenis niet uit het oog verliezen. Franstaligen redeneren vanuit personaliteit wanneer het Vlaanderen betreft. Dit laat toe om allerlei rechten – faciliteiten – te eisen op het Vlaamse grondgebied. Maar wanneer het over hun eigen grondgebied gaat, dan redeneren Franstaligen territoriaal. Dit verklaart waarom Wallonië na zes staatsvormingen nog steeds taalhomogeen Frans is.²⁷ Taalfaciliteiten voor andersstaligen zijn er beperkt. Dit staat in schril contrast tot Vlaams-Brabant, waar er ruime faciliteiten zijn in gerechtszaken in het arrondissement Halle-Vilvoorde en taalfaciliteiten in onderwijs en bestuur in de zes randgemeenten.

Wanneer een delegatie van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschaf op 19 mei 2015 een bezoek brengt aan het Waals Parlement, stelt fractievoorzitter van

26 Zie: S. Thomas, “Les relations entre la Communauté germanophone et la Région wallonne”, in *La Communauté germanophone de Belgique. Die Deutschsprachige Gemeenschaf Belgiens*, Brussel, 2005, 447 e.v.

27 Zie: H. Vuye en G. Clemer, *De zesde staatsvorming (eerste fase). Het BHV-akkoord of de ultieme vergrendeling*, Antwerpen, 2013, 301-302.

de PS Christophe Collignon: “Je souhaiterais être clair: la Communauté germanophone fait partie intégrante de la Wallonie et constitue un partenaire privilégié, un des points forts de la Wallonie pour développer ce que l'on souhaite tous, c'est-à-dire une Région prospère ...”.²⁸ Dit is wat we verstaan onder territoriaal denken wanneer het gaat over het eigen grondgebied. De Duitstalige Gemeenschap maakt in deze redenering integraal deel uit van het Waalse Gewest. In augustus 2002, wanneer er ook besprekingen aan de gang zijn over de overdracht van bevoegdheden, spreekt minister-president Jean-Claude Van Cauwenberghe (PS) de legendarische woorden: de inwoners van de Duitstalige Gemeenschap zijn “des wallons qui parlent Allemand”. In *Le Soir* schrijft men dan “La Wallonie couve un gros problème germanophone”.²⁹

Dit toont aan dat artikel 139 voor de Duitstalige Gemeenschap niet het beste onderhandelingsmodel is, hoewel het in het verleden al vele bevoegdheidsoverdrachten heeft mogelijk gemaakt. Dit model is eindig. Het zal de Duitstalige Gemeenschap niet toelaten om alle gewestbevoegdheden naar zich toe te trekken en een volwaardige gemeenschap-gewest te worden.

In de toekomst: een ander onderhandelingsmodel?

Tot nu toe zijn staatsvormingen steeds onderhandeld op het federale niveau. Bijna altijd is de federale regering de motor van de onderhandelingen. Zelfs wanneer partijdelegaties de onderhandelingen voeren, dan nog zal het de regering zijn die de staatsvorming omzet in teksten.

Voor de Duitstalige Gemeenschap zou het een goede zaak zijn, mochten de onderhandelingen verlopen tussen deelstaatregeringen. Dit zou, gelet op de bevoegdheden waar de deelstaten reeds over beschikken, ook niet onlogisch zijn. Toch mislukken onderhandelingen tussen deelstaatregeringen altijd. De laatste poging dateert van 2009, wanneer Vlaams minister-president Kris Peeters (CD&V) een poging onderneemt om van regering tot regering te onderhandelen. De zesde staatsvorming (2011-2014) zal uiteindelijk onderhandeld worden door delegaties van de politieke partijen en nadien omgezet in wetteksten door de regering-Di Rupo.

Het feit dat dit nieuwe model tot nu toe steeds is mislukt, heeft te maken met het feit dat er niet één, maar meerdere Franstalige regeringen zijn. Wie gaat er onder-

28 Parlement wallon, Commission de coopération avec la Communauté germanophone, C.R.I.C., nr. 142 (2014-2015), 11.

29 *Le Soir*, vrijdag 16 augustus 2002: http://archives.lesoir.be/vers-une-crise-germanophone-region-van-cau-refuse-d-ent_t-20020816-Z0M5GA.html

handelen: het Waalse Gewest of de Franse Gemeenschap? Net daarom, schrijft eerste minister Jean-Luc Dehaene, mondt men steeds weer uit op onderhandelingen tussen partijdelegaties.³⁰ Het is wachten tot Franstalig België een duidelijke institutionele keuze maakt. Dit debat tussen “regionalisten” en “communitaristen” is volop bezig in Franstalig België. Maar het is een oud debat.

III. Toekomst: ons standpunt over de Beginselverklaring 2011

De Beginselverklaring 2011 van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap

Het is niet de eerste keer dat de Duitstalige Gemeenschap een beginselverklaring stemt.³¹ De politieke wil om een gemeenschap-gewest te worden, vindt men al terug in een resolutie van 1998: “Aus diesen Gründen ist die Deutschsprachige Gemeinschaft an einer progressiven Übernahme von regionalen Befugnissen interessiert, die langfristig zur Schaffung einer ‘Gemeinschaft-Region’ führen soll”.³²

We beperken ons tot een antwoord op de verzuchtingen geformuleerd in de beginselverklaring van 27 juni 2011.³³

De constitutieve autonomie

De zesde staatshervorming (2011-2014) heeft de constitutieve autonomie toegekend aan de Duitstalige Gemeenschap.³⁴ Dit is positief. Er is geen reden om de Duitstalige Gemeenschap anders te behandelen dan de andere deelstaten.

De constitutieve autonomie is tot vandaag wel een lege huls. Het woord “constitutieve autonomie” klinkt heel mooi. Het verwijst naar de begrippen “constitutie” en “autonomie”. Dit brengt velen aan het dromen. Het concept laat uitschijnen dat het om een belangrijke bevoegdheid gaat. Dit is echter niet zo. Het gaat veeleer om details die de deelstaatsparlementen kunnen regelen.

30 J.-L. Dehaene, *Memoires*, Kessel-Lo, 2012, 425.

31 Zie: H. Vuylsteke, “Les compétences de la Communauté germanophone à la lumière de vingt années de jurisprudence de la Cour constitutionnelle”, in *La Communauté germanophone de Belgique. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Brussel, 2005, 400-403.

32 Ausführlicher Bericht vom 26.10.1998. Note des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Bewertung der augenblicklichen föderalen Staatsstruktur, 122 (1998-1999) Nr. 1, 24.

33 Beginselverklaring 27 juni 2011 van het Parlement over de positionering van de Duitstalige Gemeenschap in het proces van de staatshervorming, Parlement der Deutschsprachigen Gemeinschaft, 83 (2010-2011), nr. 1.

34 Grondwetsherzieningen 6 januari 2014 (art. 118, § 2 en 123, § 2), *Belgisch staatsblad*, 31 januari 2014.

Net daarom spreekt UCL-professor en cdH-politicus Francis Delpérée liever over “vrijheid van organisatie” (“liberté d’organisation”), dan over constitutieve autonomie.³⁵ Ook de Naamse hoogleraar Marc Nihoul oordeelt dat de constitutieve autonomie “relativement insignifiante” is.³⁶ Overigens, de grondwetgever zelf gebruikt de term “constitutieve autonomie” niet. In de Grondwet staat het neutrale “bevoegdheden geregeld bij decreet”. Constitutieve autonomie is veeleer een politiek, dan wel een juridisch begrip.

De constitutieve autonomie is echter geen autonomie. Het is zelfs een drievoudige grendel.³⁷ De constitutieve autonomie zit verankerd in de Grondwet (2/3 meerderheid) en elke uitbreiding vereist de tussenkomst van de bijzondere wetgever (2/3 meerderheid en meerderheid in beide taalgroepen). De federale overheid vergrendelt aldus de autonomie van de deelstaten. Een deelstaat die gebruik maakt van deze constitutieve autonomie, moet dit bovendien doen bij bijzonder decreet (2/3 meerderheid). Tot vandaag bepaalt het federale parlement hoever de constitutieve autonomie van de deelstaten reikt. In een volwassen federaal land is dergelijke federale bevoogding uit den boze. Soms is de situatie ronduit ergerlijk. Het federale Kieswetboek is een gewone wet, die met een gewone meerderheid wordt gewijzigd. De regels betreffende de verkiezing van de deelstaatparlementen daarentegen zitten vervat in een bijzondere wet en slechts zeer beperkte aspecten van deze materie maken deel uit van de constitutieve autonomie. Waarom speelt een gewone meerderheid wanneer men het Kieswetboek wil wijzigen, maar zijn dezelfde regels federaal vergrendeld wanneer het de deelstaten betreft?

Wat ons betreft moeten alle deelstaten een volwaardige en volledige constitutieve autonomie hebben. Er is na zes staatshervormingen geen nood meer aan een federale bevoogding van de deelstaten. De deelstaten moeten zelf, en zonder federale waakhond, de regels betreffende de werking, samenstelling en verkiezing van hun regering en parlement regelen.³⁸

35 F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Brussel, 2000, 564, nr. 630.

36 M. Nihoul en F.-X. Barcena, “Le principe de l’autonomie constitutive: le commencement d’un embryon viable”, in *Scharnier- of sleutelmomenten in het grondwettelijk recht. Het beginsel van de constitutieve autonomie, de artikelen 35 en 195 van de Grondwet. Eléments charnières ou éléments clés en droit constitutionnel. Le principe de l’autonomie constitutive, les articles 35 et 195 de la Constitution*, Brugge, 2011, 211.

37 H. Vuye en V. Wouters, “Een Vlaamse Grondwet: zou Vlaanderen nu echt niet mogen wat België of Wallonië deed?”, *Knack.be*, 18 maart 2016 (<http://www.knack.be/nieuws/belgie/een-vlaamse-grondwet-zou-vlaanderen-nu-echt-niet-mogen-wat-belgie-of-wallonie-deed/article-opinion-679719.html>).

38 H. Vuye en V. Wouters, “Een Vlaamse Grondwet: zou Vlaanderen nu echt niet mogen wat België of Wallonië deed?”, *Knack.be*, 18 maart 2016 (<http://www.knack.be/nieuws/belgie/een-vlaamse-grondwet-zou-vlaanderen-nu-echt-niet-mogen-wat-belgie-of-wallonie-deed/article-opinion-679719.html>).

Meer nog, de deelstaafparlementen worden rechtstreeks verkozen. Ze hebben dezelfde democratische legitimiteit als het federale parlement. Deze democratische legitimiteit maakt dat ze een grondwetgevende bevoegdheid hebben, indien ze deze willen uitoefenen.³⁹

De sleutel die toegang geeft tot de grondwetgevende bevoegdheid is de democratische legitimiteit en daar beschikken de deelstaafparlementen ten volle over. Indien de deelstaafparlementen nog geen gebruik hebben gemaakt van hun grondwetgevende bevoegdheid, dan is dit een politieke keuze. Een juridisch beletsel is er niet. Dit standpunt is niet nieuw. De Luikse hoogleraar staatsrecht en gewezen minister van Communautaire Betrekkingen François Perin heeft deze stelling reeds verwoord in 1983 in een berucht interview in het tijdschrift *Pourquoi pas?*⁴⁰

Een gelijkgerechtigde deelstaat in de toekomstige staatsstructuur

De vraag van de Duitstalige Gemeenschaf om betrokken te worden bij de werking van de federale instellingen, is legitiem. Heel vaak worden de Duitstaligen vergeten.⁴¹ Vele van de technieken die we kennen als maatregelen ter bescherming van de minderheden, zijn dit vaak niet. Waarom niet? Omdat de Duitstaligen – die ongetwijfeld een minderheid zijn – er geen beroep kunnen op doen.

Typevoorbeeld is de alarmbel (art. 54 Grondwet).⁴² Dit is geen techniek van minderhedenbescherming. Enkel taalgroepen – de Franse en de Nederlandse – kunnen de alarmbel luiden. Er bestaat geen Duitse taalgroep in Kamer of Senaat. Concreet betekent dit dat de Duitstaligen de alarmbel niet kunnen luiden. Wanneer men ten tijde van de staats Hervorming van 1970 vraagt aan de minister van Communautaire Betrekkingen hoe het zit met de Duitstaligen, dan antwoordt hij dat de Nederlandse en de Franse taalgroep de belangen van de Duitstaligen kunnen verdedigen.⁴³ Ze zijn dus afhankelijk van de goodwill van Franstaligen of Vlamingen. Iedereen is het er over eens dat de Duitstaligen in België een minderheid

39 H. Vuye en V. Wouters, “Een Vlaamse Grondwet: zou Vlaanderen nu echt niet mogen wat België of Wallonië deed?”, *Knack.be*, 18 maart 2016 (<http://www.knack.be/nieuws/belgie/een-vlaamse-grondwet-zou-vlaanderen-nu-echt-niet-mogen-wat-belgie-of-wallonie-deed/article-opinion-679719.html>).

40 *Pourquoi pas?*, 9 maart 1983.

41 Zie: K. Muylle, La représentation de la Communauté germanophone au sein des institutions fédérales: entre la logique de la participation et celle de la protection d’une minorité”, in *La Communauté germanophone de Belgique. Die Deutschsprachige Gemeenschaf Belgiens*, Brussel, 2005, 245 e.v.

42 H. Vuye, “De Alarmbel. Op zoek naar de juridische en de politieke draagwijdte van artikel 54 van de Grondwet: verzoeningsprocedure of grendel?”, in *C.D.P.K.*, 2008, 69-93.

43 Verslag namens de commissie voor de herziening van de Grondwet uitgebracht door de Heer Herbiet, *Parlementaire stukken*, Senaat, 1969-70, nr. 424, 25.

zijn. Toch kunnen zij de alarmbel niet luiden. Dit toont aan dat het niet gaat om minderhedenbescherming. Veeleer gaat het om technieken van communautaire conflictbeheersing tussen Vlamingen en Franstaligen.⁴⁴

Hetzelfde geldt voor de taalparitaire samenstelling van de ministerraad. De eerste minister eventueel uitgezonderd, telt de ministerraad voortaan evenveel Nederlandstalige als Franstalige leden (art. 99, lid 2 Grondwet). Ook dit is geen maatregel van minderhedenbescherming, maar wel een techniek van communautaire pacificatie tussen Nederlandstaligen en Franstaligen.

We herinneren ook aan het debat bij de vijfde staats hervorming (2001) over het statuut van de Duitstalige gemeenschapssenator bij het stemmen van een bijzondere wet.⁴⁵ Hij behoort tot geen enkele taalgroep. Leest men artikel 4, laatste lid van de Grondwet letterlijk, dan telt zijn stem niet mee, net omdat hij tot geen taalgroep behoort. Men heeft in 2001 de stem van de Duitstalige senator toch meegeteld om de meerderheid van twee derden te bereiken. Men heeft zijn stem wel niet meegeteld bij de taalgroepen. Dit is een pragmatische oplossing, maar ze is wel in strijd met de tekst van de Grondwet. En laten we ook eerlijk zijn, deze oplossing is meer politiek dan juridisch. Het feit dat de Duitstalige gemeenschapssenator lid is van de meerderheid en men zijn stem nodig heeft, is ongetwijfeld een element waar men rekening mee heeft gehouden. Het Grondwettelijk Hof heeft dit allemaal bedekt met de mantel der liefde door te beslissen dat: "... het Hof is in beginsel niet bevoegd om kennis te nemen van de vraag of de bestreden bepaling door een onregelmatig samengestelde wetgevende vergadering zou zijn aangenomen, noch om zich uit te spreken over de interne werking van een wetgevende vergadering".⁴⁶ Dit alles toont aan dat ook bijzondere wetten zijn uitgedacht om Vlamingen en Franstaligen te pacificeren. Of dit lukt, dat is een ander verhaal. Maar met minderhedenbescherming heeft dit niets te maken.

Twee modellen en een waarschuwing

Bij het bepalen van de rol die de Duitstalige Gemeenschap krijgt in de federale instellingen, zal men steeds rekening moeten houden met de specificiteit van deze gemeenschap en de specificiteit van de instelling.

44 H. Vuye, "Communautaire pacificatie in België: is de grens bereikt?", *Ars Aequi*, 2008, 797-804.

45 Zie: K. Muylle en J. Van Nieuwenhove, "Kroniek parlementair recht. De bespreking van de Lambermontakkoorden in Kamer en Senaat", *T.B.P.*, 2001, 634-635; H. Simonart, "Een einde maken aan de discriminatie van de Duitstalige Gemeenschap in de Senaat", in *Welke hervormingen voor de Senaat? Voorstellen van 16 grondwetsspecialisten*, Brussel, 2002, 33-36; H. Vuye, C. Desmecht en K. Stangherlin, "La cinquième réforme de l'Etat devant ses juges", *J.L.M.B.*, 2003, 737-741.

46 GwHof, 25 maart 2003, nr 35/2003, B.2.2, *J.L.M.B.*, 2003, 716 e.v., noot H. Vuye, C. Desmecht en K. Stangherlin; *J.T.*, 2003, 521, note CIRC.

Laten we twee modellen bekijken. Een eerste model, van hoe het kan of zou moeten zijn. Een tweede model, van hoe het zeker niet moet.

In het Overlegcomité heeft de minister-president van de Duitstalige Gemeenschaf zitting met stemrecht “ter voorkoming en regeling van de belangenconflicten als bedoeld in de artikelen 32 en 33, waarin hetzij het Parlement, hetzij de Regering van de Duitstalige Gemeenschaf betrokken is”.⁴⁷ Dit is geen slecht model. Toch kan men het nog verbeteren. Het Overlegcomité beslist bij consensus, dus is er geen reden om de minister-president van de Duitstalige Gemeenschaf niet volwaardig lid te maken.

Een voorbeeld van hoe het niet moet, vindt men bij het Grondwettelijk Hof.⁴⁸ Ten minste één rechter van het Hof, moet het bewijs leveren van een voldoende kennis van de Duitse taal.⁴⁹ Dit is evident een ondermaatse vertegenwoordiging. Het is zelfs geen vertegenwoordiging.

Het zal een uitdaging zijn om te zoeken naar een model dat de Duitstalige Gemeenschaf tot haar recht laat komen. Maar het kan wel niet de bedoeling zijn dat de Duitstalige Gemeenschaf een soort scheidsrechter wordt tussen Nederlandstaligen en Franstaligen. We denken ook niet dat de Duitstalige Gemeenschaf daar vragende partij voor is. Die traditie bestaat ook niet, behalve dan die ene keer wanneer het Parlement van de Duitstalige Gemeenschaf een belangenconflict inroept in de saga over de splitsing van de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde. In alle redelijkheid kan deze assemblee niet beweren op één of andere wijze benadeeld te worden door de splitsing van B-H-V. Daar heeft Duitstalig België nu echt niets mee te maken. Toch is er een belangenconflict ingeroepen. We weten evident dat dit is gebeurd op vraag van de Vlaamse partijen van de regering-Van Rompuy (CD&V). De eerste minister heeft dit zelfs toegegeven in de Kamer.⁵⁰ Jean-Luc Dehaene (CD&V) bevestigt het in zijn memoires.⁵¹ Maar toch, de regering-Van Rompuy heeft wel geen meerderheid in de Nederlandse taalgroep. Dit belangenconflict is dan ook niet in dank afgenomen door sommige Vlaamse oppositiepartijen.

47 Art. 31, § 3, Wet 9 augustus 1980 tot hervorming de instellingen.

48 Zie: K. Stangherlin, “La Cour d’arbitrage et les Belges germanophones”, in *La Communauté germanophone de Belgique. Die Deutschsprachige Gemeenschaf Belgiens*, Brussel, 2005, 218 e.v.

49 Art. 34, § 4, Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

50 Antwoord Herman Van Rompuy op de samengevoegde interpellaties van Ben Weyts en Bart Laere-mans, Kamer, CRIV 52 Comm 675 (Commissie voor de Binnenlandse Zaken, 27 oktober 2009, voor-middag), 23.

51 J.-L. Dehaene, *Memoires*, Kessel-Lo, 2012, 724.

Opnemen van alle bevoegdheden die in de toekomst aan de deelstaten worden overgedragen en het verwerven van de provinciale bevoegdheden

Meer bevoegdheden voor de Duitstalige Gemeenschap en het toekennen van de provinciale bevoegdheden, zijn punten die we ondersteunen.

Wat specifiek de provinciale bevoegdheden betreft verwijzen we graag naar het voorbeeld van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Bij de staatsvorming van 1993 en de splitsing van de provincie Brabant, heeft men de provinciale bevoegdheden overgedragen aan organen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Waarom zou dit dan niet kunnen voor de Duitstalige Gemeenschap?

We hebben met veel aandacht de interpellatie van Alexander Miesen (PFF) en het antwoord van minister-president Oliver Paasch (ProDG) gelezen over de toekomst van de provincie in het Duitse taalgebied.⁵² In zijn antwoord stelt de minister-president: "... die Provinz Lüttich hat im Jahr 2015 in der Deutschsprachigen Gemeinschaft Steuern in Höhe von genau 15.028.936 Euro eingenommen. Dabei rede ich nur von den Zuschlaghunderten der Provinz auf die Immobiliensteuer. ... Auf der Grundlage des letzten Zusammenarbeitsabkommens hat die Provinz im Jahre 2014 gerade einmal 688.000 Euro in der Deutschsprachigen Gemeinschaft investiert".⁵³ Dat is een typevoorbeeld van wat wij in Vlaanderen omschrijven als transfers. Dergelijke transfers zorgen altijd voor communautaire spanningen, dit is altijd zo geweest. Alleen al om deze transfers weg te werken, pleiten we voor het toekennen van de provinciale bevoegdheden aan de Duitstalige Gemeenschap.

Een gewaarborgde en gepaste vertegenwoordiging van de bevolking van het Duitse taalgebied in Kamer en Senaat

Wat de gewaarborgde vertegenwoordiging in de Senaat betreft, kunnen we heel kort zijn. Het is vrij duidelijk voor alle Vlaamse partijen dat de Senaat een volgende staatsvorming niet zal overleven. Hoelang nog gaat de Senaat zijn nuttelosheid bewijzen?⁵⁴

52 Interpellation von Herrn Miesen (PFF) an Herrn Ministerpräsident Paasch zur Zukunft der Provinz im Gebiet deutscher Sprache, 20.06.2016: Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Bulletin der Interpellationen und Fragen, Nr. 22 (2015-2016), S. 13-30.

53 Antwoord minister-president Oliver Paasch, 20.06.2016: Bulletin der Interpellationen und Fragen, Nr. 22 (2015-2016), S. 19

54 H. Vuye en V. Wouters, "Nog een keer is de Senaat volop bezig zijn nuttelosheid te bewijzen", Knack.be, 2 juni 2015 (<http://www.knack.be/nieuws/belgie/nog-ee-keer-is-de-senaat-volop-bezig-zijn-nutteloosheid-te-bewijzen/article-opinion-575255.html>).

Wat de Kamer betreft, heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld in een arrest van 22 december 1994: “Bovendien verzet het in artikel 62 van de Grondwet opgenomen beginsel van de evenredige vertegenwoordiging zich ertegen dat in een bepaalde kieskring slechts één enkele volksvertegenwoordiger te verkiezen zou zijn, wat onvermijdelijk het geval zou zijn voor een aparte kieskring voor het Duitse taalgebied, gelet op het aantal volksvertegenwoordigers, enerzijds, en het bevolkingscijfer, anderzijds”.⁵⁵ Sommige auteurs hebben kritiek op dit arrest en argumenteren dat men de evenredige vertegenwoordiging moet beoordelen op het geheel van de Kamer en niet per kieskring.⁵⁶ Recenter is het Grondwettelijk Hof zelfs strenger, waar het beslist: “Hoewel, zoals het Hof bij zijn arrest nr. 149/2007 van 5 december 2007 heeft geoordeeld, kan worden aanvaard dat een kieskring waar vier mandaten te verdelen zijn verenigbaar is met het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging, is dit niet het geval voor de kieskringen waar slechts twee of drie mandaten te verdelen zijn en waar de natuurlijke kiesdrempel om die reden onredelijk hoog is”.⁵⁷ Wil men een kieskring maken van het Duitse taalgebied voor de verkiezing van de Kamer, dan vereist dit een herziening van de Grondwet. Er zijn natuurlijk ook andere oplossingen denkbaar, bijvoorbeeld door te bepalen dat in de kieskring Luik minstens één of meerdere verkozenen hun woonplaats in het Duitse taalgebied moeten hebben de dag van hun verkiezing.

Wij staan open voor oplossingen, maar deze mogen het evenwicht tussen Fransstaligen en Nederlandstaligen niet verstoren. Dit evenwicht is al verstoord. De kieskring Brussel, zoals hij is ingesteld door de zesde staats hervorming met een kiesdrempel van 5%, benadeelt de Vlamingen al in zeer verregaande mate. Er zijn geen Vlaamse verkozenen meer in deze kieskring. De Vlamingen hadden nooit mogen aanvaarden om de kieskring op die manier te splitsen. Dit is ook altijd het standpunt geweest van eerste minister Jean-Luc Dehaene, die in zijn memoires schrijft dat de kieskring niet mag worden gesplitst zolang er geen waarborgen zijn voor de vertegenwoordiging van de Nederlandstaligen te Brussel.⁵⁸ De zesde staats hervorming heeft daar anders over beslist.

55 GwHof, 22 december 1994, nr. 90/94, B.3.4.

56 K. Muylle en J. Van Nieuwenhove, “Kroniek parlementair recht. Voorstel afzonderlijke Duitstalige provincie en kieskring voor Kamer en Senaat verworpen”, *T.B.P.*, 2002, 323; K. Muylle, “La représentation de la Communauté germanophone au sein des institutions fédérales: entre la logique de la participation et celle de la protection d'une minorité”, in *La Communauté germanophone de Belgique. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Brussel, 2005, 255, nr. 12.

57 Grondwettelijk Hof, 26 november 2015, nr. 169/2015, B.12.2, Grondwettelijk Hof, 5 december 2007, nr. 149/2007, B.24.7.

58 J.-L. Dehaene, *Memoires*, Kessel-Lo, 2012, 326, voetnoot.

IV. Besluit: wat biedt de toekomst, een België met 4, 2 + 2 of 3 + 1?

Een België met vier deelstaten, een eis van de Duitstalige Gemeenschap?

De toekomst van de Duitstalige Gemeenschap hangt samen met de verdere institutionele ontwikkeling van België. Dat er nog een zevende staatsvorming komt, dat beseft iedereen. De vraag is niet of ze er komt, maar wel wanneer.

De beginselverklaring van 2011 vermeldt terloops: “de positie van de Duitstalige Gemeenschap in een België met vier”. Het is opvallend dat deze belangrijke en verregaande keuze slechts zijdelings aan bod komt.

We zijn dus verder op zoek gegaan naar standpunten hieromtrent. Gewezen minister-president en huidig parlamentsvoorzitter Karl-Heinz Lambertz argumenteert hierover als volgt in het Waals Parlement: “Si nous, les germanophones, défendons tellement la Belgique à quatre, nous ne défendons pas en première ligne nous-mêmes parce que, pour nous, c'est une question de survie. Ou bien ce sera cela, ou bien on disparaîtra comme un sous-département ou une province, comme certains parfois nous confondent au sein de la Wallonie, ce que nous ne voulons pas. Il faut surtout défendre le statut de Bruxelles parce que c'est vrai que le point où cette Belgique simplifiée va naître vraiment, c'est le moment où les Flamands acceptent plus d'autonomie encore pour Bruxelles. Ce moment viendra, j'en suis absolument convaincu et j'en suis surtout convaincu depuis que j'en ai parlé il y a quatre ou cinq ans avec quelqu'un que vous connaissez tous très bien et qui s'appelle Bart De Wever. Donc, cela viendra.”⁵⁹ Op een ander moment klinkt het standpunt wat anders, toch volgens de media: “La Belgique à quatre n'est pas une revendication des germanophones, contrairement à l'exercice des compétences communautaires et régionales”⁶⁰

Een verstandige keuze, of niet?

Hier komen twee zaken aan bod. De wil van de Duitstalige Gemeenschap om een gemeenschap-gewest te worden en een staatsstructuur bestaande uit vier deelstaten. Dit zijn twee verschillende elementen, die geen verband houden met elkaar. De Duitstalige Gemeenschap kan een volwaardige gemeenschap-gewest worden, zonder dat België uitgebouwd wordt tot een federatie of confederatie van vier deelstaten.

⁵⁹ Parlement wallon, Commission de coopération avec la Communauté germanophone, C.R.I.C., nr. 142 (2014-2015), 6.

⁶⁰ http://www.rtbf.be/info/belgique/detail_la-communaute-germanophone-se-prepare-a-de-nouveaux-transferts-de-competences?id=9127582

Is het verstandig voor de Duitstalige Gemeenshaft om te kiezen voor een België met vier? Dit betekent onvermijdelijk dat er een soort bondgenootschaft komt tussen de politieke eis van Brusselse Franstaligen om van Brussel “une région à part entière” te maken en de verzuchtingen van de Duitstaligen.

Nochtans is er geen enkele band tussen beide deelstaten. Hun geschiedenis is helemaal anders. Er zijn staatsrechtelijk zelfs wezenlijke verschillen. Vlaanderen en de Franse Gemeenshaft oefenen wel gemeenshaftbevoegdheden uit op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, maar niet op het grondgebied van de Duitstalige Gemeenshaft. De Duitstalige Gemeenshaft heeft ook geen banden met Brussel en oefent er geen bevoegdheden uit.

Historisch is Brussel een Vlaamse stad. Het is de hoofdstad van Vlaanderen. De aanwezigheid van Vlaanderen te Brussel, is en blijft voor Vlaanderen bijzonder belangrijk. Dit hoeft echter geen rem te zijn op de verdere ontwikkeling van de Duitstalige Gemeenshaft.

Het is overduidelijk dat Brussel financieel niet op eigen benen kan staan.⁶¹ Brussel heeft het Vlaamse en/of Waalse geld nodig. Dit maakt echter dat de aanwezigheid van de Vlaamse Gemeenshaft te Brussel het cement is dat België samenhoudt.⁶² Tsechië en Slowakije konden makkelijk scheiden omdat er geen gemeenshaftpelijke hoofdstad was om over te bekevchten. Een opdeling van België is welhaast uitgesloten zolang Brussel de gemeenshaftelijke hoofdstad blijft. Maar indien de Vlaamse Gemeenshaft geen bevoegdheden meer uitoefent op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, wat zal dan de drijfveer zijn voor die Vlaamse Gemeenshaft om financieel te blijven investeren in Brussel? Meer nog, wat zal dan de drijfveer zijn van de Vlaamse Gemeenshaft om lid te blijven van de Belgische federatie? Wie pleit voor een model met vier, verliest dit best niet uit het oog.

61 H. Vuye en V. Wouters, “Brussel kan gewoon geen volwaardig gewest zijn, dat bewijst de afgang van rijkste naar armste regio”, *Knack.be*, 21 september 2015 (<http://www.knack.be/nieuws/belgie/brussel-kan-gewoon-geen-volwaardig-gewest-zijn-dat-bewijst-de-afgang-van-rijkste-naar-armste-regio/article-opinion-606829.html>).

62 H. Vuye en V. Wouters, “Wie Vlaanderen verjaagt uit Brussel, delft het graf van België. Wanneer gaan de Brusselaars dit inzien?”, *Knack.be*, 24 juni 2015 (<http://www.knack.be/nieuws/belgie/wie-vlaanderen-verjaagt-uit-brussel-delft-het-graf-van-belgie-wanneer-gaan-de-brusselaars-dit-inzien/article-opinion-581011.html>).

Wie geht es weiter mit Belgien?

Luc Van der Kelen
Politischer Berater B Plus

Ich möchte die Frage von Herrn Lambertz, wie es mit Belgien weitergehen wird, wie folgt beantworten: Wir werden meiner Meinung nach auf jeden Fall Belgiens 200. Geburtstag feiern und unser Land wird auch danach weiterbestehen. Ich bin weder ein Befürworter eines kompletten Konföderalismus noch halte ich eine Spaltung Belgiens für sinnvoll.

Bei diesem Kolloquium äußere ich mich als Vertreter von *Bplus*. Belgien ist ein gutes Modell. Sicherlich gibt es einige Probleme und manches ist verbesserungswürdig, allerdings gibt es auch Dinge, die gut funktionieren.

In den vergangenen Jahrzehnten hat es in Belgien fast alle zehn Jahre eine Staatsreform gegeben – und zwar immer nach politischen Krisen und nach Wahlen. Diese, durch Krisen herbeiführten Ad-hoc-Staatsreformen waren nicht von einer globalen Vision getragen, d. h. es hat vor der jeweiligen Staatsreform keine Überlegungen gegeben, wie der reformierte Staat aussehen soll, welche Entwicklung stattfinden muss und wie man mit der neuen Staatsstruktur umgehen will. Bei jeder Staatsreform wurden Befugnisübertragungen beschlossen, um den Anliegen gewisser Personen am Verhandlungstisch bzw. bestimmter Parlamentsmitglieder zu entsprechen, damit die erforderliche Stimmenmehrheit erzielt werden konnte.

Bei genauerer Betrachtung wurde die einzige globale, strategische Vision für Belgien von Guy Verhofstadt entwickelt. Diese Zukunftsvision hat er während seiner Regierungszeit im Rahmen der ihm vom König im Dezember 2007 anvertrauten Mission in einem Bericht festgehalten: Wie soll man mit diesem Land umgehen? Was kann aus diesem Land werden?

Selbstverständlich sind unsere Strukturen nicht vollkommen und nicht alles ist perfekt. Dennoch sind wir sicherlich ein Vorbild für die Vielfalt; Diversität wird honoriert. Es ist uns in Belgien noch immer gelungen, gemeinsam zu funktionieren, ohne Gewaltanwendung, mit dem sogenannten *compromis à la belge*. Das bedeutet, wir sind sehr pragmatisch und gehen – zumindest fast immer – freundschaftlich und höflich miteinander um. Diese Vorgehensweise hat natürlich auch Folgen: Jedes Mal, wenn eine Regierung gebildet wird, muss unterschiedlichen Interessen Rechnung getragen werden. Dies hat auch schon zu etwas chaotischen Staats-

strukturen geführt. Daher darf man sehr wohl die Frage nach Effizienz und Wirksamkeit stellen. Außerdem ist es eine kostspielige Angelegenheit, aber die Demokratie – mit ihren verschiedensten Möglichkeiten und Gestaltungsformen – hat eben ihren Preis; nur eine Diktatur ist mit geringen Regierungskosten verbunden. Tatsächlich haben wir ein französisches, jakobinisches, zentralistisches System von Paris übernommen. In Flandern besteht in der Tat eine sehr zentralistische Steuerung, durch die die Gemeindeautonomie von der flämischen Regierung, die bei jedem Detail mitreden will, eher eingeschränkt wurde.

Und wer zahlt nun die Zeche? Es ist die föderale Ebene. Sie büßt mehr und mehr Mittel ein. Aus diesem Grund kann der föderale Haushalt kaum ausgeglichen gestaltet werden. Die verfügbaren Mittel sind inzwischen mit einigen zehn Milliarden Euro so gering, dass ein Defizit von acht oder neun Milliarden Euro einfach nicht mehr aufgefangen werden kann. Hinzu kommt, dass für die föderale Ebene keine Zielsetzung besteht. Wenn für eine Konstruktion – einen Verbund, der global funktionieren soll – jedoch kein Dach vorgesehen ist und ihr die Stützpfeiler weggenommen werden, dann stürzt alles in sich zusammen. Um dies zu vermeiden, müssen Ziele gesteckt werden, die es zu verfolgen gilt. Man muss wissen, wohin man diesen Staat in seiner Gesamtheit steuern möchte. Es geht nicht darum, Einzelinteressen zu verfolgen und die föderale Ebene zu „schröpfen“. Die auf föderaler Ebene verbleibenden Mittel sind inzwischen so gering, dass es äußerst schwierig ist, den Haushalt festzulegen. Darüber sollte man sich Gedanken machen.

Es stellt sich die Frage: Was können wir tun? Wir von *Bplus* sind der Ansicht, dass nicht alles anders gestaltet werden muss. Allerdings muss ein System entwickelt werden, das es ermöglicht, seine Kräfte da, wo es sinnvoll ist, zu bündeln und zusammenzuarbeiten, z. B. in der Klimapolitik. Wenn in diesem Bereich eine einzige Instanz geschaffen würde, die als oberste hierarchische Ebene Beschlüsse fassen könnte, die auch für die kleinste Gemeinde gelten würden, könnte man eine kohärente Politik betreiben. Vielleicht würde dies auch zu einer besseren Finanzierbarkeit unserer Demokratie führen.

Ich halte es für unabdingbar, dass derartige Visionen entwickelt werden. Auch die föderale Ebene muss ihren Sinn und Zweck und ihre Ziele kennen. Dazu ist eine gewisse Hierarchie notwendig, die bisher jedoch immer abgelehnt wurde, da jeder nur die ihm zur Verfügung stehenden Finanzmittel und die eigenen Zuständigkeitsbereiche im Blick hat, über die andere nichts zu bestimmen haben sollen. Eine gewisse Hierarchie, die es ermöglicht, dass eine verantwortliche Instanz eine endgültige Entscheidung treffen kann, ist jedoch erforderlich, um eine seriöse Steuerung des Landes, z. B. in der Klimapolitik oder in anderen übergreifenden Politikfeldern, zu ermöglichen.

Im bestehenden System (ohne Hierarchie) ist es notwendig, über Kooperationsvereinbarungen zusammenzuarbeiten. Zur Vorbereitung derartiger Vereinbarungen muss sich der Konzertierungsausschuss regelmäßig zu Beratungen versammeln, was unter der aktuellen Regierung eine Zeitlang nicht erfolgt ist bzw. nur schleppend in Angriff genommen wurde. Es ist unbestreitbar: Ohne Hierarchie müssen andere Möglichkeiten der Zusammenarbeit gefunden werden, damit das Gebilde „Belgien“ nicht auseinanderfällt. Entscheidet man sich dafür, etwas gemeinsam zu gestalten, ist – wie es bereits der frühere Premierminister Yves Leterme angesprochen hat – zumindest ein kooperativer Föderalismus notwendig.

Es stellt sich die Frage, ob es nicht an der Zeit ist, anders zusammenzuarbeiten. Jetzt wäre die Gelegenheit: in einer Legislatur (fünf Jahre), in der die N-VA nicht wirklich weiß, wie sie kurz- oder langfristig mit dem Thema Staatsreform umgehen will. Ihre Aussagen im Radio und Fernsehen betreffen mal dieses, mal jenes Thema: Nach Brackes Hinwendung zur Wirtschaft, die seinen Aussagen zufolge nicht gut lief, wurden die Gemeinschaftsangelegenheiten thematisiert. Inzwischen beschäftigt man sich mit der Sicherheitspolitik und meiner Ansicht nach wird sich der Kreis bis 2019 geschlossen haben, sodass man wieder bei der Staatsstruktur angelangt sein wird. Viele Maßnahmen der sechsten Staatsreform werden zu diesem Zeitpunkt noch nicht umgesetzt sein, was in meinen Augen jedoch nicht dramatisch ist. Zur vollständigen Umsetzung einer derart tiefgreifenden Reform, bei der Zehntausende Beamte transferiert wurden, Vorgesetzte wechselten, Gespräche mit den Gewerkschaften stattfanden usw., benötigt man mindestens fünf Jahre – d. h. eine Legislatur. In dieser Zeit ohne akute staatliche oder institutionelle Krise kann man sich – wie bei der heutigen Veranstaltung – damit beschäftigen, wie es mit Belgien weitergehen kann.

In diesen fünf Jahren sollte man imstande sein, gemeinsam einen belgisch-pragmatischen Weg zu finden, sodass klar ist, wie nach der nächsten Wahl weiter vorgegangen wird. Schließlich wird die sechste Staatsreform sicherlich nicht die letzte gewesen sein. Es ist wichtig zu wissen, welche Richtung eingeschlagen werden soll: Wird es neue Ideen geben? Wird es eine Re-Föderalisierung oder eine weitere De-Föderalisierung von Zuständigkeiten geben? Ich weiß es nicht, aber es ist wichtig, sich für eine Richtung zu entscheiden und nach außen darstellen zu können, dass dieses Land funktioniert und wo seine Vorteile liegen – auch vor dem Hintergrund, dass Belgien Mitbegründer der Europäischen Union ist und der Großteil der EU-Institutionen in Brüssel angesiedelt ist. Eine gewisse Größe bietet auch in diplomatischer Hinsicht eine Reihe von Vorteilen. Würde Belgien geteilt und der flämische Teil würde ähnlich wie Dänemark maximal sechs Millionen Einwohner zählen, wäre dies noch eine lebensfähige Größe, aber sein Gewicht auf europäischer Ebene wäre geringer.

Ich möchte noch auf einige andere Themen eingehen:

- Zur N-VA: Meiner Ansicht nach ist es problematisch, dass man derzeit nicht genau weiß, wohin diese Partei steuert und was sie beabsichtigt. Aussagen von Bart de Wever in verschiedenen Interviews in Bezug auf Gemeinschaftsangelegenheiten und die PS scheinen mir ein Ablenkungsmanöver für die internen Schwierigkeiten zu sein, die die Partei im Sommer gekannt hat.

- Zur Deutschsprachigen Gemeinschaft: Sollten ihr im Rahmen weiterer Staatsreformen alle Befugnisse übertragen werden, die die Regionen besitzen, könnte sie meiner Ansicht nach unabhängig werden bzw. sich von Belgien lösen. Sie könnte sich beispielsweise der Region Maastricht-Aachen anschließen, was ich sehr bedauern würde, weil die Deutschsprachige Gemeinschaft ein Beispiel dafür ist, wie man in Harmonie zusammenleben kann. Die Zeiten der 1950er- und 1960er-Jahre waren schwierig. Dann folgten die Umbrüche. Anschließend wurden wieder neue Wege gefunden, ein Föderalmodell, in dem die Deutschsprachige Gemeinschaft ihren Platz hat und sich zu einem Gliedstaat entwickelt, der als funktionierendes Modell für alle Belgier stehen kann. Es wäre deshalb sehr bedauerlich, wenn wir die Deutschsprachige Gemeinschaft nicht mehr in diesem Bund hätten.

- Zu Brüssel: Für Brüssel gilt im Übrigen dasselbe, wie für die Deutschsprachige Gemeinschaft. *Bplus* ist der Meinung, dass man dieses Land gut gestalten muss, ohne dass Brüssel dabei zum Spielball der Politik wird. Wir können Brüssel nicht fallen lassen, es ist das Bindeglied, das Herz und die Seele Belgiens. Wenn Brüssel nicht aufgegeben wird und es integraler Bestandteil von Belgien bleibt, dann wird es nicht zu einer Teilung Belgiens kommen – zumindest habe ich bislang niemanden gehört, der wüsste, wie man dies anstellen sollte. Das wiederum bedeutet – und da bin ich mit den Ausführungen von Herrn Prof. Dumont einverstanden –, dass die Kultur, die Sprache, das Bildungswesen usw. letztendlich für alle Seiten befriedigend mit den entsprechenden Schutzfaktoren für Minderheiten organisiert werden müssen. Es kann also nicht angehen, dass Brüssel letztendlich eine französischsprachige Hauptstadt wird, in der Flamen nicht mehr zurechtkommen. Nein, Brüssel muss zweisprachig sein! Wir müssen gemeinsam ein Zusammenleben organisieren, unter Berücksichtigung der eigenen Sprache und Kultur. Brüssel muss ein fester Bestandteil Belgiens bleiben. Sollten wir dieses Bindeglied nicht mehr haben, dann ist das Ende Belgiens eingeläutet. Das wollen wir nicht.

Sehr geehrter Herr Lambertz, dies sind meine Gedanken. Wenn ich mir die heutige Entwicklung anschau und vor meinem geistigen Auge vorüberziehen lasse, dann ist es gut, dass Sie weiterhin Aktionen und Maßnahmen ergreifen und sich einsetzen, um die künftige Struktur unseres Landes mitzugestalten.

Vielen Dank!

Der belgische Föderalismus – wie geht es weiter? Auswirkungen für die Deutschsprachige Gemeinschaft

Oliver Paasch, Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Ich möchte mich ausdrücklich beim Parlamentspräsidenten für die Initiative zu diesem Kolloquium bedanken. Ihnen, meine sehr verehrten Damen und Herren, möchte ich für Ihre Bereitschaft danken, seine Einladung anzunehmen und mit uns über die Zukunft unseres Landes zu diskutieren.

Die Deutschsprachige Gemeinschaft wird die Architektur des belgischen Staatsaufbaus nicht entscheidend beeinflussen; wir werden auch nicht darüber zu entscheiden haben, ob und wann es zu einer 7. Staatsreform kommt. Das machen Flamen und Wallonen unter sich aus. Aber wir haben ein großes Interesse daran, die Diskussionen darüber aufmerksam zu verfolgen und uns auf mögliche Reformen vorzubereiten.

Das wiederum können wir nur dann ergebnisorientiert tun, wenn wir vorab die Frage beantworten, was wir eigentlich wollen:

Welchen Platz wünschen wir uns für die Deutschsprachige Gemeinschaft im belgischen Staatsaufbau?

Welche Forderungen erheben wir?

Mit diesen Fragen beschäftigen wir uns hier seit Jahrzehnten. Und seit fast 20 Jahren gelingt es uns auch, darauf parteiübergreifende Antworten zu geben, die mit einer Ausnahme von allen Fraktionen in diesem Hause getragen werden.

Der Rat der deutschen Kulturgemeinschaft (RdK), der Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft (RDG) und das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft (PDG) haben im Laufe der Jahre unzählige Noten und Resolutionen zu diesem Thema verabschiedet. Drei Dokumente sind aus meiner Sicht besonders wichtig:

- die Note des RDG vom 26. Oktober 1998 über die Bewertung der föderalen Staatsstruktur;
- die Resolution des RDG vom 6. Mai 2002 in Bezug auf die Ausübung regionaler Zuständigkeiten;
- (ganz besonders) die – im wahrsten Sinne des Wortes „wegweisende“ – Grundsatzklärung des PDG vom 27. Juni 2011 zur Positionierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Prozess der Staatsreform.

Daraus ergibt sich eine parteiübergreifende Grundhaltung in unserer Gemeinschaft: Wir wollen ein gleichwertiger und gleichberechtigter Gliedstaat in Belgien sein! Wir wollen nicht bevorzugt werden, aber wir wollen auch nicht benachteiligt werden. Wir wollen genau das erhalten, was den anderen Gliedstaaten in Belgien zugestanden wird.

Deshalb haben wir in unserer Grundsatzerklärung vom 27. Juni 2011 festgehalten, dass – ich zitiere – „die Deutschsprachige Gemeinschaft bereit, gewillt und in der Lage ist, mit jeweils angemessenen Finanzmitteln oder Finanzierungsmöglichkeiten alle Zuständigkeiten wahrzunehmen, die den belgischen Gliedstaaten im Rahmen der Staatsreform bisher übertragen wurden oder in Zukunft übertragen werden.“

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

die Dualität von „Gemeinschaft“ und „Region“ wird zunehmend infrage gestellt; überall in Belgien. Diese Dualität war für die Geburt des belgischen Föderalismus notwendig. Heute ist sie aus der Sicht vieler Verantwortungsträger nicht mehr zeitgemäß. Sie kostet Geld und erschwert das Umsetzen politischer Entscheidungen.

Es macht heute also Sinn, über eine Vereinfachung des belgischen Staatsaufbaus nachzudenken, um Kosten zu sparen und vor allem um die Effizienz der politischen und administrativen Arbeit in unserem Land zu verbessern.

In Flandern sind Gemeinschaft und Region deshalb *de facto* schon seit Langem zusammengelegt worden. In der Wallonie beobachten wir eine Entwicklung in dieselbe Richtung.

Die Wallonische Region hat mittlerweile zahlreiche Kompetenzen der Französischen Gemeinschaft übernommen und mit Millionenbeträgen aus der regionalen Steuerkasse finanziert, was übrigens für die Deutschsprachige Gemeinschaft mitunter problematisch ist.

Ich habe zunehmend den Eindruck, dass die Dualität von „Gemeinschaft“ und „Region“ irgendwann sowohl *de facto* als auch *de jure* aufgelöst wird. Darauf müssen wir uns gewissenhaft vorbereiten.

Vieles spricht dafür, dass es auf gliedstaatlicher Ebene irgendwann nur noch eine Ebene, die „Gemeinschaftsregionen“, geben wird. Wie viele das sein werden, bleibt abzuwarten.

Für uns steht auf jeden Fall fest: Wir wollen dabei sein. Wir wollen eine dieser gleichberechtigten Gemeinschaftsregionen sein. Die Alternative dazu wäre nämlich kurzfristig ein Aushöhlen unserer Autonomie – das kann man heute schon beobachten – und mittelfristig sogar die Infragestellung unserer Autonomie.

Ich möchte deutlich sagen: Wir begreifen uns nicht als Unterbehörde der Wallonischen Region und wir wollen nie zu einer Unterbehörde der Wallonischen Region degradiert werden. Wir haben unsere ganz eigene Geschichte, Kultur, Sprache und Identität.

Wir wollen genau wie Flamen und Wallonen über all jene Befugnisse verfügen, die es uns erlauben, eigenverantwortlich maßgeschneiderte Angebote für die spezifischen Bedürfnisse der deutschsprachigen Belgier zu erarbeiten. Niemand kennt die Bedürfnisse der deutschsprachigen Belgier besser als die deutschsprachigen Belgier selbst.

Ob und wann es tatsächlich zu einer Zusammenlegung von „Gemeinschaften“ und „Regionen“ kommt, liegt außerhalb unseres Einflussbereichs. Aber für den Fall, dass es so kommt, wissen wir, was wir wollen. Und in der Zwischenzeit wollen wir weiterhin mit der Wallonischen Region über eine Erweiterung unserer bestehenden Zuständigkeiten verhandeln.

Die Wallonische Region hat uns in den letzten Jahren in Anwendung von Artikel 139 der Verfassung bereits mehrere regionale Zuständigkeiten übertragen:

- den Denkmalschutz;
- die Beschäftigungspolitik;
- die Gemeindegesetzgebung.

Und es stimmt: Wir verfügen heute schon über ein außerordentlich interessantes Autonomiestatut, für das wir sehr dankbar sind.

Dennoch stellen wir in der konkreten Politikgestaltung fest, dass dieses Statut noch unvollständig ist. Uns fehlen einige bedeutsame Zuständigkeiten, die für eine kohärente Regionalentwicklung notwendig sind:

- die Raumordnung und der Urbanismus;
- die Provinzzuständigkeiten;
- der Wohnungsbau;
- der regionale Straßenbau.

Diese vier Zuständigkeiten würden wir gerne von der Wallonischen Region übernehmen. All diese Zuständigkeiten sind komplementär zu den bestehenden Zuständigkeiten unserer Gemeinschaft. Wir fordern sie nicht aus ideologischen, sondern aus rein pragmatischen Gründen.

Wir brauchen diese Zuständigkeiten, um unserer Bevölkerung ein besseres Dienstleistungsangebot unterbreiten zu können. Dass z. B. ein anderer Gliedstaat darüber befindet, wo auf unserem Gebiet Bau- und Industriezonen eingerichtet werden, ist rational nicht zu begründen.

Es ist und bleibt z. B. auch nicht nachvollziehbar, warum eine anderssprachige Provinz mit Sitz in Lüttich als Behörde zwischen der Deutschsprachigen Gemein-

schaft und den neun deutschsprachigen Gemeinden Befugnisse ausübt, die größtenteils in unserem Kompetenzbereich liegen. Wir könnten sehr viel Geld und administrativen Aufwand einsparen, wenn die Wallonische Region uns erlauben würde, provinzfrei zu sein.

Unsere heutigen institutionellen Forderungen sind allesamt von Vernunft und Pragmatismus geprägt. Sie richten sich übrigens fast alle an die Wallonische Region – mit einer Ausnahme: Wir fordern seit Langem vom Föderalstaat eine garantierte Vertretung in der föderalen Abgeordnetenkommer.

Wir haben einen garantierten Sitz im Senat. Wir haben sogar eine garantierte Vertretung im EU-Parlament. Aber für die Wahlen zur föderalen Abgeordnetenkommer verfügen wir nicht über einen eigenen Wahlbezirk. Das ist nicht nachvollziehbar.

Herr Präsident, meine sehr verehrten Damen und Herren,

seit vielen Jahren setzen sich Regierung und Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft auf allen Ebenen für diese Positionen und Forderungen ein.

Ich selbst habe gerade in den letzten Monaten das Gespräch mit wichtigen Entscheidungsträgern unseres Landes gesucht, um für unsere Grundsatzklärung vom 27. Juni 2011 zu werben.

Mein Eindruck: Es tut sich etwas. Viele sind mittlerweile davon überzeugt, dass die Dualität von „Region“ und „Gemeinschaft“ überholt ist. Viele plädieren für einen einfacheren Staatsaufbau. Und viele sind bereit, in diesem Zusammenhang unseren Anspruch auf Gleichberechtigung zu erfüllen: die einen in einem „Belgien zur viert“ mit Brüssel; die anderen in einem „Belgien zu dritt“ ohne Brüssel. Dennoch bleibt noch viel Überzeugungsarbeit zu leisten. Verständlicherweise.

Denn die Frage, ob die kleine Deutschsprachige Gemeinschaft wirklich in der Lage ist, alle Zuständigkeiten zu übernehmen, die den Gliedstaat übertragen wurden oder noch übertragen werden, ist durchaus berechtigt. Ich habe großes Verständnis für diese Frage, aber die Antwort auf diese Frage lautet eindeutig: Ja – ja, wir sind dazu in der Lage!

Wir haben in den letzten Jahrzehnten immer wieder bewiesen, dass wir in der Lage sind, sehr große Befugnisbereiche zu übernehmen und sie so zu gestalten, dass daraus ein Mehrwert für unsere Bevölkerung entsteht.

Im Zuge der 3. Staatsreform haben wir beispielsweise den denkbar größten homogenen Zuständigkeitsbereich übernommen: das Unterrichtswesen.

Viele haben damals davor gewarnt, dass wir uns mit solch einer Befugnis übernehmen würden – auch innerhalb unserer Gemeinschaft. Heute, 27 Jahre später,

wissen wir: Es ist nicht nur gelungen, das Unterrichtswesen erfolgreich zu verwalten. Wir haben es darüber hinaus auch gestaltet und auf unsere ganz spezifischen Bedürfnisse angepasst:

In keiner anderen Gemeinschaft unseres Landes werden beispielsweise so viele Unterrichte in einer Fremdsprache erteilt wie bei uns.

Wir sind auch die einzige Gemeinschaft im ganzen Land, in der es keine isolierten Sonderschulen für Menschen mit einer Beeinträchtigung mehr gibt.

Wir haben in einem vielbeachteten Förderdekret unseren ganz eigenen Weg beschrieben, um inklusiven Unterricht zu fördern.

Wir haben z. B. auch alle Hochschulen in unserer Gemeinschaft netzübergreifend fusioniert. Eine Premiere in Belgien.

Wir haben darüber hinaus gemeinsam mit allen Schulträgern die gesamte Schullandschaft neu geordnet und beispielsweise alle Gemeinschaftsgrundschulen den Gemeinden übertragen. Eine Premiere in Belgien.

Wir haben z. B. auch alle PMS-Zentren zusammengelegt und damit deren Netz-zugehörigkeit aufgelöst. Ebenfalls eine Premiere in Belgien.

Wir haben die Anzahl der Gehaltsbaremen für das Schulpersonal von 122 auf vier reduziert. Anderswo gibt es immer noch Hunderte dieser Baremen.

Wir haben also konsequent bestehende Systeme vereinfacht, auf unsere spezifischen Bedürfnisse zugeschnitten, Synergien geschaffen und Bürokratie abgebaut. Genau das ist unsere Methode. So sind wir bei jeder Zuständigkeitserweiterung vorgegangen.

Z. B. auch, als wir die Gemeindefinanzierung und Gemeindeaufsicht von der Wallonischen Region übernommen haben. Wir haben in kürzester Zeit die Verwaltungsvorschriften drastisch vereinfacht, die bürokratischen Dreijahrespläne durch eine einfache Straßenbaudotation ersetzt und den Gemeindefonds in Absprache mit den neun Gemeinden neu aufgeteilt.

Diese Vorgehensweise gilt auch für die neuen Zuständigkeiten, die wir im Rahmen der 6. Staatsreform übernommen haben. Und das sind nun wirklich große Kompetenzpakete.

Alleine durch die 6. Staatsreform ist unser Haushaltsvolumen um 50% gestiegen. In Zukunft wird beispielsweise das Kindergeld auf unserem Gebiet nur noch von einer einzigen Kasse – durch das Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft – ausbezahlt. Das wäre anderswo im Land unvorstellbar. Dadurch sparen wir allein in diesem Bereich 50 % der Verwaltungskosten ein.

Ja, wir sind klein. Uns fehlen oftmals Skaleneffekte. Und ja, uns fehlt es oftmals an Humanressourcen und Know-how. Aber wenn wir einerseits konsequent Verwaltungsabläufe vereinfachen und andererseits gezielt Kooperationen mit Partnern im In- und Ausland eingehen, dann können wir die Nachteile unserer Kleinheit ausgleichen, dann gelingt es uns sogar, die Vorteile der Kleinheit auszuspielen und in manchen Bereichen Vorbild für andere zu sein.

Ich könnte Hunderte Beispiele für gelungene Kooperationen aus all unseren Zuständigkeiten nennen. Unsere Krankenhäuser werden beispielsweise von flämischen Spezialisten inspiziert. Unsere Sekundarschullehrer wiederum werden von Spezialisten aus der Französischen Gemeinschaft inspiziert. Unsere Förderlehrer werden in der Schweiz ausgebildet. Unsere Mediothekare genießen eine Ausbildung in Zusammenarbeit mit der Universität Innsbruck in Tirol. Die Rahmenpläne für unsere Schulen erarbeiten wir in Zusammenarbeit mit acht deutschen Bundesländern, Österreich und der Schweiz.

Autonomie bedeutet nicht, alles selbst machen zu müssen. Autonomie bedeutet, darüber entscheiden zu dürfen, was wer wie macht.

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

selbstverständlich brauchen wir für alles, was wir tun, angemessene Finanzmittel oder Finanzierungsmöglichkeiten. So steht es ja auch in unserer Grundsatzklärung. Wir brauchen ein angemessenes Finanzierungsgesetz. Das aber ist heute schon so. Und das gilt auch nicht nur für uns, sondern für alle Gliedstaaten.

Es lohnt sich in diesem Zusammenhang, den Blick über die Grenzen zu wagen. In der Schweiz gibt es beispielsweise Kantone, die sehr viel kleiner sind als wir, die mehr Befugnisse ausüben als wir und dennoch hervorragende Arbeit leisten.

Für uns steht jedenfalls fest: Wir sind bereit, unsere Verantwortung zu übernehmen. Wir sind bereit, gewillt und in der Lage, dauerhaft ein gleichberechtigter Gliedstaat in Belgien zu sein.

Der belgische Föderalismus – wie geht es weiter? Auswirkungen für die Deutschsprachige Gemeinschaft

Alexander Miesen, Gemeinschaftssenator

Sehr geehrte Damen und Herren,

auch ich möchte mich zunächst den Dankesworten des Herrn Ministerpräsidenten an den Parlamentspräsidenten anschließen.

Dieses Kolloquium reiht sich ein in eine Reihe von Veranstaltungen, in denen wir uns mit der Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft und deren Zukunft auseinandersetzen. In dieser Legislaturperiode fand im März 2015 im Plenarsaal des Senates ein Kolloquium mit dem Titel „Welcher Platz für die Deutschsprachige Gemeinschaft im föderalen Belgien?“ statt.

Noch vor wenigen Monaten haben wir uns in diesem Hause anhand zweier Sitzungen mit der Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft und dem Statut der deutschen Sprache auseinandergesetzt. (Die Ergebnisse dieser Veranstaltungen können Sie in der Schriftenreihe des Parlaments nachlesen.)

Es ist kein Zufall, dass die politisch Verantwortlichen dieser Gemeinschaft trotz oder gerade wegen der aktuellen sogenannten institutionellen Pause auf föderaler Ebene dafür sorgen, dass sich die Deutschsprachige Gemeinschaft mit ihrer eigenen Zukunft auseinandersetzt und ihre diesbezüglichen Forderungen artikuliert. Die Föderalisierung Belgiens ist nicht abgeschlossen, sodass die Auseinandersetzung mit der eigenen Zukunft und die Entwicklung entsprechender Vorstellungen von größter Bedeutung sind.

Die Vergangenheit hat uns zudem gezeigt: Verhandlungserfolge beim Ausbau unseres Statuts beruhen nicht zuletzt auf einer guten internen Vorbereitung und einer permanenten Überzeugungsarbeit bei jenen, die über die Zukunft der Deutschsprachigen Gemeinschaft und des belgischen Föderalsystems als Ganzes entscheiden.

Es ist nicht die kleine Deutschsprachige Gemeinschaft, die den Prozess der Föderalisierung maßgeblich entscheidet, aber die siebte Staatsreform wird kommen. Darauf wollen und werden wir vorbereitet sein. Und daran wird dieses Haus auch in Zukunft arbeiten.

Sehr geehrte Damen und Herren,
wer sich mit der Rechtsstellung der Deutschsprachigen Belgier auseinandersetzt, der muss drei Aspekte betrachten:

1. Die Autonomie der Deutschsprachigen Gemeinschaft, auf die der Herr Ministerpräsident eingegangen ist.
2. Die Vertretung der Deutschsprachigen Gemeinschaft auf allen Ebenen, die Kompetenzen auf dem Gebiet der Deutschsprachigen Gemeinschaft ausüben.
3. Die Frage nach der Gleichbehandlung der deutschsprachigen Belgier durch diese Ebenen. Hier geht es vor allem um die Stellung der deutschen Sprache im Vergleich zu den beiden anderen Landessprachen.

Ergänzend zu dem was der Herr Ministerpräsident soeben zum Autonomiestatut der Deutschsprachigen Gemeinschaft gesagt hat, möchte ich im Folgenden einige Bemerkungen zu den beiden anderen Aspekten machen. Angesichts der mir zur Verfügung stehenden Redezeit muss ich das ein oder andere verkürzt darstellen, ich denke aber die wesentlichen Elemente aufführen zu können.

Zunächst gehe ich auf die Stellung der deutschen Sprache ein:

Ich verrate Ihnen sicher nichts Neues, wenn ich sage, dass Belgien ein dreisprachiges Land ist. Korrekter ist es zu sagen, dass Belgien ein Land mit drei Sprachen ist. Unser Land kennt nicht nur das Französische und Niederländische als Amts- und Landessprache, sondern auch das Deutsche. Belgien umfasst ein deutsches Sprachgebiet und gehört zu den deutschsprachigen Staaten Europas. Letzteres wurde erst vergangene Woche in den Fokus gerückt, als auf Einladung von König Philippe die Staatschefs der deutschsprachigen Staaten Europas u. a. in Eupen zu Gast waren.

Im Grunde sind diese drei Sprachen also gleichgestellt und keine dieser Sprachen genießt eine rechtliche Vorrangstellung. In der Praxis aber stellen wir fest, dass dem Deutschen oftmals eine Sonderrolle zukommt. Daraus ergibt sich, dass die deutschsprachigen Belgier oftmals ihren französisch- oder niederländischsprachigen Landsleuten gegenüber ungleich behandelt werden.

Das spiegelt sich in vielerlei Aspekten des alltäglichen Lebens wider. Internetseiten, Korrespondenz oder Informationen der regionalen oder föderalen öffentlichen Behörden bestehen sehr oft nicht in deutscher Sprache. Zu dieser Thematik hatten zunächst das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft und im Anschluss daran auch der Senat und das Parlament der Wallonischen Region eine Resolution verabschiedet. Ein ähnlicher Text liegt derzeit der Kammer vor.

Ein wesentliches Element ist die Zugänglichkeit zu deutschsprachigen Gesetzestexten.

Zur Erinnerung: Der Verfassungsgerichtshof hatte im Jahr 1994 ein wegweisendes Urteil gefällt, welches sehr im Sinne der Deutschsprachigen war. Alle Gesetze, so der Hof, müssen in einem angemessenen Zeitrahmen ins Deutsche übersetzt werden. Die Gesetze, die vor dem Jahr 1989 entstanden sind, müssen nach und nach, je nach Bedeutung für die deutschsprachigen Belgier, ins Deutsche übersetzt werden. Zwar hat es in den vergangenen Jahren dank der sogenannten Collas-Gesetze, die nach dessen Initiator Berni Collas benannt sind, dessen Todestag sich genau heute zum sechsten Mal jährt, eine merkliche Verbesserung gegeben, doch ist es nach wie vor schwierig, den Rückstand an Übersetzungen abzubauen, wie der Justizminister mir auf eine entsprechende parlamentarische Frage im Senat mitteilte. Wohlgermerkt: Es handelt sich um Übersetzungen, die im Nachgang an die Veröffentlichung der Gesetztestexte im Staatsblatt in französischer und niederländischer Sprache angefertigt werden.

Alles in allem ist diese Situation für uns Deutschsprachige nicht zufriedenstellend, übrigens auch nicht, was die Übersetzung von Regeltexten angeht. « Nul n'est censé ignorer la loi », heißt es im Französischen. Doch wie ist dieser Grundsatz für einen Deutschsprachigen praktikabel, wenn der Zugang zum Gesetz in Deutsch nicht möglich ist?

Die ideale Lösung für dieses Problem wäre natürlich, das Deutsche – genau wie das Französische und das Niederländische – gleichgestellt in den Gesetzgebungsprozess der föderalen Kammern einzubinden, sodass es die verabschiedeten Texte in authentischer Form in Deutsch geben würde. Realpolitisch jedoch erscheint mir diese Lösung nicht durchsetzbar.

Von wichtiger symbolischer Bedeutung in diesem Kontext sehe ich die Verabschiedung der Resolution zur Förderung der deutschen Sprache durch den Senat. Dieser Text konnte, dank einer von mir initiierten Abänderung der Geschäftsordnung des Senates, in Deutsch hinterlegt, verabschiedet und veröffentlicht werden.

Der einzige Text mit normativem Charakter, der bisher in einer authentischen Form vom Föderalparlament verabschiedet wurde, ist die Verfassung.

Die Lösung des Problems liegt meines Erachtens darin, die Übersetzung ins Deutsche – in Anlehnung an das Dekretverfahren der Wallonischen Region – gleichzeitig mit der Veröffentlichung des entsprechenden Textes im Staatsblatt vorzusehen. Das ist natürlich aufwendig und erfordert einige Mittel, doch angesichts dessen, dass die Deutschsprachigen in dieser Frage in den vergangenen Jahrzehnten viel Geduld und Pragmatismus an den Tag gelegt haben, ist es in meinen Augen nun an der Zeit, in dieser Frage endlich zu einer zufriedenstellenden Lösung zu gelangen.

Erlauben Sie mir bitte eine letzte Bemerkung zur Stellung der deutschen Sprache. In seiner Resolution zur Förderung der deutschen Sprache forderte das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft kürzlich, dass die vom Terminologieausschuss der Deutschsprachigen Gemeinschaft festgelegten Termini verbindliche Anwendung durch die Behörden aller Ebenen finden. Diese Forderung erscheint mir im Sinne von Rechtssicherheit und qualitativ hochwertigen Übersetzungen von großer Bedeutung.

Nun möchte ich auf die Vertretung der Deutschsprachigen Gemeinschaft auf föderaler Ebene eingehen. Dabei beschränke ich mich auf die Legislative, da hier die wesentliche Forderung der Deutschsprachigen Gemeinschaft nach mehr Partizipation besteht. Sicherlich gibt es aber auch interessante Aspekte, was die Exekutive und auch die Judikative betrifft.

Ein korrekt funktionierendes Föderalsystem beruht auf drei Prinzipien: Autonomie, Kooperation und Partizipation.

Die garantierte Partizipation der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Föderalparlament ist derzeit auf ein Mitglied im Senat begrenzt. Die Forderung der Deutschsprachigen Gemeinschaft besteht darin, ihr ebenso eine Vertretung in der Kammer zu garantieren. Diese Forderung nach Mitbestimmung gehört zu den ältesten Forderungen unserer Region.

Doch eins nach dem anderen. **Kommen wir zunächst zum Senat.**

Seit der sechsten Staatsreform ist der Senat eine Kammer der Teilstaaten. Das spiegelt sich nicht nur in seinen Aufgaben, sondern auch in seiner Zusammensetzung wider: Der Senat setzt sich im Wesentlichen aus Abgeordneten der Parlamente der einzelnen Teilstaaten zusammen.

Das bedeutet also, dass die Senatoren – mit Ausnahme der kooptierten Mitglieder – in zwei, manche sogar in drei parlamentarischen Versammlungen tagen, wobei sie ihr Ursprungsmandat niemals im Senat ausüben. Wer glaubt oder glauben machen möchte, die Anzahl der Abgeordneten in Belgien wesentlich reduzieren zu können, indem er den Senat abschafft, der irrt also.

Was das Statut des deutschsprachigen Senators angeht, ist dieser in bestimmten Situationen in einer Sonderrolle. So etwa bei Abstimmungen über Sondergesetze, die der Mehrheit, gemäß Artikel 4 der Verfassung, bedürfen. Der Senator der Deutschsprachigen Gemeinschaft gehört keiner der beiden Sprachgruppen im Senat an.

Nichtsdestotrotz haben die verschiedenen Gemeinschaftssenatoren der Deutschsprachigen Gemeinschaft sich bis dato stets der Fraktion ihrer jeweiligen franko-phonen Schwesterpartei angeschlossen. In einem Senat der Teilstaaten kann man berechtigterweise die Frage stellen, ob dies noch logisch ist? Meine Antwort darauf lautet: Ganz logisch ist es nicht. Aber würde der Senator der Deutschsprachigen Gemeinschaft sich keiner Fraktion anschließen, so müsste er auf die logistische und fachliche Unterstützung, die eine Fraktion bietet, verzichten. Zudem säße der Senator der Deutschsprachigen Gemeinschaft als einzelner Parlamentarier im Senat und hätte somit kein Stimmrecht in den Kommissionen, wo ja die wesentliche inhaltliche Arbeit geleistet wird. Sein Handlungsspielraum wäre also noch eingegrenzter, als dieser eh schon ist.

Im föderalen Belgien muss es eine Partizipation der Gliedstaaten auf föderaler Ebene geben. Es ist völlig normal, dass die Teilstaaten ein Mitspracherecht am Gesamtstaat und an ihrer eigenen Zukunft haben. Der Senat ist der geeignete Ort zur Wahrnehmung dieses Rechts. Das wird spätestens bei der nächsten Erklärung zur Revidierbarkeit der Verfassungsartikel zum Ausdruck kommen. Denn hier hat der Senat ein gehöriges Wörtchen mitzureden.

Sollte die Funktion des Senats als Länderkammer in Zukunft weiterentwickelt werden, was meines Erachtens notwendig ist, auch was die Kompetenzen des Senats betrifft, so muss man dabei eine Vertretung der Deutschsprachigen Gemeinschaft vorsehen, die sich in die Logik des Senates eingliedert und die eine adäquate Interessenvertretung der Deutschsprachigen Gemeinschaft ermöglicht. Nur so kann der Teilstaat Deutschsprachige Gemeinschaft den anderen Teilstaaten gleichgestellt sein.

Eine letzte Bemerkung zum Senat: Der Senat setzt sich im Wesentlichen aus Abgeordneten aus den Parlamenten der Teilstaaten zusammen. Das bedeutet also, dass in Belgien Gemeinschafts- oder Regionalabgeordnete föderale Gesetze initiieren oder abändern können. Was umgekehrt ein Föderalabgeordneter in Bezug auf ein Dekret bzw. eine Ordonnanz der Gemeinschaften und Regionen nicht kann. Dass der Senat sich aus Mitgliedern der Legislative der Teilstaaten zusammensetzt, halte ich für einen besonderen demokratischen Mehrwert, insbesondere in einer Zeit, in der die Exekutiven (mit anderen Worten: die Regierungen) bereits eine sehr starke Position gegenüber den Parlamenten einnehmen.

Zur Kammer:

Zwar ist die Kammer *de jure* keine direkte Vertretung einzelner Volksgruppen, doch ist es *de facto* so, dass in der Kammer die beiden großen Sprachgruppen Belgiens miteinander austauschen und zusammen entscheiden, ohne dass dabei die

Deutschsprachigen mit Sicherheit mitreden können. Die Deutschsprachigen müssen also im Sinne der Gleichberechtigung die Möglichkeit erhalten, eigene Vertreter in die Kammer abzuordnen, damit diese dort ihre Interessen vertreten.

Die Gründe für die Forderung nach einer garantierten Vertretung der Deutschsprachigen in der Kammer sind im Laufe der Jahrzehnte nicht weniger relevant geworden. Ganz im Gegenteil: Zwei Aspekte verstärken heute sogar die Forderung nach einer garantierten Vertretung.

- Erstens wurde das Gebiet der Deutschsprachigen Gemeinschaft, mit der Festlegung der Kammerwahlbezirke auf Provinzebene, in den Wahlbezirk Lüttich integriert. Das politische Gewicht der Deutschsprachigen innerhalb ihres Kammerwahlbezirkes ist also gesunken und damit auch die Chancen, einen Kandidaten aus der Deutschsprachigen Gemeinschaft in die Kammer zu entsenden. Mehr denn je hängt unsere Vertretung also von den Listenpositionen deutschsprachiger Kandidaten auf frankofonen Listen sowie dem Wahlergebnis dieser Listen ab.
- Zweitens ist durch die Reform des Senats die bis dato einzige garantierte Vertretung der Deutschsprachigen im Föderalparlament, nämlich der Gemeinschaftssenator, in seinen Möglichkeiten zur Interessenvertretung eingeschränkt worden. Insbesondere die Einschränkung des Kontroll- und Initiativrechts führt dazu, dass die alltäglichen Interessen der Deutschsprachigen nicht mehr im selben Umfang wie vor der Reform durch den Gemeinschaftssenator vertreten werden können. Umso wichtiger wird eine garantierte Vertretung in der Kammer, in der sich das tagespolitische Geschäft abspielt.

Wie diese Vertretung nun konkret aussehen soll, bleibt zu klären. Im Klartext bedeutet diese garantierte Vertretung der Deutschsprachigen in der Kammer nichts anderes als die Aufspaltung des zweisprachigen Kammerwahlbezirks Lüttich in einen französisch- und einen deutschsprachigen Wahlbezirk. Das wiederum wird bedeuten, dass eine Ausnahme zur Logik der Wahlbezirke auf Provinzebene entsteht, die an die Problematik von BHV erinnert.

Es wird sich ebenfalls die Frage nach der Anzahl der deutschsprachigen Abgeordneten stellen. Soll es einen oder mehrere geben? Gibt es nur einen, ist zwar das Prinzip der Repräsentativität gewahrt, innerhalb dieses Wahlkreises kommt es dann allerdings *de facto* zu einem Mehrheitswahlrecht. Gibt es zwei Abgeordnete, wird das Prinzip des Verhältniswahlrechts gewahrt, aber dann gäbe es ein Problem mit dem Prinzip der gleichen Repräsentation, also wie viele Bürger pro Abgeordneter vertreten werden. Auch stellt sich die Frage nach einer eigenen Sprachgruppe in der Kammer sowie der entsprechenden besonderen Mehrheiten, in die die deutschsprachigen Abgeordneten eingebunden sein müssten.

All diese zu klärenden Fragen und Probleme tun der Legitimität nach der Forderung einer garantierten Vertretung in der Kammer jedoch in keinster Weise Abbruch. Sie dürfen kein Grund dafür sein, den Deutschsprachigen eine garantierte Vertretung zu verweigern.

Zusammengefasst möchten wir als Minderheit und als Gemeinschaft in all jenen Bereichen, in denen wir nicht autonom entscheiden können, ein Mitspracherecht haben – genauso wie die beiden anderen Sprachgruppen in Belgien und wie es uns im Europaparlament eingeräumt wird. Diese Forderung betrifft angesichts unserer institutionellen Zukunftsvorstellung vorrangig das Föderalparlament bzw. die Kammer.

Sehr geehrte Damen und Herren,

zum Abschluss möchte ich Folgendes sagen:

Das, was wir Deutschsprachigen für unsere Rechtsstellung im belgischen Bundesstaat anstreben, ist nicht mehr als das, was den beiden anderen Volksgruppen auch zuerkannt ist.

In Sachen Autonomie möchten wir die Gleichbehandlung.

In Sachen Stellung unserer Sprache möchten wir die Gleichbehandlung.

In Sachen Partizipation möchten wir die Gleichbehandlung.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Autorenverzeichnis

Peter Bußjäger, Jahrgang 1963. Universitätsprofessor am Institut für öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck. Seit 2001 Direktor des Institutes für Föderalismus in Innsbruck. Seit 2009 Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein. Seit 2013 Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut in Bendern.

Philippe Destatte, Jahrgang 1954. Historiker und Zukunftsforscher. Seit 1987 Generaldirektor des pluralistischen europäischen Forschungszentrums *Institut Destrée* in Namur.

Jérémy Dodeigne, Jahrgang 1987. Professor für politische Wissenschaften an der *Université catholique de Louvain* und an der *Université de Liège*.

Hugues Dumont, Jahrgang 1955. Professor der Rechtswissenschaften an der *Université Saint-Louis* in Brüssel. Seit 2007 Vorsitzender des *Institut d'études européennes* in Brüssel. Seit 2010 Vorsitzender des *Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel et administratif* (CIRC) in Brüssel.

Mathias El Berhoumi, Jahrgang 1985. Bachelor in Philosophie und Doktor der Rechtswissenschaften. Gastprofessor und seit 2014 Forschungsbeauftragter an der *Université Saint-Louis* in Brüssel.

Guido Fonteyn, Jahrgang 1946. Selbstständiger flämischer Journalist und Buchautor.

Karl-Heinz Lambertz, Jahrgang 1952. Studium der Rechtswissenschaften. Seit 1981 Mitglied der SP-Fraktion des Rates und später des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Von 1990 bis 1999 Gemeinschaftsminister. Von 1999 bis 2014 Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Von 2014 bis zum 19.09.2016 Präsident des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft, seitdem Gemeinschaftssenator. Seit 2015 Erster Vizepräsident des Ausschuss der Regionen (AdR), seit 2016 Vizepräsident des Kongresses der Gemeinden und Regionen (KGRE) und seit 2010 Präsident der Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen (AGEG).

Alexander Miesen, Jahrgang 1983. Bachelor in Jura. Von 2006 bis 2010 politischer Berater. Seit 2012 Mitglied der PFF-Fraktion im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Von 2013 bis 2014 Parlamentspräsident. Von 2014 bis zum 19.09.2016 Gemeinschaftssenator, seitdem Präsident des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft.

Oliver Paasch, Jahrgang 1971. Lizentiat der Rechte. Von 1997 bis 2004 Abgeordneter im Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft als Mitglied der PJU-PDB. Von Juni 2008 bis Anfang 2013 Vorsitzender von ProDG. Von 2004 bis 2014 Gemeinschaftsminister. Seit 2014 Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft.

Min Reuchamps, Jahrgang 1982. Professor für politische Wissenschaften an der *Université catholique de Louvain*. Vorsitzender der *Association belge francophone de science politique* (ABSP). Koordinator der *cellule méthodologie et de recherche* (G1000). 2015 Ko-Autor der Studie „Die Deutschsprachige Gemeinschaft nach der sechsten Staatsreform: Bestandsaufnahme, Debatten und Perspektiven“ (*Courrier hebdomadaire du CRISP*, Nr. 2266-2267).

Dave Sinardet, Jahrgang 1975. Professor für politische Wissenschaften an der *Vrije Universiteit Brussel*.

Luc Van der Kelen, Jahrgang 1948. Belgischer Journalist. Mitglied der Vereinigung *Bplus*.

Hendrik Vuye, Jahrgang 1962. Rechtswissenschaftler. Professor für Verfassungsrecht an der *Université de Namur*. Seit 2014 Mitglied der belgischen Abgeordnetenversammlung, bis 21.09.2016 für die N-VA-Fraktion und seitdem unabhängiger Abgeordneter (Fraktion Vuye&Wouters). Bis 2016 Ko-Vorsitzender des N-VA-Studienzentrums *Objectief V*.

Veerle Wouters, Jahrgang 1974. Seit 2010 Mitglied der belgischen Abgeordnetenversammlung, bis 21.09.2016 für die N-VA-Fraktion und seitdem unabhängige Abgeordnete (Fraktion Vuye&Wouters). Bis 2016 Ko-Vorsitzende des N-VA-Studienzentrums *Objectief V*.

