

BAND

9

Schriftenreihe
der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens

Mögliche Szenarien einer Staatsreform nach 2019

**Analysen und Perspektiven
im aktuellen belgischen Kontext**

Beiträge zum Kolloquium vom 13. April 2018
im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft
in Eupen

Schriftenreihe
der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens
Band 9

Mögliche Szenarien einer Staatsreform nach 2019

**Analysen und Perspektiven
im aktuellen belgischen Kontext**

Beiträge zum Kolloquium vom 13. April 2018
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 978-3-9817449-8-9

D/2019/13.679/1

© Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, 2019
Alle Rechte vorbehalten.

Druck: Kliemo, Eupen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Alexander Miesen 5

Referate

..... 9

La 7^e réforme institutionnelle est-elle pour tout de suite ?

Jean Faniel 11

Factoren van stabiliteit en instabiliteit in het Belgische federale model: evaluatie en gevolgen voor een volgende staatshervorming

Patricia Popelier 19

Belgien – Erschütterungsmesser und Taktgeber im Herzen Europas

Eva-Maria Belser 43

Podiumsrunde

Moderation: Yves Kreins 57

Confédération d’États ou État fédéral rationalisé? Perspectives d’évolution de l’espace belge après la sixième réforme de l’État

Yves Lejeune 59

Consolidatie van de zesde staatshervorming, verdere ontwikkeling van het Belgisch federaal model – continuïteit of paradigmawisseling ?

De financiering van de deelstaten in federaal België – enkele krachtlijnen ter inleiding

Patrick Peeters 69

Reaktionen

Dave Sinardet und Pierre Verjans 75

Redebeiträge

..... 85

Standpunkte der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Oliver Paasch 87

Schlussfolgerungen für die Deutschsprachige Gemeinschaft

Karl-Heinz Lambertz 97

Autorenverzeichnis

..... 103

Vorwort

Alexander Miesen

Präsident des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Die Geschichte Ostbelgiens ist in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts geprägt durch die beiden Weltkriege und die damit verbundenen Wechsel der Staatszugehörigkeit. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts fand dann etwas statt, das für die deutschsprachigen Belgier bis heute von weitreichender Bedeutung ist: die Föderalisierung Belgiens. Diese war für die Deutschsprachige Gemeinschaft eine große Chance. Ohne die Umwandlung Belgiens von einem dezentralisierten Einheitsstaat in einen Bundesstaat, wäre die Deutschsprachige Gemeinschaft nie zu ihrer heutigen Rechtsstellung gelangt. Im Zuge der bisherigen sechs Staatsreformen wurde die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft kontinuierlich ausgebaut. Dabei hat die Deutschsprachige Gemeinschaft nie den Ton vorgegeben oder die Richtung bestimmt, sehr wohl aber Gleichberechtigung beziehungsweise Gleichbehandlung gefordert. Gleichbehandlung auf drei Ebenen: in Sachen Autonomie, in Sachen Stellung unserer Sprache und in Sachen Partizipation.

Was auch immer eine mögliche siebte Staatsreform bringen mag, die Position der Deutschsprachigen Gemeinschaft ist in dieser Frage bekannt, sie ist klar formuliert und basiert auf einem Konsens, der von 92% des Parlaments getragen wird. In der entsprechenden Grundsatzerklärung des Parlaments aus dem Jahr 2011 heißt es, dass 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. Diese Position hat nichts mit Größenwahn zu tun, sondern vielmehr mit Gleichberechtigung der Deutschsprachigen und der Möglichkeit einer kohärenten sowie maßgeschneiderten Politikgestaltung. In der Vergangenheit hat die Deutschsprachige Gemeinschaft bei jeder Zuständigkeitsübertragung an sie bewiesen, dass sie, allen Skeptikern zum Trotz, tatsächlich in der Lage ist, alle Zuständigkeiten vernünftig zu verwalten und zu gestalten.

Es ist kein Zufall, dass sich die Deutschsprachige Gemeinschaft mit möglichen Szenarien einer Staatsreform nach 2019 beschäftigt. 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 des 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 will und wird die Deutschsprachige Gemeinschaft vorbereitet sein. Der Ausschuss für institutionelle Angelegenheiten des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft befasst sich daher seit Beginn der Legislaturperiode 2014-2019 mit der institutionellen Zukunft der Gemeinschaft. Dabei werden alle Aspekte, die mit der angestrebten Autonomieerweiterung via Artikel 139 der Verfassung zu tun haben, analysiert. Der Ausschuss beschäftigt sich mit dem Statut der deutschen Sprache in Belgien, mit der angestrebten garantierten Vertretung der Deutschsprachigen in der Kammer, mit allgemeinen institutionellen Entwicklungen – wie etwa der Frage nach dem Fortbestand des Doppelsystems von Gemeinschaften und Regionen – und nicht zuletzt auch damit, was eine siebte Staatsreform bringen wird.

Das Kolloquium, das vom Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft am 13. April 2018 organisiert wurde, war bereits die vierte Veranstaltung ihrer Art seit 2015. Den Anfang machte ein Kolloquium zum Platz der Deutschsprachigen Gemeinschaft im föderalen Belgien. Dieses fand im März 2015 im belgischen Senat statt.

Daran anschließend fanden Ende 2015 im Plenarsaal des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft zwei akademische Sitzungen zur Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der deutschen Sprache in Belgien statt. Aus diesem Anlass waren Repräsentanten der höchsten belgischen Gerichte in Eupen zu Gast. Auf Einladung des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft nahmen hochrangige Vertreter des Verfassungsgerichtshofs, des Kassationshofs und des Staatsrats an einem Meinungsaustausch zum Statut der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der deutschen Sprache in Belgien teil.

Am 16. September 2016 fand ein weiteres Kolloquium im Parlament statt. Dabei wurden die Besonderheiten des belgischen Bundesstaatsmodells und ihre Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft analysiert. Die Ergebnisse dieser Veranstaltungen sind im zweiten, fünften und dritten Band der Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens nachzulesen.

Neben diesen Kolloquien und der Arbeit im Ausschuss für institutionelle Angelegenheiten erkundigt sich das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft auch anderorts nach Fragen zu Autonomie, Föderalismus oder Minderheitenschutz. So besuchten Delegationen des Parlaments die Åland-Inseln in Finnland, etliche Bundesländer in Deutschland und Österreich, Kantone in der Schweiz sowie Südtirol.

Die Deutschsprachige Gemeinschaft hat sich in der Vergangenheit und wird sich auch in Zukunft sehr intensiv und systematisch mit der Weiterentwicklung des belgischen Bundesstaates sowie der Zukunft der eigenen Gemeinschaft auseinandersetzen.

Daran knüpft auch dieser Band der Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft an, der sich mit möglichen Szenarien einer Staatsreform nach 2019 beschäftigt und Analysen sowie Perspektiven im aktuellen belgischen Kontext liefern soll.

Referate

La 7^e réforme institutionnelle est-elle pour tout de suite ?¹

Jean Faniel

Directeur général du Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP)

Depuis 1970, l'État belge a connu six réformes institutionnelles. Plus encore que les précédentes, la dernière, décidée en 2011, a laissé le sentiment à beaucoup d'acteurs et d'observateurs qu'une nouvelle réforme adviendrait nécessairement, peut-être même à brève échéance.

Toutefois, plus de six ans plus tard et un an avant une échéance électorale importante et susceptible d'éventuellement relancer un débat institutionnel, force est de constater que les appels à une septième réforme sont peu nombreux et reçoivent peu d'écho. Par conséquent, on peut se demander si une septième réforme institutionnelle est aussi imminente qu'on a pu le croire.

Dans un premier temps, on envisagera les raisons qui laissent penser qu'une nouvelle réforme est probable, voire inévitable. Dans un second temps, on reviendra sur les dynamiques ayant présidé aux six réformes intervenues jusqu'ici, on envisagera les positions actuelles des principales forces politiques en matière institutionnelle et on examinera le contexte politique actuel pour appréhender la probabilité qu'une septième réforme institutionnelle intervienne sous peu.

Une réforme apparemment inévitable

Six réformes institutionnelles ont été opérées depuis 1970. Celles-ci ont toutes été le produit de revendications en faveur d'un changement à opérer dans l'architecture des institutions ou dans la répartition des compétences entre les niveaux de pouvoir à créer ou existants. Les rapports de force politiques, en particulier entre partis francophones et flamands, eux-mêmes appuyés par différents acteurs économiques, sociaux ou culturels, ont façonné le calendrier de ces réformes. Les séquences de négociation débouchant sur des accords ont alterné avec des

1 Ce texte est issu de l'exposé présenté à l'occasion du colloque *Les scénarios éventuels d'une réforme de l'État après 2019* organisé à Eupen le 13 avril 2018 par le Parlement de la Communauté germanophone.

périodes de blocage ou avec des moments de relative absence de demandes nouvelles. Depuis la dernière réforme institutionnelle, plusieurs éléments sont venus alimenter l'idée qu'une nouvelle réforme était vraisemblable.

La N-VA n'a finalement pas participé à la phase principale des négociations en vue d'une sixième réforme de l'État, quittant la table en juillet 2011, et n'a pas soutenu sa transposition en textes constitutionnels et légaux en 2012 et 2014. Néanmoins, sa victoire électorale éclatante lors du scrutin fédéral de 2010 et son nouveau statut de premier parti flamand ont permis à ce parti de mettre une pression décisive sur les autres formations flamandes et sur les partis francophones. Lors des élections de 2014, la N-VA a conforté son assise, au niveau régional comme à l'échelon fédéral, et a même creusé l'écart avec les autres partis, francophones comme flamands. Cette formation demeure partisane d'une autonomie accrue de la Flandre, devant conduire, à terme, à l'indépendance de celle-ci. On pourrait dès lors penser que la pression politique en faveur d'une nouvelle réforme institutionnelle demeure importante dans les rangs flamands, voire qu'elle s'est renforcée.

La situation institutionnelle consécutive à l'application de la sixième réforme comporte elle-même des éléments susceptibles de conduire à une nouvelle modification de la répartition de certaines compétences, voire à la réforme de certaines institutions et, plus largement, de l'architecture institutionnelle du pays. C'est ce que, dès 2015, une équipe de juristes de l'Université Saint-Louis-Bruxelles a mis en évidence². À l'époque, le constitutionnaliste Hugues Dumont pointait les problèmes non résolus ou même créés par la sixième réforme (tels le statut des provinces ou celui du Sénat, par exemple) et appelait à une réflexion sereine, avant le scrutin multiple de 2019, sur les contours d'une septième réforme³.

La mise sur pied, en octobre 2014, d'un gouvernement s'appuyant largement sur une majorité de députés dans le groupe linguistique néerlandais de la Chambre des représentants mais nettement minoritaire dans son groupe français (gouvernement Michel, N-VA/MR/CD&V/Open VLD) a ravivé l'analyse selon laquelle les francophones, s'estimant injustement dominés, pourraient demander davantage d'autonomie. Plus d'un a même estimé qu'un tel processus était précisément recherché par la N-VA et son président, Bart De Wever, pour favoriser l'aboutissement de leurs propres revendications.

2 H. Dumont, M. El Berhoumi, I. Hachez (dir.), « La sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ? », dans *Les Dossiers du Journal des tribunaux*, n° 98, 2015.

3 *Le Soir*, 15 juin 2015.

L'actualité bruxelloise des deux dernières années (problèmes de mobilité, attentats du 22 mars 2016 et affaire du Samu social) a conduit plusieurs personnalités de premier plan (le ministre-président Rudi Vervoort (PS), le ministre régional Pascal Smet (SP.A) et le président de son parti, John Crombez, ainsi que la coprésidente d'Écolo, Zakia Khattabi) à présenter des propositions de réformes des institutions œuvrant sur le territoire de la région bilingue. Un certain débat s'est ainsi enclenché, impliquant de près ou de loin l'ensemble des partis représentés au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale⁴. Nombre des éléments mis sur la table par les différents protagonistes nécessitent une réforme institutionnelle puisqu'ils requièrent une révision de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Enfin, depuis l'accord de gouvernement signé le 10 juin 2009 entre le SP (aile germanophone du PS), le PFF (composante germanophone du MR) et ProDG, les partis au pouvoir en Communauté germanophone, et plus largement les élus siégeant au Parlement de cette Communauté, sont demandeurs du transfert de l'exercice de compétences supplémentaires de la Région wallonne (en particulier en matière d'Aménagement du territoire et de Logement) ou de la Province de Liège à la Communauté germanophone. Or, même si des négociations sont en cours, ces demandes n'ont à ce jour pas trouvé satisfaction.

Un débat institutionnel plutôt discret

Si différents facteurs sont susceptibles de mener à une septième réforme institutionnelle, force est de constater que le débat politique ne semble pas se diriger vers de nouvelles négociations institutionnelles à brève échéance.

Les réformes institutionnelles se suivent, mais leur dynamique ne se ressemble pas. Globalement, on peut considérer que les trois premières (1970, 1980 et 1988-1989) résultaient de la rencontre d'exigences émanant tant du Mouvement flamand que du Mouvement wallon et des aspirations bruxelloises (voire germanophones). Si les revendications flamandes et les demandes wallonnes ne coïncidaient pas, elles pouvaient néanmoins s'articuler, ce qui a donné naissance aux Communautés pour rencontrer les premières et aux Régions pour satisfaire les secondes. Ces trois premières réformes ont été parsemées de moments de tension, de blocages, d'échecs (comme en 1978 avec l'abandon du Pacte d'Egmont et des Accords du Stuyvenberg) et de compromis.

4 J.-P. Nassaux, « Le retour du débat institutionnel bruxellois (2016-2018) », dans *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2374, 2018.

La quatrième réforme a consacré et approfondi le fédéralisme. Elle représente probablement un tournant car elle a fait apparaître une différence de vision sur la suite du processus. Tandis que les francophones estimaient que les lois adoptées en 1993 « visant à achever la structure fédérale de l'État » devaient marquer un arrêt, au moins pour un bon moment, des discussions institutionnelles, le Premier ministre, Jean-Luc Dehaene (CVP), reflétant une opinion largement répandue en Flandre, déclarait que « le fédéralisme est un processus évolutif par définition ».

Effectivement, les divergences entre l'attitude des partis flamands et celle des partis francophones à l'égard d'un approfondissement du fédéralisme se sont clairement manifestées par la suite. Le 3 mars 1999, le Parlement flamand a adopté à une très large majorité cinq résolutions demandant la défédéralisation supplémentaire de plusieurs compétences⁵. Du côté francophone, il paraissait exclu de rouvrir un débat institutionnel, mais la dégradation incessante des finances de la Communauté française a conduit les trois partis traditionnels et Écolo à accepter une cinquième réforme (2001). De manière quelque peu contrainte sans doute, réapparaissait ainsi une dynamique d'échange (compétences contre financement, dans ce cas), nécessaire à l'aboutissement d'un accord institutionnel.

Par la suite, une telle dynamique a longtemps fait défaut. Sous la pression notamment du cartel CD&V-N-VA puis de la montée en puissance, seul, du second de ces deux partis, les partis flamands ont mis de nouvelles revendications institutionnelles sur la table (dont celle de la scission, particulièrement emblématique, de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde). Pour leur part, les francophones se sont accordés pour n'être « demandeurs de rien ». Ce positionnement, quoique légitime en soi, a eu le don d'agacer les représentants politiques flamands, Steven Vanackere (CD&V) allant jusqu'à lancer : « Francophones, cessez d'être demandeurs de rien!⁶ ». À nouveau, c'est davantage sous la contrainte – en l'occurrence celle de partis flamands unanimes à réclamer une réforme institutionnelle avant de former un nouveau gouvernement fédéral – que les francophones ont accepté de négocier, mettant alors certains éléments dans la balance en guise de contreparties – dont un refinancement conséquent de la Région bruxelloise.

Actuellement, la dynamique de revendications susceptibles de se rencontrer paraît relativement peu être à l'œuvre. D'une part, les partis flamands ne revendiquent pas, de manière unanime ou simplement majoritaire, de nouveaux trans-

5 G. Pagano, « Les résolutions du Parlement flamand pour une réforme de l'État », dans *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1670-1671, 2000.

6 *Le Soir*, 8 mai 2010.

ferts de compétence de l'Autorité fédérale vers les entités fédérées. D'autre part, les partis francophones n'avancent pas de demandes susceptibles de servir de monnaie d'échange.

À cet égard, la sixième réforme institutionnelle fait sentir ses effets. Ayant reçu d'importantes nouvelles compétences, les entités fédérées sont toujours occupées à en digérer la réception, particulièrement à Bruxelles (où un accord sur le futur système de prestations familiales vient seulement d'intervenir) et en Région wallonne (où la mise en place d'une administration fiscale se sera étendue sur l'ensemble de la législature qui s'achève). La perspective de relancer dès à présent un round de négociations institutionnelles semble susciter peu d'ardeurs et les éventuels blocages engendrés par le découpage institutionnel résultant de la dernière réforme ne sont sans doute pas encore apparus pleinement.

Du côté flamand, les partis traditionnels et Groen ne mettent pas, pour l'heure, de demandes institutionnelles sur la table. Le Vice-Premier ministre Open VLD, Alexander De Croo, celui-là même qui, en 2010, a remis la pression sur les francophones en provoquant la chute du gouvernement Letermé II (CD&V/MR/PS/Open VLD/CDH) pour faire avancer les revendications flamandes, a même évoqué à plusieurs reprises l'idée d'une refédéralisation de certaines compétences. Lors d'un congrès tenu à la fin novembre 2016, une majorité de délégués du CD&V a également soutenu l'option d'une refédéralisation de certaines compétences, brisant en cela un tabou au sein de ce parti.

Plus largement, le positionnement général des parlementaires envers l'évolution de la répartition des compétences s'est modifié entre la période durant laquelle la sixième réforme a été négociée et le début de la législature actuelle. En 2011, les parlementaires sondés estimaient majoritairement, quel que soit leur parti politique, qu'une défédéralisation accrue de compétences (soit le transfert de nouvelles compétences de l'Autorité fédérale vers les entités fédérées) devait intervenir. En 2015, l'opinion majoritaire des élus s'était déplacée dans le sens d'une refédéralisation de certaines compétences, et ce, non seulement dans les rangs de tous les partis francophones, mais également dans ceux de Groen, de l'Open VLD et du SP.A, seuls ceux du CD&V et, surtout, de la N-VA et du VB demeurant favorables à une défédéralisation accrue⁷.

7 J. Dodeigne, M. Reuchamps, D. Sinardet, « Identités, préférences et attitudes des parlementaires envers le fédéralisme belge après la sixième réforme de l'État », dans *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2278, 2015 et, dans une version synthétique, dans *Die Besonderheiten des belgischen Bundesstaatsmodells und ihre Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, vol. 3, Eupen, 2017, p. 31-37.

La N-VA reste désireuse d'une autonomie accrue de la Flandre, son objectif demeurant l'indépendance de celle-ci. Mais pour entrer dans la coalition fédérale dirigée par Charles Michel (la Suédoise), ce parti a été contraint de mettre ses revendications communautaires entre parenthèses. Cela a provoqué des tensions internes, au point que deux de ses députés fédéraux (Hendrik Vuye, ancien chef du groupe N-VA à la Chambre, et Veerle Wouters) ont été poussés hors du parti. Aujourd'hui, ces deux élus indépendants et le VB, sorti considérablement affaibli des derniers scrutins, sont les seules forces clairement favorables à une nouvelle réforme dès 2019. On est donc loin de la pression unanime des partis flamands de 2010-2011 pour obtenir, notamment, la scission de la circonscription électorale de BHV.

Enfin, il faut constater que la législature actuelle a été mise à profit par le gouvernement Michel pour procéder à d'importantes réformes socio-économiques (fiscalité, sécurité sociale, droit du travail, aides aux entreprises...). On peut penser que, si les résultats électoraux le permettent, les partenaires de la coalition seront enclins à la reconduire. Mais cela impliquerait que les revendications institutionnelles éventuelles demeurent sous le boisseau⁸, tant pour des raisons politiques que parce que cette coalition ne disposerait pas des majorités nécessaires au Parlement fédéral pour faire adopter de telles réformes.

Conclusion

Qu'une septième réforme vienne modifier la configuration institutionnelle belge actuelle paraît relativement entendu. Néanmoins, ce mouvement ne semble pas encore se dessiner de manière nette et il n'est pas certain que cette nouvelle réforme soit pour tout de suite. Tant les positionnements des partis politiques, y compris flamands, que la dynamique institutionnelle générale ne favorisent guère, pour l'instant, l'entame de nouvelles négociations institutionnelles.

Deux thématiques pourraient néanmoins conduire à certains changements institutionnels d'ici la fin de cette législature ou durant la prochaine. D'une part, différentes demandes de la Communauté germanophone à l'égard de la Région wallonne demeurent insatisfaites. Néanmoins, si de nouveaux transferts de compétences interviennent prochainement entre l'une et l'autre, cela se fera de manière séparée, sans requérir de modification constitutionnelle ou de lois spéciales, éléments qui caractérisent une réforme institutionnelle au sens où on l'entend généralement.

8 Voir à cet égard l'interview de Dave Sinardet dans *Le Soir*, 18 juin 2015.

D'autre part, les projets de réforme des institutions bruxelloises avancés depuis 2016 pourraient nécessiter une révision de la loi spéciale de 1989 relative aux institutions bruxelloises, par exemple s'ils impliquent la réforme ou la disparition de l'une ou l'autre des commissions communautaires. À ce stade, toutefois, un consensus fait toujours défaut et il n'est pas certain que pareille révision des institutions bruxelloises ou de la répartition des compétences sur le territoire de la région-capitale puisse intervenir à brève échéance.

Reste toutefois qu'on ne peut exclure un blocage politique prolongé, lié à des résultats électoraux régionaux par trop différents aux élections fédérales, régionales et communautaires de 2019. Dans ce cas, il est difficile de prévoir quelle tournure pourraient prendre les événements. Francophones et Flamands seraient-ils désireux et à même de s'accorder sur de nouveaux transferts de compétences ? Les velléités de certains partis et mandataires de refédéraliser certaines compétences pourraient-elles aboutir alors que règnerait surtout un climat de tension et de désaccord ? L'avenir demeure assurément incertain.

Factoren van stabiliteit en instabiliteit in het Belgische federale model: evaluatie en gevolgen voor een volgende staatshervorming

*Prof. dr. Patricia Popelier
Universiteit Antwerpen*

België heeft net een zesde staatshervorming achter de rug, die, zoals de andere vijf, heeft geleid tot een verdere decentralisering van het grondwettelijk systeem. Toch staan sommige partijen al klaar met een vraag tot verdere hervorming. De vraagstelling in deze bijdrage is of de decentraliserende dynamiek die België reeds decennia in haar greep heeft, een kroniek van een aangekondigde dood is, dan wel of die dynamiek kan gekeerd worden door constitutionele ingrepen. Daartoe wordt eerst ingegaan op de factoren van instabiliteit in het Belgische systeem (I) om vervolgens scenario's voor de toekomst te overlopen (II).

I. FACTOREN VAN (IN)STABILITEIT: DE BELGISCHE ROLLERCOASTER

Of een federaal systeem stabiel of instabiel is, hangt af van enkele factoren. Uit internationaal onderzoek blijkt dat volgende factoren bepalend zijn voor de stabiliteit van een federatie: (1) homogeniteit, (2) het voorkomen van meer dan twee deelstaten, (3) politieke symmetrie en (4) constitutionele symmetrie. Het Belgische federale systeem is daarentegen (1) heterogeen, (2) bipolair en (3) politiek zowel als (4) constitutioneel asymmetrisch, en is dus inherent en structureel instabiel.¹

1. Homogeniteit vs heterogeniteit

Uit internationaal onderzoek blijkt dat samenhang een belangrijke factor voor succes is in federale systemen. Samenhang hangt samen met een nationaal identiteitsgevoel, wat dan weer in de hand wordt gewerkt door homogeniteit, en

1 Voor een bespreking van deze factoren, zie ook: P. Popelier en D. Sinardet, 'Stabiliteit en instabiliteit in de Belgische federale staatsstructuur', in P. Popelier et al. (eds), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?* Antwerpen, Intersentia 2012, 1-29.

in het bijzonder taalhomogeniteit.² Daartegenover staat multinationalaal federalisme: federalisme dat is opgezet als een systeem van multinationalaal conflictmanagement, dat enerzijds de staat bijeenhoudt, maar anderzijds ruimte geeft aan diversiteit.³ Multinationale staten vertonen twee kenmerken.⁴ In de eerste plaats leven er territoriaal gebaseerde groepen die van elkaar verschillen door taal, religie, culturele of etnische identiteit. Voorts claimen belangrijke groepen aanzienlijke politieke autonomie op basis van die verschillen. Multinationale staten zijn daardoor verdeelde samenlevingen: groepskenmerken vormen de basis voor identiteitsvorming, politieke mobilisatie en structurele politieke conflicten.⁵ Wanneer dat tot gevolg heeft dat de politieke elite geen gevoel van samenhang, wederzijds respect, vertrouwen en gemeenschappelijk belang deelt, heeft het federale systeem weinig kans op slagen.⁶ Taal speelt daarbij een versterkende rol: enerzijds wordt taalhomogeniteit bij uitstek beschouwd als een factor die samenhang bevordert,⁷ anderzijds blijkt taalheterogeniteit een van de scherpst verdelende factoren.⁸

België is zo'n multinationale staat, die verdeeld wordt door conflicten tussen de twee grote taalgemeenschappen, de Franse en de Nederlandse. Dat gaf juist de aanleiding tot het federaliseringsproces. De taakloof wordt in België versterkt door sociaaleconomische en ideologische breuklijnen, die samenvallen met de taalgrenzen, en op basis waarvan regionale natieconcepten tot ontwikkeling kwamen.⁹ Dat verhinderde het oorspronkelijke opzet, om van België een cultureel

-
- 2 D.J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, Alabama, The University of Alabama Press, 1987, 169; J. Erk, "Austria: A Federation without Federalism", *Publius: the Journal of Federalism* 2004, 2; J.A. Gardner en A.A. Ninet, « Sustainable decentralization : power, extraconstitutional influence and subnational symmetry in the United States and Spain », *Am.J.Comp.L.* 2011, 498; McGarry en O'Leary, "Federation and managing nations", in M. Burgess en J. Pinder, *Multinational Federations*, Abingdon, Routledge, 2007, 197-198.
 - 3 Hierover T.O. Hueglin en A. Fenna, *Comparative Federalism*, Ontario, Broadview Press Ltd, 2006, 24 en F. Palermo en K. Kössler, *Comparative Federalism*, Oxford, Hart, 2017, 98-105.
 - 4 A. Stepan, 'A New Comparative Politics of Federalism', in E.L. Gibson (ed), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, Maryland, The John Hopkins University Press 2004, 29-84.
 - 5 S. Choudry en N. Hume, "Federalism, devolution and secession: from classical to post-conflict federalism" in T. Ginsburg en R. Dixon (eds), *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, 363.
 - 6 T.M. Franck, « Why Federations Fail », in J. Kincaid (ed.), *Federalism*, Vol. 4, Londen, Sage Publications, 2011, 242 (originele uitgave in 1968); M. Burgess, "The Success and Failure of Federations", in *ibid* 275 (originele uitgave in 2006); I.D. Duchacek, "Dyadic Federations and Confederations", *Publius: the Journal of Federalism* 1988, 17.
 - 7 J. Erk, "Austria: A Federation without Federalism", *Publius: the Journal of Federalism* 2004, 2.
 - 8 D.J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, Alabama, The University of Alabama Press, 1987, 241-242. R. Watts, Montreal & Kingston, *Comparing federal systems*, McGill-Queen's University Press, 2008, 180.
 - 9 H. Van Goethem, « Een gehalveerde sociale zekerheid ? De Belgische splitsingsgedachte in historisch perspectief », in B. Cantillon, P. Popelier en N. Mussche (eds.), *De gelaagde welvaartsstaat. Naar een Vlaamse sociale bescherming in België en Europa?*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 27-34.

homogene, Franstalige eenheidsstaat te maken, gebaseerd op een Belgisch identiteitsgevoel. In de literatuur wordt vastgesteld dat in België *'the counternarrative of Belgian identity is stronger than the Belgian narrative itself'*.¹⁰ In plaats daarvan zette de Vlaamse Beweging sterk in op de ontwikkeling van een Vlaamse identiteit, wat later, in het federale systeem, werd overgenomen door de Vlaamse regering.¹¹ Het Belgische federaliseringsproces heeft de heterogeniteit geïnstitutionaliseerd. Dat begon reeds in 1970, met de erkenning van vier taalggebieden en de vereiste van taalpariteit in de regering, en is uiteindelijk uitgemond in een staatsstructuur waarin taalgemeenschappen naast elkaar leven in isolement, elk met eigen systemen van politieke preferentievorming: eigen regionale politieke partijen, afzonderlijke scholen en universiteiten en eigen nieuwskanalen. De splitsing van de radio- en televisie-omroep heeft de creatie van een Belgische publieke ruimte verhinderd die in democratische theorieën noodzakelijk wordt geacht voor een optimale werking van de democratie.¹² Ze zorgt daarnaast ook voor een verdere communautaire polarisering van het politieke debat in België, daar zowel Vlaamse als Franstalige media geneigd zijn om in communautaire dossiers de politieke consensus van de eigen gemeenschap uit te dragen en te versterken¹³. Het ontbreken van nationale politieke partijen, samen met het feit dat de kieskringen de taalgrenzen niet overschrijden – met Brussel-Halle-Vilvoorde tot recent als de eenzame uitzondering – werkt radicalisering in de hand: de regionale politieke partijen leggen immers enkel verantwoording af ten aanzien van hun eigen taalgroep en zijn dus minder geneigd om de hand te reiken aan partijen aan de andere kant van de taalgrens.¹⁴

10 R. Kerr, 'Belgium', in G.H Herb en D.H. Kaplan (eds), *Nation and Nationalism. A Global Historical Overview*, Santa Barbara, ABC-Clio, Vol. 1, 13.

11 J. Billiet, B. Maddens en A.P. Forgnier, 'Does Belgium (still) exist? Differences in political culture between Flemings and Walloons', *West European Politics* 2006, 915.

12 D. Sinardet, 'Multilingual democracy and public sphere. What Belgium and the EU can learn from each other' in Axel Gosseries & Yannick Vanderborght (ed.), *Arguing about justice. Essays for Philippe Van Parijs*, Louvain-La-Neuve: Presses Universitaires de Louvain, 2011, p. 311-321

13 Zie bv. de rol van de media in de politieke polarisering rond het dossier Brussel-Halle-Vilvoorde, zie D. Sinardet, 'Le rôle des médias dans le conflit communautaire belge. Le traitement du dossier 'Bruxelles-Hal-Vilvoorde' lors des débats politiques télévisés francophones et néerlandophones en Belgique' in Julien Perrez & Min Reuchamps (ed.), *Derrière les mots. Approches politiques et linguistiques des relations communautaires en Belgique*, Brussel : Bruylant, 2012

14 D. Sinardet, 'Belgian Federalism Put to the Test: The 2007 Belgian Federal Elections and their Aftermath', *West-European Politics*, 2008, 1016. Zie ook D.J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, Alabama, The University of Alabama Press, 1987, 178-179 over het decentraliserende effect van niet-gecentraliseerde partijen.

2. Meerdere deelstaten vs bipolariteit

Bipolariteit vormt een grote risicofactor voor het voortbestaan van federale staten. De reden is dat er geen wisselende allianties mogelijk zijn,¹⁵ en één partij meestal groter is dan de andere, wat conflictsituaties in de hand werkt. Enerzijds voelt de kleinere entiteit zich al snel bedreigd, anderzijds groeit bij de grotere entiteit op termijn ongenoegen omdat zij steeds toegevingen moet doen aan de minderheids-groep.¹⁶

In België bracht de institutionalisering van die heterogeniteit een bipolair federalisme voort. Volgens de Grondwet bestaat België weliswaar uit drie gemeenschappen en drie gewesten. Door de fusie aan Vlaamse kant zijn er in feite nog maar vijf deelstaten, maar daarbij kunnen dan weer de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie geteld worden, die elk wetgevende bevoegdheid hebben voor een beperkt aantal gemeenschapsbevoegdheden in Brussel. In werkelijkheid echter, werd de tegenstelling tussen Vlamingen en Franstaligen binnen het nationale niveau sterk geïnstitutionaliseerd, bv. via het indelen van het federale parlement in taalgroepen die ook veto- en blokkeringsrechten toegekend kregen, en via de taalpariteit in de ministerraad en in de samenstelling van het Grondwettelijk Hof. Tekenend is dat zelfs in de Senaat, die door de zesde staatshervorming werd heringericht om er een echte deelstatenkamer van te maken, de vertegenwoordiging van deelstaten ondergeschikt is gemaakt aan de verhoudingen binnen de taalgroepen.¹⁷ België is daardoor in essentie een bipolair federaal systeem.

In de Belgische literatuur is er nochtans steeds voor gewaarschuwd dat bipolariteit een belangrijke factor van instabiliteit is. In 1938 al waarschuwde het Studiecentrum voor de Hervorming van de Staat voor het samenvallen van taalgrenzen met de interne politieke grenzen en voorspelde het dat een duaal federalisme in België

15 J. Beaufays, "Federalisme: een politieke analyse", in *Federalisme. Staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen, Maklu, 1994, 114; D.J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, Alabama, The University of Alabama Press, 1987, 244; R. Watts, Montreal & Kingston, *Comparing federal systems*, McGill-Queen's University Press, 2008, 184 en "Multinational federations in comparative perspective", in M. Burgess en J. Pinder, *Multinational Federations*, Abingdon, Routledge, 2007, 233. Hierover ook I.D. Duchacek, "Dyadic Federations and Confederations", *Publius: the Journal of Federalism* 1988, 10; J. Pinder, "Multinational federations", in M. Burgess en J. Pinder, *Multinational Federations*, Abingdon, Routledge, 2007, 8.

16 R. Watts, "Multinational federations in comparative perspective", in M. Burgess en J. Pinder, *Multinational Federations*, Abingdon, Routledge, 2007, 234.

17 Hierover P. Popelier, 'Het kaduke masker van de Senaat: tussen deelstaatfederalisme en multinational conflictmanagement', in J. Velaers et. al. (eds), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 53-90.

zou leiden tot 'separatisme en dood'.¹⁸ Ook nadien werd die boodschap nog geregeld herhaald.¹⁹

Toch leek er geen ontkomen aan, omdat het institutionele ontwerp van de Belgische staatsstructuur weliswaar een maatschappelijke tweespalt versterkte, maar op zijn beurt ook een vooraf gegeven maatschappelijke bipolariteit in de samenleving weerspiegelde. Sinds de splitsing van de traditionele politieke partijen, wordt het politieke landschap gekleurd door hoofdzakelijk regionale partijen, en met de splitsing van het kiesdistrict Brussel-Halle-Vilvoorde zijn alle kieskringen nu gesitueerd binnen de taalgrenzen. Daardoor leggen de vertegenwoordigers in het parlement enkel verantwoording af aan de eigen taalgroep. De opsplitsing van de openbare media is, zoals vermeld, een bijkomende factor die verhindert dat een Belgische publieke ruimte tot stand komt, die door auteurs in de democratische theorie noodzakelijk wordt geacht voor een optimale werking van de democratie.²⁰ Zowel Vlaamse als Franstalige media zijn geneigd zijn om in communautaire dossiers de positie van de eigen gemeenschap uit te dragen, wat nog voor verdere polarisering van het politieke debat zorgt.²¹

Uit de bipolariteit volgen nog andere institutionele destabiliserende factoren. Ze versterkt de retoriek van nationalistische bewegingen, verklaart het fundamenteel wantrouwen tussen de twee grote taalgemeenschappen en leidt tot de asymmetrische ontwikkeling van de gemeenschappen en gewesten. De paradox die daaruit volgt, luidt dat de federale staatsstructuur noodzakelijk was voor het behoud van de Belgische staat, doordat ze toelaat conflicten in een bipolaire samenleving te beheersen, maar tegelijk de instabiliteit betonneert. De centrifugale dynamiek die daaruit voortvloeide, was geen toeval, maar voor minstens een aantal promotoren, een welbewust resultaat.²²

18 Studiecentrum tot Hervorming van den Staat, *De Hervorming van den Staat*, 1938, 333; ook geciteerd in A. ALEN, "Het Belgische federalisme", in *Federalisme. Staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen, Maklu, 1994, 173-174.

19 Voor voorbeelden, zie A. Alen, "Het Belgische federalisme", in *Federalisme. Staatkundig, politiek en economisch*, Antwerpen, Maklu, 1994, 173-174.

20 D. Sinardet, 'Multilingual democracy and public sphere. What Belgium and the EU can learn from each other' in Axel Gosseries & Yannick Vanderborght (ed.), *Arguing about justice. Essays for Philippe Van Parijs*, Louvain-La-Neuve: Presses Universitaires de Louvain, 2011, p. 311-321

21 Voor een analyse van de rol van de media in de politieke polarisering rond het dossier Brussel-Halle-Vilvoorde, zie D. Sinardet, 'Le rôle des médias dans le conflit communautaire belge. Le traitement du dossier 'Bruxelles-Hal-Vilvorde' lors des débats politiques télévisés francophones et néerlandophones en Belgique' in Julien Perrez & Min Reuchamps (ed.), *Derrière les mots. Approches politiques et linguistiques des relations communautaires en Belgique*, Brussel : Bruylant, 2012

22 Aldus L. Wils, *Van Clovis tot Di Rupo. De lange weg van de naties in de Lage Landen*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant, 2005, 280

3. Politieke symmetrie vs politieke asymmetrie

Politieke asymmetrie betekent dat de politieke invloed van deelstaten verschilt, omdat ze verschillen in omvang, bevolkingsniveau, middelen en welvaartsniveau.²³ Dat komt in bijna alle federale staten voor, maar wordt een probleem wanneer de verschillen te groot worden,²⁴ en zeker wanneer er een duidelijke dominantie voorkomt van één regio.²⁵ Wanneer bovendien verschillende sociale breuklijnen elkaar versterken, treedt een proces van polarisering in en krijgen dossiers een hoge emotionele symbolische waarde, wat compromisvorming moeilijk maakt.²⁶

In België komen zo'n feitelijke asymmetrieën veelvuldig voor, niet alleen als verschillen in identiteitsbeleving en in het politieke landschap, maar ook in de vorm van variaties in bevolkingsomvang, grondgebied en welvaartsniveau:

- (1) *Bevolkingsomvang*: het land is verdeeld in twee grote taalgemeenschappen en één kleintje. De Duitstalige Gemeenschap huisvest slechts 0,7% van de totale bevolking, wat haar beperkte politieke invloed verklaart.²⁷ Dat is echter geen asymmetrie die de stabiliteit van het land in gevaar brengt. Belangrijker is het feit dat de twee grote taalgemeenschappen niet erg verschillen in omvang, maar dat de meerderheden variëren. De bevolking in het Vlaamse Gewest maakt 58% uit van de gehele bevolking, ten opzichte van 32% in het Waalse Gewest, maar in Brussel, waar de overige 10% leeft, is de grote meerderheid Franstalig.
- (2) *Grondgebied*: België beslaat een gebied van 30.528 m².²⁸ De Vlaamse meerderheid woont op 44% van het grondgebied, terwijl het Waalse Gewest 55% van het grondgebied omvat, met 3% (van het totale gebied) voor de Duitstalige Gemeenschap. De grootste bevolkingsdichtheid is in Brussel te vinden, dat slechts 0,5 van het gehele grondgebied uitmaakt.

23 W. Swenden, *Federalism and Regionalism in Western Europe. A comparative and Thematic Analysis*, Hampshire, Palgrave MacMillan, 2006, 63 noemt dit "de facto" (vs "constitutional" of "formal (de jure)") asymmetrie. R. Watts, Montreal & Kingston, *Comparing federal systems*, McGill-Queen's University Press, 2008, 127 spreekt over "political" (vs "constitutional") asymmetrie.

24 C.D. Tarlton, "Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation", in J. Kincaid (ed.), *Federalism*, Vol. II, Londen, Sage Publ., 2011, 311.

25 D.J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, Alabama, The University of Alabama Press, 1987, 170 en 244; R. Watts, Montreal & Kingston, *Comparing federal systems*, McGill-Queen's University Press, 2008, 181.

26 R. Watts, Montreal & Kingston, *Comparing federal systems*, McGill-Queen's University Press, 2008, 183.

27 Voor deze cijfers en verdere informatie, zie Statistics Belgium, *Kerncijfers. Statistisch onderzoek van België 2017*, https://statbel.fgov.be/sites/default/files/files/documents/NL_kerncijfers_2017_web.pdf, p. 6.

28 *Ibid.*

- (3) *Welvaartsniveau*: Initieel was het Waalse gebied het meest welvarend, maar sinds de Tweede Wereldoorlog gaat de economische groei sneller in Vlaanderen dan in andere delen van België. Het Brusselse Gewest genereert het hoogste BBP, maar als men de factor van de pendelaars inrekent, staat het Vlaamse Gewest bovenaan.²⁹ Dat ligt aan economisch beleid zowel als economische geografie. Walen geven de voorkeur aan een meer interventio-nistische economische politiek, terwijl Vlamingen privaat initiatief verkiezen. Daarnaast profiteert Vlaanderen van de kustlijn, bevolkingsdichtheid, transportmiddelen en de Antwerpse haven, die de poort opent naar de wereld-economie. Brussel is de administratieve en financiële hoofdstad van België en biedt onderdak aan de EU en NAVO hoofdkwartieren, maar de meer welvarende bevolking is geneigd om een woonplaats te zoeken in de meer residentiële wijken rond Brussel, op Vlaams grondgebied.
- (4) *Identiteit en ideologie*. Hierboven kwam de Vlaamse identiteitsvorming reeds aan bod, die de volle ontwikkeling van de Belgische identiteit verhinderde. De Waalse identiteitsvorming verliep minder expliciet en gecontroleerd en was meer gelinkt aan de socio-economische ontwikkeling van de regio.³⁰ Ook ideologisch lopen de twee grote bevolkingsgroepen uiteen. Traditioneel stemt de Waalse bevolking voornamelijk links, terwijl de Vlaamse bevolking centrum-rechts is georiënteerd.
- (5) *Politiek landschap*. Ook de regionalisering van de politieke partijen kwam reeds ter sprake. Initieel gebeurde dit door een splitsing van de nationale partijen, zodat elke partij een zusterpartij aan de andere kant van de taalgrens had. Door de ideologische tegenstellingen tussen de grote taalge-meenschappen, is het electoraal gewicht van die zusterpartijen erg verschillend. Aanvankelijk werden kleine zusterpartijen niettemin opgenomen in de regering, om tot symmetrische coalities te komen.³¹ In de loop der jaren verzwakte hun band, terwijl nieuwe regionale partijen zonder zusterpartij tot stand kwamen. Zowel in 2007 als in 2014 werden asymmetrische coalities gevormd: de ene keer regeerden de Waalse socialisten zonder hun Vlaamse zusterpartij; in 2014 konden de Vlaamse christendemocraten hun franco-phone zusterpartij niet overtuigen om in de coalitie te stappen, en stapte de separatistische N-VA in de regering, die niet over een Franstalige zusterpartij

29 <http://www.statistiekvlaanderen.be/search/BBP>. Zie ook W. Swenden, 'Asymmetric Federalism and Coalition-making in Belgium', *Publius: the Journal of Federalism* 2002, 69.

30 J. Billiet, B. Maddens en A.-P. Frogner, 'Does Belgium (Still) Exist? Differences in Political Culture between Flemings and Walloons', *West European Politics* 2006, 915.

31 W. Swenden, 'Asymmetric Federalism and Coalition-making in Belgium', *Publius: the Journal of Federalism* 2002, 70-72.

beschikt. Bij de coalitievorming staat men gewoonlijk voor het dilemma om hetzij een ideologisch uiteenlopende coalitie te vormen met een meerderheid aan beide zijden van de taalgrens, hetzij voor een ideologisch samenhangende coalitie te kiezen met een minderheidspositie aan één zijde van de taalgrens. Dat maakt het moeilijk om te regeren zonder interne politieke conflicten of zonder maatschappelijke tegenstrubbelingen.

4. Constitutionele symmetrie vs constitutionele asymmetrie

Constitutionele asymmetrie verwijst naar verschillen in de juridische structuur van de deelstaten binnen een federaal systeem. Daarbij gaat het om verschillen in het statuut van de deelstaten, het bevoegdheidspakket, en de fiscale autonomie.³² Anders dan in symmetrische federale staten, waar deelstaten gezamenlijke belangen verdedigen tegenover de federale overheid, hebben deelstaten in asymmetrische federaties conflicterende belangen. In plaats van een tegengewicht te vormen voor de federale overheid, kan die laatste juist gebruik maken van hun rivaliteit om sterker door te wegen.³³ Voorts wordt asymmetrie in federale theorieën afgeraden, omdat het ongelijkheid impliceert, tegeneisen ontlokt van benadeelde deelgebieden, tot complexiteit leidt en zelfs de democratie in gevaar brengt.³⁴

Nochtans is de Belgische federale structuur essentieel asymmetrisch. Dat is in de grondwet zelf gebeiteld, dat België in artikel 1 voorstelt als een federale staat 'samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten'. Deze twee soorten van deelstaten beschikken elk over een ander bevoegdheidspakket: bij de gemeenschappen gaat het om cultuur, onderwijs, persoonsgebonden materies en het gebruik van de talen, terwijl de andere bevoegdheden – voornamelijk op het gebied van economie, energie, leefmilieu, ruimtelijke ordening en stedenbouw, huisvesting en lokale overheden – aan de gewesten worden toegewezen. De Belgische federale structuur is dus per definitie asymmetrisch, wat voortvloeit uit

32 F. Palermo, 'Asymmetries in Constitutional Law - An Introduction' in F. Palermo, C. Zwillig and K. Kössler (eds), *Asymmetries in Constitutional Law, Recent Developments in Federal and Regional Systems* (Europäische Akademie Bozen/Accademia Europea Bolzano 2009), M. Sahadžić, 'Constitutional asymmetry and equality in multinational systems with federal arrangements', in E.M. Belser (ed), *The Principle of Equality in Diverse States*, IACFS conference volume 2018 (in druk).

33 J.A. Gardner en A.A. Ninet, « Sustainable decentralization : power, extraconstitutional influence and subnational symmetry in the United States and Spain », *Am.J.Comp.L.* 2011, 493.

34 E. Bauböck, 'United in Misunderstanding? Asymmetry in Multinational Federations', *ICE Working Paper Series* 2001, Nr. 26; A. Hombrado, 'Learning to catch the wave? Regional demands for constitutional change in contexts of asymmetrical arrangements', *Regional & Federal Studies* 2011, 479-501.

de verschillende voorkeuren van Vlamingen – die om autonomie vroegen om hun taal en culturele identiteit te beschermen – en Walen – die om autonomie vroegen om een eigen sociaal-economisch beleid te kunnen voeren. Ook binnen elk type van deelstaat ontstonden reeds bij aanvang asymmetrieën. De Duitstalige Gemeenschap heeft slechts één vertegenwoordiger in de Senaat, die niet tot een taalgroep behoort, haar institutionele inrichting en bevoegdheden zijn niet beschermd door een vergrendelde wet, en ze beschikt enkel over de bevoegdheid om het gebruik van de talen te regelen met betrekking tot onderwijs, maar niet, zoals de andere gemeenschappen, in bestuurszaken of sociale betrekkingen. Tot recent beschikte de Duitstalige Gemeenschap ook niet over de (beperkte) constitutionele autonomie die de andere gemeenschappen toekwamen. Bij de Gewesten kreeg het Brussels Hoofdstedelijk Gewest pas later erkenning, worden de ordonnanties onderworpen aan een ruimer juridisch toezicht, geldt federaal toezicht op een bepaald type van ordonnanties, en werd ook in dit geval constitutionele autonomie pas zeer recent toegekend. Voor de Duitstalige Gemeenschap is die nadelige positie te wijten aan het feit dat ze slechts een klein bevolkingsaandeel vertegenwoordigt.³⁵ Voor het Brusselse Gewest ligt dit aan het feit dat het overwegend Franstalig is, en de Vlaamse partijen ervoor beducht waren in de minderheid gesteld te worden door drie (overwegend) Franstalige deelstaten – het Waalse Gewest, de Franse Gemeenschap en het Brusselse Gewest.³⁶ Daarnaast volgt een asymmetrie in belastingbevoegdheid uit een (betwistbaar) advies van de Raad van State, volgens hetwelk de Vlaamse en de Franse Gemeenschap geen belastingen kunnen heffen omdat niet kan uitgemaakt worden wie in Brussel tot hun gemeenschap behoort.³⁷

De verdere ontwikkelingen trokken enkele asymmetrieën recht – bv door de toekenning van constitutionele autonomie aan de Duitstalige Gemeenschap en het Brusselse Gewest – maar brachten daarnaast voornamelijk een verdieping van constitutionele asymmetrie. Door de fusie van de instellingen aan Vlaamse kant,

35 M. Nihoul en F.-X. Bárcena, 'Le principe de l'autonomie constitutive: le commencement d'un embryon viable', in A. De Becker en E. Vandenbossche (eds), *Éléments charnières ou éléments clés en droit constitutionnel*, Brugge, Die Keure, 2011, 219 en W. Pas, 'A Dynamic Federalism Built on Static Principles: the Case of Belgium', in G.A. Tarr, R.F. Williams en J. Marko (eds), *Federalism, Subnational Constitutions and Minority Rights*, Westport, Connecticut, Praeger 2004, 168.

36 M. Nihoul en F.-X. Bárcena, 'Le principe de l'autonomie constitutive: le commencement d'un embryon viable', in A. De Becker en E. Vandenbossche (eds), *Éléments charnières ou éléments clés en droit constitutionnel*, Brugge, Die Keure, 2011, 219.

37 Raad van State, advies van 28 August 1991, *Parl.Doc.* House 1990-1991, 1767/1. Het advies is betwistbaar, omdat de gemeenschappen in Brussel niet bevoegd zijn ten aanzien van personen, maar enkel ten aanzien van eentalige instellingen, die wel identificeerbaar zijn. Zie eveneens A. Haelterman, *Rapport Steunpunt Fiscaliteit & Begroting, Capita Selecta 2: Belastingbevoegdheid Gemeenschappen*, Leuven 2008, 5-11.

de transfer van bevoegdheden van de Franse Gemeenschap naar enerzijds het Waalse Gewest en anderzijds de Franse Gemeenschapscommissie, de overeenkomsten die de Duitstalige Gemeenschap toelaat om enkele gewestelijke bevoegdheden uit te oefenen, en de recente toekenning van bevoegdheden over 'bi-culturele aangelegenheden van gewestelijk belang' aan het Brusselse Gewest, is ook de bevoegdheidssymmetrie binnen respectievelijk de gemeenschappen en de gewesten verloren gegaan. Het resultaat is een complex samenspel, met gemeenschappen die ook gewestelijke bevoegdheden uitoefenen, en gewesten die ook gemeenschapsbevoegdheden uitoefenen. Bovendien kregen ook de Gemeenschappelijke Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie *de facto* het statuut van deelstaat met wetgevende bevoegdheid, maar dan over een zeer beperkte set van materies, en met een beperkt institutioneel statuut.

Het resultaat is complexiteit en een institutioneel kluwen. In het geval van België leidt constitutionele asymmetrie tot een conflictmodel – waarbij de grote gemeenschappen en gewesten onrechtstreeks vertegenwoordigd worden via de taalgroepen, waar de Duitstalige Gemeenschap buiten valt –, maar werkt dit niet in het voordeel van de centrale autoriteit, omdat het federale belang voornamelijk de gemene deler van de belangen van de grote taalgemeenschappen is geworden.³⁸ De conflicterende belangen en voorkeuren van de deelstaten bemoeilijken wel de onderhandelingen over een staats hervorming. Illustratief is dat de invoering van de Vlaamse zorgverzekering, waarvan geclaimd werd dat ze inbreuk maakte op de federale bevoegdheidsverdeling, niet werd betwist voor het Grondwettelijk Hof door de federale overheid, maar wel door de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest. De Franse Gemeenschap trad dus op om een beperkende interpretatie van haar eigen bevoegdheidspakket te bekomen.³⁹

5. Tussenconclusie

De Belgische federale staatsstructuur bevat alle factoren die bepalend zijn voor instabiliteit. Het lijkt wel of Belgische inwoners in een rollercoaster zitten die niet veilig landt, maar onvermijdelijk de afgrond instort. Stabiliteit blijkt in veel gevallen echter neer te komen op centralisering⁴⁰ en lijkt zo vooral een motto voor klasieke federaties, die ontstaan vanuit onafhankelijke staten die samenkomen en

38 P. Peeters, "Multinational federations. Reflections on the Belgian federal state", in M. Burgess en J. Pinder (eds.) *Multinational Federations*, Abingdon, Routledge, 2007; S. Sottiaux, *De Verenigde Staten van België*, Mechelen, Kluwer, 2011, 28.

39 GwH nr. 51/2006, 19 april 2006.

40 Vb. J. Erk, "Austria: A Federation without Federalism", *Publius: the Journal of Federalism* 2004, 2; J.A. Gardner en A.A. Ninet, « Sustainable decentralization : power, extraconstitutional influence and subnational symmetry in the United States and Spain », *Am. J. Comp. L.* 2011, 498.

een zo coherent mogelijk geheel moeten vormen. Centralisering is nochtans per definitie niet de oplossing voor fragmenterende federaties die juist continuïteit slechts kunnen waarborgen als ze ruimte scheppen voor diversiteit. Dat maakt de kern van federalisme, met name het zoeken van evenwicht tussen integratie en diversiteit,⁴¹ zo veel moeilijker voor multinationale staten. De hamvraag is of de desintegrerende dynamiek in België onvermijdelijk tot secessie leidt, dan wel of door ‘constitutional engineering’ een evenwichtspunt kan bereikt worden die stabiliteit brengt, ondanks het heterogeen, bipolair en asymmetrisch karakter dat inherent is aan de Belgische staat. Dat wordt in het volgende deel onderzocht.

II. MODELLEN VOOR DE TOEKOMST

Volgens Duchacek kan een bipolaire gemeenschap maar overleven in de vorm van een confederatie of, moeilijker, in de vorm van een federale staat met confederale trekken.⁴² Drie opties staan dus open voor België: (1) de ontbinding van de Belgische staat, (2) het confederaal model en (3) het federaal model met confederale kenmerken.⁴³

1. De ontbinding van de Belgische staat

De bipolariteit in de Belgische staatsstructuur is een zwaarwegende vorm van instabiliteit, omdat ze berust op wantrouwen tussen de taalgemeenschappen, wat samenwerking moeilijk maakt en de werking van federale instellingen kan blokkeren. De vraag rijst dan ook of de ontbinding van de Belgische staat een potentiële *exit option* is. Die vraag wordt des te prangender, nu we vaststellen dat de Belgische staatsstructuur niet alleen alle bepalende factoren voor instabiliteit bevat, maar bovendien ertoe geleid heeft dat alvast Vlaanderen bijna alle institutionele factoren bevat die, volgens internationale literatuur, van secessie een realistische optie maken:⁴⁴ als federale deelstaat beschikt Vlaanderen over politieke

41 Hierover meer in P. Popelier, “Het geslacht der engelen: een dynamisch perspectief voor de vergelijking van staatsvormen”, *CDPK* 2008, 416-434 en “Subnational multilevel constitutionalism”, *Perspectives of Federalism* 2014, E3-6.

42 I.D. Duchacek, “Dyadic Federations and Confederations”, *Publius: the Journal of Federalism* 1988, 31.

43 Zie ook S. Sottiaux, *De Verenigde Staten van België*, Mechelen, Kluwer, 2011.

44 Zie L.M. Anderson, “The Institutional Basis of Secessionist Politics: Federalism and Secession in the United States”, *Publius* 2004, 7-10. Anderson somt ook een verleden als onafhankelijke staat op als factor, maar dat geldt niet voor een centrifugale federale staat als België. Voorts merken ook J. McGarry en O’ Leary, “Federation and managing nations”, in M. Burgess en J. Pinder, *Multinational Federations*, Abingdon, Routledge, 2007, 192 op dat multinationale federaties het eenvoudiger maken voor groepen om af te scheiden, omdat ze reeds over politieke en institutionele middelen beschikken.

en institutionele capaciteit; afscheiding lijkt ook vanuit economische invalshoek haalbaar te zijn; de Vlaamse bevolking bevindt zich overwegend⁴⁵ binnen één homogeen samengesteld gebied, dat als zodanig kan worden afgescheiden;⁴⁶ en het onafhankelijkheidsstreven wordt beschouwd als een legitiem partijprogramma⁴⁷ en is onderwerp van maatschappelijk debat. Wat dat laatste betreft, merkt Anderson op dat secessie niet zonder meer resulteert uit ongenoegen van een groep over het *status quo*, maar dat het onafhankelijkheidsstreven bovendien op de politieke agenda moet staan als een mogelijk alternatief.⁴⁸

Toch zijn er verschillende factoren die de onmiddellijke ontbinding van België in de weg staan:⁴⁹

- (1) De hoofdstedelijke en internationale functies van Brussel, de heterogene samenstelling van de Brusselse bevolking, de Franstalige dominantie in dat taalgebied en de ligging ervan, omringd door Nederlands taalgebied, geven aan het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad een bijzondere positie. Aan Franstalige kant bereidt het 'Plan B', via een corridor, de aanhechting van Brussel bij het resterende Wallonië voor in geval van een splitsing. Aan Vlaamse kant zijn separatisten verdeeld: sommigen laten Brussel los,⁵⁰ anderen claimen Brussel,⁵¹ waardoor zij de taalproblematiek, die de Belgische samenleving heeft ontworcht, meteen zouden invoeren in het nieuwe Vlaanderen. Hoe dan ook is de demografische en institutionele verwevenheid in Brussel een complicerende factor.
- (2) De staatsschuld, en de nood aan een herverdelingsmechanisme om het welvaartsniveau ook aan Franstalige kant op peil te brengen, is een tweede factor die splitsing bemoeilijkt. De staatsschuld overstijgt ver de Maastrichtnorm die 60% van het BBP als maximum stelt, en zou verdeeld moeten worden op een wijze die schuldeisers vertrouwen biedt, wil Vlaanderen de erkenning van andere landen verdienen. Omdat Vlamingen de meerderheid vormen – wat hen meteen in een heel andere positie brengt dan andere

45 Indien men Brussel buiten beschouwing laat – zie hierover wat volgt.

46 Zie met hetzelfde voorbehoud W. Swenden, *Federalism and Regionalism in Western Europe. A comparative and Thematic Analysis*, Hampshire, Palgrave MacMillan, 2006, 255.

47 Anders dan in Duitsland, waar art. 21(2) GW luidt: "Parteien, die [...] darauf ausgehen, [...] den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig."

48 L.M. Anderson, "The Institutional Basis of Secessionist Politics: Federalism and Secession in the United States", *Publius* 2004, 9.

49 Voor de eerste twee, zie ook W. Pas, "Federalisme met gemeenschappen én gewesten: een tussenstand van moeilijkheden, mogelijkheden en voorstellen", *TBP* 2011, 501.

50 R. Vermeiren, *België, de onmogelijke opdracht*, Pelckmans, 2014.

51 G. Annemans, *Quid Nunc?* Brussel, Uitgeverij Egmont, 2016, 94-98.

onafhankelijkheidsbewegingen – zouden zij ook een verantwoordelijkheid ten opzichte van de resterende delen dragen, waardoor de financiële transfers, die vaak werden opgevoerd als reden voor een splitsing, zouden blijven voortbestaan.⁵²

- (3) De steun voor separatisme in de publieke opinie is zeer laag, ook bij het Vlaamse electoraat waar dit al decennia structureel rond de 10% ligt.⁵³ De meeste Vlamingen blijken zich bovendien nog steeds eerst met België verbonden te voelen en dan pas met Vlaanderen.⁵⁴ Het belang van dergelijke cijfers als stabiliserende factor moet echter gerelativeerd worden, omdat het voor heel wat kiezers blijkbaar perfect mogelijk is om een standpunt tegen separatisme te verzoenen met een stem voor een separatistische partij. Bovendien is het Belgische federaliseringsproces – en het politieke proces in het algemeen – steeds meer een zaak geweest van politieke elites, waar de publieke opinie een eerder beperkte rol in heeft gespeeld, een dynamiek die typisch is voor een consensusdemocratie⁵⁵.

Aan Vlaamse kant zijn er slechts twee partijen die Vlaamse onafhankelijkheid propageren, maar hun strategieën zijn zeer verschillend. De N-VA opteert voor een lange-termijn strategie via confederalisme, wat hierna besproken wordt. Het Vlaams Belang wil dat het Vlaams Parlement eerst de onafhankelijkheid uitroept, waarna onderhandelingen van start kunnen gaan. Dat scenario is onwaarschijnlijk, gezien het zeer beperkte electoraal gewicht van het Vlaams Belang. Bovendien is maar de vraag wat de juridische waarde van zo'n onafhankelijkheidsverklaring is. Het Canadese Supreme Court volgde een tweestaps-redenering om de gevolgen van een onafhankelijkheidsreferendum te bepalen.⁵⁶ Aan de ene kant is unilaterale secessie ongrondwettig en schept de wens van de bevolking in een deelstaat om onafhankelijk te worden, geen rechtsgevolgen of een recht op zelfbepaling. Aan de andere kant kan men, als een duidelijke meerderheid in een deelstaat zich uitspreekt voor onafhankelijkheid, niet voorbijgaan aan de democratische legitimiteit van zo'n beslissing. De conclusie was dat onderhandelingen zouden gestart moeten worden over een mogelijke afscheiding en de gevolgen daarvan, rekening houdend met allerlei factoren, zoals de belangen van de andere deelen-

52 Dat erkent ook R. Vermeiren, *België, de onmogelijke opdracht*, Pelckmans, 2014.

53 M. Swyngedouw en K. Abts, *De kiezers van de N-VA op 13 juni 2010. Structurele posities, attitudes, beleidskwesties en opvattingen*, CESO-ISPO, 2011-13.

54 K. Deschouwer en D. Sinardet, 'Identiteiten, communautaire standpunten en stemgedrag' in K. Deschouwer, P. Delwit et al. (ed.), *De stemmen van het volk. Een analyse van het kiesgedrag in Vlaanderen en Wallonië op 7 juni 2009*, Brussel: VUBPress, 2010, 79-82

55 A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Explanation*, New Haven: Yale University Press, 1977

56 Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 SCR 217, van 20 augustus 1998.

titeiten en van burgers in en buiten de nieuwe staat, en de rechten van minderheden. Die redenering zou echter een referendum veronderstellen, die, gezien de beperkte steun voor separatisme, zelden voorkomt in de strategie van Vlaamse separatisten.

2. Confederalisme

Twee politieke partijen zijn duidelijk over hun voorkeur voor een confederale staatsstructuur. Voor de N-VA is dit een overgangsfase naar onafhankelijkheid: in opeenvolgende staatsvormingen moeten steeds meer bevoegdheden overgebracht worden naar de deelstaten, tot België vanzelf verdampt. Voor CD&V is confederalisme het einddoel, dat het bestaan van België als zodanig niet in gevaar brengt.

In klassieke theorieën bestaat er conceptuele duidelijkheid over wat een confederale staat precies inhoudt: het gaat om een samenwerkingsverband tussen onafhankelijke staten, gebaseerd op een verdrag, waar de belangrijkste beslissingen met unanimiteit worden genomen, besluiten gewoonlijk geen rechtstreekse werking hebben voor de bevolking, en aan de deelnemende staten een recht op secessie toekomt.⁵⁷ Aan die theorie zijn echter nogal wat nadelen verbonden. De definitie komt neer op de beschrijving van een intergouvernementele internationale organisatie, zodat de term ‘confederatie’ enkel verwarring scheidt, en de toepassing op staatsstructuren zeer beperkt is. Ze hangt samen met een statische kijk op staatsstructuren en op federale systemen in het bijzonder, die niet aangepast is aan de modellen van de eenentwintigste eeuw. Ten slotte is ze niet bij machte om de ontwikkelingen in de politieke realiteit te volgen. De opmerking dat politieke partijen die confederalisme voorstaan per definitie onafhankelijkheid propageren, omdat een confederatie enkel kan bestaan uit onafhankelijke, soevereine staten,⁵⁸ is een academische voetnoot die weinig bijdraagt voor wie wat wil krijgen op reële ontwikkelingen.

In een meer dynamische visie staan staten op een glijdende schaal, van het meest tot het minst geïntegreerde model van staatsstructuur dat een oplossing wil bieden aan de spanning tussen enerzijds de claims van deelgroepen om autonomie en anderzijds de nood aan coherentie en efficiëntie om de integriteit van de

57 Zoals nog eens samengevat in J. Velaers, *Federalisme/confederalisme... en de weg ernaartoe*, Brussel, KVAB Press 2013, 9-15.

58 J. Velaers, *Federalisme/confederalisme... en de weg ernaartoe*, Brussel, KVAB Press 2013, 22-23.

59 Zie verder P. Popelier, “Het geslacht der engelen: een dynamisch perspectief voor de vergelijking van staatsvormen”, *CDPK* 2008, 416-434 en “Subnational multilevel constitutionalism”, *Perspectives of Federalism* 2014, E3-6.

staat als geheel te bewaren.⁵⁹ De precieze plaats die een staat inneemt op deze schaal, hangt niet af van het voorkomen van definiërende institutionele kenmerken, maar van hun score op twee sets van indicatoren, waarbij een indicator de mate van autonomie van de deelstaten meet, en de andere de coherentie of samenhang van het geheel.⁶⁰ Centralistische geregionaliseerde staten (links op de schaal) scoren laag op de eerste maar hoog op de tweede set van indicatoren; bij confederale verbanden (rechts op de schaal) is dat precies omgekeerd. Federale staten streven dan weer naar een evenwicht tussen coherentie en samenhang.⁶¹ Deze visie laat toe om ook de impact van supranationale verbanden op de interne staatsstructuur te meten, en biedt inzicht in de dynamiek van staatsstructuren. Klassieke integratieve federaties schuiven vaak naar links op, terwijl desintegratieve staatsstructuren de andere kant opgaan. De kernvraag is dan wat bepalend is voor die dynamiek, en of je die met ‘constitutional engineering’ kan beïnvloeden.

Een keuze voor een confederaal verband betekent dan dat een staatsstructuur wordt gecreëerd waarin de klemtoon ligt op de autonomie van de deelentiteiten, terwijl minder aandacht gaat naar de coherentie van het geheel. Een voorafgaande onafhankelijkheidsverklaring is niet vereist. Het zwaartepunt van bevoegdheden ligt dan bij de deelentiteiten, regionale identiteitsvorming wordt verkozen boven confederale identiteitsvorming, en er bestaan weinig instrumenten om samenhang te verzekeren. Uiteindelijk zou men uitkomen bij een aantal quasi-soevereine deelgebieden die op gelijke voet beslissen over een beperkt aantal confederale materies, zoals de coördinatie van exclusieve bevoegdheden die grensoverschrijdend zijn of anderszins aan elkaar raken, de coördinatie van solidariteitsmechanismen en eventueel het defensiebeleid en de economische en monetaire unie – voor zover het intra-confederaal verkeer niet als grensoverschrijdend zou worden beschouwd in de zin van het EU Verdrag.⁶² Dit zou meteen een oplossing voor Brussel bieden, dat verder door de Franstalige en Vlaamse deelentiteiten kan bestuurd worden. De Duitstalige Gemeenschap zou wellicht onder de Franstalige deelentiteit vallen, al dan niet met behoud van autonomie in een gelaagde staatsstructuur.

Om dit resultaat te bereiken, dienen de volgende staatshervormingen ertoe om steeds meer bevoegdheden over te hevelen en zouden de gemeenschappen en gewesten aan beide zijden van de taalgrens in elkaar moeten overgaan, waarbij

60 Voor voorbeelden van zo'n indicatoren, zie P. Popelier, “Het geslacht der engelen: een dynamisch perspectief voor de vergelijking van staatsvormen”, *CDPK* 2008, 416-434.

61 Voor een grafische voorstelling, zie de blogtekst P. Popelier, “Dynamic Federalism”, *50 Shades of Federalism*, <http://50shadesoffederalism.com/tag/dynamic-federalism/>.

62 Voor een voorstel, zie S. Sottiaux, *De Verenigde Staten van België*, Wolters Kluwer, 2015.

een structuur gecreëerd wordt om op Brussels grondgebied gecoördineerd op te treden, en waarbij slechts enkele vitale bevoegdheden – defensie bijvoorbeeld – op centraal niveau blijven.

De vraag is hoe leefbaar zo'n constellatie is, indien instrumenten voor samenhang ontbreken. Dat de ontbinding van België op termijn het natuurlijk gevolg is, zoals de N-VA stelt, is niet noodzakelijk het geval, maar lijkt ook niet vergezocht. Veel hangt af van de goodwill die er tussen de deelentiteiten blijft om onder een gezamenlijke koepel te functioneren op basis van technische motieven eerder dan een gevoel van samenhang. Zodra een oplossing voor Brussel volgt – wat onder meer van demografische verschuivingen kan afhangen – rijst wel de vraag naar de meerwaarde van het samenwerkingsverband.

3. Federalisme met confederale kenmerken

De Belgische besluitvorming vertoont nu al confederale trekken, omdat federale wetten en besluiten moeilijk tot stand kunnen komen zonder instemming van beide taalgroepen. Deze confederale kenmerken zijn een onvermijdelijke uitloper van het Belgische bipolaire en multinationale systeem. Indien men er evenwel voor kiest om in een federaal verband te blijven, moet een evenwicht worden gezocht tussen enerzijds de autonomie van de deelentiteiten – waarop de nadruk bij staatsvormingen tot nog toe lag – en anderzijds de samenhang van het geheel.

Hoe die samenhang kan ingebouwd worden, vergt nadere studie. Bovendien vergt de implementatie ervan een politieke wil om de desintegratieve dynamiek van de huidige staatsstructuur te stoppen. Het is maar de vraag of men daartoe bereid is – aan Franstalige zowel als aan Vlaamse kant – omdat (regerende) partijen belang hebben bij sterkere deelgebieden, waar zij hun macht niet moeten delen met de andere taalgroep. Hieronder worden evenwel enkele instellingen overlopen die een centraliserende of decentraliserende werking kunnen hebben.

(1) Bevoegdheidsverdeling

Onder 'bevoegdheidsverdeling' valt zowel de vraag (i) *aan wie* een bevoegdheid wordt toebedeeld als (ii) *hoe* dat gebeurt.

(i) Toewijzing van bevoegdheden

Tot nog toe volgde uit de opeenvolgende staatsvormingen steeds een overheveling van bevoegdheden naar gemeenschappen en gewesten. Af en toe werpen

politici eens een ballonnetje op om bevoegdheden te her-federaliseren,⁶³ maar dit krijgt geen gevolg. Her-federaliseren kan betekenen dat sommige materies terug federale bevoegdheid worden, als blijkt dat ze efficiënter kunnen geregeld worden op dat niveau. Een minder vergaande versie komt erop neer dat aan de federale staat bevoegdheid wordt toegekend om in te grijpen, wanneer een materie ge-fragmenteerd is – bv inzake nachtvluchten – en blokkering bij de gewesten een goede regeling in de weg staat.⁶⁴

(ii) *Techniek van bevoegdheidsverdeling*

België is ontworpen als een duale staat, waar de verschillende deelgebieden geïsoleerd functioneren.⁶⁵ Bevoegdheden zijn toegekend aan de deelgebieden om autonoom te kunnen beslissen zonder rekening te moeten houden met de andere entiteiten of taalgroepen. Zoals het Grondwettelijk Hof herhaaldelijk heeft bevestigd, zijn bevoegdheden daarom verdeeld op basis van exclusiviteit⁶⁶ en betreffen ze zowel wetgevende als uitvoerende en instrumentele bevoegdheden.⁶⁷ Exclusiviteit is een dogma geworden, omdat het de introductie van een prioriteitenregel belet, die gewoonlijk in het voordeel van de federale staat werkt (*Bundesrecht bricht Landesrecht*), terwijl in België de deelgebieden op gelijke voet staan met de federale overheid.

Dat systeem heeft echter enkele nadelen. Het is een statisch en rigide systeem, wat het Grondwettelijk Hof ertoe dwingt om soms enige creativiteit aan de dag te leggen om een nieuw evenwicht te vinden.⁶⁸ Het leidt tot fragmentatie, waarbij delen van een materie aan de deelgebieden worden toegekend, en andere delen federaal blijven. Zo bv in het domein van sociaal beleid, waar de overdracht van bevoegdheden inzake gezondheidspreventie, arbeidsmarkt en ouderenzorg gepaard gaan met federale voorbehouden. Dit dwingt overheden ertoe om toch samen te werken. Daartoe hangt men echter af van de *goodwill* van de anderen, wat minder vanzelfsprekend wordt naarmate men meer uit elkaar drijft. Het prin-

63 A. De Croo, 'Ik wil dit land opnieuw meer federaal maken, maar dan in de authentieke betekenis van het woord', *Knack* 13 december 2017.

64 Zoals in de opiniebijdrage van A. De Croo, *gecit.*

65 W. Swenden, *Federalism and Regionalism in Western Europe. A comparative and thematic analysis*, Palgrave MacMillan, 2006, 49.

66 Vaste rechtspraak sinds GwH nr. 7, 20 december 1985.

67 F. Vandenbroucke, 'Two dilemmas in institutional reform: the Pieters dilemma and the Cantillon dilemma', in *Social federalism: How is a multi-level welfare state best organized?* Antwerp, Intersentia 2011, 25-26.

68 Bv door middel van de 'double aspect doctrine', zie J. Vanpraet, 'Het dogma van de exclusieve bevoegdheden gerelativeerd: de meervoudige bevoegdheidskwalificatie in het federale België', in P. Popelier, D. Sinardet, J. Velaers en B. Cantillon (eds), *Belgie, Quo Vadis?*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 209-230.

cipe van exclusiviteit geeft, ten slotte, ook meer handvatten aan het Hof om tot decentralistische uitkomsten te komen bij bevoegdheidsconflicten.

In de literatuur worden concurrerende bevoegdheden en uitvoeringsfederalisme genoemd als indicatoren voor een meer organisch federalisme.⁶⁹ Die bevoegdheidstechniek leidt al sneller tot centralisering,⁷⁰ maar dat kan beperkt worden door een verdergaande institutionalisering van het subsidiariteitsbeginsel, dat federaal ingrijpen afhankelijk maakt van wetenschappelijk bewijs en impact assessment. Eerder hebben we er reeds voor gepleit om met name in het domein van het sociaal beleid, eventuele verdere overhevelingen niet meer op basis van exclusiviteit, maar op basis van concurrerende bevoegdheden te doen.⁷¹ Enerzijds kan men gegronde argumenten invoeren voor aanhoudende claims om sociale zekerheidsmateries over te hevelen naar de deelstaten – zoals regionale verschillen in voorkeuren en behoeftes en de legitimiteit en efficiëntie van het solidariteitssysteem. Anderzijds zorgt een sociaal zekerheidssysteem voor sociale en economische cohesie, omdat het een herverdelingsmechanisme creëert op interpersoonlijk niveau en, onrechtstreeks, op interregionaal niveau. Sociale bescherming is bovendien een instrument voor natievorming, die het nationaal zowel als het regionaal identiteitsgevoel kan versterken.⁷² Verdere overhevelingen op basis van concurrerende bevoegdheden zou de deelgebieden ruimte geven voor innovatie en specifiek beleid aangepast aan regionale noden, maar anderzijds de federale overheid gelegenheid bieden om in te grijpen om een minimum aan sociale bescherming te verzekeren voor iedereen en om rekening te houden met EU regels inzake vrij verkeer van werknemers.

(2) De kiesarrondissementen

De Pavia-groep, een denktank met academici uit beide zijden van de taalgrens, stelde in 2007 voor om 15 van de 150 Kamerleden te verkiezen via een federale kieskring.⁷³ Kiezers zouden over twee stemmen beschikken, één stem voor de lijsten die opkomen in hun provinciale kieskring en één stem voor de lijsten die opkomen voor de federale kieskring en die in alle kieskringen dezelfde is. Kandi-

69 W. Swenden, *Federalism and Regionalism in Western Europe. A comparative and Thematic Analysis*, Hampshire, Palgrave MacMillan, 2006, 50 en 57.

70 D.J. Edwards, 'Fearing Federalism's Failure: Subsidiarity in the European Union', *American Journal of Comparative Law* 1996, 537-583.

71 P. Popelier en B. Cantillon, 'Bipolar federalism and the social welfare state: a case for shared powers', *Publius: the journal of federalism* 2013, 637.

72 J. Poirier, 'Layered social federalism: from the myth of exclusive competences to the categorial imperative of cooperation', in B. Cantillon, P. Popelier and N. Mussche (eds), *Social Federalism: The Creation of a Layered Welfare State*, Cambridge, Intersentia, 2011, 288-290.

73 <http://www.paviagroup.be/>.

daten zouden op beide lijsten kunnen opkomen en zouden, ook als ze in de federale kieskring zijn verkozen, nog steeds in taalgroepen worden ingedeeld. De bedoeling van het voorstel was om een dialoog en politieke verantwoordelijkheid te creëren over de taalgrenzen heen.

Los van de vraag of het concrete voorstel deze doelstellingen zou kunnen verwezenlijken,⁷⁴ kan een goed uitgebouwd systeem van federale kieskring compenseren voor het ontbreken van nationale politieke partijen in België⁷⁵ en ervoor zorgen dat beleidsdragers ook verantwoording moeten afleggen aan de andere kant van de taalgrens, wat potentie biedt voor een ruimere politieke ruimte. Zoals meermaals werd beklemtoond in de parlementaire commissie die het voorstel besprak, veronderstelt dit wel de politieke wil om meer federale cohesie in te bouwen. Wellicht is het voorstel daarop gestrand. Het werd opgenomen in de nota van formateur Elio Di Rupo, die als onderhandelingsbasis diende voor het uiteindelijke Vlinderakkoord voorafgaand aan de Zesde Staatshervorming, maar werd op vraag van CD&V uit de onderhandelingen gehaald en doorverwezen naar ‘een specifieke parlementaire commissie’, die een verslag uitbracht in 2014,⁷⁶ waarna het voorstel een stille dood stierf.

(3) Het Grondwettelijk Hof

In internationale literatuur wordt gesteld dat rechtscollages invloed hebben op de ontwikkeling van federale systemen,⁷⁷ en dat ze dat bovendien doen op een centralistische wijze, waarbij macht verschuift van de deelgebieden naar de federale overheid.⁷⁸ In België verweet politicoloog Bart Maddens ook het Grondwettelijk Hof er een centralistische – zelfs neo-unitaristische – agenda op na te houden.⁷⁹ Een statistische analyse wijst evenwel uit dat het Belgische Grondwettelijk Hof juist erg gebalanceerd is. Conflicten over bevoegdheidsverdeling worden ongeveer

74 Zie voor- en tegenstanders, op principiële punten dan wel wat betreft de concrete uitwerking: de hoorzitting voor de gemengde parlementaire commissie ‘federale kieskring’, Verslag, Kamer 2013-2014, 53-3446/1 en Senaat 2013-2014, 5-2730/1.

75 Consensusgebaseerde besluitvorming vereist de wil en electorale incentives om compromissen te sluiten. Daartoe zijn hetzij nationale partijen nodig, hetzij aanpassingen aan het kiessysteem, bv. door middel van ruimere kieskringen, aldus W. Swenden, *Federalism and Regionalism in Western Europe. A comparative and Thematic Analysis*, Hampshire, Palgrave MacMillan, 2006, 284-286.

76 Verslag, Kamer 2013-2014, 53-3446/1 en Senaat 2013-2014, 5-2730/1.

77 T. Hueglin en A. Fenna, *Comparative Federalism. A systematic inquiry*, Toronto, Broadview Press, 2006, 275

78 A. Bzdera, ‘Analysis of federal high courts: a political theory of judicial review’, *Canada Journal of Political Science*, 1993, 19; M. Shapiro, *Courts: a comparative political analysis* (Chicago, University of Chicago Press 1981) 55

79 B. Maddens, ‘Het machtigste parlement van België’, opinieblog, *deredactie.be*, 8 juni 2015, <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/opinieblog/opinie/1.2361963>.

even vaak in het voordeel van de federale overheid als in het voordeel van de deelstaten beslecht.⁸⁰

Uit rechtsvergelijkend onderzoek blijkt dat volgende factoren potentieel van invloed zijn op een meer of minder centralistische houding van de rechter in federale bevoegdheidsconflicten:⁸¹

- 1) Rechtscolleges nemen een minder centralistische houding aan als de vertegenwoordiging van deelstaten op centraal niveau zwak is;
- 2) Ze nemen een meer centralistische houding aan als de deelstaten weinig of geen inspraak hebben in de selectie van rechters of niet vertegenwoordigd worden in de samenstelling van het Hof;
- 3) De (de)centralistische houding weerspiegelt de (de)centralisatiegraad van het federale systeem waarin het Hof functioneert;
- 4) Hoven zijn meer geneigd om een niet-centralistische positie in te nemen in devolutieve multinationale federaties, tot op een zeker punt, wanneer het risico voor instabiliteit te groot wordt.

Daarnaast kunnen we vermoeden dat een rechtssysteem waarin bevoegdheden hoofdzakelijk worden verdeeld op basis van concurrentie, tot een meer centralistisch hof leidt⁸² dan een rechtssysteem waarin dit hoofdzakelijk gebeurt op basis van exclusiviteit. Dit werd echter nog niet empirisch onderzocht.

Modellen om variatie te verklaren binnen een enkel rechtscollege, met name het Belgische Grondwettelijk Hof, leiden tot volgende conclusies:⁸³

- 1) De positie van het Belgische Grondwettelijk Hof weerspiegelt de toenemende decentralisatiegraad van het Belgische federale systeem. Dat bevestigt de hypothese die ook uit het rechtsvergelijkend onderzoek volgde;

⁸⁰ Voor deze resultaten en verklaringen op basis van statistische analyse zie P. Popelier en S. Bielen, 'How courts decide federalism disputes', *Publius* 2018, 1-30.. De Nederlandstalige versie, aangeboden aan het *Rechtskundig Weekblad*, bevat een repliek op de beweringen van B. Maddens.

⁸¹ P. Popelier, 'Federalism Disputes and the Behavior of Courts: Explaining Variation in Federal Courts' Support for Centralization', *Publius: the Journal of Federalism* 2017, 27-48.

⁸² Zie D.J. Edwards, 'Fearing Federalism's Failure: Subsidiarity in the European Union', *American Journal of Comparative Law* 1996, 537-583

⁸³ Zie voetnoot 80.

- 2) Het Grondwettelijk Hof neigt ertoe om wetten, decreten en ordonnanties die worden aangevochten in stand te houden, zodat de centralistische of niet-centralistische houding deels verklaard kan worden door het feit dat in het ene jaar meer federale wetten en in het andere jaar meer decreten en ordonnanties worden aangevochten. Deze reflex komt voor ongeacht of er een politiek conflict aanwezig is – waarbij twee regeringen tegenover elkaar staan in de procedure – of niet. Ze is wel groter ten aanzien van federale wetten dan ten aanzien van decreten en ordonnanties;
- 3) Ideologische voorkeuren van de rechters hebben zelden tot geen impact op de uitspraken van het Hof inzake bevoegdheidsconflicten. Het systeem van benoemingen op basis van taalpariteit en een evenredige vertegenwoordiging van coalitiepartijen gekoppeld aan een consensueel beslissingsproces met een toerbeurt voor twee voorzitters uit een andere taalrol, slaagt er dus in om de voorkeuren van individuele, nochtans politiek benoemde rechters, in evenwicht te brengen. Wel leidt een meerderheid aan socialistische rechters tot een meer decentralistische uitspraak, en een meerderheid aan christendemocratische rechters tot een meer centralistische uitspraak. Omdat de samenstelling voor elke zaak kan wijzigen, wordt deze invloed afgevlakt over het geheel.
- 4) Verwijzingen naar de voltallige zetel, wat er vaak op wijst dat de zaak politiek of maatschappelijk gevoelig wordt geacht, leiden tot meer centralistische beslissingen.

Het lijkt er dus op dat het Grondwettelijk Hof nu reeds oog heeft voor zowel de nood aan federale cohesie als de behoefte aan ruimte voor diversiteit.

(4) De deelstatenkamer

De zesde staatshervorming vormde de Senaat om tot een (min of meer) echte deelstatenkamer, maar nam hem meteen de meeste bevoegdheden af.

Een sterke deelstatenkamer kan meer invloed uitoefenen op federale beslissingen, en zo de autonomie van de deelstaten beschermen, naarmate de institutionele band met de deelstaten sterker is en naarmate ze meer inspraak heeft in materies die raken aan de bevoegdheden van de deelstaten. Senatoren zijn anderzijds meer geneigd om zich met het federale belang te identificeren, naarmate de institutionele band met de deelstaten losser is,⁸⁴ en wanneer ze inspraak hebben in het

84 M. Russell, *Reforming the House of Lords*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 209-211.

gehele bevoegdheidspakket, en dus ook in materies die geen verband houden met deelstatelijk beleid.⁸⁵

Het merkwaardige is dat de institutionele band van de Senaat met de deelstaten versterkt werd, maar dat hij nauwelijks nog inspraak heeft in het dagelijkse wetgevende werk, zodat de Senaat noch een centralistische noch een decentralistische impact kan uitoefenen. De Senaat heeft zelfs geen inspraak in de zeldzame concurrerende bevoegdheid inzake belastingen, en evenmin in materies waarvoor de federale wetgever een kaderbevoegdheid heeft, zoals in consumentenzaken. Het feit dat de zeer complexe manier waarop de Senaat is samengesteld, te maken heeft met de zorg om de verhoudingen tussen de taalgroepen niet te verstoren,⁸⁶ illustreert de vaststelling dat federalisme in België een instrument is voor multinationalaal conflictmanagement, waar de (grote) taalgemeenschappen belangrijker zijn dan de eigenlijke deelstaten.

Bovenal blijkt uit het huidige bicamerale systeem een voorkeur voor een meer confederaal model.⁸⁷ In een federaal systeem zorgt de inspraak van een deelstatenkamer voor een harmonieus model waarin federale en deelstatelijke vertegenwoordigers rekening houden met elkaars belangen. In het Belgische model worden de meeste materies echter beslist door regering en Kamer van Volksvertegenwoordigers, waar de Franse en de Nederlandse taalgroepen een veto hebben op regeringsniveau, en de alarmbel kunnen luiden op parlementair niveau. Deelstaten kunnen zich rechtstreeks mengen door middel van belangenconflicten, wat een meer conflictueus model is dan inspraak via de Senaat.

Aan deze instelling valt dus nog te sleutelen voor wie tot een meer federaal model wenst te komen. Dat zou inhouden dat de Senaat meer inspraak krijgt in materies die raken aan deelstatelijk beleid. Te denken valt aan concurrentiële en kaderbevoegdheden, en aan de instemming met deelstatelijke verdragen. Om een *joint decision trap* te vermijden, zou men voor die materies best ook de mogelijkheid beperken voor de gemeenschappen en gewesten om een belangenconflict in te

85 E.E. Osoghae, "Purpose and functioning of the Senate" in B. De Villiers, F. Delmartino en A. Alen (eds.), *Institutional Development in Divided Societies*, Pretoria, Human Rights Research Council, 1998, 219-220.

86 P. Popelier, 'Het kaduke masker van de Senaat: tussen deelstaatsfederalisme en multinational conflictmanagement', in J. Velaers et. al. (eds), *De zesde staatsvorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 53-90

87 P. Popelier, 'Het kaduke masker van de Senaat: tussen deelstaatsfederalisme en multinational conflictmanagement', in J. Velaers et. al. (eds), *De zesde staatsvorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 53-90

roepen, en hen het vetorecht inzake gemengde verdragen ontzeggen. Dat zou wel de Duitstalige Gemeenschap, die slechts over één senator beschikt, in een meer nadelige positie brengen.

Opvallend is dat politieke wil om de decentrale dynamiek te beperken, op één punt wel werd gevonden bij de onderhandelingen over de zesde staats hervorming. Inzake personenbelasting kunnen deelstaten immers niet meer tussenkomen, noch via de Senaat, noch via een belangenconflict.

Conclusie

Instabiliteit is inherent aan het Belgische federale systeem. Dat is een natuurlijk gevolg van het bipolaire en multinationale karakter van de Belgische samenleving. De paradox die de Belgische staat kenmerkt, is eigen aan alle multinationale federaties: de federale staatsstructuur beschermt enerzijds de nationale staat door de organisatie van diversiteit binnen één staatsverband, maar versterkt tegelijk de factoren die het voortbestaan van de nationale staat in gevaar kunnen brengen.

Centralisatie is geen oplossing voor een verdeelde staat als België. Dat betekent echter niet dat de staatsstructuur noodzakelijkerwijze uitsluitend gericht moet zijn op een decentrale dynamiek. Het is een politieke keuze om in opeenvolgende staats hervormingen de klemtoon steeds meer te leggen op de autonomie van de deelstaten zonder veel oog voor instrumenten die federale cohesie bewerkstelligen. Net zo goed kan het een politieke keuze zijn om, volgens federaal model, meer evenwicht brengen tussen autonomie en cohesie, diversiteit en integratie. Om dat te bewerkstelligen, zou men bij volgende staats hervormingen kunnen overwegen om enkele bevoegdheden te herfederaliseren, eventueel als concurrerende bevoegdheid, om nieuwe overdrachten niet noodzakelijk op basis van exclusiviteit te laten geschieden, een systeem van federale kieskring in te voeren, en/of de Senaat terug meer bevoegdheden te geven.

Belgien – Erschütterungsmesser und Taktgeber im Herzen Europas

Eva-Maria Belser
Prof. Dr. iur., Universität Freiburg (CH)

Wenn man sich mit Föderalismus, Minderheitenschutz und Konfliktmanagement beschäftigt, wie ich das gerne tue, ist Belgien natürlich ein Paradies. Wenn ich eine erste Prognose wagen darf, glaube ich, dass es das auch in Zukunft bleiben wird.

Ich habe meiner Präsentation den Titel „Belgien – Erschütterungsmesser und Taktgeber im Herzen Europas“ gegeben.

„Erschütterungsmesser“ ist mit der Idee verbunden, dass Belgien vielleicht als erster Staat – zumindest als erster Staat in Westeuropa – auf Erschütterungen reagiert hat, die in den 1990er-Jahren und frühen Jahren des neuen Jahrtausends ganz viele Staaten erfasst haben: die Erfahrung nämlich, dass nach dem großen Konflikt, nach dem Ende des Kalten Krieges, nicht das Ende der Geschichte eintritt, sondern ganz viele neue Geschichten sich entwickeln und entfalten und dass die meisten mit Selbstbestimmung, Autonomie, Identität zu tun haben.

„Taktgeber im Herzen Europas“ ist vielleicht deswegen treffend, weil wir aus Belgien tatsächlich sehr viel Innovation beziehen. Asymmetrie, asymmetrische Formen des Zusammenlebens, Doppelsysteme mit zwei Typen von Gliedstaaten, vor allem auch die Erfahrung von Dialog, Verhandlung und Dynamik der Lösungen.

Ich möchte gerne – und bin auch gebeten worden – das Thema anhand von Entwicklungen in anderen europäischen Staaten behandeln. Ich werde kurz auf Deutschland und die Schweiz eingehen und dann – falls es die Zeit erlaubt – auch auf Italien, Großbritannien und Spanien. Ich komme dann zu einzelnen Schlussfolgerungen und zu einem Ausblick, alles ein bisschen mit dem Hintergedanken: Fallen jetzt eigentlich die Staaten Europas auseinander? Falls ja, wer fängt damit an?

Es gibt viele Regionen Europas, die sich für diese Fragen interessieren und die die Entwicklungen in Belgien bis zur sechsten und auch im Hinblick auf die siebte Staatsreform, wenn sie kommt, genauestens beobachten.

1. Traditionelle föderale Systeme Europas

1.1 Das Beispiel Deutschland: der verflochtene Bundesstaat

Werfen wir zuerst einen Blick auf den größten Bundesstaat in Europa, das Beispiel Deutschland – obwohl es Personen im Saal gibt, die darüber sehr viel kompetenter Auskunft geben könnten, vor allem Professor Hrbek – ich spreche sozusagen unter seiner Kontrolle.

Föderalismus ist in Deutschland ein Strukturprinzip des Grundgesetzes, d. h. ein Prinzip, das von der Ewigkeitsklausel erfasst ist, das also auch durch Verfassungsrevisionen nicht verschwinden wird.

Deutschland ist durch eine territoriale Gliederung geprägt, die nur zum Teil auf historischer Kontinuität beruht und die zu einem übrigen Teil willkürlich erfolgt ist. Deshalb ist auch die Föderalismusdebatte in Deutschland immer wieder von der Frage geprägt: Bräuchten wir eine territoriale Reform? Dies auch deswegen, weil die Einheiten ja de facto höchst asymmetrisch, höchst ungleich sind, in Bezug auf die geografische Größe, die Demografie, das politische Gewicht. Man hat in Deutschland, anders als in Belgien und teilweise auch in der Schweiz, wenig Rechtsfertigung sprachlicher, religiöser, kultureller Art für diese Grenzen.

Die Frage ist: Kann man das ändern? Wird man es ändern? Möglich wäre es, die Verfassung sieht es vor: Es bräuchte ein Bundesgesetz und es bräuchte einen Volksentscheid. Ich glaube, Herr Hrbek stimmt mir zu, wenn ich sage, dass es heute und morgen wohl nicht dazu kommen wird.

Wenn wir versuchen, den Föderalismus in Deutschland ganz kurz zu charakterisieren, dann ist der Unterschied zum belgischen Föderalismus der eindeutige Vollzugsföderalismus. Wir haben in Deutschland ein sehr starkes Auseinanderklaffen von Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen. Es gibt hier gerade nicht das duale System, sondern einen Bundesgesetzgeber, der – fast überall – legislieren darf und Länder, die – fast überall – vollziehen, aber gesetzgeberisch sehr wenig Gestaltungsspielraum haben.

Zweites wichtiges Charakteristikum ist der Mitwirkungs-föderalismus. Auch wenn die Länderparlamente relativ wenig Gestaltungsspielraum haben, so haben diesen Gestaltungsspielraum die Länderregierungen, weil sie nicht nur im Land viel zu sagen haben, sondern in ihrer Funktion als Mitglieder des Bundesrats auch bei Entscheidungen in Berlin maßgeblich mitwirken.

Was gibt es in Deutschland daran zu reformieren?

2006 ist es zu einer Föderalismusreform gekommen, die – nach dem eine zweite Reform kam – dann als erste Föderalismusreform bezeichnet worden ist. Es ging dabei vor allem um die Entflechtung der Zuständigkeiten und um die Abschaffung der Rahmengesetzgebung, d. h. der Modelle, wo der Bund Grundsätze, Prinzipien festlegt, die nachher durch die Länderparlamente konkretisiert werden können. Man hat dies als ein Instrument der Zentralisierung empfunden, dessen Rahmen immer enger geworden ist. Eine klarere Zuordnung der Kompetenzen war ein anderes Ziel, mit der Einschränkung der Zustimmungsgesetze, um die Stärke des Bundesrats ein wenig zu reduzieren und Blockaden zu verhindern. Eine weitere Maßnahme der Reform war das Verbot des Durchgriffs auf die Kommunen, d. h. des Durchgriffs von der Bundesebene über die Länder bis auf die lokale Ebene.

Die zweite Föderalismusreform 2009 hat gewissermaßen den finanziellen Aspekt zur ersten Föderalismusreform ergänzt und neue Schuldenbremsen eingeführt.

Welche Föderalismusdebatten gibt es gegenwärtig in Deutschland?

Die Frage ist tatsächlich nicht, ob es zur Unabhängigkeit oder zum Konföderalismus führt, sondern ob man den Föderalismus überhaupt will. Ist er eigentlich ein Fremdfaktor in Deutschland? Eine Folge des Krieges? Ein aufgezwungenes Strukturelement durch die alliierten Kräfte? Oder gehört er tatsächlich strukturell zu Deutschland? Führt er zur Politikverflechtungsfalle, zur gegenseitigen Lähmung der Akteure? Oder braucht Deutschland bzw. will Deutschland den Föderalismus, weil er die Macht teilt und kontrolliert, nicht nur horizontal, sondern auch vertikal. Ist er nicht ein Gebot des Subsidiaritätsprinzips, eine Chance für Bürgernähe und Wettbewerb?

Es scheint mir, dass diese Debatten sich allerdings weniger auf die Länderebene beziehen, als auf die dritte, die kommunale Ebene, wo möglicherweise gegenwärtig mehr Innovation anzutreffen ist als auf Länderebene.

1.2 Das Beispiel Schweiz: der dezentrale Bundesstaat

Ganz anders zusammengekommen ist die Schweiz, nämlich durch ein jahrhundertlanges Zusammenwachsen von Einheiten, die vormals unabhängig waren. Der Föderalismus ist im Jahr 1848 entstanden als ein Kompromiss: ähnlich wie in den USA, zwischen jenen Akteuren, die überhaupt keinen gemeinsamen Staat bilden wollten, und jenen, die eigentlich einen Einheitsstaat hätten haben wollen. Hinter diesem Konflikt waren die katholisch konservativen Kräfte, die an der

Unabhängigkeit festhalten wollten, und die protestantisch liberalen Kräfte, die vor allem einen schweizerischen Binnenmarkt gründen wollten.

Die Folge dieser Entstehungsgeschichte ist, dass wir historisch gewachsene und sehr stabile Einheiten haben und dass wir das Prinzip der Gleichheit haben, der rechtlichen Symmetrie, obwohl wir eine faktische Asymmetrie haben.

Die Kantone haben Staatsqualität. Die nationalen Institutionen waren ursprünglich sehr schwach. Sie wurden mit der Zeit immer stärker und auch die Zuständigkeiten wurden immer intensiver. Wenn wir das mit Belgien vergleichen, dann bewegen wir uns in diametral unterschiedliche Richtungen und kreuzen uns möglicherweise irgendwo in der Mitte, wenn das nicht schon geschehen ist. Zentralisierung geschieht in der Schweiz durch regelmäßige Verfassungsrevisionen. Wir zählen diese nicht von drei bis sechs oder sieben, wir ändern die Verfassung, wie andere Personen die Garderobe. Mindestens einmal pro Jahr wird irgendetwas geändert oder zentralisiert, oft durch Volksinitiativen, häufiger auch durch Behördeninitiativen.

Eine kurze Charakterisierung des Föderalismus in der Schweiz:

Es besteht eine sehr weitgehende Symmetrie der Kantone mit einer weitgehenden Autonomie in der Organisation, d. h. institutionell in der Aufgabengebung und auch in der Finanzierung, mit einem sehr weitgehenden Fiskalföderalismus. In Bezug auf den Vollzugsföderalismus gibt es die Autonomie in der Umsetzung des Bundesrechts.

Die Schweiz befindet sich in puncto Gesetzgebungs- und Vollzugsföderalismus irgendwo in der Mitte zwischen dem deutschen und dem belgischen System. Wir haben einen Ständerat, der direkt gewählt wird – vergleichbar mit dem Senat in den USA –, der also die Regionen nicht wirklich vertritt. Der Ständerat funktioniert nach parteipolitischen Linien. Deswegen gewinnen zusätzliche Mitwirkungsmöglichkeiten, wo die Kantone direkt versuchen, sich in der Hauptstadt Gehör zu verschaffen, auch an Bedeutung.

Ganz wichtig für die Charakterisierung des Schweizer Föderalismus sind die direktdemokratischen Elemente, die wir haben. Das umfasst Initiativ- und vor allem auch Vetorechte – die Möglichkeit, die Alarmglocke zu ziehen, die Sie in Belgien kennen, kennen wir in der Schweiz auch. Das Referendum kann nicht nur vom Volk ergriffen werden mit 50.000 Unterschriften, sondern auch von acht Kantonen. Das sind gar nicht so viele von 26 – zumindest findet man genügend Kantone, die eine Drohatmosphäre aufbauen können. Weil das so ist, gibt es vor den Gesetzgebungsverfahren sehr ausführliche Vernehmlassungsverfahren. Die Gesetzge-

bungsprojekte gehen in alle 26 Kantone, diese haben die Möglichkeit, sich zu äußern – mündlich, schriftlich – und wenn man merkt, dass es in einigen Kantonen Ärger gibt, führt das zu Abänderungen oder zur Beerdigung des Gesetzgebungsprojekts. All das führt dazu, dass man in der Schweiz nicht „durchregieren“ kann. Es ist eine Konsensdemokratie, die auf Verhandlung und Austarieren beruht – dieser Punkt weist wahrscheinlich sehr viele Ähnlichkeiten mit Belgien auf. Dieses Prinzip findet sich auch in der Regierung wieder. Es ist eine Kollegialregierung, wo kein Mensch des Landes jemals weiß, wer überhaupt gerade der Präsident ist. Deswegen sind wir froh, dass es jedes Jahr ein neues Bundesratsfoto gibt – und der Präsident immer der ist, der in der Mitte steht. Die Kollegialregierung ist wie ein Puzzle zusammengesetzt: parteipolitisch, geschlechtsmäßig, vor allem auch sprach- und regionalpolitisch – endlich ist auch wieder eine italienischsprechende Person vertreten.

Was wird daran reformiert?

Von 2004 bis 2008 haben Föderalismusreformen stattgefunden, die jenen in Deutschland nicht unähnlich waren, auch von ihnen inspiriert waren. Es ging um die Entflechtung der Zuständigkeiten und die Entflechtung der Finanzen, mit einer Stärkung der Subsidiarität, also dem Versuch, die Zentralisierung zumindest abzubremesen.

Bekannt und berücksichtigt ist die Verankerung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz, das in der Schweiz wahrscheinlich immer noch am härtesten durchgesetzt wird im Vergleich zu allen anderen Bundesstaaten. Wer profitiert – d. h., wer eine Leistung bezieht –, hat dafür auch zu bezahlen, und wer dafür bezahlt, kann auch befehlen, d. h. sagen, wie die Leistung aussieht. Es existiert also eine doppelte Äquivalenz zwischen Bestimmung und Finanzierung.

Die Verstärkung der Mitwirkung war ein weiterer Punkt der Reform ebenso wie die Verstärkung vor allem der horizontalen Zusammenarbeit zwischen den 26 Kantonen, gerade auch als Mechanismus nicht der Vereinheitlichung, sondern der Harmonisierung, um weitere Zentralisierung für unnötig zu erachten. Diese horizontale Zusammenarbeit ist wahrscheinlich die wichtigste Veränderung des Schweizerischen Föderalismus, die interkantonalen Konferenzen werden immer wichtiger.

Vor einigen Jahren haben die Kantone auch ein prestigeträchtiges Gebäude in Bern gekauft und daraus das Haus der Kantone gemacht. Der Ständerat hat gefragt: „Was macht ihr hier in der Hauptstadt?“ Sie haben gesagt: „Wir vertreten unsere Interessen!“ Der Ständerat hat zunächst gesagt: „Aber das machen wir von Amts wegen!“ Mittlerweile ist die Zusammenarbeit aber sehr gut. Nach meiner

Einschätzung und auch nach der Einschätzung vieler anderer entwickelt sich das Haus der Kantone in eine Art dritte Kammer. Wir haben dann weiterhin den Ständerat als eine Art Senatsmodell und haben im Haus der Kantone auch noch eine Art deutschen Bundesrat. Das passt wahrscheinlich auch in einen Bundesstaat mit Vollzugsföderalismus, weil es wenig sinnvoll ist, Bundesgesetze zu machen, die von Kantonen vollzogen werden sollen, die diese Gesetze nicht vollziehen möchten.

Ein Wort zu den Gräben in der Schweiz, weil ich finde, dass wir hier einige Parallelen haben mit Belgien. Es gibt verschiedene Konfliktlinien und sie verändern sich dynamisch. Es gibt die älteste, die katholisch-konservative/protestantisch-liberale. Es gibt jene zwischen Föderalisten und Unitarierern, die gerade nicht die Sprachgrenzen entlanggeht. Die Mehrheit der konservativen Deutschsprachigen sind Föderalisten, die Frankophonie ist eher unitarisch eingestellt. Hinter vielen dieser Gräben verbarg sich schon historisch vor allem ein Stadt-Land-Graben; jener der Sprachen Deutsch, Französisch und Italienisch ist erst sehr viel später relevant geworden. In der Schweiz hat sich hier viel getan in den 1990er-Jahren, als man sich sehr entzweit hat in Bezug auf die Frage, ob die Schweiz einen Sonderweg braucht und wie er aussehen soll oder ob die Schweiz sich europäisch und international integrieren soll. Seither sprechen wir vom „Röstigraben“ – man könnte auch „Fonduegraben“ sagen. Auf der deutschsprachigen Seite wird Röstli gegessen, in der Frankophonie Fondue. Seit wir diesen Graben entdeckt haben, analysieren wir jede Volksabstimmung in Bezug auf die Röstigraben-Frage. Es gibt ihn tatsächlich, vor allem in jenen Fragen, wo es um die Öffnung nach außen geht.

Wenn man allerdings die Analyse vertieft und nicht die Ergebnisse in den Kantonen anschaut, sondern jene auf der dritten Ebene – der lokalen Ebene –, dann stellen wir fest, dass wir eigentlich wieder beim Stadt-Land-Graben sind. Die Abstimmungsergebnisse folgen nicht kantonalen Linien, sie folgen auch nicht sprachlichen Linien, sondern der Stadt-Land-Linie. Genf und Zürich sind sich eigentlich in sehr vielen Fragen einig, auch mit der Stadt Basel. Zürich ist nur häufig auf der Neinsager-Seite, weil der Kanton im Unterschied zu Genf ein großes ländliches Hinterland hat.

Dass sich diese Grenzen und Gräben dynamisch verändern und dass es nicht unbedingt immer gut ist, auf dem gerade aktuellen Graben, der durch das Land geht, die Grenzen zu ziehen, erfahren wir beispielsweise im Kanton meiner Herkunft, das ist der Kanton Freiburg. Die Sprachgrenze Deutsch-Französisch geht mittendurch. Das zeigt auch, dass der relevante Graben zurzeit der Grenzziehungen eben derjenige zwischen Katholizismus und Protestantismus war und katholische Gemeinden – obwohl deutschsprachig – nicht zum protestantischen Bern gehören wollten. Jetzt beschert uns das eine unglaubliche Finanzquelle für unser

Institut für Föderalismusforschung, weil für alles und jedes – fast schon für jede Lehranstellung – ein Gutachten gebraucht wird, da die Lage so kompliziert ist.

Wie sieht es mit den territorialen Einheiten aus? Die 26 Kantone, würden viele sagen – vor allem die Ökonomen –, sind viel zu klein, sie passen überhaupt nicht zu den Lebensrealitäten. Es hat einige Versuche gegeben, sie zu ändern – es ist völlig undenkbar, dass das in Zukunft passiert.

Wir funktionieren wirklich gut durch interkantonale Zusammenarbeit, auch deswegen, weil jede Staatsaufgabe ihr eigenes Territorium hat. Bei der Krankenhausplanung zum Beispiel kommt es darauf an, ob es um Grundversorgung oder um Herztransplantationen geht. So hat jede Aufgabe ihren eigenen Radius.

Das einzige, was hier passiert ist, und das ich vielleicht kurz erwähnen möchte, ist die Jura-Frage, weil wir doch immerhin auch Unabhängigkeits- und Sezessionsdebatten hatten in unserem Land, die vielleicht einige Parallelen aufweisen zu Geschehnissen anderswo.

Der Kanton Jura ist ein Gebiet, das 1815 – ohne gefragt zu werden – zum Kanton Bern geschlagen wurde im Rahmen des Wiener Kongresses. Das hat aber nie richtig gut geklappt, nicht nur, weil die Bevölkerung im Jura nicht gefragt worden ist, sondern weil sie religiös, sprachlich und auch sozioökonomisch sowie politisch-ideologisch eine andere Haltung hatte. Das hat 1947 zu einer ersten Eskalation geführt. Wahrscheinlich war es ein Akt der Diskriminierung, die solche Situationen entflammen: Es gab ein französischsprachiges Regierungsmitglied im Kanton Bern, zu dem man gesagt hat: „Du kriegst nur einen unwichtigen Job. Du sprichst Französisch und es ist mühsam, wenn wir alles übersetzen müssen. Du kannst vielleicht die Kultur machen, aber sicher nicht Bau und Wirtschaft!“ Dadurch hat die separatistische Bewegung an Bedeutung gewonnen, es hat auch einige Anschläge gegeben und das hat dazu geführt – nicht, dass Sie jetzt denken, 30 Jahre Strafanordnung wie in Katalonien wegen Rebellion, nein –, dass im Kanton Bern die Verfassung geändert worden ist. Man hat gesagt, auf einen solchen politischen Druck muss man reagieren, es soll ein Unabhängigkeitsreferendum im Jura stattfinden können. Die Berner Verfassung hat also gesagt, die Menschen im Jura haben ein Recht auf Selbstbestimmung. Das hat zu Kaskaden von Volksabstimmungen geführt, zuerst in allen sieben Distrikten, die sich mehrheitlich für einen neuen Kanton ausgesprochen haben, dann in den einzelnen Distrikten, von denen drei entschieden haben, doch beim Kanton Bern zu bleiben. Dann gab es noch das Problem Laufental, das zu Bern gehört hat, aber plötzlich vom Kantonsgebiet abgeschnitten war und die Gelegenheit bekam, sich dem Kanton Basel-Land anzuschließen. Nachdem das alles stattgefunden hat, ging es zur Bundesebene, die alles genehmigt hat: Volk und Stände stimmten dem neuen Kanton Jura zu.

Die Probleme sind mit dem Kanton Jura nicht gelöst worden. Nur drei Distrikte bilden gegenwärtig den Kanton. Das, was der Unabhängigkeitsbewegung nicht passt, sieht man schon dem Wappen an: Die sieben Streifen zählen für die sieben Distrikte. Was damit gesagt werden soll: „Wir haben erst drei Distrikte, die anderen vier wollen wir noch.“ Das wurde auch so in die Verfassung des Kantons aufgenommen, mit anderen Worten: „Wenn die anderen dann auch noch kommen, werden wir sie herzlich willkommen heißen.“ Es handelt sich dabei um eine der ganz wenigen Bestimmungen, der die Bundesversammlung die Genehmigung verweigert hat. Sie hat gesagt: „Das ist gegen die föderale Solidarität!“

Zu Ende gegangen ist der Konflikt damit aber nicht. Seit den 1990er-Jahren wird im Jura wieder gestritten. Der Bund hat sich als Mediator betätigt und eine inter-jurassische Konferenz geschaffen. Man hat gesagt: „Gut, wenn die Grenzen weiterhin unklar sind, müssen wir halt weitere Abstimmungen durchführen.“ Das hat stattgefunden, 2017 hat die Stadt Moutier entschieden, die Grenze zu wechseln. Zwei andere Gemeinden haben entschieden, doch bei Bern zu bleiben. Es gibt also doch ein Anhängsel für den Kanton Jura.

Nur zu Ihrem Vergnügen möchte ich noch sagen, dass diese Jura-Debatte auch auf Bundesebene zur Diskussion gestanden hat. Es gab nämlich die interessante Motion von D. Bättig im Bundesparlament, mit der gesagt wurde: „Es reicht jetzt eigentlich, dass wir dauernd darüber reden, ob die Schweiz der EU beitrifft. Wir wollen die Frage jetzt umkehren und der EU auch ermöglichen, der Schweiz beizutreten.“ Die Motion hatte zum Inhalt, den Bundesrat zu beauftragen, die Verfassung der Schweiz fit zu machen, damit unzufriedene Gebiete des Umlands der Schweiz beitreten könnten. Belgische Gebiete waren keine dabei, aber die würden eingeladen werden, der Schweiz beizutreten, falls sie das möchten. Der Bundesrat in seiner Weisheit hat gesagt: „Wenn das nicht einmal der Kanton Jura darf, dann dürfen wir das auch nicht, und wenn wir dürften, wäre es vielleicht nicht so freundlich.“ Diese Motion ist also begraben worden.

2. Neue föderale Systeme Europas

2.1 Das Beispiel Italien: der unschlüssige Regionalstaat

Italien ist kein Bundesstaat – jedenfalls nach den meisten Kategorien –, sondern etwas, was möglicherweise ein Regionalstaat ist. Wir haben fünf autonome Regionen, die ein Sonderstatut haben – Sizilien, Sardinien, Trentino-Südtirol, Aosta-Tal, Friaul-Julisch Venetien – zum Teil, um völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, namentlich in Südtirol, zum Teil, vor allem bezüglich der Inseln, um separatistische Bewegungen aufzufangen.

Ab den 1970er-Jahren, verstärkt noch in den 1990er-Jahren gab es dann die Idee, zu sagen: „Diesen Mechanismus, den wir für fünf Regionen haben, könnten wir eigentlich generalisieren. Wir könnten alle Regionen, das ganze Land regionalisieren, nicht nur die fünf Gebiete.“ Das ist auch tatsächlich passiert durch verschiedene Verfassungsreformen 1999. 2001 haben viele Beobachter gesagt: „Italien ist dabei, ein Bundesstaat zu werden – vielleicht ist es schon quasi föderalistisch.“ Dazu ist es aber nicht gekommen, wie Sie wahrscheinlich wissen. Zunächst wurden die Reformen in vielen Regionen nicht wirklich umgesetzt. Die Regierungswechsel haben die Pläne durcheinander gebracht. Auch die Finanzkrise hat plötzlich die Stimmung aufkommen lassen: „Was wollen wir in all diesen Regionen noch Institutionen schaffen, das kostet ja nur!“ Die Verfassungsreform von 2006 scheiterte, ebenso jene von 2016, die vor allem den Senat hätte reformieren und die Kompetenzen entflechten sollen. Auch im Moment ist wohl Reformstau, die Situation und die Kompetenzen sind höchst unklar. Das Verfassungsgericht sieht sich mit buchstäblichen Fluten von Kompetenzstreitigkeiten konfrontiert.

Wir können sicher festhalten, dass der Versuch, die Asymmetrie aufzuheben und einen symmetrischen Regionalismus einzuführen, einstweilen gescheitert ist und der Sonderstatus wieder vermehrt Bedeutung hat.

2.2 Das Beispiel Großbritannien: der souveräne Devolutionsstaat

Ich persönlich finde, dass Großbritannien die interessantesten Parallelen zur Situation in Belgien aufweist. Man kann natürlich nicht von Großbritannien reden, weil ja jede Region ihr eigenes Regime hat.

2.2.1 Wales

In Wales – wiederum sind es die 1990er-Jahre – gab es verschiedene Referenden über die Devolution, über die Autonomie. Sie wurden abgelehnt, bevor 1997 – wahrscheinlich war wirklich Belgien der Taktgeber – das Referendum über die Devolution, d. h. die Übernahme bzw. die Verlagerung von Zuständigkeiten von London nach Wales, gutgeheißen wird. Es kommt zu einem ersten *Government of Wales Act 1998*. Es entsteht ein walisisches Parlament, das sich erst noch Nationalparlament nennt. Die Etappen der Devolution gehen schrittweise weiter. 2006 kommt es zum nächsten Schub der Übertragung von Kompetenzen. 2011, in einem weiteren Referendum, sagt die Bevölkerung: „Wir wollen noch mehr Zuständigkeiten!“ Und auch das passiert: 2014 erfolgt eine Übertragung fiskalischer Befugnisse, 2017 die Übertragung weiterer Gesetzgebungsbefugnisse.

2.2.2 Nordirland

Nach großen Konflikten wird 1998 das Karfreitagsabkommen mit internationaler Vermittlung geschlossen. Der Friedensvertrag wird von Irland, Großbritannien und

politischen Parteien unterzeichnet und durch Referenden in beiden irischen Gebieten bestätigt. Dann entsteht das nordirische Parlament mit sehr weitgehenden Gesetzgebungskompetenzen in zehn Bereichen sowie zehn Regionalministerien, die interessanterweise ihr Pendant nicht in London, sondern in Belfast haben und mit der irischen Republik zusammenarbeiten. All das scheitert zumindest teilweise durch Regierungskrisen und intermittierende Übernahmen durch London.

2016 wird das ganze Regime infrage gestellt, weil in Nordirland mit guten Gründen eine Mehrheit für Remain bei der Brexit-Abstimmung votiert. Man weiß jetzt nicht genau, wie es mit der Autonomie in Nordirland weitergehen kann, wenn es zum Austritt Großbritanniens kommt. Die Grenze zwischen Nordirland und Irland wird dann eine EU-Außengrenze, die aber nach dem Karfreitagsabkommen eine durchlässige Grenze sein muss. Wie man das beides schafft, wird in Brüssel weiterhin verhandelt. Ich weiß nicht, wie man dieses echte Dilemma lösen kann.

2.2.3 Schottland

1997 gab es im Referendum eine Entscheidung für die Devolution, 1998 folgt der *Act of Scotland*. 1999 wird auch hier ein Parlament geschaffen, mit Sitz in Edinburgh. Bei den Wahlen 2011 gewinnen die separatistischen Parteien die Mehrheit in diesem Parlament. 2012 führen Cameron und Salmond Verhandlungen und einigen sich in einer Art *Gentlemen's Agreement* darauf, dass in Schottland ein Unabhängigkeitsreferendum stattfinden darf. Daraufhin kommt eine „Charm-offensive“. Das finde ich das Interessante an Unabhängigkeitsbewegungen: Sie lösen meistens Devolutionsschübe aus, so auch in Schottland: Cameron schlägt eine Totalrevision unter Ergänzung des *Act of Scotland* vor – schon vor der Abstimmung – und hat nach dem „Nein“ des Referendums 2014 tatsächlich einen neuen *Act of Scotland* geschaffen, der die Asymmetrie in Großbritannien enorm verstärkt und vor allem die Finanzkompetenzen sehr tiefgreifend von London nach Edinburgh verschiebt. Was mir besonders interessant erscheint: Der *Act of Scotland* ist zwar vom Parlament in Westminster verabschiedet worden, allerdings sind die Schotten der Meinung, dass nichts mehr unilateral daran abgeändert werden kann – wenn nicht aus rechtlichen, dann aus politischen Gründen.

Schottland ist nach dem Brexit-Referendum auch in der Bredouille. Zuerst gab es die Ankündigung, dass sofort noch ein Unabhängigkeitsreferendum stattfinden soll, allerdings mäßigte sich die Begeisterung hierfür nach den Neuwahlen. Das Brexit-Votum und die Verhandlungen haben auch zu einem höchstrichterlichen Entscheid geführt, zur Frage, welche Mitsprache Schottland bei diesen Verhandlungen hat. Das höchste Gericht hat im Januar 2017 entschieden, dass Theresa May tatsächlich nicht ohne Zustimmung des Parlaments in Westminster Artikel 50 des EU-Vertrags auslösen oder die Brexit-Verhandlungen führen darf, aber sie darf

es ohne die Zustimmung der Regionalparlamente tun – unbeugsame Schotten sind demnach nicht so zu fürchten wie unbeugsame Wallonen in Fragen der internationalen Zusammenarbeit!

2.2.4 England

Es ist die merkwürdige Folge der Asymmetrie, dass England jetzt eine Region ohne Devolution, ohne eigenes Parlament ist. Einige würden sagen, dass es dazu kommen müsste, es würde aber zu einer extremen Ungleichheit führen, denn England ist demografisch dominant. In absehbarer Zeit wird es nicht dazu kommen, aber immerhin hat es 2015 dazu geführt, dass ein Gesetz verabschiedet wurde, das *English votes for English laws* bestimmt. Dies aus der Überlegung heraus, dass es nicht sein kann, dass zum Beispiel schottische Abgeordnete in Bereichen, wo die schottischen – oder die walisischen oder nordirischen – Parlamente selbstständig entscheiden und in Westminster nur noch die Regeln für England geschaffen werden, mit darüber abstimmen.

Devolution finden wir im Übrigen für Greater London, einige Forderungen danach gibt es auch in anderen Gebieten, z. B. in Cornwall und Yorkshire.

2.3 Das Beispiel Spanien

Ich erlaube mir – es ist wegen meiner Redezeit sogar geboten –, Spanien zu überspringen, das kennen Sie ja, Puigdemont war ja bei Ihnen!

3. Schlussfolgerungen und Ausblick – wie geht's weiter in Belgien?

Ich glaube, was wir in Europa in der Forschung – und in der Politik – Belgien verdanken und wo wir weiterhin auf Input hoffen, ist, dass föderalistische, regionale, konföderalistische Elemente analytische Instrumente sind, politische Mechanismen, die man frei zusammensetzen kann. Die Kategorien „föderal“, „regional“, „konföderal“, die im 19. Jahrhundert entstanden sind und das 20. Jahrhundert einigermaßen unbeschadet überstanden haben, werden verschwinden.

Wir müssen uns gar nicht mehr damit begnügen, zu sagen, es gibt den Einheitsstaat, den Regionalstaat und den Bundesstaat. Einige Regionalstaaten, wie wir das gerade in Großbritannien gesehen haben, haben konföderale Elemente, Einstimmigkeitserfordernisse, vertragsähnliche Elemente. Die Devolution dort ist also in gewisser Hinsicht sehr viel stärker als die Bundesstaaten. Die ganzen Kategorien werden durcheinandergeworfen und ich glaube, damit wird es weitergehen und Belgien wird hier vielleicht eine Führungsfunktion einnehmen.

Von außen würde man sagen – und Frau Popelier hat es eben bestätigt –, dass in Belgien die zentrifugalen Kräfte dominant zu sein scheinen, man kann sich kaum eine Umkehrung vorstellen. Von außen würde man auch sagen, dass das Doppelsystem – obwohl vielleicht ein politischer Zufall – von Regionen und Gemeinschaften, mit der Kombination von territorialer und personaler Gewaltenteilung, Bestand haben wird. Ich glaube sogar, dass viele von diesem System lernen werden, weil es so unglaublich gut geeignet ist, der Tatsache Rechnung zu tragen, dass viele Gruppen, die Selbstbestimmung und Autonomie fordern, nicht jeweils in einer Ecke des Landes leben, sondern überall ein wenig, und dass man personale Autonomie braucht, um Bedürfnissen nach kultureller Eigenständigkeit Rechnung zu tragen. Selbst wir in der Schweiz sind dabei, einige dieser Elemente zu kopieren für den Schutz nationaler Minderheiten, also derjenigen, die gerade nirgendwo zu Hause sind – fahrende Gruppen, jüdische Religionsgemeinschaften usw. Da versuchen wir, Autonomie an Gemeinschaften ohne Territorium zu übertragen.

Daneben wird der nationale und internationale Minderheitenschutz fortschreiten.

Ich glaube auch, dass die horizontale Zusammenarbeit über alle Grenzen hinweg – namentlich auch über Landesgrenzen hinweg – zunehmen und es in diesem Sinn eine Internationalisierung der Autonomieausübung geben wird.

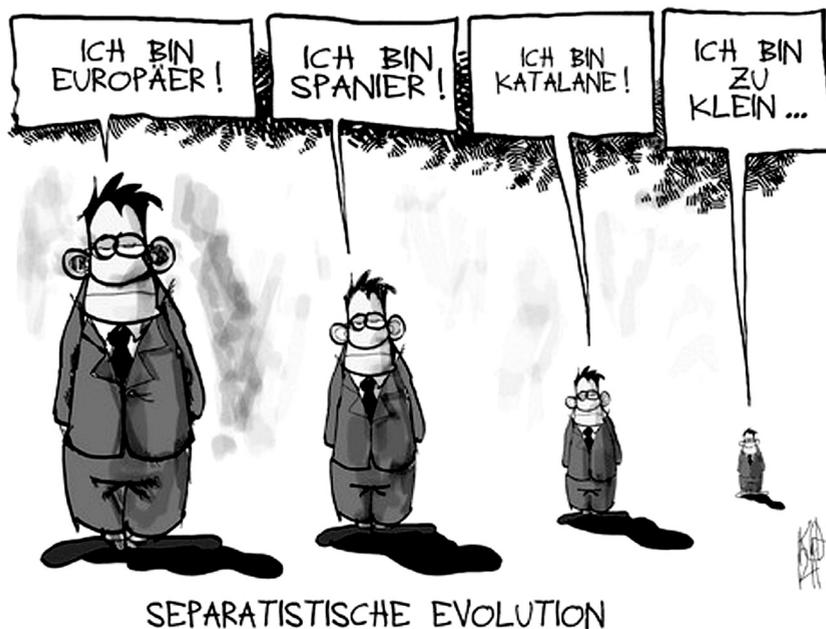
Wie sich die Situation in Brüssel entwickeln wird, weiß wohl niemand, aber ich glaube, dass Brüssel seine Eigenheit bewahren, sogar verstärken wird. Wir alle haben vielleicht noch den alten *Mayor* von London im Ohr, der vor der Brexit-Entscheidung gesagt hat: „Uns in London ist ein Brexit egal. Wir funktionieren jenseits dieser Kategorien, unsere Handelspartner sind andere Metropolregionen!“ Ich glaube, in vielen Staaten sind wir mit der Situation konfrontiert, dass die Metropolen nach eigenen Kriterien ticken. Wir empfinden das auch so in Zürich. Nicht nur, dass sie dort einmal verlangt haben, sie möchten jetzt Hauptstadt werden. Die Stadt wächst mit ihrem Einfluss über die kantonalen politischen Grenzen und auch über die Landesgrenzen hinaus.

Insofern wird der „Nationalstaat“ erodieren, hinein in ein asymmetrisches Mehrebenenensystem mit – so glaube ich – sehr porösen Grenzen nach außen. Ich glaube, in der Zukunft werden sich Verfassungsrecht und Vertragsrecht, qualifiziertes Demokratieprinzip, Vetorechte und Einstimmigkeitserfordernisse – also konföderale Elemente – eher verstärken.

Auch Staats- und Völkerrecht werden mehr zusammenwachsen. Da würde ich sagen, hat auch die Wissenschaft viel zu tun, es sind unterschiedliche Branchen, die wenig zusammenarbeiten, aber das wird nötig sein. Denn – ob noch föderal

oder schon konföderal – am Schluss muss man nur noch die Frage entscheiden, wer ist Völkerrechtssubjekt. Aber auch diese Frage wird sich auflösen, weil verschiedene Einheiten partielle Völkerrechtssubjektivität erlangen werden.

Und schließlich:



Erstens ist wahrscheinlich keiner zu klein, um mitzureden. Das würde ich aus dem Land, aus dem ich herkomme, ohne Weiteres bestätigen. Es fehlt wahrscheinlich auch noch eine fünfte Figur: Ich bin Weltbürgerin – Frauen fehlen übrigens auch. So entwickelt sich dieses fünfstöckige Gebilde, das sich dynamisch bewegt.

Und ich glaube, der Staat in Zukunft – und Belgien ist Taktgeber – bewegt sich in diese dynamischen Mehrebenen hinein.

Podiumsrunde

Yves Kreins, Moderator:

Sehr geehrte Herren Präsidenten!

Sehr geehrte Kolleginnen!

Sehr geehrte Kollegen! Meine Damen und Herren!

Wie der Präsident es eben angedeutet hat, werden wir versuchen, in die Zukunft zu blicken, was natürlich – besonders für Juristen – keine einfache Sache ist. Um unsere Debatte ein bisschen zu strukturieren, wird zuerst Prof. Lejeune einen kurzen Überblick darüber geben, was in Zukunft juristisch möglich ist. Er beginnt dort, wo Jean Faniel eben aufgehört hat, d. h. bei der Sechsten Staatsreform, und wird dann mögliche Szenarien kurz beschreiben bis hin zu dem weitestgehenden Szenario, das auch eben von Frau Popelier angesprochen worden ist, d. h. der Auflösung des belgischen Staates.

Danach werde ich Professor Peeters das Wort geben. Er ist ein Experte in Finanzpolitik. Wie man in Französisch sagt: « L'argent est le nerf de la guerre » – man muss wissen, wenn man verschiedene Möglichkeiten ins Auge fasst, welche finanziell tragbar sind und welche nicht. Prof. Peeters wird uns einen kurzen Vortrag darüber halten.

Nachdem wir diesen Überblick haben, können wir über die verschiedenen Hypothesen, besonders mit den Politologen, diskutieren.

Confédération d'États ou État fédéral rationalisé ? Perspectives d'évolution de l'espace belge après la sixième réforme de l'État

Yves Lejeune

Professeur émérite invité à l'Université catholique de Louvain

Les organisateurs du colloque nous ont conviés à étudier l'alternative suivante : « Développement du modèle fédéral belge ou modèle confédéral ? ». Ils nous ont aussi invités à imaginer les implications pour la Belgique d'un éventuel changement de paradigme à cet égard. Pour ma part, je voudrais présenter les aspects juridiques de cette alternative en partant de la question suivante : une modification de la Constitution peut-elle créer une confédération ?

En droit, la réponse est sans conteste négative parce qu'une confédération est une union organisée d'États souverains, constituée entre eux par un traité et régie par le droit international (I). Si l'on prend en considération dans cet exercice prospectif le pacifisme et le légalisme du monde politique belge, il semble possible de discerner les hypothèses plausibles d'apparition d'une Confédération belge et celles qui en excluent la création. Inévitablement, les perspectives institutionnelles en Belgique seront fondamentalement différentes si une telle confédération est créée (II) ou si l'État belge subsiste (III). Dans le cadre de cette alternative, il faudra également avoir égard à l'hypothèse complexe de la survie d'un État belge résiduel qui pourrait soit se confédérer avec un État sécessionniste, soit tenter seul de se réorganiser.

I. L'impossibilité d'instituer une confédération sans États indépendants

Par définition, une confédération est un groupement d'États constitué par traité international en vue de gérer en commun des politiques publiques, eu égard à l'interdépendance de fait de ses créateurs. La confédération résulte d'une véritable *association* d'États¹ qui se sont dotés d'organes communs auxquels ils ont conféré la compétence de présenter un point de vue coordonné sur la scène internationale

1 En revanche, une organisation internationale classique n'est pas à proprement parler une *association* d'États, mais un organisme public interétatique *fondé collectivement* par des États et doté par eux d'une personnalité internationale distincte. Voir sur ce thème mon *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, 3^e éd., 2017, p. 56-61, n^{os} 45-54.

et d'établir une législation harmonisée, voire uniforme, dans des domaines déterminés. Elle concrétise donc une forme ancienne de fédéralisme : le fédéralisme interétatique ou international, alors que nous ne percevons habituellement le fédéralisme que dans un cadre étatique : celui qu'offre un État qualifié fédéral ou fédératif.

La confédération est une union d'États organisée, mais dont les institutions, composées de représentants des États membres agissant sur instructions, n'agissent qu'au nom collectif et pour le compte de ces États. Elle est normalement dépourvue de la personnalité internationale : les États qui se confédèrent sont et restent membres de la communauté internationale, restent indépendants et conservent leur souveraineté internationale.

Il faut donc être un État indépendant pour participer à l'établissement d'une confédération et le rester pour participer à son fonctionnement. La création de ce groupement interétatique est décidée de commun accord et non par la volonté majoritaire du Pouvoir constituant d'un État ou par la concordance de décisions unilatérales des parlements des États qui veulent se confédérer.

À la lumière de cette définition, on peut penser que les termes « confédération » et « confédéral » utilisés dans le jargon politique belge ont une portée différente du sens qu'ils revêtent en droit. Ils décrivent un système dans lequel les unités constitutives de l'État disposent de compétences d'une telle ampleur qu'elles cogèrent celui-ci, devenu une pure coupole sans pouvoir propre. En d'autres termes, l'espace politique belge reste un État, mais ce dernier est organisé comme s'il était une confédération en ce sens qu'il n'y existe pas de pouvoir central stable capable de mener des politiques distinctes de celles des entités composantes. Les décisions applicables sur l'ensemble du territoire belge résultent de négociations entre Communautés ou Régions : ce sont des décisions communes et les institutions fédérales subsistantes, s'il y en a, apparaissent comme leur porte-parole collectif.

Certes, rien n'interdit à un État fédéral de s'organiser selon un tel scénario, poussant la décentralisation du pouvoir étatique jusqu'à le faire disparaître en le démultipliant. Mais cet État fédéral-là est la copie maladroite d'une véritable confédération. Il risque d'être aussi instable qu'elle, puis de se disloquer. Hypothèse qui pourrait alors faire naître ultérieurement une véritable confédération.

II. Les hypothèses théoriques d'apparition d'une confédération belge

A. Hypothèses inconcevables en droit

Le Pouvoir constituant belge actuel ne peut pas donner lui-même naissance à un ou plusieurs nouveaux États. Il ne pourrait prononcer que la disparition de l'État belge, laquelle devrait être suivie de l'apparition volontaire de nouveaux États qui se constitueraient sur diverses parties du territoire, qui accéderaient progressivement à la scène internationale et qui concluraient alors un traité de confédération.

Par ailleurs, il apparaît clairement que la naissance d'une véritable confédération belge est juridiquement impossible si l'État belge subsiste intégralement, c'est-à-dire sans atteinte à son intégrité territoriale. En ce cas, il n'y a pas deux États au moins capables de se lier par un traité de confédération.

Si l'État belge disparaît par décomposition en plusieurs parties, mais que toutes ces parties sont absorbées par les États voisins (Pays-Bas, France, Allemagne ou Luxembourg), l'hypothèse sera analogue à celle du démembrement de la Pologne dans le dernier tiers du XVIII^e siècle : trois partages successifs entre la Prusse, l'Autriche et la Russie entraînèrent en 1795 la disparition complète de ce royaume. Un tel partage de la Belgique entre ses voisins exclut toute possibilité de confédération belge.

Enfin, la sécession d'une partie du pays – ce serait la Flandre, si l'on se réfère au docu-fiction *Bye bye Belgium* de 2006 – et le rattachement concomitant des autres parties de l'ex-État belge aux États avoisinants empêcheraient aussi la formation d'une confédération dans l'espace occupé auparavant par la Belgique actuelle.

B. Hypothèses plausibles en droit

Quelles sont alors les hypothèses dans lesquelles il serait juridiquement possible de fonder une confédération dans cet espace ? On en voit seulement deux. Il y a tout d'abord la dissolution de la Belgique et la naissance d'États nouveaux issus de ce morcellement sans qu'aucun d'entre eux n'assume la continuation de l'État belge. Il y a aussi l'hypothèse de la sécession d'une partie du territoire actuel de l'État, combinée à la survie d'une « Belgique résiduelle » sur un territoire amoindri.

1. *En cas de disparition complète de l'État belge et d'apparition de nouveaux États dans cet espace*

L'État se dissout, cesse d'exister et les parties de son ancien territoire forment plusieurs États nouveaux. Selon toute probabilité, quatre États successeurs, ou trois États et une ville sous administration internationale, occuperaient l'espace belge.

La création d'une confédération belge par traité entre ces nouveaux États indépendants est techniquement possible. Cependant, une telle dislocation donnerait lieu à des querelles difficiles à vider quant à la détermination des frontières internationales entre les États nouveaux, au sort des minorités linguistiques dans chaque État successeur, au sort de Bruxelles, à l'appartenance du ou des nouveaux États à l'Union européenne, à l'implantation d'un siège de celle-ci à Bruxelles ainsi qu'à la succession aux droits et obligations de l'État belge.

2. *En cas de sécession d'une partie du pays et de survie d'un État belge résiduel*

Dans le cas d'atteinte à l'intégrité territoriale de l'État actuel à la suite de la séparation de la partie septentrionale du pays, la Belgique résiduelle sera l'État « continueur » ou plutôt, pour parler à la manière de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités, « l'État qui subsiste après séparation d'une partie de son territoire »².

En pareil cas, il est également envisageable de fonder une confédération entre l'État flamand – ou tout autre État nouveau séparé de l'État belge – et la Belgique amputée de cette partie de son territoire. La séparation de la région de langue néerlandaise susciterait toutefois un grand nombre de difficultés d'ordre juridique ou politique. Elle provoquerait la sortie de la Flandre de l'Union européenne. Elle donnerait lieu à l'enclavement de la Région bruxelloise dans le territoire du nouvel État flamand et soulèverait aussi la question du statut de Bruxelles dans l'État belge résiduel. Elle requerrait de régler le statut de la minorité flamande dans cette région. Enfin, elle imposerait de régler les problèmes de succession d'États entre la Flandre et la Belgique résiduelle.

III. L'hypothèse de la permanence de l'État belge et de la rationalisation de sa structure fédérale

À mon sens, « une éventuelle réforme de l'État après 2019 » devrait pouvoir s'orienter vers un réaménagement structurel du fédéralisme au sein d'un État unique. Il convient à cet égard de traiter distinctement le cas d'un État belge ter-

2 Convention du 23 août 1978, art. 35.

ritorialement amoindri et celui de la permanence de cet État sans amputation territoriale.

A. Dans l'hypothèse d'un État belge résiduel

On peut tout d'abord évoquer à titre théorique la nécessaire réorganisation d'un État belge amputé par la sécession de la partie septentrionale de son territoire. Les difficultés qu'on a mentionnées plus haut pousseraient vraisemblablement la Belgique fédérale à se réformer. L'épineuse question du statut de Bruxelles, enclave belge en territoire flamand et capitale des institutions européennes, incitera peut-être l'État « continuateur » à faire de cette région l'une des trois collectivités fédérées qui subsisteraient : Bruxelles, la Wallonie et la Belgique orientale (entendue comme Communauté-Région germanophone). Elle pourrait aussi mener à l'internationalisation de la Région bruxelloise.

Pour différentes raisons, la restructuration de la Belgique résiduelle paraît cependant une hypothèse peu réaliste à court et à moyen termes. Il faudrait tout d'abord que la Flandre accepte de prendre son indépendance en abandonnant tout à la fois Bruxelles et les institutions internationales ou européennes qui y sont implantées. Il faudrait ensuite que la Flandre indépendante accepte que sa présence dans Bruxelles enclavée soit soumise au bon vouloir des autorités belges. Il faudrait encore que la majorité wallonne au sein de l'État belge subsistant apprenne à mieux tenir compte des intérêts de sa minorité germanophone... mais aussi de sa minorité bruxelloise. Il faudrait enfin que des sirènes tantôt françaises, tantôt luxembourgeoises ne viennent pas rapidement tourmenter les citoyens de la Belgique résiduelle.

B. Dans l'hypothèse de continuité de l'État belge sans atteinte à son intégrité territoriale

1. Un fédéralisme territorialement rationalisé

Si l'intégrité territoriale de l'État belge est sauvegardée, on peut imaginer une simplification de sa structure fédérale destinée à rétablir la cohérence de nombreuses politiques publiques aujourd'hui éclatées en les distribuant sur une base d'avantage territoriale, c'est-à-dire régionale.

Nous sommes convaincu à ce sujet que les perspectives dessinées ici même par les professeurs H. DUMONT et M. EL BERHOUMI lors du colloque sur les particularités du modèle fédéral belge, en septembre 2016³, sont les moins compliquées

3 « Pour une Belgique à 4 + 1 », dans *Die Besonderheiten des belgischen Bundesstaatsmodells und ihre Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, vol. 3, Eupen, 2016, p. 43-61.

et, à long terme, les plus raisonnables et les plus équilibrées. En retouchant très légèrement cette proposition, voici comment le fédéralisme belge pourrait être rationalisé.

L'État actuel poursuivrait sa réorganisation au départ des régions linguistiques. Celles-ci serviraient à délimiter le territoire de quatre collectivités régionales : Bruxelles-Capitale, Flandre, Wallonie de langue française, Belgique de l'Est (région linguistique allemande). Cependant, les trois Communautés subsisteraient, mais perdraient leurs compétences dans le domaine des matières personnalisables et sur les questions non proprement culturelles. Ces compétences seraient confiées aux quatre Régions. Les trois Communautés seraient en principe confinées à leurs régions linguistiques respectives et se confondraient donc avec les trois collectivités régionales unilingues, mais les deux grandes Communautés conserveraient à titre extraterritorial leurs compétences culturelles, linguistiques et éducatives dans la région bilingue. En outre, dans Bruxelles-Capitale, les compétences décrétales de la CoCoF et les compétences « ordonnancielles » de la Commission communautaire commune seraient transférées à la Région bruxelloise. Le paysage institutionnel bruxellois s'en trouverait grandement simplifié⁴.

Cette mutation structurelle est souhaitable. Elle paraît cependant incompatible avec la procédure actuelle de révision de la Constitution belge. Pour pouvoir se concrétiser, elle exigerait, d'une part, un assouplissement considérable de la procédure parlementaire de révision et, d'autre part, la ratification populaire des modifications constitutionnelles.

2. *Une nouvelle procédure parlementaire de révision de la Constitution...*

L'article 195 de la Constitution figurerait dans la liste des dispositions que les Chambres fédérales et le Roi devraient déclarer sujettes à révision⁵.

Le nouveau système de modification de la Constitution ne comprendrait plus la dissolution automatique préalable des Chambres, qui est la résultante de l'adoption de toute déclaration de mise en révision constitutionnelle selon l'article 195 actuel.

4 Voir H. DUMONT & M. EL BERHOUMI, « Pour simplifier Bruxelles », dans *La Libre Belgique* du 23 janvier 2018.

5 Si l'on souhaite entreprendre la rationalisation de notre fédéralisme dès 2019, cette déclaration de mise en révision de l'article 195 devrait intervenir avant la fin de la présente législature afin de mettre un terme à l'impossibilité actuelle de réviser cette disposition constitutionnelle.

L'enclenchement de la procédure ne dépendrait plus de l'établissement d'une liste d'articles à réviser, mais de l'établissement d'un projet de réforme global dont tous les éléments essentiels pourraient être adoptés au stade de la révision sans que d'autres dispositions constitutionnelles puissent entraver la modification projetée.

La procédure parlementaire se déroulerait en deux phases, appelant deux votes révisionnels successifs séparés par une période de temporisation pouvant aller jusqu'à cinq ans, voire plus.

Le quorum de présence au sein de chaque Chambre fédérale (deux tiers des membres) ne serait pas modifié, mais la majorité (deux tiers des suffrages) serait calculée par rapport à l'effectif de chaque Chambre, afin que la majorité requise pour réviser la Constitution soit plus exigeante que celle qui permet d'adopter les lois dites « spéciales », lesquelles ont pour objet de compléter les règles fondamentales inscrites dans la Constitution.

3. ... Une procédure de révision qui donnerait le dernier mot aux citoyens

Les dispositions constitutionnelles que les Chambres fédérales auraient provisoirement adoptées seraient ensuite soumises à la ratification du peuple belge d'une part, à celle des Belges résidents de chaque région linguistique d'autre part. Les suffrages seraient comptabilisés globalement et par régions linguistiques. Pour entrer en vigueur, les dispositions modifiées par les Chambres devraient être approuvées par la majorité du corps électoral belge et par les majorités des collèges électoraux d'une majorité de régions linguistiques, soit trois sur quatre. Ainsi se manifesterait de manière directe tant la souveraineté de la nation que la participation des collectivités fédérées à la révision de la Constitution fédérale⁶.

Le nouveau système de modification de la Constitution serait d'application immédiate.

* * *

Il est actuellement impossible de prévoir le sens dans lequel s'orientera à moyen terme l'avenir politique de la Belgique : dissolution, morcellement ou permanence de la collectivité étatique ?

6 C'est ainsi qu'opère en Suisse la ratification d'une révision constitutionnelle fédérale. Selon l'article 195 de la Constitution fédérale suisse : « la Constitution révisée totalement ou partiellement entre en vigueur dès que le peuple et les cantons l'ont acceptée ». Or, selon l'article 142 de la même Constitution : « les actes soumis au vote du peuple et des cantons sont acceptés lorsque la majorité des votants et la majorité des cantons les approuvent. Le résultat du vote populaire dans un canton représente la voix de celui-ci ».

Il est certain que, de part et d'autre des frontières linguistiques, sourdent des mécontentements, des reproches et des revendications contradictoires. Cependant ces griefs, qu'ils soient implicites ou explicites, sont le plus souvent le fait de minorités au sein de communautés linguistiques ou régionales. Ainsi, 10% à peine de l'électorat flamand est séparatiste et seule une petite minorité d'intellectuels flamands critique les mécanismes institutionnels de protection de la minorité francophone, considérés comme des « verrouillages » provoquant un « déficit démocratique » au détriment de la majorité flamande.

Peu de francophones sont disposés à se séparer de la Flandre au seul motif que les partis flamands disposeraient des leviers de commande les plus importants au sein du gouvernement fédéral et de son administration⁷. Il en existe moins encore qui souhaitent être rattachés à la France.

Certains Bruxellois reprochent au personnel politique, tant flamand que wallon, d'être de moins en moins soucieux des intérêts spécifiques de Bruxelles-Capitale. Pour leur part, certains Belges de langue allemande font grief aux partis francophones d'être réticents quant au transfert de l'exercice de nouvelles compétences régionales à la Communauté germanophone. Toutefois, pareilles doléances sont minoritaires et ne vont pas jusqu'à remettre en question l'appartenance à l'État belge.

La multiplication de ces insatisfactions ne rend pas la structure fédérale aussi instable qu'on le prétend. Le facteur d'instabilité le plus préoccupant me paraît être l'exacerbation, au sein de la population flamande, d'un sentiment national de type ethnique fondé sur la défense des locuteurs de la langue néerlandaise en Flandre et à Bruxelles, qui a suscité une revendication indépendantiste dans une partie de cet électorat.

Inversement, plusieurs autres données socio-historiques concourent à la continuité de l'État. Peut-être, chez beaucoup, un attachement implicite à l'espace belge rassemblé par les ducs de Bourgogne et pérennisé par les Habsbourg d'Espagne et d'Autriche. Peut-être aussi la conscience que l'État belge a été l'indispensable matrice des identités collectives wallonne, flamande et germanophone. Peut-être, encore, l'existence d'une culture juridique belge homogène impliquant pacifisme, légalité formelle et respect des droits fondamentaux. Certainement, la prise de conscience progressive, dans un État composite, de l'existence d'intérêts communs qui seraient plus commodément gérés au niveau

⁷ Il arrive quelquefois que cette prépondérance génère, dans certains domaines, une politique fédérale qui fait prévaloir le point de vue flamand sans prendre en considération les aspirations ou les besoins objectivement différents du sud du pays.

fédéral au bénéfice de tous. Sur un plan davantage instrumental, l'attachement des Flamands à la capitale de l'État, celui des Belges germanophones à la Belgique, celui de tous à la construction européenne et le souhait unanime de maintenir le siège principal de l'Union européenne à Bruxelles...

Quel que soit le sort futur de l'espace belge, il faut souhaiter qu'il procède d'une refonte globale de la structure étatique actuelle, que cette refonte simplifie les institutions et qu'elle soit pleinement attentive aux conséquences politiques et juridiques des réformes programmées. Puisse le présent essai contribuer modestement à cette réflexion.

Consolidatie van de zesde staatshervorming, verdere ontwikkeling van het Belgisch federaal model – continuïteit of paradigmawisseling? De financiering van de deelstaten in federaal België – enkele krachtlijnen ter inleiding

Patrick Peeters
Prof. dr., KU Leuven

Ich wurde gebeten, kurz das Thema des heutigen Tages aus einer anderen Warte zu beleuchten, nämlich aus der Warte des fiscal federalism. Das ist ein angelsächsischer Begriff aus dem letzten Jahrhundert von Richard Abel Musgrave. Es ist eine Wirtschaftstheorie des Föderalismus, die ich beleuchten möchte.

Eine erste Vorbemerkung ist hier durchaus angebracht: Ich bin Jurist, Verfassungsrechtler und kein Wirtschaftsfachmann. Zum Glück ist es so, dass im Vorlauf und auch im Nachgang zur Sechsten Staatsreform Wissenschaftler der Katholieke Universiteit Leuven – Prof. André Decoster und Dr. Willem Sas – bereits umfangreiche Forschungsarbeit geleistet haben. Ich habe mich – mit Dank und Respekt für diese Arbeit – von diesen Studien inspirieren lassen.

1. Het financieringsstelsel van de gemeenschappen en de gewesten is bijzonder complex. Dit mag geen verwondering wekken. Het weerspiegelt de complexiteit van de institutionele opbouw van onze federale staat.

Oorzaak van die complexiteit is ongetwijfeld de typische dubbele gelaagdheid: de indeling in gemeenschappen én gewesten.

Die dubbele gelaagdheid is op zijn beurt een rechtstreeks gevolg van de fundamentele tweeledigheid van de federale structuur enerzijds, en van de indeling van het land in vier taalgebieden. De indeling in taalgebieden wijkt af van de tweeledigheid door de aanwezigheid van een tweetalig gebied en van een (klein) Duits taalgebied.

2. Er werd mij gevraagd om in mijn inleiding de nadruk te leggen op de "perspectieven" naar toekomstige ontwikkelingen toe inzake het financieringsstelsel van de gemeenschappen en de gewesten.

Het past om op de eerste plaats kort de mogelijke inbreng van het "fiscal federalism" of de economische theorie van het federalisme te verduidelijken. Voor alle duidelijkheid: "fiscal federalism" slaat zowel op de inkomsten als op de uitgaven van de overheden.

In de aanloop naar de 6de staats hervorming is hieromtrent belangrijk onderzoek gebeurd door de Leuvense School van Economen, in het bijzonder door Prof. André De Coster en Dr. Willem Sas.

Kort gedefinieerd weegt de economische theorie van het federalisme als rationele theorie de voor- en nadelen van decentralisatie tegen elkaar af.

Daarbij wordt evenwel uitgegaan van een gegeven federatie en wil men komen tot de optimale inrichting van die federatie. Men moet vanuit het "fiscal federalism" dus geen richtlijnen verwachten van hoe de federale staatsstructuur institutioneel vorm moet gegeven worden. Vanuit het "fiscal federalism" kan wel worden nagegaan hoe die concrete federatie optimaal kan worden ingericht.

"Optimaal" moet dan begrepen worden als optimalisatie van de welvaart van alle burgers. Dit slaat dan in de eerste plaats op de vraag of de juiste bevoegdheden werden overgedragen, of er nood is aan verdere decentralisatie, dan wel of men niet beter bepaalde bevoegdheden opnieuw zou centraliseren. Hetzelfde geldt voor de financiering van die bevoegdheden: in welke mate moeten de overheidsniveaus fiscale autonomie krijgen en/of gefinancierd worden door dotaties.

3. De 6de staats hervorming heeft het financieringsstelsel herzien met twee belangrijke objectieven: een verruiming van de fiscale autonomie en een uitbreiding van de responsabilisering van de deelstaten.

Een ander belangrijk gegeven is dat langs de uitgavenzijde voor het eerst de uitgaven van de gewesten en de gemeenschappen de federale uitgaven overtreffen (de federale uitgaven nemen af tot ongeveer 22% van de gezamenlijke uitgaven; de uitgaven van de gemeenschappen en de gewesten nemen toe tot 31%). Dit komt door overdracht van bijkomende bevoegdheden aan de gewesten (aspecten van het arbeidsmarktbeleid zoals activering, doelgroepenkortingen...; fiscale uitgaven zoals woonbonus en dienstencques), maar ook aan de gemeenschappen (kinderbijslag, elementen van gezondheids- en ouderenzorg).

4. De fiscale autonomie van de gewesten is sedert de 6de staats hervorming spectaculair gestegen. Naast de algemene grondwettelijke belasting-

bevoegdheid op grond van artikel 170 G.W. en de zogenaamde gewestelijke belastingen, zijn de gewesten voortaan ook bevoegd om een gewestelijke aanvullende belasting op de personenbelasting te heffen. Dit geschiedt middels uitgebreide gewestelijke opcentiemen ten bedrage van de vroegere dotaties uit de personenbelasting. Het aandeel van de ontvangsten van de gewesten uit eigen fiscaliteit in het totaal van hun ontvangsten, is gestegen van 44% naar 74%. We bevinden ons daarmee in de kop van het peloton van federale staten.

Vanuit de economische theorie van het federalisme worden diverse argumenten aangevoerd die pleiten tegen een volledige fiscale autonomie van de deelstaten: schaalvoordelen; het vermijden van spill-over-effecten zoals belastingcompetitie tussen de deelstaten; macro-economische stabilisatie en optimalisatie van de herverdeling. Vandaar ook dat de ambitie om de deelstaten volledig fiscaal autonoom te maken, wordt tegengesproken door de economische theorie van het federalisme.

Het zal daarenboven nog moeten blijken of de geregionaliseerde personenbelasting niet tot ongewenste effecten leidt. Weliswaar werd afgesproken om de progressiviteit te bewaken en werd ook de uitsluiting van deloyale fiscale concurrentie als algemene regel opgenomen. Het valt nog te bezien hoe dit in de praktijk zal uitdraaien.

5. Is er nog ruimte voor een verdere toename van de fiscale autonomie? In de aanloop naar de zesde staatsvorming was reeds even sprake van een beperkte bevoegdheidsoverdracht aan de gewesten inzake de vennootschapsbelasting. Zo was in de basisnota van 4 juli 2011 van formateur Di Rupo, sprake van de bevoegdheid om bedrijven terzake van de vennootschapsbelasting een belastingkrediet te verlenen voor aangelegenheden die kaderen in de bevoegdheden van de gewesten om bijvoorbeeld investeringen, werkgelegenheid, onderzoek en innovatie, leefmilieu en vermindering van het energieverbruik te bevorderen. Uiteindelijk werd die piste niet weerhouden. Het valt evenwel niet uit te sluiten dat in een toekomstige fase van de staatsvorming de mogelijkheden van regionalisering van de vennootschapsbelasting verder worden verkend.
6. Daar tegenover staat dat de financiering van de gemeenschappen nog steeds hoofdzakelijk geschiedt via dotaties.

Voor de beoordeling van de mate van responsabilisering moet men evenwel niet alleen oog hebben voor de fiscale autonomie van de deelstaten. Het is ook belangrijk om na te gaan op welke wijze de dotaties aan de gemeenschappen en de gewesten worden verdeeld.

Zoals in de meeste federale staten combineert de bijzondere financieringswet twee criteria: het zgn. "verdienste"-criterium en het "behoefte"-criterium.

7. Bij het verdienste-criterium hangt wat een regio krijgt uit de globale enveloppe af van haar economische prestaties. In de bijzondere financieringswet hanteert men daarvoor de Personenbelastingsleutel (PB-sleutel), namelijk het aandeel van een regio in de totale opbrengsten van de personenbelasting. Toepassing van de PB-sleutel beloont een toename van de fiscale capaciteit en bestraft de afname ervan, wat de responsabilisering ten goede komt. In de bijzondere financieringswet wordt de PB-sleutel gebruikt voor de financiering van de gewestelijke bevoegdheden.

Bij het behoefte-criterium staan niet de prestaties maar wel de behoeften centraal: vandaar een verdeling op basis van bevolkingscijfers, leerlingenaantallen enz. Voor de gemeenschapsbevoegdheden (onderwijs, gezondheid of gezinsbeleid) wordt het behoefte-criterium gebruikt voor de verdeling van de globale enveloppes.

8. Uit onderzoek (Decoster en Sas, 2012) blijkt dat met de 6de staatshervorming de responsabilisering door toepassing van de PB-sleutel in absolute termen is toegenomen (5 miljard), dit vooral dankzij de overheveling van het arbeidsmarktbeleid. In relatieve cijfers ging ze er evenwel op achteruit (56% i.p.v. 65,5%). Als reden hiervoor wordt aangegeven dat het leeuwenaandeel van de nieuw overgedragen bevoegdheden naar de gemeenschappen ging, waarvan de financiële middelen verdeeld worden op basis van behoeftecriteria.

Belangrijk is de conclusie dat een verhoging van de responsabilisering enkel nog kan geschieden door de gemeenschappen meer op basis van het verdienste-criterium te financieren of met regionale belastingen, wat onvermijdelijk zal gepaard gaan met een erosie van het horizontaal gelijkheidsbeginsel.

9. Ook na de 6de staatshervorming is de algemene grondwettelijke belastingbevoegdheid van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap nog steeds dode letter. Die belastingbevoegdheid werd nochtans reeds bij de tweede staatshervorming van 1980 toegekend. De verklaring hiervoor dient gezocht te worden in de afwezigheid van verduidelijking van hun belastingbevoegdheid *ratione loci* en in de afwijzing van een subnationaliteit in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. De Raad van State heeft trouwens in adviezen te kennen gegeven dat niet goed valt in te zien dat een gemeenschapsbelasting, zonder het gelijkheidsbeginsel te schenden, ofwel in Brussel geen uitwerking zou

hebben, ofwel er zou kunnen worden geheven op grond van een analoge toepassing van de territoriale werkingsfeer van de materiële bevoegdheden van de gemeenschappen zoals bepaald in de artikel 127, § 2 en 128, § 2 van de Grondwet.

De zesde staatshervorming heeft hierin geen wijziging gebracht. In tegenstelling tot de Duitstalige Gemeenschap waarvoor de bevoegdheid *ratione loci* steeds samenvalt met het Duitse taalgebied en die bijgevolg ook geldt voor de fiscale bevoegdheidsuitoefening door die Gemeenschap, oefenen de Vlaamse en de Franse Gemeenschap behoudens in hun respectievelijk taalgebied ook nog bevoegdheden uit in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Hun territoriale bevoegdheid is in de artikelen 127, § 2 en 128, § 2 van de Grondwet daarenboven verschillend bepaald naargelang van de aangelegenheden die zij regelen. Die bepalingen hebben evenwel geen betrekking op hun fiscale bevoegdheid vervat in artikel 170, § 2 van de Grondwet.

10. De vraag of de algemene grondwettelijke belastingbevoegdheid van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap onuitvoerbaar is, wordt nochtans betwist. Aldus wordt opgemerkt dat de gemeenschapsfiscaliteit alvast uitvoerbaar is ten opzichte van de unicommunautaire instellingen. Ook wordt gewezen op de mogelijkheid van een belasting die steunt op een samenwerkingsakkoord van de twee gemeenschappen en de federale overheid. Zoals gezegd is er voor de Duitstalige Gemeenschap geen probleem nu haar territorium samenvalt met het Duitse taalgebied. De Duitstalige Gemeenschap heeft evenwel (nog) geen gebruik gemaakt van haar algemene grondwettelijke belastingbevoegdheid.

Ten slotte valt op te merken dat artikel 170, § 2 van de Grondwet slechts belastingbevoegdheid toekent aan de gemeenschappen en de gewesten. De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissie hebben geen belastingbevoegdheid.

Reaktionen¹

Dave Sinardet und Pierre Verjans

Yves Kreins, Moderator: Nun gebe ich das Wort an unsere Politologen. Vielleicht könnten wir mehr oder weniger der Struktur des Vortrags von Prof. Lejeune folgen und von der weitestgehenden Hypothese bis hin zu der bescheideneren Hypothese sehen, was auch in der politischen Realität plausibel erscheint und was nicht.

Die erste dieser Hypothesen, die für die Schaffung einer Konföderation rechtlich möglich erscheint, ist das komplette Auseinanderfallen Belgiens und die darauf folgende Schaffung von vier neuen Staaten – wir werden vielleicht nicht zu lange darüber diskutieren, weil sie wahrscheinlich doch nicht in naher Zukunft zu erwarten ist. Die zweite Hypothese ist die Sezession Flanderns mit einem Reststaat Belgien, der sich dann aus Brüssel, der Wallonie und dem Gebiet deutscher Sprache zusammensetzen würde.

Ich möchte unsere beiden Politologen fragen, wie sie zu dieser Thematik stehen. Wir haben eben von Frau Popelier gehört, dass es doch irgendwie in den Sternen geschrieben steht ... Deshalb bitte ich um eine Einschätzung folgender Frage: Ist eine Sezession Flanderns über kurz oder lang sehr wahrscheinlich, wahrscheinlich, unwahrscheinlich oder auszuschließen, Herr Sinardet?

Dave Sinardet, Prof., Vrije Universiteit Brussel und Université Saint-Louis: Ich denke tatsächlich, dass auch das Szenario rasch abgehandelt werden kann – die einseitige Abspaltung Flanderns, von der das Fernsehen vor zehn Jahren in der „Sondersendung“ *Bye-bye Belgium!* sprach. Damals war das politische Science-Fiction und das bleibt es auch. Seit Carles Puigdemont ist es wahrscheinlich ein in noch weitere Ferne gerücktes Stück Science-Fiction, denn das katalanische Beispiel hat uns doch gezeigt, dass man als Parlamentspräsident eines Teilstaats diesen zwar für unabhängig erklären kann – wenn aber kein anderer Staat dieser Erde dies anerkennt, dann bringt die Unabhängigkeit nicht wirklich viel. Das ist ein Fallbeispiel, das vielleicht auch abschreckend für andere Verfechter der Unabhängigkeit und der Autonomie in anderen Ländern ist. Selbst wenn die N-VA und

1 Die französischen und niederländischen Beiträge wurden ins Deutsche übersetzt.

Vlaams Belang eine Mehrheit im flämischen Parlament haben, würde von dieser Seite nicht so plötzlich eine einseitige Unabhängigkeitserklärung kommen. N-VA-Chef Bart de Wever hat übrigens auch gesagt, dass die katalanische Strategie der Separatisten nicht wirklich sehr intelligent war. Ich sage nicht, dass er Puigdemont nicht unterstützt, aber das steht auf einem anderen Blatt.

Plausibler wäre es, dass es zu einer ausgehandelten Abspaltung von Belgien kommt. Alle Staatsreformen waren das Ergebnis von Verhandlungen. Doch auch das Szenario scheint mir sehr unrealistisch zu sein, vor allem kurzfristig, aber auch mittelfristig. Es ist wenig wahrscheinlich, denn es gibt keine Mehrheit dafür – weder bei den politischen Parteien, die eine Zweidrittelmehrheit plus eine Mehrheit in den Sprachgruppen zustande bringen müssten, noch in der Bevölkerung. Frau Popelier hat eben darauf hingewiesen bzw. mehrere Studien zitiert.

Die jüngste Studie zum Thema Separatismus in Flandern aus dem Jahr 2014 hat gezeigt, dass es nur 10 % Befürworter einer Abspaltung gibt. Es hat zwei Untersuchungen gegeben, einmal durch ein Konsortium und einmal durch die KU Leuven. Die eine Untersuchung hat ergeben, dass es 4 % Verfechter der Unabhängigkeit für einen flämischen Staat gab, und die andere Untersuchung, bei der die Fragestellung auch etwas anders war, ergab 6 % Befürworter. Bis zur nächsten Untersuchung kann man also von einem Durchschnitt von 5 % Verfechtern des Separatismus ausgehen, was nicht bedeutet, dass sich dies nicht vielleicht doch irgendwann einmal ändert, wenn entsprechende Verhandlungen geführt oder entsprechende Entschlüsse gefasst werden.

Soweit zur flämischen Unterstützung einer Unabhängigkeit. Wie die Unterstützung im restlichen Land aussieht, das ist schwierig vorherzusehen, vor allem, wenn man bedenkt, dass – sollte Belgien getrennt werden – es ein Referendum geben muss.

Ein weiterer Faktor ist Brüssel. Auch darüber brauche ich jetzt nicht lange zu reden, denn Brüssel ist immer noch ein Hindernis für eine Spaltung. Sollte es jemals eine Mehrheit in Flandern geben, Brüssel loszulassen, dann wäre eine Teilung vielleicht wahrscheinlicher – eventuell. Aber es scheint derzeit nicht, dass es sehr schnell zu einer solchen Mehrheit kommt.

Sollte Brüssel geteilt werden, könnte man sich auch die Frage stellen, wie es mit den Randgemeinden, mit den Gemeinden mit Sprachenerleichterungen aussieht. Man kann da an die sogenannte Korridor-Lösung denken. Ein unabhängiges Flandern wäre dann auch ein territorial verkleinertes Flandern.

Schließlich darf auch der internationale Druck, der auf Belgien lastet, nicht außer Acht gelassen werden. Belgien sollte kein Präzedenzfall und Vorreiter für ähnlich gelagerte Fälle werden. Kurzum: Ich denke, dass wir sofort zum nächsten Szenario wechseln können!

Yves Kreins: Bleibt dann die zweite Piste, die Prof. Lejeune angedeutet hat: Der belgische Staat bleibt bestehen, aber das Föderalmodell wird verbessert – er schlägt die bekannte Lösung der vier Regionen vor. Es gibt da allerlei Varianten.

Meine erste Frage: Teilen Sie die Meinung von Jean Faniel, dass die siebte Staatsreform auf sich warten lässt?

Die zweite Frage: Wie stehen Sie zu diesem regionalen Trend? Glauben Sie, dass die Idee der neuen Staatsstruktur, die hauptsächlich auf vier Regionen basiert, sich durchsetzen wird? Wird man in Flandern damit einverstanden sein, eine Region Brüssel mit zusätzlichen Kompetenzen zu schaffen? Dasselbe würde dann auch für die vierte, deutschsprachige Region gelten.

Ich gebe zuerst Prof. Verjans und dann Dave Sinardet das Wort.

Pierre Verjans, Prof., Université de Liège: Ich fand es spannend, zunächst Jean Faniel zuzuhören und dann Frau Popelier. Das waren zwei ganz unterschiedliche Visionen und zwei ganz unterschiedliche Tempi. Frau Popelier hat Recht: In hundert oder zweihundert Jahren werden die Dinge sich weiterentwickelt haben. Das ist sicher.

Vor hundert Jahren gab es einen flämischen Rat in Belgien, der gerade seine Unabhängigkeit erklärt hatte. Das haben die Deutschen damals nicht berücksichtigt. Vor zweihundert Jahren war es Wilhelm von Oranien, der hier herrschte, und niemand dachte an den Staat Belgien. Frau Popelier hat also Recht: Unsere Urenkel werden in einem Staat aufwachsen und leben, der ganz anders sein wird als der heutige belgische Staat.

Kehren wir zurück in die Gegenwart: Ich glaube, dass die Diagnose von Jean Faniel korrekt ist. Im Moment gibt es keine Kräfte, die auf starke institutionelle Bestrebungen hinweisen würden. Es gibt nicht dieses Wutgefühl, das man in der Kampagne 2006-2007 wahrnehmen konnte, als Yves Leterme z. B. sagte, die Frankofonen hätten nicht die intellektuelle Kapazität, Flämisch zu lernen. Dieses ganze Gehabe haben wir heute nicht. Damals gab es diese Entrüstung in der Flämischen Gemeinschaft, die sich nicht anerkannt fühlte, obwohl sie die fünf Resolutionen des 3. März 1999 beschlossen hatte und auf Anerkennung wartete. Diese Wut ist heute nicht gegeben, und das macht den Unterschied aus.

Natürlich wird es weitere Entwicklungen, wird es eine Rückkehr zur institutionellen Fragestellung geben. Nur der Zeitpunkt ist unvorhersehbar – vielleicht nicht 2019, aber 2024 oder 2029.

Auf die zweite Frage, ob das regionale Modell die Oberhand gewinnen wird, möchte ich wie folgt antworten: Die Haltung der Flamen und die der Wallonen ist ganz unterschiedlich, weil auch die Realitäten ganz unterschiedlich sind: Wenn man alle Niederländischsprachigen Brüssels zusammenzählt, die für die niederländischsprachigen Parteien in Brüssel stimmen und sie in Bezug zu Flandern setzt, dann machen sie 1 % der flämischen Bevölkerung aus. Brüsseler Flamen in der Flämischen Gemeinschaft rufen im flämischen Parlament kein Kräftemessen hervor. Wenn man im Gegensatz dazu die Bevölkerung Brüssels nimmt, die für frankofone Parteien stimmt, dann sieht man, dass diese einen enormen Einfluss auf die Debatte in der Französischen Gemeinschaft haben. Die regionalistische Debatte hat also praktisch keinen Nährboden in Flandern, da es kein Hindernis für Mehrheitsentscheidungen darstellt, wenn die Brüsseler Flamen anderer Meinung sind als die Flamen Flanderns.

Im frankofonen Teil macht das sehr wohl einen Unterschied aus. Die COCOF in Brüssel ist ein Gremium der „Brüsselisierung“, d. h. der Regionalisierung von gemeinschaftlichen Entscheidungen der Französischen Gemeinschaft. Man hat im Rahmen dieser Brüsseler Praxis also schon die Institutionen transformiert. Die regionale Frage ist eine frankofone Frage.

Und die deutschsprachige Frage: Stellt man sie symbolisch, dann stellt man Brüssel auf der einen Seite als Region mit gemeinschaftlichen Kompetenzen (oder nicht) gleich mit der Deutschsprachigen Gemeinschaft, die eine Region werden könnte mit entsprechenden Befugnissen – aber es gibt keinen Grund, die beiden miteinander zu vergleichen. Artikel 139 der Verfassung wird angewandt. Die deutschsprachigen Belgier sind hartnäckig und erobern sich teilweise die Befugnisse von den Wallonen.

Im Übrigen brauchen die deutschsprachigen Belgier, um diese zusätzlichen Kompetenzen ausüben zu können, für ihr Gebiet keinen anderen Namen. Man sollte diesen symbolischen Kampf um den Namen nicht vertiefen. Man sollte sich eher um zusätzliche Kompetenzen bemühen.

Yves Kreins: Was denken Sie, Prof. Sinardet, über diese Lösung der vier Regionen?

Dave Sinardet: Zur ersten Frage: Kommt eine siebte Staatsreform? Ja, zweifelsohne. Das ist wie ein *perpetuum mobile*. Die derzeitige Situation ist zu komplex, nicht transparent, nicht effizient. Die Bevölkerung ist überfordert, diese Kompetenzverteilung zu verstehen, manche Mitglieder der politischen Klasse auch.

Wir müssen das verbessern. Wie wäre das möglich? Mit einer weiteren, neuen Staatsreform! Mit einer neuen Staatsreform könnte alles transparenter, viel einfacher, viel klarer, viel logischer werden.

Beim letzten Mal hat Belgien alle Weltrekorde gebrochen. Man hat x Monate verhandelt, zu acht Parteien. Wahrscheinlich braucht man das, um eine Staatsreform durchzuboxen. Aber das sind acht Parteien mit ganz unterschiedlichen Interessenshaltungen, mit verschiedenen Visionen. Das ist jetzt nicht so, dass nur Niederländischsprachige und Französischsprachige Gegner sind. Wenn man die Staatsreform analysiert, stellt man fest, dass auch zwischen den Parteien einer Sprachgruppe große Unterschiede bestehen. Das führt dann immer zu einem sehr komplexen Kompromiss, d. h. das Ergebnis ist noch weniger transparent, noch komplexer und noch weniger Bürger und noch weniger Politiker verstehen die Details dieser Staatsreform! Und dann heißt es: Jetzt brauchen wir eine neue Staatsreform, denn die neue Staatsreform, die nächste, die wird die Lösung bringen! Letzten Endes haben die Fakten bislang widerlegt, dass eine weitere Staatsreform für mehr Transparenz und für weniger Komplexität gesorgt hätte.

Wenn man tatsächlich versuchen will, eine Komplexität abzubauen, dann ist die Komplexitätsquelle der zwei unterschiedlichen Typen von Teilstaaten, die Belgien als einziger Föderalstaat weltweit hat – und die auch noch überlappen, namentlich in Brüssel – eine Möglichkeit daran zu gehen. Aber ist diese Möglichkeit auch realistisch? Die flämischen Parteien müssen damit einverstanden sein und ein solches Szenario mit verabschieden.

Pierre Verjans sagte, der regionale Diskurs spiele in Flandern eine wenig große Rolle. Ich bin teilweise einverstanden, teilweise aber auch nicht, denn ich sehe eine interessante Entwicklung. Die Forderung nach Gemeinschaften war ja in der Tat eine flämische Forderung – die der Regionen kam aus den frankofonen Reihen – und es bestand über Jahre ein absolut breiter Konsens in der flämischen Politik, dass die Gemeinschaften beibehalten werden müssen – auch, was Brüssel betrifft.

In den letzten zehn, zwanzig Jahren konnte man aber feststellen, dass dieser Konsens sich weiterentwickelt hat, aber in die andere Richtung. Es gibt eine Reihe von Parteien, die ganz offiziell bekanntgeben, dass es vier Regionen in Belgien geben soll. Das sind die Grünen, auch die flämischen Sozialisten sowie die flämischen Liberalen. Mehr und mehr erkennt man, dass Brüssel eine getrennte Einheit mit einer Art losgelösten eigenen Identität ist. Brüssel darf nicht mehr auf die Summe von zwei Gemeinschaften reduziert werden, was der früheren Vision entsprach.

Mit der Sechsten Staatsreform wurde die Zuständigkeit für Familienleistungen übertragen. Es galt zu entscheiden, ob das Kindergeld Regional- oder Gemeinschaftsmaterie werden. Man hat es offiziell den Gemeinschaften zugeteilt, aber in Brüssel handelt es sich de facto um eine Regionalisierung dieser Zuständigkeit. Bei den Verhandlungen gab es nur eine Partei, die am Gemeinschaftsmodell für

Brüssel und somit an zwei getrennten Systemen für Brüssel in puncto Familienleistungen festhielt, nämlich die CD&V, die christliche flämische Partei. Auch die N-VA war kein Verfechter dieses Systems, aber trat etwas weniger stark auf als die CD&V. Die übrigen Parteien – also Groen, sp.a, Open Vld – folgten der Logik der Französischsprachigen. Sie sagten: „Wir brauchen für Brüssel kein anderes System. Wir fordern für Brüssel ein regionalisiertes System.“

Ich glaube nicht, dass es in den nächsten zehn Jahren eine große Staatsreform geben wird. Die Flamen sind nicht so weit und auch die französischsprachigen Belgier werden keine Mehrheit um diese Frage bilden. Es gibt Kommissionen und Arbeitsgruppen im Rahmen der französischsprachigen Parteien, die versucht haben, Lösungen zu finden, letzten Endes aber doch nur mit einem belgischen Kompromiss aufwarten konnten und der lautete, dass man da nicht so wirklich viel verändern kann. Das ist das Eigenartige daran.

Zusammenfassend: Die Gemeinschaften werden stark vertreten auf flämischer Seite, aber da gibt es Entwicklungen; auf französischsprachiger Seite ebenfalls, aber man will da auch noch nicht so ganz in eine Richtung voranschreiten.

Yves Kreins: Vielen Dank! Sie haben bereits das nächste Stichwort gegeben: Komplexität, in Zusammenhang jetzt mit der Schaffung von Regionen oder der Abschaffung von Gemeinschaften bzw. der Abschaffung der Zweigliedrigkeit der Gliedstaaten. Es wäre natürlich auch eine bescheidenere Reform denkbar, wo man die Institutionen bestehen lässt, aber eine Vereinfachung durchführt.

Vielleicht könnte Prof. Lejeune uns ein Beispiel geben für die komplizierte Abgrenzung der Befugnisse im belgischen System zwischen Gemeinschaften, Regionen und dem Föderalstaat. Danach übergebe ich wiederum unseren Politologen das Wort.

Yves Lejeune: Hier zwei, drei kleine, ganz einfache Beispiele, die zeigen, dass diese Abgrenzung der Befugnisse zu Schwierigkeiten führen kann – horizontal betrachtet zwischen den Gliedstaaten oder vertikal betrachtet zwischen dem Föderalstaat und den Gliedstaaten:

Erstes Beispiel, was die Beziehungen zwischen den Gemeinschaften und Regionen betrifft: Man wollte in der Wallonischen Region nicht elektronisch wählen, in der Deutschsprachigen Gemeinschaft schon – also musste man zu einer Einigung kommen. Es musste ein Kooperationsabkommen mit der Wallonischen Region über elektronische Wahlen abgeschlossen werden.

Ein weiteres Beispiel, was die Beziehung zwischen den Gemeinschaften und den Regionen betrifft, ist die Beschäftigungspolitik und die Berufsausbildung – ersteres eine regionale Befugnis, das zweite eine Gemeinschaftsbefugnis. Das ist in Flan-

dern kein Problem, denn Gemeinschaft und Region sind identisch. Aber in Brüssel trat das Problem auf. Man hat versucht, es zu lösen, teilweise im Rahmen der Sechsten Staatsreform.

Ein weiteres Beispiel ist eher eine Anekdote. Es geht um die Fauna, konkret die Einfuhr und Ausfuhr von Vögeln. Da gibt es ein ganz komplexes Problem der Befugnisverteilung zwischen dem Föderalstaat und den Regionen. Und dies führt letzten Endes dazu, dass es eine *de facto*-Befugnis des Föderalministers bzw. der Föderalbehörde geworden ist, obgleich die Kompetenzen eigentlich in den Zuständigkeitsbereich der Regionen hätten fallen müssen. Hier versucht man jetzt, im Rahmen eines weiteren Kooperationsabkommens eine öffentliche, regional übergreifende Stelle zu schaffen, damit man auf konzertierte Art und Weise die Frage des Imports und Exports von Vögeln regeln kann.

Schließlich ist auch die Mitwirkung in der Europäischen Union ein Thema: In einige Fällen ist es erforderlich, eine Institution zu schaffen, um ein für alle Teilstaaten gemeinsames Problem zu lösen.

Patrick Peeters: Das Szenario des Vier-Regionen-Modells würde in der Tat die Institutionen vereinfachen, aber man schaut da nicht auf die Realität. In der Realität gibt es eine flämische Präsenz in Brüssel. Die ist heute sehr viel geringer als früher. Früher waren 20 % der Brüsseler Bevölkerung Flamen, heute bewegt sich das eher um 10 %. Es gibt ja einen historischen Kompromiss für Brüssel. Er sollte die Abbildung des nationalen Kompromisses sein und die paritätische Verwaltung Brüssels war das Ergebnis. Aber wir haben da eine Schieflage: eine 10%ige Minderheit in Brüssel gegenüber einer 30-40%igen Minderheit auf nationaler Ebene – und in beiden Fällen paritätische Verwaltung. Wenn wir nun von einer Einteilung in vier Regionen ausgehen, wie soll Brüssel dann verwaltet werden? Wie sieht es aus mit dem Minderheitenschutz von Flamen? Denn aufgepasst – da kommt sofort eine andere heilige Kuh auf den Plan, nämlich die Forderung nach einer Reform der paritätischen Verwaltung auf föderaler Ebene!

Yves Kreins: Vielen Dank für diese interessanten Bemerkungen! Kommen wir zurück zum Thema der Vereinfachung. Ich möchte die beiden Politologen fragen: Ist eine Vereinfachung der Befugnisverteilung in Ihren Augen möglich? Besteht die Möglichkeit überhaupt, von der wir heute Morgen gehört haben – nämlich die einer Reföderalisierung von gewissen Materien – oder nicht? Und umgekehrt die Frage: Gibt es eigentlich noch föderale Bereiche, die den Teilstaaten übertragen werden könnten, ohne dass man wirklich die Essenz des Staates antastet?

Dave Sinardet: Die Frage lautet: Können wir die Dinge vereinfachen? Ein Problem, das sich immer deutlicher herauskristallisiert, ist, dass wir durch die übertragenen Befugnisse teilweise nur die Illusion einer Autonomie geschaffen haben. Die Theorie

war ja die: Auf nationaler Ebene gibt es Unterschiede zwischen Flamen und Wallonen zu gewissen Themen. Und wenn wir das aufteilen, kann jeder machen, was er will. Dann kann jeder eigene Beschlüsse fassen und frei schalten und walten.

Das Problem ist aber folgendes: In der Praxis entwickelt sich das anders, weil Belgien ein kleines, dicht bevölkertes Land ist und weil in und rund um Brüssel alles eng miteinander verquickt ist. Die Grenzen der Regionen sind nicht soziokulturell oder sozioökonomisch gewachsen, sondern orientieren sich an den Sprachgrenzen. Die sozioökonomische Realität in Brüssel geht über die Grenzen der Region Brüssel-Hauptstadt hinweg. Wenn man an der Brüsseler Mobilität etwas ändern will, darf man sich nicht nur auf Brüssel konzentrieren; da müssen die Föderalregierung und auch die drei Regionen aktiv werden.

Was die Maut betrifft: bei Lkw durchgeboxt, bei Pkw in Diskussion. Eigentlich ist das Materie der einzelnen Regionen. Wenn aber Flandern dafür ist und die Wallonie dagegen, dann ist das demokratische Prinzip zwar gewahrt, aber jeder ist einverstanden zu sagen, dass es sehr schwierig sein wird, nur in einer Region eine Maut zu erheben.

Die meisten Minister wissen, dass sie sich mit den Regionen bzw. regional übergreifend einigen müssen. Das Problem ist: Es ist nicht einfach, innerhalb einer Regierung mit zwei Sprachen und vier Parteien zu einer Einigung zu kommen. Mit vier Regionen wird das noch komplizierter sein – wahrscheinlich mit acht oder neun Parteien, das hängt alles davon ab. Und wenn diese asymmetrisch zusammengestellt sind, dann gibt es alle Ingredienzen, damit man nicht zu einer Einigung kommt. Bei einer symmetrischen Zusammenstellung wird jede Partei bestrebt sein, die Regierung aufrechtzuerhalten, zu einem Kompromiss zu finden. Wenn asymmetrisch zusammengesetzte Regierungen an einem Tisch sitzen, dann gibt es keinen Anreiz zusammenzuarbeiten.

So gab es 2014-2017 zwischen der Wallonischen Region und der Föderalregierung keine Symmetrie. Da kam es regelmäßig zu Blockaden. Die CdH hatte damals gemeinsam mit der PS in der Regierung große Probleme. Jetzt ist die CdH mit der MR in der Regierung, und auf einmal gibt es überhaupt keine Probleme für die CdH. Das zeigt, wie wichtig es ist, ob eine Regierung symmetrisch bzw. asymmetrisch zusammengesetzt ist oder nicht.

Das lässt Frust entstehen, wenn es dann nicht zu Kooperationsabkommen kommt. Und das ist der Grund, warum diese Debatte über die Reföderalisierung überhaupt erst wieder entstanden ist.

Heute Morgen hat Jean Faniel auf die mit zwei Co-Autoren der UCL durchgeführte Untersuchung hingewiesen, aus der hervorgeht, dass auch Parlamentarier einer Reföderalisierung positiv gegenüberstehen.

Das hat zu einer öffentlichen Debatte geführt bzw. die Debatte ist zu einer öffentlichen Debatte geworden. Bei den Grünen stand es schon im Wahlprogramm. Auf dem letzten Kongress der Open-VLD hat man den Begriff der „Reföderalisierung“ wieder in den Mund genommen, im Schlusstext, der mit 85 % der Stimmen verabschiedet wurde. Auch bei der CD&V ist in den Kongresstexten die Rede davon.

Man sieht: Das entwickelt sich. Ob es eine Reföderalisierung im Rahmen einer weiteren Staatsreform geben wird, ist nicht sicher; es ist auch nicht ausgeschlossen, liegt aber auch nicht auf der Hand. Alles hängt davon ab, ob es eine Partei oder mehrere Parteien gibt, die die Zweidrittelmehrheit und die Mehrheit der Sprachengruppen herbeiführt und aus der Reföderalisierung eine Priorität macht. Wenn eine Partei sagt: „Das ist unsere Priorität“ und die anderen machen da nicht mit, dann gibt es nicht sehr viele Chancen für eine Reföderalisierung, im anderen Fall schon. Im Moment ist das alles nicht sehr klar – die Politiker und Parteien sind dafür, aber ob das jetzt wirklich im Rahmen der nächsten Staatsreform eine Priorität wird oder nicht, ein ausschlaggebendes Element sein wird oder nicht, das steht in den Sternen.

Yves Kreins: Vielen Dank! Ich möchte dann noch kurz zum nächsten Thema übergehen, denn wir haben eigentlich unsere Zeit schon überschritten.

Es geht um einen anderen Fragenkomplex, der doch sehr stark mit dem vorhergehenden zusammenhängt: die residuären Befugnisse. Derzeit ist es so geregelt, dass alle Befugnisse, die nicht ausdrücklich den Gemeinschaften oder den Regionen zugesprochen sind, in den Befugnisbereich des Föderalstaats fallen. Er verfügt somit über die sogenannte Restkompetenz.

Eine gewisse Tendenz geht dahin, das umzukehren. Denken Sie, dass diese Problematik in den nächsten Jahren besprochen wird? Denken Sie, dass eine Umkehrung möglich ist? Es stellt sich natürlich auch die juristische Frage: Wenn man das Prinzip umkehrt und man sagt, der Föderalstaat hat nur noch die Befugnisse, die ihm ausdrücklich zugesprochen werden, was geschieht dann mit den anderen, wenn man z. B. noch Gemeinschaften und Regionen hat, wie weiß man denn, ob es eine Gemeinschafts- oder eine regionale Angelegenheit ist?

Pierre Verjans: Wir müssen auf den Ursprung dieses Artikels 35 der Verfassung zurückgehen – übrigens 1994 neu nummeriert. Es war damals die Volksunie, die 1992/93 gefordert hat, dass die Restkompetenzen den Gebietskörperschaften zugeschrieben werden. Aber natürlich gab es keine Klarheit, welche Restkompetenzen beim Staat verbleiben würden. Artikel 35 hat einen Absatz, der besagt, dass es eines Sondergesetzes bedarf, um diese festzulegen. Man sagte also der *Volksunie*: Seht, wir kommen eurer Forderung nach, aber es braucht noch ein Sondergesetz. Somit wurde die Umsetzung faktisch unmöglich.

Die ganze Diskussion scheint in meinen Augen eine Debatte zu sein, über die man sehr schnell hinweggegangen ist, denn ich glaube, es gibt derzeit keine Möglichkeit, einerseits dies politisch zu erwägen und andererseits auch klar zu regeln, ob die Kompetenzen, die dann übertragen würden, für die Region oder die Gemeinschaft sind.

Patrick Peeters: Wenn ich noch etwas hinzufügen darf: Die Frage der Restkompetenzen von Artikel 35 der Verfassung beschäftigt die Doktrin schon sehr lange. Die Umkehrung der Zuweisung der Restkompetenzen wurde damals in der Tat von der Volksunie gefordert, und zwar als Gegenleistung für die Aufnahme des Prinzips der föderalen Loyalität in die Verfassung. Es ist eigentlich eine sehr symbolische Frage, denn wenn man im klassischen Staatsrecht von den Restkompetenzen spricht, dann ist damit der Rest der Souveränität gemeint – und wer über den Rest der Souveränität verfügt, der ist dann schon in den Startblöcken für eine Entwicklung hin zu einem konföderalen Modell.

Schon damit haben wir also viele Schwierigkeiten, aber abgesehen davon: Die Gemeinschaften würden da auch ein finanzielles Problem bekommen, denn man muss das ganze Finanzsystem auf den Kopf stellen. Die Kompetenzübertragungen an Gemeinschaften und Regionen gehen mit Finanzmitteln einher, wenn man aber die Zuweisung der Restkompetenzen umdreht, muss dieses Finanzierungssystem ja auch reformiert werden.

Das große Problem wird ja sein, ob man sich überhaupt über die Bereiche einigen kann, die föderal bleiben sollen. Das ist eine Übung, die parlamentarisch das letzte Mal bei dem Gesetzentwurf passiert ist, der das Stuyvenberg-Abkommen umsetzen sollte, der dann aber abgelehnt wurde.

Es scheint sehr viel realistischer, diese symbolische Diskussion zu vergessen und auch mit Blick auf größere Transparenz mit drei Listen von Kompetenzen zu arbeiten, zumindest in einem Szenario, wo Gemeinschaften und Regionen bestehen bleiben. Das sind die föderalen Kompetenzen, die Gemeinschaftsbefugnisse und die Regionalbefugnisse. Dann weiß eigentlich schon jede und jeder, wo ihre und seine Schwerpunkte liegen. Die Problematik der Restkompetenzen ist dann nur eine Randerscheinung.

Yves Kreins: Mit Blick auf die Zeitplanung des Kolloquiums müssen wir unsere Diskussion leider schon beenden. Wir haben noch nicht die Hälfte der Themen angesprochen, die eigentlich zu diskutieren sind.

Herr Präsident, es wird Ihnen nichts anderes übrigbleiben, als ein nächstes Kolloquium zu organisieren!

Redebeiträge

Standpunkte der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Oliver Paasch

Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Herr Präsident, ich danke Ihnen für die Einladung zu diesem Kolloquium! Ich bin erfreut, dass wir so viele hochkarätige Referenten hier in diesem schönen Plenarsaal hören und empfangen durften. Vielen Dank dafür!

Ich soll nun meinen Standpunkt darlegen oder sogar denjenigen der gesamten Deutschsprachigen Gemeinschaft zu all dem, was heute hier diskutiert wurde. Das ist eine Tagesordnung für eine mehrstündige Rede, auf die Sie sich dann jetzt freuen dürfen.

Nein, mir stehen nur 15 Minuten zur Verfügung. Ich werde also versuchen, die Dinge sehr konzentriert darzustellen und beginnen mit dem, was ich vorgestern erlebt habe.

Ich habe vorgestern die Ehre gehabt, gemeinsam mit dem wallonischen Ministerpräsidenten, Willy Borsus, in Berlin zu sein und dort Kontakte vor allem wirtschaftspolitischer Art zu knüpfen. Als wir dort den Präsidenten des Bundes der Deutschen Industrie trafen, hatte er natürlich auf Wikipedia nachgeschaut, wer wir denn seien und wen wir denn repräsentierten. Die erste Frage, die er uns stellte, war: „Mit wem muss ich jetzt eigentlich ein Abkommen schließen? Mit der Wallonischen Region oder mit der Deutschsprachigen Gemeinschaft oder mit beiden? Denn ich kann nicht verstehen, dass Sie hier gleichberechtigte Bundesländer repräsentieren und der eine bei Ihnen Befugnisse im wirtschaftspolitischen Bereich ausübt.“

An dieser Thematik wird deutlich, wie komplex der belgische Föderalismus ist und insbesondere die Zweigliedrigkeit auf gliedstaatlicher Ebene immer wieder erklärungsbedürftig ist. Sie ist ja – wir haben es eben gehört – das Resultat eines typischen belgischen Kompromisses.

Dennoch denke ich, dass gerade dieser belgische Kompromiss und damit das gesamte belgische Föderalismusmodell eine Erfolgsgeschichte ist, weil es unserem Land gelungen ist, sehr unterschiedliche Sprach- und Kulturgemeinschaften unter einem Dach zu vereinen, ihnen allen die Möglichkeit zu geben, ihre eigene

historisch gewachsene Identität zu leben, nach dem Prinzip der Subsidiarität maßgeschneiderte Lösungen für die ganz spezifischen Probleme zu finden und dennoch friedfertig in einem Land zusammenzubleiben und zu arbeiten. Dass das keine Selbstverständlichkeit ist, zeigt die Geschichte; das zeigen aber durchaus auch Beispiele im nicht weit entfernten Spanien.

In diesem Zusammenhang hat die Deutschsprachige Gemeinschaft sehr viel von der innerbelgischen Entwicklung profitiert. Unser Königreich hat uns ein außerordentlich interessantes Autonomiestatut gegeben, auf das wir stolz sein dürfen. Wir haben mit Sicherheit eines der besten Minderheitenschutzmodelle in Europa und wahrscheinlich darüber hinaus.

Die Deutschsprachige Gemeinschaft ist heute ein gleichberechtigter Gliedstaat in Belgien und wir haben damit die Möglichkeit erhalten, unser Schicksal selbst ein Stück weit mit in die Hand zu nehmen und damit auch unsere Zukunft mitzubestimmen und mitzugestalten.

Ich glaube, wir dürfen heute alle gemeinsam parteiübergreifend feststellen, dass es sich in Ostbelgien – jedenfalls vergleichsweise – gut leben lässt.

Ich habe Montag bereits einige Beispiele hier an diesem Rednerpult vorgetragen. Wir verfügen über 70 überdurchschnittlich gut unterhaltene Schulen, vier Schwimmbäder, eine Kleinkindbetreuung von 40%, 823 Alten- und Pflegeheimplätze, ein in Belgien so einzigartiges Modell der dualen Ausbildung, eine eigene Musikakademie, eine eigene Hochschule, eine historisch niedrige Arbeitslosenquote, die mittlerweile die niedrigste im ganzen Land ist, und beispielsweise im letzten Jahr 400.000 Übernachtungen im Tourismus. All das gibt es hier für 77.000 Menschen, verteilt auf 854 km².

Dass dem so ist, verdanken wir natürlich unseren Vorfahren und den Menschen, die heute leben, die all das, was ich hier aufgelistet habe und noch sehr viel mehr aufgebaut und zustande gebracht haben. Das verdanken wir aber eben auch der Autonomie und dem Statut, das unser Königreich uns gegeben hat.

Diese Autonomie hat es uns ermöglicht, Reformen durchzuführen, die anderswo im Land undenkbar wären und die auch große Beachtung im Landesinneren finden. Als wir beispielsweise Ende der Achtzigerjahre das Unterrichtswesen übernommen haben, hat die damalige Regierung die Möglichkeit genutzt, Dinge auf den Weg zu bringen und zu formulieren – damals noch als Zielperspektive –, die in Belgien große Beachtung finden.

Man hat eine Resolution verabschiedet im Jahre 2000 zur Neugestaltung der Schullandschaft. Für unsere flämischen und wallonischen Freunde, die ja heute

auch hier sind, ist es vielleicht interessant zu hören, was die Deutschsprachige Gemeinschaft da gemacht hat. Sie hat netzübergreifend eine Vereinbarung getroffen, in der beispielsweise festgehalten wurde, dass das Gemeinschaftsunterrichtswesen die technischen Schulen im Norden der Gemeinschaft organisiert, das freie Schulwesen darauf freiwillig verzichtet und umgekehrt im Süden der Deutschsprachigen Gemeinschaft das freie Schulwesen das technische Unterrichtswesen organisiert und das Gemeinschaftsunterrichtswesen darauf verzichtet, damit wir alle gemeinsam ein Maximum an Effizienz erzielen und unser Geld ergebnisorientiert einsetzen.

Wir haben auf derselben Grundlage damals entschieden, dass wir alle nicht an Sekundarschulen angedockten Primarschulen, also isolierte Primarschulen, vom Gemeinschaftsunterrichtswesen an die Kommunen, an die Gemeinden, übertragen, um auf dieser Ebene nur noch einen einzigen Träger zu haben.

Wir haben in der Folge entschieden, dass wir alle Hochschulen, die es auf dem Gebiet der Deutschsprachigen Gemeinschaft gab und die unterschiedlichen Netzen angehörten, zusammenlegen, fusionieren, und eine gemeinsame autonome Hochschule nach öffentlichem Recht organisieren. Dafür haben wir übrigens eine eigene Philosophie, eine eigene Ideologie erfinden müssen, die sogenannte „artikulierte Pluralität“. Auf dieser Grundlage wäre es anderswo in Belgien durchaus auch möglich, das zu tun, was vor einigen Jahren noch unmöglich erschien.

Wir haben dank unserer Autonomie die Unterrichtskompetenz genutzt, um aus den 123 Besoldungstabellen, die es für die Bezahlung von Beschäftigten im Unterrichtswesen gibt – in der Französischen Gemeinschaft sind es, glaube ich, 180 – nur noch vier zu machen. Wir haben alles zusammengelegt, reduziert, klare Kriterien festgelegt und massiv Bürokratie in diesem Zusammenhang abgebaut.

Nachdem uns von der Wallonischen Region die Gemeindezuständigkeit übertragen wurde, haben wir schon ganz zu Beginn mit dem ersten Teil dieser Zuständigkeit die Gelegenheit genutzt, die sogenannten Dreijahrespläne, die hier nicht wirklich populär bei den Gemeinden waren, die auch mit sehr viel administrativem Aufwand verbunden waren, ganz einfach abzuschaffen und auf einer einvernehmlich mit den Gemeinden festgelegten objektiven Grundlage eine sogenannte „Straßenbaudotation“ einzuführen.

Wir haben dann in der Folge alle PMS-Zentren – das ist für die Französische und die Flämische Gemeinschaft heute noch unvorstellbar – netzübergreifend zusammengelegt in einem gemeinsamen Dienst zur Unterstützung von Kindern und Jugendlichen mit dem Namen „Kaleido“, um auch da ein Maximum an Effizienz zu organisieren und Reibungsverluste, die es bei verschiedenen PMS-Zentren mit unterschiedlicher Netzzugehörigkeit immer gibt, zu vermeiden.

Über Artikel 139 haben wir vor Kurzem mit der Wallonischen Region die Übertragung der beschäftigungspolitischen Zuständigkeiten vereinbart, die durch die Sechste Staatsreform an die Wallonische Region übertragen worden waren, und diese Übertragung in den Parlamenten auch verabschiedet.

Und wir haben innerhalb kürzester Zeit eine wirklich sehr weitreichende, im Konsens mit den Sozialpartnern vereinbarte, Reform auf den Weg gebracht und die Anzahl der Zielgruppen, aber auch die Anzahl der Unterstützungsprämien und Maßnahmen drastisch reduziert, um auch da ein Maximum an Effizienz zu finden und vor allem auch zielgruppenorientiert, maßgeschneidert auf die Bedürfnisse unserer Gemeinschaft, handeln zu können.

Wir haben – demnächst wird das im Parlament verabschiedet werden, der Ausschuss hat das schon verabschiedet – die Familienleistungen ja übernommen durch die Sechste Staatsreform und mit einem Dekret völlig neu organisiert. Ich glaube, ohne jetzt auf den Inhalt dieses Dekrets einzugehen, dass wir da hochinteressante, maßgeschneiderte Wege gehen. Vor allem in der Verwaltung haben wir entschieden, dass wir in Zukunft – das hat nicht jeden in der Deutschsprachigen Gemeinschaft gefreut, auch nicht jeden in diesem Saal – nur noch eine einzige Kindergeldkasse organisieren, und zwar angesiedelt im Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft.

Wir haben auch die Mehrsprachigkeit zu einem wichtigen Grundsatz unserer Unterrichtspolitik gemacht. Wir sind die einzige Gemeinschaft unseres Landes, die verpflichtend, schon vom ersten Kindergartenjahr an, mindestens 320 Minuten Fremdsprachenaktivitäten in der Schule organisiert. Dadurch haben wir eine Möglichkeit geschaffen, unsere Mehrsprachigkeit zu verbessern.

Damit will ich sagen, um es nicht zu lang zu machen: Wir haben noch jede Zuständigkeit, die uns entweder vom Föderalstaat oder von der Wallonischen Region übertragen wurde, genutzt, um auf der einen Seite Mehrwerte für die Menschen zu schaffen, die hier leben, und auf der anderen Seite Bürokratie und administrativen Aufwand abzubauen.

Das wiederum haben wir als sehr, sehr kleine Gemeinschaft mit wenigen Ressourcen, manchmal auch mit fehlenden Skaleneffekten, nur deshalb geschafft, weil wir ganz gezielt auf Kooperation setzen, auf Zusammenarbeit mit unseren innerbelgischen Partnern, allen innerbelgischen Partnern, und auch mit europäischen Partnern, insbesondere im deutschsprachigen Europa. Wenn ich jetzt viel Zeit hätte, würde ich dafür einige Beispiele nennen. Es sind auch einige lustige dabei. Darauf muss ich aber angesichts der ablaufenden Redezeit wohl verzichten.

Bei all dem ist es trotzdem gelungen, mit unserem Geld auszukommen. Die Deutschsprachige Gemeinschaft ist nachweisbar der einzige Gliedstaat in Belgien, der einen ausgeglichenen Haushalt 2018 nach den SEC-Normen hinterlegt hat. Dieser Haushalt – das darf ich jetzt schon vorwegnehmen – wird auch nach der gerade abgeschlossenen Haushaltskontrolle im Gleichgewicht geblieben sein.

Wir werden in der Tat in absehbarer Zeit – eben wurde davon gesprochen – keine Steuern erheben. Wir könnten das zwar in Anwendung von Artikel 170 der Verfassung. Dieser Artikel ist auch schuld daran, dass wir so viele Doppelbesteuerungsabkommen und Fiskalverträge hier im Parlament zu ratifizieren haben. Wir könnten das zwar tun, aber wir könnten es nur in den Bereichen tun, wo noch niemand anderes Steuern erhoben hat, und das ist in Belgien in nicht allzu vielen Bereichen der Fall.

Die Frage stellt sich also: Wie sehen wir unsere Zukunft? Was brauchen wir noch, damit es uns in Zukunft noch besser geht? Welche Instrumente können wir uns vorstellen, um noch maßgeschneiderter handeln zu können und den Menschen – das ist ja unser Auftrag – noch mehr zu dienen, ihre Lebensqualität weiter zu verbessern?

Und da gibt es dankenswerterweise eine sehr weitgehend gemeinsam getragene Positionierung des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft – früher durfte ich sagen „einstimmig“, heute ist es nicht mehr ganz einstimmig. Aber wir können doch von breiter Zustimmung für das sprechen, was ich jetzt in wenigen Stichworten zusammenfassen will: Wir wünschen uns von der Wallonischen Region – das weiß der ehemalige Minister Lacroix, mit dem wir oft darüber diskutieren durften, sehr gut – die Zuständigkeiten Raumordnung, Wohnungsbau, regionalen Straßenbau und die Provinzzuständigkeiten.

Wir wünschen uns diese Zuständigkeiten nicht aus ideologischen, noch nicht einmal aus staatspolitischen Gründen, sondern aus ganz pragmatischen, weil wir davon überzeugt sind, dass diese eben erwähnten Zuständigkeiten wertvolle, komplementäre Instrumente sind, die es uns erlauben, eine noch kohärentere Regionalentwicklung auf unserem Gebiet zu betreiben.

Wir sind natürlich sehr froh, dass über den Wohnungsbau, die Raumordnung und sogar die Energiepolitik, die hier niemand gefragt hatte, aber die wir jetzt mitverhandeln, Verhandlungen laufen. Heute Morgen habe ich an einer Sitzung teilgenommen in Namür, die in diesem Zusammenhang, glaube ich, sogar weichenstellend und sehr wichtig war. Ich bin überzeugt, dass es gelingen wird, diese Zuständigkeiten noch in dieser Legislaturperiode in die Deutschsprachige Gemeinschaft zu bringen. Wie gesagt, dann kommt sogar die Energiepolitik hinzu.

Ich habe erst vorgestern, als ich mit Willy Borsus in Berlin war, verstanden, warum man uns eigentlich die Energiepolitik übertragen wollte. Da gab es viele Interpretationen und Gerüchte. Heute weiß ich, warum es so war. Ich habe aber versprochen, nie darüber zu reden ...

Wir würden uns also, wenn diese Verhandlungen abgeschlossen sein werden, wie jeder jetzt wahrscheinlich notiert hat, noch zwei weitere Zuständigkeiten wünschen – nämlich den regionalen Straßenbau und die Provinzzuständigkeiten. Ich gehe nicht ins Detail der Begründung; auch das würde die Redezeit sprengen. Um es kurz zu machen: Es gibt auf dem Gebiet der Deutschsprachigen Gemeinschaft 2.000 km Gemeindestraßen, die heute also schon unter der Aufsicht und mit der Bezuschussung der Deutschsprachigen Gemeinschaft unterhalten werden müssen. Es gibt gleichzeitig 200 km, also nur ein Zehntel davon, Regionalstraßen. Es würde aus pragmatischen Gründen Sinn machen, das in eine Obhut zu geben, unter eine Verantwortung zu stellen. Dann könnten wir die Dinge mit sehr viel mehr Synergien organisieren.

Bei der Provinz ist es so – das haben wir schon oft hier diskutiert –, dass wir glauben, dass, jedenfalls objektiv und pragmatisch betrachtet, wir nicht unbedingt angewiesen sind auf eine untergeordnete Zwischenbehörde zwischen der Deutschsprachigen Gemeinschaft und den neun Kommunen, die dann auch noch in einer anderen Sprache als unserer arbeitet. Das führt zu unnötigen Verwaltungsabläufen. Das führt auch zu Kosten, beispielsweise bei Übersetzungen. Wir sind der Meinung, dass man uns diese Provinzzuständigkeiten übertragen sollte, damit wir hier entscheiden können, ohne Provinz in Zukunft zurechtzukommen und mit den Organen weiterzuarbeiten, die es hier gibt, nämlich Parlament und Regierung.

Ich bin sogar sehr zuversichtlich, sollte die Presse auch hier sein, dass – nachdem uns diese drei eben erwähnten Zuständigkeiten von der Wallonischen Region übertragen wurden – wir gegen Ende dieser Legislaturperiode zwar nicht die Provinzzuständigkeiten übertragen bekommen, aber dazu Hochinteressantes hören werden.

Unabhängig von Artikel 139 der Verfassung und den Verhandlungen, die wir führen mit der Wallonischen Region, müssen wir uns natürlich die Frage stellen: Was passiert denn, wenn es zu einer siebten, achten und vielleicht irgendwann sogar einer neunten Staatsreform kommt? Was würden solche Reformen für uns bedeuten? Und vor allem: Wie wollen wir uns in einem solchen Zusammenhang dann positionieren? Was sind unsere Vorstellungen von unserer Zukunft im Rahmen von weiteren Staatsreformen?

Eben wurde darüber spekuliert oder gerätselt, ob es in Kürze, beispielsweise nach den nächsten Wahlen 2019, zu einer siebten Staatsreform kommt. Das weiß ich

auch nicht. Ich weiß nur, dass ich über diese Frage schon mit Politikern aller Parteien aller Gliedstaaten gesprochen habe.

Mein Eindruck ist: Wenn die Dinge so bleiben, wie sie heute sind, dann werden sie so bleiben, wie sie heute sind; aber niemand weiß, ob sie so bleiben werden. Das habe ich jetzt nicht nur gesagt, um einen rhetorischen Witz zu machen; das habe ich ernst gemeint. Ich kann mir vorstellen, dass in der jetzigen politischen Konstellation, so sie denn fortgesetzt würde, es auf verschiedenen Ebenen nicht unmittelbar zu einer siebten Staatsreform kommt, weil der eine oder andere – in Flandern jedenfalls, glaube ich – ein noch größeres Interesse an sozioökonomischen Maßnahmen hat als an institutionellen Fragen. Und da ich weiß, dass auch verschiedene Parteien hier heute vertreten sind in diesem Saal, auch aus Flandern, bin ich der Meinung, dass ich heute sehr diplomatisch zu sein habe und auch nicht zu viel erzählen darf über diese Frage. Aber ich bin ziemlich sicher, dass es bei der Sechsten Staatsreform bleiben wird, zumindest für noch eine weitere Legislaturperiode, es aber natürlich die eine oder andere Anpassung auf föderaler Ebene noch geben wird.

Ich glaube also nicht, dass wir schon in der nächsten Legislaturperiode das Belgien zu viert erleben werden. Ich glaube aber, dass es irgendwann dazu kommen wird. Die Frage, wie hoch die Akzeptanz für diese Forderung nach einem Belgien zu viert ist, wird in Flandern anders beantwortet als in der Wallonie. Ich habe den Eindruck, dass man in der Wallonie – in vielen Parteien jedenfalls – zunehmend Akzeptanz dafür findet, dass sich die Deutschsprachige Gemeinschaft, ausgestattet mit regionalen Befugnissen, als gleichberechtigter Partner in einem solchen Zusammenhang definiert und positioniert.

In Flandern gibt es auch ein großes Verständnis dafür, dass die Autonomie der Deutschsprachigen Gemeinschaft in verschiedenen Fragen erweitert wird, dass wir auch in Zukunft ein gleichberechtigter Partner bleiben. Allerdings hört man da nicht so gerne die Zahl 4, sondern argumentiert lieber mit der Zahl 3. Ich mache auch keine Glaubensfrage aus dieser mathematischen Frage „3 oder 4?“. Wichtig ist für uns nur, dass jeder hört und weiß: Wir sind bereit, gewillt und in der Lage, als Deutschsprachige Gemeinschaft alle Befugnisse zu übernehmen, die in der Vergangenheit den Gliedstaaten übertragen wurden oder die in Zukunft über weitere Staatsreformen den Gliedstaaten noch übertragen werden.

So hat es unser Parlament im Jahr 2011 mit übergroßer Mehrheit hier verabschiedet. Das ist eine klare Botschaft, für uns jedenfalls. Wir wollen ein gleichberechtigter Partner in Belgien bleiben. Und wenn irgendwann die Zweigliedrigkeit auf gliedstaatlicher Ebene in Frage gestellt werden sollte – also der Unterschied zwischen Regionen und Gemeinschaften –, dann könnte dieser Satz, den ich eben

zusammengefasst habe, sogar von existenzieller Bedeutung sein. Denn sollte es irgendwann keine eigenständigen Gemeinschaften als solche mehr geben, dann könnten wir auch keine Gemeinschaft bleiben, dann müssen wir eine Region werden.

Ich komme zum Schluss und möchte eine wichtige Botschaft aber auch noch vielleicht in die eigene Bevölkerung entsenden: Bei all dem, was wir diskutiert haben, bei den Forderungen, die wir erheben, ist es wichtig, die Menschen mitzunehmen – die Menschen, die hier in der Deutschsprachigen Gemeinschaft leben. Und wir sollten uns da nicht in die Tasche lügen: Es ist eine nicht zu leugnende Tatsache, dass nicht jede Bürgerin, nicht jeder Bürger der Deutschsprachigen Gemeinschaft für eine Erweiterung unserer Autonomie ist. Es gibt sogar einige, wenn auch nur wenige, die fordern, dass man diese Autonomie wieder abbaut. Diese Stimmen müssen wir ernst nehmen.

Deshalb ist es wichtig – ich habe eben versucht, an einigen Beispielen das auch zu tun –, immer wieder auf die Mehrwerte hinzuweisen, die für uns in der Deutschsprachigen Gemeinschaft mit dieser Autonomie verbunden sind. Gleichsam ist es wichtig, die Alternativen aufzuzeigen, die denn entstünden, wenn es diese Autonomie irgendwann nicht mehr gäbe. Dann wären nicht wir für die Zuständigkeiten der heutigen Deutschsprachigen Gemeinschaft zuständig, sondern andere. Dann würden die wichtigen Entscheidungen, die uns betreffen, in Namür oder in Brüssel oder sonst wo getroffen. Und schon arithmetisch betrachtet sind die Wege von Eupen nach Namür weiter als von Eupen nach Eupen. Und das hätte auch Konsequenzen für die Schnelligkeit von Verwaltungsabläufen und für den direkten Kontakt zu Entscheidungsträgern.

Ich bin nicht sicher, Kollege Lacroix könnte vielleicht diese Frage beantworten, aber ich bin nicht sicher, ob jeder Minister der Wallonischen Region weiß, wo sich das Dorf Honsfeld befindet, und dass das Dorf Honsfeld dringend einen Kunstrasenplatz braucht. Wir wussten das und haben die entsprechenden Zuschüsse zur Verfügung gestellt, weil logischerweise in dieser Kleinheit uns Honsfeld ein Begriff ist.

Nicht jeder in der Wallonischen Region und noch weniger in Brüssel konnte, glaube ich, wissen, dass es unbedingt Sanierungsarbeiten bedurfte in der Kapelle von Maldingen. Wir wussten das und haben die entsprechenden Zuschüsse zur Verfügung gestellt. Ich bin auch nicht sicher, ob jeder wusste, dass es einer Dachsanierung bedurfte in der Gemeindeschule von Walhorn. Trotzdem ist dieser Zuschuss sehr unbürokratisch und sehr schnell erfolgt, weil die Deutschsprachige Gemeinschaft, das Parlament und die Regierung, sehr nah dran sind an den Menschen und den Bedürfnissen, die hierzulande bestehen und deshalb auch sehr schnell

in der Lage sind, die entsprechenden Lösungen anzubieten. Das wollte ich abschließend noch einmal gesagt haben.

Ich weiß aber, dass noch jemand nach mir spricht, der sich auch sehr gern kurzfasst. Deswegen möchte ich an dieser Stelle meine Ansprache beenden und für Ihre Aufmerksamkeit danken.

Schlussfolgerungen für die Deutschsprachige Gemeinschaft

Karl-Heinz Lambertz
Senator der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Zunächst möchte ich Sie dazu beglückwünschen, dass Sie alle noch so zahlreich hier anwesend sind! Ich habe schon so manche Tagung erlebt, wo nach der Mittagspause der Saal halb leer war. Auch wenn das heute nicht der Fall war, muss man sich dennoch die Frage stellen: Kann bei einer Tagung, die an einem Freitag, dem 13. stattfindet, etwas Vernünftiges herauskommen? Abergläubige Menschen werden da wohl so ihre Zweifel haben. Wahrscheinlich werden die lautesten Kommentare von denen kommen, die heute nicht hier waren. Nach meiner Einschätzung haben die Anwesenden erneut erlebt, dass man an einem Freitag, dem 13. durchaus etwas Vernünftiges leisten kann.

Es obliegt mir jetzt nicht, die Schlussfolgerungen dieses Kolloquiums zu formulieren, sondern – wie es richtigerweise im Programm steht – die Schlussfolgerungen für die Deutschsprachige Gemeinschaft aus dem zu ziehen, was heute hier an Sinnvollem und Bedeutendem gesagt wurde. Das lässt mir natürlich einen sehr breiten Interpretationsspielraum. Es gibt ganz klare Schlussfolgerungen für die Deutschsprachige Gemeinschaft, auch wenn es bei einer Veranstaltung, wo es um mögliche Szenarien geht, immer etwas schwierig ist, zuverlässige Prognosen zu erstellen. Prognosen sind ja sowieso immer sehr schwierig – vor allem, wenn sie die Zukunft betreffen.

Was wir heute hier gehört haben, hat mich gewissermaßen in ein Wechselbad der Gefühle versetzt. Die Deutschsprachige Gemeinschaft ist unterwegs auf dem Ozean der belgischen Staatsreform mit seinen Stürmen und ruhigeren Zeiten. Wer mit einem Schiff fährt, der macht oft Erfahrungen mit Nebelbänken. Zu Beginn des heutigen Tages hatte ich den Eindruck, dass da so manche Nebelbank weggeredet wurde und plötzlich Dinge sehr klar schienen, sowohl, was die zeitliche Einordnung der Entwicklungen in Belgien betrifft, als auch, was das Spannungsfeld zwischen föderalen und konföderalen Konzepten angeht, und ebenso, was die Einordnung unserer kleinen Erfahrung in den großen Schatz der weltweit bestehenden Bundesstaatenmodelle anbelangt. Nach der Mittagspause und der darauffolgenden Diskussion wurde mir der Blick manchmal doch wieder von der

einen oder anderen Nebelwand verstellt, die sich plötzlich auftut – nicht, weil die Redner irgendwelche Nebelkerzen gezündet hätten, sondern weil sie ganz einfach noch mal alles aus juristischer und politologischer Seite auf die zum Teil sehr kleinkarierte Realität der Verfassungswirklichkeit in Belgien heruntergebrochen haben. Doch dann wurde mir wieder klar: Es ist so geblieben, wie ich es in den letzten 50 Jahren immer wieder erleben konnte, wenn ich mich mit belgischer Staatsreform beschäftigte.

Da ist nichts evident, da ist alles kompliziert. Die Belgier tun sich außerordentlich schwer, einfache Lösungen umzusetzen. Damit muss die Deutschsprachige Gemeinschaft leben. Da man nach dem 1. Weltkrieg in Versailles nicht bis zum Rhein gegangen ist, als man Belgien ein Stück Deutschland angegliedert hat, fehlt uns im Verhältnis zu den anderen belgischen Sprachgemeinschaften die nötige Stärke, um zu sagen, wo es in Sachen Staatsreform langgehen soll. Nein, wir sind mit unseren 0,7 % der belgischen Bevölkerung in unserem Land wirklich eine Minderheit. Das Erreichte verdanken wir nicht zuletzt der Tatsache, dass diese Minderheit auf ihrem Gebiet von 854 Quadratkilometern die Mehrheit der Bevölkerung ausmacht und dass die Menschen hierzulande ab Anfang der Sechzigerjahre des vorigen Jahrhunderts deutsches Fernsehen schauen konnten, was wesentlich zum Erhalt der deutschen Sprache sowie zur Popularität der Bundesliga beigetragen hat. Das ist aber jetzt eine persönliche Interpretation.

Wo es in Belgien langgeht, das beschließen die Flamen und die Frankofonen im Rahmen der wohlbekannten Freundschaft, die sie verbindet. Sie wissen ja, dass jeder Flame morgens aufsteht und sich zuerst die Frage stellt, welchem Wallonen er einen Mundkuss geben kann oder umgekehrt. Belgien hat so seine Konflikte, und daran wird sich in absehbarer Zeit nichts ändern. Man braucht bloß die Zwischentöne der heutigen Beiträge in sich aufzunehmen, um das zu verstehen. Und man braucht auch nur ein bisschen in Belgien unterwegs zu sein, um sich dessen in vielfacher Weise bewusst zu werden.

Wie dem auch sei – Belgien entwickelt sich weiter. Das haben wir heute sehr eindrucksvoll erklärt bekommen. Selbst in Zeiten, wo man Stillstand verkündet, hört die Bewegung nicht auf. Man braucht bloß die belgische Tagespresse zu lesen – am besten dann wohl eine flämische und eine französischsprachige Zeitung –, um festzustellen, dass selbst eine Regierung, die Staatsreformen in den Kühlschränken gestellt hat, mehrmals pro Woche mit gemeinschaftspolitischen Problemen konfrontiert wird. Es ist eben die Kunst des Regierens, daraus dann keine wirklichen Schwierigkeiten entstehen zu lassen.

Es stimmt: Belgien ist in einer Phase, wo man nicht so genau weiß, wie es in Sachen Staatsstruktur weitergehen soll, oder besser gesagt, wann es weitergehen

soll. Denn dass es weitergehen wird, daran kann wirklich nur einer, der es nicht verstehen will, den geringsten Zweifel haben. Diesbezüglich lohnt es sich, die Aussagen der führenden Politiker unseres Landes zu lesen, und es lohnt sich auch, die Dysfunktionen zu beschreiben, die beim jetzigen Stand des belgischen Staatsaufbaus regelmäßig auftreten.

Es wird weitergehen, aber wann und wer sind dabei die Avantgardisten? Ich weiß nicht, ob Sie die Definition eines Avantgardisten kennen. Ein Avantgardist ist jemand, der nicht weiß, wo er hinwill, aber der als Erster dort ankommt. In dem Sinne sind die deutschsprachigen Belgier keine Avantgardisten. Warum? Wir wissen genau, wohin wir wollen, und wir haben es keineswegs eilig. Wir haben große Geduld und wir haben gelernt, Fortschritte Schritt für Schritt zu erzielen. Dabei müssen wir zukünftige Entwicklungen antizipieren können. Wenn wir uns von ihnen überraschen lassen, haben wir schlechte Karten. Beim Antizipieren sind Tagungen wie die heutige sehr hilfreich. Sie ist bereits die vierte dieser Art seit Beginn der jetzigen Legislaturperiode.

Wir wollen uns sehr gewissenhaft und detailliert vorbereiten. Wir wissen genau, wo wir hinwollen. Wir brauchen die richtigen Kompassse oder das richtige GPS-Gerät, um den Weg zu finden, auch dann, wenn hinter den Nebelbänken plötzlich Klippen auftauchen oder wenn die Sicht versperrt ist. Aber wir haben noch etwas, das nicht zu unterschätzen ist: Wenn jemand, wie in unserem Fall, nicht selbst bestimmen kann, was mit ihm passiert, dann ist es besonders dramatisch, wenn am Ende nur eine Möglichkeit besteht. Das ist bei uns anders. Wir haben für unsere institutionelle Weiterentwicklung seit 1983 zwei mögliche Wege.

Wir können unsere Anliegen in Gesamtdiskussionen über die Zukunft des belgischen Staates einbringen, so wie es bisher schon sechs Mal bei Staatsreformen geschehen ist. Da kommt es dann darauf an, zum richtigen Zeitpunkt an der richtigen Stelle das Richtige zu fordern. Inzwischen haben wir eine gewisse Erfahrung sammeln können, und die war unter dem Strich äußerst positiv. Dabei halten wir uns an eine einfache Regel: Wir lassen die Flamen und Wallonen sich die Köpfe einschlagen. Wenn sie sich geeinigt haben und die Wunden einigermaßen verbunden sind, dann sagen wir: „Es ist ganz einfach. Wie immer habt ihr uns schon wieder vergessen, aber wir machen euch das Leben einfach. Das, was ihr für euch als gut erachtet, ist für uns auch recht und billig. Wir wollen dasselbe.“ Und dann können wir zur Tagesordnung übergehen. Das ist ein bisschen vereinfacht dargestellt, aber liegt doch sehr nahe an der Wirklichkeit.

Seit 1984 besteht ein weiterer Weg. Wenn wir auf föderaler Ebene nicht zum Zuge kommen, z. B. weil die Staatsreform im Kühlschranks liegt, können wir unser Ziel auch in Anwendung von Artikel 139 der Verfassung auf dem Verhandlungsweg mit

der Wallonischen Region erreichen. Diese Möglichkeit hat Vorteile und Nachteile. Sie gibt uns die Gelegenheit, jederzeit vorankommen zu können. Aber wir kommen natürlich nur dann voran, wenn die Wallonische Region sich mit uns einigt oder wir uns mit ihr. Schon wegen der unterschiedlichen Größenordnung ist das nicht immer einfach, aber es ist schon sechs Mal gelungen. Wir haben sechs Staatsreformen hinter uns und wir haben auch sechs Kompetenzübertragungen auf dem Verhandlungsweg mit der Wallonischen Region zustande gebracht.

Unser Ziel, alle Zuständigkeiten, die in Belgien den Gliedstaaten übertragen wurden oder werden, mit angemessenen Mitteln oder Finanzierungsmöglichkeiten wahrzunehmen, können wir auf zwei verschiedenen Wegen erreichen. Es ist äußerst beruhigend, zwei Register ziehen zu können. Dabei ist es egal, unter welchem Namen das geschieht und wie viele Gliedstaaten letztendlich übrig bleiben. Um es noch deutlicher auszuführen: In der Deutschsprachigen Gemeinschaft bzw. in Ostbelgien fordert niemand ein Belgien zu viert. Was aus Brüssel oder der Französischen Gemeinschaft wird, entzieht sich unserem Einfluss. Wir konzentrieren uns auf die Forderung nach einer Gemeinschaft/Region für uns deutschsprachige Belgier. Wir hegen nur die leise Vermutung, dass ein Bundesstaat mit vier Gliedstaaten auf der Grundlage der belgischen Sprachgebiete die einzig vernünftige Lösung für eine dauerhafte Vereinfachung des Staatsaufbaus bildet. Wie diese Gliedstaaten dann organisiert sind, wie sie an der Wahrnehmung der Zuständigkeiten auf föderaler Ebene beteiligt werden, welche Asymmetrien fortbestehen, wie man insbesondere die sehr komplexe Situation in Brüssel regelt – das sind alles Details, die wir jetzt hier nicht vertiefen können und die von der Rechtsstellung unserer Gemeinschaft losgekoppelt werden können.

Völlig losgelöst voneinander sind die Dinge jedoch nicht. Es besteht zumindest ein mittelbarer Zusammenhang.

Was in Brüssel und was mit Brüssel geschieht, ist für uns schon sehr wichtig. Wir befinden uns sozusagen in einer Schicksalsgemeinschaft. Wenn man wegen Brüssel Denkmalschutz oder Tourismus in eine regionale Angelegenheit umwandelt, dann droht der Deutschsprachigen Gemeinschaft der Verlust von Zuständigkeiten, wenn es nicht zu Korrekturen kommt. Trotz dieser Schicksalsgemeinschaft sind wir nicht auf Gedeih und Verderb mit der Zukunft Brüssels oder der Französischen Gemeinschaft verbunden. Das verdanken wir dem Artikel 139, dessen Anwendung es zu vollenden gilt. Dabei sind wir schon sehr weit gekommen. Laut einer Broschüre der belgischen Parlamente gibt es in unserem Land insgesamt 25 Zuständigkeitsblöcke für die Gemeinschaften und Regionen. Davon werden nach der Beendigung der jetzigen Verhandlungsphase, über deren Fortschritte der Ministerpräsident vorhin Erfreuliches berichtet hat, bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode vier Fünftel (80%) in der Zuständigkeit der Deutschsprachigen

Gemeinschaft liegen. Lediglich fünf Zuständigkeiten bleiben dann noch für das Gebiet deutscher Sprache in der Verantwortung der Wallonischen Region. Dabei handelt es sich um die öffentlichen Arbeiten, den Umwelt- und Naturschutz, die Wirtschaft, die Landwirtschaft sowie den Verkehr und die Mobilität. Ich gehe davon aus, dass diese Zuständigkeiten in absehbarer Zukunft ebenfalls in die Zuständigkeit der Deutschsprachigen Gemeinschaft übertragen und folglich in diesem schönen Plenarsaal landen werden. Dafür sollten wir uns ein Ziel setzen und einen runden Geburtstag anpeilen. 2024, am Ende der nächsten Legislaturperiode, wird der Artikel 139 vierzig Jahre alt sein. Gibt es ein schöneres Geburtstagsgeschenk als die vollständige Umsetzung dieses Artikels? Der größte Teil der Strecke dorthin liegt bereits hinter uns. Wir befinden uns in der letzten Phase eines Marathonlaufes. Aber wir dürfen die Schwierigkeiten des Endspurtes nicht unterschätzen. Ich bin jedoch sehr zuversichtlich, dass wir weiterhin gut vorankommen und über die nötige Ausdauer verfügen.

All das, was wir heute hier gehört haben, passt in diese Perspektive. Wir haben vieles über gut und weniger gut funktionierende Föderalismusmodelle erfahren. Man muss schon die Unterschiede kennen zwischen Vollzugsföderalismus, Mitwirkungs-föderalismus, Fiskalföderalismus und dissoziativem Föderalismus, um handwerklich korrekt zu arbeiten und zu argumentieren. Es ist ebenfalls sehr wichtig, das komplexe Verhältnis zwischen Zuständigkeiten und Finanzmitteln richtig aufzuarbeiten. Auf diesem Gebiet hat Belgien noch einiges an Nachholbedarf. Insbesondere von der Schweiz können wir diesbezüglich noch viel lernen. Die Hälfte der Schweizer Kantone sind flächenmäßig und acht von 26 bevölkerungsmäßig kleiner als die Deutschsprachige Gemeinschaft. Es lohnt sich, das dortige Finanzierungsmodell der Kantone sowie das dazugehörige Finanzausgleichsmodell gründlich zu analysieren. Genauso lohnt es sich, in Italien die Finanzierung der Provinz Südtirol etwas genauer unter die Lupe zu nehmen.

Die Vollendung und Ausgestaltung der Gemeinschaftsautonomie setzt Stehvermögen und Erfahrung voraus. Autonomie ist kein Selbstzweck. Sie muss mit Inhalten gefüllt und zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen eingesetzt werden, so wie es der Ministerpräsident eben an einigen Beispielen deutlich gemacht hat. Wir verfügen über diese Erfahrungen und haben gelernt, mit den Spannungen umzugehen, die das belgische Bundesstaatsmodell ebenso kennzeichnen wie die Kompromissfähigkeit, die von fundamentaler Bedeutung ist und unser Land europaweit auszeichnet.

In meiner Funktion als Präsident des Ausschusses der Regionen habe ich oft mit Dezentralisierungsdebatten zu tun. Spanien liefert da ein besonders aktuelles, aber keineswegs das einzige Beispiel. Jedem, der es hören will oder auch nicht, sage ich Folgendes: „Ihr braucht die Komplexität Belgiens nicht unbedingt in eure

Rechtsordnung einzuführen, aber bitte lasst euch inspirieren von der fast unendlichen Kreativität der Belgier beim Zustandekommen von Kompromissen, die man erzielt, wenn man sich so lange an einen Tisch setzt, bis Ergebnisse vorliegen.“ Ich sage allerdings auch, dass man Verhandlungen redlich in den Mittelpunkt stellen muss, anstatt Polizei oder Armee zur Verhinderung einer Volksbefragung einzusetzen oder demokratisch gewählte Politiker ins Gefängnis zu stecken.

Der Umgang Belgiens mit seiner kleinen deutschsprachigen Minderheit – wir feiern demnächst die hundertjährige Zugehörigkeit zu Belgien – ist weltweit vorbildhaft. Das hat übrigens weniger mit Großzügigkeit oder einem besonderen Gespür für Minderheiten zu tun als mit der Umwandlung Belgiens von einem dezentralisierten Einheitsstaat in einen Bundesstaat. In diese Entwicklung ist die Deutschsprachige Gemeinschaft hineingewachsen. Das ist die große Chance, die wir genutzt haben und weiter nutzen müssen. Das bleibt ein sehr spannendes Abenteuer.

Laut Frau Belser erinnert die Auseinandersetzung mit dem Föderalismus an einen Aufenthalt im Paradies. Die Vielfalt des Föderalismus mutet in der Tat paradiesisch an. Allerdings ist das mit dem Paradies so eine Sache. Für die Geschichte der Menschheit war wahrscheinlich die Vertreibung aus dem Paradies relevanter als die kurze Zeit des dortigen Verweilens. Dessen ungeachtet sollten wir weiterhin versuchen, zumindest im übertragenen Sinne so lange wie möglich paradiesische Verhältnisse herzustellen. Das schafft Begeisterung und kann nicht schaden – ganz im Gegenteil!

Keiner weiß, wie das Abenteuer Belgien ausgehen wird. Wir haben vorhin sehr vieles dazu gehört: vom Zerfall des Staates über die Wende zur Rezentralisierung von Zuständigkeiten bis hin zu konföderativen Konzepten. All das erscheint möglich. Es bleibt folglich hoch spannend. Zwei Dinge stehen nach meiner Meinung unumstößlich fest: Erstens wird die Deutschsprachige Gemeinschaft ihre Autonomie in Zukunft weiter ausbauen können und noch mehr Möglichkeiten zur Gestaltung der Lebensbedingungen der Menschen in Ostbelgien erhalten. Zweitens wird das heute hier Gesagte in absehbarer Zeit in der Schriftenreihe des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft veröffentlicht. Dann können Sie all das, was Sie heute gehört haben, in Ruhe nachlesen. Dann werden Sie sich nur noch eine Frage stellen: Wann ist das nächste Kolloquium im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft?

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Autorenverzeichnis

Eva-Maria Belser. Inhaberin eines Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg (CH) sowie eines UNESCO Lehrstuhls für Demokratie und Menschenrechte. Ko-Direktorin des Instituts für Föderalismus der Universität Freiburg und Mitglied der Direktion des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte. Sie lehrt und forscht im Bereich des schweizerischen und vergleichenden Verfassungsrechts, Föderalismus, Dezentralisierung und Globalisierung, Menschen- und Minderheitenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Sie übernimmt regelmäßig Beratungsmandate der Schweizerischen Eidgenossenschaft und internationaler Organisationen im Bereich Föderalismus, Staatsorganisation und Verfassungsgebung.

Jean Faniel, Jahrgang 1977. Doktor der Politikwissenschaften der Université libre de Bruxelles. Seit 2013 Generaldirektor des *Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP)*. Autor zahlreicher Publikationen zu den unterschiedlichen Aspekten des politischen Lebens in Belgien und dessen Finanzierung sowie in Bezug auf die Konzertierung und die Sozialkonflikte und ihre Akteure. Redner bei zahlreichen Konferenzen, gefragter Interviewpartner und seit über zehn Jahren Mitwirkender bei Wahlsendungen der RTBF.

Yves Kreins, Jahrgang 1952. Lizenziat der Rechte an der Universität Lüttich. Seit 1985 beim Staatsrat, von 2014 bis 2017 dessen Erster Präsident. Seit 2017 Leiter der Vertretung der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Brüssel. Neben zahlreichen anderen Funktionen von 2000 bis 2013 Generalsekretär der obersten Verwaltungsgerichte der Europäischen Union (ACA-Europe), seit 2015 Mitglied des Kuratoriums der Europäischen Rechtsakademie in Trier und seit 2017 Richter am Verwaltungsgericht der Internationalen Arbeitsorganisation.

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. Von 2010 bis Oktober 2017 Präsident der Arbeitsge-

meinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG). Seit Oktober 2016 Erster Vizepräsident der regionalen Kammer des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE). Seit Juli 2017 Präsident des Europäischen Ausschusses der Regionen bei der EU (AdR).

Yves Lejeune, Jahrgang 1949. Emeritierter Professor der *Université Catholique de Louvain* und Mitbegründer des internationalen Studiennetzes für grenzüberschreitende und interterritoriale Normen – RENTI. Seine Fachgebiete sind belgisches und vergleichendes Verfassungsrecht, aber auch Völkerrecht, allgemeine Staatstheorie und europäische Integration sowie die Menschenrechte auf nationaler und internationaler Ebene. Autor zahlreicher Publikationen, u. a. des 2017 erschienenen Werks *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions – 3^e édition* zum belgischen Verfassungsrecht. Gastprofessor an der Universität Bayonne und beratender Sachverständiger des Europarates.

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. Lizenziat 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.

Patrick Peeters. Lizenziat und Doktor der Rechte der Universität Antwerpen und Lizenziat in Kriminologie der Universität Gent. Professor für Verfassungsrecht an der *Katholieke Universiteit Leuven* und Rechtsanwalt. Nationaler Berichtersteller der Fachzeitschrift *European Public Law* und Redaktionsmitglied der *Chroniques de Droit Public*. Autor zahlreicher Publikationen und Beiträge zum Verfassungsrecht, zu vergleichendem Föderalismus und zur Staatsreform. Seit 2013 Stellvertretender Gerichtsrat am Appellationshof Antwerpen.

Patricia Popelier. Professorin an der *Universiteit Antwerpen*. Vizevorsitzende der *International Association of Legislation*, Vorsitzende des *Interuniversitair Centrum voor Wetgeving*. Verantwortliche der Forschungsgruppe aus dem *International Association of Constitutional Law* zum Thema *subnational constitutions in federal and quasi-federal states* der *International Association of Constitutional Law*. Mitglied in verschiedenen Redaktionsbeiräten und Autorin zahlreicher Publikationen zum Thema Föderalismus und *multilevel governance*, Verfassungsrecht und Gesetzgebung. Co-Autorin des 2015 erschienenen Buches *The Constitution of Belgium: a contextual analysis*.

Dave Sinardet, Jahrgang 1975. Politologe, Doktor der politischen und sozialen Wissenschaften. Seine Hauptfachgebiete sind Föderalismus, Nationalismus und belgische Politik. Er unterrichtet seit 2007 „Medien und Politik“ im zweisprachigen Bachelorprogramm an der *Université Saint-Louis* in Brüssel. Seit 2009 Dozent an der Fakultät für Wirtschafts-, Sozial- und Politikwissenschaft an der *Vrije Universiteit Brussel*. Autor zahlreicher Publikationen in Fachzeitschriften und Büchern, unter anderem über Föderalismus, Nationalismus, belgische Politik sowie Demokratie und Mehrsprachigkeit. Mitherausgeber des 2012 erschienenen Buches über die Sechste Staatsreform *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*. 2011 Mitinitiator des Bürgerpanels G1000. Mitglied u. a. des akademischen Think-Tanks *Pavia-groep*. Regelmäßige Kolumnen in großen belgischen Tageszeitungen.

Pierre Verjans, Jahrgang 1956. Doktor der Politikwissenschaft, Dozent und Leiter der Studienabteilung zu den politischen Systemen Belgiens an der Universität Lüttich. Als politikwissenschaftlicher Mitarbeiter am Neuaufbau des kongolischen Staates beteiligt und seit 2007 Professor an der *Université Catholique du Gabon* in Butembo/Demokratische Republik Kongo. Chefredakteur der Fachzeitschrift *Fédéralisme – Régionalisme* und Mitglied des *Conseil Wallonie-Bruxelles de la Coopération Internationale* seit 2014. Autor zahlreicher Publikationen über das belgische politische System und seine Einbeziehung in internationale Governance-Systeme. Zuletzt erschien 2017 seine Analyse politischer Doktrinen *Le sens des priorités. Analyse structurale des doctrines politiques*.

Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens

Bisher erschienen:

- Bd. 1: „Small is beautiful“. Aktuelle Entwicklungen in der europäischen Minderheiten-, Kleingliedstaaten- und Grenzregionenforschung. Beiträge zum Kolloquium vom 31. Januar 2014 in Eupen, organisiert im Rahmen des Jubiläumsprogramms „40 Jahre Autonomie der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens“ (2015)
- Bd. 2: Welcher Platz für die Deutschsprachige Gemeinschaft im föderalen Belgien? Beiträge zum Kolloquium vom 12. März 2015 im Plenarsaal des Senats in Brüssel (2016) – vergriffen –
- Bd. 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 (2017)
- Bd. 4: Gesundheitspräventions- und Gesundheitsförderungspolitik in der Deutschsprachigen Gemeinschaft heute und morgen. Gesellschaftspolitisches Thema des Ausschusses IV für Gesundheit und Soziales des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (2017)
- Bd. 5: Die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der deutschen Sprache in Belgien. Beiträge zu den Akademischen Sitzungen vom 27. November und 18. Dezember 2015 im Plenarsaal des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Eupen (2018)
- Bd. 6: Les services d'urgence et leurs patients. Première édition du Heidberg Think Tank. Ideenforum Ostbelgien 2015 (2018)
- Bd. 7: Was ist gute gesunde Schule im 21. Jahrhundert? Blick auf das Unterrichtswesen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Gesellschaftspolitisches Thema des Ausschusses III für Unterricht, Ausbildung und Erwachsenenbildung des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (2018)
- Bd. 8: Sparpolitik und Investitionskapazität. Gesellschaftspolitisches Thema des Ausschusses I für allgemeine Politik, Petitionen, Finanzen und Zusammenarbeit des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (2018)

Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens
Platz des Parlaments 1
B-4700 Eupen

Unsere Titel sind auch online einsehbar: www.pdg.be

Ostbelgien 



ISBN: 978-3-9817449-8-9