

Föderalismus in Belgien: vom Bundesstaat zum Staatenbund?

■ Executive Summary

It was well before our time that regions came to be regarded in politics and science as a firmly-established, indispensable category in societal modernisation, transformation, and reform. Almost simultaneously, all the nation states of the West that are organised on a federal basis pass through comprehensive processes of reform which exclusively aim at more diversity, more territorial competition, and more autonomy for the constituent elements of a state. After all, the federative principle, which relies on negotiation to distribute power and sovereignty, currently rules in 18 out of 37 European nation states.

Even within the European Union, regions have meanwhile acquired an important role – the creation of a Committee of Regions under the Maastricht Treaty, the inclusion of the principle of subsidiarity in the European treaties, and the extension of the EU's structural assistance programme are facts that speak for themselves. There are three objectives that are worth highlighting: first, economic modernisation, meaning the improvement of political control competences and the promotion of development; second, clarifying the issues of identity, minority protection, and integration, meaning the implementation of regionalisation as a ‚policy of difference‘; and third, democratisation and secure legitimation, meaning the clarification of questions relating to participation and grassroots involvement.

Nicht nur in der Europäischen Union, sondern in allen föderal organisierten westlichen Nationalstaaten nimmt die Region eine immer stärkere Rolle ein; eine Rolle, die vor allem mit Blick auf drei Ziele der Politik – die ökonomische Modernisierung, die Klärung der Identitätsfrage sowie die Demokratisierung und Legitimationsicherung – ihre Begründung findet. Belgien kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zu, lässt doch der klassische Antagonismus zwischen den Sprachgruppen des Landes, d.h. den Wallonen, den Flamen und der deutschsprachigen Gruppe, nur die Wahl zwischen einer umfassenden Regionalisierung mit weitreichender Kompetenzübertragung oder dem Zerfall des belgischen Staates. Und in der Tat befindet sich das kleine westeuropäische Land seit langem auf dem Weg in einen „Regionalstaaten-Verbund“, in dem viele den Begriff des *Confederalisme* zunehmend als politisch-kulturelles Allheilmittel verstehen und dessen Föderalismuskonzept mit seinem vorbildlichen Minderheitenschutz wertvolle Impulse auch in andere EU-Mitgliedsländer ausstrahlt.

The first of the above-named objectives arises from the insight that there is a wide variety of areas, including economic development, structural policy, research, technology, employment, environmental protection, culture, and education, where decisions are increasingly made at the regional level. The point is to ensure that economic development fits its purpose, that measures are interlinked in a policy mix, and to constitute a supra-local level on which public and private players may act in concert through available networks. What we need at this moment, therefore, is a ,political economy based on regionalism‘ or, to put it more precisely, the creation of ,regional modernisation regimes‘.

The point of the second objective is to search for new points of departure at the base, with regions being regarded as symbolising solidity, security, and controllability in a world of increasing societal complexity, serving, in a manner of speaking, as a ,communitarian factor‘ that stands for self-determination, togetherness, and human dimensions. And besides, regional identities grow at the same pace at which the political and economic significance of a region increases. There is no mistaking the causal relationship between economy and cultural heritage, political culture and regional identity.

The third and last objective is to improve democracy, a desirable goal in many areas. The point is to divide power vertically by multiplying political and administrative levels, upgrading the democratic processes within the political parties, enhancing transparency and control, and strengthening self-determination and individual responsibility. In a nutshell, the point is to diminish the gap between the citizen and the state.

But what is the position of Belgium in this context? The development of this small west European country is based on the antagonism between two big language groups, the Walloons in the south and the Flemings in the north. Founded in 1839 as a centralist state and supported by a dominant French-speaking bourgeoisie, Belgium did nothing to integrate the agrarian Dutch-speaking population in the north, a fact which led to the formation of the so-called Flemish Movement as early as 1840 or so, in which the disadvantaged Flemings articulated their protest

against their fate. However, their desire to preserve their language and their culture did not lead to the disruption of the Belgian state, as some had feared at the time, but to the federalisation of the country. This was to be a long-drawn-out process which is still going on today, although it brought about the constitutional reform of 1970.

In Belgium, a twin structure of communities and regions exists at the sub-national level which, however, does not coincide with the territorial subdivision of the country. In other words: On the one hand, we have the three communities that speak Walloon, Flemish, and German respectively, while on the other, we have the Walloon region, Flanders, and the region of Brussels. The area inhabited by German-speaking Belgians forms part of the Walloon region, while the city of Brussels is inhabited by both Flemings and Walloons.

At present, the general objective clearly is to strengthen the regions, which is also one of the goals of the governmental reform of 2001 which empowered the regions to supervise local governments and to organise communities and provinces.

A glance at the situation of the German-speaking communities reveals a number of surprising facts. To be sure, the times are over when they could laugh up their sleeves, benefiting from the government reforms of the Flemings and Walloons. In the government reform of 2001, they were initially placed under the supervision of the Walloon region against Eupen's expressly stated desire, although it has meanwhile been agreed to entrust the German-speaking group with the supervision of its own communities from 2005 onwards. Even so, there can be no dispute that Belgium's German-speaking community may be regarded as the 'best protected minority in Europe', with a degree of autonomy that is almost exemplary. Having its own government, its own parliament, its own party landscape, its own school curricula, its own German-speaking court, and its own representative in the European Parliament, the German-speaking minority enjoys privileges which are completely alien, for instance, to the ethnic minority of the Sorbs living in the German Lausitz region.

An analysis of Belgium's federal system shows that at present there is hardly any acute danger of the

country disintegrating as a state anytime soon. Instead, the state is on its way towards adopting confederal structures, towards becoming a 'federation of regional states'. Be that as it may – there is hardly another alternative in view of the conflict between Flemings and Walloons which, far from actually being solved, was at least contained: The price to be paid for foregoing federalisation would have probably been the unity of Belgium as a state. Even so, Belgium's future unity is by no means secure, despite the fact that the two big national groups are now represented at the federal level on a parity basis. Four factors are responsible for this: Belgium's aforementioned identity problem, the structural conditions of its federal system, its institutional weaknesses, and its economic and cultural problems.

It must be admitted that confederalism in Belgium is not merely a necessity, it is also supported by a solid majority among the citizens of the country. After all, *confederalisme* has long been regarded in Flanders as a panacea against all ills political and cultural. Indeed, the confederal system is underpinned in Belgium by a general acceptance that transcends the limitations of political parties.

It even appears that federalism is the option in the future, not only in Belgium but also worldwide. Only a short while ago, an appeal to promote regional autonomy on the continent was made by the Council of Europe. What is more, federal structures may be an advantage in economic policy because they encourage states to compete for optimum solutions. And finally, there is no-one left now to contest the argument that federalism promotes democracy.

Leaving aside for the moment the question of whether Belgium is going to disintegrate or find its future in federalism, the country's federation model is both remarkable and outstanding. Although only parts of it can be exported because of the specific national conditions on which it depends, the country's thoroughly-considered federal structure and its exemplary protection of minorities may well prove a valuable source of ideas. Finally, it must be said that Belgium has a responsibility towards the EU. If it were to disintegrate, a fatal domino effect might well result in the Basque country, in Catalonia, and on Corsica. On the other hand, the EU should make no attempt

to deny its special and far-ranging responsibility towards Belgium.

■ **Wozu Föderalismus? –
Die Relevanz regionaler
Autonomie am Beginn
des 21. Jahrhunderts**

Die Region als Kategorie gesellschaftlicher Modernisierung ist in Politik und Wissenschaft seit langem zu einer festen, nicht mehr wegzudenkenden Größe geworden. Fast überall in Europa, auch jenseits der Grenzen der Union, konnte die regionale Ebene in den vergangenen zwei Jahrzehnten wachsende Aufmerksamkeit erzielen. Sie wurde dabei nicht nur ökonomisch und zu Zwecken von Planung und Verwaltung aufgewertet, sie konnte teilweise auch politisch-institutionell an Bedeutung hinzugewinnen. In diesem Zusammenhang sind u.a. Finnland (1997), Griechenland (1994/1997), Tschechien (seit 1997), Polen (1998) und nun sogar Frankreich zu nennen (Verfassungsreform Raffarin vom 28. März 2003). Das Vereinigte Königreich ging einen Schritt weiter und hat politische Autonomien für seine konstitutiven Regionen bzw. Nationen geschaffen (1999). Mehrere Staaten haben sich gar auf einen föderalen Weg begeben. Hierzu gehören Spanien (seit 1983), Russland (seit 1992), Italien (seit 2001), die Slowakei (seit 2001) und schließlich auch und vor allem Belgien (seit 1993). In Ungarn ist die Einführung einer regionalen Ebene für die nächsten Jahre geplant, während Schweden bereits 1999 vier Versuchsregionen mit erweiterten Kompetenzen geschaffen hat. Darüber hinaus bestehen in einigen nach wie vor unitarischen Staaten, wie etwa Portugal und Dänemark, für einzelne Regionen seit langem besondere Formen der politischen Autonomie. In den neunziger Jahren wurden in Osteuropa weitere solcher Regelungen geschaffen, z.B. in der Ukraine (Krim)¹⁾ und in Moldawien (Gagausien)²⁾.

Zur selben Zeit durchlaufen fast alle bereits föderal organisierten westlichen Nationalstaaten mehr oder weniger umfangreiche Reformprozesse, seien es nun Deutschland, Österreich bzw. die Schweiz oder außerhalb Europas Kanada, die USA bzw. Australien. Dabei setzt man nahezu ausnahmslos auf mehr Vielfalt, d.h. eine Stärkung des territorialen Wettbewerbs

1) Seit 1996 per Verfassung mit eigener Regierung und Parlament als Autonome Republik konstituiert.

2) Gagausien verfügt seit 1994 per Verfassung über einen weitreichenden Autonomiestatus mit Gesetzgebungskompetenzen.

und größere Autonomie der gliedstaatlichen Einheiten.

Insgesamt tritt bei all diesen Entwicklungen eine zunehmende Asymmetrie in den innerstaatlichen Organisationsbeziehungen zu Tage, d.h. verschiedene Regionen im selben Nationalstaat verfügen über ganz unterschiedliche Rechte und Beziehungen zum jeweiligen politischen Zentrum.

Wie man in der folgenden Zusammenstellung zu den verschiedenen Staatsmodellen der EU der 25 Mitgliedstaaten sehen kann (vgl. Abb. 1), gibt es nun drei föderale Staaten (neben Belgien sind das Deutschland und Österreich), zwei quasi-föderale Staaten (nämlich Italien und Spanien), fünf regionalisierte Staaten (das Vereinigte Königreich, die Slowakei, Tschechien, Polen und Frankreich), fünf unitarisch-dezentrale und zehn nach wie vor eher zentralistische Systeme. Bei letzteren handelt es sich jedoch überwiegend um Kleinstaaten, die aufgrund ihrer eben geringen Größe kaum einer regionalen Ebene bedürfen.

Das Vereinigte Königreich könnte man mit Blick auf die noch nicht realisierte Regionalisierung Englands allerdings mit einiger Berechtigung auch noch immer den unitarisch-dezentralen Staaten zuordnen, was übrigens auch die Grenzen solcher synchronen Betrachtungsweisen deutlich macht.

Gleichwie: Das föderative Prinzip, das auf der Verhandlung über die Verteilung von Macht und Souveränität fußt statt auf unilateraler Festlegung, ist heute bereits in insgesamt 18 von 37 Nationalstaaten Europas wirksam (einschließlich territorialer Autonomieregelungen mit Gesetzgebungsbefugnis), wie im Detail der entsprechenden Aufstellung zu entnehmen ist (vgl. Abb. 2).

Dabei agieren zahlreiche Regionen über ihre nationalen Grenzen hinaus und greifen zusammen mit den deutschen und österreichischen Ländern sowie den belgischen Gemeinschaften und Regionen immer stärker in die internationale Politik ein. Interregionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit subnationaler Gebietskörperschaften wie auch die Einflussnahme in Brüssel (Lobbying) und internationales Marketing von Regionen – als Form der Außenwirtschaftspolitik – gehören längst zum politischen Alltagsgeschäft. Dies ist Ausdruck einer verschärften regionalen Standortkonkurrenz infolge

II Abbildung 1: Verfassungsmodelle und „dritte Ebene“ in der EU der 25 Mitgliedsländer

föderal	quasi-föderal	regionalisiert	unitarisch-dezentral	zentralistisch
<p>Belgien 3 communautés/ gemeenschappen + 3 régions/ gewesten (1970/1980/1993/2001)</p> <p>Deutschland 16 Länder (1949/1990)</p> <p>Österreich 9 Bundesländer (1945/1955)</p>	<p>Italien 20 regioni (1948/1970/2001)</p> <p>Spanien 17 comunidades autónomas + Ceuta u. Melilla (1977/1983)</p>	<p>Vereinigtes Königreich regionale Autonomien in Schottland, Wales u. Nordirland (1999) + 34 counties in England (1972)</p> <p>Slowakei 8 samosprávne kraje (1996/2001)</p> <p>Tschechien 14 kraje (1997/2000)</p> <p>Polen 16 województwa (1999)</p> <p>Frankreich 22 régions + 4 Départements (1982/2003)</p>	<p>Finnland 19 maakunnat (1919/1994)</p> <p>Niederlande 12 provincien (1851/1994)</p> <p>Griechenland 13 periphéria (1987/1994/1997/2001) + 51 nomoi (1994/2001)</p> <p>Ungarn 7 Verwaltungsregionen vorgesehen (1999)</p> <p>Schweden 18 landsting (1862/1966) + 4 „Pilot-Regionen“ mit erweiterten Kompetenzen (1999/2001)</p>	<p>Dänemark 14 amtskommuner + Kopenhagen u. Frederiksberg (1970)</p> <p>Irland 8 regional authorities (1991/1994) + 2 regional assemblies (1999)</p> <p>Luxemburg 3 Distrikte (1868)</p> <p>Portugal 18 distritos (1836/1976) + 5 regionale Koordinierungsausschüsse (1979/2001) + 2 regiões autonomas (1976/1998/1999)</p> <p>Malta 3 regionale Verwaltungseinheiten (1993)</p> <p>Slowenien 58 dezentrale staatliche Verwaltungseinheiten (1993)</p> <p>Litauen 10 apskritys (1994/2003) + regionale Entwicklungsräte vorgesehen (2000/2003)</p> <p>Estland 15 maakonnad (1918/1989/1992/2002)</p> <p>Lettland 26 rajons (1994/1997)</p> <p>(Süd-)Zypern</p>

Quelle: Alexander Grasse 2004

Abbildung 2: Europäische Staaten mit föderaler Struktur und /oder territorialen Autonomien

Staat	föderale Struktur	Formen territorialer Autonomie
Belgien	3 Gemeinschaften + 3 Regionen (1980/1993)	
Bosnien-Herzegowina	2 Entitäten: Föderation Bosnien und Herzegowina (Zusammenschluss von 10 Kantonen) sowie Serbische Republik (1995)	Sonderdistrikt Breko (Kondominium beider Entitäten; 1999/2000)
Dänemark		Färöer-Inseln (1948) Grönland (1979)
Deutschland	16 Länder (1949/1990)	
Finnland		Åland-Inseln (1921/1994)
Frankreich		Korsika (1991/2002) Sonderregelungen für die Übersee-Départements Martinique, Guadeloupe, Réunion und Französisch Guyana (1982)
Italien	20 Regionen (1948/1970/2001)	5 Regionen mit besonderen legislativen und administrativen Befugnissen: Aostatal (1948) Friaul-Julisch Venetien (1948/1963) Sardinien (1948) Sizilien (1948) Trentino-Südtirol (1948/1972); besondere Formen der Autonomie und erweiterte Kompetenzen für weitere Regionen sind möglich (gemäß Art. 116 der italienischen Verfassung in der Fassung vom 18.10.2001)
Jugoslawien	2 Teilrepubliken: Serbien und Montenegro (1992/2000/2003)	Kosovo (formal autonome Provinz Serbiens, völkerrechtlicher Status jedoch ungeklärt; de facto-Protektorat der UN; Recht auf „substanzielle Autonomie“ gemäß der UNO-Resolution 1244) Vojvodina (autonome Provinz von 1974-1990, erneute Teilautonomie seit 2002 als Provinz Serbiens)

Staat	föderale Struktur	Formen territorialer Autonomie
Kroatien		territoriale Selbstverwaltung für Gemeinden und Regionen möglich (dort, wo eine ethnische Minderheit mehr als 50 Prozent der örtlichen Bevölkerung stellt; gemäß Art. 21–55 des entsprechenden Verfassungsgesetzes von 1991): bislang 2 „autonome Bezirke“ mit Sonderstatus: Glina und Knin (1992)
Moldawien		Gagausien (1994) Transnistrien (1992); quasi-staatliche Strukturen ohne offizielles Autonomiestatut (nicht abschließend gelöster Sezessionskonflikt)
Österreich	9 Länder (1945)	
Portugal		Azoren (1976/1998/1999) Madeira (1976/1998/1999)
Russland	89 autonome Einheiten/Föderations-subjekte (1992/1993/2000)	7 föderale Bezirke; unterhalb dessen drei unterschiedliche Autonomiestufen für a) 21 „nationale Republiken“ (<i>respubliki</i>), b) 10 „autonome Bezirke“ (<i>avtonomnije okruga</i>) und 1 „autonomes Gebiet“ (<i>avtonomnije oblasti</i>) sowie c) 49 Regionen (<i>oblasti</i>), 6 Provinzen (<i>krája</i>) und 2 Stadt-Regionen/Bundesstädte (<i>goroda federal'nogo značeniija</i>); ungelöster Sezessionskonflikt in Tschetschenien
Ukraine		Autonome Republik Krim (1992/1996)
Vereinigtes Königreich		Schottland (1999) Wales (1999) Nordirland (1999)
Schweiz	23 Kantone (1848)	
Slowakei	9 Regionen (2001)	
Spanien	17 Autonome Gemeinschaften (1978/1983)	unterschiedliche Kompetenzniveaus der „Autonomen Gemeinschaften“; Sonderrolle der „historischen Nationalitäten“ Baskenland, Katalonien, Galizien; territoriale Sonderautonomie für die in Marokko liegenden Territorien Spaniens Ceuta und Melilla (1978)

Quelle: Frank Berge/Alexander Grasse: Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell?, Wiesbaden/Opladen (Verlag für Sozialwissenschaften/Leske + Budrich) 2003, S. 25–27.

der Liberalisierung des Welthandels und der Schaffung des EG-Binnenmarktes, im Zuge dessen nationale Schutzräume weggefallen sind und die Regionen nun unmittelbar im internationalen Wettbewerb stehen.

Auch innerhalb des sich weiter entwickelnden politischen Mehrebenensystems der Europäischen Union³⁾ spielen die Regionen mittlerweile eine nicht unbedeutende Rolle. Hierbei sind insbesondere drei Punkte zu nennen bzw. nochmals in Erinnerung zu rufen:

3) Vgl. u.a. Liesbet Hooghe / Gary Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham et al. 2001.

4) Hierzu sind im Besonderen der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), das Finanzinstrument für die Fischerei (FIAF) und der Kohäsionsfonds zu rechnen.

1. Die Einrichtung des Ausschusses der Regionen (AdR) mit dem Vertrag von Maastricht 1992, durch den die Regionen zumindest eine beratende Funktion im politischen Entscheidungsprozess der EU erhalten haben.
2. Die Fixierung des Subsidiaritätsprinzips in den europäischen Verträgen (Präambel, Art. 3b und Art. 198a–c), d.h. ein Regelungsvorbehalt zugunsten der jeweils unteren Ebene. Oder mit anderen Worten: Nur das, was aus sachlichen Gründen unbedingt auf europäischer Ebene geregelt werden muss, soll auch in Brüssel und nicht in den Nationalstaaten und seinen politischen Untereinheiten wie Ländern und Regionen entschieden werden.
3. Der Ausbau der EU-Strukturförderung, bei der die Europäische Kommission die Regionen unmittelbar zum Adressaten ihrer Politik gemacht hat. Tatsächlich ist eine effektive Umsetzung europäischer Regionalpolitik, die heute immerhin ein Drittel des Gesamthaushaltes der EU ausmacht, ohne die Regionen gar nicht mehr möglich.⁴⁾

Auch die EU selbst weist als supranationales Gebilde inzwischen föderale Züge auf, auch wenn der Begriff „Föderalismus“ in weiten Teilen noch abgelehnt wird. Die gemeinsam ausgeübte Souveränität in Gestalt des Europäischen Gerichtshofs, der Europäischen Zentralbank und einer gemeinsamen Währung, der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit all das sind originär föderale Elemente. Was fehlt, ist die Anerkennung der Staatlichkeit des europäischen „Bundes“. Mit der gemeinsamen Verfassung käme man dem aber – *nolens volens* – wohl einen Schritt näher.

Ziele von Regionalisierung und Föderalismus heute

Aus der Vielzahl von Gründen für die zunehmende Relevanz des Themenkomplexes Regionalisierung und Föderalismus kann man in systematischer Hinsicht drei zentrale Motive herauslösen:

1. Ökonomische Modernisierung – Verbesserung politischer Steuerungskompetenz und Entwicklungsförderung.
2. Identitätsfragen, Minderheitenschutz und Integrationspolitik – Regionalisierung als „Politik der Differenz“.
3. Demokratisierung und Legitimationssicherung – Partizipation und Bürgernähe.

Ökonomische Modernisierung – Verbesserung politischer Steuerungskompetenz und Entwicklungsförderung

Die binnenstaatliche Neugestaltung der intergouvernementalen Beziehungen in den Industrienationen stellt in der postfordistischen Entwicklungsstufe offenkundig eine wesentliche Modernisierungsressource dar. Denn die Regionen werden, nachdem sie fast ein Jahrhundert lang nur Objekt der Wirtschaftsplanung waren, seit geraumer Zeit immer mehr zum Subjekt ökonomischer Veränderung und Entwicklung. Die Krise traditioneller zentralstaatlicher Verwaltungsmodelle und Konzepte der Entwicklungsplanung, wie sie sich nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hatten, spielt dabei eine gravierende Rolle. So werden heute immer mehr Entscheidungen auf regionaler Ebene getroffen oder maßgeblich von ihr beeinflusst, wie z.B. Wirtschaftsförderung, Strukturpolitik, Forschung, Technologie, Beschäftigung, Umwelt, Kultur und Bildung. Regionalisierung entspricht dem Grundgedanken veränderter Steuerung gesellschaftlicher Prozesse durch das Teilsystem Politik infolge signifikant geänderter äußerer Rahmenbedingungen, die zur Folge haben, dass eine Vielzahl von Problemen eben nicht mehr mit den Mitteln nationalstaatlicher Politik und einer mächtigen Gewalt im Zentrum des Staates allein zu regeln ist. In Verhältnissen der Interdependenz bedeutet Regieren deshalb immer mehr Verhandlungsprozess und Koordination im Sinne des „kooperativen Staates“ denn reine Ausübung von Hoheitsgewalt.

- 5) Vgl. Alexander Grasse, „Italien – Ein Bundesstaat in der Entstehung oder: Föderalisierung als Modernisierungspolitik“, in: Michael Piazzolo / Jürgen Weber (Hgg.), *Föderalismus – Leitbild für die Europäische Union?*, München 2004, S. 200–249.
- 6) Helge-Lothar Batt, „Regionale und lokale Entwicklungsgesellschaften als Public-Private-Partnerships: Kooperative Regime subnationaler Politiksteuerung“, in: Udo Bullmann / Rolf G. Heinze (Hg.), *Regionale Modernisierungspolitik. Nationale und internationale Perspektiven*, Opladen 1997, S. 165–192.
- 7) Jürgen Habermas, *Die Neue Unübersichtlichkeit. Kleine politische Schriften* Bd. V, Frankfurt am Main 1985.

Regionalisierung und dort, wo dies steuerungs- politisch nicht mehr ausreicht, zunehmend auch Föderalisierung (Beispiel Italien⁵⁾), werden als Modernisierungsstrategien aber nicht nur in Bezug auf den Staatsapparat selbst, sondern auch in Bezug auf die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft immer attraktiver. Stichwort: *Governance!*

Es geht um passgenaue Wirtschaftsförderung und die bessere Verzahnung von Maßnahmen im Sinne einer Strategie des *Policy-Mix* sowie um die Konstituierung einer überlokalen Ebene des Zusammenwirkens zwischen öffentlichen und privaten Akteuren in entsprechenden Netzwerken. Man spricht hier meist von der „politischen Ökonomie des Regionalismus“, Helge-Lothar Batt (1997) vielleicht präziser von der Herstellung „regionaler Modernisierungsregime“.⁶⁾

Identitätsfragen, Minderheitenschutz und Integrationspolitik – Regionalisierung als „Politik der Differenz“ und Pazifizierungsstrategie

Die feststellbare Renaissance regionaler Identitäten und Lebensmuster ist aber auch als Reaktion auf stattfindende Entgrenzungsprozesse zu begreifen, d.h. auf die Globalisierung der Märkte, damit einhergehende Uniformisierungstendenzen, zunehmende Migrationsbewegungen sowie auf Phänomene der Massengesellschaft, mit einer stetig größer werdenden Zahl von Problemen und allgemeiner Orientierungslosigkeit, d.h. mit anderen Worten – mit Habermas’ „neuer Unübersichtlichkeit“!⁷⁾ Und sie ist auch eine Reaktion auf die europäische Integration, denn dieser auf der Makro-Ebene stattfindende Assoziationsprozess ruft auf der Mikroebene gegenläufige, d.h. desintegrative Entwicklungen und räumliche Differenzierungsprozesse hervor, weil man sich durch die Bündelung von Macht in Brüssel zunehmend fremdbestimmt fühlt. Das hängt damit zusammen, dass die europäische Integration noch immer vornehmlich ökonomisch motiviert ist, der kulturelle und soziale Definitionsprozess der EU dagegen hinterher hinkt.

Dies alles löst die Suche nach neuen Fixpunkten an der Basis aus und setzt Entwicklungen der Selbstvergewisserung in Gang. Die Region wird dabei gegenüber der wachsenden gesellschaftlichen Komplexität als Ort des Haltes, der Sicherheit, der Überschaubar-

keit und Kontrollfähigkeit empfunden. Sie ist somit eine „kommunitarische Größe“, oder anders ausgedrückt: Symbol für Selbstbestimmung, Gemeinschaft und menschliches Maß.

Dieser Schutzreflex ist jedoch nur ein Teilaspekt. Denn die Wiederentdeckung des regionalen Lebensgefühls ist auch Ausdruck eines Wertewandels und einer „Erlebnis-Gesellschaft“ (Gerhard Schulze)⁸⁾, die ihre mit steigendem Freizeitanteil wachsenden Bedürfnisse nach Kommunikation und Selbstinszenierung im räumlichen Nahbereich befriedigt.

Und schließlich: In dem Maße, in dem die Regionen politisch und ökonomisch an Bedeutung gewinnen, wachsen auch regionale Identitäten, schlicht deshalb, weil sich die Beziehungsströme stärker auf dieser Ebene konzentrieren. Territoriale Identität tritt so zunehmend an die Stelle der sozialen Identität, im Sinne von Schicht oder Klasse. Dabei werden die sozialen Unterschiede mitnichten kleiner, sondern eher größer. D.h. gesellschaftliche Verteilungsprobleme werden auf diese Weise ein Stück weit überdeckt.

Entscheidend zugunsten des Konzepts der regionalen Identität wirkt sich die Integrationskraft aus, die es entwickelt. Denn es verspricht, so gegensätzliche Bereiche wie Emotion und Ökonomie, Tradition und Moderne, Natur und Technik miteinander zu vereinbaren. Regionale Identität ist in diesem Sinne keine rückwärtsgewandte Kategorie mehr, sondern als kulturelle Basis heute vielmehr komplementärer Bestandteil von Modernisierungsprozessen, indem sie die Rückbesinnung auf eigene Qualitäten bedeutet und auf die Entwicklung endogener Potenziale verweist. Neuere empirische Vergleichsstudien – wie etwa die von Keating, Loughlin und Deschouwer (2003)⁹⁾ – belegen den kausalen Zusammenhang zwischen Ökonomie *einerseits* und kulturellem Erbe, politischer Kultur und regionaler Identität *andererseits*. Dabei erweisen sich regionale Identitäten und Kulturen nicht länger statisch, sondern als in relativ kurzer Zeit wandel- und gestaltbar, bisweilen sogar im Laufe einer Generation oder weniger. Denn im Zeitalter von wachsender Mobilität, Informationsgesellschaft und Globalisierung verliert der Faktor „Zeit“ (d.h. geschichtliche Einflüsse) an Bedeutung. Statt dessen gewinnt der Faktor „Dichte“, d.h. die Intensität und

8) Gerhard Schulze, *Erlebnis-Gesellschaft: Kultursoziologie der Gegenwart* (6. Auflage), Frankfurt am Main et al. 1996.

9) Michael Keating / John Loughlin / Chris Deschouwer, *Culture, Institutions and Economic Development*, Cheltenham/Northampton 2003.

10) Robert D. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton 1993.

11) Michael Walzer, „The New Tribalism: Notes on a Difficult Problem“, in: *Dissent* (March) 1992, S. 164–171.

12) Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Bd. 1, Paris 1835; Bd. 2, Paris 1840.

Qualität von Beziehungsgeflechten, an Relevanz. Damit relativiert sich ein Stück weit die Theorie der Pfadabhängigkeit, die gerade nach Putnams Studie *Making Democracy Work* (1993)¹⁰⁾ lange Zeit übermächtig erschien.

Auf der anderen Seite gibt es jedoch zugleich eine Entwicklung von Regionalisierung, die in der Tat fragen lässt, ob wir es nicht auch mit einer „Rückkehr der Stammeswesens“ zu tun haben, wie es Michael Walzer (1992) formuliert hat.¹¹⁾ Nicht nur, dass seit dem Fall des Eisernen Vorhangs durch den neuen Nationalismus in Europa zahlreiche neue Staaten entstanden sind, die nun wiederum mit Minderheitenproblemen zu kämpfen haben. Auch innerhalb der westeuropäischen Staaten begehren Minderheiten seit Ende der neunziger Jahre wieder vermehrt auf, zum Teil gewaltsam. Zu denken ist hierbei natürlich zuerst an die baskische ETA und die FLNC in Korsika, aber auch die ARB in der Bretagne und andere mehr. Dahinter stehen neben historischen Ursachen und verteilungspolitischen Schiefen Fragen der Anerkennung kollektiver Identitäten und ein neues Denken in Kategorien der Differenz, das im schlechtesten Fall in gefährlicher ethnischer Zentrierung endet, im positiven Fall eine Zunahme der Bedeutung des Wertes territorialer Selbstverwaltung bedeutet.

Demokratisierung und Legitimationssicherung – Partizipation und Bürgernähe

Ein drittes wesentliches, hinter dem Konzept dezentraler Politik stehendes Ziel, von Alexis de Tocqueville schon 1835 am Beispiel der USA besonders anschaulich gemacht,¹²⁾ ist das der qualitativen Verbesserung der Demokratie: vertikale Gewaltenteilung durch Vervielfältigung der politischen und administrativen Ebenen, häufigere Möglichkeit zur Teilnahme an Wahlen, Ausweitung der innerparteilichen Demokratie, mehr Transparenz und unmittelbare Kontrolle, Selbstbestimmung und Stärkung der Eigenverantwortung, größere Nähe zwischen Bürger und Staat sowie eine insgesamt größere Legitimation öffentlichen Handelns, all dies sprach und spricht gestern wie heute für politische Strukturen auf regionaler Ebene.

Trotz einer gewissen allgemeinen Tendenz zur Regionalisierung und Föderalisierung, die Teil eines um-

fassenden Prozesses der Neuordnung von räumlichen Bezügen und politischen Verantwortlichkeiten im Zuge der unaufhaltsam voranschreitenden Transnationalisierung ist, gibt es jedoch keinen *einheitlichen* Trend, selbst wenn in der politikwissenschaftlichen Forschung vielfach vom „neuen Regionalismus in Europa“ gesprochen wird (Richard Balme 1996¹³, Michael Keating 1998¹⁴) usw.).

In den unterschiedlichen Nationalstaaten kommen im Gegenteil ganz verschiedene Ursachen und Triebkräfte in einem je speziellen Mischungsverhältnis zum Tragen. Das macht auch und gerade das Beispiel Belgien deutlich. Die Neujustierung der innerstaatlichen Beziehungen ist deshalb stets ein dynamischer Prozess ohne inhärente Optimierungslogik, dessen Ausgang *erstens* von den in den unterschiedlichen nationalen Kontexten bestehenden parteipolitischen und institutionellen Machtverhältnissen, *zweitens* vom vorhandenen spezifischen Problemdruck und *drittens* von der jeweiligen politischen Kultur und Historie eines Landes abhängig ist.

Wo und wie ist nun aber Belgien in diesen Gesamtkontext einzuordnen? Was sind die Ursachen und Wirkungen des belgischen Föderalisierungsprozesses?

■ Föderalismus in Belgien

Ursachen der Föderalisierung Belgiens

Das föderale System in Belgien, so wie es sich uns heute darstellt, ist ohne Bezüge zur Geschichte in der Tat nur schwer zu verstehen. Seine Entwicklung fußt auf dem Antagonismus der beiden großen Sprachgruppen, der Wallonen im Süden und der Flamen im Norden. Das föderale Prinzip wurde in Belgien zu einer Befriedungsstrategie für das, was wir heute gerne euphemistisch als „Sprachenstreit“ bezeichnen.

Ohne hier nun *en détail* das belgische Föderalsystem darstellen zu wollen – für eine solche Darstellung verweisen wir auf das Buch, das der Anlass zu diesem Artikel ist¹⁵ – sei uns jedoch gestattet, noch einmal die Grundzüge des belgischen Föderalstaates und seiner historischen Wurzeln in Erinnerung zu rufen:

Belgien wurde 1830 als frankophon majorisierter Zentralstaat gegründet. Ein Staat, der – getragen von

- 13) Richard Balme (Hg.), *Les politiques du néo-regionalisme. Action collective régionale e globalisation*, Paris 1996.
- 14) Michael Keating, *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham 1998.
- 15) Frank Berge / Alexander Grasse, *Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell? Der flämisch-walloonische Konflikt und die Deutschsprachige Gemeinschaft*, Wiesbaden / Opladen 2003.

der frankophonen Bourgeoisie – gar keine Anstalten machte, die agrarisch geprägte und vor allem niederländischsprachige Bevölkerung im Norden zu integrieren. Darüber hinaus lag der industrielle Schwerpunkt des jungen Belgien in der Wallonie, so dass das gesamte politische und ökonomische System frankophon geprägt war.

In Flandern entstand daraufhin sehr bald (ab 1840) die sogenannte „Flämische Bewegung“, die sich – getragen von Dichtern und Schriftstellern – gegen die überall spürbaren gesellschaftlichen Benachteiligungen der Flamen wandte. Zum Leitmotiv ihres Protestes machte die Bewegung die Erhaltung der flämischen Kultur und Sprache – ein Leitmotiv, das als Forderung nach Kulturautonomie auch über 120 Jahre später, nämlich in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts, zu einem zentralen Aspekt des beginnenden belgischen Föderalisierungsprozesses werden sollte.

Lassen Sie uns hier einen großen Sprung ins Belgien genau dieser frühen sechziger Jahre machen, wo ein weiteres Leitmotiv der Föderalisierung Belgiens begründet liegt: die Wirtschaftsautonomie. Der südliche Landesteil hatte zu diesem Zeitpunkt mit massiven wirtschaftlichen und sozialen Problemen zu kämpfen. Durch die Krise in der Montanindustrie wurde das ehemalige Rückgrat der belgischen Wirtschaft zunehmend geschwächt, während sich Flandern, nicht zuletzt aufgrund der internationalen Anbindung durch die großen Seehäfen, dagegen im Aufschwung befand.

Zu dieser Zeit wuchs in der wallonischen Arbeiterschaft die Überzeugung, dass die wirtschaftlichen Probleme im Süden nur eigenständig, d.h. ohne Mitsprache der Flamen, gelöst werden könnten. Für viele Belgier – sowohl im Norden als auch im Süden – stand damals fest: der vereinte belgische Staat hat sich überlebt!

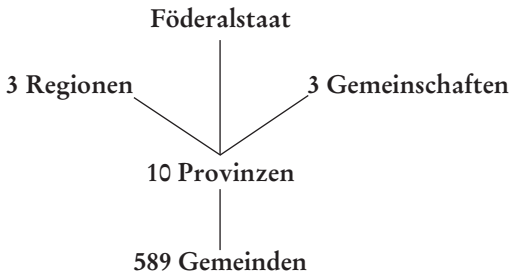
Die belgische Politik antwortete auf diese Zerrüttung mit der Föderalisierung des Landes. Der Föderalisierungsprozess wurde 1970 mit einer grundlegenden Verfassungsreform eingeleitet und kann auch nach zahlreichen Etappen in den Jahren 1980, 1989, 1993 und 2001 heute noch immer nicht als abgeschlossen angesehen werden. So sollen auch in der aktuellen Legislaturperiode noch zahlreiche Refor-

men angegangen und möglichst umgesetzt werden. Wahrscheinlich wird die Diskussion darüber schon recht bald nach den Gemeinschafts- und Regionalratswahlen im Juni diesen Jahres einsetzen. Im Moment herrscht in Bezug auf die Staatsreform eine Art Moratorium – in Vorwahlzeiten nicht weiter verwunderlich, immerhin handelt es sich ja um ein heftig umstrittenes Thema. Es wird um die Revision von nicht weniger als 61 Verfassungsartikeln gehen.

Das belgische Föderalmodell in Aufbau und Funktion

Werfen wir nun einen kurzen Blick auf das heutige Föderalsystem Belgiens:

■ Das belgische Mehrebenensystem in seinem hierarchischen Aufbau



Regionen: Flämische Region (Flandern), Wallonische Region und Region Brüssel-Hauptstadt

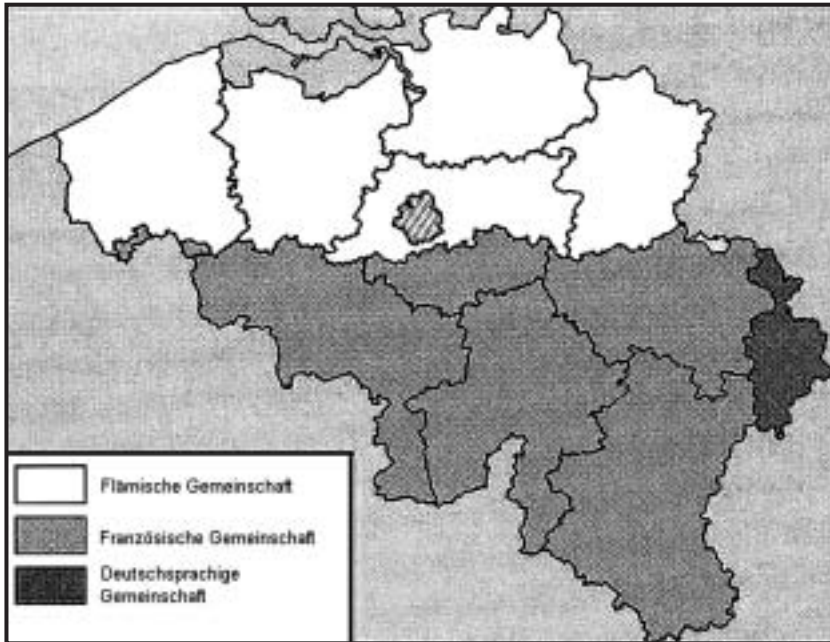
Gemeinschaften: Flämische, Französische und Deutschsprachige Gemeinschaft

Quelle: Frank Berge/Alexander Grasse: Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell?, Wiesbaden/Opladen (Verlag für Sozialwissenschaften/Leske + Budrich) 2003, S. 113.

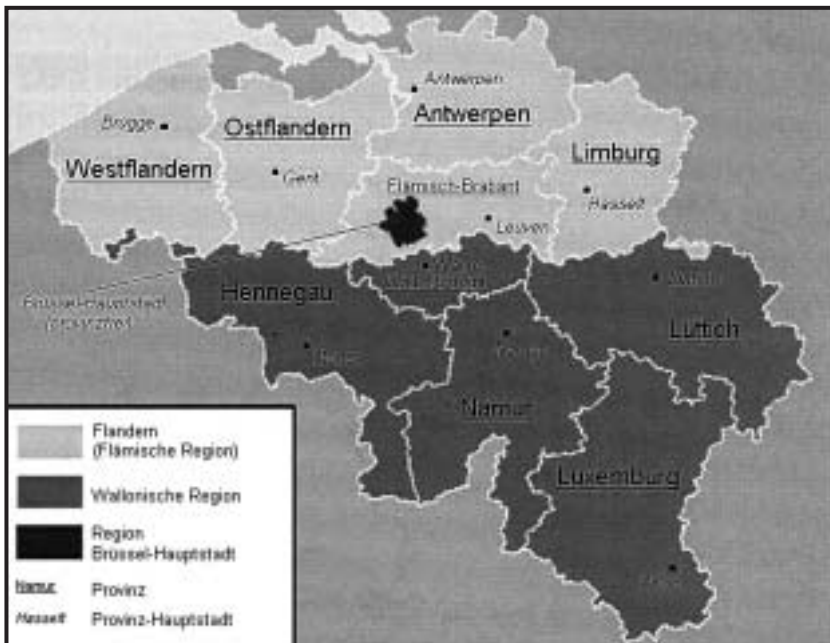
Die Darstellung zeigt den scheinbar symmetrischen Aufbau des Föderalstaates seit 1993. Aber dieser Aufbau ist eben nur *scheinbar* symmetrisch – und das ist eine der Besonderheiten des belgischen Föderalstaates. In Belgien existiert auf der subnationalen Ebene eine Doppelstruktur aus Gemeinschaften und Regionen als Gliedstaaten, die jedoch territorial nicht zur Deckung gebracht werden können. Es gibt drei Gemeinschaften – die flämische, die französische und die deutschsprachige – als primär sprachgebundene Kultureinheiten und drei Regionen – die Wallonische Region, die Region Flandern und die Region Brüssel-Stadt – als ursprünglich primär wirtschaftliche Einheiten (vgl. Abb. 6).

Abbildung 3: Die Gemeinschaften und Regionen (sowie Provinzen) in Belgien

Die belgischen Gemeinschaften



Die Regionen und Provinzen in Belgien



Quelle: Frank Berge/Alexander Grasse: Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell?, Wiesbaden/Opladen (Verlag für Sozialwissenschaften/Leske + Budrich) 2003, S. 116.

Die Besonderheit besteht nun darin, dass das Gebiet der Deutschsprachigen Gemeinschaft Teil der Wallo-nischen Region ist und die beiden großen Gemein-schaften der Flamen und der Frankophonen auch in der Region Brüssel-Stadt aktiv sind. So werden hier beispielsweise frankophone Schulen von der Franzö-sischen Gemeinschaft unterhalten, niederländisch-sprachige hingegen von der Flämischen. Diese Asym-metrie war bei der Implementierung der föderalen Strukturen ein geschickter Schachzug, um die von beiden großen Sprachgruppen beanspruchte Haupt-stadt Brüssel und die deutschsprachige Minderheit im Land in das föderale System integrieren zu können. Hierin ist aber auch ein Grund dafür zu sehen, warum das belgische System so unübersichtlich ist und auch den Bürgern nicht immer transparent erscheint und verständlich ist.

Dabei bleibt bisher noch unberücksichtigt, dass die Flämische Gemeinschaft mittlerweile de facto mit der Region Flandern fusioniert worden ist, wodurch das System zusätzlich an Asymmetrie gewonnen hat.

Werfen wird noch schnell einen Blick auf die Kom-petenzen dieser Gliedstaaten, die jeweils auch mit eigenen Regierungen und Parlamenten ausgestattet sind. Die Parlamente werden im offiziellen Sprachge-brauch derzeit noch Räte genannt. Das wird sich aber in absehbarer Zeit ändern. Die folgende Kurzauf-listung zeigt die gliedstaatlichen Kompetenzen – ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Die Kompeten-zen spiegeln die referierten Leit motive der Föderali-sierung wider:

Kompetenzen der belgischen Gemeinschaften („per-sonengebundene“ Aufgaben)

- Kultur- und Sprachpolitik
- Medien
- Bildung/Unterrichtswesen
- Gesundheitspolitik (kuratives und präventives Gesundheitssystem)
- Sozialfürsorge
- Jugendschutz
- wissenschaftliche Grundlagenforschung

Kompetenzen der belgischen Regionen („territori-ale“ Aufgaben)

- Raumordnung und Städtebau
- Umwelt- und Wasserpolitik

- Flurbereinigung
- Wohnungsbau
- Wirtschafts- und Energiepolitik
- Beschäftigungspolitik
- öffentliche Arbeiten
- Transport und Verkehr (mit Ausnahme der Bahn und des Flughafens Brüssel)
- angewandte wissenschaftliche Forschung

Zusätzliche Kompetenzen nach der Staatsreform 2001 („Saint Polycarpe/Lambermont-Abkommen“):

- Landwirtschaftspolitik
- Organisation der Gemeinden und Provinzen und deren Aufsicht
- Außenhandel
- Entwicklungspolitik: Wasser, Raumordnung, Abfallentsorgung, Wirtschaft und Forschung (ab 2004)

„Geteilte Kompetenzen“ zwischen Föderalstaat und subnationaler Ebene

- internationale Beziehungen/Außenpolitik
- wissenschaftliche Forschung

Die Gemeinschaften zeichnen für personengebundene Aufgabenbereiche verantwortlich, so zum Beispiel für die Kultur- und Sprachpolitik, die Medien und – besonders wichtig – für das kostenintensive Schulwesen. In den Aufgabenbereich der Regionen fallen dagegen territorial gebundene Angelegenheiten wie die Raumordnung, die Wirtschaftspolitik und die Beschäftigungspolitik (Ausnahme: Gebiet der Deutschsprachigen Gemeinschaft). Bemerkenswert sind auch die außenpolitischen Kompetenzen der Gliedstaaten: Denn den Gemeinschaften und Regionen ist es erlaubt, innerhalb ihrer Aufgabenbereiche internationale Verträge und Kooperationen abzuschließen. Das ist gerade für die Deutschsprachige Gemeinschaft im Grenzgebiet zu Deutschland und den Niederlanden von Vorteil.

Bei der letzten Staatsreform im Jahr 2001 (im Zuge des sogenannten Lambermont- bzw. Saint Polycarpe-Abkommens) hat es darüber hinaus eine bedeutsame Stärkung der Regionen gegeben. Ihnen wurde die Gemeindeaufsicht und die Organisation der Gemeinden und Provinzen übertragen. Des Wei-

teren hat man ihnen die Kompetenz „Außenhandel“ zugesprochen und ein Hebesatzrecht in Bezug auf die föderale Einkommenssteuer eingeräumt. Allein diese Punkte zeigen die neue Zielrichtung innerhalb des belgischen Föderalisierungsprozesses: nämlich eine Aufweichung der beschriebenen Asymmetrie zugunsten der Regionen, da die Gemeinschaften nach Lambermont im Verhältnis zu den Regionen geschwächt dastehen. Das gilt ebenso für den Föderalstaat, obwohl dieser auch weiterhin für die Kernkompetenzen, d.h. die gesamtstaatliche Außenpolitik, die Verteidigung, die Justiz und den immerwährenden „Zankapfel Sozialsystem“, verantwortlich zeichnet.

Bevor wir nun auf die Deutschsprachige Gemeinschaft zu sprechen kommen, auf die wir auch angesichts eines in Deutschland bestehenden politikwissenschaftlichen Desiderats sehr bewusst den Fokus gelegt haben, möchten wir noch ein paar Worte zum föderalen Parlament in Brüssel sagen, das (noch) aus der Abgeordnetenkammer und dem Senat besteht. Seitdem sich Belgien offiziell als Föderalstaat bezeichnet, also seit 1993, haben Politikwissenschaftler immer wieder den Senat, die zweite Kammer, kritisiert. Ihr Hauptkritikpunkt war, dass der Senat der ihm ursprünglich zugedachten Funktion als Quasi-Länderkammer nicht gerecht werde. Manche gingen sogar so weit, Belgien deshalb seinen föderalen Charakter abzuspochen.

Ein Grund dafür, dass der Senat seit 1993 in der Tat nicht als Länderkammer agieren konnte, liegt sicherlich in seiner komplizierten Zusammensetzung aus gewählten, von den Gemeinschaften entsandten und kooptierten Senatoren, die aber wohl auch bald der Vergangenheit angehören dürfte. Denn die Regierung Verhofstadt I hat schon vor den föderalen Parlamentswahlen im letzten Jahr den Weg für einen Umbau des Senats frei gemacht. Und wir gehen davon aus, dass dieser Umbau zum Kern einer neuen, dann schon sechsten Staatsreform in nur rund 35 Jahren werden dürfte. Es ist geplant, den Senat tatsächlich zu einer reinen Vertretung der Gemeinschaften und Regionen zu machen, die auf diese Weise an der Verabschiedung von Verfassungsrevisionen und anderen weitreichenden Gesetzen beteiligt werden könnten.

Die Deutschsprachige Gemeinschaft im politischen System Belgiens

An diesem Punkt wollen wir nun eine Brücke zur Deutschsprachigen Gemeinschaft (kurz zur „DG“) schlagen.

Abbildung 4: Die Deutschsprachige Gemeinschaft und ihre neun Gemeinden



Quelle: Frank Berge/Alexander Grasse: *Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell?*, Wiesbaden/Opladen (Verlag für Sozialwissenschaften/Leske + Budrich) 2003, S. 168.

Sie wird in diesem erneut anlaufenden Reformprozess sicherlich darauf achten müssen, ihre Interessen laut und deutlich zu Gehör zu bringen. Die Zeiten, in denen die DG, sozusagen als lachender Dritter, von den Staatsreformen der Flamen und der Wallonen profitiert hat (wie noch in den siebziger und achtziger Jahren), scheinen vorbei zu sein. Hier ist in nächster Zeit offensichtlich viel Fingerspitzengefühl und Geschick vonnöten, da alte Wünsche und Forderungen der Deutschsprachigen, wie die nach einer garantierten Vertretung in der Abgeordnetenkammer, bisher keine Beachtung gefunden haben.

Als Beispiel dafür, wie schwierig der Stand der DG innerhalb Belgiens heute ist, kann die letzte Staatsreform 2001 angeführt werden, bei der die Gemeinden der Deutschsprachigen Gemeinschaft – gegen den erklärten Willen Eupens – zunächst unter die Aufsicht der Wallonischen Region gestellt worden sind. Zu denken ist aber auch an die nahezu rüde Absage des wallonischen Ministerpräsidenten im Frühsommer 2002, als die DG den Wunsch äußerte, zu einer „Gemeinschaft-Region“ mit zusätzlichen Kompetenzen ausgebaut zu werden.

Mittlerweile haben sich die Wogen zwar wieder geglättet. Die Gemeindeaufsicht soll 2005 an die DG übertragen werden – und zwar einhergehend mit der Gemeindefinanzierung. Dennoch sind die meisten Wünsche der Deutschsprachigen auf wallonischer Seite einfach ignoriert worden. Daher wird es gerade in Bezug auf die kleine Minderheit von rund 72 000 deutschsprachigen Belgiern interessant sein, zu verfolgen, wie sich das föderale System in Belgien fortentwickeln wird. Die entscheidende Frage dürfte dabei lauten: Wird die DG unweigerlich näher an die Wallonische Region heranrücken, wenn sich Flamen und Wallonen weiter voneinander trennen? Ein nicht allzu abwegiges Szenario, wenn sich der Trend zur Stärkung der drei Regionen fortsetzen sollte. Oder wird die DG doch mit weiteren Aufgabenbereichen betraut, so dass man unter Umständen sogar an die praktischen Grenzen eines solch kleinen Gemeinwesens stoßen wird? Denn eins darf nicht vergessen werden: Die Deutschsprachige Gemeinschaft verfügt schon heute über eine – im internationalen Vergleich – nahezu mustergültige Autonomie. Eine Eigenständigkeit, die immer wieder gerne mit dem schon leicht überstrapazierten Superlativ der „bestgeschützten Minderheit in Europa“ beschrieben wird.

Um die Tragweite des Autonomiestatuts der DG zu illustrieren, reicht schon ein kurzer Blick hinüber zu den Minderheiten in Deutschland. Zum Beispiel zu den Sorben in der Lausitz. Auch für diese Volksgruppe mit rund 60 000 Mitgliedern gilt ein weitreichender Minderheitenschutz: Ihnen wurde eine kulturelle Autonomie zugestanden. Dennoch sind die Sorben – wie auch die dänische Minderheit in Schleswig-Holstein – weit entfernt von einem eigenen Parlament, einer eigenen Regierung, einer eigenen politi-

schen Parteienlandschaft, eigenen Lehrplänen an den Schulen, einer eigenen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt, einem Gericht erster Instanz, vor dem die Prozesse in ihrer Sprache geführt werden, einer eigenen Telefonauskunft und einem eigenen Vertreter im Europäischen Parlament. Das alles ist dagegen für die deutschsprachige Minderheit in Belgien Realität, weil sie in Bezug auf kulturelle Angelegenheiten de facto den beiden anderen großen Sprachgruppen in Belgien gleichgestellt ist. Nur in regionalen Belangen entscheidet Namur, d.h. die Wallonische Region, was in den neun deutschsprachigen Gemeinden im Osten Belgiens geschieht.

Wenn man in Bezug auf die beiden anderen Gemeinschaften von Gleichstellung spricht, so ist das schon fast eine Untertreibung. Als einzige Gemeinschaft übt die DG nämlich auch regionale Befugnisse aus, so zum Beispiel den Denkmal- und Landschaftsschutz, aber auch – wie schon erwähnt – die wichtige Kompetenz der Beschäftigungspolitik. Das ist insofern sinnvoll, als die Deutschsprachige Gemeinschaft nicht in gleichem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen ist wie der Rest der Wallonischen Region. Und nicht zu vergessen: Ab dem Jahr 2005 wird die DG – wie erwähnt – auch für die Gemeindeaufsicht verantwortlich sein.

Quo vadis DG? Die Frage danach, wie sich die Deutschsprachige Gemeinschaft weiterentwickeln könnte, ist derzeit nicht leicht zu beantworten. Nach der letzten Staatsreform 2001 ist auf jeden Fall die Wallonische Region der wichtigste Ansprechpartner für Eupen in Sachen Kompetenzübertragung. Die Verantwortlichen in Namur stehen jedoch – wie bereits angedeutet – einem weiteren Kompetenzausbau der DG sehr skeptisch gegenüber. Man fürchtet dort eine sukzessive Abspaltung dieses gut entwickelten Landesteils.

■ Probleme des Föderalismus in Belgien: auf dem Weg in den konföderalen Staat?

Damit kommen wir zum Kernpunkt unserer Überlegungen – zur Bewertung des föderalen Systems in Belgien: Zerfall oder Zukunftsmodell?

Um es gleich zu Beginn klar zu sagen: Unserer Einschätzung nach steht Belgien derzeit nicht vor einem

unmittelbaren Zerfall! Das Königreich ist jetzt schon über 170 Jahre alt und in all diesen Jahren wurde immer wieder die Frage gestellt, wie lange denn noch die so genannte Zwangsehe von Flamen und Wallonen halten möge, so dass sie beinahe ein Gemeinplatz geworden ist. Schon Ende des 19. Jahrhunderts haben Reiseführer vor einem Urlaub in Belgien gewarnt. Begründung: Die Lage dort sei zu unsicher.

Unserer Einschätzung nach befindet sich der belgische Staat unter den gegenwärtigen Bedingungen jedoch eindeutig auf dem Weg in konföderale Strukturen, d.h. in Richtung eines „Regionalstaaten-Verbundes“. Ursache ist das Fortwirken starker zentrifugaler Kräfte. Manche meinen sogar, die Föderalisierung habe diese Kräfte eher verstärkt, statt sie abzuschwächen.

Doch selbst wenn dem so wäre: Es hätte keine ernstzunehmende Alternative zur Föderalisierung Belgiens gegeben! Anders nämlich hätte die Einheit des Landes kaum erhalten werden können. Auch wenn der flämisch-wallonische Konflikt durch die Föderalisierung nicht gelöst wurde, so konnte er doch zumindest erfolgreich eingehegt werden.

Dafür, dass trotz der intelligenten Kombination verschiedener Elemente in Belgien weiterhin zentrifugale Kräfte bestehen, gibt es eine Reihe von Ursachen. In unseren Augen ist trotz der paritätischen Repräsentation der beiden großen Volksgruppen auf föderaler Ebene, trotz der umfangreichen Territorialautonomie, trotz der subnationalen Doppelstruktur von Regionen und Gemeinschaften und trotz der personalen Autonomie (zu sehen am Beispiel Brüssel) der Fortbestand Belgiens als Bundesstaat nicht garantiert. Gründe hierfür sind

- ein in Belgien zu beobachtendes Identitätsproblem,
- Strukturbedingungen des föderalen Systems,
- institutionelle Schwächen sowie
- ökonomische und kulturelle Probleme.

■ Probleme des Föderalismus in Belgien

1. Das Identitätsproblem (nationale und regionale Identitäten)
 - Mangel an (gesamt)belgischer, nationaler Identität und wachsende Inkompatibilität der Identitäten

titäten: Die Einwohner Flanderns fühlen sich in erster Linie als Flamen (60,1 Prozent) und dann erst als Belgier (30,5 Prozent); die Einwohner der Wallonie erst als Belgier (50,8 Prozent) und dann als Wallonen (23,2 Prozent).

- *Nation-building*-Prozess in Flandern: Bereits 1995 befürworteten 35,9 Prozent der flämischen Bevölkerung die Unabhängigkeit Flanderns.

2. Strukturprobleme und konzeptionelle Schwächen

- Mangel an zentripetalen Kräften und Integrationsfaktoren (Königshaus), Entfremdung: Die „Gemeinschaftsressource“ wird „aufgezehrt“.
- Bipolare, antagonistische Grundstruktur des belgischen Föderalismus (trotz Zweigliedrigkeit der subnationalen Ebene in Form von Gemeinschaften und Regionen, in Flandern bereits 1980 aufgelöst): Konflikte erscheinen als Nullsummenspiel, die Deutschsprachige Gemeinschaft ist mit 0,7 Prozent der Bevölkerung zu klein, um ausbalancierend zu wirken.
- Reduzierung des Föderalismus auf reines Instrument des Konfliktmanagements statt Konzeption als politische Philosophie und Demokratie-Ideal (fehlender „Verfassungspatriotismus“, d.h. Föderalismus als Teil der nationalen kollektiven Identität, Bsp. Schweiz): Föderalismus zeigt sich als Produkt der politischen Eliten, es gibt keine *bottom-up*-Bewegung.
- Zusammenfallen des ethnisch-sprachlichen Konflikts mit anderen gesellschaftlichen Konflikten (*Cleavages*): Kulturelle, ökonomische, soziale, politische und weltanschauliche Konflikte (z.B. das katholische, konservativ-liberale Flandern vs. die stärker laizistische bis sozialistische Wallonie), führen zu territorialer Verfestigung; es fehlen *Cross-Cutting-Cleavages*.
- Zersplitterung der Parteien entlang der sprachlich-kulturellen Konfliktlinie: Es fehlt die Integrationskraft des Parteiensystems; ideologische und programmatische Unterschiede verlieren an Bedeutung.
- Absenz eines gesamtbelgischen, nationalen Diskurses: Dieser ist eine Folge der Aufgliederung des Mediensystems.

3. Institutionelle Schwächen

- Der Senat zeigt sich als ineffektive zweite Kammer im Sinne einer tatsächlichen Vermittlungsfunktion.
- Es bestehen zu wenige effektive Institutionen der Koordination, Vermittlung und Verbindung (fehlende „Klammern“ zwischen Föderalstaat und seinen konstitutiven Einheiten).
- Regional-parteilpolitische Konflikte werden in die nationale Regierung getragen und in parteiübergreifenden Großrunden ausgehandelt.
- Unbestreitbar sind Unübersichtlichkeit und Schwerfälligkeit des Systems sowie die mangelnde Transparenz.
- Es gibt zu wenig direkte Demokratie als Ausgleich zum Konsoziativismus.

4. Ökonomische Schwierigkeiten

- Ökonomisches Entwicklungsgefälle Nord-Süd: Das prosperierende Flandern steht dem „Armenhaus“ Wallonie (von 1830 bis Mitte des 20. Jahrhunderts umgekehrt) gegenüber. Die Arbeitslosigkeit beträgt vier Prozent in Flandern und 10,7 Prozent in der Wallonie. Das BIP beträgt in Flandern 108 Prozent gemessen am EU-Durchschnitt, in der Wallonie 78 Prozent. Die Beiträge zum Bruttoinlandsprodukt Belgiens betragen in Flandern 56,7 Prozent, in der Wallonie 24 Prozent und in Brüssel 19,3 Prozent.
- Der wirtschaftliche Nord-Süd-Dualismus erzwingt eine massive finanzielle Umverteilung.
- Die wirtschaftspolitische Autonomie der Regionen und die Kompetenzstrukturen verstärken zumindest mittelfristig regionale ökonomische Ungleichgewichte.
- Die immensen Staatsschulden (mit die höchsten in der EU) lassen keinerlei Verteilungsspielräume als Pazifizierungsinstrument mehr zu (Stabilitätspakt der EU), was die Auseinandersetzung um die Finanzierung des Sozialsystems und eine gerechte Lastenverteilung zusätzlich verschärft.
- Bemerkenswert ist der Verlust der EU-Strukturhilfen für die Wallonie mit der Förderperiode 2007–2013 und der Reform der EU-Regionalpolitik im Zuge der Ost-Erweiterung.

5. Kulturelle Probleme

- Es besteht ein Hang zum Partikularismus, in Teilen gibt es bewusste Versuche unnötiger Zerstörung von Gemeinsamkeit, z.B. die Diskussion über eine „Regionalisierung“ der Fußball-Ligen ab der 3. Division.
- Es fehlt der Wille der politischen Eliten zur belgischen Einheit.
- Es bestehen wechselseitige Vorurteilsstrukturen.
- Der Wille zur Solidarität nimmt ab, erkennbar an der Behauptung, der dynamische Norden werde durch den reformunwilligen Süden in seiner Entwicklung gebremst.
- Es fehlt die Bereitschaft der Frankophonen zum Erlernen des Niederländischen, dessen Stellung im wallonischen Schulsystem nicht sehr hoch ist.

Zum ersten Punkt: Ein Grund dafür, dass in Belgien die zentrifugalen Kräfte nicht nachlassen, scheint zu einem erheblichen Teil an einem Mangel an gesamtbelgischer Identität zu liegen. Hierzu ist in den letzten Jahren viel geforscht worden. Und die meisten dieser Forschungsarbeiten attestieren den Belgiern tatsächlich eine gespaltene nationale Identität. Danach identifizieren sich vor allem die Flamen eher mit ihrer subnationalen Entität als mit dem Gesamtstaat. Erst vor kurzem (2003) hat das Löwener ISPO-Zentrum eine Studie veröffentlicht, die das noch einmal bestätigt.¹⁶⁾

16) Vgl. Jaak Billiet / Bart Madens / Roland Beerten, „National Identity and the Attitude Toward Foreigners in a Multinational State: A Replication“, in: *Political Psychology*, Vol. 24, No. 2/2003, S. 241–257.

Ganz offenbar hat in Flandern in den letzten Jahrzehnten ein *Nation-Building-Prozess* stattgefunden, der durch die Föderalisierung des Landes sicherlich verstärkt worden sein dürfte. Heute spielt der Teilstaat Flandern aufgrund der stetig gestiegenen Befugnisse und der Fusion von Gemeinschaft und Region im Alltag der Flamen eine immer wichtigere Rolle, so dass die Auseinandersetzung mit dem Föderalstaat – und damit die Auseinandersetzung mit der frankophonen Sprachgruppe – häufig unterbleiben kann.

Für den innerbelgischen Entfremdungsprozess spielt darüber hinaus auch die Tatsache eine Rolle, dass es seit den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts keine nationalen Parteien im Land mehr gibt, sondern die Politik – auch auf föderaler Ebene – nur noch von Regionalparteien bestimmt wird. Anders gesagt, es gibt keine nationalen Medien mehr,

sondern nur noch subnationale Zeitungen und Rundfunksender. Somit fehlt ein nationaler Diskurs!

Kurzum – die Identitätsfrage in Belgien ist ein heißes Eisen. Sie ist sogar imstande, selbst in der Deutschsprachigen Gemeinschaft heftige Emotionen freizusetzen, wie man erst im Sommer 2002 sehen konnte, als der wallonische Ministerpräsident die Bewohner der DG als „deutschsprachige Wallonen“ bezeichnete und damit eine Welle der Entrüstung auslöste. Denn in Ostbelgien identifiziert man sich sehr stark mit dem Föderalstaat, weshalb man die Bewohner der DG augenzwinkernd auch gerne als „die letzten wahren Belgier“ bezeichnet.

Aber damit zu Punkt zwei – den Strukturproblemen. Ohne Frage muss das belgische föderale System in seiner Kreativität von Politik und Wissenschaft gewürdigt werden. Es ist sicherlich eine historische Leistung gewesen, dieses System in die Praxis umzusetzen. Unsere Wertschätzung ist bereits an einigen Stellen deutlich geworden. Das Problem jedoch ist seine duale oder besser bipolare Grundstruktur. Es fußt geschichtlich nicht auf dem Willen der Flamen und Wallonen, vereint als Nation in einem Staat zusammenleben zu können – wie beispielweise in den USA. Das genaue Gegenteil ist in Belgien der Fall: Die beiden großen Sprachgruppen waren im Zuge der Föderalisierung bestrebt, möglichst viele Kompetenzen in ihre alleinige Verantwortung zu bekommen. Dabei wurde auf eindeutige Hierarchien im Mehrebenensystem verzichtet, so dass die Gesetze des Föderalstaates den Dekreten bzw. Ordonnanzen der Gliedstaaten nebengestellt sind. Auch ein Leitsatz wie „Bundesrecht bricht Landesrecht“ ist in Belgien unbekannt, und der Ruf nach Stärkung des Prinzips der „Bundestreue“, der föderalen Loyalität oder gar eines „Bundeszwanges“ ist in Belgien nicht zu hören.

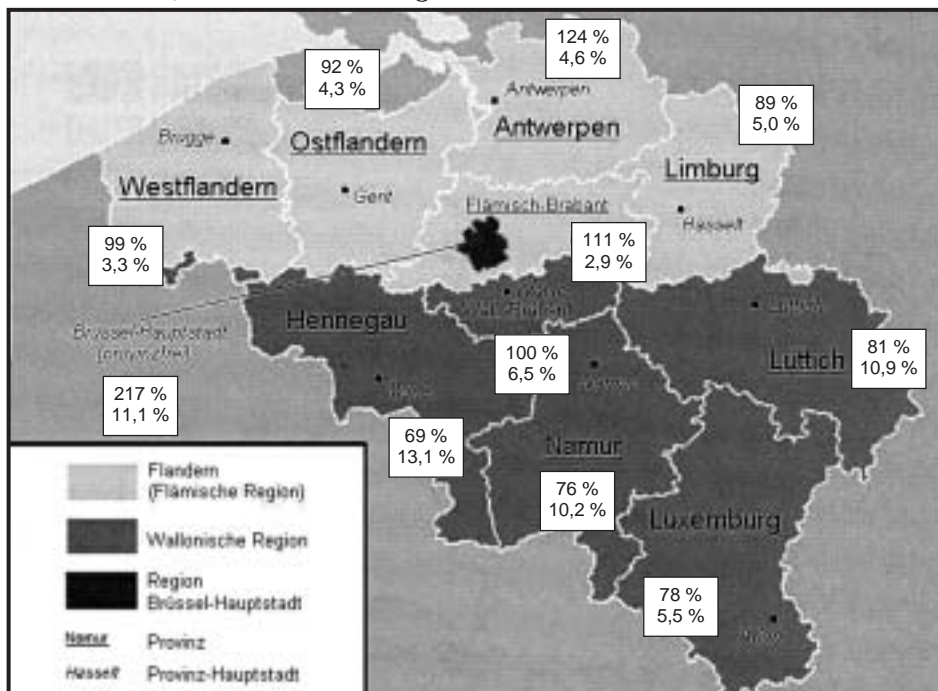
Hier schließt Punkt drei unmittelbar an – die institutionellen Schwächen. Es wurde neben der mangelnden Transparenz des belgischen Systems bereits detailliert auf die zweite zentrale Schwäche eingegangen, den Senat. Er hat wegen seiner Zusammensetzung bisher keine effektive Vermittlungs-, Verbindungs- und Integrationsfunktion übernehmen können. Auf neudeutsch – Der Senat ist oder war zumindest bisher keine *channeling institution*. Gerade

aber in bipolar angelegten Föderalsystemen ist eine solche Vermittlungsinstanz auf föderaler Ebene von wesentlicher Bedeutung und es steht zu hoffen, dass dies bei der geplanten Senatsreform Berücksichtigung finden wird.

Zum vierten und fünften Punkt, den ökonomischen und kulturellen Problemen: Auch wenn es um die Wirtschaft der Wallonie nicht mehr so schlecht bestellt ist wie noch vor einigen Jahren, so ist das Wirtschaftsgefälle zwischen Nord und Süd doch immer noch beträchtlich. Es ist annähernd von einer Qualität wie das Gefälle zwischen West- und Ostdeutschland und ebenfalls verbunden mit einem immensen Infrastruktur- und Arbeitslosigkeitsproblem in der Wallonie.

Abbildung 5: Wirtschaftliche Ungleichgewichte in Belgien: der Nord-Süd-Gegensatz

Durchschnittliche Wirtschaftsleistung (BIP pro Einwohner nach Kaufkraftstandards 1999, EU = 100 Prozent, B = 107 Prozent) und Arbeitslosenquoten (Durchschnitt 2000 B = 6,7 Prozent) in den Provinzen Belgiens



Quelle: Frank Berge/Alexander Grasse: Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell?, Wiesbaden/Opladen (Verlag für Sozialwissenschaften/Leske + Budrich) 2003, S. 228.

Es ist nicht verwunderlich, dass diese Bedingungen in einem Sozialstaat fast zwangsläufig zu Spannungen

zwischen den einzelnen Gruppen führen müssen. Die Situation in Deutschland ist da ein gutes Beispiel. In Belgien werden diese Spannungen aber noch dadurch verstärkt, dass es sich nicht nur um eine ökonomische Trennlinie zwischen Nord und Süd handelt, sondern dass hier auch eine sprachliche, kulturelle und weltanschauliche Trennlinie verläuft. Und so überrascht es nicht, dass gerade der Finanztransfer von Nord nach Süd, der heute längst nicht mehr so üppig fließt wie noch vor Jahren, für Stimmungsmache missbraucht wird. Es kursieren etliche unschöne Politiker-Zitate, die nicht selten auf den innenpolitischen Dauerbrenner in Belgien zielen – nämlich auf die Regionalisierung der sozialen Sicherheit. Nur ein Beispiel: „Der Geldtransfer von Nord nach Süd kostet jeden Flamen alle vier Jahre ein Auto“ (Luc van den Brande, ehemaliger flämischer Ministerpräsident). Die Diskussion über eine Umgestaltung der sozialen Sicherungssysteme mündet in die belgische Gretchenfrage, die da lautet: „Wie hältst Du es mit der Nation?“

Fassen wir noch einmal zusammen: Belgien hat sich in den letzten 30 Jahren von einem unitarisch-zentralistischen Staat zu einem Bundesstaat mit konföderaler Tendenz entwickelt. Ursächlich waren soziokulturelle, ökonomische und politische Faktoren gleichermaßen, wobei der „Sprachenstreit“ den entscheidenden Auslöser und eine Art Katalysator darstellte.

Die anhaltenden Staatsreformen sind dabei vom Grundsatz her überhaupt kein Problem, denn Föderalismus bedeutet ja *per definitionem* Prozess, also Veränderung, Diskurs und das wiederholte Erforschen bestmöglicher Lösungen. Alle föderalen Systeme kennen Strukturveränderungen im Sinne von Zentralisierung und Dezentralisierung.

Das Problem in Belgien liegt eigentlich nur darin, dass die Entwicklung dort bisher ausschließlich in eine Richtung gegangen ist – nämlich in Richtung Trennung.

In Flandern wird das Wörtchen *confederalisme* schon seit Jahren als eine Art Allheilmittel für sämtliche Probleme gepriesen. In Konsequenz wird ein konföderales System dort mittlerweile auf breiter gesellschaftlicher Basis akzeptiert. Die Mehrzahl der flämischen politischen Parteien hat sich den Wunsch

nach konföderalen Strukturen mittlerweile auf ihre Fahnen geschrieben, und zwar nicht nur Parteien des rechten Randes, sondern auch die gemäßigten, bürgerlichen Parteien. Das Motto lautet: „Lasst uns nur noch die Materien gemeinsam regeln, bei denen wir uns ohnehin einig sind. Den Rest – wie die Bahn, das Gesundheitssystem und die gesamte soziale Sicherheit – lasst uns regionalisieren.“ Die einzigen bekennenden Gegner einer Konföderation, die Grünen von Agalev, sind letztes Jahr mit Pauken und Trompeten aus dem föderalen Parlament geflogen. Nach dieser Schmach haben sie sich mittlerweile auch umbenannt und firmieren jetzt unter dem Namen „Groen!“ – also „Grün!“. In Flandern sind die Konföderalismus-Gegner derzeit klar in der Minderheit.

■ **Fazit: Belgien als Teil eines Trends von „dissoziativem Föderalismus“ in den westlichen Wohlfahrtsstaaten und eines Wandels staatlicher Souveränität in der EU**

Die Idee des Föderalismus findet weltweit immer größere Verbreitung. Bereits 1991 lebten rund 40 Prozent der Weltbevölkerung in föderal organisierten Staaten, weitere 33 Prozent in Staatsgebilden, in denen der Grundsatz des „Bundes“ Anwendung fand – Tendenz steigend. Föderalismus und regionale Autonomie haben als Politik der Anerkennung und Instrument territorial organisierter Gerechtigkeit im Sinne eines umfassenden Minderheitenschutzes und einer friedlicher Koexistenz Konjunktur, weil *sie* allein die Legitimation politischer Herrschaft in immer heterogeneren Gesellschaften noch garantieren können, indem die unterschiedlichen Notwendigkeiten von Einheit und Vielfalt institutionell ausbalanciert werden. Deshalb sind sie als Pazifizierungsstrategien in besonderer Weise geeignet, auch wenn es sich selbstverständlich nicht um ein Allheilmittel handelt. In diesem Zusammenhang hat auch der Europarat in seiner Resolution No. 1334 vom 24. Juni 2003 unlängst ausdrücklich zur Förderung regionaler Autonomie in Europa aufgerufen.¹⁷⁾ Darüber hinaus können föderale Strukturen auch wirtschaftspolitisch von Vorteil sein, indem sie den innerstaatlichen Wettbewerb um bestmögliche Lösungen fördern. Die qualitative Verbesserung der Demokratie durch den Föderalismus ist ein weiteres, bekanntes Argument.

17) Council of Europe, Resolution 1334: Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe, <http://assembly.coe.int/documents/adopted-text/ta03/eres1334.htm>

Mit der EU-Osterweiterung wird vor allem die Rolle der Regionen als „Identitätsanker“ der Menschen noch wichtiger werden, denn nach dem 1. Mai dieses Jahres wird die EU rund 250 Regionen und sage und schreibe 100 000 Kommunen umfassen.

Ob und inwiefern der Föderalismus tatsächlich seine positiven Wirkungen entfalten kann, ist allerdings von verschiedenen Faktoren und Rahmenbedingungen abhängig. Das zeigt das Beispiel Belgien in besonderer Weise.

Belgien ist trotz aller Spezifika vor allem auch Paradebeispiel für einen allgemeinen Trend zum „dissoziativen Föderalismus“, wie er z.B. auch für Kanada, Italien und Spanien sowie mit Einschränkung auch für die Slowakei und das Vereinigte Königreich konstatiert werden kann. Denn entstanden föderale Systeme klassischer Weise stets als Assoziationen vormals unabhängiger Staaten, die ihre Eigenständigkeit zumeist aus zwei Gründen opferten, nämlich erstens wirtschaftlichen Vorteilen durch Schaffung eines gemeinsamen Marktes sowie zweitens Erhöhung der Verteidigungsfähigkeit und des außenpolitischen Einflusses (historisches Musterbeispiel sind hier die Vereinigten Staaten von Amerika), so sind in vormals unitarischen Staaten nun dissoziative Prozesse am Werk, die durch Autonomierechte bzw. Föderalisierung aufgefangen werden sollen. Da es sich um Dezentralisierungsentwicklungen handelt, die sich schrittweise vollziehen, könnte man aber auch von einer Entwicklung von „Regionalisierung mit föderalem Ergebnis“ sprechen.

Die Politik steht am Beginn des 21. Jahrhunderts vor der Herausforderung, neue Formen politischer Assoziation entwickeln zu müssen für demokratische Gesellschaften, die nicht nur zunehmend multikulturell, sondern eben zum Teil auch multinational sind.¹⁸⁾ Die Tatsache, dass Staat und Nation immer weniger kongruent sind, erfordert ein neues Verständnis von Souveränität und neue Formen des Regierens. Man könnte hier vom notwendigen Trend zur „Willensnation“ sprechen. Die EU bietet hierfür große Chancen.

Die Frage „Zerfall oder föderales Zukunftsmodell?“ kann im Moment noch nicht abschließend beantwortet werden.

Klar jedoch ist, dass das belgische Föderalismus-Modell ob seiner spezifischen nationalen Bedingun-

18) Vgl. u.a. Alain-G. Gagnon / James Trully (Hgg.), *Multinational Democracies*, Cambridge 2001.

gen sicherlich nur in Teilen exportierbar ist. Mit seiner komplexen, aber im Grunde intelligenten Föderalstruktur und seinem vorbildlichen Minderheitenschutz vermag Belgien aber gewiss wichtige Anregungen zu geben für andere Konfliktfälle, nicht zuletzt auch außerhalb Europas. Doch auch dem europäischen Integrationsprozess selbst kann der Fall Belgien wichtige Impulse geben, nämlich hinsichtlich der Erkenntnis, dass die Teilung von Souveränität zwischen den Ebenen nicht nur im Bereich sogenannter *low politics* möglich ist. Als Beispiel sei hier die Außenpolitik genannt.

Umgekehrt ist bereits jetzt sicher: Wie auch immer sich die Staatsstruktur Belgiens in den nächsten Jahrzehnten verändern wird – die weitere Entwicklung auf europäischer Ebene wird hier einen entscheidenden Einfluss haben. Nicht wenige Politiker in Belgien erhoffen sich von einer vertieften europäischen Integration gar die Lösung ihrer innenpolitischen Probleme. Wie Belgien gegenüber der EU eine Verantwortung hat (eine Auflösung könnte einen Domino-Effekt für andere Staaten und Regionen bedeuten, z.B. für das Baskenland, Katalonien oder Korsika), so muss sich auch die EU bewusst sein, dass sie umgekehrt eine besondere Verantwortung gegenüber Belgien hat. Denn mit nachlassender Bindekraft der Europäischen Union infolge eines – aus welchen Gründen auch immer – stagnierenden Integrationsprozesses, mit einer Vernachlässigung der „regionalen Dimension“ in der Entscheidungs-Architektur der Union oder gar mit einer partiellen Renationalisierung heute europäischer Aufgaben könnten die zentrifugalen Kräfte innerhalb Belgiens weiter angetrieben werden. Und schließlich werden auch Kosten-Nutzen-Erwägungen mitentscheidend sein für das Schicksal Belgiens. Denn wenn der Preis der Teilung bzw. der „Nicht-Kooperation“ zu hoch ist, dann wird der nationalstaatliche Zerfall zunehmend unwahrscheinlicher werden. Die EU kann hier mithelfen, die richtigen Anreize und Signale zu geben.

In Bezug auf die Frage nach der zukünftigen Stellung der Regionen in der EU zeigt der Verfassungsentwurf des Konvents jedoch Licht und Schatten (vgl. Anhang): Die Rolle der Regionen als konstitutive Bestandteile der europäischen *Governance* wird zwar erstmals formell anerkannt und in zahlreichen Punk-

ten verbessert, gleichwohl bleibt sie fragmentarisch. Die subnationale Ebene wird deswegen auch in Zukunft insgesamt nur wenig durchsetzungsfähig sein, wenn die Nationalstaaten nicht ihrerseits die Rolle der Länder und Regionen in ihren politischen Systemen stärken.

In jedem Falle impliziert der Trend zu mehr regionaler Autonomie aber neue Herausforderungen für die verschiedenen politischen Systeme der EU-Mitgliedstaaten und ein effektives „Regieren“ in ihnen. Dabei wird meist Folgendes übersehen: Regionalisierung, Föderalisierung und Re-Föderalisierung (siehe die aktuelle Debatte zur Reform des Föderalismus in Deutschland!¹⁹⁾) sind keine unterschiedlichen Phänomene, sondern gehören in den gleichen Kontext von notwendiger staatlicher Modernisierungspolitik.

19) Im Oktober 2003 wurde nach jahrelanger Diskussion endlich die lang ersehnte gemeinsame Reformkommission von Bundestag und Bundesrat eingesetzt.

■ Anhang

Die zukünftige Rolle der Regionen im Lichte des Verfassungsentwurfes: Zu den positiven Elementen des Verfassungsentwurfes gehören fraglos:

1. das nunmehr endlich akzeptierte Klagerecht für den AdR zur Wahrung seiner Rechte, insbesondere im Falle vermuteter Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip in Fällen, in denen seine Anhörung obligatorisch ist; d.h. Einbindung des AdR in die Ex-post-Kontrolle (Art. III-270, Abs. 2 u. 3 sowie Subsidiaritätsprotokoll, Punkt 7);
2. das Klagerecht der nationalen Parlamente und ihrer einzelnen Kammern im Falle vermuteter Verstöße gegen die Prinzipien „Subsidiarität“ und „Verhältnismäßigkeit“; d.h. Einbindung der „Regionalkammern“ der Mitgliedstaaten in die juristische Ex-post-Kontrolle (Art. III-270, Abs. 2 u. 3 sowie Subsidiaritätsprotokoll, Punkt 7);
3. die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips durch das neue Subsidiaritäts-Protokoll: Es beinhaltet die Pflicht zur Berücksichtigung der regionalen und lokalen Dimension seitens der Kommission im Vorfeld von Gesetzgebungsakten durch a) umfangreiche Anhörungen (Subsidiaritätsprotokoll Punkt 2) und b) sogenannte „Subsidiaritätsbögen“, welche die rechtlichen und finanziellen Auswirkungen geplanter Rechtsakte feststellen, auch unter Einbeziehung der regionalen Ebene (Subsidiaritätsprotokoll Punkt 4); die sogenannte „Bes-

- serklausel“ der EU (d.h. ein Ziel kann auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene nicht „ausreichend“ erreicht werden) muss nun quantitative und qualitative Kriterien berücksichtigen; es besteht jährliche Berichtspflicht gegenüber nationalen Parlamenten und dem AdR;
4. die Einführung einer politischen Ex-ante-Kontrolle (Stichwort „Frühwarnsystem“) durch Übermittlung von Gesetzesvorhaben an die nationalen Parlamente, welche entsprechende Stellungnahmen abgeben können (bei einem Drittel an Gesamtstimmen muss Kommission Vorschlag überprüfen bzw. einem Viertel im Bereich Freiheit, Sicherheit, Recht); die Kommission hat eine Begründungspflicht, wenn sie an ihrem Vorschlag festhält; es obliegt den nationalen Parlamenten, die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren (Subsidiaritätsprotokoll 4–6);
 5. die ausdrückliche und rechtsverbindliche Anerkennung der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung (Art. 5, Abs. 1: politische und verfassungsrechtliche Struktur der Mitgliedstaaten, einschließlich regionaler und kommunaler Selbstverwaltung, ist Teil der nationalen Identität der Mitgliedstaaten, welche von der EU zu achten ist) und der Rolle der regionalen und lokalen GKS in der Union („Wahrung der regionalen Vielfalt der Kulturen“ Art. III-181; Präambel Teil II/Grundrechtecharta: „Achtung der Organisation der staatlichen Gewalt der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene“; Vielfalt der Sprachen, Art. II-22);
 6. die Explizierung der Zuständigkeiten in Europa durch Auflistung der Kompetenzkategorien (ausschließliche Zuständigkeiten der Union, geteilte Zuständigkeiten sowie Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen; Art. I 11–13);
 7. die Aufnahme des Prinzips des „territorialen Zusammenhaltes“ als Verfassungsziel der EU, neben wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt (Art. I 3, Abs. 3 sowie Art. III 116–120); „Ausgleich der wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Union“, Art. III 118; Berichtspflicht der Kommission alle drei Jahre über Erreichung dieser Ziele;

8. die Aufnahme des Prinzips der „partizipativen Demokratie“ (Art. I 46), was die Verpflichtung der Union zur systematischen Einbeziehung der Zivilgesellschaft bedeutet, wobei die Quintessenz die ist, dass die Union in Bezug auf ihr politisch-institutionelles Selbstverständnis nicht mehr bei den Nationalstaaten halt macht und die Unionsbürgerschaft dabei auch und gerade auf dem kommunalen Wahlrecht basiert.

Kritisch betrachtet werden muss dagegen:

1. die anhaltende Verweigerung des Organstatus für den AdR (Art. I 31: „Die beratenden Einrichtungen der Union“ sowie Art. III 292 bis Art. III 295) wobei AdR nur ein konstitutives Element für europäische „Identity Policies“ bleibt statt vollwertiges Mitglied im EU-Entscheidungsverfahren zu werden;
2. die Schaffung neuer EU-Zuständigkeiten in Bereichen wie dem Sport und dem Zivilschutz (Unterstützung, Koordinierung, Ergänzung), d.h. eine Zentralisierung in Bereichen, die im Sinne des Subsidiaritätsprinzips fragwürdig sind;
3. die ausbleibende Anerkennung der besonderen Rolle der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis, etwa durch gesondertes Klagerecht beim EuGH;
4. die nach wie vor fehlende konstitutionelle Rechtsgrundlage für die grenzübergreifende und interregionale Zusammenarbeit in der EU als wichtigem Pfeiler der Integration im Alltag der Bürgerinnen und Bürger;
5. die fehlende generelle Begründungspflicht der übrigen EU-Organen bei Abweichung von Standpunkten des AdR im politischen Entscheidungsprozess in Fällen seiner obligatorischen Anhörung;
6. die fehlende Stärkung der Funktionen des Ausschusses (d.h. Veto-Recht bei obligatorischer Anhörung und Einbeziehung in das Mitentscheidungsverfahren von Rat, EP und Kommission; z.B. bei Gemeinschaftsinitiativen wie „INTERREG“), wobei in jedem Falle aber Konsultation in allen Bereichen regionaler und kommunaler Regelungskompetenz auf nationaler Ebene (z.B. Agrar- und Technologiepolitik sowie Industrie) notwendig, ferner im Bereich der Koordinierung der Wirtschafts- und vor allem der Beschäftigungspolitik notwendig wäre (Art. I 14).