

Band 17

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)

# Jahrbuch des Föderalismus 2016

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa



Nomos

Europäisches Zentrum  
für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)

## Jahrbuch des Föderalismus 2016

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa

### **Jahrbuch des Föderalismus 2016 Band 17**

Herausgegeben vom Vorstand des Europäischen  
Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF):

Prof. Dr. Gabriele Abels  
Prof. Dr. Jochen von Bernstorff, LL.M.  
Prof. em. Dr. Dr. h.c. Horst Förster  
Martin Große Hüttmann (Geschäftsführendes Vorstandsmitglied)  
Prof. em. Dr. Rudolf Hrbek (Sprecher des Vorstands)  
Prof. Dr. Sebastian Kinder  
Prof. Dr. Martin Nettesheim  
Prof. Dr. Barbara Remmert (Stellv. Sprecherin des Vorstands)  
Prof. Dr. Oliver Schlumberger  
Prof. Dr. Josef Schmid  
Prof. Dr. Gunter Schubert  
Prof. Dr. Christian Seiler  
Prof. Dr. Hans-Georg Wehling

Koordination und redaktionelle Betreuung:  
Miriam Keppner M.A.



**Nomos**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

The Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available on the Internet at <http://dnb.d-nb.de>

ISBN 978-3-8487-3664-5 (Print)  
978-3-8452-7951-0 (ePDF)

#### British Library Cataloguing-in-Publication Data

A catalogue record for this book is available from the British Library.

ISBN 978-3-8487-3664-5 (Print)  
978-3-8452-7951-0 (ePDF)

#### Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF)  
Jahrbuch des Föderalismus 2016  
Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa  
Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (EZFF) (eds.)  
429 p.  
Includes bibliographic references.

ISBN 978-3-8487-3664-5 (Print)  
978-3-8452-7951-0 (ePDF)

ISSN 1616-6558

1. Auflage 2016

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2016. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

This work is subject to copyright. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or any information storage or retrieval system, without prior permission in writing from the publishers. Under § 54 of the German Copyright Law where copies are made for other than private use a fee is payable to "Verwertungsgesellschaft Wort", Munich.

No responsibility for loss caused to any individual or organization acting on or refraining from action as a result of the material in this publication can be accepted by Nomos or the editors.

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
1. BEITRÄGE AUS DER POLITIK	
Auf dem Weg zur Gigabit-Gesellschaft <i>Günther H. Oettinger</i>	23
2. SCHWERPUNKTTHEMA „Digitalisierung als Herausforderung im Mehrebenensystem“	
Digitalisierung im föderalen Kontext: Was erwartet die einzelnen föderalen Ebenen durch die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft? <i>Gregor Hopf</i>	33
Industrie 4.0 im Mehrebenensystem – europäische Innovationspolitik zwischen Wettbewerb, Kohärenz und Kohäsion <i>Daniel Buhr</i>	50
E-Government im Mehrebenensystem – Chancen und Herausforderungen <i>Stefan Krebs/Christian Kohl</i>	65
Herausforderungen und Chancen der europaweiten Digitalisierung für die deutschen Kommunen unter besonderer Berücksichtigung Baden-Württembergs <i>Martin Silzer</i>	76
Digitales Lernen in Deutschland – Randbedingungen für einen erfolgreichen Einsatz digitaler Medien im Unterricht <i>Katharina Scheiter</i>	86
Digitalisierung und Datenschutz im EU-Mehrebenensystem <i>Marita Körner</i>	100
Daseinsvorsorge und Digitalisierung – die kommunale Perspektive <i>Helmut Dedy</i>	112
3. THEMEN DER FORSCHUNG	
Geschlechterperspektiven in der Föderalismusforschung <i>Sabine Lang/Birgit Sauer</i>	123

Ungleiches im Gleichen. Theoretische und methodische Herausforderungen des Vergleichs von Kommunen in Deutschland und Russland	137
<i>Rolf Frankenberger</i>	
Solidarität à la carte im europäischen Mehrebenensystem	151
<i>Michèle Knodt/Anne Tews</i>	
Warum gibt es keinen Föderalismus in den arabischen Ländern? Zur Dialektik von Autokratie und dezentraler Herrschaft	165
<i>Roland Sturm/Thomas Demmelhuber</i>	
Die Identifizierung der Bürger mit ihren Metropolregionen vor dem Hintergrund unterschiedlich legitimer Metropolitan Governance-Strukturen: Eine vergleichende Studie anhand der Ballungsräume Stuttgart und Rhein-Neckar	179
<i>Samuel Beuttler</i>	
„Voice without Vote“: Der Ausschuss der Regionen und sein Rolle im EU-Gesetzgebungsprozess	190
<i>Diana Panke</i>	
<b>4. BEITRÄGE ZUM DEUTSCHEN FÖDERALISMUS</b>	
Gesetz über die Beteiligung des Landtags in Angelegenheiten der Europäischen Union (EULG) – Erste Erfahrungen in der 15. Wahlperiode des Landtags von Baden-Württemberg (2011-2016)	199
<i>Stefan Böhm</i>	
Kopftuch und kein Ende? Identität und Integration im deutschen Föderalismus	211
<i>Georg Weinmann</i>	
Von Kompetenzen und Kompromissen – Genese der Bund-Länder Finanzbeziehungen im Hinblick auf eine Anschlusslösung 2020	225
<i>Volker Ratzmann</i>	
<b>5. EUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE</b>	
Armutsbekämpfung im Bundesstaat – die Sozialhilfe der Schweiz	235
<i>Eva-Maria Belser</i>	
Zwischen den Zeiten – die sechste Reform des belgischen Staates aus Perspektive der Deutschsprachigen Gemeinschaft	254
<i>Christoph Niessen/Min Reuchamps/Frédéric Bouhon</i>	
Italiens Föderalisierung auf dem Prüfstand	267
<i>Elisabeth Alber/Carolin Zwilling</i>	

Von Tsunamis und tektonischen Verschiebungen in Schottland: Die britische Territorialverfassung unter zunehmendem Druck	286
<i>Simon Meisch</i>	
Die Territorialreform in Frankreich: Republik 2.0?	301
<i>Stefan Seidendorf</i>	
<b>6. AUSSEREUROPÄISCHE LÄNDERBERICHTE</b>	
Cooperative State Administration of Coercive Federal Policies in U.S. Federalism	325
<i>John Kincaid</i>	
<b>7. REGIONALE UND KOMMUNALE KOOPERATION IN EUROPA</b>	
Aktuelle minderheitenpolitische Themen in der deutsch-dänischen Grenzregion	339
<i>Jørgen Kühl</i>	
Wroclaw – The European Capital of Culture 2016	350
<i>Andželika Mirska</i>	
Der Mehrwert der Zusammenarbeit in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. Die Sicht der Bevölkerung	361
<i>Günther Pallaver/Christian Traweger</i>	
<b>8. EUROPÄISCHE UNION/EUROPÄISCHE INTEGRATION</b>	
Das Kartenspiel der nationalen Parlamente – wie die Rolle der nationalen Parlamente in der EU gestärkt werden könnte	375
<i>Ute Müller</i>	
Das Post-Brexit Europa, die EU positioniert sich neu? Eine Skizze	388
<i>Roland Sturm</i>	
Der Westbalkan und die Europäische Union	394
<i>Horst Förster</i>	
<b>9. REZENSIONEN</b>	
Der Europäische Rat – ein Symbol für den „Exekutivföderalismus der EU?	415
<i>Martin Große Hüttmann</i>	

Subnationale Parlamente als neue (institutionelle) Akteure im Entscheidungs-system der EU <i>Rudolf Hrbek</i>	421
Die Autoren	429

## Vorwort

Das Vorhaben, ein „Jahrbuch des Föderalismus“ herauszugeben, war im Vorwort des ersten Bandes des Jahrbuchs (im Jahr 2000) damit begründet worden, dass Fragen der Territorialstruktur im heutigen Europa eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Vier Punkte waren dazu aufgeführt worden: „In einer Reihe europäischer Staaten finden – erstens – seit Jahren Dezentralisierungs-, Regionalisierungs- und Föderalisierungsprozesse statt. Ihnen liegt meist die Auffassung zugrunde, dass föderale und regionale Territorialstrukturen einer zentralistischen Ordnung hinsichtlich erfolgreicher Aufgabenerledigung und Gewährleistung demokratischer Legitimation überlegen sind. Zweitens zeigt die gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland sehr intensiv geführte Diskussion um den deutschen Föderalismus, dass auch in etablierten Föderalstaaten die Territorialstruktur immer wieder grundsätzlich darauf geprüft wird, ob und inwieweit ihre Ausgestaltung und ihr Funktionieren geeignet sind, effiziente Problemlösung und Demokratie zu gewährleisten und zu fördern. Nachdem sich der Prozess der Integration einer ständig größer werdenden Zahl europäischer Staaten in die Europäische Union beschleunigt und intensiviert hat, rückt – drittens – die Frage der rechtlichen und politischen Ausgestaltung und Qualität der Territorialstruktur der EU immer mehr in den Vordergrund, was nicht zuletzt die seit Jahren intensiv geführte Debatte um Bedeutung und Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zeigt. Die dynamische Entwicklung von Territorialstrukturen wird – viertens – begleitet von einem unübersehbaren Bedeutungszuwachs der ‚Regionen‘ als Akteure im nationalen, transnationalen und supranationalen Kontext.“ Diese Feststellungen, die auf die Themenschwerpunkte des Jahrbuchs verweisen, haben unverändert Gültigkeit.

Das Jahrbuch ist, so hieß es im Vorwort des ersten Bandes weiter, „als ein thematisch breit angelegtes Kompendium konzipiert, das dem Leser – primär in Politik und Verwaltung, in Wissenschaft und Forschung, Lehre und Studium sowie in der interessierten Öffentlichkeit – fortlaufend ohne erheblichen eigenen Rechercheaufwand einen aktuellen, verlässlichen und zusammenfassenden Überblick über die verschiedenen Aspekte föderaler und regionaler Struktur und Politik bieten soll.“ Da diese Themen verstärkte Aufmerksamkeit – in Wissenschaft und Politik, aber auch in einer breiteren Öffentlichkeit – finden, ist auch der Bedarf an entsprechender Information gewachsen. Aus den Reaktionen auf die ersten sechzehn Bände des Jahrbuchs (sie erschienen seit dem Jahr 2000 regelmäßig) spricht Zustimmung zu unserem Projekt. Wir freuen uns deshalb, jetzt den siebzehnten Band des Jahrbuchs vorlegen zu können. Die Gliederung des Buches in mehrere Hauptabschnitte, darunter – wie erst seit wenigen Jahren – ein Abschnitt mit einem Schwerpunktthema, wird beibehalten. Zwei der insgesamt 29 Beiträge erscheinen in englischer Sprache; die Herausgeber geben dieser Lösung wegen der größeren sprachlichen Authentizität der Texte den Vorzug vor der früher gelegentlich praktizierten Übung, Übersetzungen in die deutsche Sprache anzufertigen.

Das vorliegende Jahrbuch hat als Schwerpunktthema die „Digitalisierung als Herausforderung im Mehrebenensystem“ gewählt. Die insgesamt acht Beiträge beschäftigen sich dabei aus ganz unterschiedlichen Perspektiven mit den politischen, wirtschaft-

## Zwischen den Zeiten – die sechste Reform des belgischen Staates aus Perspektive der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Christoph Niessen/Frédéric Bouhon/Min Reuchamps

Während der belgische Föderalismus in den letzten Jahrzehnten weitgehend von den gemeinschaftspolitischen Streitigkeiten zwischen den beiden großen Teilstaaten des Landes – dem niederländischsprachigen Flandern und dem französischsprachigen Wallonien – gekennzeichnet war, steht die ohnehin zahlenmäßig weitaus kleinere Deutschsprachige Gemeinschaft im Osten des Landes nur sehr selten im Zentrum des Geschehens. Dieses „kleinste Bundesland in der Europäischen Union“<sup>1</sup> hat durch die Entwicklungen des zentrifugalen belgischen Föderalstaates mittlerweile einen beachtlichen Autonomiestatus erlangt und bezeichnet sich nicht selten selbst als „bestgeschützte Minderheit der Welt“<sup>2</sup>. Dennoch hat und hatte es auf die institutionelle Dynamik, die zu seiner Entstehung und Entwicklung geführt hat, genauso wenig Einfluss wie auf seine Zugehörigkeit zum belgischen Staat selbst.

Die sogenannten „Ostkantone“ wurden in der Tat im Zuge des Wiener Kongresses 1815 der preußischen Rheinprovinz zugeteilt und nach dem Ersten Weltkrieg durch den Versailler Vertrag dem Königreich Belgien angegliedert. Mit Ausnahme der zeitweiligen Annexion durch das Deutsche Reich während des Zweiten Weltkrieges sollte das auch so bleiben und in den ersten Jahrzehnten von einer schwierigen Integration gezeichnet sein.<sup>3</sup> Erst durch die 1963 schrittweise einsetzende Föderalisierung wurde auch der Besonderheit der Deutschsprachigen Rechnung getragen, indem man im zweigliedrigen belgischen Föderalismus mit Gemeinschaften und Regionen auch einen Platz für die Deutschsprachige Gemeinschaft (DG) als eigenständigen Gliedstaat schaffte. Infolgedessen hat die DG durch die verschiedenen Staatsreformen immer weitere politische Zuständigkeiten erhalten und diese trotz ihrer bescheidenen Größe, ohne viel Aufsehen zu erregen und im Gegensatz zu den anderen Landesteilen mit einer bemerkenswerten politischen Stabilität, umgesetzt.

Ebendies versucht sie auch gegenwärtig mit den Zuständigkeiten, die ihr durch die sechste Staatsreform übertragen worden sind. Angesichts der Tragweite der Reform, die das föderale Gleichgewicht endgültig in die Richtung der Teilstaaten hat übergehen

1 Förster, Stephan/Lambertz, Karl-Heinz/Neycken, Leonhard 2004: Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens – das kleinste Bundesland in der Europäischen Union, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2004*, Baden-Baden, S. 207-218 (S. 207).

2 Thomas, Stephan 2006: Les germanophones de Belgique - 'La minorité la mieux protégée du monde?', in: *Brems, Eva/Stokx, Ruth (Hrsg.): Recht en minderheden. De ene diversiteit is de andere niet*, Brugge, S. 61-83 (S. 61). ; *Van Cauwenbergh, Jean-Claude* 2004: Choisir la Wallonie, Brüssel, S. 239.

3 Vgl. *Brüll, Christoph* 2005: Un passé mouvementé : l'histoire de la Communauté germanophone de Belgique, in: *Stangherlin, Katrin (Dir.): La Communauté germanophone de Belgique. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Brüssel, S. 17-48.

lassen, ist dies eine nicht zu unterschätzende Hürde. Ziel dieses Beitrages ist es, auf die wichtigsten Veränderungen für die DG einzugehen und zu behandeln, wie sie diese umsetzen möchte. Während ein erster Teil dazu die Dynamik der sechsten Staatsreform (1.1) und die Haltung der DG (1.2) verdeutlicht, geht der zweite Teil auf die Vertretung der DG im belgischen Staatsgefüge (2.1) und deren neue Zuständigkeiten (2.2) ein.<sup>4</sup>

### 1. Die Deutschsprachige Gemeinschaft und die Dynamik der sechsten Staatsreform

Staatsreformen sind in Belgien keine Seltenheit mehr. Schon zum sechsten Mal seit 1970 ist die Funktionsweise des ehemaligen Zentralstaates nun verändert worden. Dennoch war die sechste Staatsreform in vielerlei Hinsicht besonders, sodass man zunächst diese Eigenarten und die Position der Deutschsprachigen Gemeinschaft innerhalb dieser Dynamik verdeutlichen muss.

#### 1.1 In Richtung eines neuen föderalen Gleichgewichts: die sechste Reform des belgischen Staates

Am 6. Dezember 2011 wurde in Belgien 540 Tage nach den Wahlen und ohne voll funktionsfähige Regierung wieder eine Exekutive auf Bundesebene gebildet. Grund für die politische Dauerkrise war der anhaltende Streit zwischen flämischen Parteien auf der einen Seite, die knapp zehn Jahre nach der letzten Staatsreform noch einmal weitere Zuständigkeiten an die Teilstaaten übertragen wollten und durch den Wahlerfolg der für die Unabhängigkeit Flanderns werbenden *Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA)* unter Zwang geraten waren, und frankophonen Parteien auf der anderen Seite, die in dieser Hinsicht weitaus zurückhaltender waren. Aufgabe der Regierungsbildung wurde also auch die Verhandlung der sechsten Staatsreform, die im sogenannten „Accord Papillon“ (benannt nach der markanten Fliege des Verhandlungsführers<sup>5</sup> und späteren Premierministers, Elio Di Rupo) festgehalten und am 11. Oktober 2011 abgeschlossen wurde.<sup>5</sup> Eine der Hauptaufgaben der aus flämischen und frankophonen Sozialisten, Liberalen und Christ-Demokraten bestehenden Regierung Di Rupo bestand in der gesetzlichen Umsetzung der beschlossenen Reformen, für deren Verabschiedung teilweise Mehrheiten nötig waren, die ebenfalls die Unterstützung der beiden grünen Parteien des Landes verlangten.

4 Für eine weiterführende Lektüre, s. auch: *Bouhon, Frédéric/Niessen, Christoph/Reuchamps, Min* 2015: Die Deutschsprachige Gemeinschaft nach der sechsten Staatsreform. Bestandsaufnahme, Debatte und Perspektiven, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Nr. 2266-2267, S. 5-71.

5 Vgl. *Chardon, Matthias* 2012: Die Überwindung der belgischen Krise? Regierungsbildung nach 540 Tagen, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2012*, Baden-Baden, S. 283-291.

Während im Jahr 2012 die Spaltung des Wahlbezirks Brüssel-Halle-Vilvoorde konkretisiert wurde,<sup>6</sup> folgten 2013 und 2014 die Umgestaltung des Senats – der zweiten föderalen Kammer – in eine fast ausschließliche Vertretung der Teilstaaten mit beschränkten und nunmehr fast ausschließlich institutionellen Befugnissen, aber auch die Gewährung der konstitutiven Autonomie (s. *infra*) an die Region Brüssel-Hauptstadt und die Deutschsprachige Gemeinschaft. Neben der Abänderung ihres Finanzierungsgesetzes wurde den Teilstaaten zudem eine ganze Reihe an Zuständigkeiten übertragen.<sup>7</sup> Den Regionen, die vor allem für territorialbezogene Angelegenheiten zuständig sind, wurden insbesondere weitere Zuständigkeiten in der Arbeitsmarkt-, Landwirtschafts- und Verkehrspolitik übertragen.<sup>8</sup> Die Gemeinschaften, die sich um personenbezogene Angelegenheiten kümmern, erhielten weitere Zuständigkeiten im Bereich der Gesundheitsversorgung und sind neben der weniger ins Gewicht fallenden Filmkontrolle und Telekommunikation fortan für die Auszahlung der Familienleistungen und den Personenbestand (besonders im Seniorenbereich) zuständig.<sup>9</sup> Am 1. Juli 2014 ist die sechste Staatsreform rechtskräftig geworden und auch wenn verschiedene Übergangsprotokolle noch die Übertragung hinauszögern (eg. Familienleistungen ab 2019), so hat sich das Gleichgewicht des belgischen Föderalismus damit dennoch endgültig in die Richtung der Teilstaaten verlagert. Im Jahre 2015 betrug der Gesamtbetrag der übertragenen Zuständigkeiten 20,5 Mrd. Euro.<sup>10</sup>

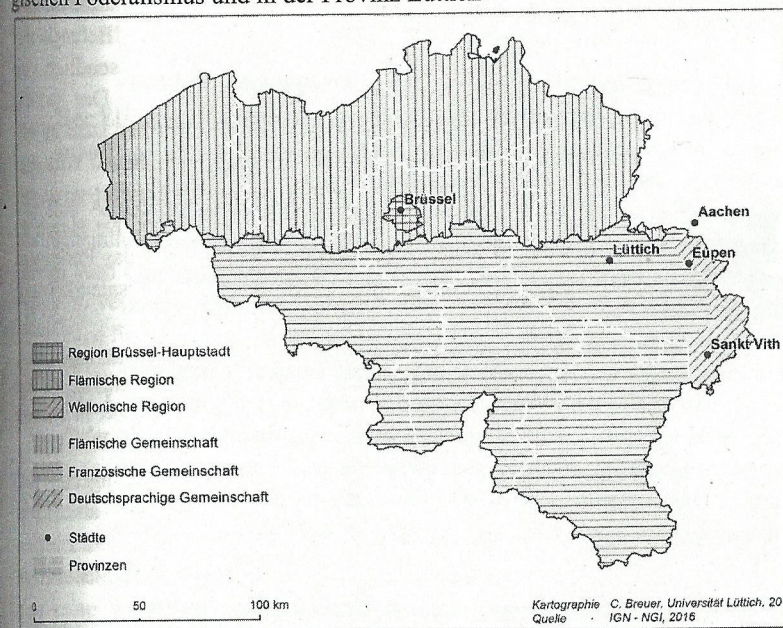
## 1.2 Nicht fordernde aber nehmende Partei: die Haltung der Deutschsprachigen Gemeinschaft zur sechsten Staatsreform

Wenngleich die Deutschsprachige Gemeinschaft mit 76.328 Einwohnern und einer Oberfläche von 854 km<sup>2</sup> der mit Abstand kleinste Teilstaat in Belgien ist, so verfügt sie dennoch über dieselben politischen Zuständigkeiten wie die anderen Gemeinschaften und hat zudem in den letzten Jahren die Ausübung einiger regionaler Zuständigkeiten übernommen. Im zweigliedrigen belgischen Föderalismus, den Abbildung 1 verdeutlicht, sieht die Verfassung in der Tat die Möglichkeit vor, Zuständigkeiten nicht nur

- 6 Dies war in Belgien ein bedeutendes Politikum, da flämische Parteien seit Jahren die Spaltung des Bezirks forderten. Sie fühlten sich dadurch benachteiligt, dass Bürger dort sowohl für frankophone als auch für niederländischsprachige Listen stimmen konnten. Nach der Spaltung war dies nur noch im Bezirk Brüssel und Sint-Genesius-Rode möglich. Weiterführend, vgl. *Petersohn, Bettina* 2013: Sechste Staatsreform: Ausbalancieren des Gemeinschaftskonflikts nach belgischer Tradition, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2013*, Baden-Baden, S. 303-316 (S. 304-306).
- 7 Vgl. *Petersohn, Bettina* 2014: Sechste Staatsreform – zweiter Teil: Belgien als Erfolgsmodell föderalen Wandels?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2014*, Baden-Baden, S. 287-300.
- 8 Artikel 6 ff. des Sondergesetzes zur Reform der Institutionen vom 8. August 1980.
- 9 Artikel 4 und 5 des Sondergesetzes zur Reform der Institutionen vom 8. August 1980; Zur Kompetenzverteilung; siehe auch *Blaise, Pierre/Faniel, Jean/Sägesser, Caroline* 2014: Introduction à la Belgique fédérale : la Belgique après la sixième réforme de l'Etat, Brüssel, S. 29-32.
- 10 Die Mittel der Teilstaaten haben sich damit um 40% erhöht. Weiterführend, vgl. *Bayenet, Benoît* 2014: Les nouveaux mécanismes de financement des entités fédérées après la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat et les accords intra francophones de la Sainte-Emilie, Brüssel, S. 44.

über sogenannte Sondergesetze (die neben einer 2/3-Mehrheit auch die absolute Mehrheit in den beiden Sprachengruppen des nationalen Parlaments benötigen) vom Föderalstaat an die Teilstaaten zu übertragen, sondern ermöglicht es auch, deren Ausübung zwischen gewissen Regionen und Gemeinschaften zu verschieben.<sup>11</sup>

Abbildung 1: Die Position der Deutschsprachigen Gemeinschaft im zweigliedrigen belgischen Föderalismus und in der Provinz Lüttich<sup>12</sup>



- 11 Artikel 137 und 138 der belgischen Verfassung regeln dies für die Flämische Gemeinschaft und die Flämische Region sowie für die Französische Gemeinschaft, die Wallonische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt. Artikel 139 der Verfassung regelt die Ausübungübertragung von der Wallonischen Region zur Deutschsprachigen Gemeinschaft.
- 12 Im komplexen belgischen Föderalismus gibt es *de jure* sechs Teilstaaten, drei Gemeinschaften und drei Regionen, die sich auf zwei gliedstaatlichen Ebenen teilweise überlagern. Die Französische Gemeinschaft ist für den französischsprachigen Landesteil und die Frankophonen in Brüssel zuständig, die Flämische Gemeinschaft für den niederländischsprachigen Landesteil und die niederländischsprachigen Brüsseler. In der Vergangenheit wurde die Flämische Gemeinschaft institutionell mit der Flämischen Region fusioniert, die ihrerseits dasselbe Territorium mit Ausnahme Brüssels umfasst. Auch die Wallonische Region, die den französisch- und deutschsprachigen Landesteil umfasst, ist nicht in Brüssel zuständig, die Hauptstadt bildet nämlich eine eigene Region. Im Osten des Landes liegt innerhalb der Provinz Lüttich die Deutschsprachige Gemeinschaft. Grund für diesen zweigliedrigen Föderalismus ist die Unterscheidung zwischen territorialbezogenen Angelegenheiten, die die Regionen auf ihrem eigenen Territorium ausüben, und personenbezogenen Angelegenheiten, die die beiden großen Gemeinschaften auch jeweils in Brüssel wahrnehmen, während die deutschsprachigen Belgier dazu eine eigene Gemeinschaft bilden.

So richten sich die einzigen Forderungen nach der Ausübung weiterer Zuständigkeiten, die die Deutschsprachige Gemeinschaft noch stellt, an die Wallonische Region (Wohnungsbau, Raumordnung, Straßenbau und die Provinzbefugnisse) und nicht an den Föderalstaat selbst. Auch die Zuständigkeiten, die ihr im Zuge der sechsten Staatsreform übertragen wurden, hat sie als solches nicht gefordert. Der Einfluss der politischen Verantwortlichen der Deutschsprachigen Gemeinschaft auf die Gestaltung einer Staatsreform ist nämlich verschwindend gering. Zwar können sie öffentlich oder informell in ihrer flämischen beziehungsweise frankophonen Schwesterpartei auf die Belange der Minderheit aufmerksam machen, die Entscheidung selbst wird aber schlussendlich von den Verantwortlichen der beiden großen Sprachgemeinschaften getroffen. Das hat die Deutschsprachigen mittlerweile zu der Haltung geführt, bei Staatsreformen stets zu antizipieren, welche Zuständigkeiten ihr übertragen werden könnten, sich darauf vorzubereiten und sie anschließend mit einem größtmöglichen Autonomiemehrwert umzusetzen.<sup>13</sup> Um einem Föderalismus „à la carte“ aus dem Weg zu gehen und als gleichberechtigter Partner im belgischen Föderalismus anerkannt zu werden, hat das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft darüber hinaus mit seiner Grundsatzklärung vom 27. Juni 2011 bekräftigt,

„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.“<sup>14</sup>

Ob diese Positionierung nun einen großen Einfluss auf die Berücksichtigung der Deutschsprachigen bei einer Staatsreform hat, ist fraglich. Festzuhalten ist aber, dass diese Position parteiübergreifend (mit Ausnahme von Vivant) einstimmig nach außen hin vertreten wird und dass die Deutschsprachigen bisher noch bei jeder Staatsreform berücksichtigt wurden.<sup>15</sup>

So kommt es, dass sie selbst am Vorabend der sechsten Staatsreform schon die Dekretbefugnis<sup>16</sup> über eine beachtliche Anzahl an Zuständigkeiten ausübte. Sei es im Bereich der Kultur-, Denkmalschutz-, Tourismus-, Sport- und Jugendpolitik oder in

13 Wir berufen uns hier auf die von uns im Rahmen der bereits zitierten Studie geführten Interviews mit den Regierungsmitgliedern, den Fraktionsvorsitzenden im Parlament, dem Parlamentspräsidenten, dem Gemeinschaftssenator, dem Generalsekretär des Ministeriums sowie eines Provinzialrates der Deutschsprachigen Gemeinschaft - *Bouhon/Niessen/Reuchamps* 2015 (Fn. 4).

14 *Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft* 2011: Grundsatzklärung des Parlaments zur Positionierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Prozess der Staatsreform, Dok.n°83/2010-2011/1 (27. Juni 2011).

15 Das Parteispektrum im Parlament der DG umfasst neben den drei traditionellen Parteien – der liberalen Partei für Freiheit und Fortschritt (PFF – 4 Sitze), der Sozialistischen Partei (SP – 4 Sitze) und der Christlich Sozialen Partei (CSP – 7 Sitze) – noch die grüne Partei Ecolo (2 Sitze), die regionalistische freie Bürgerliste ProDG (6 Sitze) sowie die systemkritische Bewegung Vivant (2 Sitze). Die Regierung besteht seit drei Legislaturperioden (2004) aus einer Koalition von Liberalen, Sozialisten und ProDG (früher PJU-PDB).

16 Die Rechtsnormen der Teilstaaten werden in Belgien „Dekrete“ genannt (in der Region Brüssel-Hauptstadt spricht man von „Ordonnanzen“). Sie haben dieselbe Rechtswertigkeit wie ein Gesetz des Föderalstaates, da Bundesrecht in Belgien Landesrecht nicht bricht.

Teilen des Personenbestands, der Gesundheitsversorgung und Beschäftigung. Zusammen mit dem Unterrichtswesen, das einen Anteil von circa 43% ausmachte, betrug der gesamte Ausgabenhaushalt der DG im Jahr 2014 damit 217.216.000 Euro.<sup>17</sup> Institutionell gesehen werden alle diese Zuständigkeiten von einem direktgewählten Parlament ausgeübt, das aus 25 Abgeordneten besteht. Von diesem Parlament gewählt und vor ihm verantwortlich ist eine vierköpfige Regierung unter der Leitung eines Ministerpräsidenten. Neben ihren circa 33 Regierungsmitarbeitern steht ihr bei der Ausführung darüber hinaus ein Ministerium mit 237 Mitarbeitern zur Verfügung.<sup>18</sup>

## 2. Der Einfluss der sechsten Staatsreform auf die Deutschsprachige Gemeinschaft

Für den Autonomiestatus eines Gliedstaates sind die eigenen politischen Befugnisse wahrscheinlich der wichtigste Aspekt. Eine nicht zu unterschätzende Dimension stellt jedoch auch das Recht dar, sich auf den anderen politischen Ebenen des Föderalstaates Gehör zu verschaffen. Es wird nun verdeutlicht, was die sechste Staatsreform in beiden Hinsichten für die Deutschsprachige Gemeinschaft verändert hat.

### 2.1 Die beinahe unveränderte begrenzte Vertretung des kleinsten Gliedstaates im föderalen belgischen Staatsgefüge

Die einzige garantierte Vertretung, die die Deutschsprachige Gemeinschaft in den anderen föderalen Instanzen<sup>19</sup> des belgischen Bundesstaates hat, ist auf Ebene des Senates und der Provinz Lüttich. Der Senat stellt in Belgien die zweite Kammer des föderalen Parlaments dar. Von einem ursprünglich ausgewogenen Zweikammersystem her wurden seine Befugnisse im Laufe der Staatsreformen jedoch bis heute immer weiter beschnitten. So auch im Zuge der sechsten Staatsreform, nach der er fast nur noch für institutionelle Angelegenheiten zuständig ist. Auch seine Zusammensetzung wurde angepasst und aus einer teils gewählten, teils kooptierten, teils aus Vertretern der Teilstaaten zusammengesetzten Versammlung, ist nun eine fast ausschließliche Vertretung der Teilstaaten geworden. Fünfzig Senatoren werden von den Parlamenten der Gliedstaaten entsendet, darunter ist wie schon vor der Reform auch ein deutschsprachiger Belgier.

17 *Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft*: Dekretentwurf zur Festlegung des Haushaltsplans der Einnahmen und des Allgemeinen Ausgabenhaushaltsplans der Deutschsprachigen Gemeinschaft für das Haushaltsjahr 2014, Dok.n°4-HH2014/2013-2014/1 (14. Oktober 2013). ; Der Anteil des Unterrichtswesens ist zudem ohne Infrastrukturmaßnahmen angegeben, die 2014 außergewöhnlicherweise etwas mehr als 5% des Ausgabenhaushaltes ausmachten.

18 *Bouhon/Niessen/Reuchamps* 2015 (Fn. 4), S. 12-19 & 25.

19 Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament stellt das Gebiet der Deutschsprachigen Gemeinschaft einen eigenen Wahlkreis für die Wahl eines Abgeordneten dar, was *de facto* einer garantierten Vertretung gleichkommt.

Zehn weitere werden von den fünfzig kooptiert.<sup>20</sup> Einige halten nun dafür, dass es der DG in einer solchen Kammer der Teilstaaten besser möglich sei, auf ihre Belange aufmerksam zu machen. Andere sehen in der Abschwächung der Befugnisse jedoch genauso eine Abschwächung der deutschsprachigen Vertretung.

Dafür spricht auch die Tatsache, dass die DG in der ersten föderalen Kammer, der Abgeordnetenversammlung, keinen einzigen garantierten Vertreter hat. Die Wahlkreise entsprechen hier den Provinzterritorien und die DG zählt somit zum Wahlkreis Lüttich. Wenn *de jure* keine garantierte Vertretung besteht, war *de facto* in den letzten Jahren dennoch oft ein deutschsprachiger Belgier vertreten, wenn eine starke wallonische Schwesterpartei diesen für die Wahlen auf einen aussichtsreichen Listenplatz gestellt hat.<sup>21</sup> Da es hierfür jedoch keine Garantie gibt, forderten die politischen Verantwortlichen der DG bereits 1998 offiziell eine garantierte Vertretung in der Abgeordnetenversammlung. Problematisch ist hierbei die mangelnde Proportionalität der Wahl eines einzigen Vertreters, die in der belgischen Verfassung verankert ist.<sup>22</sup> 2007 hat man daher die Forderung nach zwei Vertretern ausgegeben, was in seiner Überrepräsentation ebenfalls im Konflikt zur Verfassung steht.<sup>23</sup> Dem hält die DG aber das Argument des Minderheitenschutzes entgegen.<sup>24</sup> Wenn die garantierte Vertretung der Deutschsprachigen in den föderalen Kammern mit einem Vertreter also sehr gering ist, so ist sie, was die Föderalregierung angeht, gänzlich inexistent. Dies war jedoch auch nie Teil ihrer Forderungen.

Auf Ebene der Wallonischen Region ist die Situation sehr ähnlich. Die deutschsprachigen Belgier sind direkt von ihrer Politik betroffen, haben aber *de jure* keine garantierte Vertretung, da auch hier der Wahlkreis (Verviers) über das Territorium der DG hinausgeht. *De facto* werden ebenfalls deutschsprachige Kandidaten auf guten Listenplätzen der wallonischen Schwesterparteien gewählt. Im Unterschied zur föderalen Ebene entspricht die Bevölkerungszahl der DG hier jedoch zwei Abgeordneten, sodass bei einem eigenen Wahlkreis weder ein Proportionalitäts- noch ein Überrepräsentationsproblem vorliegt. Auch die Haltung der deutschsprachigen Politiker ist hier insofern anders, als dass man zwar in der gerade zitierten Note von 1998 eine garantierte Vertretung fordert – dies jedoch nur solange die Wallonie effektiv für das Gebiet der DG zu-

20 Artikel 67 der Verfassung; Zum Bikameralismus nach der sechsten Staatsreform, vgl. *Amez, Frédéric* 2015: Le bicaméralisme après la sixième réforme de l'Etat, in: *Chroniques de Droit public. Publika-rechtelijke kronieken*, Jg. 19, Nr. 2, S. 189-220.

21 In Belgien wird bei Föderalwahlen das D'Hontsche Proporzwahlssystem mit Kopf- und Vorzugsstimme angewendet. Listen mit vielen Stimmen werden hier bevorzugt. Zudem wird die Hälfte aller Kopfstimmen bei der Sitzvergabe der Reihe nach den Kandidaten (1., 2., 3., ...) zugeteilt.

22 Artikel 62, Abs. 2 der Verfassung.

23 Artikel 63 der Verfassung; *Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft* 1998: Note des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Bewertung der Augenblicklichen föderalen Staatsstruktur, Dok.n°122/1998-1999/1 (26. Oktober 1998); *Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft* 2007: Resolution an die Föderalregierung und an das föderale Parlament in Bezug auf die Erklärung zur Revision der Verfassung, Dok.n°97/2006-2007/1 (26. März 2007).

24 Vgl. *Muyllé, Koen* 2005: La représentation de la Communauté germanophone au sein des institutions fédérales : entre la logique de participation et celle de la protection d'une minorité, in: *Stangherlin* 2005 (Fn. 3), S. 284-286.

ständig ist. Damals wie heute besteht also der Gedanke an eine eigene Region.<sup>25</sup> Für die wallonische Regierung besteht genau wie für die Föderalregierung keine garantierte Vertretung. Die Forderung danach besteht aber genauso wenig.

Die Vertretung der DG in der Provinz Lüttich ist schließlich eine noch andere Situation, da die Provinzen im belgischen Staatsgefüge keine Gliedstaaten wie Gemeinschaften und Regionen sind, sondern dezentralisierte Verwaltungsebenen wie die Gemeinden. Ursprünglich entstammen sie noch der Organisationsstruktur des belgischen Einheitsstaates vor 1963, wo sie das Bindeglied zwischen Zentralstaat und Gemeinden waren. Man hat sie nach der Einrichtung der Gemeinschaften und Regionen dennoch beibehalten, um auch zwischen Gliedstaat und Gemeinden noch eine zusätzliche Verwaltungsebene mit ausführenden Befugnissen zu haben. Die DG verfügt in der Provinz Lüttich über einen eigenen Wahldistrikt mit vier direkt gewählten Provinzialräten. Wie Abbildung 1 verdeutlicht, ist die Provinz Lüttich jedoch paradoxer Weise größer als die Deutschsprachige Gemeinschaft, die aufgrund ihres kleinen Umfangs kein wirkliches Bindeglied zu ihren lediglich neun Gemeinden braucht. Daher besteht auch hier die Forderung der Deutschsprachigen Gemeinschaft die Provinzzuständigkeiten selbst zu übernehmen. Das kann über eine Abänderung der Provinzgrenzen und somit der Verfassung geschehen. Eine einfache Ausübungsübertragung seitens der bis dato zuständigen Wallonischen Region sollte jedoch ebenfalls genügen.

Wenn man sich also die Vertretung der Deutschsprachigen im belgischen Föderalstaat ansieht, kann man zum einen festhalten, dass diese *de jure* sehr begrenzt ist. Zum anderen muss man feststellen, dass die sechste Staatsreform in dieser Hinsicht nichts an der Situation der DG verändert hat, auch wenn deren Forderungen seit langer Zeit von allen politischen Parteien einstimmig vertreten werden.

## 2.2 Die beachtliche Erweiterung der Zuständigkeiten im Zuge der sechsten Staatsreform und ihre künftige Umsetzung

Im Gegensatz zur Vertretung im belgischen Föderalstaat haben sich die politischen Zuständigkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft durch die sechste Staatsreform deutlich verändert. Sei es durch die Zuerkennung der konstitutiven Autonomie (2.2.1), durch die Zuständigkeiten, die ihr vom Föderalstaat übertragen worden sind (2.2.2) oder aber durch diejenigen, deren Ausübung ihr die Wallonische Region weitergeleitet hat (2.2.3). Ihr Finanzierungsmechanismus hat sich als solches nur wenig verändert (2.2.4). Interessant zu beobachten ist zudem, wie sie sich auf all dies vorbereitet hat (2.2.5).

### 2.2.1 Die Zuerkennung der konstitutiven Autonomie

Nicht nur symbolisch wichtig war hier zunächst die Zuerkennung der sogenannten konstitutiven Autonomie. Sie ist eine Eigenart des belgischen Verfassungsrechts, da Teilstaaten in Belgien nicht über eine eigene Verfassung verfügen, wie es beispielsweise bei

25 Vgl. *Thomas, Stephan* 2005: Les relations entre la Communauté germanophone et la Région wallonne, in: *Stangherlin* 2005 (Fn. 3), S. 465-470.

den deutschen Bundesländern der Fall ist. Stattdessen wird das institutionelle Funktionieren der Gliedstaaten durch föderale Rechtsnormen (die Verfassung, Sondergesetze oder ordinäre Gesetze) geregelt, die die Teilstaaten nicht verändern können. Um ihnen dennoch die Möglichkeit zu geben, gewisse institutionelle Aspekte ihres Funktionierens (wie beispielsweise die Anzahl Abgeordnete oder Minister) nach eigenem Willen anzupassen, hat man in Belgien 1993 die konstitutive Autonomie in der Verfassung verankert.<sup>26</sup> Der deutsche Terminus kommt von der französischen und flämischen Bezeichnung „autonomie constitutive“ beziehungsweise „constitutieve autonomie“.<sup>27</sup>

Symbolisch wichtig war diese Zuerkennung zum einen, weil die Region Brüssel-Hauptstadt und die Deutschsprachige Gemeinschaft die letzten Gliedstaaten waren, denen diese Autonomie noch nicht zugestanden wurde, und zum anderen, weil es eine langjährige Forderung der deutschsprachigen Politiker war. Praktisch gesehen eröffnen sich der DG damit neue Möglichkeiten, die die Verantwortlichen bereits genutzt haben. An der Anzahl Minister und Abgeordneter wurde nichts geändert. Man hat jedoch eine Unvereinbarkeit zwischen der Mitgliedschaft im Gemeinschaftsparlament und dem Bürgermeisteramt mit der nötigen Zweidrittelmehrheit beschlossen.

### 2.2.2 Die vom Föderalstaat übertragenen Zuständigkeiten

Wie bereits angedeutet, hat sich der Handlungsspielraum der Gemeinschaften im Zuge der sechsten Staatsreform beträchtlich erweitert – so auch der der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Während die Zuständigkeiten im Bereich der Filmkontrolle und Telekommunikation Details ohne wirkliche politische Prioritäten sind und die DG in den Teilen des Justizwesens (Justizhaus), für das sie nun zuständig ist, den föderalen Gesetzes- und Ausführungsrahmen ohne Abänderungen übernimmt, liegen die ausschlaggebendsten Befugnisse, die ihr übertragen wurde, im Bereich der Familienleistungen und des Personenbestands.<sup>28</sup>

Die Familienleistungen beinhalten in ihrer Gesamtheit sowohl das Kindergeld als auch die Geburten- und Adoptionsprämien. Wie die Gemeinschaften diese gestalten, steht ihnen bis auf die verfassungsrechtliche Verpflichtung, Kindergeld auszuzahlen,<sup>29</sup> gänzlich frei. Sechs Mrd. Euro werden dabei den Gemeinschaften auf Basis von Verteilerschlüsseln, die den Bevölkerungsanteil der 0-18-Jährigen berücksichtigen, übertragen. Es ist das erste Mal, dass in Belgien ein Teil der sozialen Sicherheit an die Gliedstaaten übertragen wird. Da es sich darüber hinaus um eine äußerst komplizierte Materie handelt, regeln Übergangsprotokolle die verlängerte Laufzeit, während der der Föderalstaat noch zuständig bleibt (bis spätestens Ende 2019). So arbeitet auch die Deutschsprachige Gemeinschaft gegenwärtig den neuen Gesetzesrahmen aus, mit dem sie die

26 Artikel 118 & 123 der Verfassung.

27 Vgl. *Stangherlin, Katrin* 2014: De Duitstalige Gemeenschap anno 2014, in: *Alen, André/et alii* (Hrsg.): *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brügge, S. 305-321 (S. 311-312).

28 Vgl. *Behrendt, Christian/Vrancken, Martin* 2013: Die Deutschsprachige Gemeinschaft und die sechste Staatsreform, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Jg. 6, Nr. 4, S. 465-493 (S. 475-485).

29 Artikel 23, Abs. 3, 6° der Verfassung.

Zuständigkeit dann ausüben möchte. Bislang haben sich die Verantwortlichen für eine Angleichung der Beträge des ersten und zweiten Kindes ausgesprochen, bei dem sie den finanziellen Mehraufwand mit eigenen Mitteln stemmen möchten.<sup>30</sup> Für kinderreiche Familien sind erhöhte Beträge vorgesehen. Zudem soll es verschiedene einkommensgebundene Sozialzuschläge geben, sodass man auch von Mehrbeträgen für Einkommensschwache und Alleinerziehende ausgehen kann.

Im Bereich des Personenbestands ist die Zuständigkeit der Deutschsprachigen Gemeinschaft vor allem auf den Jugendschutz im Falle einer als Straftat eingestuftten Handlung und auf die Seniorenbeihilfe ausgedehnt worden. Da sich der Personenbestand vor der Staatsreform eher auf die Behindertenunterstützung konzentrierte, wird die Dienststelle für Personen mit einer Behinderung künftig in eine „Dienststelle für selbstbestimmtes Leben“ umgestaltet, die fortan für beide Zielgruppen zuständig sein wird.<sup>31</sup>

Schließlich ist die DG auch noch für weitere Aspekte der Gesundheitsversorgung zuständig geworden, die vor allem im Bereich der Infrastrukturfinanzierung liegen und daher sehr technisch erscheinen. Bei einem Finanzaufwand von circa vier Mrd. Euro, der den Gemeinschaften übertragen wird, ist dieser aber auch nicht zu unterschätzen.

### 2.2.3 Die von der Wallonischen Region übertragene Ausübung von Zuständigkeiten

Auf einem gesetzlich anderen, aber, wie bereits erklärt, *de facto* gleichbedeutenden Weg ist der Deutschsprachigen Gemeinschaft seit der sechsten Staatsreform die Ausübung verschiedener Zuständigkeiten durch die Wallonische Region übertragen worden. Die bedeutendsten betreffen die Aufsicht untergeordneter Behörden und die Beschäftigungspolitik.

Im Bereich der untergeordneten Behörden kann die DG fortan die Zusammensetzung, Organisation und Funktionsweise der Gemeindeorgane regeln. So diskutiert die Regierung der DG zusammen mit den Verantwortlichen der neun Gemeinden darüber, inwiefern der Gemeindecodex verbessert werden kann. Konkret liegen dabei Abänderungsvorschläge für den Wahlmodus auf dem Tisch. So soll das bisherige Imperiali-Verfahren durch den proportionaleren D'Hondtschen Wahlschlüssel ersetzt werden. Der Bürgermeister soll wieder – wie vor der Reform durch die Wallonische Region im Jahr 2006 – von den direktgewählten Gemeinderäten aus ihrer Mitte selbst bestimmt werden und wäre damit nicht mehr zwangsläufig der Kandidat mit den meisten Stimmen der größten Mehrheitspartei. Zudem spricht man davon, eine Unvereinbarkeit zwischen jeglichem Gemeindevorstand und einem gemeinschaftlichen Exekutivmandat einzuführen.

Im Beschäftigungsbereich hatte die Wallonische Region der Deutschsprachigen Gemeinschaft bereits im Jahr 2000 die Ausübung der Zuständigkeiten übertragen. Da

30 *Paasch, Oliver* 2015: Regierungserklärung zur Lage der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Eupen (15. September 2015). [http://www.dgregierung.be/PortalData/27/Resources/legislatur\\_2014-2019/paasch/dokumente/Regierungserklaerung\\_20150915\\_DEF.PDF](http://www.dgregierung.be/PortalData/27/Resources/legislatur_2014-2019/paasch/dokumente/Regierungserklaerung_20150915_DEF.PDF) (15.05.2015), S. 18.

31 Ebenda, S. 19.

die Region im Zuge der sechsten Staatsreform aber für zusätzliche Bereiche vom Föderalstaat befugt worden war, musste auch deren Ausübung neu an die DG übertragen werden. Vereinfacht dargestellt liegt das Hauptaugenmerk der verschiedenen, teils sehr technischen Aspekte auf Aktivierungsmaßnahmen und Zielgruppenerleichterungen. Diese sollen in der DG besonders auf die sehr jungen sowie die über fünfzigjährigen Arbeitssuchenden ausgerichtet werden.<sup>32</sup>

#### 2.2.4 Die Entwicklung der Finanzierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Da die Deutschsprachige Gemeinschaft weder vor noch nach der sechsten Staatsreform über Steuereinnahmen verfügt,<sup>33</sup> werden auch die neuen Zuständigkeiten, die ihr der Föderalstaat übertragen hat oder deren Ausübung ihr die Wallonische Region weitergeleitet hat, über entsprechende Dotationen finanziert. Im Falle der Familienleistungen, des Personenbestands und der Gesundheitsversorgung werden diese über demographische Verteilerschlüssel bestimmt und nicht etwa auf Basis der Einnahmen. Gerade in Krisenzeiten kann dies ausschlaggebend sein.<sup>34</sup>

So sieht man, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft auch nach der sechsten Staatsreform von föderalen Dotationen abhängig ist. Bei der Abänderung ihres Finanzierungsgesetzes hat das Gutachten des Parlamentes in Eupen darüber hinaus keinerlei verpflichtende Auswirkungen. Eine erste Unterfinanzierung im Bereich der Krankenhausinfrastruktur musste bereits 2015 von den politischen Verantwortlichen nachverhandelt werden. Die föderale Regierung hat die Dotation der DG schließlich angepasst. Es gibt jedoch keine Garantie dafür, dass dies in Zukunft bei einem erneuten Fall ebenfalls zutrifft. Um in einem kleinen Vergleich schließlich zu verdeutlichen, welchen finanziellen Einfluss die sechste Staatsreform auf die Deutschsprachige Gemeinschaft hat, schaue man sich die Entwicklung des Einnahmenhaushaltes von 2014 mit 205.833.000 Euro bis 2016 mit 304.367.000 Euro an.<sup>35</sup>

#### 2.2.5 Die Vorbereitung und Umsetzung der neuen Zuständigkeiten

Wenn man nun die beträchtliche Erweiterung der Zuständigkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft ansieht, stellt sich die Frage, nach welchen Grundlagen diese vorbereitet und umgesetzt wurden, beziehungsweise werden. Auf Regierungsebene hat man hierzu für die verschiedenen Bereiche Arbeitsgruppen eingesetzt, die sich aus Vertretern

32 *Bouhon/Niessen/Reuchamps* 2015 (Fn. 4), S. 42.

33 Wobei Artikel 170, Abs. 2, der Verfassung und Artikel 56 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft die Möglichkeit vorsehen.

34 Vgl. *Bayenet, Benoit/Pagano, Giuseppe* 2013: Le financement des entités fédérées dans l'accord des réformes institutionnelles du 11 octobre 2011, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Nr. 2180-2181, S. 5-95.; *Behrendt/Vrancken* 2013 (Fn. 28), S. 487.

35 *Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft* 2013: Dekretentwurf zur Festlegung des Haushaltsplans der Einnahmen und des Allgemeinen Ausgabenhaushaltsplans der Deutschsprachigen Gemeinschaft für das Haushaltsjahr 2014, Dok.n°4-HH2014/2013-2014/1 (14. Oktober 2013).; *Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft*: Dekretentwurf zur Festlegung des Haushaltsplans der Einnahmen und des Allgemeinen Ausgabenhaushaltsplans der Deutschsprachigen Gemeinschaft für das Haushaltsjahr 2016, Dok.n°4-HH2016/2015-2016/1 (23. Oktober 2015).

der sechs im Parlament vertretenen Parteien sowie der betroffenen Akteure vor Ort und Ministerialbeamten zusammensetzten. Bevor auf Basis der Abschlussberichte der jeweiligen Arbeitsgruppe dann der gesetzgeberische Initiativprozess angestoßen wurde, hat man das Grundprinzip angewendet, alle Zuständigkeiten zunächst so wie der Föderalstaat weiterauszuüben, um die politische Kontinuität zu wahren und mehr Zeit für maßgeschneiderte Reformen zu gewinnen.

Auf parlamentarischer Ebene hat die Arbeit natürlich vor allem in den Ausschüssen stattgefunden. Dem muss jedoch hinzugefügt werden, dass die Parlamentsarbeit Ende 2014 grundlegend reformiert worden ist. Wenngleich dieser Schritt keine direkte Konsequenz der Staatsreform war – da die im Laufe der Jahre nur spärlich angepasste Funktionsweise ohnehin änderungsbedürftig war – so hat der durch die neuen Zuständigkeiten entstandene Mehraufwand eine Reform dennoch unumgänglich gemacht. Vereinfacht dargestellt sind die Zeiten der Ausschusssitzungen flexibilisiert und verlängert worden, die Regierungskontrolle beschränkt sich fortan nicht mehr auf die Plenarversammlung und die Sitzungsgelder sind durch Monatsaufwendungen ersetzt worden. Nach wie vor sind die 25 Abgeordneten, die sich selbst „Feierabendpolitiker“ nennen, mit Ausnahme des Parlamentspräsidenten und des Gemeinschaftssenators<sup>36</sup> jedoch keine Vollzeitpolitiker.<sup>37</sup>

### 3. Zwischen den Zeiten – die Position der Deutschsprachigen Gemeinschaft nach der sechsten Staatsreform

Rückblickend kann man feststellen, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens sich heute in zweierlei Hinsicht in einer besonderen Lage befindet. Als kleinster Gliedstaat Europas hat sie einerseits einen beachtlichen Autonomiestatus erreicht und wird manchmal nicht ganz zu Unrecht als bestgeschützte Minderheit der Welt bezeichnet. Andererseits befindet sie sich im belgischen Bundesstaat mittlerweile zwischen den Etagen des zweigliedrigen Föderalismus, da sie zwar über weitaus mehr Zuständigkeiten als eine Gemeinschaft im ersten Sinne verfügt, aber dennoch in vielerlei Hinsicht von den anderen Teilen des belgischen Föderalismus abhängt – das gilt für die Zuständigkeiten, die die Wallonische Region auf ihrem Gebiet ausübt, aber insbesondere für ihre Vertretung innerhalb der übrigen föderalen Institutionen.

Wenn die sechste Staatsreform an dieser Vertretung auch wenig geändert hat, so war und ist ihr Einfluss auf den Zuständigkeitsbereich der DG jedoch enorm. Das gilt sowohl für die Befugnisse, die ihr der Föderalstaat übertragen hat, als auch für die Ausübung derer, die die Wallonische Region ihr weitergeleitet hat. Dabei war sie im Prinzip gar nicht fordernde Partei der Reform, sondern hat diese als Konsequenz der Dynamik zwischen den beiden anderen großen Sprachgruppen erlebt. Denn auf eine Staatsreform

36 Der Gemeinschaftssenator ist Mitglied des Parlamentes der Deutschsprachigen Gemeinschaft und wurde von diesem gleichzeitig als dessen Vertreter im belgischen Senat (s. *supra*) bestimmt.

37 *Bouhon/Niessen/Reuchamps* 2015 (Fn. 4), S. 24-25.

als solches hat die Deutschsprachige Gemeinschaft, wie schon auf ihre Entstehung selbst, stets wenig Einfluss. Um aber als gleichberechtigter Partner im belgischen Föderalismus anerkannt zu sein, hat sie mittlerweile die Position eingenommen, alle Zuständigkeiten übernehmen zu wollen, die man ihr mit den entsprechenden Finanzierungsmöglichkeiten gewährt. Der Kritiker wird nun zu Recht nach dem Mehrwert einer solchen Haltung für den Bürger angesichts des sehr beschränkten Umfangs der Gemeinschaft fragen. Dem halten die politischen Verantwortlichen entgegen, dass Autonomie nicht gleichbedeutend sei mit *selbst machen*, sondern *selbst entscheiden* und dass die zahlreichen Kooperationen der DG im In- und Ausland das beste Argument für diese Haltung darstelle.

Schließlich muss man auch anerkennen, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft den ihr zuerkannten Autonomiestatus in den vergangenen Jahrzehnten stets, ohne viel Aufsehen zu erregen, ausgebaut und mit einer weitaus größeren politischen Stabilität verwaltet hat, als die beiden anderen großen Sprachgemeinschaften des Landes. Dennoch wird ihre institutionelle Zukunft von der Entwicklung der Beziehung eben dieser beiden Sprachgemeinschaften abhängen, da sich daraus ergibt, ob der belgische Föderalismus sich in Richtung eines klassischen Föderalstaates mit einer einzigen gliedstaatlichen Ebene und vier Teilstaaten entwickelt oder ob man sich für eine komplexere Konstellation mit verschiedenen Ebenen und Zuständigkeiten entscheidet – in jedem Fall ist es angesichts der politischen Entwicklung äußerst unwahrscheinlich, dass die sechste Staatsreform die letzte Umgestaltung des belgischen Föderalstaates war. So befindet sich die Deutschsprachige Gemeinschaft heute *zwischen den Zeiten* des belgischen Föderalismus, aber scheint dort einen Platz gefunden zu haben, der es ihr erlaubt, mit den jüngsten Entwicklungen umzugehen und sich auf die künftigen vorzubereiten.

## Italiens Föderalisierung auf dem Prüfstand

Elisabeth Alber/Carolin Zwilling\*

### 1. Die Stimme dem Volke

Der 8. August 2016 markierte einen Wendepunkt für den italienischen Föderalisierungsprozess. Ein Beschluss des Kassationsgerichts lässt das Referendum über die vom Parlament mit absoluter Mehrheit angenommene Verfassungsänderung zu.<sup>1</sup> 579.514 Unterschriften hatte das „Komitee für das Ja“ am 14. Juli beim Kassationsgericht hinterlegt und so die Vorgaben des Gesetzes Nr. 352 von 1970 erfüllt. Die verfahrensrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen des Antrages sowie die Mindeststimmenanzahl von 500.000 gültigen Wählerstimmen lagen vor, sodass innerhalb von 3 Monaten das Verfassungsreferendum stattfinden muss. Eine materielle Zulässigkeitsprüfung durch das Verfassungsgericht wie etwa bei Referenden mit aufhebender Wirkung über ordentliche Gesetze ist laut Art. 138 II der Verfassung (itVerf) für Änderungen der Verfassung nicht vorgesehen.<sup>2</sup> Nur im Fall, dass beide Kammern des Parlaments in zweiter Lesung die Verfassungsänderung mit Zweidrittelmehrheit angenommen hätten, wäre ein Referendum ausgeschlossen gewesen (Art. 138 III itVerf). Ein Quorum ist für die Gültigkeit nicht vorgesehen, sodass auch bei einer eventuell niedrigen Wahlbeteiligung die Reform in Kraft tritt oder nicht.

Nicht erst seit am 12. April 2016 in zweiter Lesung nach über zwei Jahren politischer Auseinandersetzungen in beiden Parlamentskammern das „Gesetz zur Abschaffung des perfekten Zweikammersystems, der Reduzierung der Anzahl der Parlamentarier, der Kostenreduzierung bei öffentlichen Institutionen, der Abschaffung des CNEL (Nationalrat für Wirtschaft und Arbeit) und der Änderung des 5. Kapitels des 2. Teils der Verfassung“ verabschiedet worden ist, teilt sich Italiens Gesellschaft in zwei politische Lager. Wie bereits im Abgeordnetenhaus und im Senat erkennbar, spalten sich die Meinungen in allen sozialen Schichten in Befürworter oder Gegner der Reform. Ein heftiger Wahlkampf hatte bereits weit vor dem 8. August begonnen.<sup>3</sup>

\* Im Rahmen eines gemeinsamen Gesamtkonzepts und unter Berücksichtigung politischer Ereignisse bis einschließlich 24.08.2016 wurden die Kapitel 1, 2 und 3 von Carolin Zwilling und die Kapitel 4, 5, 6, 7 und 8 von Elisabeth Alber verfasst.

1 Gem. Art. 138 itVerf iVm Gesetz Nr. 352 von 1970, Beschluss des Zentralbüros für das Referendum am Kassationsgerichts vom 08.08.2016, <http://www.cortedicassazione.it> (24.08.2016).

2 Zum Verfahren eines Verfassungsreferendums sowie der Rolle des Zentralbüros für das Referendum am Kassationsgericht siehe *Pinardi, Roberto* 2016: L'iter referendario costituzionale: funzioni e ruolo dell'Ufficio centrale per il referendum, *federalismi.it* – Focus fonti Nr. 2/2016 vom 22.07.2016.

3 *Blokker, Paul* 2016: „Vote Yes for a Safe Italy“ or „Vote Not to Defend the Constitution“: Italian Constitutional Politics between Majoritarianism and Civil Resistance, im Verfassungs-Blog (VerfBlog) vom 27.7.2016, <http://verfassungsblog.de/italy-constitution-referendum-renzi-blokker/> (24.08.2016).