

Belgien, ein Land mit Zukunft?

Karl-Heinz Lambertz; Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens

„*Totgesagte leben länger.*“ Gilt dieses Sprichwort auch für Staaten? Das Ende Belgiens wird immer wieder angekündigt oder vorhergesehen. Die mit ihren 541 Tagen weltrekordreife Dauer der Regierungsbildung nach den Wahlen vom Juni 2010 hat inner- und vor allem außerhalb Belgiens zu den wildesten Spekulationen Anlass gegeben. Selbst Wettbüros sollen sich der Überlebenschancen Belgiens angenommen haben. Immerhin haben über 40% der Wähler in Flandern sich für Parteien ausgesprochen, deren Programm sich für einen unabhängigen flämischen Staat ausspricht. Sind Belgiens Tage gezählt? Ist Belgien ein Land ohne Zukunft geworden?

Wer diese Fragen beantworten will, muss sich intensiv mit der belgischen Geschichte beschäftigen und durch die Brille der Vergangenheit in die Zukunft schauen. Er muss sich gründlich mit der Umwandlung Belgiens von einem ehemals dezentralisierten Einheitsstaat in einen von konföderalen Gesichtszügen geprägten Bundesstaat auseinandersetzen, die in den 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts begonnen hat und zu Beginn des 21. Jahrhunderts ihre Fortsetzung findet. Und er muss vor allem die Zukunftstüchtigkeit des berühmt berüchtigten belgischen Kompromisses überprüfen, dank dessen bisher auf jede auch noch so heftige Krise eine machbare Lösung gefunden werden konnte.

Schon die Geburt des belgischen Bundesstaates ist übrigens einem solchen Kompromiss zu verdanken, der zu einer asymmetrischen Zweigliedrigkeit auf Ebene der Gliedstaaten geführt hat. Diese gehört zweifellos zu den herausragenden Besonderheiten der aktuellen institutionellen Architektur Belgiens. Sie ist das Ergebnis eines subtilen Kompromisses zwischen den flämischen und den frankophonen Thesen zum föderalen Modell im Allgemeinen und zum Statut der Region Brüssel-Hauptstadt im Besonderen. Bei der Antwort auf die Frage nach der Stellung Brüssels im bundesstaatlichen Aufbau prallten die frankophonen und flämischen Standpunkte unversöhnlich aufeinander. Die Einen wollten ein Belgien zu dritt mit und die Anderen ein Belgien zu zweit ohne Brüssel als gleichberechtigtem Partner. Einig waren sich beide, dass für die deutschsprachige Minderheit im Osten des Landes eine Sonderlösung gefunden werden musste.

Um bei derart unterschiedlichen und inhaltlich unvereinbaren Ausgangspositionen zu einer Einigung zu kommen, bedarf es großer Kreativität und Kompromissfähigkeit. Das letztendlich erzielte Ergebnis führt zu einer Verteilung der gliedstaatlichen Zuständigkeiten auf zwei verschiedene Körperschaften, bei denen die Einen - die Regionen - Brüssel als Partner berücksichtigen und die Anderen - die Gemeinschaften - Brüssel in den örtlichen Zuständigkeitsbereich sowohl der Flämischen als auch der Französischen Gemeinschaft eingliedern. Dies hat zur Folge, dass auf dem zweisprachigen Gebiet Brüssel-Hauptstadt gleich drei Gliedstaaten Zuständigkeiten ausüben: Die Region Brüssel für die regionalen sowie die Französische und Flämische Gemeinschaft für die Gemeinschaftsangelegenheiten. Bei letzteren können Bürger und Institutionen wählen, welcher Rechtsordnung sie sich unterwerfen oder wessen Dienstleistungen sie in Anspruch nehmen, ohne dass sie sich definitiv zu einer der beiden Gemeinschaften bekennen müssen. Für den Rest des Landes hat dies zur Folge, dass das flämische und französische Sprachgebiet von zwei verschiedenen Körperschaften (Flämische Gemeinschaft und Flämische Region, Wallonische Region und Französische Gemeinschaft) verwaltet werden, während das Gebiet deutscher Sprache gleichzeitig zum Territorium der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Wallonischen Region gehört.

Kann ein solches Modell überhaupt funktionieren? Um den schwierigen Kompromiss zu Brüssel nicht mit einem unvermeidbaren Effizienzverlust beim Verwalten der gliedstaatlichen Zuständigkeiten in ihrer Gesamtheit zu bezahlen, bedurfte es weiterer Kreativität. Die Zweigliedrigkeit kann nur funktionieren, wenn sie in ihren praktischen Konsequenzen weitgehend ausgehebelt wird. Deshalb sind die Organe der Flämischen Gemeinschaft und der Flämischen Region von Beginn an fusioniert worden. Es gibt nur ein flämisches Parlament, eine flämische Regierung, eine flämische Verwaltung und einen flämischen Haushalt. Auf frankophoner Seite wurden Zuständigkeiten der Französischen Gemeinschaft an die Wallonische Region und die Brüsseler COCOF übertragen, das Parlament der Französischen Gemeinschaft nicht direkt gewählt, sondern aus Abgeordneten der Wallonischen und der Brüsseler Region zusammengesetzt und auf Regierungsebene die Möglichkeit geschaffen, gleichzeitig Minister der Französischen Gemeinschaft und der Wallonischen oder Brüsseler Region zu sein sowie gemeinsame Regierungssitzungen zwischen der Wallonischen Region und der Französischen Gemeinschaft zu organisieren. Für die Deutschsprachige Gemeinschaft besteht die bisher dreimal vollzogene Möglichkeit, regionale Zuständigkeiten von der Wallonischen Region zu übernehmen.

Ohne diese komplexe, seit den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts in fünf Etappen vorgenommene Ausgestaltung der asymmetrischen Zweigliedrigkeit der gliedstaatlichen Ebene wäre der belgische Bundesstaat nie geboren worden und hätte er nicht vier Jahrzehnte überleben können. Bei jeder Etappe ist es zu mehr oder weniger großen Spannungen gekommen, deren Auflösung immer nach demselben Modell abläuft: Unvereinbare Standpunkte prallen aufeinander; Flamen und Frankophone zelebrieren ihre Konflikte nach einem nahezu liturgisch anmutenden Ritual; Verhandlungen werden Tage und Nächte lang ohne wahrnehmbare Fortschritte geführt, dramatisch unterbrochen und nach unterschiedlichsten Vermittlungsversuchen wieder aufgenommen; letztendlich kommt es zu einer äußerst komplizierten Lösung, deren Detail niemand komplett erklären, aber mit der jeder leben kann, ohne sein Gesicht zu verlieren: last but not least: irgendwie funktioniert der Kompromiss auch in der Praxis... bis zur nächsten Krise.

Die vorläufig letzte Ausgabe des belgischen Kompromisses ist im Dezember 2011 mit der Bildung der Regierung Di Rupo I besiegelt worden, der eine Einigung zwischen acht Parteien über die 6. Etappe der Staatsreform vorausgegangen war. Auch diese ist nach den bewährten Regeln des belgischen Kompromisses zustande gekommen und weist ohne Abstriche dessen Merkmale auf. Sie führt zu einer bedeutenden Schwerpunkteverlagerung im Gleichgewicht zwischen der föderalen und gliedstaatlichen Ebene, indem sie den Regionen und Gemeinschaften bedeutend mehr Zuständigkeiten und Finanzmittel überträgt. Außerdem erhöht sie deren finanzielle Eigenverantwortung und verändert so die Solidarität zwischen den verschiedenen Ebenen erheblich. Sie stärkt die Position der Region Brüssel und beinhaltet eine Lösung für das symbolträchtige Problem des Wahl- und Gerichtsbezirks „BHV“ (Brüssel-Halle-Vilvoorde). Sie bleibt jedoch komplex, steht in der Kontinuität der bisherigen Entwicklung des belgischen Bundesstaatsmodells und führt sicherlich nicht zu der Kopernischen Revolution, die sich viele in Flandern gewünscht haben.

Bislang war das belgische Kompromissfindungsmodell erfolgreich. Doch wie steht es um seine Zukunftstüchtigkeit? An dieser haben viele während der langen Regierungsbildung nach den Wahlen von Juni 2010 ernsthaft gezweifelt und sie ist auch nach der erzielten Einigung und deren wahrscheinlichen, aber keineswegs gewissen Umsetzung nicht endgültig abgesichert. Die Frage nach der Zukunft Belgiens muss weiterhin gestellt werden und ein letztendliches Scheitern kann nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

Für den Fortbestand Belgiens spricht nicht zuletzt die Geschichte des Landes und die Art und Weise, wie die seit der Staatsgründung bestehenden Konflikte zwischen Flamen und Frankophonen bisher gehandhabt wurden. Die friedliche Umwandlung Belgiens von einem dezentralisierten Einheitsstaat in einen Bundesstaat dissoziativer Prägung kann ohne Übertreibung als eine bislang erfolgreiche Beilegung eines Volksgruppenkonfliktes bewertet werden, auf die viele ausländische Beobachter mit Interesse und manchmal sogar mit Bewunderung blicken. Das belgische Bundesstaatsmodell wird solange erfolgreich sein und Bestand haben, wie sein Ergebnis für alle Beteiligten ein akzeptables Gleichgewicht erzielt und einen nachvollziehbaren Mehrwert besitzt, der gleichermaßen nach innen und nach außen Wirkung zeigt.

Der mit der 6. Etappe der Staatsreform erreichte Zustand kann jedoch noch nicht als Endergebnis gewertet werden. Unabhängig davon, dass alle Bundesstaaten sich ständig weiterentwickeln und neuen Gegebenheiten anpassen müssen, bedarf das belgische Bundesstaatsmodell in den kommenden Jahren und Jahrzehnten noch einiger struktureller Verbesserungen, ehe seine Reife erreicht und sein Fortbestand endgültig gesichert ist. Dazu gehört neben dem systematischen Ausbau der Zusammenarbeit zwischen den Gliedstaaten und der Vertiefung derer finanzieller Eigenverantwortung in ganz besonderem Maße die Abschaffung der asymmetrischen Zweigliedrigkeit auf gliedstaatlicher Ebene, deren nützliche und wichtige Funktion als Geburtshelfer mit zunehmender Dauer immer weniger darüber hinwegtäuschen kann, dass sie sich mittlerweile als ein wesentliches Hindernis auf dem Weg zur Konsolidierung des belgischen Föderalstaates hin zu einem klassischeren und funktionstüchtigeren Modell erweist.

Ein Bundesstaatsmodell mit den vier Gliedstaaten Flandern, Wallonien, Brüssel und Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens liegt in der logischen Kontinuität der bisherigen Entwicklung und entspricht ohne Zweifel den vier institutionellen Realitäten, die sich seit dem Ende des Einheitsstaates in Belgien gefestigt haben und mit denen sich eine sehr große Mehrheit der jeweiligen Bevölkerung eng verbunden fühlt. Dies gilt nicht nur für Flandern und die Wallonie, sondern auch zunehmend für Brüssel und insbesondere die dort lebenden Flamen. Dies gilt ganz gewiss auch für die Menschen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Dieses Modell fügt darüber hinaus eine polyzentrische Dimension in die Funktionsweise der belgischen Institutionen ein und verringert damit in gewissem Maße die vorherrschende Bipolarisierung, die ein großes Potential fortwährender Konflikte in sich birgt. Außerdem dürfte unumstritten sein, dass zur Gewährleistung von Effizienz und *good governance* auf gliedstaatlicher Ebene eine enge Synergie zwischen regionalen und gemeinschaftlichen Zuständigkeiten von größter Wichtigkeit ist. Aus diesem Grund hat Flandern von Beginn an seine Organe fusioniert und bemühen sich die französischsprachigen Gliedstaaten, progressiv eine Symbiose zwischen der regionalen und der gemeinschaftlichen Politik zu erreichen. Aus demselben Grund sind der Brüsseler COCOF zahlreiche Zuständigkeiten der Französischen Gemeinschaft übertragen und die Zuständigkeiten der Region Brüssel im Abkommen vom Oktober 2011 auf den Tourismus und gewisse Aspekte der Berufsausbildung erweitert worden. Mit denselben Argumenten hat sich die Deutschsprachige Gemeinschaft in der Vergangenheit erfolgreich um die Übertragung regionaler Zuständigkeiten wie Denkmalschutz, Beschäftigung und Kommunalwesen bemüht und die Forderung nach weiteren Zuständigkeitsübertragungen im Bereich der Raumordnung, des Wohnungsbaus und der Provinzangelegenheiten erhoben. Aus Sicht der Deutschsprachigen Gemeinschaft kommt noch erschwerend hinzu, dass die zunehmende Verzahnung zwischen Wallonischer Region und Französischer Gemeinschaft den Kernbestand ihrer Autonomie jedes Mal dann bedroht, wenn wallonische Zuständigkeiten im deutschen Sprachgebiet ohne diese Verzahnung wahrgenommen werden müssen.

Das Konzept eines Belgiens zu Viert schließt natürlich nicht die Notwendigkeit aus, in verschiedenen Bereichen nach besonderen Lösungen zu suchen. Auch der Beibehaltung gewisser asymmetrischer Elemente, die für einen ausgeglichenen Kompromiss wahrscheinlich nötig sein werden, steht nichts im Wege. Dies gilt einerseits für die Region Brüssel, deren Verhältnis zur Wallonie und zu Flandern einer besonderen Gestaltung bedarf und deren Institutionen das harmonische Zusammenleben der Brüsseler Frankophonen und Flamen gewährleisten müssen. Andererseits trifft dies auch auf die Deutschsprachige Gemeinschaft und deren besonderes Verhältnis zur Wallonie zu, mit der auch nach der Übernahme aller regionaler Zuständigkeiten ein besonders intensiver Kooperationsbedarf bestehen bleibt.

Auf keinen Fall bildet die unterschiedliche Größe der einzelnen Gliedstaaten ein wirkliches Hindernis für ein Belgien zu Viert. Unabhängig davon, dass alle belgischen Gliedstaaten im internationalen Vergleich nicht unbedingt zu den Großen zu zählen sind, lehrt eben dieser Vergleich auf anschauliche Weise, dass die relative Größenunterschiede zwischen Gliedstaaten auch anderenorts mindestens so bedeutend sind wie in Belgien und dort keineswegs einer prinzipiellen Gleichberechtigung im Wege stehen. Aus der Erfahrung anderer Bundesstaaten mit großen und kleinen Gliedstaaten lässt sich lernen, wie faktische Größenunterschiede im Interesse aller Beteiligten zu handhaben sind und wie sinnvoll Zusammenarbeit über innerstaatliche Sprach- und Staatsgrenzen hinaus bei der Ausübung autonomer Zuständigkeiten sein kann.

Ob Belgien langfristig eine Zukunft hat, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilen. Selbstverständlich ist weder die eine noch die andere Alternative einer möglichen Antwort. Tatsache ist jedoch, dass der belgische Kompromiss als Konfliktlösungsmodell zahlreiche offenkundige und versteckte Trümpfe aufweist, die auch in Zukunft noch wertvolle Dienste leisten können. Tatsache ist auch, dass der Fortbestand Belgiens einen realen Mehrwert aufweist und ein effektives Auseinanderbrechen enorme Folgeprobleme mit sich bringen würde. Die Zukunft Belgiens hängt nicht zuletzt davon ab, ob es zu einem Bundesstaatsmodell kommt, mit dem alle Bestandteile des Landes sich identifizieren können. Daran muss weiterhin hart gearbeitet werden und dazu bedarf es auch in Zukunft eines gehörigen Maßes an Kompromissfähigkeit.

Juni 2012

Karl-Heinz Lambertz
Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens