

# Konfliktakkommodierung bis zur Selbstaufgabe? Stabilität und Dynamik der Verfassungsentwicklung in Belgien\*

Bettina Petersohn

## Conflict accommodation or dissolution? Dynamics of constitutional evolution in Belgium

**Abstract:** In comparison with other countries, Belgium stands out as a ‘laboratory’ using non-territorial solutions for conflict accommodation before turning towards federalization by means of constitutional reforms in the second half of the 20<sup>th</sup> century. Recent debates about splitting the country, however, question the success of these efforts. Applying historical-institutionalist approaches the paper identifies in a first step the causes of these centrifugal dynamics in different types of incremental changes prior to federalization whereas the constitutional reforms reinforced already established bipolar patterns. In a second step, it is demonstrated that constitutional evolution including the often neglected interactions between incremental changes and explicit reforms can be analysed with the conceptual clarifications of historical-institutionalist approaches.

**Keywords:** Constitutional Reform, Incremental Change, Historical Institutionalism, Territorial Cleavages, Belgium, Federalism

**Schlagwörter:** Verfassungsreform, inkrementeller Wandel, historischer Institutionalismus, Akkommodierung territorialer Konflikte, Belgien, Föderalismus

## 1. Einleitung

Föderalismus als territoriale Form der Machtteilung kann neben konkordanten Arrangements der Akkommodierung von Konflikten in multinationalen Demokratien oder geteilten Gesellschaften dienen (Lijphart 2004). Föderale Reformen, wie die Schaffung neuer Gebietskörperschaften, die Dezentralisierung legislativer Kompetenzen sowie fiskalischer Ressourcen oder auch eine umfassende Föderalisierung, werden in der Literatur bezüglich ihres Potenzials zur Konfliktakkommodierung ambivalent beurteilt. Auf der einen Seite ermöglicht Föderalismus die Bildung kleinerer Einheiten, in der die Mitglieder einer nationalen Minderheit die Bevölkerungsmehrheit stellen und basierend auf der anderen Sprache oder Kultur in den dezentralisierten Politikfeldern eigenständig politische Entscheidungen treffen können (Burgess 2006; Simeon u. Conway 2001). Auf der anderen Seite

---

\* Die Ideen für dieses Papier wurden im Rahmen des von der DFG geförderten Projekts „Muster der Verfassungsreform von föderalen Strukturen“ entwickelt und in einer früheren Version auf der Gemeinsamen Tagung von DVPW, ÖGPW und SVPW „Die Verfassung der Demokratien“ im November 2008 in Osnabrück vorgestellt. Für Anregungen und Kritik danke ich den TeilnehmerInnen des Workshops 5 „Verfassungsreformen im Vergleich“ sowie Arthur Benz, Jörg Broschek und Nathalie Behnke, deren Hinweise zur erheblichen Verbesserung des Manuskripts beigetragen haben. Den beiden Gutachtern der PVS sei ebenfalls herzlich für ihre wertvollen Kommentare und Änderungsvorschläge gedankt.

birgt die Einrichtung von Gliedstaaten in multinationalen Kontexten das Potenzial zur Desintegration, zur Entstehung neuer Minderheiten und zu Homogenisierungseffekten innerhalb der neuen Gliedstaaten (Linz 1999; Elazar 1995).

In empirischer Hinsicht erscheint Belgien aktuell das Paradebeispiel für ein Auseinanderfallen durch Föderalisierung abzugeben. Beginnend im Jahr 1970 wurde auf dem Wege wiederholter Verfassungsreformen die Transformation eines unitarischen in einen Föderalstaat mit weitreichenden Kompetenzen für Regionen und Gemeinschaften vollzogen. Diese Reformen haben es jedoch weder vermocht, den Sprachenkonflikt zwischen niederländischsprachigen und französischsprachigen Belgiern vollständig beizulegen, noch eine stabile föderale Ordnung zu etablieren. Bei den wiederholt gescheiterten Koalitionsverhandlungen stehen auch für das Jahr 2011 weitere Reformen des Fiskalföderalismus und der Finanzierung der Region Brüssel, die von flämischer Seite geforderte Teilung des Sozialversicherungssystems sowie eine Lösung für den zweisprachigen Wahlkreis Brüssel-Halle-Vilvoorde zur Diskussion.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es daher zum einen, die Ursachen der zentrifugalen Dynamiken in multinationalen Föderalstaaten am belgischen Fall zu untersuchen. Obwohl in Belgien weder der zugrunde liegende Konflikt noch Versuche der Akkommodierung neue Phänomene sind, entsteht bei oberflächlicher Betrachtung der Eindruck, dass erst mit den Verfassungsreformen der Wandel und die Desintegration einsetzen. Trotz des weitgehenden Fehlens von Verfassungsreformen vor 1970 zeigt sich jedoch bei genauerer Betrachtung, dass diese Phase nicht von Stabilität, sondern von bedeutendem inkrementellem Wandel unterhalb der Verfassungsebene geprägt ist. Umgekehrt täuschen die zahlreichen Verfassungsreformen ab 1970 darüber hinweg, dass die Ergebnisse der expliziten Reformen teilweise den inkrementellen Wandel lediglich fortschreiben. Somit liegt in den weitreichenden Reformen gleichzeitig ein gewisses Maß an Kontinuität. Trotz der inzwischen verbreiteten Akzeptanz der Bedeutung von inkrementellem Verfassungswandel neben expliziten Verfassungsreformen besteht weiterhin ein Mangel an Untersuchungen der Wechselwirkungen zwischen beiden Formen der Verfassungsentwicklung (Behnke u. Benz 2009; Hönnige et al. 2011). Daher wird in konzeptioneller Hinsicht zum anderen der Versuch unternommen, historisch-institutionelle Ansätze für die Analyse von Interaktionen zwischen subkonstitutionellem Wandel und Verfassungsreformen nutzbar zu machen. Häufig als weniger bedeutend wahrgenommen als große Reformen oder abrupte Veränderungen an kritischen Weggabelungen, können Formen des graduellen Wandels langfristig bedeutende Auswirkungen für die Entwicklung einer Institution entfalten (Streeck u. Thelen 2005). Dabei geht es nicht um die Erkenntnis, dass ‚history matters‘, sondern um die Herausarbeitung systematischer Zusammenhänge verschiedener Formen des Wandels, mit deren Hilfe eine differenzierte Bewertung des Verhältnisses von Stabilität und Wandel ermöglicht wird. Im Falle von Verfassungen als Basisdokument eines politischen Systems ergeben sich aus den Interaktionen von graduellem Wandel und Reformen auch Konsequenzen für die Stabilität des Systems insgesamt.

Nachfolgend werden zunächst historisch-institutionalistische Ansätze und ihre Anwendungsmöglichkeiten für die Analyse von Verfassungen und Verfassungs-

wandel erörtert. Anhand der anschließenden Fallstudie zur belgischen Verfassungsentwicklung werden die theoretischen Überlegungen zur Untersuchung der beobachtbaren zentrifugalen Dynamiken angewandt. Im Ergebnis zeigt sich, dass im Zuge graduellen Wandels wichtige Voreinstellungen getroffen wurden, die auch in nachfolgenden Verfassungsreformen beibehalten wurden. Insbesondere diese sich pfadabhängig fortsetzenden Elemente erzeugen Friktionen im föderalen System und verstärken zentrifugale Dynamiken, anstatt stabilisierend zu wirken.

## 2. Historisch-institutionalistische Ansätze und die Analyse von Verfassungswandel

Historisch-institutionalistische Ansätze betonen zum einen in besonderem Maße die zeitliche und kontextuelle Einbindung von Institutionen. Bei der Entstehung von Institutionen beeinflussen Kontextbedingungen sowohl die jeweilige Ausgestaltung der Institution als auch ihre späteren Reformmöglichkeiten. Zum anderen wird zur Erklärung von politischen Ergebnissen und Handlungsspielräumen von Akteuren auf institutionelle Strukturen zurück gegriffen. Welche Handlungsoptionen zur Verfügung stehen und welche durch vorangegangene Ereignisse oder Zwänge ausgeschlossen sind, wird maßgeblich durch die Eigenschaften der Institution bestimmt (Lieberman 2001; Rueschemeyer u. Stephens 1997). Zeitlichkeit sowie die zeitliche Reihenfolge von Ereignissen gewinnen daher im Rahmen historisch-institutionalistischer Ansätze eine zentrale Rolle bei der Untersuchung von Stabilität und den Möglichkeiten zum Wandel von Institutionen (Pierson 2000a; Bütthe 2002). Als Kritik wurde den Ansätzen häufig vorgehalten, dass sie auf pfadabhängige Prozesse fokussieren und dadurch zwar die Stabilität von Institutionen, nicht jedoch institutionellen Wandel erklären können (Orren u. Skowronek 1994). Konzeptionelle Weiterentwicklungen setzten an diesem Punkt an und haben zu einer Differenzierung von Arten des Wandels beigetragen, Interaktionen zwischen Institutionen berücksichtigt und somit die Erklärungsmuster für institutionelle Stabilität und institutionellen Wandel erweitert.

### 2.1 Stabilität und Wandel von Verfassungen

Die besonderen Verfahren und erhöhten Zustimmungserfordernisse bei Verfassungsänderungen sollen zum einen sicherstellen, dass die Verfassung nur dann geändert wird, wenn ein breiter Konsens über die Reformen erzielt worden ist. Zum anderen soll durch diese Änderungshürden auch die Stabilität des politischen Systems gewährleistet werden, da Verfassungen als Basis eines politischen Systems grundlegende Regeln des Institutionensystems und der Beziehungen zwischen Bürger und Staat beinhalten. Trotz dieser Ausrichtung auf Stabilität wird von Verfassungen gefordert, dass sie anpassungsfähig an gesellschaftlichen Wandel bleiben (Benz 2007; Schultze 1997). Diese gleichzeitige Forderung nach Stabilität und der Möglichkeit zu Wandel bei Verfassungen findet sich auch als Kernfrage neo-institutioneller Forschungsansätze wieder: Unter welchen Bedingungen sind Institutionen stabil, und wie können das Zustandekommen und die Ergebnisse von Wandel erklärt werden? (Lecours 2005). Wie kaum eine andere Institu-

tion sind Verfassungen darüber hinaus Ausdruck ihrer historischen Entstehungsmomente und schreiben die Ideen dieser Zeit in sich fort. Die in einer Verfassung zugrunde gelegten Regelungen können daher im Zeitverlauf in Konflikt mit der gesellschaftlichen oder politischen Entwicklung geraten. Auch wenn sie nicht automatisch Reformen auslösen, stellen solche Friktionen (Lieberman 2002) durchaus eine mögliche Ursache für spätere Verfassungsreformen dar.

Neben expliziten Verfassungsreformen kann sich eine Verfassung auch wandeln, ohne dass die Änderungshürden zum Tragen kommen, beispielsweise durch einfache Gesetze oder Verfassungsgerichtsurteile (siehe Voigt 1999). Verschiedene Klassifikationen und Begriffe sind für diese Formen des Wandels aufgestellt worden (siehe Schulze-Fielitz 1998; Behnke u. Benz 2009), die anerkennen, dass Verfassungswandel eine ähnliche Reichweite und Bedeutung entfalten kann wie explizite Reformen. Wandel unterhalb der Verfassungsebene wird dabei als Äquivalent zu expliziten Verfassungsreformen (Colino 2009) oder auch als Folge gescheiterter Reformversuche behandelt (Lazar 1997). Trotz dieser zunehmenden Anerkennung der Relevanz von Verfassungswandel, sind die Interaktionen und Wechselwirkungen zwischen beiden Typen der Verfassungsentwicklung nach wie vor unzureichend analysiert (Behnke u. Benz 2009). Wechselwirkungen können dabei hinsichtlich der Reforminhalte bestehen, beispielsweise eine Vorstrukturierung der Ergebnisse späterer expliziter Reformen liefern oder eine veränderte Praxis ex-post in der Verfassung verankern. Sie können sich aber auch auf den Prozess als solches beziehen und zu einer Übertragung eingespielter Aushandlungsmuster der Alltagspolitik auf Verhandlungen über Verfassungsreformen führen. Diese Interaktionen können nur durch den Einbezug eines längeren Untersuchungszeitraums vor und nach expliziten Reformen aufgedeckt werden. Damit wird zusätzlich eine differenziertere Betrachtung der Frage möglich, was stabil bleibt und was sich wandelt, wenn Verfassungen reformiert werden.

## 2.2 Pfadabhängigkeit und Wandel an kritischen Weggabelungen

Die enge Verbindung historisch-institutionalistischer Ansätze mit dem Pfadabhängigkeitskonzept führte zu einer Konzentrierung auf Prozesse, die zur Stabilisierung einer Institution auf einem Entwicklungspfad beitragen. Erklärungspotential bestand daher vor allen Dingen für solche Fälle, in denen Institutionen sich trotz Vorliegens effizienterer Alternativen nicht wandelten bzw. diese Alternativen sich nicht durchsetzen konnten. Historisch-institutionalistische Argumentationen erklärten diese Phänomene mit ursprünglichen Entscheidungen zum Entstehungszeitpunkt einer Institution und durch positive Rückkopplungseffekte, mit denen ein einmal eingeschlagener Pfad verstärkt und verriegelt wird (*lock-in*) und später nur schwer wieder verlassen werden kann (Thelen 1999, S. 384-386; Pierson 2004). Vor allen Dingen aufgrund dieser positiven Feedbackeffekte, in Form von Koordinations- oder Verteilungseffekten und von steigendem Nutzen für relevante Akteure, kommt es nach Pierson (2000b, S. 252) im Anschluss an die Entstehung einer Institution zur Herausbildung eines neuen Entwicklungspfades und institutionellen Gleichgewichts. Ein Verbleiben auf dem neuen Pfad wird durch diese Feedbackeffekte attraktiver, wohingegen späterer Wandel mit steigenden

Kosten verbunden ist. Änderungen dieses stabilisierten Pfades sind endogen kaum möglich, sondern werden durch exogene Einflussfaktoren oder Schocks erzeugt (Pierson 2000b, 2004). Dieses enge Verständnis von pfadabhängiger Entwicklung bewegt sich im Rahmen des Entwicklungsschemas institutioneller Gleichgewichte, bei dem sich Wandel in eng begrenzten Zeitspannen (kritischen Weggabelungen) vollzieht, gefolgt von einer länger andauernden Phase an Stabilität der Institution. Untersuchungen solcher kritischen Weggabelungen unterstellen ein hohes Maß an Kontingenz zu Beginn einer Sequenz, während die nachfolgende Entwicklung in hohem Maße vorstrukturiert abläuft, auch wenn keine vollkommene Determination unterstellt wird (Capoccia u. Kelemen 2007).

Die Analyse von Verfassungswandel orientiert sich innerhalb dieses Konzeptes vor allem an historischen Wendepunkten, Systemumbrüchen, Revolutionen und weitreichenden Reformen der Verfassung. Als kritische Weggabelung finden in diesen besonderen historischen Momenten weitreichende Verfassungsreformen oder Verfassungserneuerungen statt, gefolgt von einer Phase wieder hergestellter Stabilität und weitgehender Abwesenheit von Wandel. Als unabhängige Variable können Verfassungsreformen selbst als kritische Weggabelung für andere Politikbereiche gelten, beispielsweise wenn die Einführung einer Bürgerrechtscharta politische Entscheidungen oder die Rechtsprechung in Bezug auf bestimmte Gruppen maßgeblich verändert. Im Rahmen dieses enger gefassten Verständnisses von historischer Entwicklung und Pfadabhängigkeit stehen daher Momente größerer Umbrüche und bedeutende Reformen im Fokus. Da nicht jede Verfassungsänderung eine kritische Weggabelung darstellt, muss im Einzelfall überprüft werden, ob und in Bezug worauf eine Weggabelung existiert. Für die Frage nach dem Zusammenhang von weitreichenden Verfassungsreformen und inkrementellem Wandel erweist sich dieser Ansatz jedoch als unzureichend.

### 2.3 Inkrementeller Wandel, kausale Mechanismen und zeitliche Sequenzen

Konzeptionelle Weiterentwicklungen haben zu einer Differenzierung von Varianten pfadabhängiger Entwicklung sowie von Ursachen institutionellen Wandels beigetragen (vgl. unter anderen Thelen u. Steinmo 1992; Thelen 1999; Mahoney u. Schensul 2008). James Mahoney erweitert das Modell der über Feedbackmechanismen erzeugten Lock-in-Effekte um „reaktive Sequenzen“, die im Anschluss an die Entstehung einer Institution eine Kette von eng miteinander verbundenen Entwicklungen auslösen, ohne dabei ein eindeutiges Muster zu reproduzieren (Mahoney 2006, S. 235). Institutioneller Wandel wird auf Optionen innerhalb dieser Entwicklungskette reduziert, ohne dass jedoch ein lock-in auf einen bestimmten Pfad zwangsläufig erfolgen muss. Kathleen Thelens Ausdifferenzierungen berücksichtigen darüber hinaus, dass eine Institution aus verschiedenen Elementen zusammengesetzt sein kann, die zeitlich versetzt entstanden sind und sich auch unterschiedlich entwickeln können (Thelen 1999, S. 381-382). Diese Gleichzeitigkeit verschiedener Entwicklungslinien kann ebenfalls zu internen Friktionen führen und Ursache für den Wandel der Institution insgesamt sein. Zusätzlich differenziert sie die Reproduktionsmechanismen weiter aus, sodass Möglichkeiten zum endogen Wandel einer Institution einbezogen werden können. *Institutional*

*layering* umfasst solche Prozesse, in denen aufbauend auf eine Institution weitere Strukturen geschaffen werden, die eine Institution stabilisieren, aber auch transformieren können. Der Mechanismus der *institutional conversion* beschreibt solche Prozesse, in denen eine Institution, die zu einem bestimmten Zweck eingerichtet wurde, undefiniert wird oder eine andere Funktion zugeschrieben bekommt. Neue Ziele können integriert werden und den weiteren Entwicklungsverlauf verändern, ohne notwendigerweise einen abrupten Bruch oder Pfadwechsel der gesamten Institution hervorzurufen. Conversion beinhaltet daher bereits eine Form von inkrementellem Wandel, wohingegen layering sowohl pfadverstärkend als auch auf einzelne Elemente verändernd wirken kann (Thelen 2003).

Die von Kathleen Thelen identifizierten Formen endogenen Wandels sind nur zwei weitere Beispiele für kausale Mechanismen<sup>1</sup>, die je nach Kontext und zeitlicher Reihenfolge unterschiedlichen Einfluss auf die Entwicklung einer Institution nehmen können. Falleti und Lynch (2009) fassen kausale Mechanismen als „portable concepts“, das heißt, Mechanismen können sich unabhängig von der Institution oder dem Objekt bewegen, auf das oder in dem sie wirken. Darüber hinaus betonen sie die Abhängigkeit der Wirkung eines Mechanismus vom Kontext. Der gleiche Mechanismus kann den gleichen Input in ein anderes Ergebnis transformieren, wenn der Kontext sich im Zeitverlauf verändert hat. Diese eher graduellen Veränderungen im Zeitverlauf können durch den Einbezug zeitlicher Perioden oder Sequenzen (siehe dazu Collier u. Mazzuca 2008, S. 473-474) analysiert werden, wodurch auch die für die Entwicklung einer Institution relevanten Interaktionen zwischen früheren und späteren Ereignissen erfasst werden können.

Die Weiterentwicklung kausaler Mechanismen und der Einbezug zeitlicher Sequenzen ermöglichen einen differenzierteren Umgang mit der Frage nach Stabilität und Wandel von Institutionen. Im Vergleich zu Piersons enger gefasstem Pfadabhängigkeitskonzept, welches in Reproduktionsmechanismen die hauptsächliche Ursache für Stabilität erkannte, können Mechanismen der Reproduktion hier sowohl zur Stabilität als auch zum Wandel einer Institution beitragen. Gleichzeitig werden Institutionenwandel und die Möglichkeit zum Verlassen eines Entwicklungspfades nicht mehr auf den Einfluss exogener Faktoren oder auf kritische Weggabelungen beschränkt, sondern kann durch das Zusammenwirken verschiedener Prozesse graduellen Wandels erzeugt werden. Mit den Ausdifferenzierungen wird zudem der Blick geschärft, ob und welche Elemente einer Institution stabil bleiben, sich pfadabhängig wandeln oder auch transformieren und welche Konsequenzen sich daraus für die Entwicklung der Institution insgesamt ergeben.

1 Mechanismen werden basierend auf Gerring definiert als kausale Verknüpfung von Input und Output. “[A] mechanism is understood as pathway or process by which an effect is produced” (Gerring 2007, S. 178).



**Tabelle 1: Stabilität und Wandel von Verfassungen im Rahmen von historisch-institutionalistischen Ansätzen**

	Stabilität	Wandel
enges Pfadabhängigkeitskonzept	lange Phasen von Stabilität vorherrschend abseits von kritischen Weggabelungen und weitreichenden Verfassungsreformen	Schwerpunkt auf expliziten Verfassungsreformen an kritischen Weggabelungen
weiter gefasstes Konzept pfadabhängigen und pfadverändernden Wandels	Stabilität trotz Verfassungsreformen durch Fortführen inkrementeller Veränderungen	Schwerpunkt auf graduellem Wandel abseits von weitreichenden Verfassungsreformen

Quelle: eigene Darstellung.

Für die Analyse von Verfassungen und ihrer Entwicklung ergeben sich hieraus verschiedene Konsequenzen (siehe Tab. 1). Im Fokus der Analyse stehen zum einen nicht mehr weitreichende Verfassungsreformen zu bestimmten Zeitpunkten oder besonderen historischen Perioden, sondern graduelle Veränderungen im Zeitverlauf meist ohne explizite Reformen. Verfassungsreformen selbst werden dadurch stärker im Zusammenhang mit subkonstitutionellem Wandel und Kontextveränderungen untersucht. In Konsequenz können der Einfluss graduellen Wandels auf die Verfassungsentwicklung rekonstruiert sowie Interaktionen zwischen verschiedenen Elementen der Verfassung, die auch unterschiedlichen Entwicklungslinien folgen, berücksichtigt werden. Während ein Element einen pfadabhängigen, durch positive Feedbackmechanismen stabilisierten Verlauf aufweist, kann ein anderes durch veränderten Einsatz in der Verfassungspraxis bereits Wandel in sich tragen. Mit Hilfe differenzierter Prozessrekonstruktionen können diese Interaktionen kontextbezogen und in ihrer Wirkung auf die Verfassungsentwicklung im Zeitverlauf untersucht werden.

**3. Inkrementeller Wandel in Belgien**

Im historischen Überblick sind Änderungen der belgischen Verfassung von 1831 zunächst auffallend selten. Zwei Reformprozesse (1893 bzw. 1920/21) zur Demokratisierung des politischen Systems und zur Einführung des allgemeinen Wahlrechts bilden die zentralen Änderungen an der Verfassung. Konflikte zwischen den Sprachgruppen existierten zwar lange vor den in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts einsetzenden Verfassungsreformen, es dominierten jedoch Bemühungen zur Akkommodierung auf inkrementellem Weg durch einfache Gesetze. Die erste Reform zur Dezentralisierung 1970 markiert insofern einen Wendepunkt im gewählten Typ der Problembearbeitung, hinsichtlich der getroffenen Entscheidungen lässt sich jedoch die Beibehaltung von bereits eingeschlagenen Wegen erkennen. Aufgrund der Änderungshürde der belgischen Verfassung, die auch eine Neuwahl des Parlaments beinhaltet, gewinnen Parteien eine zentrale Bedeutung in den Verhandlungen über Verfassungsreformen. Wahlergebnisse und Veränderungen im Parteiensystem, wie beispielsweise das Aufkommen regionalis-

tischer Parteien<sup>2</sup>, haben Auswirkungen auf die an den Verhandlungen beteiligten Akteure und die dort eingebrachten Positionen. Zustimmungserfordernisse und Entscheidungsregeln bestimmen darüber hinaus, mit welchen Rechten die beteiligten Akteure ausgestattet sind. Nachfolgend werden daher die drei Dimensionen (Regulierung des Sprachenkonflikts, Entwicklung des Parteiensystems und der Verhandlungsmuster) im Zeitverlauf rekonstruiert, um jeweils zugrunde liegende Entwicklungslogiken und später die Auswirkungen auf die Verfassungsentwicklung aufzuzeigen.

### 3.1 Regulierung des Sprachenkonflikts nach dem Territorialprinzip

Der Konflikt über die Akkommodierung von Flamen und Wallonen drehte sich lange Zeit um den Sprachgebrauch im öffentlichen Leben und die Diskriminierung der niederländischen gegenüber der französischen Sprache. Bei der Gründung Belgiens wurde Französisch als Hoch- und Diplomatensprache klar vor den verschiedenen flämischen Dialekten favorisiert, auch wenn diese von der Mehrheit der Bevölkerung gesprochen wurden. Niederländisch war die Sprache des Gegners, von dem man sich 1830 gerade abgespalten hatte. Auch wenn das Prinzip der freien Sprachwahl in der Verfassung verankert wurde, wurde nur die französische Sprache als offizielle Amtssprache anerkannt. Gesetze wurden daher zunächst nur in Französisch veröffentlicht und Parlament, Zentralverwaltung, Kirche, Militär, Gerichtswesen und Privatwirtschaft operierten in Französisch. Für den sozialen Aufstieg war die Beherrschung der französischen Sprache damit für Flamen unerlässlich, da Unternehmen, Finanzinstitute und die höhere Verwaltung auch in den flämischen Provinzen in Französisch arbeiteten. Die in den 1840er-Jahren gegründete Flämische Bewegung richtete ihre Ziele demzufolge zu Beginn auf die Pflege des Niederländischen als Kultursprache, auf die Gleichstellung der niederländischen Sprache, später auch auf die Verbesserung der Kommunikationsbedingungen einsprachiger Flamen (Mabille 2000, S. 126-127; McRae 1986, S. 22-25).

Die Sprachgesetze der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts dehnten den Gebrauch des Niederländischen im Bildungs- und Gerichtswesen, der Verwaltung und Armee schrittweise aus. Mit dem 1898 verabschiedeten Gesetz wurde zwar Niederländisch als offizielle zweite Amtssprache anerkannt und Gesetzestexte wurden nachfolgend übersetzt, jedoch besaß weiterhin nur die französische Fassung Rechtsgültigkeit (Witte u. Van Velthoven 1999, S. 98). Weitere Sprachgesetze am Ende des 19. Jahrhunderts und zu Beginn des 20. Jahrhunderts erweiterten die Zugeständnisse für den Gebrauch der niederländischen Sprache. Da für Brüssel jeweils Sonderregeln ausgehandelt wurden, die keinen Schutz des Niederländischen in der Brüsseler Agglomeration beinhalteten, und die Homogenität Walloniens stets verteidigt wurde, folgten diese Gesetze der Idee eines asymmetrischen Bilingualismus, mit einer zweisprachigen flämischen Region bei sonst einsprachi-

2 Unter regionalistischen Parteien werden solche gefasst, deren Wahlerfolge durch die Unterstützung aus einem begrenzten Territorium erzielt werden und deren Reichweite und politische Ziele vornehmlich auf diese Region fokussiert sind (Deschouwer 2009b).



gen Gebieten. Das Territorialitätsprinzip durfte im Falle Walloniens nicht angetastet werden, wohingegen es für die flämischen Provinzen noch nicht ausreichend etabliert war. Gravierende Folgen der mangelnden Niederländischkenntnisse der Wallonen zeigten sich im Ersten Weltkrieg. Die Dominanz französischsprachiger Belgier in höheren Positionen der Verwaltung und im Militär erschwerte die Kommunikation zwischen Offizieren und niederländischsprachigen Soldaten oder machte sie teils auch unmöglich (Hooghe 2004, S. 58; McRae 1986, S. 25-27).

Die Sprachgesetze des 19. Jahrhunderts führten noch nicht zu einer dauerhaften Regulierung des Konflikts und produzierten lediglich ein Pendeln zwischen Zwei- oder Einsprachigkeit der jeweiligen Provinzen. Im Gegensatz dazu stellt die Einteilung Belgiens in vier Sprachgebiete, drei einsprachig (niederländisch, französisch, deutsch) und eines zweisprachig (Brüssel), im Jahr 1921 eine kritische Weggabelung dar. Mit dem Gesetz von 1932 wird die Sprache des Unterrichtswesens anhand der Zugehörigkeit zu einem Sprachgebiet bestimmt (Deschouwer 2009a, S. 34). Der Unterricht in Grund- und weiterführenden Schulen in den flämischen Provinzen konnte nachfolgend Schritt für Schritt auf Niederländisch umgestellt werden. Da dieses Territorialitätsprinzip auch bei weiteren Gesetzen hinsichtlich der Sprache der Verwaltung verfolgt wurde, konnte sich die territoriale Ausrichtung der Regulierung des Sprachenkonflikts nachfolgend stabilisieren. Für Flandern bedeutete dies den Umbau einer Französisch sprechenden Administration zu einer, die auch in höheren Ebenen in Niederländisch arbeitete. Folglich führte die neue Sprachgesetzgebung zu einer Veränderung von Karrierewegen und ermöglichte einen sozialen Aufstieg in Flandern ohne Kenntnisse des Französischen. Die Bilingualität der nationalen Administration in Brüssel wurde jedoch nicht über die Erhöhung der Zahl derer, die zweisprachig waren, angestrebt, sondern durch die Schaffung zweier getrennter, jeweils einsprachiger Einheiten (McRae 1986, S. 29).

Nach dem Zweiten Weltkrieg entzündeten sich Konflikte bezüglich des Sprachgebrauchs vor allem an der schleppenden Umsetzung der Bilingualität nationaler Institutionen, aber auch an den Grenzanpassungen im Umland von Brüssel. Basierend auf Zensusserhebungen, welche den Sprachgebrauch der Bevölkerung erhoben, kam es zu Verschiebungen von Gemeinden in das jeweils angrenzende Gebiet. Im Endeffekt dehnte sich damit das zweisprachige Gebiet Brüssel auf Kosten einsprachiger flämischer Gemeinden aus. Weitere Spannungen zwischen den Sprachgruppen wurden jedoch auch bei anderen Gelegenheiten deutlich, die keinen unmittelbaren Bezug zum Sprachgebrauch aufwiesen. In der sogenannten Königsfrage<sup>3</sup> über die Rückkehr König Leopolds III nach Belgien kamen die Befürworter im Referendum vor allen Dingen aus Flandern, während sich in Wallonien und in Brüssel die Mehrheit dagegen aussprach. Die Unruhen, welche durch die

3 Das Verhalten des Königs Leopold III im Exil während des Zweiten Weltkrieges spaltete die belgische Bevölkerung in der Frage seiner Rückkehr auf den Thron. Die Rückkehr des Königs wurde lediglich von den Christdemokraten unterstützt, während Sozialisten, Liberale und Kommunisten seine Abdankung forderten. Im 1950 durchgeführten Referendum sprachen sich 57% der Bevölkerung für eine Rückkehr aus. In Wallonien beliefen sich die Ja-Stimmen jedoch nur auf 42% und in der Brüsseler Agglomeration auf 48%, wohingegen in Flandern 72% dafür stimmten (Mabille 2000, S. 310).

Rückkehr des Königs ausgelöst wurden, machten eine Wiedereinsetzung unmöglich. Die Parteien, Konservative, Liberale und Sozialisten, überzeugten ihn schließlich gemeinsam, zugunsten seines Sohnes Baudouin abzutreten (Deschouwer 2009a, S. 36). Mit dieser Regelung entstand auf Seiten der Flamen jedoch der Eindruck im eigenen Land eine unterdrückte Mehrheit zu sein, deren Wille zugunsten einer Minderheit nicht umgesetzt wird. Die ungleiche wirtschaftliche Entwicklung im Norden und Süden lieferte die Grundlage für ein ähnliches Gefühl der Benachteiligung durch die belgische Regierung auf wallonischer Seite. Dem ökonomischen Niedergang der Kohle- und Stahlindustrie Walloniens standen Transformation und zunehmender Aufschwung der Wirtschaft Flanderns gegenüber, dessen Häfen und Handelswege ausländische Investoren anzogen. Die im Winter 1960/1961 aufgrund der angestrebten Konsolidierung des öffentlichen Haushaltes ausbrechende Streikwelle konzentrierte sich daher vor allem auf Wallonien, da diese Region von den Sparmaßnahmen besonders betroffen war. In diesem Zusammenhang wurde zunehmend wirtschaftliche Autonomie für Wallonien gefordert, um den Strukturwandel in der Region eigenständig zu bewältigen (Berge u. Grasse 2003, S. 107-108; Mabilie 2000, S. 323-326).

Weitere Sprachgesetze zur endgültigen Fixierung der Grenzen der Sprachgebiete wurden 1962 verabschiedet, nachdem von Seiten der Flamen zunehmend Proteste gegen die ‚Französisierung‘ des Brüsseler Umlands geäußert worden waren. Anstatt die Gemeinden zu verschieben, wurden sogenannte Fazilitäten-Gemeinden eingerichtet, in denen Spracherleichterungen für die jeweilige Sprachminderheit gewährleistet werden (Deschouwer 2009a, S. 46-47). Diese Sonderregelungen waren jedoch als temporäre Lösung für eine Übergangszeit gedacht, in der von der Sprachminderheit erwartet wurde, ausreichende Kenntnisse der jeweils in dem Gebiet geltenden Sprache zu erwerben. Aktuell bilden diese Gemeinden mit Spracherleichterungen Anlass zu Konflikten, ebenso wie der einzige noch zweisprachige Wahlkreis Brüssel-Halle-Vilvoorde (BHV), der über Brüssel hinaus in das niederländischsprachige Gebiet hineinreicht. Nach einem Urteil des belgischen Verfassungsgerichts von 2003 muss das föderale Wahlgesetz reformiert werden, wobei gleichzeitig eine Änderung des Wahlkreises BHV angestrebt wird. Flämische Parteien hatten im Wahlkampf zu den flämischen Regionalwahlen 2004 daher die sofortige Teilung des Wahlkreises in einsprachige Teile gemäß dem Territorialitätsprinzip gefordert. Von französischsprachiger Seite wird hingegen der Anschluss an Brüssel oder gemäß dem Personalitätsprinzip die Beibehaltung der Spracherleichterung befürwortet. Da eine derartige Reform der Zustimmung beider Sprachgruppen bedarf, gestaltet sich die Suche nach einer Einigung bisher äußerst schwierig (Swenden 2006, S. 307-308; Chardon 2010). Nach der 1993 erfolgten Teilung der Provinz Brabant in zwei einsprachige Teile Flämisch-Brabant und Wallonisch-Brabant wäre die Teilung des Wahlkreises die konsequente Fortführung des einmal eingeschlagenen Pfades territorialer Einsprachigkeit. Als Folge wären nur noch einsprachige Wahllisten zugelassen und frankophone Parteien müssten entkoppelt von ihrem Rückhalt aus Brüssel antreten, so dass sie Stimmenanteile und die frankophonen Bewohner der Provinz Flämisch-Brabant an Einfluss verlieren würden. Die Spracherleichterung für die Frankophonen in den Gemeinden von Halle und Vilvoorde würde zudem abgeschafft. Die Initie-

rung einer Abstimmung von flämischen Abgeordneten über die Teilung von BHV im Jahr 2007 löste eine Regierungskrise und Neuwahlen aus. Da auch in den nachfolgenden Koalitionsverhandlungen kein Kompromiss erzielt werden konnte, blieb der Streit um BHV auf der politischen Agenda. Eine vollständige Blockade der Verhandlungen konnte eine Zeit lang durch wiederholtes Vertagen des Gegenstands umgangen werden, jedoch konnte dies nicht die erneute Krise und vorgezogene Neuwahlen im Juni 2010 verhindern. Die Zukunft von BHV und weitere institutionelle Reformen sind daher weiterhin Streitpunkte in den bislang erfolglosen Verhandlungen zur Bildung einer neuen Regierung (Stand Mai 2011).

Zusammenfassend weist die Entwicklungskurve der Regulierung des Sprachenkonflikts zwei verschiedene Phasen auf. Die frühen Versuche der Konfliktregulierung konnten keinen stabilen Entwicklungspfad erzeugen, sondern oszillierten noch zwischen der Dominanz der französischen Sprache, asymmetrischer Zweisprachigkeit und langsamer Gleichstellung des Niederländischen. Die Einrichtung einsprachiger Sprachgebiete als kritische Weggabelung führt abseits der Brüsseler Agglomeration das Prinzip territorialer Einsprachigkeit ein. Durch wiederholte Anwendung des Prinzips, die Implementierung und Etablierung niederländischsprachiger Verwaltungseinheiten und Institutionen in Flandern stabilisiert sich der eingeschlagene Pfad anschließend. Die Regulierung des Sprachgebrauchs und -konflikts entwickelt sich nachfolgend durch diese Reproduktionsmechanismen pfadabhängig weiter. Gleichzeitig mit dem Pfad wird auch die Bipolarität des Konflikts verfestigt und eine zunehmende Polarisierung erzeugt, die über Fragen des Sprachgebrauchs hinaus geht. Die kritische Weggabelung in den 1930ern löst jedoch keine Transformation des unitarischen Staates aus, sie ist kritisch lediglich in Bezug auf die Regulierung des Sprachenkonflikts.

### 3.2 Wandel der Parteien und des Parteiensystems

Die Parteien in Belgien reagierten bereits früh und unabhängig von Dezentralisierungsbemühungen auf den andauernden Konflikt zwischen den beiden großen Sprachgruppen. Deutlich wird, dass die Einführung des Prinzips territorialer Einsprachigkeit in das Parteiensystem hinein getragen wurde und dort zu Anpassungsprozessen führte. Die Katholische Partei Belgiens mit ihren Hochburgen in Flandern führte als erste 1936 eine duale Parteistruktur mit französischsprachigem und niederländischsprachigem Zweig und jeweils eigenem Namen und Präsidenten ein. In ähnlicher Weise richtete die Sozialistische Partei eine doppelte Organisationsstruktur mit gewissen Autonomien für den niederländisch- und französischsprachige Teil ein. Die Liberalen hingegen änderten lediglich Entscheidungsprozesse zur Ausbalancierung der Sprachgruppen, ohne größere Veränderungen an der Organisation vorzunehmen (Verleden 2009, S. 148). Durch die interne Aufteilung der Organisation und die Befürwortung konkordanter Entscheidungsmuster blieb der Sprachenkonflikt weiterhin Teil der innerparteilichen Aushandlungen. Die Einführung der einsprachigen Sprachgebiete veränderte jedoch die Beziehungen zwischen Parteien und repräsentierter Bevölkerung. Da die Wahlkreise abseits von Brüssel und der Provinz Brabant auf Einsprachigkeit

beruhten, wurde es für die Parteien zunehmend attraktiver ihren Wahlkampf mit regionalen Themen und nach Regionen getrennt auszurichten.

Nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte eine kurze Phase der Re-Zentralisierung, in der die Anpassungen der Organisationsstruktur zunächst wieder rückgängig gemacht wurden. Erneute Konflikte zwischen den Sprachgruppen und die Gründung neuer Parteien, die nur in einem Teil Belgiens zur Wahl antraten und sich zudem explizit den Interessen dieses Teils verschrieben, erhöhten jedoch wieder den Druck auf die traditionellen Parteien. Die flämische VU (Volksunie), gegründet 1954, konnte ihre Stimmenanteile in den 1960ern deutlich ausbauen, wodurch Forderungen nach institutionellen Reformen und Dezentralisierung Eingang in den parlamentarischen Diskurs fanden (Govaert 1997). Auf wallonischer Seite verbuchte die in Reaktion gegründete Partei RW (*Rassemblement wallon*) Gewinne bei den Wahlen, wenn auch zeitversetzt und mit im Vergleich geringerem Erfolg (Deschouwer 2009b). Eine weitere französischsprachige Partei mit Fokus auf die Brüsseler Agglomeration entstand mit der FDF (*Front Démocratique des Francophones*) im Jahr 1964, die vor allen Dingen gegen die Sprachgesetze der 1960er-Jahre Wahlkampf betrieb, mit denen die Grenze der Sprachgebiete fixiert worden war. Auch wenn Teile der FDF die Beibehaltung der unitarischen Struktur befürworteten, repräsentierte die Partei doch vor allen Dingen die Interessen der Brüsseler Frankophonen im Parlament (Buelens u. Van Dyck 1998; Kesteloot u. Colignon 1997). Die traditionellen Parteien reagierten auf diese Veränderungen mit der Wiedereinrichtung zweier Parteienflügel mit gewissen autonomen Befugnissen. Auch wurden parteiinterne Entscheidungen an die wechselseitige Zustimmung beider Sprachgruppen gekoppelt, um die Dominanz einer Gruppe über die andere zu vermeiden. Die so geschaffenen Strukturen der innerparteilichen Ausbalancierung dienten später im Zuge der Transformation als Vorlage bei der Reform wesentlicher politischer Institutionen (Verleden 2009, S. 158).

Die Fixierung der Grenze des zweisprachigen Brüsseler Gebiets und der Streit um die Katholische Universität Leuven verursachten ernsthafte Spannungen zwischen den beiden Flügeln der zu der Zeit regierenden Christlichen Volkspartei (CVP/PSC).<sup>4</sup> Durch die Gesetzesinitiative der Partei zur Festlegung der Unterrichtssprache im höheren Bildungswesen entsprechend dem Territorialitätsprinzip, mit der das französischsprachige Department der Universität hätte ausziehen müssen, kam es zum internen Bruch. Im Parlament weigerten sich die französischsprachigen Abgeordneten geschlossen, diesen Entwurf zu diskutieren, wodurch der Sprachenkonflikt endgültig die ideologischen Konflikte und Parteizugehörigkeiten überlagert hatte und sich nicht mehr die Parteifamilien sondern die beiden

4 Der Streit um die Katholische Universität Leuven und deren Ausbau der französischsprachigen Abteilung mobilisierte die Flügel der Christdemokraten gegeneinander. Die Existenz französischsprachiger Departments im niederländischsprachigen Teil der Provinz Brabant – heute Flämisch-Brabant – stellte in den Augen der Flamen eine Verletzung des Territorialitätsprinzips dar. Die französischsprachige Abteilung in Leuven wurde zunehmend als Enklave und Sinnbild der Ausbreitung des Französischen in flämisches Gebiet wahrgenommen. Der Rauswurf des Departments führte schließlich zur Gründung der katholischen Universität Louvain-la-Neuve auf wallonischer Seite, finanziert durch höhere Subventionen der zentralen Ebene für das gesamte höhere Bildungswesen.

Sprachgruppen gegenüber standen. In Konsequenz trat die Regierung von van den Boeynants zurück und CVP und PSC gingen getrennte Wege als zwei separate Parteien (Deschouwer 2009a, S. 76; Mabilie 2000, S. 336). Bevor weitere Parteien diesem Beispiel folgten, wurden mit der ersten Verfassungsrevision 1970 drei Kulturgemeinschaften, eine Flämische, eine Französische und eine Deutsche, mit Kompetenzen in kulturellen Angelegenheiten geschaffen. Die Schaffung von drei Regionen (Flandern, Wallonien und Brüssel) wurde als Teil späterer Reformen in Aussicht gestellt. Darüber hinaus wurde die Teilung der Abgeordnetenversammlung und des Senats in jeweils zwei Sprachgruppen (niederländisch, französisch) beschlossen, wobei die Repräsentanten der Brüsseler Wahlkreise eine Sprachgruppe wählen mussten, der sie zugerechnet werden würden. Liberale und Sozialisten folgten nach der ersten Verfassungsreform dem Beispiel der Christdemokraten und spalteten sich ebenfalls. Spannungen innerhalb der Liberalen Partei stiegen ab 1970 vor allen Dingen aufgrund der Begrenzung Brüssels auf 19 Gemeinden. Brüsseler Liberale lockerten daher zuerst die Verbindungen und bildeten kurzzeitig einen gesonderten flämischen und frankophonen Flügel aus. Die endgültige Spaltung vollzog sich 1972, als die PVV (Partij voor Vrijheid en Vooruitgang) sich unabhängig erklärte. Brüsseler und wallonische frankophone Liberale etablierten zwar rasch enge Bindungen, traten bis zu ihrem Zusammenschluss 1979 zur PRL (Parti réformateur libéral) jedoch als getrennte Parteien auf (Deschouwer 1997; D'Hoore 1997). Die Sozialisten spalteten sich als letzte traditionelle Partei 1978, aber auch hier traten bereits ab 1970 interne Spannungen auf, denen zunächst mit Hilfe erprobter Mittel wie der Wahl zweier Ko-Präsidenten begegnet wurde. Flämische Sozialisten in Brüssel traten kurze Zeit separat unter dem Namen Roode Leeuwen an, jedoch war auch ihre Lebensdauer als eigenständige Partei begrenzt.

Die Spaltung der traditionellen Parteien vollzog sich insgesamt entlang der Sprachzugehörigkeit. Auch wenn Liberale und Sozialisten in einer Übergangsphase eigenständige Parteien für Brüssel bildeten, reichten diese Ansätze nicht aus, eine dauerhafte und einflussreiche Alternative für Brüssel darzustellen. Die intensivierte Zusammenarbeit zwischen der FDF und der PRL auf nationaler Ebene wurde zunächst 1993 in die Föderation PRL-FDF überführt und mündete schließlich 2001 in der Fusion der frankophonen Liberalen zur MR (Mouvement Réformateur). Auch die anderen regionalistischen Parteien hatten bis zum Ende der 1980er-Jahre deutlich an Stimmen verloren und insbesondere die Volksunie fiel sozusagen ihrem eigenen Erfolg bei der Transformation Belgiens in einen Föderalstaat zum Opfer (De Winter 2006). Nach der Spaltung der traditionellen Parteien veränderte sich das Parteiensystem weiter. Neue Parteien gründeten sich allerdings getrennt voneinander in den Sprachgruppen, auch wenn die beiden grünen Parteien eine enge Kooperation und Abstimmung ihrer Positionen pflegen. Wahlbündnisse und die lange Zeit symmetrischen Koalitionen auf föderaler und gliedstaatlicher Ebene verstärkten zwar die Kooperationsnotwendigkeiten, verhinderten aber nicht, dass vor allen Dingen in Flandern das Parteiensystem immer fragmentierter wurde (De Winter et al. 2006). Die Existenz unterschiedlicher Koalitionen auf föderaler und regionaler Ebene sowie die kürzlichen Erfolge der Nachfolgepartei der VU, der separatistischen N-VA (Nieuw-Vlaamse Alliantie), erschweren

jedoch erneut Koalitionsbildungen auf föderaler Ebene und eine Ebenen übergreifende Kooperationen zwischen den Parteien.

Zusammenfassend hat sich das Parteiensystem im Zeitverlauf dem zugrunde liegenden Konflikt zwischen den beiden großen Sprachgruppen zunehmend angepasst. Charakteristisch ist die Reproduktion der Einsprachigkeit innerhalb der Parteien als Mittel der Konfliktreduktion. Die Anpassung der innerparteilichen Organisationsstruktur infolge der Sprachgesetze der 1930er-Jahre zeugte von der bestehenden Verbindung zwischen Territorialitätsprinzip im Sprachgebrauch und Parteienwettbewerb, gleichzeitig kam es nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst zu einer Re-Zentralisierung der Parteiorganisation. Der eingeschlagene Weg war daher noch nicht so verfestigt, dass Richtungsänderungen ausgeschlossen waren. Während des Aufflammens des Sprachenstreits in den 1960ern wurden diese frühen Erfahrungen reaktiviert und die traditionellen Parteien reagierten wieder mit der Aufteilung von Parteivorständen nach Sprachzugehörigkeit und der Gewährung autonomer Politikformulierung in kulturellen Angelegenheiten. Die Spaltung der traditionellen Parteien hob die länger andauernden Anpassungsprozesse zwar auf eine neue Stufe, stellte aber keinen vollständigen Bruch in der Entwicklungskurve dar. Zum damaligen Zeitpunkt war die Teilung darüber hinaus nur als vorübergehende Maßnahme gedacht und nur aus heutiger Sicht erscheint es ausgeschlossen, dass die Trennung nach Sprachgruppen wieder rückgängig gemacht werden kann. Die Entwicklungskurve des Parteiensystems folgt daher nicht dem Muster einer pfadabhängigen Entwicklung nach einer kritischen Weggabelung, sondern vielmehr einer reaktiven Sequenz, in der die zur Verfügung stehenden Optionen auf diejenigen reduziert werden, welche der Logik der Sequenz entsprechen. Nach der Spaltung der traditionellen Parteien folgt die Gründung neuer Parteien der Logik des geteilten Systems, wodurch deutlicher als zuvor die Sequenz stabilisiert wird. Veränderungen im Parteiensystem vollziehen sich seither im geänderten Kontext ausschließlich regionaler Parteien und eines nach Sprachgruppen getrennten Parteienwettbewerbs.

### 3.3 Wandel konkordanter Aushandlungsmuster

Die dritte für den Wandel von Verfassungen relevante Dimension umfasst die Ausgestaltung politischer Entscheidungsprozesse. Formen nicht-majoritärer Machtteilung und konkordanter Aushandlungsmuster, mit denen verschiedene Segmente der Gesellschaft in Entscheidungsprozesse integriert werden, kamen in Belgien wiederholt in Krisensituationen zur Anwendung. Die in der Verfassung von 1831 verankerten Abweichungen vom Mehrheitsprinzip bei Verfassungsreformen dienten dem Ausgleich der Interessen der ungefähr gleich großen Gruppen der Konservativ-katholischen und der Liberalen Partei, zwischen denen eine einseitige Dominierung verhindert werden sollte (Hooghe 2004, S. 68). Ziel der nicht-majoritären Regel war demzufolge zunächst der Ausgleich des nicht-territorialen Konflikts zwischen Staat und Kirche. Das Aufkommen der Arbeiterbewegung und der Sozialistischen Partei sowie Veränderungen im Wahlrecht beendeten die Zwei-Parteien-Phase im Parlament Ende des 19. Jahrhunderts und führten zum Einzug des Konflikts zwischen Arbeit und Kapital in die parlamentarischen



Aushandlungen. Hinsichtlich der Verwendung konkordanter Muster zur Konfliktbewältigung signalisiert der sogenannte ‚Pakt von Loppem‘ aus dem Jahr 1918 einen Wendepunkt. Katholiken, Sozialisten und Liberale einigten sich hierbei im Konsens auf die Einführung des allgemeinen Wahlrechts (für Männer). Zur Bewältigung der ökonomischen Krise in den 1930ern einigten sich die drei Parteien wieder auf eine große Koalition, ebenso wiederholte sich die Zusammenarbeit nach dem Zweiten Weltkrieg bezüglich der Fragen der Rückkehr des Königs oder der Finanzierung konfessioneller Schulen, bei denen alle drei Parteien gemeinsam eine Lösung erarbeiteten (Deschouwer 2002).

Regionale Unterschiede in der Stärke der Gruppen waren zwar von Anfang an vorhanden, dennoch dienten die konkordanten Aushandlungsformen zunächst nicht dem Ausgleich territorialer Interessen. Die Katholiken bezogen ihre Unterstützung mehrheitlich aus den nördlichen flämischen Provinzen, während die wallonischen Provinzen sich schneller säkularisierten und industrialisierten und zu einer Hochburg der Sozialisten wurden. Die Flämische und die Wallonische Bewegung sorgten für eine stärkere Verknüpfung zwischen nicht territorialen und territorialen Konfliktlinien. Im Zuge einer ersten Öffnung der Wallonischen Bewegung wurden die Sozialisten zu Beginn des 20. Jahrhunderts in den Konflikt zwischen den beiden Sprachgruppen eingebunden. Später, im Zuge der Wirtschaftskrise und des Streiks 1960/1961, verbanden sich Teile der Gewerkschaften mit der Wallonischen Bewegung und forderten unter anderem wirtschaftliche Autonomie für die Region (Hecking 2003, S. 44). Die Flämische Bewegung verband sich schließlich mit der katholischen Kirche in den 1950ern im sogenannten Schulstreit, bei dem sie gemeinsam für die Aufrechterhaltung der staatlichen Zuschüsse an kirchliche Grundschulen kämpften, deren Höhe und Art der Verteilung von Liberalen und Sozialisten kritisiert wurden. Nach der Beilegung dieses letzten ideologischen Konflikts durch konkordante Aushandlungen machten der Bedeutungsrückgang der Konfliktlinie Kirche vs. Staat und die Abnahme der Kircheng Zugehörigkeit allgemein den Weg frei für die Mobilisierung entlang der Sprachgruppen (Swenden u. Jans 2006, S. 878).

Der Rückgriff auf konkordante Aushandlungsmuster in Krisensituationen hatte sich bewährt, als der Sprachenkonflikt Ende der 1950er-Jahre erneut aufflammte. Anstelle der drei politischen Parteifamilien fanden und finden sich hier jedoch zwei große Sprachgruppen als Konfliktparteien wieder, deren deutlichere territoriale Bezüge durch die Anwendung des Territorialitätsprinzips im Sprachenstreit im Zeitverlauf noch verstärkt wurden. Die gleichen Muster werden im Verlauf der Zeit bemüht, um den Streit um den Sprachgebrauch in den Landesteilen beizulegen. Die zu Beginn der 1960er-Jahre verabschiedeten Sprachgesetze beinhalteten denn auch die Vorkehrung, dass Änderungen an den Grenzen der Sprachgebiete nur mit Zustimmung beider Sprachgruppen vorgenommen werden dürfen. Nachdem sich beginnend mit den Christdemokraten die Parteien ebenfalls entlang der Sprachgrenze spalten, werden die Sprachgruppen zu den Segmenten, deren Interessen mit Hilfe konkordanter Muster ausgeglichen werden. Damit wird die Bipolarität des Konflikts nicht nur im Parteiensystem, sondern auch in den Mustern der Entscheidungsfindung reflektiert. Veränderungen in der Bedeutung der Konfliktlinien, vor allem aber die Umwidmung („conversion“) der Konkordanzstruktu-

ren auf den Ausgleich der Interessen der Sprachgruppen bewirken einen stetigen Wandel der Ausgleichsmuster im Zeitverlauf. Zeitlich den Reformen vorgelagert findet dieser Wandel permanent nur graduell und fließend statt. Lediglich in Bezug auf Änderungen der Grenzen der Sprachgebiete wurde in den 1960ern eine Regelung verabschiedet, die eine langfristige Stabilisierung der umgewidmeten Muster ermöglichte.

#### 4. Kontinuität und Wandel durch Verfassungsreformen

Betrachtet man die Entwicklungen bezüglich des Konfliktverlaufs, der Parteien und der Aushandlungsmuster in der Übersicht, so lässt sich die graduelle Übernahme einer bipolaren Ausrichtung in allen drei Dimensionen erkennen, die sich zeitlich vorgelagert und unabhängig von den späteren Verfassungsreformen vollzog. Im Zuge der Verfassungsreformen wird Belgien Schritt für Schritt in einen Föderalstaat transformiert, der durch eine duale Struktur aus Gemeinschaften und Regionen als Gliedstaaten und ein hohes Maß an legislativen Kompetenzen gekennzeichnet ist (für einen Überblick über die einzelnen Reformen siehe Deschouwer 2009a, S. 41-72; Hecking 2003, S. 45-64; Swenden et al. 2006). Gleichzeitig steht diese Transformation in Abhängigkeit zu den vorangegangenen Formen graduellen Wandels und schreibt manche Entwicklungen weitgehend unverändert fort (siehe Tab. 2 unten).

##### 4.1 Ergebnisse der Verfassungsreformen

Die Bipolarität der Akteurs- und Aushandlungsstrukturen spiegelt sich in den Ergebnissen der der gewählten föderalen Struktur und der nachfolgenden Reformen wider. Beide Seiten strebten nach Dezentralisierung unterschiedlicher Kompetenzbereiche und dies aus unterschiedlicher Motivation heraus. Konsequenz dieser Interessenlage und der veränderten Parteistruktur und Aushandlungsmuster waren Kompromisse zur Dezentralisierung, bei denen jede Seite ihre Ziele zu Lasten des ehemaligen Zentrums verwirklichen konnte (Hooghe 2004; Deschouwer 2006). Der Forderung nach kultureller Autonomie von Seiten der Flamen wurde mit der Einrichtung der Gemeinschaften mit Kompetenzen im Bereich Kultur, Bildung, Unterricht und Gesundheit begegnet, der Forderung nach wirtschaftlicher Autonomie von Seiten Walloniens mit der Einrichtung der Regionen, denen unter anderem die Bereiche Wirtschaft, Transport, Verkehr und Arbeitsmarkt übertragen wurden. Die neu eingerichteten Regionen bauten zudem auf den Sprachgebieten auf (ausgenommen dem deutschsprachigen Gebiet) und schafften dadurch eine Verbindung zwischen ursprünglich nur durch den Sprachgebrauch definierten Territorien und neuen Politikbereichen, die als Kompetenzen sukzessive auf die Regionen übertragen wurden. Die Teilung in drei Regionen wird an vielen Stellen jedoch von den zwei großen Sprachgruppen und ihrem Konflikt überlagert. Mit der ersten Verfassungsreform wird das Parlament entlang der Sprachgrenze aufgeteilt und die Zugehörigkeit der Parlamentarier zu einer Sprachgruppe festgelegt. Ebenso wird die paritätische Zusammensetzung der föderalen Regierung beschlossen, deren Zahl in der Verfassungsreform von 1993 auf jeweils sie-

ben niederländischsprachige und sieben französischsprachige Minister neben dem Premierminister festgelegt wird. Was zuvor in Parteivorständen erprobt worden war, wurde nun auf die Exekutive des Landes und später auch auf die Exekutive der Region Brüssel übertragen.

**Tabelle 2: Inkrementeller Wandel und Verfassungsreformen in Belgien**

Dimension	Ergebnisse inkrementellen Wandels	Muster und Interaktionen	Konsequenzen	Ergebnisse expliziter Verfassungsreformen
Konflikt-regulierung	Prinzip der territorialen Ein-sprachigkeit; Sonderregelungen für Brüssel	wiederholte Anwendung des Prinzips; Entwicklung zeitlich vorgelagert und pfadabhängig	territoriale Homogenisierung; Konflikte im Brüsseler Umland	substaatliche Einheiten basieren teilweise auf Sprachgebieten; paritätische Besetzung von Exekutiven und Institutionen
Parteien / Parteiensystem	Regionalisierung; Teilung nach Sprachgruppen	Entwicklung in Form reaktiver Sequenzen; Reproduktion des bipolaren Konflikts	dezentrale politische Eliten; veränderte Repräsentationsbeziehungen	Sprachenkonflikt und Bipolarität überlagern föderale Struktur und territoriale Interessen
Muster der Konfliktbearbeitung	Umwidmung konsoziativer Muster zur Ausbalancierung der beiden großen Sprachgruppen	„conversion“; Reproduktion des bipolaren Konflikts	Tauschgeschäfte und Paketlösungen zu Lasten der zentralen Ebene	„lock-in“ der inkrementellen Veränderungen; Anwendung auf sämtliche Institutionen und föderale Reformen

Quelle: eigene Darstellung.

Über die Frage der institutionellen Ausgestaltung von Brüssel als mehrheitlich frankophoner Region mit niederländischsprachiger Minderheit konnte erst im Zuge der dritten Verfassungsrevision 1988 eine Einigung erzielt werden. Zu dem Zeitpunkt hatten die Parteien den bipolaren Charakter des Sprachenkonflikts bereits vollständig reproduziert. Die drei Gemeinschaften und zwei Regionen Flandern und Wallonien hatten ebenfalls bereits etliche Kompetenzen und Ressourcen erhalten, wohingegen ein Kompromiss zur Region Brüssel aufgrund der Unmöglichkeit einer Einigung immer wieder aufgeschoben werden musste (Deschouwer 2009a, S. 48-54). Die Brüsseler Ableger der traditionellen Parteien waren zu diesem Zeitpunkt wieder von der politischen Bühne verschwunden und auch die FDF konnte nicht mehr an frühere Wahlergebnisse anknüpfen. Weder war zum Zeitpunkt der Ausgestaltung von Brüssel ein Akteur vertreten, der spezifische Brüsseler Interessen vertreten konnte, noch sahen die Aushandlungsmuster einen dritten, mit Verhandlungsmacht ausgestatteten Akteur abseits der Parteien beider Sprachgruppen vor. Die institutionellen Lösungen für die Region Brüssel-Hauptstadt spiegeln daher stärker die Bipolarität des Sprachenkonflikts als die realen

demographischen Verhältnisse in der Region<sup>5</sup> wider. Die vierte Verfassungsreform 1993 beinhaltete unter anderem eine Reform des Senats, dessen Zusammensetzung auf den Gemeinschaften und nicht auf den Regionen aufbaut. Direkt von den Gemeinschaften gewählt oder von den Gemeinschaftsparlamenten bestimmt und aus zusätzlichen kooptierten und königlichen Senatoren zusammengesetzt, repräsentiert und reflektiert der Senat ebenfalls stärker die Sprachgemeinschaften (Deschouwer 2009a, S. 171-173). Konflikte über die Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen werden von verschiedenen Institutionen bearbeitet, die wiederum die bipolare Logik der Sprachzugehörigkeit reproduzieren. Die zuständige Sektion des Staatsrates operiert mit zwei einsprachigen Kammern und der Schiedsgerichtshof ist ähnlich der Exekutive zu gleichen Teilen aus den beiden Sprachgruppen besetzt (Poirier 2002, S. 29-30).

In prozeduraler Hinsicht können ebenfalls Verbindungen zwischen graduelltem Wandel und Verfassungsreformen hergestellt werden. Konkordante Muster als Bestandteil parlamentarischer Gesetzgebung finden sich im sogenannten Alarmglocke-Verfahren. Es dient als Schutz einer Sprachgruppe vor der anderen und kann durch zwei Drittel der Abgeordneten einer Sprachgruppe eingeleitet werden, wenn diese sich durch eine Gesetzesinitiative in ihren Rechten bedroht sieht. Der Gesetzesentwurf wird dann an das Kabinett weitergeleitet, das innerhalb von 30 Tagen im Konsens zu einer Einigung kommen muss (Deschouwer 2002). Darüber hinaus werden die höheren Zustimmungserfordernisse für Grenzänderungen der Sprachgebiete nicht nur konstitutionell verankert (Art. 4 des koordinierten Textes der Verfassung von 1994), sondern in nachfolgenden Verfassungsreformen für die Transformation der institutionellen Struktur angewandt. Eine einfache Mehrheit in jeder Sprachgruppe im Parlament sowie die Zustimmung von mindestens zwei Drittel der abgegebenen Stimmen sind fortan notwendig für institutionelle Reformen, die eine Änderung der Verfassung voraussetzen.

Die Überlagerung der föderalen Struktur durch die bipolar ausgerichteten Aushandlungsmuster wirken sich auch auf die Reformoptionen des belgischen Föderalismus aus. Da seit 1980 die Kompetenz- und Ressourcenverteilung zwischen den Ebenen in Sondergesetzen verabschiedet werden, die ebenfalls die Zustimmung beider Sprachgruppen im Parlament erfordern, wurde die föderale Entwicklung an die beiden Konfliktparteien des Sprachenkonflikts gebunden. Die zuvor inkrementell verlaufene Umwidmung und Knüpfung der Konkordanzmechanismen an den Sprachenkonflikt erfährt dadurch auch einen lock-in in Bezug auf institutionelle Reformen.

Neben den weitreichenden territorialen Veränderungen werden Ergebnisse des inkrementellen Wandels in nicht unerheblichem Maße auch im Rahmen der Verfassungsreformen fortgeführt. Somit lässt sich auch während der Transformation ein gewisses Maß an Kontinuität erkennen. Einzig bei den Entscheidungsregeln

5 Von der Brüsseler Bevölkerung sprechen ca. 85 % Französisch und nur ca. 15 % Niederländisch. Von der Französischen Gemeinschaft machen die in Brüssel lebenden Belgier ungefähr 16 % aus, von der Flämischen Gemeinschaft nur 3%. Genaue Zahlen zur Sprachverteilung in Belgien sind nicht mehr verfügbar, nachdem die Frage nach der Sprachzugehörigkeit aus den Zensusumfragen entfernt wurde.

findet die Verknüpfung mit den institutionellen Reformen erst im Zuge der Verfassungsreform statt und wird nachfolgend durch die wiederholte Anwendung stabilisiert und ‚verriegelt‘. Im Gegensatz zur Ausbalancierung der differierenden Interessen im Staat-Kirche-Konflikt, stoßen die konkordanten Muster bei den territorialen Konflikten zwischen den Sprachgruppen und den inzwischen auftretenden ökonomischen Verteilungsfragen zwischen Flandern und Wallonien jedoch an ihre Grenzen.

#### 4.2 Auswirkungen auf Reformoptionen und Reformprozesse

Die Übernahme der bipolaren Entscheidungsregeln und Aushandlungsmuster hat Konsequenzen für die Entwicklung des föderalen Systems und die bei Reformen zur Verfügung stehenden Optionen. Obwohl die Regionen durch ihre klar definierten Grenzen besser als die Gemeinschaften geeignet sind in einer weiteren Reformrunde mehr Autonomie vor allem in fiskalischer Hinsicht zu erhalten, verhindern die auf zwei Sprachgruppen ausgerichteten Verhandlungen zum einen die Entwicklung des föderalen Systems in Richtung der drei Regionen als maßgebliche substaatliche Einheiten. Zum anderen verschwimmen Unterschiede innerhalb einer Gruppe hinter der Konfrontation zwischen niederländisch- und französischsprachiger Gemeinschaft. Obwohl beide Sprachgruppen keine homogenen Akteure sind und die einzelnen Parteien durchaus unterschiedliche Ansichten hinsichtlich der Entwicklung des föderalen Systems oder der Teilung des Sozialversicherungssystems vertreten, kommen diese Unterschiede kaum zum Tragen. Die Verantwortung gegenüber jeweils nur einem Teil der Wählerschaft und die Verhandlungsregeln zu institutionellen Reformen erzeugen Druck auf die Parteien, in erster Linie für die eigene Gemeinschaft positive Verhandlungsergebnisse zu erzielen und gegenüber der anderen Gemeinschaft geschlossen aufzutreten. In den Verhandlungen zu institutionellen und föderalen Reformen können sich deshalb anders gelagerte Interessenkonstellationen nicht gegen die auf die zwei Konfliktparteien ausgerichteten Konsensregeln durchsetzen.

Drittens erhöhen veränderte Kontextbedingungen und das fortgeschrittene Stadium der Desintegration das Risiko des Scheiterns der Verhandlungen über weitere Reformen. Durch die große Bedeutung von Regierungskoalitionen als Ort der Konfliktregulierung kommt ein Scheitern oft dem Ende der Koalition gleich. Angesichts ausgedehnter Transfers an die Haushalte der Regionen und Gemeinschaften sowie allgemein angespannter Haushaltslage funktionieren die während der Transformation bewährten Mittel der Konfliktbeilegung wie beispielsweise Ausgleichszahlungen oder die Erhöhung der finanziellen Zuschüsse an beide Parteien (Hooghe 2004) nicht mehr. Auch wenn wirtschaftliche Unterschiede innerhalb Belgiens nicht neu sind, befördert die ungleiche Entwicklung in den Regionen, dass Reformverhandlungen inzwischen von Verteilungskonflikten dominiert werden. Nachdem eine Vielzahl von Politikfeldern bereits weitgehend an Gemeinschaften und Regionen dezentralisiert worden sind und Fragen des Sprachgebrauchs von den Gemeinschaften bis auf die Fazilitätengemeinden autonom entschieden werden können, richten sich die Forderungen auf eine Reform des Finanzausgleichs. Veränderungen im Kontext tragen daher ebenfalls dazu bei,

dass die bewährten und beibehaltenen Aushandlungsmuster weitere Reformen inzwischen eher blockieren als befördern.

Die zeitliche Reihenfolge des graduellen Wandels und der föderalen Reformen wirkt sich sowohl auf die Ausgestaltung des föderalen Systems als auch auf die Prozesse selbst aus. Die bis 1993 vollzogene Einrichtung gliedstaatlicher Einheiten mit einer Vielzahl an legislativen Kompetenzen und Ausgabenautonomie wurde als zusätzliche Schicht (*layer*) über den zu dem Zeitpunkt bereits erfolgten Wandel der Aushandlungsmuster und des Parteiensystems gelegt. Die Region Brüssel-Hauptstadt unterlag während des Föderalisierungsprozesses trotz anders gelagerter demographischer Zusammensetzung, anderer Wirtschaftsfaktoren und regionalen Besonderheiten der Bipolarität des Konflikts. Entgegen der Dreiteilung in Regionen führten die enge Zusammenarbeit zwischen den französischsprachigen Parteien in Wallonien und Brüssel sowie die Regeln für Institutionen- und Verfassungsreformen mit wechselseitigen Vetopositionen für die beiden Sprachgruppen dazu, dass Brüssel nur eingeschränkt als distinkte Region berücksichtigt werden kann. Bei institutionellen und föderalen Reformen hat sie zudem wenig Spielraum, ihre Interessen als eigenständige Region zu vertreten (Swenden u. Jans 2006). In der bislang letzten Staatsreform 2000/2001 wurde zum ersten Mal eine intergouvernementale und interparlamentarische Kommission zur Ausarbeitung eines Reformentwurfs gebildet, an der auch Vertreter aus Brüssel teilnahmen. Jedoch wurde die paritätische Zusammensetzung nach Sprachgruppen auch in dieser Kommission gewahrt (Bourgau 2003), so dass der Kompromiss sich wieder an den Interessen der zwei großen Gruppen orientierte.

Im Zusammenspiel beider Typen des Wandels steht auf der einen Seite die Reproduktion des bipolaren Konflikts in Akteurskonstellationen und Aushandlungsmustern als Ergebnis des graduellen Wandels, während mit den expliziten Verfassungsreformen eine doppelt angelegte föderale Struktur eingerichtet wurde, die jeweils drei Einheiten anerkennt. Die Fortführung bipolarer Elemente insbesondere bei den Aushandlungsmustern erzeugt Friktionen im föderalen System und behindert dadurch seine Funktionsfähigkeit. Es sind also gerade die bei der Transformation pfadabhängig fortgeführten Elemente, die eine Destabilisierung der getroffenen Arrangements verursachen. Sie machen zum einen weitere föderale Reformen mit dem Ziel der Erhöhung der Funktionsfähigkeit notwendig. Zum anderen sorgen sie regelmäßig für ein Scheitern der Reformverhandlungen, da sie die Zustimmung zweier Verhandlungspartner mit inzwischen unvereinbaren Positionen erzwingen, ohne dass ausreichende Vorkehrungen für eine Vermittlerposition durch Dritte getroffen wurden. Aufgrund der Interaktionen zwischen graduellen Wandel und Verfassungsreformen wird somit trotz der pfadabhängigen Entwicklung der Konfliktregulierungsmuster kein neues institutionelles Gleichgewicht zur Befriedung des Konflikts gefunden.



## 5. Zusammenfassung: Sequenzen und Friktionen der Verfassungsentwicklung Belgiens

Die Nutzung historisch-institutionalistischer Ansätze zur Untersuchung von Wandel und Reform von Verfassungen hat je nach Zugriff unterschiedliche Implikationen. Bezogen auf den vorliegenden Untersuchungsgegenstand bringt die ursprüngliche Verknüpfung des Historischen Institutionalismus mit dem Pfadabhängigkeitskonzept eine Verengung auf weitreichende Reformen in Momenten historischer Umbrüche mit sich. Die konzeptionellen Weiterentwicklungen dieser Ansätze insbesondere von James Mahoney und Kathleen Thelen ermöglichen hingegen die gleichzeitige Analyse von expliziten Reformen und inkrementellem Wandel. Die Ergebnisse der historischen Rekonstruktion der Konfliktakkommodation in Belgien verdeutlichen zum einen die Bedeutung graduellen Wandels für die Entwicklung des Verfassungskonfliktes und die Entscheidungen im Rahmen der Verfassungsreformen. Zum anderen lassen sich kritische Weggabelungen und weitreichender Wandel abseits großer Reformen finden, wohingegen letztere ein wesentlich höheres Maß an Kontinuität aufweisen als erwartet. Die Untersuchung graduellen Wandels im Verhältnis zu expliziten Verfassungsreformen ermöglicht daher eine Neubewertung des Verhältnisses von Stabilität und Wandel der Verfassung. Drittens wird deutlich, dass auch bei pfadabhängiger Entwicklung einzelner relevanter Dimensionen nicht automatisch eine Stabilisierung in einem neuen institutionellen Gleichgewicht erreicht wird. Die zeitliche Reihenfolge einzelner Ereignisse und Interaktionen zwischen Mechanismen und Kontext bestimmen maßgeblich, ob es zu einer Stabilisierung oder Destabilisierung der Verfassung und des föderalen Systems kommt. Viertens zeigt sich, dass Kontextveränderungen hinsichtlich der Wirkung von kausalen Mechanismen eine zentrale Bedeutung spielen, wie die zunehmende Blockadeanfälligkeit der Reformversuche zeigt. Aushandlungsmuster und die durch das gespaltene Parteiensystem gekennzeichnete Akteurskonstellation bleiben seit geraumer Zeit stabil, produzieren aber gemeinsam andere Ergebnisse im Zuge der angespannten Haushaltslage, Finanzkrise und des erreichten Standes der dezentralisierten Politikfelder.

In empirischer Hinsicht können mit Hilfe der durchgeführten Rekonstruktion drei Sequenzen hinsichtlich der gewählten Mittel der Konfliktakkommodation unterschieden werden. Charakteristisch für die erste Sequenz ist subkonstitutioneller Wandel zur Konfliktakkommodation ohne territoriale Reformen, an dessen Ende eine verstärkte Polarisierung der Konfliktparteien und Akteursgruppen steht. Die zweite Sequenz unterscheidet sich durch den Wechsel der Ebene bei der Akkommodation des Konflikts hin zu expliziten Verfassungsreformen sowie Veränderungen der territorialen Struktur. Mit der 1993 abgeschlossenen Transformation in einen Föderalstaat haben sich Repräsentationsbeziehungen geändert und Handlungsspielräume regionaler Akteure erweitert, während Kontinuität hinsichtlich integrierter bipolarer Elemente besteht. Die in der dritten Sequenz folgenden föderalen Anpassungen und Reformdiskussionen umfassen als Mittel der Konfliktregulierung sowohl Formen des Verfassungswandels, wie die diskutierte Änderung des Wahlgesetzes bezüglich BHV, als auch föderale Verfassungsreformen in Form von Sondergesetzen, wie bei der Reform der Kompetenzverteilung

und Finanzverfassung im Jahr 2001. Die zentrifugale Dynamik kommt jedoch nicht erst als Folge der Föderalisierung in der zweiten Sequenz auf, sondern ergibt sich durch das Zusammenwirken mit früheren Prozessen inkrementellen Wandels. Der Pfad der Konfliktregulierung wurde zeitlich wesentlich früher in Richtung territorialer Einsprachigkeit eingeschlagen, ebenso wie auch im zweisprachigen Gebiet Brüssel die Trennung nach Sprachen in den Verwaltungseinheiten aufrechterhalten wurde. An dieses Prinzip der territorialen Trennung passten sich nachfolgend Parteiensystem und Aushandlungsmuster an und verfestigten es damit weiter. Die spätere Inkorporierung bipolarer Elemente in die föderale Struktur erzeugt zum einen Friktionen und hält zum anderen die Bipolarität des Grundkonflikts auch über die Höhepunkte des Sprachenstreits hinaus aufrecht. Die umgewidmeten Aushandlungsmuster und deren Verknüpfung mit der föderalen Entwicklung in der ersten Verfassungsrevision 1970 tragen daher wesentlich zur derzeitigen instabilen Situation in Belgien bei. Eine Verlangsamung der Desintegration und zentrifugalen Dynamik kann demzufolge nur gelingen, wenn an mehreren Stellen das bipolare Muster in multipolare Situationen überführt werden kann. Dass dies grundsätzlich möglich ist, zeigt die Vielzahl an intergouvernementalen Abkommen (siehe Poirier 2002), die zwischen Regionen und Gemeinschaften untereinander oder auch mit Beteiligung der föderalen Ebene geschlossen worden sind. Eine Reform der Verhandlungsregeln für institutionelle und föderale Reformen wäre daher ebenso notwendig wie Veränderungen an der Zusammensetzung der beteiligten Akteure, um den Selbstauflösungsprozess in Belgien zu durchbrechen.

## Literatur

- Behnke, Nathalie, und Arthur Benz. 2009. The Politics of Constitutional Change between Reform and Evolution. *Publius* 39:213-240.
- Benz, Arthur. 2007. Verfassungsreformen in Bundesstaaten – Fallstricke und Auswege. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 5:469-496.
- Berge, Frank, und Alexander Grasse. 2003. *Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell? Der flämisch-wallonische Konflikt und die Deutschsprachige Gemeinschaft*. Oppladen: Leske + Budrich.
- Bourgaux, Anne-Emmanuelle. 2003. L'évolution des modes de négociation institutionnelle ou la machine à explorer le temps institutionnel belge. In *Les Accords du Lambermont et du Lombard*, Hrsg. ULB Centre de droit public, 22-60. Bruxelles: Bruylant.
- Buelens, Jo, und Ruth Van Dyck. 1998. Regionalist Parties in French-Speaking Belgium. The *Rassemblement Wallon* and the *Front Démocratique des Francophones*. In *Regionalist Parties in Western Europe*, Hrsg. Lieven De Winter und Huri Türsan, 51-69. London/New York: Routledge.
- Burgess, Michael. 2006. *Comparative Federalism. Theory and Practice*. London/New York: Routledge.
- Büthe, Tim. 2002. Taking Temporality Seriously: Modeling History and the Use of Narratives as Evidence. *American Political Science Review* 96:481-493.

- Capoccia, Giovanni, und Daniel Kelemen. 2007. The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics* 59:341-169.
- Chardon, Matthias. 2010. Und jetzt? Das Scheitern der belgischen Regierung an einem alten Problem. In *Jahrbuch des Föderalismus 2010*, Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, 221-233. Baden-Baden: Nomos.
- Colino, César. 2009. Constitutional Change without Constitutional Reform: Spanish Federalism and the Revision of Catalonia's Statute of Autonomy. *Publius* 39:1-27.
- Collier, Ruth Berins, und Sebastián Mazzuca. 2008. Does History Repeat? In *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, Hrsg. Robert E. Goodin und Charles Tilly, 472-489. Oxford: Oxford University Press.
- D'Hoore, Marc. 1997. Le « paradoxe libéral » Essai d'analyse de l'évolution du PRL (1979-1997). In *Les Partis politiques en Belgique*, Hrsg. Pascal Delwit und Jean-Michel De Waele, 103-126. Brüssel: Editions de l'Université de Bruxelles.
- De Winter, Lieven. 2006. In Memoriam the Volksunie 1954-2001: Death by Overdose of Success. In *Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavage*, Hrsg. Lieven De Winter, Margarita Gómez-Reino und Peter Lynch, 13-45. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials.
- De Winter, Lieven, Marc Swyngedouw, und Patrick Dumont. 2006. Party System(s) and Electoral Behaviour in Belgium: From Stability to Balkanisation. *West European Politics* 29:933-956.
- Deschouwer, Kris. 1997. Une fédération sans fédérations de partis. In *La réforme de l'Etat ... et après? L'impact des débats institutionnels en Belgique et au Canada*, Hrsg. Serge Jaumain, 77-83. Brüssel: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Deschouwer, Kris. 2002. Falling Apart Together. The Changing Nature of Belgian Conso-ciationalism, 1961-2001. *Acta Politica* 37:68-85.
- Deschouwer, Kris. 2006. And the peace goes on? Consociational Democracy and Belgian Politics in the twenty-first Century. *West European Politics* 29:895-911.
- Deschouwer, Kris. 2009a. *The Politics of Belgium. Governing a Divided Society*. Basing-stoke: Palgrave Macmillan.
- Deschouwer, Kris. 2009b. The Rise and Fall of the Belgian Regionalist Parties. *Regional & Federal Studies* 19:559-577.
- Elazar, Daniel J. 1995. From Statism To Federalism: A Paradigm Shift. *Publius* 25:5-18.
- Falleti, Tulia G., und Julia F. Lynch. 2009. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies* 42:1143-1166.
- Gerring, John. 2007. Review Article: The Mechanismic Worldview: Thinking Inside the Box. *British Journal of Political Science* 38:161-179.
- Govaert, Serge. 1997. La Volksunie (VU). In *Les Partis politiques en Belgique*, Hrsg. Pascal Delwit und Jean-Michel De Waele, 185-195. Brüssel: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Hecking, Claus. 2003. *Das politische System Belgiens*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hönnige, Christoph, Sascha Kneip, und Astrid Lorenz (Hrsg.). 2011. *Verfassungswandel im Mehrebenensystem*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hooghe, Liesbet. 2004. Belgium. Hollowing the Center. In *Federalism and Territorial Cleavages*, Hrsg. Ugo M. Amoretti und Nancy Bermeo, 55-92. Baltimore: John Hop-kins University Press.

- Kesteloot, Chantal, und Alain Colignon. 1997. Le FDF : l'échec d'une expérience pluraliste. In *Les Partis politiques en Belgique*, Hrsg. Pascal Delwit und Jean-Michel De Waele, 173-184. Brüssel: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Lazar, Harvey (Hrsg.). 1997. *Canada: The State of the Federation 1997. Non-Constitutional Renewal*. Kingston: McGill Queen's University Press.
- Lecours, André. 2005. New Institutionalism: Issues and Questions. In *New Institutionalism. Theory and Analysis*, Hrsg. André Lecours, 3-25. Toronto: University of Toronto Press.
- Lieberman, Evan S. 2001. Causal Inference in Historical Institutional Analysis: A Specification of Periodization Strategies. *Comparative Political Studies* 34:1011-1035.
- Lieberman, Robert C. 2002. Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. *American Political Science Review* 96:697-712.
- Lijphart, Arend. 2004. Constitutional Design for Divided Societies. *Journal of Democracy* 15:96-109.
- Linz, Juan J. 1999. Democracy, Multinationalism and Federalism. In *Demokratie in Ost und West*, Hrsg. Wolfgang Merkel und Andreas Busch, 382-401. Frankfurt a. M.: Suhrkamp Taschenbuch Verlag.
- Mabille, Xavier. 2000. *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*. Brüssel: Editions du Centre de recherche et d'information socio-politiques.
- Mahoney, James. 2006. Analyzing Path Dependence: Lessons from the Social Sciences. In *Understanding Change. Models, Methodologies, and Metaphors*, Hrsg. Andreas Wimmer und Reinhart Kössler, 129-139. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mahoney, James, und Daniel Schensul. 2008. Historical Context and Path Dependence. In *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, Hrsg. Robert E. Goodin und Charles Tilly, 454-471. Oxford: Oxford University Press.
- McRae, Kenneth D. 1986. *Conflict and Compromise in Multilingual Societies. Belgium*. Waterloo: Wilfried Laurier University Press.
- Orren, Karen, und Stephen Skowronek. 1994. Beyond the Iconography of Order: Notes for a "New Institutionalism". In *The Dynamics of American Politics*, Hrsg. Lawrence C. Dodd und Calvin Jillson, 311-330. Boulder: Westview Press.
- Pierson, Paul. 2000a. Not Just What, but *When*: Timing and Sequence in Political Processes. *Studies in American Political Development* 14:72-92.
- Pierson, Paul. 2000b. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94:251-267.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Poirier, Johanne. 2002. Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium. *Regional and Federal Studies* 12:24-54.
- Rueschemeyer, Dietrich, und John D. Stephens. 1997. Comparing Historical Sequences – a Powerful Tool for Causal Analysis. A reply to John Goldthorpe's "Current Issues in Comparative Macrosociology". *Comparative Social Research* 16:55-72.
- Schultze, Rainer-Olaf. 1997. Verfassungsreform als Prozeß. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 28:502-520.
- Schulze-Fielitz, Helmuth. 1998. Das Verhältnis von formaler und informaler Verfassung. In *Informale Verfassung*, Hrsg. Axel Görlitz und Hans-Peter Burth, 24-53. Baden-Baden: Nomos.

- Simeon, Richard, und Daniel-Patrick Conway. 2001. Federalism and the management of conflict in multinational societies. In *Multinational Democracies*, Hrsg. Alain-G. Gagnon und James Tully, 338-365. Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang, und Kathleen Thelen. 2005. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Hrsg. Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen, 1-39. Oxford: Oxford University Press.
- Swenden, Wilfried. 2006. Belgischer Föderalismus 2005: getrennt zusammenleben oder zusammen auseinanderfallen? In *Jahrbuch des Föderalismus 2006*, Hrsg. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen, 303-317. Baden-Baden: Nomos.
- Swenden, Wilfried, Marleen Brans, und Lieven De Winter. 2006. The politics of Belgium: Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism. *West European Politics* 29:863-873.
- Swenden, Wilfried, und Maarten Theo Jans. 2006. 'Will It Stay or Will It Go?' Federalism and Sustainability of Belgium. *West European Politics* 29:877-894.
- Thelen, Kathleen. 1999. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science* 2:369-404.
- Thelen, Kathleen. 2003. How Institutions Evolve. Insights from Comparative Historical Analysis. In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Hrsg. James Mahoney und Dietrich Rueschemeyer, 208-240. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen, u. Sven Steinmo. 1992. Historical institutionalism in comparative politics. In *Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Hrsg. Sven Steinmo, Kathleen Thelen und Frank Longstreth, 1-32. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verleden, Frederik. 2009. Splitting the Difference: The Radical Approach of the Belgian Parties. In *Territorial Party Politics in Western Europe*, Hrsg. Wilfried Swenden und Bart Maddens, 145-166. New York: Palgrave Macmillan.
- Voigt, Stefan. 1999. Implicit Constitutional Change – Changing the Meaning of the Constitution Without Changing the Text of the Document. *European Journal of Law and Economics* 7:197-224.
- Witte, Els, und Harry Van Velthoven. 1999. *Sprache und Politik. Der Fall Belgien in einer historischen Perspektive*. Brüssel: VUB University Press.

## Autorenangaben

Bettina Petersohn, M.A.,  
Technische Universität Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft, Residenzschloss,  
64283 Darmstadt,  
petersohn@pg.tu-darmstadt.de