



Olivier Hermanns

Die Kooperation
der Deutschsprachigen
Gemeinschaft Belgiens
mit Deutschland
auf den Ebenen des Staats-
und des Verwaltungsrechts



PETER LANG

Einführung

1) Eine Partnerschaft der besonderen Art

In Deutschland ist der Begriff „Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens“ nicht geläufig. Er ruft meistens Unverständnis hervor. Hingegen ist die Erinnerung an die Abtretung der preußischen Kreise Eupen und Malmedy nach dem Ersten Weltkrieg über die Jahre erhalten geblieben. Durch den Versailler Vertrag wurde bekanntlich ein Teil der preußischen Rheinprovinz südwestlich von Aachen dem Königreich Belgien zugesprochen.

Im Zuge der Umwandlung des einst zentralistischen belgischen Staats in eine Föderation ist der deutschsprachige Teil dieses schmalen Landstrichs ein eigenständiges Bundesland – die „Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens“ – geworden, das an das Königreich der Niederlande, das Großherzogtum Luxemburg, die Bundesrepublik Deutschland mit den Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie an den französischsprachigen Teil des Königreichs Belgien angrenzt.

Unter diesen vielen Nachbarn stellt die Bundesrepublik Deutschland einen Partner der besonderen Art dar. Dies ergibt sich zunächst aus der Geschichte. Seit dem Wiener Kongress gehörten die Gebiete Eupen und Malmedy der preußischen Rheinprovinz, ab 1871 dem Deutschen Reich. Das Gebiet wurde 1940 mit Letzteren „wieder vereinigt“. Die Bevölkerung – vor allem in den Kantonen Eupen und Sankt Vith – teilt außerdem mit Deutschland eine gemeinsame Sprache und Kultur. Deutsche Schriftsteller, Sänger und Künstler sind in Ostbelgien beliebt, und deutsche Medien zählen zu den hauptsächlichen Informationsquellen. Zudem sind mehr als 11.000 Einwohner deutsche Staatsangehörige. Die besondere Nähe zu Deutschland hat auch wirtschaftliche Gründe. Viele Arbeitnehmer haben ihren Arbeitsplatz jenseits der Grenze. Die Einkaufszentren in Aachen oder Trier sind Anziehungspunkte. Seit drei Jahrzehnten kommt der Föderalisierungsprozess des belgischen Staats hinzu.

2) Merkmale der Deutschsprachigen Gemeinschaft: Gliedstaat, Grenzregion und Minderheit

Die schrittweise erfolgte Staatsreform ermöglicht den belgischen Gliedstaaten in gewissem Maße die Gestaltung einer eigenen Außenpolitik. Insbesondere räumt

die belgische Verfassung der Deutschsprachigen Gemeinschaft eine *Teilvölkerrechtssubjektivität* ein, die über die Möglichkeiten der deutschen Bundesländer nach Art. 32 Abs. 3 GG hinausgeht und ihr die Möglichkeit eröffnet, etwa mit der Bundesrepublik Deutschland völkerrechtliche Beziehungen zu pflegen.

Zweitens ist die Deutschsprachige Gemeinschaft eine periphere Region, eine Grenzregion also. Schon die Abtretung von Eupen-Malmedy ist eine Antwort auf die belgische Forderung, die östliche Staatsgrenze zu befestigen und im Fall eines deutschen Angriffs das Land besser als im Ersten Weltkrieg verteidigen zu können. Die Randlage der preußischen Eifelkreise war aber bereits in den Schlussakten des Wiener Kongresses besiegt. Mit dem Saarland oder Lothringen teilt Eupen-Malmedy das Schicksal jener Regionen, die von zwei Kulturreihen beansprucht wurden.

Aufgrund ihrer numerischen Größe bildet die deutschsprachige Bevölkerung außerdem eine Minderheit innerhalb des belgischen Staatsgefüges. Auch ihr traditioneller Siedlungsraum ist gering.

Die Minderheitenposition der Deutschsprachigen in Belgien wurde nach dem Ersten Weltkrieg selbstverständlich eher in der deutschen Literatur thematisiert, indem die Bevölkerung von Eupen-Malmedy als ein Teil des so genannten „Grenzdeutschstums“ (*Wintgens*¹) bezeichnet wurde, also des Kreises der Personen deutscher „Volkszugehörigkeit“, die in Deutschland und Österreich benachbarten Ländern, als deren Staatsangehörige im Siedlungszusammenhang mit Deutschland und Österreich wohnten. In der belgischen Literatur hingegen wurden die „wiedergewonnenen Brüder“ aus Eupen-Malmedy als Belgier stilisiert.

Ihre Minderheitenposition, die die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht des Europarates in jüngerer Zeit anerkannt hat,² wirft die Frage des *Minderheitenschutzes* auf. Diesen Schutz hat der belgische Verfassungsgeber sichergestellt, indem er die politischen Institutionen der Deutschsprachigen Gemeinschaft ins Leben gerufen hat.³

1 *Wintgens, Hugo*, Der völkerrechtliche Schutz der nationalen, sprachlichen und religiösen Minderheiten, Stuttgart: Kohlhammer, 1930.

2 Vgl. das Gutachten der *Commission européenne pour la démocratie par le droit* des Europarates, CDL-AD (2002) 1 vom 12. März 2002, die die Deutschsprachigen als Minderheit im Sinne des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten einstuft (BGBl. 1997 II, 1408; Belgien hat dieses Übereinkommen nicht ratifiziert). Diese Kommission erkennt auch die Rechte der französischsprachigen Minderheit in den neun deutschsprachigen Gemeinden an. Grundlage für die Einrichtung dieser Kommission ist die Resolution (90) 6 des Ministerkomitees des Europarates vom 19. Mai 1990 „relative à un accord partiel portant création de la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit“.

3 Auf internationaler Ebene vgl. auch Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (BGBl. 1973 II, 1533).

Fraglich ist aber, ob auch die Bundesrepublik Deutschland – ähnlich der Republik Österreich im Fall der Südtiroler⁴ – berechtigt wäre, die deutschsprachige Bevölkerung in Belgien „besonders zu behandeln“, zu begünstigen.⁵

Namentlich ist die Deutschsprachige Gemeinschaft in zwei deutschen Verordnungen, die der Umsetzung europäischer Richtlinien dienen,⁶ sowie in im Bundesgesetzblatt bekannt gemachten Erklärungen Belgiens bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden völkerrechtlicher Verträge⁷ erwähnt. Im Übrigen sind auch die Gerichte in Eupen, Malmedy und Moresnet als „Gerichte, an deren Sitz deutsche Gerichtsbarkeit nicht mehr ausgeübt wird“ zitiert.⁸

Angesichts der soeben skizzierten Merkmale der Deutschsprachigen Gemeinschaft leuchtet es ein, dass diese darauf angewiesen ist, Kooperationen – bald auf staatlicher, bald auf regionaler oder kommunaler Ebene, je nach zu erfüllender Aufgabe – mit auswärtigen Partnern zu suchen. Zu diesem Zweck wurden formelle Partnerschaften zunächst 1984 und 1985 mit den belgischen Gemeinschaften,⁹

-
- 4 Bundesgesetz vom 25. Januar 1979 über die Gleichstellung von Südtirolern mit österreichischen Staatsbürgern auf bestimmten Verwaltungsgebieten (BGBl. (Österreich) 57/1979); § 3 Abs. 3 des österreichischen Bundesgesetzes über die Gewährung von Studienbeihilfen und anderen Studienförderungsmaßnahmen (Studienförderungsgesetz 1992 – StudFG), BGBl. (Österreich) Nr. 305/1992 i.d.F. des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 47/2008.
 - 5 Zur Frage des Minderheitschutzes vgl. *Daubie, Christian*, Les techniques de protection des minorités, Annales de Droit 1972, 207, 211; *Langenfeld, Christine*, Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1992, ZaöRV 1994, 814, 879 ff.; Bericht der Bundesregierung zur Verbesserung der kulturellen Lage der Deutschen in Mittel- und Osteuropa, BT-Drs 12/2310, 2.
 - 6 Vgl. die Anlage zur Verordnung vom 26. Januar 2004 zur Umsetzung der Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen (Zinsinformationsverordnung – ZIV, BGBl. 2004 I, 128, 133), die Anlage zum Krankenpflegegesetz vom 16. Juli 2003 i.d.F. der Verordnung vom 22. Oktober 2004 zur Änderung der Anlage zum Krankenpflegegesetz und der Anlage zum Hebammengesetz (BGBl. 2004 I, 2657) und § 9a Abs. 1 der Verordnung vom 29. Januar 1998 über bestimmte alkoholhaltige Getränke (Alkoholhaltige Getränke-Verordnung – AgeV i.d.F. der Verordnung vom 8. Mai 2008 zur Änderung der Alkoholhaltige Getränke-Verordnung sowie anderer Vorschriften, BGBl. 2008 I, 797, 798).
 - 7 Bekanntmachung über das Erlöschen völkerrechtlicher Übereinkünfte der Deutschen Demokratischen Republik mit Belgien, BGBl. 1992 II, 984; eine entsprechende Bekanntmachung findet sich im B.S. v. 28.8.1992, 18875. Bekanntmachung über den Geltungsbereich des Europäischen Übereinkommens über die Gemeinschaftsproduktion von Kinofilmen, BGBl. 2005 II, 756; Bekanntmachung über den Geltungsbereich des Haager Übereinkommens über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption, BGBl. 2008 II, 86, 88.
 - 8 § 1 Ziffer 4 des Gesetzes vom 7. August 1952 zur Ergänzung von Zuständigkeiten auf den Gebieten des Bürgerlichen Rechts, des Handelsrechts und des Strafrechts (Zuständigkeitsergänzungsgesetz).
 - 9 Mit der Flämischen Gemeinschaft beruht die Kooperation auf das Zusammenarbeitsabkommen vom 22. Mai 1985 (B.S. v. 22.10.1985, 15484), inzwischen ersetzt durch das Zusammenarbeitsabkommen vom 14. Februar 2001 zwischen der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Flämischen Gemeinschaft/der Flämischen Region über die Förderung der allgemeinen Zusammenarbeit

dann 1993 mit Rheinland-Pfalz und 2004 mit Nordrhein-Westfalen geschlossen. Daneben bleiben frühere völkerrechtliche Verträge, wie das deutsch-belgische Kulturabkommen vom 24. September 1956, in Kraft.

In jüngerer Zeit haben sich immer mehr sozialwissenschaftliche und geschichtliche Studien mit dem Thema „Deutschsprachige Gemeinschaft“ beschäftigt. Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, ergänzend zur vorhandenen Literatur die Beziehungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft mit der Bundesrepublik unter dem speziellen Gesichtspunkt des Rechts zu beleuchten. Dies schließt keineswegs eine rechtshistorische Betrachtung des Behandelten aus.

Gegenstand vorliegender Untersuchung sind die Beziehungen zwischen der „Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens“ und „der Bundesrepublik Deutschland“.

Beide Begriffe werden in Teil IV präzisiert. Da bisher dem belgischen Gliedstaat die (belgische und deutsche) Rechtslehre weniger Aufmerksamkeit gewidmet haben¹⁰ als ihrem großen östlichen Nachbarn, soll in dieser Arbeit der Schwerpunkt in der Deutschsprachigen Gemeinschaft liegen.

3) Gliederung

Zunächst werden die heutige Rechtslage der Deutschsprachigen Gemeinschaft im belgischen Staatsgefüge (Teil I) sowie deren Zuständigkeiten im Bereich der auswärtigen Beziehungen beleuchtet (Teil II). Danach wird der aktuelle Stand der juristischen Aspekte der auswärtigen Politik der Deutschsprachigen Gemeinschaft vorgestellt (Teil III). Diese Politik zeichnet sich durch die maßgebliche Rolle der vor allem grenzüberschreitenden, aber auch interregionalen Zusammenarbeit aus. Im Anschluss daran wird speziell auf die Kooperation der Deutschsprachigen Gemeinschaft mit Deutschland eingegangen (Teil IV). Dabei

(B.S. v. 30.7.2002, 33551); mit der Französischen Gemeinschaft auf dem Zusammenarbeitsabkommen vom 21. Juni 1984 (B.S. v. 30.7.1985, 11071), ersetzt durch das Zusammenarbeitsabkommen vom 12. April 1995 (französische Fassung in B.S. v. 8.9.1999, 33632; deutsche Fassung in Parl. Dok., DG, 72 (1983-1984) Nr. 1, 21, berichtet durch Parl. Dok., DG, 72 (1983-1984) Nr. 2); mit der Wallonischen Region auf dem Zusammenarbeitsabkommen vom 26. November 1998 (B.S. v. 21.8.1999, 31241), geändert durch das Zusammenarbeitsabkommen vom 3. Juli 2008 (B.S. v. 27.1.2009, 5263).

¹⁰ Insbesondere gibt es derzeit keine allgemeine Darstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft in einer juristischen Perspektive in deutscher Sprache, dafür einzelne Aufsätze über spezifische Fragen (wie die Rechtsstellung der deutschen Sprache in Belgien oder die Deutschsprachige Gemeinschaft in der Europäischen Union).

wird insbesondere auf die bestehenden Texte, auf denen die Zusammenarbeit basiert, hingewiesen.

Schließlich (Teil V) wird die juristische Verbindlichkeit der untersuchten Texte zu prüfen sein. Dabei soll die Frage eingegangen werden, ob und bejahendfalls wie die Kooperation vertieft werden kann, insbesondere durch den Abschluss eines förmlichen völkerrechtlichen Vertrags zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschsprachigen Gemeinschaft beziehungsweise mittels anderer juristischer Instrumente.

4) Bemerkung zu den verwendeten Fachbegriffen

Allmählich hat sich in Belgien eine deutsche Rechtssprache herausgebildet. Es ist auch eine langjährige Forderung der deutschsprachigen Bevölkerung, über Rechtstexte in der eigenen Muttersprache zu verfügen. Während die 1994 offiziell konsolidierte Fassung der Verfassung in den drei Landessprachen erhältlich ist, werden die gesamtbelgischen Gesetze nur auf Niederländisch und auf Französisch verkündet. In begrenztem Umfang werden deutsche *Übersetzungen* dieser Gesetze nach und nach angefertigt. Allein die Gesetzgebung der Deutschsprachigen Gemeinschaft hat das Deutsche als Originalsprache. Aber auch da haben die meisten Verfasser der Rechtstexte ihre akademische Ausbildung im französischsprachigen Landesteil gehabt, und deshalb ist ihnen die deutsche Rechtssprache teilweise fremd.¹¹

Von diesen Prämissen ausgehend werden in dieser Arbeit die in Belgien gewöhnlichen Begriffe verwendet.

An dieser Stelle seien einige Beispiele gegeben. Die amtliche deutsche Fassung der belgischen Verfassung verwendet den Begriff „föderale Behörde“, um den Ausdruck „autorité fédérale“ / „federale overheid“ wiederzugeben. In anderen Texten ist auch von „Föderalstaat“ oder gar von „föderale Obrigkeit“ die Rede. „Bund“ hingegen ist nicht gebräuchlich. „Föderale Behörde“ bezeichnet die Bundesebene, sprich Föderalregierung und gesetzgebende Kammern (Abgeordnetenkammer und Senat). Die belgische Bundesregierung wird in der deutschen Fassung der Verfassung „Föderalregierung“ genannt, der Grundsatz der Bundestreue (wohl mit belgischen Spezifitäten) nennt sich „föderale Loyalität“.

11 Die Kompetenz zur Festlegung der deutschen Rechtsterminologie, die bisher eine föderale Angelegenheit war, wurde der Deutschsprachigen Gemeinschaft übertragen (Aufhebung des Art. 77 DGG durch das Gesetz vom 21. April 2007, B.S. v. 13.6.2007, 31891; deutsche Übersetzung in B.S. v. 11.12.2007, 60889).