

Schriftenreihe  
der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens  
**Band 22**

# **Die Autonomie der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Windschatten der belgischen Staatsreformen**

**Rück- und Ausblick nach 50 Jahren**

Beiträge zum Kolloquium vom 8. März 2024  
im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Eupen



## **Impressum**

Herausgeber: Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens

Stephan THOMAS, Greffier

Platz des Parlaments 1

B-4700 EUPEN

Tel. +32 (0)87 31 84 00

[www.pdg.be](http://www.pdg.be)

ISBN 978-3-948311-12-4

D/2024/13.679/3

© Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, 2024

Alle Rechte vorbehalten.

Freiexemplar

Druck: Kliemo, Eupen

# Inhaltsverzeichnis

<b>Programm</b> .....	5
<b>Ansprache</b> .....	7
<i>Charles Servaty, Parlamentspräsident</i>	
<b>Referate</b> .....	11
<b>Rückblick auf 50 Jahre Autonomie und deren Umsetzung</b> .....	13
<i>Norbert Heukemes</i>	
<b>Föderalisierung im Windschatten: wie die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens zu einem der kleinsten föderalen Teilstaaten der Welt wurde</b> .....	23
<i>Christoph Niessen</i>	
<b>Bestgeschützte Minderheit der Welt? Ein Vergleich mit anderen Minderheiten</b> .....	53
<i>Nicole De Palmaer</i>	
<b>Zukunftsperspektiven nationaler Minderheiten in Europa</b> .....	69
<i>Tove Hansen Malloy</i>	
<b>Ostbelgien und Brüssel im belgischen Föderalstaat der Zukunft</b> .....	81
<i>Philippe Van Parijs</i>	
<b>Wie nimmt die ostbelgische Bevölkerung ein halbes Jahrhundert Autonomie im Windschatten der belgischen Staatsreformen wahr?</b> .....	89
<i>Karl-Heinz Lambertz</i>	
<b>Ansprache</b> .....	99
<i>Daniel Hilligsmann, Kabinettschef des Ministerpräsidenten</i>	
<b>Autorenverzeichnis</b> .....	103



# Programm

## Begrüßung

*Charles Servaty, Parlamentspräsident*

## Teil 1: Rückblick

### Autonomie-Konsultation I – Rückblick und gegenwärtige Wahrnehmung der Autonomie

*Karl-Heinz Lambertz, Parlaments- und Ministerpräsident a.D.*

### Wissenschaftliche Beiträge

- Rückblick auf 50 Jahre Autonomie und deren Umsetzung  
*Norbert Heukemes, Generalsekretär des Ministeriums a.D.*
- Föderalisierung im Windschatten. Ein Vergleich mit anderen Teilstaaten  
*Christoph Niessen, Universität Antwerpen*
- Die Deutschsprachige Gemeinschaft und die siebte Staatsreform  
*Christian Behrendt, Universität Lüttich*

## Diskussion mit den Rednerinnen und Rednern

## Mittagspause

## Teil 2: Ausblick

### Wissenschaftliche Beiträge

- Bestgeschützte Minderheit der Welt? Ein Vergleich mit anderen Minderheiten  
*Nicole De Palmaenaer, RWTH Aachen*
- Zukunftsperspektiven nationaler Minderheiten in Europa  
*Tove Malloy, Europa-Universität Flensburg & Universität Roskilde*
- Der Platz der Deutschsprachigen Gemeinschaft im belgischen Föderalstaat der Zukunft  
*Philippe Van Parijs, Universität Neu-Löwen*

**Resultate der Autonomie-Konsultation II – Ausblick und Zukunftsvorstellungen**

*Karl-Heinz Lambertz, Parlaments- und Ministerpräsident a.D.*

**Diskussion mit dem Publikum****Schlusswort**

*Oliver Paasch, Ministerpräsident*

---

Moderation: Alexander Homann

# Ansprache

*Charles Servaty,  
Präsident des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft*

Sehr geehrte Damen und Herren,  
werte Gäste aus Politik und Gesellschaft,

ich möchte Sie herzlich im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft willkommen heißen. Ich freue mich sehr darüber, dass Sie der Einladung zu unserem heutigen Kolloquium so zahlreich gefolgt sind. Ebenso herzlich grüße ich all diejenigen, die unsere Arbeiten im Livestream verfolgen.

Fast auf den Tag genau vor 50 Jahren – am 10. März 1974 – wurde zum ersten Mal im deutschsprachigen Belgien eine Volksversammlung direkt von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt: der Rat der deutschen Kulturgemeinschaft (RdK) – der erste Vorläufer des heutigen Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft.

Diesem zeitlichen Kontext und dem seither zurückgelegten Weg haben sich in den jüngsten Monaten gleich mehrere relevante Publikationen in wissenschaftlichen Zeitschriften sowie in Buchform gewidmet – allen voran das facettenreiche Buch „50 Jahre Autonomie der Deutschsprachigen Gemeinschaft – eine Erfolgsgeschichte?“ der beiden Ko-Herausgeber Katrin Stangherlin und Stephan Förster. Zudem veröffentlichte das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft die vom Parlamentsbibliothekar Wilfried Jousten erstellte „Parlamentarische Ereignisgeschichte“, anhand derer sich das politische Geschehen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Allgemeinen und im Parlament im Besonderen während der letzten 50 Jahre detailliert und akkurat nachvollziehen lässt.

Im Vorfeld zu dem wegweisenden Ereignis der eingangs erwähnten Direktwahl am 10. März 1974 mussten unterdessen ausgewogene politische Einigungen erzielt werden:

Während man in den flämisch- und französischsprachigen Landesteilen bereits seit 1971 eigene Räte mit dekretalen Befugnissen im Kulturbereich eingeführt hatte, sah das nationale Parlament für die Deutschsprachigen zunächst davon ab. Grund dafür war, dass unter deutschsprachigen Politikern kein Konsens über einen solchen Rat hergestellt werden konnte – weder über seine Zusammensetzung noch über seine Befugnisse. Erst zwei Jahre später kam es zur Einigung – zunächst

unter deutschsprachigen Politikern, danach im nationalen Parlament, sodass der sogenannte RdK 1973 mit administrativen Befugnissen im Kulturbereich ausgestattet und eingesetzt wurde. 1974 wurde er dann erstmals gewählt.

Relativ schnell wurde klar, dass man mit administrativen Befugnissen nur begrenzte politische Gestaltungsmöglichkeiten hatte. Seit Ende der 1970er-Jahre forderten deutschsprachige Politiker und Parteien daher eine Aufwertung der Zuständigkeiten des RdK. Einige wollten ebenfalls eine eigene von ihm gewählte und vor ihm verantwortliche Exekutive – eine Meinung, die nicht jeder teilte.

1980 wurden solche Exekutiven parallel zur Schaffung der Flämischen und Wallo-nischen Region – zusammen mit erweiterten Zuständigkeiten – in den anderen Landesteilen eingeführt. Im deutschsprachigen Landesteil wurde jedoch erneut davon abgesehen, weil zur Einführung einer Exekutive und zur Übernahme regionaler Zuständigkeiten keine Einigkeit unter deutschsprachigen Politikern herrschte.

1983 wurden dem nun umbenannten RDG – Rat der Deutschsprachigen Gemein-schaft – dekretale Gemeinschaftsbefugnisse und eine eigene Exekutive übertragen – wiederum erst, nachdem man sich unter deutschsprachigen Politikern und Par-teien darauf hatte einigen und nationale Politiker davon hatte überzeugen kön-nen. Für regionale Zuständigkeiten blieb man Teil der Wallonie.

Dies ist bis heute der Fall, auch wenn man im Laufe der Zeit die Ausübung ver-schiedener regionaler Zuständigkeiten von der Wallonischen Region übernommen hat und zudem 1993 in der neuen föderalen belgischen Staatsstruktur als Gemein-schaft – nun mit Parlament und Regierung, statt mit Rat und Exekutive – anerkannt wurde, und damit im Laufe der Zeit quasi die gleichen Gemeinschaftszuständig-keiten wie die Flämische und Französische Gemeinschaft übernehmen konnte.

Dieser äußerst geraffte Rückblick auf die jüngere politische Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft erfüllt zwei Funktionen:

Erstens verdeutlicht er den Anlass für das heutige Kolloquium: den 50. Jahrestag der ersten Wahl einer eigenen und direkten Volksvertretung der deutschsprachi-gen Belgier. Dabei sei ausdrücklich hervorgehoben, dass wir nicht von der Einset-zung, sondern von der ersten Wahl dieser Vertretung sprechen. Dass diese Vertretung direkt gewählt werden konnte, ist das Resultat langer politischer Diskussionen und Auseinandersetzungen, da einige zunächst „nur“ einen indirekt zusammengesetzten Rat wollten. Die direkte Wahl gab dann dem Rat der deut-schen Kulturgemeinschaft nicht nur von Beginn an eine breitere demokratische Legitimation, sondern machte ihn auch zum Vorreiter, denn er war zu diesem Zeit-punkt die erste teilstaatliche Versammlung in Belgien, die direkt gewählt wurde.

Die Symbolträchtigkeit dieses Ereignisses und dessen 50. Jahrestag haben wir zum Anlass genommen, die vorhin skizzierte Entwicklung nicht nur zu würdigen, sondern auch aus wissenschaftlicher Perspektive noch einmal zu beleuchten.

Zweitens verdeutlicht der vorausgegangene Rückblick eine gewisse Dynamik in der Entwicklung der Autonomie der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Oft wird diese so dargestellt, als sei sie eine – logische, fast schon natürliche – Konsequenz der Entwicklung in den flämisch- und französischsprachigen Landesteilen gewesen. Wenngleich die politische Entwicklung und die Bemühungen der beiden großen Sprachgruppen selbstverständlich eine Voraussetzung für die Föderalisierung des belgischen Staates waren und sind, so war die Zuerkennung der Autonomie an die Deutschsprachigen alles andere als ein Naturgesetz. Es war das Resultat signifikanter Bemühungen deutschsprachiger Politiker und Parteien, die sich jahrelang nicht nur miteinander, sondern auch mit nationalen Politikern auseinandergesetzt haben, um die Anerkennung dieser Autonomie zu erreichen. In einem Artikel, den der ostbelgische Politikwissenschaftler Christoph Niessen 2021 in der Fachzeitschrift „Nations and Nationalism“ veröffentlichte, hat er diese Entwicklung als „Föderalisierung im Windschatten“ beschrieben – quasi als Fahrradrennen, bei dem der Fahrer hinten im Peloton zwar von den Bemühungen der Fahrer vor ihm profitiert, aber dennoch signifikante Mühen aufbringen muss, um im Peloton zu bleiben.<sup>1</sup> Auf diesen Artikel geht der Titel des heutigen Kolloquiums zurück, das „die Autonomie-Entwicklung der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Windschatten der belgischen Staatsreformen“ noch einmal wissenschaftlich aufarbeiten möchte.

Dabei wird in zwei Teilen vorgegangen:

In einem ersten Teil wird die Autonomie-Entwicklung der Deutschsprachigen Gemeinschaft als Teilstaat im föderalen Belgien erörtert. Dazu wirft Norbert Heukemes, ehemaliger Generalsekretär des Ministeriums, einen Blick auf die Umsetzung der Autonomie im Laufe der Zeit. Wenngleich den meisten hier im Raum die grobe politische und juristische Entwicklung der Autonomie bekannt ist, so haben bisher wenige Arbeiten sich auch mit deren konkreten Umsetzung beschäftigt. Anschließend wird der gerade erwähnte Politologe Christoph Niessen diese Ausführungen zum Anlass nehmen, das Konzept der Föderalisierung im Windschatten genauer darzulegen und mit einigen anderen Teilstaaten im Ausland zu vergleichen. Zum Abschluss des ersten Teils wird der Staatsrechtler Christian Behrendt einen Blick auf eine eventuell bevorstehende siebte Staatsreform werfen und die Positionen

---

1 Christoph Niessen, *Federalization in the slipstream: How the German-speaking Community of Belgium became one of the smallest federal entities in the world*, in: *Nations and Nationalism*, 27(4), 2021, S. 1026-1046.

der flämischen und frankofonen Parteien sowie deren Konsequenzen für die Deutschsprachige Gemeinschaft erörtern.

Nach der Mittagspause wird in einem zweiten Teil die Position der Deutschsprachigen Gemeinschaft nicht mehr unmittelbar als föderaler Teilstaat, sondern als nationale Minderheit behandelt. Die Politologin und Betreuerin des Studiendienstes des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Nicole de Palmaenaer, vergleicht dazu die Situation der Deutschsprachigen Gemeinschaft mit anderen nationalen Minderheiten in Europa. Abschließend wirft die Professorin für politische und Rechtstheorie sowie ehemalige Leiterin des Europäischen Zentrums für Minderheitenfragen, Tove Malloy, einen breiteren Blick auf die Entwicklung und aktuelle Situation nationaler Minderheiten in Europa sowie auf die Perspektiven, die sich daraus für die Deutschsprachige Gemeinschaft ergeben. Abschließend wird der Sozial- und Wirtschaftsphilosoph Philippe Van Parijs seine Vision des föderalen Belgiens der Zukunft erläutern und auf den Platz eingehen, den er darin für die Deutschsprachige Gemeinschaft sieht.

Vor und nach den wissenschaftlichen Beiträgen wird Parlaments- und Ministerpräsident a. D. Karl-Heinz Lambertz die Resultate der Konsultationen vorstellen, die das Parlament im Laufe der beiden letzten Jahre mit Vertretern aus allen Gemeinden der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der Zivilgesellschaft über deren Sicht auf die Autonomie geführt hat. In einem ersten Teil geht es dabei um deren Wahrnehmung der vergangenen Entwicklung. In einem zweiten Teil geht es um deren Zukunftsvorstellungen.

Über all diese Vorträge hinaus möchten wir auch die Gelegenheit zum Austausch nutzen – am Ende des ersten Teils unter Experten, am Ende des zweiten Teils mit dem Publikum.

Moderiert wird das Kolloquium vom Leiter der Vertretung der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Berlin, Alexander Homann.

Schon jetzt danke ich allen Referentinnen und Referenten sowie Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Kolloquiums und darf uns nun aufschlussreiche Erkenntnisse sowie einen angeregten Austausch wünschen.

Vielen Dank für Ihre geschätzte Aufmerksamkeit!

## **Referate**



# Rückblick auf 50 Jahre Autonomie und deren Umsetzung

*Norbert Heukemes*

Der vorliegende Beitrag ist keine umfassende Darstellung, sondern es wird lediglich ein Aspekt der Entwicklung der letzten 50 Jahre näher beleuchtet, nämlich die sukzessiven Befugnisserweiterungen der Gemeinschaft. Dabei versteht der Beitrag sich eher als Praxisbericht denn als wissenschaftliche Erörterung.

Die Erweiterungen der Befugnisse der Gemeinschaft, sei es im Zuge der verschiedenen Staatsreformen oder durch Übertragung regionaler Befugnisse, werden nicht im Einzelnen dargelegt. Sie sind in der Vergangenheit ausführlich beschrieben worden, zuletzt noch in den Veröffentlichungen des CRISP.<sup>1</sup> Es werden vielmehr verschiedene Aspekte beleuchtet, die sich bei der Übernahme neuer Befugnisse als Konstante herausgestellt haben. Diese Aspekte sind allen Befugnisserweiterungen gemeinsam, können jedoch im Einzelfall unterschiedlich ausgeprägt sein. Jeder einzelne Aspekt wird anhand der einen oder anderen Zuständigkeitsübertragung illustriert.

## **1. Die Vorbereitung der Verhandlungen**

Ein erster Aspekt betrifft die Vorbereitung der Verhandlungen bzw. der Übernahme neuer Befugnisse. Es ist wichtig, sich ein genaues Bild der zu übertragenden Zuständigkeit machen zu können: Wie ist die Zuständigkeit im Einzelnen abgegrenzt? Welche Strukturen gibt es zur Ausgestaltung der Zuständigkeit? Welche Verbindungen bestehen zu anderen Befugnissen, zu anderen Verwaltungsebenen? Und vor allem: welche finanziellen Mittel werden zur Ausübung der Zuständigkeit benötigt?

Der Grad der Vorbereitung hängt von vielen Faktoren ab. Die Gemeinschaft ist immer sehr gut vorbereitet in die Verhandlungen über die Übertragung regionaler Befugnisse gegangen, da die Initiative hierzu von ihr selbst ausging und man sich

---

1 Cédric Istasse, *Les spécificités institutionnelles de la Communauté germanophone au fil des réformes de l'Etat (I) et (II)*, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Nr. 2586-2587 und 2588-2589, 2024.

somit sowohl auf Verwaltungsebene als auch auf politischer Ebene ausführlich mit allen Aspekten hatte auseinandersetzen können. Bei der Übertragung föderaler Zuständigkeiten war meist weniger Zeit zur Vorbereitung, es war häufig schwieriger, an rein auf die Gemeinschaft zugeschnittene Daten heranzukommen und den gesamten Umfang der neuen Zuständigkeit auszuleuchten.

Bei der Vorbereitung verfügte die Gemeinschaft außerdem jedes Mal dann über verlässlicheres Zahlenmaterial, wenn sie schon vor der Übertragung über einen direkten oder indirekten Zugang zur Verwaltung der Befugnis verfügte und somit bereits mit der zu übertragenden Zuständigkeit vertraut war.

Wie wichtig es ist, über korrektes Zahlenmaterial zu verfügen, ist unter anderem bei der Übertragung der Befugnisse im Unterrichtswesen deutlich geworden. Dazu sagte der erste Unterrichtsminister der Gemeinschaft, Bruno Fagnoul, am 22. November 1989 bei der Diskussion über das Gutachten zum Vorentwurf des Gesetzes zur Abänderung des DG-Gesetzes: „Als die Vergemeinschaftung des Unterrichtswesens in unserem Land feststand, folglich auch für unsere Gemeinschaft, stand man vor dem Dilemma fehlender Angaben über die Ausgaben für das Unterrichtswesen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft. In den vergangenen Jahren war einfach eine statistische Information über das Unterrichtswesen unserer Gemeinschaft verpaßt worden, [...] die eingesetzten Haushaltsmittel entsprachen weder der Realität, noch waren die vorgesehenen Posten vollständig.“<sup>2</sup> Es ging hier nicht um Kleinigkeiten. Die Diskrepanz zwischen den vom Föderalstaat vorgelegten Zahlen und den eigenen Berechnungen betrug allein im Bereich der Gehalts- und Funktionskosten des Unterrichtswesens 106 Millionen Belgische Franken<sup>3</sup>, rund sieben Prozent der benötigten Mittel.

Bei den Verhandlungen über die Übertragung regionaler Befugnisse im Bereich der Beschäftigung war die Datenlage eine ganz andere. Die Gemeinschaft war zu diesem Zeitpunkt für die berufliche Aus- und Weiterbildung zuständig. Diese Befugnis war sowohl inhaltlich als auch organisatorisch eng verzahnt mit der Beschäftigungspolitik. Es gab also im Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft ausreichend Expertise zu der zu übertragenden Zuständigkeit sowie einen ständigen Austausch mit Kollegen im Ministerium der Wallonischen Region. Hinzu kam, dass das damalige FOREM gemeinsam von der Wallonischen Region und der Deutschsprachigen Gemeinschaft getragen wurde, von jedem aufgrund seiner Zuständigkeit. Die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft verfügte somit über detaillierte Informationen bezüglich des Funktionierens dieser Einrichtung.

---

2 *Ausführlicher Bericht*, RDG, 1989-1990, Nr. 4, S. 122.

3 Ebd., S. 123.

Aufgrund dieser Konstellation war es möglich, als Verhandlungsgrundlage im Haushalt der Wallonischen Region alle Ausgaben im Zusammenhang mit der Beschäftigungspolitik zu identifizieren und für jede der identifizierten Ausgaben einen Verteilerschlüssel vorzuschlagen, der der Natur der Ausgabe entsprach. Dabei konnte es sich um das Verhältnis der Beschäftigten, der Arbeitslosen, das Bevölkerungsverhältnis oder um die realen Ausgaben im Gebiet deutscher Sprache handeln. Außerdem konnten die Personal- und Funktionskosten für ein deutschsprachiges Arbeitsamt und für zusätzliche Mitarbeiter im Ministerium detailgenau geschätzt werden. Wohlgemerkt, es handelte sich um eine Verhandlungsgrundlage, nicht alles wurde akzeptiert, nicht jeder Verteilerschlüssel als pertinent angenommen, aber die Datenlage war unbestritten. Dies war ein großer Vorteil.

## **2. Die Kontinuität der Amtsgeschäfte**

Ein zweiter wichtiger Aspekt bei Befugnisübertragungen ist die Verpflichtung zur Kontinuität der Amtsgeschäfte. Bei jeder Übertragung muss gewährleistet sein, dass die behördlichen Aufgaben ohne Unterbrechung wahrgenommen werden, unabhängig davon, dass jetzt eine andere Körperschaft zuständig ist.

Durch die Übertragung einer Zuständigkeit entsteht kein Rechtsvakuum, das die Gemeinschaft unmittelbar mit eigenen Rechtsnormen füllen müsste. Die Grundlage dafür ist Artikel 81 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft. Er besagt, dass die Gemeinschaft mit der Übertragung den Rechtsrahmen der übertragenden Körperschaft übernimmt.

In einem Referat aus dem Jahr 2015 hat Pascal Werner anschaulich dargelegt, dass diese juristische Absicherung in der Praxis auch unbequeme Folgen haben kann, weil die übernommenen Texte nicht auf die Gemeinschaft und ihre Möglichkeiten zugeschnitten sind.<sup>4</sup> Häufig sind deshalb unmittelbar nach der Übertragung erste Anpassungen nötig, die jedoch noch keine umfassenden Reformen beinhalten. Ich verweise hier als Beispiel auf die Aufhebung aller Bestimmungen bezüglich der Wallonischen Wohnungsbaugesellschaft nach der Übertragung der Zuständigkeit im Wohnungswesen oder im gleichen Zusammenhang auf die Begrenzung auf eine einzige Wohnungsbaugesellschaft Öffentlichen Dienstes. In einem Beitrag zum kürzlich erschienenen Sonderheft „50 Jahre Autonomie Ostbelgien“ des

---

4 Pascal Werner, *Aspekte der inhaltlichen Autonomiegestaltung in den Rechtstexten der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, in: *Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens*, Band 5, 2018, S. 67-73.

Europäischen Journals für Minderheitenfragen vertieft Pascal Werner übrigens diese Problematik anhand des Beispiels der Übertragung der Raumordnung.<sup>5</sup>

Für die erforderliche Kontinuität der Amtsgeschäfte ist der unterbrechungsfreie Rechtsrahmen eine zwar notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingung. Es müssen zusätzlich eine Reihe von materiellen Voraussetzungen geschaffen werden: die Übernahme der Archive, die Übernahme der laufenden Akten sowie die Übernahme von Personalmitgliedern bzw. die Einarbeitung neuer Personalmitglieder in die zum Zeitpunkt der Übertragung angewandten Prozeduren. Diese materielle Übernahme der Zuständigkeit ist in der Regel so komplex, dass sie ohne eine enge Zusammenarbeit mit der Ursprungsbehörde nicht möglich ist. So sind denn auch fast alle Befugnisübertragungen begleitet von Zusammenarbeitsabkommen oder -vereinbarungen, und zwar je nach Fall mit dem Föderalstaat, mit den anderen Gemeinschaften, die die gleiche Zuständigkeit erhalten, oder mit der Wallonischen Region.

Beispielhaft hervorheben möchte ich hier die Zusammenarbeitsabkommen mit der Französischen Gemeinschaft vom 21. Juni 1984 und mit der Flämischen Gemeinschaft vom 22. Mai 1985. Dass es hierbei, vor allem bei dem Abkommen mit der Französischen Gemeinschaft, nicht nur um einen reinen Kulturaustausch, sondern um konkrete Amtshilfe ging, geht schon aus dem Jahresbericht 1985 der beiden Exekutiven über die Zusammenarbeit<sup>6</sup> hervor. Ich zitiere willkürlich einige Punkte:

- „Die Personalabteilungen stehen in regelmäßigem Kontakt, selbst um Einzelfälle zu regeln.“
- „Die schulärztliche Inspektion der Französischen Gemeinschaft hat im Auftrag der Deutschsprachigen Gemeinschaft sämtliche Akten der Zentren in Eupen und Sankt Vith behandelt.“
- „Die Studienbeihilfen der deutschsprachigen Sekundarschüler werden noch von der Verwaltung der Französischen Gemeinschaft ausgezahlt; die Deutschsprachige Gemeinschaft erstattet ihren Anteil am Ende des Kalenderjahres.“

Diese Amtshilfe wurde in dem Bericht ausdrücklich damit begründet, dass der Französischen Gemeinschaft Beamte der nationalen Ministerien mit der entsprechenden Fachkenntnis übertragen worden waren, der Deutschsprachigen Gemeinschaft jedoch nicht.

---

5 Pascal Werner, *Realisierungen der Autonomiegestaltung anhand des Beispiels der Raumordnung*, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Band 16, 2023, Heft 3-4, S. 397-415.

6 *Parlamentsdok.*, RDG, 1985-1986, Nr. 103/1.

Auf der Grundlage dieses Abkommens mit der Französischen Gemeinschaft erfolgte auch die Amtshilfe nach der Übertragung des Unterrichtswesens im Jahr 1989. So wurden beispielsweise noch bis 2009 die Gehälter des Unterrichtspersonals der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Dienststellen der Französischen Gemeinschaft ausgezahlt.

Auch bei der Übertragung regionaler Befugnisse wurde die Zusammenarbeit mit den ehemals zuständigen Dienststellen der Wallonischen Region vorgesehen. So zum Beispiel im Bereich des Wohnungswesens, wo zur Vergabe von Sozialkrediten oder zur Berechnung der Mietbeihilfen auf die Dienste der Wallonischen Region zurückgegriffen wird.<sup>7</sup>

Diese Vorgehensweise ist umso mehr gerechtfertigt, wenn die Gemeinschaft beabsichtigt, mittelfristig andere Wege einzuschlagen. Es wäre dann wenig sinnvoll, dass eigene Dienststellen sich aufwendig in Verfahren einarbeiten, die mittelfristig nicht mehr angewandt werden.

Bei der sechsten Staatsreform schließlich, die Mitte 2014 in Kraft trat, wurden in vielen Bereichen lange Übergangsfristen festgelegt zwischen dem Zeitpunkt der Übertragung und der alleinigen Wahrnehmung der Befugnis durch die Teilstaaten. So war die eigenständige Finanzierung der Alten- und Pflegeheime durch die Gemeinschaft erst ab 2019 wirksam. Die erste Auszahlung des Kindergeldes durch die Deutschsprachige Gemeinschaft erfolgte am 8. Februar 2019, die erste Auszahlung des Pflegegeldes zu Beginn 2023. Eine Vielzahl an Übergangsprotokollen zwischen dem Föderalstaat und den Teilstaaten regelte die Zusammenarbeit und die Finanzflüsse während der Übergangszeit.

Es muss in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft bei der materiellen Übernahme von Befugnissen immer auf die tatkräftige Unterstützung der Beamten anderer Behörden hat zählen können. Sie taten dies teils aus Sympathie für die deutschsprachigen Kollegen. Es war ihnen jedoch vor allem wichtig, mit dafür zu sorgen, dass Aufgaben, die ihnen übertragen worden waren und für die sie sich verantwortlich fühlten, unter den bestmöglichen Umständen weitergeführt werden konnten. Man konnte oft spüren, dass diese Aufgaben ihnen sehr am Herzen lagen. So waren zum Beispiel einige der Sachbearbeiter regelrecht bedrückt, als die Personalakten des deutschsprachigen Unterrichtspersonals abtransportiert wurden.

---

7 Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Notifizierung der Regierungsbeschlüsse vom 12. März 2020*, in: *Regierungsbeschlüsse-Archiv*, [https://ostbelgienlive.be/desktopdefault.aspx/tabid-255/620\\_read-59580/](https://ostbelgienlive.be/desktopdefault.aspx/tabid-255/620_read-59580/) (letzter Zugriff: 19.04.2024).

### 3. Der Verlust von Skaleneffekten

Eine dritte Konstante bei Befugnisübertragungen ist der Verlust von Skaleneffekten, der zwangsläufig mit der Verlagerung einer Befugnis auf ein so kleines Gebiet wie die Deutschsprachige Gemeinschaft einhergeht. In den Übertragungsverhandlungen ist vonseiten der Gemeinschaft immer wieder versucht worden, diesen Verlust finanziell auszugleichen. Dies war meistens sehr schwierig, da die Verhandlungspartner bei der Berechnung der Dotation, die mit der Übertragung einherging, lediglich bereit waren, die Ausgaben zu berücksichtigen, die sich direkt auf das Gebiet deutscher Sprache bezogen. Manchmal ist es gelungen, den Gegenwert einiger Vollzeitäquivalente für zentrale Aufgaben in die Berechnung einfließen zu lassen, häufig jedoch in zu geringem Umfang. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass der Gemeinschaft im Nachgang zur 6. Staatsreform eine Zusatzdotation gewährt worden ist mit der Begründung, fehlende Größenvorteile auszugleichen.<sup>8</sup>

Dieser Verlust an Skaleneffekten ist eine ständige Herausforderung, die einer kleinen Gebietskörperschaft mit Gesetzgebungshoheit inhärent ist. Die Gemeinschaft muss ein breites Spektrum an Befugnissen für eine kleine Bevölkerungsgruppe gestalten. Sie braucht umfangreiches inhaltliches und technisches Know-how, auch wenn nur eine verhältnismäßig kleine Anzahl Einzelakten zu verwalten sind. Diese Herausforderung stellt sich jedes Mal aufs Neue bei jeder Befugnisübertragung. Dies führt ja auch zu einem atypischen Verwaltungsaufbau: wie aus der Rechtfertigungserklärung zum Haushalt 2023 hervorgeht, beschäftigte das Ministerium am 30. Juni 2022 auf der einen Seite 153 Mitarbeiter der Stufe I, aber nur 137 Sachbearbeiter.<sup>9</sup>

In den unterstützenden Funktionen, wie zum Beispiel Personal und Finanzverwaltung, verringert sich der Verlust der Skaleneffekte natürlich mit der Zeit. Wer für mehrere hundert Mitarbeiter zuständig ist, integriert ohne größere Schwierigkeiten zehn oder zwanzig zusätzliche Mitarbeiter, die mit einer Befugnis übertragen werden. Wer 700 Millionen Euro finanztechnisch verantwortet, kann auch eine zusätzliche Dotation verkraften.

Problematischer sieht es bei den inhaltlichen unterstützenden Diensten aus, die bei der Vorgängerbehörde zentral angesiedelt waren und aus denen in der Regel keine Personalmitglieder mit ihrer Fachkenntnis übernommen werden. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang beispielsweise die Aussage der Direktorin

---

8 *Parlamentsdok.*, PDG, 2015-2016, Nr. 74/2.

9 *Parlamentsdok.*, PDG, 2022-2023, Nr. 9-HH2021-2023/3, S. 7.

des Justizhauses, Diana Rauw, in ihrer Rede anlässlich der akademischen Sitzung vom 29. März 2019 zu 20 Jahren Justizhaus. Sie sagte: „[Es] darf nicht vergessen werden, dass mit der Vergemeinschaftung übergeordnete Aufgaben von Seiten des Justizhauses übernommen werden mussten, die vorher in der Brüsseler Zentralverwaltung der Justizhäuser angesiedelt waren. Zwar übernehmen die zuständigen Fachbereiche des Ministeriums allgemeine unterstützende Aufgaben wie die Finanzverwaltung, die Personalverwaltung oder die Infrastruktur. Übrig bleiben jedoch – und das ist nicht zu unterschätzen – fachspezifische unterstützende Aufgaben wie Prozessbeschreibungen, Detailanweisungen zur Umsetzung föderaler Vorgaben, Abstimmungen mit den zentralen Justizbehörden oder die Vorbereitung der Interministeriellen Konferenzen. Die Arbeit geht also über das Tagesgeschäft vor der Staatsreform weit hinaus. Man kann sagen, dass diese Dimension bei der Vergemeinschaftung unterschätzt wurde.“<sup>10</sup>

Natürlich wissen die Verantwortlichen theoretisch, wie man mit diesen Verlusten von Skaleneffekten umgehen muss. Da wäre hauptsächlich die Aufgabenkritik: Müssen wir alles machen, was die Vorgängerbehörde gemacht hat? Müssen wir alles selbst machen? Nun, in einem föderalen und europäischen Kontext müssen bestimmte Aufgaben einfach fortgeführt werden. Und auch vor Ort wollen politisch Verantwortliche zur Ausgestaltung der Autonomie in der Regel eher mehr als weniger Aufgaben übernehmen. Und andere Behörden dauerhaft mit der Wahrnehmung der Aufgaben im Auftrag der Gemeinschaft zu beauftragen, hat auch seine Grenzen, denn häufig ist dies nur möglich, wenn die Wahrnehmung nach den Regeln der anderen Behörde erfolgt, ansonsten entstünde dort ein ähnlicher Verlust an Skaleneffekten.

Aber es gibt ganz konkrete Beispiele, wo die Reduzierung der Aufgaben gelungen ist. Es sollen hier nur zwei genannt werden. Die von der Wallonischen Region im Zuge der Rückübertragung des Tourismus „geerbte“ Gesetzgebung zur Anerkennung von Reiseagenturen wurde aufgehoben und nicht durch eigene Regelungen ersetzt. Ein weiteres Beispiel stellt die Bezuschussung öffentlicher Arbeiten der Gemeinden dar. Bei der Übertragung dieser regionalen Zuständigkeit und der entsprechenden Finanzmittel im Jahr 2005 wurde diese Bezuschussung von Infrastrukturprojekten der Gemeinden in das bestehende Infrastrukturdekret integriert, während die Bezuschussung von Straßenbauarbeiten ersetzt wurde durch eine spezifische Gemeindedotation, die proportional zum Gemeindewege-netz berechnet wird. Somit entfiel hier bei den Gemeinden die Antragsprozedur und im Ministerium mussten keine Experten für Tiefbau eingestellt werden.

---

10 Diana Rauw, *Das Justizhaus. Die Entwicklung seiner Aufgaben und seine Zukunftsaussichten*, in: *Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens*, Band 15, 2020, S. 21.

#### **4. Die Bedeutung der Informatik**

Ein vierter wichtiger Aspekt, der bei der Übertragung von Zuständigkeiten zunehmend an Bedeutung gewinnt, ist die Informatik. Fast alle Verwaltungsprozesse werden mittlerweile EDV-gestützt abgewickelt und der Bürger erwartet mehr und mehr, den Austausch mit den Behörden online gestalten zu können.

Dies hat konkrete Auswirkungen auf die Übertragung von Zuständigkeiten. Die Verwaltungsprogramme sind in der Regel stark normiert und erlauben fast keine Abweichungen vom vorgegebenen Prozess. Sie können auch nur sehr schwer an die EDV-Umgebung zum Beispiel des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft angepasst werden. Dies verstärkt den Zwang, in einer ersten Phase weiter nach den Regeln der abtretenden Behörde zu arbeiten, da eigene Akzente nur mit großem Aufwand eingeführt werden können. Als Beispiel wird auf die zum großen Teil normierten Schreiben der Raumordnungsbehörde verwiesen, die durch das Verwaltungsprogramm des Service Public de Wallonie erstellt wurden. Nach der Übertragung der Raumordnung stellten selbst minimale Anpassungen dieser Schreiben an die neuen institutionellen Gegebenheiten einen wahren Kraftakt dar.

Auch bei der Ausgestaltung neuer Zuständigkeiten muss der Informatik Rechnung getragen werden. Verwaltungsprozesse können vor allem dann in annehmbaren Fristen und ohne größere Kinderkrankheiten in EDV-Anwendungen gegossen werden, wenn sie einfach gehalten sind. Dies ist nur möglich, wenn die dahinterstehenden Förder- oder Genehmigungsregeln schlank und einfach sind, möglichst wenige Parameter berücksichtigen und nur eine geringe Menge von Ausnahmen vorsehen. Die Systematik der neu zu gestaltenden Prozesse muss außerdem frühzeitig bekannt sein, damit klar ist, welche Informatikanwendungen eingesetzt und wie der automatisierte Datenaustausch mit anderen Behörden organisiert werden kann. Es hat sich deshalb von Vorteil erwiesen, sich vor der detaillierten Ausformulierung von Dekreten politisch auf Orientierungsnoten zu einigen, die ein künftiges Regelwerk grob umreißen. Dies erlaubt es, mit der Arbeit an EDV-Anwendungen zu beginnen und die EDV in alle weiteren Überlegungen einzubeziehen.

Als Beispiel wird hier auf die Übernahme des Kindergeldes im Zuge der sechsten Staatsreform verwiesen. Die ehemals föderale Regelung war sehr komplex und ist durch ein sehr viel schlankeres System ersetzt worden. Die Integration der Alterszuschläge in den Basissatz, die Zusammenfassung verschiedener Sozialzuschläge in einen einzigen, die Berücksichtigung des Statuts der erhöhten Kostenerstattung anstatt einer Einkommensprüfung zur Gewährung dieses Sozialzuschlags, der Verzicht auf Weiterführung des alten Systems parallel zum neuen System für Kinder, die unter dem alten System geboren worden sind: All das sind Vereinfachungen, die mit dazu beigetragen haben, dass die EDV-Anwendung zur Auszahlung des Kindergeldes problemlos an den Start gehen konnte.

## 5. Maßgeschneiderte Lösungen

Als fünften und letzten Aspekt sollen die Möglichkeiten zur maßgeschneiderten Ausgestaltung der neuen Befugnis erwähnt werden, die die Gemeinschaft durch die Übertragung erhält. Diese Möglichkeit ist vielfältig genutzt worden, sie stellt ja auch den eigentlichen Zweck einer Befugnisübertragung dar.

Im Januar 2014 stellte das Ministerium unter dem Titel „Mehrwert der Autonomie“<sup>11</sup> quer durch alle Zuständigkeiten in 70 Beispielen originelle Lösungen vor, die auf die Bedürfnisse der Deutschsprachigen Gemeinschaft zugeschnitten sind, der geringen Größe und der Überschaubarkeit des Gebietes Rechnung tragen und meist auf kurzen Wegen und flachen Hierarchien fußen. Für größere Gemeinwesen können sie nur bedingt als Vorbild dienen. Zu diesen 70 Beispielen sind in den letzten zehn Jahren weitere hinzugekommen, insbesondere aufgrund der sechsten Staatsreform im Jahr 2014 und der weiteren Übertragung regionaler Zuständigkeiten im Jahr 2019.

Es ist unmöglich, an dieser Stelle mehr ins Detail zu gehen. Es soll deshalb nur eine maßgeschneiderte Lösung kurz angesprochen werden: die Resolution vom 26. Juni 2000 zur Gestaltung der Schullandschaft in der Deutschsprachigen Gemeinschaft.<sup>12</sup> Einstimmig fordert das Parlament die Regierung in diesem Dokument dazu auf, die Schullandschaft nach einem bestimmten Konzept zu gestalten: Übertragung in kommunale Trägerschaft aller Grundschulen, die nicht einer Sekundarschule angeschlossen sind; Begrenzung der Sekundarschulen des vorwiegend allgemeinbildenden Unterrichts auf je zwei Gemeinden im Norden und im Süden der Gemeinschaft; Begrenzung des technischen und beruflichen Unterrichts auf eine Sekundarschule in St. Vith in freier Trägerschaft und auf eine in Eupen in Trägerschaft der Gemeinschaft; Fusion der Hochschulen zu einer einzigen Hochschule; Fusion der PMS-Zentren und Gesundheitszentren zu einer Einrichtung.

Schon das Rechtsmittel, wenn man denn überhaupt davon sprechen kann, war ungewöhnlich: eine einstimmige Resolution des Parlaments an die Regierung. Bemerkenswert ist auch, dass die oben erwähnten Punkte des Konzeptes mittlerweile alle umgesetzt sind, natürlich auf der Basis solider Rechtsmittel, wo das erforderlich war. Überflüssige Doppelstrukturen konnten abgebaut, die Schulnetze konnten teilweise überwunden werden. Hier entfernt sich die Gemeinschaft mit ihrer Ausgestaltung der Autonomie wohl am weitesten vom üblichen belgischen Modell. Das soll nicht heißen, dass alles optimal verläuft. Ob die Beibehaltung der

---

11 Norbert Heukemes (Hrsg.), *Mehrwert der Autonomie. Beispiele aus 30 Jahren DG mit Dekretbefugnis und eigener Regierung*, Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, 2014.

12 *Parlamentsdok.*, RDG, 1999-2000, Nr. 39/3.

Dorfschulen pädagogisch sinnvoll ist, ob die Autonome Hochschule alle in sie gesetzten Erwartungen erfüllt oder ob das Zentrum für die gesunde Entwicklung von Kindern und Jugendlichen all seinen Aufgaben gerecht wird, kann im Rahmen des vorliegenden Beitrags nicht beurteilt werden. Fakt ist jedoch, dass die Gemeinschaft an dieser Stelle ihre Autonomie dazu genutzt hat, ein eigenes, ihr entsprechendes System zu entwerfen.

## 6. Fazit

Im vorliegenden Beitrag wurden einige Punkte beleuchtet, die dem Autor aufgrund seiner beruflichen Erfahrung im Zusammenhang mit Befugnisserweiterungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft wichtig erscheinen: der Grad der Vorbereitung, die Dauer der Übergangsfristen und die Zusammenarbeit mit der übertragenden Behörde, der unvermeidliche Verlust von Skaleneffekten, die zunehmende Bedeutung EDV-gestützter Prozesse und die Möglichkeit der maßgeschneiderten Ausgestaltung der Autonomie.

Es wäre vermessen, aus dieser Darlegung allgemeine Empfehlungen für den Umgang mit zukünftigen Befugnisserweiterungen abzuleiten. Jede Übertragung weiterer Befugnisse an die Deutschsprachige Gemeinschaft hat – trotz gemeinsamer Aspekte – ihre eigene Gesetzmäßigkeit, vor allem ihre eigenen zeitlichen Abläufe. Bei einer zukünftigen Staatsreform wird niemand danach fragen, ob die Gemeinschaft ausreichend vorbereitet ist oder ob die EDV-Systeme rechtzeitig angepasst werden können. Auch bei der Übertragung regionaler Befugnisse kann es Zeitfenster und Opportunitäten geben, die die Gemeinschaft nicht verstreichen lassen darf. Hier kann die Deutschsprachige Gemeinschaft nur äußerst bedingt steuernd eingreifen.

Empfehlungen für den Umgang mit Befugnisserweiterungen müssen sich deshalb zwangsläufig auf einige Binsenweisheiten beschränken. Die Notwendigkeit der kontinuierlichen Vorbereitung auf mögliche Übertragungen und der systematischen Beobachtung der Entwicklung in den Zuständigkeiten des Föderalstaates und der Wallonischen Region im Gebiet deutscher Sprache muss nicht speziell hervorgehoben werden. Wichtig ist, dass im Falle von Verhandlungen gesichertes Zahlenmaterial vorliegt, sowohl über die Tätigkeiten vor Ort als auch über zentral angesiedelte unterstützende Dienste und über den Umfang der EDV-gestützten Prozeduren.

Es soll deshalb an dieser Stelle lediglich die Notwendigkeit unterstrichen werden, den weiteren Ausbau der Autonomie schrittweise zu gestalten und im Einzelfall angepasste – wenn nötig lange – Übergangsfristen bis zur vollkommen autonomen Ausgestaltung neuer Befugnisse vorzusehen. Nur so kann gewährleistet werden, dass zum einen die Kontinuität des Öffentlichen Dienstes gewahrt und zum anderen eine maßgeschneiderte Ausgestaltung neuer Zuständigkeiten ermöglicht wird.

# Föderalisierung im Windschatten: wie die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens zu einem der kleinsten föderalen Teilstaaten der Welt wurde\*

Christoph Niessen

## Einführung

Vor 50 Jahren begann der belgische Föderalisierungsprozess, durch den im Laufe von (bisher) sechs Staatsreformen der ehemalige Zentralstaat in einen Föderalstaat umgeformt wurde. Während dieser Prozess vor allem von den beiden großen Sprachgemeinschaften des Landes – der flämischen und der französischsprachigen – vorangetrieben und von der besonderen Situation der zweisprachigen Region Brüssel-Hauptstadt beeinflusst wurde, wurde auch eine vierte, viel kleinere Einheit in das föderale Gefüge integriert: Sie ist heute als „Deutschsprachige Gemeinschaft“ bekannt.

Die Gemeinschaft ist einer der kleinsten föderalen Teilstaaten der Welt, da sie weder über eine große Einwohnerzahl (77.185) noch über ein großes Territorium (846,1 km<sup>2</sup>) verfügt, wobei beides normalerweise erforderlich ist, um föderale Einheiten für eine eigene Regierungsebene zu qualifizieren. Wenn man bedenkt, dass sie weder eine eigene institutionelle (Autonomie-)Geschichte noch eine besondere geografische Lage hat, kann man sagen, dass sie in vielen anderen Staaten wahrscheinlich bestenfalls eine nationale Minderheit mit kulturellen und sprachlichen Einrichtungen wäre.

Durch die Dynamik des belgischen Föderalisierungsprozesses konnte sie jedoch als eigenständiger föderaler Teilstaat mit weitreichenden legislativen Befugnissen anerkannt werden. Wenngleich dieser Prozess zwar notwendig und entscheidend für die Zuerkennung des deutschsprachigen Autonomiestatuts war, so war er bei

---

\* Dieser Beitrag ist die deutsche Übersetzung des Fachartikels: Christoph Niessen, *Federalization in the slipstream: How the German-speaking Community of Belgium became one of the smallest federal entities in the world*, in: *Nations and Nationalism*, 27, 4, 2021, S. 1026-2046. Eine gekürzte französische Fassung wurde als Buchkapitel veröffentlicht: Christoph Niessen, *Dans le sillage de la fédéralisation : comment la Communauté germanophone de Belgique est devenue une des plus petites entités fédérées au monde*, in: Catherine Xhardez, Maxime Counet, François Randour & Christoph Niessen (Hrsg.), *50 ans de fédéralisation de l'État belge*, Academia, Louvain-la-Neuve, 2020, S. 201-218.

Weitem nicht ausreichend und die Übertragung der Autonomie alles andere als ein Automatismus. In den letzten 50 Jahren und insbesondere zu Beginn des belgischen Föderalisierungsprozesses fand innerhalb der Deutschsprachigen Gemeinschaft in der Tat eine bedeutende politische Mobilisierung statt, um die Anerkennung als gleichberechtigter Teilstaat im belgischen Föderalstaat zu werden. Einige Aspekte dieser Mobilisierung waren spezifisch für die besondere historische Entwicklung in der belgisch-deutschen Grenzregion, aber es gibt auch viele Vergleichspunkte mit anderen zentrifugalen Föderalstaaten, in denen die Autonomieforderungen und das Statut einer stark regionalistisch geprägten substaatlichen Gemeinschaft andere dazu veranlasste, sich zu mobilisieren und die gleiche Berücksichtigung zu fordern.

Die bisherige politikwissenschaftliche Forschung (sofern sie die Entität aufgrund ihrer geringen Größe nicht übersehen hat) hat sich vor allem mit der Beschreibung der institutionellen Merkmale der Deutschsprachigen Gemeinschaft befasst und ihre Analyse darauf beschränkt, die Übertragung als Folge der Entwicklungen in den anderen föderalen Teilstaaten darzustellen. Historiker haben hingegen dem politischen Handeln in der Gemeinschaft viel mehr Aufmerksamkeit geschenkt und aufgezeigt, wie die Eliten der Gemeinschaft sich politisch mobilisierten, um der Gemeinschaft einen Platz im belgischen Föderalisierungsprozess zu sichern. Ziel dieses Artikels ist es, beide Elemente zusammenzuführen und eine umfassende Analyse der politischen Faktoren zu liefern, die für die Anerkennung der Deutschsprachigen Gemeinschaft als föderaler Teilstaat entscheidend waren. Die Analyse soll nicht nur die Forschung mit Einblicken in einen bisher wenig untersuchten Fall bereichern, sondern auch einen Beitrag zur breiteren Debatte über substaatliche Gemeinschaften leisten – insbesondere jene, deren Autonomiedynamik derer anderer stark regionalistischer Gemeinschaften im Land folgte. Schlussendlich geht es darum, Lehren aus einem Fall zu ziehen, den ich hierunter als den „Unwahrscheinlichsten“ darstellen werde (in der englischen Fachliteratur auch der „least likely case“ genannt).

In einem ersten Teil stelle ich die Dynamik der territorialen Umstrukturierung in zentrifugalen Bundesstaaten dar, wobei ich ein besonderes Augenmerk auf die föderalen Einheiten „aus der zweiten Reihe“ lege. Dies ermöglicht es mir, die Relevanz der Deutschsprachigen Gemeinschaft als den unwahrscheinlichsten Fall im Vergleich zu ihnen zu verorten. In einem zweiten Teil gehe ich auf die politische Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft ein, indem ich die wichtigsten Perioden, Entwicklungen und Akteure des Föderalisierungsprozesses hervorhebe. Im dritten Teil erörtere ich auf Grundlage dieser historischen Belege den Platz der Deutschsprachigen Gemeinschaft am belgischen Föderalisierungstisch und die Rolle, die regionalistische und traditionelle Parteien bei der Gewährung und schrittweisen Ausweitung ihrer Autonomie gespielt haben. Ich beschließe den Bei-

trag mit den wichtigsten Lehren des Artikels für das, was ich als „Föderalisierung im Windschatten“ bezeichnen werde. Diese Metapher zielt darauf ab, einen Föderalisierungsprozess zu versinnbildlichen, in dem ein (oder mehrere) Teilstaat(en) vom „Föderalisierungswettrennen“ anderer Teilstaaten profitieren, während sie selbst erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, um anerkannt zu werden und im föderalen „Peloton“ zu bleiben.

## **1. Territoriale Umstrukturierung in der Deutschsprachigen Gemeinschaft analysieren**

### **1.1. Föderalisierung im Windschatten: wenn territoriale Umstrukturierung bis in die zweite Reihe reicht**

Territoriale Umstrukturierung, d. h. die Neuordnung der politischen Macht zwischen verschiedenen Gebietseinheiten innerhalb eines Mehrebenen-Staates, wird traditionell als Folge des Zusammenspiels zweier Dynamiken erklärt: (i) der Versuch, politische Zuständigkeiten auf der politischen Ebene anzusiedeln, auf der sie skalentechnisch am effizientesten ausgeführt werden können; und (ii) die Anerkennung der Existenz von politisch und soziologisch relevanten Gemeinschaften unterhalb der staatlichen Ebene.<sup>1</sup> Bei diesen Dynamiken unterscheiden Föderalismusforscher zwischen zentripetalen und zentrifugalen Föderalisierungsprozessen, d. h. zwischen Föderalstaaten, die von (autonomen) Teilstaaten gegründet werden, die sich zusammenschließen, und Föderalstaaten, die entstehen, wenn Teilstaaten Autonomie vom (Zentral-)Staat verlangen und bekommen.<sup>2</sup> Belgien und die Deutschsprachige Gemeinschaft sind Beispiele für einen zentrifugalen Föderalismus, der eher der soziologischen Dynamik als der Skalendynamik folgt.

Viele Forschungsarbeiten haben sich mit der Frage beschäftigt, wann beziehungsweise warum sich substaatliche Gemeinschaften in solchen Prozessen mobilisieren und wann beziehungsweise warum sie anerkannt werden. Die Antworten basieren auf soziologischen,<sup>3</sup> wirtschaftlichen,<sup>4</sup> institutionellen,<sup>5</sup> (post)funktional-

1 Liesbet Hooghe / Gary Marks, *Community, Scale, and Regional Governance. A Postfunctionalist Theory of Governance – volume II*, Oxford University Press, Oxford, 2016.

2 Michael Burgess, *Comparative Federalism: Theory and Practice*, Routledge, London, 2006, S. 103.

3 William Livingston, *A Note on the Nature of Federalism*, in: *Political Science Quarterly*, 67, 1, 1952, S. 81-95; Jan Erk, *Explaining Federalism: State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*, Routledge, Oxon & New York, 2008.

4 Michael Keating, *The Political Economy of Regionalism*, in: John Loughlin & Michael Keating (Hrsg.), *The Political Economy of Regionalism*, Routledge, London & New York, 2013, S. 17-40.

5 Peter Hall / Rosemary Taylor, *Political Science and the Three New Institutionalisms*, in: *Political Studies*, 44, 5, 1996, S. 936-957; Jérémy Dodeigne / Christoph Niessen / Min Reuchamps / Dave Sinar-det, *The Effect of Institutional Affiliation and Career Patterns on (De)centralization Preferences in Advanced Multi-Level States: Parliamentarians' Support for (De)centralization in Belgium*, in: *Publius: the Journal of Federalism*, 52, 2, 2020, S. 262-282.

listischen/effizienz-orientierten<sup>6</sup> und interessenbasierten Theorien<sup>7</sup>. Dabei hat sich die Forschung besonders auf Fälle konzentriert, in denen starke regionalistische Parteien und Forderungen – wie in Katalonien, Flandern und Schottland – in der Lage waren, erheblichen politischen Druck auf den Zentralstaat auszuüben, um als konstituierende Einheiten mit eigener legislativer Autonomie anerkannt zu werden. Im Zuge dieser Entwicklungen haben sich jedoch auch Fälle mit weniger soziologischen Besonderheiten, schwächeren regionalistischen Forderungen oder einer geringeren Bevölkerungszahl mobilisiert, um in die Autonomie-Organisation ihrer Staaten integriert zu werden und eine vergleichbare substaatliche Autonomie zu erhalten.

Dies war zum Beispiel bei den so genannten „nicht-historischen“ autonomen Gemeinschaften in Spanien und in der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Belgien der Fall. Während sie in Einzelfallstudien oder kleinen Vergleichen Beachtung fanden,<sup>8</sup> wurden nur wenige umfassendere theoretische Argumente vorgebracht. Diejenigen, die dies getan haben, erklären die geforderte oder gewährte Autonomie häufig durch Symmetrien mit größeren und stark regionalistischen substaatlichen Gemeinschaften innerhalb ihres Staates.<sup>9</sup>

Es ist zwar richtig, dass die Mobilisierung und Umstrukturierung in stark regionalistisch geprägten Fällen der Dynamik in kleineren und weniger regionalistisch geprägten Fällen vorausging und diese beeinflusste, aber die Erstere war für die Letztere keineswegs ausreichend. Auch dort spielten regionale politische Akteure und Mehrebenen-Parteilpolitik eine wichtige Rolle für die substaatliche Mobilisierung und die Gewährung von Autonomie.<sup>10</sup> Dies ist es, was ich metaphorisch als „Föderalisierung im Windschatten“ bezeichne, d. h. als ein Autonomierennen, bei dem einige substaatliche Gemeinschaften „aus der zweiten Reihe“ zwar vom Autonomierennen der Gemeinschaften in der ersten Reihe profitieren, aber dennoch erhebliche eigene Anstrengungen unternehmen müssen, um anerkannt zu werden und im Autonomie-Peloton zu bleiben.

6 Hooghe / Marks, (wie Anm. 1).

7 Kathleen O’Neill, *Decentralization as an Electoral Strategy*, in: *Comparative Political Studies*, 36, 9, 2003, S. 1068-1091; Simon Toubeau, *Restructuring the State: Mainstream Responses to Regional Nationalism*, in: *Publius: The Journal of Federalism*, 48, 1, 2018, S. 76-101.

8 M.T. Newton, *Andalusia: the Long Road to Autonomy*, in: *Journal of Area Studies*, 3, 6, 1982, S. 27-32; Régis Dandoy / Giulia Sandri / Virginie Van Ingelgom, *La représentation politique des minorités linguistiques: une analyse comparée des communautés francophone d’Italie et germanophone de Belgique*, in: *Glottopol*, 16, 2010, S. 11-29.

9 Benito Giordano / Elisa Roller, *‘Té para todos’? A comparison of the processes of devolution in Spain and the UK*, in: *Environment and Planning A*, 36, 12, 2004, S. 2163-2181.

10 Angustias Hombrado, *Learning to Catch the Wave? Regional Demands for Constitutional Change in Contexts of Asymmetrical Arrangements*, in: *Regional & Federal Studies*, 21, 4-5, 2011, S. 479-501.

## 1.2. Die Deutschsprachige Gemeinschaft als Fallbeispiel

In Föderalstaaten werden in der Regel Teilstaaten in die föderale Struktur integriert, die entweder eine ausreichend große Bevölkerung oder einen ausreichend großen territorialen Raum haben, um eine eigene Regierungsebene zu rechtfertigen.<sup>11</sup> Eine erste Ausnahme in dieser Hinsicht besteht in sich zusammenschließenden Föderationen wie der Schweiz, in der kleine Kantone als föderale Einheiten anerkannt werden, weil sie bereits vor der Staatsgründung autonom waren. Eine zweite Ausnahme bilden kleine Gebiete mit einer kolonialen Vergangenheit, wie Ceuta und Melilla, oder besondere geografische Bedingungen, wie Mikronesien (siehe auch Anhang 1 für einen Überblick über kleine föderale Einheiten). Fehlen diese Bedingungen, werden substaatliche Gemeinschaften, die weder über eine große Bevölkerung noch über einen substanziellen territorialen Raum verfügen, in der Regel als nationale Minderheiten mit sprachlichen und kulturellen Einrichtungen behandelt, da sie aufgrund ihrer geringen Größe nicht in der Lage sind, ausreichenden symbolischen oder politischen Druck auszuüben, um die staatlichen Eliten davon zu überzeugen, die gesetzgebende Gewalt aufzugeben und einer substaatlichen Ebene zu erlauben, sie für so wenige Menschen auf einem so kleinen Gebiet auszuüben.<sup>12</sup>

Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens ist in dieser Hinsicht eine interessante Ausnahme, da sie im zentrifugalen belgischen Föderalisierungsprozess als föderale Einheit mit Gesetzgebungsbefugnissen anerkannt wurde, obwohl sie nur eine kleine Bevölkerung (77.949 Einwohner (2020), d. h. 0,68 % der Staatsbevölkerung) und ein kleines Gebiet (846,1 km<sup>2</sup>) hat – und dies trotz zweier zusätzlicher Handicaps. Erstens verfügten die Deutschsprachigen nicht über eine gemeinsame institutionelle Geschichte oder eine frühere Autonomie, was die belgischen Staatselemente dazu hätte veranlassen können, sie als nicht anerkennungswürdig zu betrachten. Zweitens weist das Gebiet der Deutschsprachigen Gemeinschaft keine eindeutigen geografischen Markierungen wie Berge oder Flüsse auf. Im Gegenteil, ihr Territorium ist sogar in zwei Teile geteilt (siehe Karte 4 in Anhang 2). Außerdem ist zu beachten, dass die Autonomieforderungen vor allem von regionalen Eliten vorangetrieben und nicht von einer großen gesellschaftlichen Mobilisierung begleitet wurden.

Während diese Umstände den Ausnahmecharakter der Deutschsprachigen Gemeinschaft unter den föderalen Einheiten in zentrifugalen Föderationen ohne

---

11 Dag Anckar, *Lilliput Federalism: Profiles and Varieties*, in: *Regional & Federal Studies*, 13, 3, 2003, S. 107-124.

12 Tove H. Malloy / Francesco Palermo (Hrsg.), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

besondere geografische Bedingungen oder koloniale Vergangenheit unterstreichen, zeigen die vielen Vergleichspunkte mit anderen substaatlichen Gemeinschaften, die ebenfalls von den Autonomiebestrebungen in größeren regionalistischen Teilstaaten profitierten, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft in der Tat ein „unwahrscheinlicher Fall“ unter all diesen ist. Dies macht sie als Fallstudie besonders interessant, da man davon ausgehen kann, dass föderale- und Autonomie-Dynamiken, wenn sie auf eine so kleine Einheit übergreifen können, dies überall unter ähnlichen Bedingungen tun können.

Die bestehende politikwissenschaftliche Forschung über die Deutschsprachige Gemeinschaft hat sich in der Vergangenheit vor allem mit der institutionellen Entwicklung des Autonomiestatuts der Gemeinschaft befasst,<sup>13</sup> manchmal im Vergleich zu anderen Gemeinschaften beziehungsweise Teilstaaten.<sup>14</sup> Der politischen Dynamik, die hinter der institutionellen Entwicklung steht, wurde jedoch weniger analytische Aufmerksamkeit gewidmet.<sup>15</sup>

Die historische Forschung hingegen hat sich viel stärker mit dem politischen Handeln und der Mobilisierung befasst, die zur Verleihung des Autonomiestatuts an die Deutschsprachigen und zu ihrer Anerkennung als föderaler Teilstaat im belgischen Föderalstaat führten.<sup>16</sup>

- 
- 13 Jacques Brassinne de la Buisserie / Yves Kreins, *La réforme de l'Etat et la Communauté germanophone*, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 3, 1028-1029, 1984, S. 1-71; Benoit Bayenet / Sabrina Veiders, *Le financement de la Communauté germanophone*, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1983-1984, 38-39, 2007, S. 5-56; Caroline Sägesser / David Germani, *La Communauté germanophone : histoire, institutions, économie*, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1, 1986, 2008, S. 7-50; Frédéric Bouhon / Christoph Niessen / Min Reuchamps, *Die Deutschsprachige Gemeinschaft nach der sechsten Staatsreform: Bestandsaufnahme, Debatten und Perspektiven*, in: *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 21, 2266-2267-DE, 2016, S. 5-70.
- 14 Jand Markusse, *German-speaking in Belgium and Italy: Two different autonomy arrangements*, in: *Geographica*, 34, 1, 1999, S. 59-73; Dandoy / Sandri / Van Ingelgom, (wie Anm. 8).
- 15 Eine Ausnahme in dieser Hinsicht ist der Vergleich der deutschsprachigen und flämischen Autonomieprozesse von: Jeroen Dewulf, „O liebes Land“, „o Belgiens Erde“: *The Development of the German-Speaking Community in Belgium Reflected in the Light of the Flemish Struggle for Autonomy*, in: *German Studies Review*, 32, 1, 2009, S. 65-81.
- 16 Klaus Pabst, *Politische Geschichte des deutschen Sprachgebiets in Ostbelgien bis 1944*, Steiner, Wiesbaden, 1979; Hubert Jenniges, *Germans, German Belgians, German-Speaking Belgians*, in: Kas Deprez / Louis Vos (Hrsg.), *Nationalism in Belgium*, Palgrave Macmillan, London, 1998, S. 240-248; Freddy Cremer, *Als man den aufrechten Gang wieder lernen musste. Von den ‚Inciviques‘ zu den ‚Modellbelgiern‘*, in: Carlo Lejeune / Andreas Fickers / Freddy Cremer (Hrsg.), *Spuren in die Zukunft. Anmerkungen zu einem bewegten Jahrhundert*, Lexis Verlag, Büllingen, 2001, S. 99-116; Hubert Jenniges, *Hinter ostbelgischen Kulissen. Stationen auf dem Weg zur Autonomie des deutschen Sprachgebiets in Belgien (1968-1972)*, Grenz-Echo Verlag, Eupen, 2001; Carlo Lejeune, *Zahllose Rückschläge auf einem langen Weg. Eine junge Demokratie, zu wenig Demokraten?*, in: Carlo Lejeune / Andreas Fickers / Freddy Cremer (Hrsg.), *Spuren in die Zukunft. Anmerkungen zu einem bewegten Jahrhundert*, Lexis Verlag, Büllingen, 2001, S. 63-76; Christoph Brüll, *Un passé mouvementé : l'histoire de la Communauté germanophone de Belgique*, in: Katrin Stangherlin (Hrsg.),

Das Ziel dieses Artikels ist es, auf diese Forschung zurückzugreifen und die Literatur über die politische Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft und die Literatur über gegenwärtige territoriale Umstrukturierungen zusammenzuführen. Durch die Analyse der Faktoren, die für die Mobilisierung und Übertragung der Autonomie an die Gemeinschaft ausschlaggebend waren, möchte der Artikel einen Beitrag zur Debatte über substaatliche Einheiten leisten, deren Autonomiedynamik derer starker regionalistischer Gemeinschaften folgte, und damit einen Beitrag zur breiteren Literatur über vergleichende Föderalismus- und Nationalismus-Studien leisten.

### 1.3. Daten und Methodik

Zur Durchführung der Analyse stütze ich mich auf die Literatur zur politischen Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Während ich aus Gründen der Kontextualisierung kurz auf die Geschichte der Gemeinschaft vor dem Zweiten Weltkrieg eingehe, konzentriere ich mich vor allem auf den Zeitraum von 1945 bis zur Gegenwart – mit einem besonderen Augenmerk auf die Jahre um 1973 und 1983, weil dies die Momente waren, in denen die entscheidenden Schritte zur Autonomie der Deutschsprachigen Gemeinschaft unternommen wurden. Wenn nicht anders angegeben, stütze ich mich auf Minke (2010) für den Zeitraum 1795-1918, auf Minke (2010) und Brüll (2005, 2010) für den Zeitraum 1919-1944, auf Brüll (2005, 2010) und Cremer (2001) für den Zeitraum 1945-1955, auf Brüll (2005, 2010), Cremer (2001), Jenniges (2001) und Brassinne de la Buissière und Kreins (1984) für den Zeitraum 1956-1984 sowie auf Brüll (2005, 2010) und auf Bouhon, Niessen und Reuchamps (2015) für den Zeitraum 1985 bis heute.<sup>17</sup> Karten zur Veranschaulichung der politischen Entwicklungen befinden sich in Anhang 2.

---

*La Communauté germanophone de Belgique. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, La-Charte, Brüssel, 2005, S. 17-47; Selm Wenselaers, *De laatste Belgen. Een geschiedenis van de Oostkantons*, De Bezige Bij, Antwerpen, 2008; Christoph Brüll, „Hilf dir selbst, dann hilft dir Gott“? Eine politische Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, in: Anne Begeat-Neuschäfer (Hrsg.), *Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens. Eine Bestandsaufnahme*, Peter Lang, Frankfurt a. M., 2010, S. 27-46; Alfred Minke, *Grenzland seit Menschengedenken*, in: Anne Begeat-Neuschäfer (Hrsg.), *Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens. Eine Bestandsaufnahme*, Peter Lang, Frankfurt a. M., 2010, S. 3-26; Sebastian Scharte, *Preußisch-deutsch-belgisch. Nationale Erfahrung und Identität. Leben an der deutsch-belgischen Grenze im 19. Jahrhundert*, Waxmann Verlag, Münster, 2010; Christoph Brüll, *Les « enrôlés de force » dans la Wehrmacht – un symbole du passé mouvementé des Belges germanophones au XXe siècle*, in: *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 1, 241, 2011, S. 63-74; Carlo Lejeune / Christoph Brüll (Hrsg.), *Grenzerfahrungen. Eine Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens. Band 5: Säuberung, Wiederaufbau, Autonomiediskussionen (1945-1973)*, Grenz-Echo Verlag, Eupen, 2014; Carlo Lejeune, Christoph Brüll / Peter M. Quadflieg (Hrsg.), *Grenzerfahrungen. Eine Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens. Band 4: Staatenwechsel, Identitätskonflikte, Kriegserfahrungen (1919-1945)*, Grenz-Echo Verlag, Eupen, 2019.

17 Vgl. Anm. 13 und 16.

Während die Handlungen der regionalen politischen Akteure in diesen Arbeiten größtenteils gut dokumentiert sind, bestehen einige Lücken hinsichtlich der Reaktionen der staatlichen Akteure auf die Autonomieforderungen und ihrer Beweggründe, ihnen schließlich zuzustimmen. Zu diesem Zweck habe ich neun Interviews mit Zeitzeugen aus der Deutschsprachigen Gemeinschaft geführt, die sowohl in föderalen Kabinetten als auch im Parlament und in der Exekutive der Gemeinschaft tätig waren und in den entscheidenden Momenten der Autonomieübertragung in Kontakt mit den nationalen Politikern standen (siehe Anhang 3). Wenn ich mich auf diese Interviews stütze, beziehe ich mich im gesamten historischen Teil auf sie.

Auf Grundlage meiner historischen Darstellung, die sich auf bestehende Forschungsergebnisse und die Zeitzeugen-Interviews stützt, habe ich schließlich eine sozio-historische Analyse durchgeführt, um die politischen Faktoren zu ermitteln, die für die Mobilisierung und Übertragung der Autonomie entscheidend waren. Diese Faktoren wurden dann mit den bestehenden Erklärungen der Literatur zu territorialer Umstrukturierung verglichen.

## **2. Die politische Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft**

### **2.1. Pre-moderne und deutsche Zeit (vor 1795-1918)**

Vor 1795 war das Gebiet, das heute die Deutschsprachige Gemeinschaft bildet, verschiedenen politischen Autoritäten unterstellt. Während die Gemeinden um Eupen zum Herzogtum Limburg gehörten, gehörten die Gemeinden um Sankt Vith zum Herzogtum Luxemburg (mit Ausnahme von Schönberg und Manderfeld, die zum Kurfürstentum Trier gehörten). Die Region um Malmedy, die lange das politische Schicksal der Deutschsprachigen Gemeinschaft teilte, gehörte zur Fürstabtei Stavelot-Malmedy. In den Gegenden von Eupen und Sankt-Vith, die geografisch durch ein Hochmoor – das Hohe Venn – getrennt sind, wurden zwei verschiedene niederdeutsche Dialekte gesprochen. In Malmedy sprach die Mehrheit der Bevölkerung französische Dialekte. Zu dieser Zeit war das Gebiet nicht nur politisch und geografisch zwischen dem Norden (dem Kanton Eupen) und dem Süden (den Kantonen Malmedy und Sankt Vith) aufgeteilt, sondern es gab auch nur begrenzte wirtschaftliche und soziale Kontakte.

Im Jahr 1795 wurde das Gebiet von Frankreich annektiert und in das Departement Ourthe eingegliedert (mit Ausnahme von Schönberg und Manderfeld, die in das Departement Sarre eingegliedert wurden). Auf dem Wiener Kongress von 1815 wurde beschlossen, dass das gesamte Gebiet an Preußen fallen sollte – auch die Region Malmedy, die so eine französischsprachige Minderheit im preußischen

Staat bildete.<sup>18</sup> Trotz eines gewissen Drucks seitens der Zentralregierung, die Sprache auf Kosten der deutschen und französischen Dialekte der Region zu vereinheitlichen, wurde Preußen (das 1871 Teil des Zweiten deutschen Kaiserreichs wurde) seit den 1870er-Jahren als neuer Heimatstaat akzeptiert. Selbst der Erste Weltkrieg, dessen Folgen in der Region Eupen-Malmedy-Sankt Vith stark zu spüren waren, änderte nichts an diesem Zugehörigkeitsgefühl.<sup>19</sup>

## 2.2. Erste belgische Periode und Zweiter Weltkrieg (1919-1944)

Am Ende des Ersten Weltkriegs beanspruchte Belgien die Gebiete im deutsch-belgischen Grenzgebiet, die zu den ehemaligen Herzogtümern Limburg und Luxemburg gehört hatten, als Kriegsreparationen.<sup>20</sup> Der Oberste Kriegsrat lehnte die Ansprüche auf Gebiete ab, die damals zu den Niederlanden und Luxemburg gehörten. Er akzeptierte sie jedoch für die angrenzenden deutschen Gebiete Eupen, Malmedy und Sankt Vith unter der Bedingung, dass eine vom Völkerbund organisierte Volksbefragung in geheimer Abstimmung den Staatenwechsel billigt. Vor Unterzeichnung des Versailler Vertrags im Jahr 1919 wurden die Bedingungen jedoch geändert und durch eine Volksbefragung ersetzt, bei der sich die Bürger offen in öffentliche Listen eintragen mussten, um ihre Ablehnung zu bekunden. Die Organisation wurde an die belgischen Behörden delegiert.

Um politische und soziale Bedingungen zu schaffen, die die Integration des Gebiets in den belgischen Staat erleichtern würden, setzte Belgien 1920 eine Übergangsverwaltung unter dem Kommando des belgischen Generalleutnants Herman Baltia ein. Baltia, der sowohl legislative als auch exekutive Befugnisse ausübte, sorgte für eine gewisse Anerkennung der regionalen sprachlichen Besonderheiten, entfernte jedoch symbolische Denkmäler und verhinderte durch eine latente Pressezensur öffentliche Diskussionen über den Vertrag von Versailles. Er organisierte die Volksbefragung, indem er den Bürgern erlaubte, ihre Ablehnung des Staatenwechsels auf zwei Listen in Eupen und Malmedy zu bekunden. Angesichts der weit verbreiteten Angst vor politischen Repressalien trugen sich nur 271 der 33.726 wahlberechtigten Bürgern in die Listen ein. Die anderen wurden als stillschweigende Zustimmung gewertet und der Völkerbund bestätigte am 20. September 1920, dass Eupen-Malmedy-Sankt Vith damit definitiv Teil Belgiens ist.

---

18 Für das winzige Gebiet „Neutral-Moresnet“, in dem sich eine der wichtigsten Zinkminen Europas befand, wurde eine besondere Lösung gefunden. Von 1815 bis 1830 wurde es sowohl von Preußen als auch von den Niederlanden verwaltet. Im Jahr 1830 übernahm das neue unabhängige Belgien die Rolle der Niederlande in der Doppelverwaltung. Im Jahr 1919 wurde es angesichts der politischen Entwicklungen in der unten dargestellten Grenzregion vollständig in Belgien integriert.

19 Scharte, (wie Anm. 16). Für eine ausführlichere Darstellung des politischen Zugehörigkeitsgefühls zu dieser Zeit, s. Minke, (wie Anm. 16), S. 7-10.

20 Es handelte sich um die Kreise Bitburg, Dudeldorf, Eupen, Kronenburg, Neuerberg, Malmedy, Sankt Vith und Schleiden.

Institutionell wurde die Region 1925 in die Provinz Lüttich eingegliedert und dem Wahlkreis Verviers zugeordnet (was eine garantierte Vertretung im Parlament verhinderte). Mit Ausnahme des Grundschulunterrichts und der Kommunikation mit der Verwaltung und der Justiz, die in deutscher Sprache erfolgen durfte, wurde keine besondere sprachliche, kulturelle oder politische Autonomie gewährt. Das Ziel der staatlichen Eliten war die schrittweise Assimilierung der Region. Im Jahr 1926 wurde der gewählte Bürgermeister von Eupen wegen Zweifeln an seiner politischen Gesinnung am Amtsantritt gehindert. Regionale Kandidaten hatten Schwierigkeiten, auf die Wahllisten gesetzt zu werden, die ihnen die Wahl ins Parlament ermöglichen würden.

Die daraus resultierenden Ärgernisse führten dazu, dass die Jahre nach der Eingliederung in Belgien durch tiefe soziale Spaltungen zwischen sogenannten „Pro-Belgiern“ und „Pro-Deutschen“ gekennzeichnet waren.<sup>21</sup> Während die Sozialistische Partei eine neue geheim organisierte Volksbefragung über die staatliche Zugehörigkeit der Region forderte, wurde 1929 eine regional(istisch)-katholische Partei, die „Christliche Volkspartei“, gegründet, die sich für die Revision des Versailler Vertrags einsetzte. Zusammen erhielten beide Parteien 1929 75 % der Stimmen. Nach Hitlers Machtübernahme in Deutschland spaltete sich das revisionistische Lager in Anhänger und Gegner der Nationalsozialisten. Die radikalsten von ihnen gründeten 1935 die faschistische „Heimattreue Front“, während die Sozialistische Partei angesichts der Ereignisse in Deutschland ihre revisionistischen Forderungen aufgab. Bei den Wahlen von 1939 erhielt die Heimattreue Front 45,2 % der Stimmen, während die traditionellen Parteien 46,2 % der Stimmen erhielten.

Im Jahr 1940 besetzte Deutschland Belgien und annektierte Eupen-Malmedy-Sankt Vith – zusammen mit mehreren angrenzenden Gemeinden.<sup>22</sup> Die Annexion bedeutete, dass diese Gemeinden von nun an als vollwertige Teile des deutschen Staates betrachtet wurden. In der Folge wurden nationalsozialistische Gesellschaftsstrukturen (NSDAP, NS-Frauenschaft und Hitlerjugend) aufgebaut und nach 1941 konnte Deutschland 8.700 Männer aus der Region für die deutsche Armee rekrutieren (700 hatten sich freiwillig gemeldet). Nach anfänglicher Begeisterung über die Annexion waren die Folgen des Krieges in der Region erneut deutlich zu spüren.

---

21 Für eine differenziertere Diskussion der Heterogenität innerhalb dieser beiden idealtypischen Gruppen siehe Lejeune / Brüll / Quadflieg, (wie Anm. 16).

22 Es handelte sich um Baelen, Gemmenich, Henri-Chapelle, Hombourg, Membach, Montzen, Moresnet, Sippenaken und Welkenraedt.

### 2.3. Beginn der zweiten belgischen Periode und Entpolitisierung (1945-1955)

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs kehrte Eupen-Malmedy-Sankt Vith zu Belgien zurück. Im Rahmen einer strengen staatlichen Verfolgung – der sogenannten Säuberung – wurden etwa 25 % der Einwohner strafrechtlich verfolgt (im Vergleich zu 4,15 % im übrigen Land). 2,41 % wurden schließlich verurteilt (im Vergleich zu 0,64 % im Rest des Landes) und weiteren 11,67 % der Bevölkerung wurde die Staatsbürgerschaft aberkannt oder sie wurden ihrer politischen Rechte beraubt.<sup>23</sup> Diese Säuberung wurde in weiten Teilen der Bevölkerung als unverhältnismäßig hart empfunden und berücksichtigte nicht die besondere Situation des zuvor vollzogenen Staatswechsels und des Annexionsstatuts. Es sollte zudem bis 1989 dauern, bis der belgische Staat einen Teil seiner Kriegsreparationen mit den gegen ihren Willen in die deutsche Armee rekrutierten Soldaten teilte – ein in der ostbelgischen Politik allgegenwärtiges Thema, dessen Beschwerden auch die späteren Autonomiediskussionen indirekt beeinflussten.

Als Folge der allgemeinen Ablehnung und Scham über die jüngste deutsche Vergangenheit wurde Belgien als neuer Heimatstaat akzeptiert. Noch wichtiger ist, dass das öffentliche Leben in der Region „entpolitisiert“ und die jüngste Vergangenheit weitgehend aus dem kollektiven Gedächtnis verdrängt wurde. Bei den Wahlen in den 1950er-Jahren erhielt die Katholische Partei (CSP) 70-80 % der Stimmen (die zweitgrößte Stimmengruppe waren bis zu 25 % Weißwähler). Die Region gehörte zum Verwaltungsbezirk Verviers und wurde größtenteils vom beigeordneten Bezirkskommissar Henri Hoen verwaltet, der aus Eupen stammte, aber der belgischen Verwaltungshierarchie gegenüber loyal war. Das Grundschulwesen, der Verkehr mit der Verwaltung und der Justiz waren wieder in deutscher Sprache erlaubt, aber auch hier wurde keine besondere sprachliche, kulturelle oder politische Autonomie gewährt.

Die Autonomiefrage wurde jedoch von den beiden anderen Sprachgemeinschaften in Belgien auf den Tisch gelegt. Während die flämische Bewegung seit den 1840er-Jahren eine politische Zweisprachigkeit und, nachdem ihr diese verwehrt wurde, seit den 1920er-Jahren eine einsprachige kulturelle Autonomie forderte,<sup>24</sup> schloss sich die wallonische Bewegung nach dem Zweiten Weltkrieg den Autonomieforderungen an.<sup>25</sup> Da ihre Forderungen von den staatlichen Eliten als unvermeidlich,

---

23 John Gilissen, *Etude statistique sur la répression de l'incivisme*, in: *Revue de droit pénal et de criminologie*, 5, 1951, S. 35-116; Carlo Lejeune, *Die Säuberung. Band 2: Hysterie, Wiedereingliederung, Assimilierung (1945-1952)*, Lexis Verlag, Büllingen, 2007.

24 Lieve Gevers / Arie Willemsen / Els Witte, *Geschiedenis van de Vlaamse Beweging*, in: Bruno De Wever (Hrsg.), *Nieuwe encyclopedie van de Vlaamse Beweging*, Lannoo, Tielt, 1998, S. 35-86.

25 Freddy Joris, *Les Wallons et la réforme de l'Etat. De l'Etat unitaire à l'Etat « communautaire et régional » (1890-1970)*, Institut Jules Destrée, Charleroi, 1998.

aber damals noch recht umstritten angesehen wurden, trat von 1948 bis 1955 eine Reflexionsgruppe aus zweiundvierzig Politikern – das sogenannte Harmel-Zentrum (nach seinem Vorsitzenden und späteren Premierminister Pierre Harmel benannt) – zusammen, um einen Vorschlag für die Autonomieforderungen zu erarbeiten. In seinen Schlussfolgerungen sah es die administrative Aufteilung Belgiens in Sprachgebiete vor. Auf Antrag des deutschsprachigen Abgeordneten Peter Kofferschläger (CSP), der zu den zweiundvierzig Mitgliedern gehörte, entsandte das Zentrum eine Delegation nach Eupen-Malmedy-Sankt Vith, um mit den örtlichen Behörden über die zu ergreifenden Maßnahmen zu beraten. Auf dieser Grundlage forderte das Zentrum jedoch lediglich, die politischen Beziehungen zwischen den Kantonen und dem Bezirk Verviers sowie der Provinz Lüttich zu verstärken und die sprachlichen Möglichkeiten in der Verwaltung zu gewährleisten.

#### **2.4. Autonomie-Erwachen und -Zuerkennung (1956-1984)**

Mitte der 1950er Jahre hatten die politischen Parteien in der Deutschsprachigen Gemeinschaft, vor allem die CSP, wieder genug Selbstvertrauen gewonnen, um über den Erhalt der Muttersprache durch verbesserte sprachliche Angebote in Bildung und Verwaltung zu diskutieren. Als 1957 die „Vereinigung zum Schutz und Pflege der Muttersprache“ – später „Arbeitsgemeinschaft Ostbelgien“ – gegründet wurde, die kurz darauf „Der Wegweiser“ als eigene Zeitschrift herausgab, sprach die belgische Tageszeitung „Le Soir“ von einer neuen Heimattreuen Front und bezichtigte die Initiatoren als ehemalige Nazis. Diese Behauptungen wurden in der Region schlecht aufgenommen, da sich die Organisation trotz ihres Engagements für den Schutz der deutschen Sprache und finanzieller Unterstützung aus Deutschland als ausgesprochen pro-belgisch erwies.

1962 einigten sich die flämischen und französischsprachigen Abgeordneten nach dem Vorbild des Harmel-Zentrums auf eine Sprachgrenze, die das Land in vier Sprachgebiete mit stärkeren Verwaltungseinrichtungen aufteilte: das niederländische Gebiet, das französischsprachige Gebiet, ein zweisprachiges Gebiet in Brüssel und das deutsche Sprachgebiet (siehe Karte 4 in Anhang 2). In vielen Gemeinden, die an ein anderes Sprachgebiet grenzten, wurden besondere sprachliche Einrichtungen für Einwohner mit dieser anderen Sprache vorgesehen. Für das deutsche Sprachgebiet bedeutete dies, dass die Hauptsprache der Verwaltung Deutsch wurde, mit sprachlichen Erleichterungen für die französischsprachigen Einwohner. Da die Mehrheit der Bevölkerung in Malmedy und Weismes französischsprachig war, wurden ihre Gemeinden in das französische Sprachgebiet integriert, mit sprachlichen Erleichterungen für die deutschsprachige Bevölkerung.

Mitte der 1960er-Jahre hatten die Diskussionen innerhalb der (politisch immer noch dominierenden) CSP zu beträchtlichen internen Konflikten geführt. Während

einige Mitglieder ein eigenes institutionelles Autonomiestatut mit denselben Vorrechten wie in den beiden anderen Sprachgemeinschaften sowie einen eigenen Wahlbezirk forderten, verteidigten andere Mitglieder eine begrenztere Selbstverwaltung ohne eigenen Wahlbezirk. Das Hauptargument Letzterer war die Notwendigkeit, das Aufkommen einer regionalistischen (geschweige denn einer revisionistischen) Partei zu verhindern, die die politische Hegemonie untergraben könnte, die sie intern (bei den Wahlen) und extern (durch die starke Position der Katholischen Partei des Bezirks Verviers, der sie angehörten) gesichert hatten.<sup>26</sup> Das Hauptmotiv Ersterer war es, einen eigenen politischen Raum mit Institutionen und Einfluss zu haben, der Aussicht auf sozialen Aufstieg bot.<sup>27</sup>

Die Spaltung zwischen beiden Flügeln wurde 1965 noch deutlicher, als der gewählte Bürgermeister von Eupen, Hubert Mießen (CSP), vom Innenminister wegen einer früheren Verurteilung wegen Kollaboration am Amtsantritt gehindert wurde. Die Partei war uneins darüber, welcher Kandidat an seiner Stelle aufgestellt werden sollte – der eher autonomistische Rainer Pankert oder der eher konservative Kurt Ortmann. Pankert wurde schließlich mit Unterstützung der Opposition und dissidenten Mitgliedern der CSP nominiert. Letztere wurden wegen ihrer abweichenden Meinung aus der Partei ausgeschlossen und gründeten eine unabhängige lokale Partei.

1968 war ein weiteres wichtiges Jahr. Die CSP erlitt zum ersten Mal erhebliche Wahlverluste (vor allem in den südlichen Gemeinden). Die Wahl war zum einen von den Konflikten zwischen Flamen und Frankofonen geprägt, die über die Teilung der Universität Löwen tief zerstritten waren.<sup>28</sup> Zum anderen hatte es im Wahlkampf mehrfach Forderungen nach einem eigenen institutionellen Autonomiestatut und einem eigenen Wahlkreis durch die Arbeitsgruppe Ostbelgien (siehe oben) gegeben. Der Gewinner auf der deutschsprachigen Seite war die Liberale Partei (PFF), die den politischen Neuling Michel Louis durch Kooptierung in den Senat schickte. Da die Liberale Partei dennoch in der Opposition blieb, konnte sich Louis offen für eine gleichberechtigte Berücksichtigung der Deutschsprachigen bei der anstehenden Staatsreform aussprechen. Obwohl Willy Schyns (CSP) in der Kammer wiedergewählt wurde, erhöhte sich der Druck auf die CSP noch weiter, als ihr Kandidat für den Senat, Johann Weynand, vom nationalen Parteivorstand

---

26 Es sei darauf hingewiesen, dass die Angst vor einer neuen Heimmattreuen Front über die CSP hinausging und auch andere Parteien und gesellschaftliche Organisationen betraf (z. B. die Vereinigung zum Schutz der Muttersprache, s. oben).

27 Junge Parteimitglieder, die an der Universität Leuven studiert hatten, ließen sich darüber hinaus von den Autonomie-Forderungen inspirieren, die flämische Studentenbewegungen vehement vertraten und die Ende der 1960er-Jahre zu mehreren politischen Zwischenfällen führen sollten (siehe unten).

28 Christian Laporte, *L'affaire de Louvain (1960-1968)*, De Boeck Supérieur, Brüssel, 1999.

nicht für eine Kooptierung berücksichtigt wurde. Zuvor war die „arrangierte“ Anwesenheit eines deutschsprachigen Abgeordneten im Parlament immer eine Art Beschwichtigung und ein wichtiges Argument gegen die Forderung nach einem eigenen Wahlkreis gewesen.

1969 wurde Louis (PFF) eingeladen, zusammen mit Schyns (CSP) an der „Gruppe der 28“ teilzunehmen, einer Kommission mit Politikern aller Parteien, die nach den Ereignissen von Löwen eingesetzt wurde, um über die Lösung der belgischen Gemeinschaftsfrage zu verhandeln. Bei einem Treffen der Bürgermeister der deutschsprachigen Gemeinden, das von den Bürgermeistern von Eupen (Rainer Pankert, jetzt unabhängig) und Sankt Vith (Wilhelm Pip, CSP) einberufen wurde, gelang es Louis außerdem, die meisten von ihnen von der Bedeutung eines eigenen Autonomiestatuts zu überzeugen, das dem der anderen Gemeinschaften gleichgestellt sei und einen eigenen Wahlkreis vorsehe. Eine Resolution mit diesen Bedingungen wurde von der Bürgermeisterkonferenz angenommen.

1970 wurde der „Deutschostbelgische Hochschulbund“ als Interessenvertretung gegründet und griff die Forderungen der Arbeitsgemeinschaft Ostbelgien (siehe oben) auf. Einmal mehr übertrieben die belgischen Inlandszeitungen, indem sie von separatistischen Tendenzen im Osten berichteten. Innerhalb der Deutschsprachigen Gemeinschaft wurde die „Interessengemeinschaft zur Förderung der Zweisprachigkeit“ als Gegengruppe gegründet.

In der Zwischenzeit, noch 1970, hatte die Diskussion über die Gesetzestexte der ersten Staatsreform im Parlament begonnen. Durch die Intervention von Michel Louis (PFF) sahen die vom Senat angenommenen Texte einen eigenen, direkt gewählten Rat mit kulturellen Autonomiebefugnissen für die sogenannte „deutsche Kulturgemeinschaft“ vor (der Name war als Äquivalent zu den französischen und flämischen Kulturgemeinschaften gewählt worden). Im Plenum sprach sich Willy Schyns (CSP) jedoch gegen diese Version der Texte aus, insbesondere gegen die Direktwahl. Schließlich beschloss die Kammer, das deutschsprachige Statut nicht zu präzisieren und es einem späteren Gesetz zu überlassen. Für die französischen und flämischen Kulturgemeinschaften wurden jedoch im Dezember 1970 eigene (indirekt gewählte) Versammlungen mit legislativen Kulturkompetenzen geschaffen.

Diese Entwicklung hatte großen Einfluss auf die bevorstehenden Kommunalwahlen in Eupen (noch im Jahr 1970). Die CSP kämpfte gegen die Autonomisten, d. h. die unabhängige örtliche Liste um den amtierenden Bürgermeister Rainer Pankert, doch diese gewann die Wahlen weitgehend. Als im nationalen Wahlkampf 1971 Johann Weynand (CSP) der erste Listenplatz der Katholischen Partei zur Wahl des Senats im Wahlkreis Verviers verwehrt wurde, war das der Tropfen, der das

Fass zum Überlaufen brachte. Die Mitglieder der CSP, die für ein erweitertes Autonomiestatut und einen eigenen Wahlkreis eintraten, gründeten eine alternative Liste zur Teilnahme an den Kammerwahlen, die „Christlich-Unabhängige Wählergemeinschaft“ (CUW). Die CUW erhielt auf Anhieb 19,9 % der Stimmen in den drei Kantonen Eupen-Malmedy-Sankt Vith (in Eupen sogar 29,9 %). Als die CSP eine vorgeschlagene Zusammenarbeit mit der CUW ablehnte, änderte Letztere ihren Namen und gründete offiziell die regionalistische „Partei der Deutschsprachigen Belgier“ (PDB). Trotz des ausdrücklichen Bezugs auf Belgien im Namen und ihrer föderalistischen Position wurde der Partei wiederholt Irredentismus vorgeworfen – sowohl außerhalb als auch innerhalb der Gemeinschaft.

1972 wurden verschiedene Autonomievorschläge unterbreitet (der bekannteste war der des stellvertretenden Ministerpräsidenten Leo Tindemans (ein flämischer Christdemokrat, CVP), der eine direkt gewählte Gemeindeföderation mit Verwaltungsbefugnissen vorsah), die jedoch alle aufgrund von Meinungsverschiedenheiten der deutschsprachigen Parteien abgelehnt wurden (vor allem die CSP lehnte eine Direktwahl und legislative Befugnisse ab, die beide von der PDB und der PFF gefordert wurden).

1973 hatten sich die Gemüter etwas beruhigt und Willy Schyns (CSP) wurde als Staatssekretär für die Ostkantone in die nationale Regierung aufgenommen. Sein Kabinett wurde beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kabinetten von Edmond Leburton (Premierminister und wallonischer Sozialist) und Willy De Clercq (stellvertretender Premierminister und flämischer Liberaler), die beide deutschsprachigen Mitarbeitern (mit Verbindungen zu den deutschsprachigen Parteien) besaßen, einen neuen Gesetzesvorschlag zum Autonomiestatut auszuarbeiten.<sup>29</sup> Nach der Ausarbeitung wurde der Vorschlag im Ministerrat erörtert und während man sich auf das Prinzip der administrativen (nicht-legislativen) Autonomie einigte, bestanden die anderen Minister (und insbesondere der stellvertretende Ministerpräsident Tindemans)<sup>30</sup> darauf, dass der einzusetzende Rat der deutschen Kulturgemeinschaft direkt gewählt werden sollte (was Schyns zunächst zu vermeiden versucht hatte).<sup>31</sup> In der Abgeordnetenkammer und im Senat wurden von flämischen und frankofonen Regionalisten (die mit den Positionen der PDB und der PFF sympathisierten) Änderungsanträge zur Übertragung von legislativen

---

29 Bericht in den Interviews mit Ferdi Dupont (SP) und Bernd Gentges (PFF).

30 Tindemans hatte eine starke Sympathie für Minderheiten und insbesondere für die deutschsprachige Gemeinschaft entwickelt. Als stellvertretender Ministerpräsident für institutionelle Angelegenheiten stand er außerdem in regelmäßigem Kontakt mit dem deutschsprachigen Journalisten Hubert Jenniges (einem starken Befürworter der Direktwahl) und empfing Delegationen aller deutschsprachigen Parteien (auch der PDB), um sich eine Meinung zu bilden.

31 S. Protokoll des Ministerrats vom 27. April 1973, Dok. 155, P.V. 15, S. 1-5.

Zuständigkeiten eingebracht, die jedoch nicht angenommen wurden.<sup>32</sup> Am 10. Juli 1973 wurde das Gesetz dann wie von der Regierung vorgesehen verabschiedet

Daraufhin wurde der erste Rat der deutschen Kulturgemeinschaft am 23. Oktober 1973 eingesetzt. Die Kulturgemeinschaft umfasste die damals fünfundzwanzig mehrheitlich deutschsprachigen Gemeinden der drei Kantone, während die beiden mehrheitlich französischsprachigen Gemeinden Malmedy und Weismes in der französischen Kulturgemeinschaft verblieben. Nach einer Übergangsphase mit indirekt bestimmten Mitgliedern (auf der Grundlage der Proportionen der Wahlergebnisse von 1971) fand am 10. März 1974 die erste Direktwahl statt, bei der fünfundzwanzig Abgeordnete zu wählen waren.<sup>33</sup>

In den folgenden Jahren wurden trotz der begrenzten Zuständigkeiten und des begrenzten Budgets zahlreiche Verwaltungsvorschriften im Kulturbereich durch den Rat erlassen. Dennoch wurde die institutionelle Unvollständigkeit sowohl innerhalb des Kulturrates als auch innerhalb der nationalen Regierung schnell sichtbar – sei es die Notwendigkeit von Bestätigungsgesetzen durch das nationale Parlament oder Ausführungsabhängigkeit von nationalen Ministern.<sup>34</sup> Parallel dazu nutzte die regionalistische PDB (die zwischen 1977 und 1981 mit 29,4 %-30,1 % der Stimmen die zweitstärkste Partei war) die Plattform des Rates, um diese Unzulänglichkeiten anzuprangern und ihre ursprünglichen Forderungen vehement zu bekräftigen: (i) legislative Befugnisse (in denselben Bereichen wie die anderen Gemeinschaften), (ii) eine eigene Exekutive und (iii) eine garantierte Vertretung im Unterhaus. Durch ihre wiederholte institutionalistische Lobbyarbeit gelang es der PDB 1977, die anderen Parteien davon zu überzeugen, eine gemeinsame Resolution mit diesen Hauptforderungen anzunehmen.<sup>35</sup> Trotz der (neuen) parteiübergreifenden Einigkeit blieb die Resolution auf nationaler Ebene zunächst ohne Reaktion. Dasselbe gilt für die Reformvorschläge, die 1979 von den Abgeordneten Willy Schyns (CSP, der legislative Kompetenzen, aber keine eigene Exekutive vorsah) und Fred Evers (PFF, der sowohl legislative Kompetenzen als auch eine eigene Exekutive vorsah) in der Kammer eingebracht wurden.

Im Jahr 1980 wurde die zweite Staatsreform in Kraft gesetzt und für die Regionen Flandern und Wallonien wurden Regionalversammlungen mit Gesetzgebungs-

---

32 S. *Parlamentsdok.*, Kammer, 1972-1973, Nr. 619-3 und Nr. 619-5; Senat, 1972-1973, Nr. 389, Nr. 396 und Nr. 403.

33 Die Zahl 25 war aus dem Vorschlag von Tindemans aus dem Jahr 1972 übernommen worden, der damals einen Gemeindeverband mit einem Vertreter aus jeder der 25 Gemeinden vorsah.

34 Berichtet in den Interviews mit Bruno Fagnoul, Albert Gehlen, Bernd Gentges, Joseph Maraite und Lorenz Paasch.

35 S. *Parlamentsdok.*, Rat der deutschen Kulturgemeinschaft, 21. November 1977, „Resolution zur Erweiterung der Befugnisse des Rates der deutschen Kulturgemeinschaft im Rahmen der Neustrukturierung des Staates“.

kompetenzen in territorialen Angelegenheiten geschaffen. Die Zuständigkeiten der Flämischen und der Frankophonen Gemeinschaft wurden darüber hinaus auf persönliche Angelegenheiten ausgedehnt. Die deutsche Kulturgemeinschaft erhielt jedoch keine zusätzlichen Kompetenzen. Außerdem wurde sie durch die komplexe belgische Staatsarchitektur mit zwei substaatlichen Ebenen (Regionen und Gemeinschaften) in die Wallonische Region integriert. Diese Eingliederung wurde von allen deutschsprachigen Parteien schlecht aufgenommen, insbesondere von der PDB, die sowohl Gemeinschafts- als auch Regionalkompetenzen gefordert hatte. Am 28. September 1980 organisierte sie einen sogenannten „schwarzen Sonntag“ und befestigte als Zeichen des Protests überall in der Gemeinschaft schwarze Fahnen an Straßenmasten.

Die Regierung Eyskens versuchte 1981, das Problem zu lösen, indem sie einen Vorschlag vorlegte, der legislative Kompetenzen und eine eigene Exekutive für die Gemeinschaft vorsah. Entgegen dem Gutachten des Rates der deutschen Kulturgemeinschaft (der von allen Parteien unterstützt wurde) sah dieser Vorschlag jedoch keine legislativen Befugnisse in regionalen Angelegenheiten vor. Auf den Änderungsantrag, den der liberale Abgeordnete Evers im Plenum eingebracht hatte, um diese dennoch zuzulassen, antwortete die Regierung mit dem Argument, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft dadurch zu einem fortschrittlicheren Gebilde würde als die anderen Teilstaaten.<sup>36</sup> Da der Änderungsantrag abgelehnt wurde, stellten sich die Abgeordneten der regionalistischen (VU-FDF-RW) und liberalen Parteien (PRL-PVV) auf die Seite von Evers und verließen den Plenarsaal, bevor die Abstimmung stattfand. Da das Quorum nicht erreicht wurde, konnte das Gesetz nicht angenommen werden.

Während die Proteste in der Gemeinschaft (angeheizt durch die PDB) weitergingen, dauerte es bis 1982, bis ein weiterer Vorschlag ausgearbeitet wurde. Die Entwürfe wurden im Kabinett des liberalen stellvertretenden Ministerpräsidenten Gol (zuständig für institutionelle Angelegenheiten) in Zusammenarbeit mit dem Kabinett des christdemokratischen Ministerpräsidenten Martens (in beiden waren erneut deutschsprachige Mitarbeiter mit Verbindung zu den deutschsprachigen Parteien) und unter gelegentlicher Einbeziehung einiger Mitglieder der Sozialistischen Partei ausgearbeitet, da die Regierung deren Unterstützung benötigte, um eine Zweidrittelmehrheit zu erreichen.<sup>37</sup> Der Vorschlag sah Gesetzgebungsbefugnisse in denselben Bereichen wie in den anderen Gemeinschaften, eine eigene Exekutive und die Möglichkeit, die Ausübung regionaler Zuständigkeiten von der Wallonischen Region auf die Deutschsprachige Gemeinschaft zu übertragen – auf der Grundlage eines vom föderalen Parlament zu verabschiedenden Gesetzes –, vor. Letzteres wurde jedoch von den frankofonen Abgeordneten abgelehnt, da sie

36 S. *Parlamentsdok.*, Kammer, 1979, Nr. 10-16/4, S. 8-9.

37 Berichtet in den Interviews mit Yves Kreins und Karl-Heinz Lambertz.

befürchteten, dass ihnen die Übertragung von einer flämischen Mehrheit im Parlament aufgezwungen werden könnte. Daraufhin legte die Regierung 1983 einen geänderten Vorschlag vor, der die Übertragung der Ausübung von Zuständigkeiten zwischen der Wallonischen Region und der Deutschsprachigen Gemeinschaft auf der Grundlage von Dekreten vorsah, die beide gemeinsam mit einfacher Mehrheit zu verabschieden hatten. Während der Text zunächst nur von den Christdemokraten und den Liberalen (die der Koalition angehörten) akzeptiert wurde, stimmten die Sozialisten schließlich zu, da man ihnen versprochen hatte, an der ersten Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft beteiligt zu werden.<sup>38</sup>

Am 31. Dezember 1983 wurde das Ostbelgien-Gesetz verabschiedet und die Gemeinschaft erhielt fortan Gesetzgebungsbefugnisse im Bereich der personenbezogenen und kulturellen Angelegenheiten (und die Möglichkeit der Ausübung regionaler Zuständigkeiten nach Übertragung durch die Wallonische Region). Am 30. Januar 1984 wurde die erste Exekutive mit drei Ministern eingesetzt: einem Christdemokraten, einem Liberalen und einem Sozialisten. Der Name der Einheit wurde in „Gemeinschaft“ (nicht mehr Kulturgemeinschaft) geändert, in Anbetracht der Änderungen, die die zweite Staatsreform bereits für die Französische und die Flämische Gemeinschaft vorgenommen hatte. Vor der Verabschiedung der Gesetze gab es jedoch im Rat eine heftige Debatte darüber, ob die Einheit „Deutsche“ Gemeinschaft (angepasst an die Namen der anderen Gemeinschaften) oder „Deutschsprachige“ Gemeinschaft (um eine zu enge Assoziation mit Deutschland und der eigenen noch immer teils verdrängten Kriegsvorgängen zu vermeiden) heißen sollte. Während die PDB die erste Variante befürwortete, sprachen sich die traditionellen Parteien für die zweite Variante aus.<sup>39</sup>

## 2.5. Konsolidierung der Autonomie (1985-2020)

Mit der Verabschiedung des Ostbelgien-Gesetzes erhielt die Deutschsprachige Gemeinschaft einen weitaus komfortableren Platz in der belgischen Föderalisierungsdynamik, da die Anerkennung als eigenständige Gemeinschaft weitere Kompetenzübertragungen an die anderen Gemeinschaften auch unmittelbar auf sie anwendbar machte. Dies war 1989 der Fall, als die dritte Staatsreform die meisten Unterrichtsangelegenheiten auf die Gemeinschaften übertrug,<sup>40</sup> zusammen

38 Für weitere Einzelheiten siehe Brassinne de la Buissière / Kreins, (wie Anm. 13). Dies wurde in den Interviews mit Karl-Heinz Lambertz und Bruno Fagnoul bestätigt.

39 Heinz Warny, *Deutsch... und 1933*, in: *Grenz-Echo*, 4. April 1983, S. 18.

40 Das Gesetz über den Sprachgebrauch in der Verwaltung von 1961 (siehe oben) sieht sprachliche Erleichterungen („Fazilitäten“) für Gemeinden an der flämisch-wallonischen Sprachgrenze, für Französischsprachige im deutschen Sprachgebiet und für Deutschsprachige in Malmedy und Weismes vor. Da die nationalen Politiker nicht wollten, dass die Gemeinden die Sprachgesetzgebung in diesen speziellen Gebieten ändern könne, und da alle Gemeinden der Deutschsprachigen Gemeinschaft über diese sprachlichen Erleichterungen verfügen, wurde die Gemeinschaft bis 1997 von der Möglichkeit befreit, die Sprachregelung im Bildungswesen zu ändern.

mit dem Recht der Teilstaaten, internationale Beziehungen in ihren Zuständigkeitsbereichen zu führen. Die vierte Staatsreform von 1993 formalisierte die föderale Staatsstruktur, indem sie diese im ersten Artikel der Verfassung verankerte: „Belgien ist ein Föderalstaat, der sich aus den Gemeinschaften und den Regionen zusammensetzt“. Mit der fünften Staatsreform im Jahr 2001 wurden den Regionen weitere Kompetenzen übertragen und vor allem der Finanzierungsmechanismus aller föderalen Einheiten reformiert. Die sechste Staatsreform veränderte 2014 das Gleichgewicht des belgischen Föderalstaats mit weiteren Zuständigkeitsübertragungen tiefgreifend (zum ersten Mal war seither das Budget der den Gemeinschaften und Regionen übertragenen Kompetenzen höher als das des Nationalstaats). Daraufhin erhielt die Deutschsprachige Gemeinschaft die Zuständigkeiten für Familienbeihilfen, Gesundheitsinfrastruktur, Personenbetreuung, kleine Teile des Justizsektors (Justizhaus), Filmkontrolle und Telekommunikation. Vor allem aber wurde ihr die „konstitutive Autonomie“ zuerkannt, d. h. die Möglichkeit, die Regeln für die Funktionsweise ihrer eigenen Institutionen zu bestimmen.<sup>41</sup>

Im Gegensatz zur Übertragung von Gemeinschaftskompetenzen, die seit 1984 ohne größere Auseinandersetzungen für die Deutschsprachige Gemeinschaft der Dynamik des belgischen Föderalisierungsprozesses folgte, war die Übertragung der Ausübung regionaler Zuständigkeiten eine ständige Verhandlung zwischen den Regierungen der Wallonie und der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Sie einigten sich 1994 auf die Übertragung der Ausübung von Kompetenzen im Bereich der Landschafts- und Denkmalpflege, einer ehemaligen Gemeinschaftskompetenz, die im Rahmen der vierten Staatsreform auf die Regionen übertragen und damit der Deutschsprachigen Gemeinschaft „entzogen“ worden war. Auf die „Rückübertragung“ konnten sich beide Regierungen relativ leicht einigen, dennoch wurde damit ein Präzedenzfall geschaffen. Im Zuge dieser Dynamik kam es im Jahr 2000 mit mehreren Zuständigkeiten im Beschäftigungsbereich zur ersten echten Ausübungsübertragung regionaler Zuständigkeiten. Diesmal konnte jedoch erst nach langwierigen Verhandlungen, die durch die Parallelität einiger Parteien in beiden Koalitionen erleichtert wurden, eine Einigung erzielt werden.<sup>42</sup> Im Jahr 2004 wurde die Ausübung einiger Zuständigkeiten im Bereich der lokalen Behörden, die die fünfte Staatsreform regionalisiert hatte, übertragen. Auch hier waren die Verhandlungen langwierig, wurden aber durch Koalitionspartner gleicher Couleur in beiden Regierungen erleichtert. Im Jahr 2014 wurde eine weitere Ausübungsübertragung von Zuständigkeiten im Bereich der Tourismus vorgenom-

---

41 Die Deutschsprachige Gemeinschaft und die Region Brüssel-Hauptstadt waren die einzigen verbliebenen Teilstaaten, die dieses Recht, das den anderen bereits 1993 zugestanden wurde, nicht erhielten. Dies wurde 2014 geändert, nachdem sowohl die Region Brüssel-Hauptstadt als auch die Deutschsprachige Gemeinschaft dies seit Langem gefordert hatten.

42 Berichtet im Interview mit Karl-Heinz Lambertz.

men, eine ehemalige Gemeinschaftszuständigkeit, die mit der sechsten Staatsreform den Regionen zugewiesen worden war – erneut eine „Rückübertragung“ also. In den Jahren 2014 und 2015 einigten sich die Regierungen auf die Ausübungsübertragung der verbleibenden Zuständigkeiten im Bereich der lokalen Behörden der Beschäftigung und des Denkmalschutzes. Obwohl die Koalitionen nicht mehr wirklich kongruent waren, gelang eine Einigung unter anderem, weil in diesen Bereichen bereits zuvor substantielle Übertragungen vorgenommen worden waren.<sup>43</sup> Im Jahr 2019 kam es dann zu einer (finanziell) substantiellen Ausübungsübertragung regionaler Zuständigkeiten im Bereich der Raumordnung, des Wohnungsbaus und von Teilen des Energiesektors (im Zusammenhang mit dem Wohnungsbau). Die Koalitionen waren immer noch nicht kongruent, aber die Verhandlungen waren dieses Mal erfolgreich, weil die wallonischen Liberalen die Übertragungen während des größten Teils der Legislaturperiode aus ihrer Position in der Opposition heraus unterstützt hatten und weil sie – als eine politische Affäre um die regierende sozialistische Partei sie 2017 überraschend an die Macht brachte – ihr Wort halten und die Übertragung durchführen mussten.

Parallel zu all diesen Entwicklungen war die Auflösung der PDB im Jahr 2009 ein wichtiges politisches Ereignis. Seit 1981 hatte die Partei kontinuierlich an Stimmen verloren und war von sieben Sitzen im Jahr 1981 auf drei Sitze im Jahr 2004 zurückgegangen. Die Gründe für diesen Rückgang waren die Verwirklichung ihrer Hauptforderungen – die volle Anerkennung als Gemeinschaft und die Ausübung regionaler Zuständigkeiten – sowie die Unterstützung ihrer Positionen durch alle traditionellen Parteien. Zusammen führte dies zu einem Verlust an Unterscheidungskraft.<sup>44</sup> In Ermangelung einer anderen politischen Grundausrichtung beschloss die Partei schließlich, sich aufzulösen. In der Folge wurde die Regionalpartei ProDG (Pro Deutschsprachige Gemeinschaft) gegründet. Sie übernahm zwar viele der ehemaligen PDB-Mitglieder und -Politiker, präsentierte sich aber als „unabhängige Bewegung“ ohne explizite Links-Rechts-Haltung und hat (zumindest im Vergleich zu den anderen Parteien) keinen expliziteren regionalistischen Anspruch mehr. Nachdem sie 2014 den Ministerpräsidentenposten errungen hatte, wurde sie 2019 die größte Partei der Gemeinschaft und überholte damit erstmals die CSP.

Während die wichtigsten Autonomieforderungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft bis heute erfüllt sind, bestehen zwei weitere Forderungen fort. Zum einen

---

43 Bestätigt im Interview mit Karl-Heinz Lambertz.

44 Es sei darauf hingewiesen, dass die Partei 1987 in eine große Korruptionsaffäre verwickelt war und der illegalen indirekten Finanzierung durch die deutsche „Hermann-Niermann-Stiftung“ beschuldigt wurde, eine deutsche Stiftung, die von nationalistischen Extremisten geleitet wurde und rechtsradikale Organisationen unterstützte.

möchte die Deutschsprachige Gemeinschaft die Zuständigkeiten der Provinzen auf ihrem Gebiet ausüben. In Belgien sind die Provinzen dezentralisierte Einheiten, die zwischen der kommunalen und der teilstaatlichen Ebene der Regionen und Gemeinschaften liegen. Im Falle der Deutschsprachigen Gemeinschaft ist die Provinz Lüttich, zu der sie gehört, jedoch paradoxerweise größer als die Gemeinschaft selbst. Mit einer Übertragung der Provinzkompetenzen (die seit einer Resolution von 1992 offiziell vom Parlament gefordert wird) wollen die Entscheidungsträger eine ihrer Meinung nach unnötige Dezentralisierungsebene beseitigen, aber auch die Provinzsteuern übernehmen. Andererseits will die Deutschsprachige Gemeinschaft eine garantierte Vertretung in der Abgeordnetenkommission und, solange sie zur Wallonischen Region gehört, auch im Parlament der Wallonischen Region (eine seit der allerersten Resolution von 1977 immer wieder erhobene Forderung).

Im Jahr 2011 verabschiedete das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft eine Grundsatzerklärung, in der sie bekräftigt, dass sie „bereit, gewillt und in der Lage ist, mit jeweils angemessenen Finanzmitteln oder Finanzierungsmöglichkeiten alle Zuständigkeiten wahrzunehmen, die den belgischen Gliedstaaten im Rahmen der Staatsreform bisher übertragen wurden oder in Zukunft übertragen werden“. Die Hauptvision hinter dieser Erklärung ist es, das derzeitige belgische föderale System mit zwei substaatlichen Ebenen, den Regionen und den Gemeinschaften, durch ein symmetrischeres System zu ersetzen, das aus vier föderalen Einheiten mit den gleichen Kompetenzen besteht: Flandern, Wallonien, Brüssel und „Ostbelgien“<sup>45</sup>.

### **3. Regionalistischer Druck, regionale Einstimmigkeit und parteiinternes Mehrebenen-Lobbying: wie man im föderalen Windschatten bleibt**

Wenn man diese historischen Entwicklungen analysiert, um die Faktoren zu identifizieren, die entscheidend dafür waren, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft ein föderaler Teilstaat wurde, lassen sich die entscheidenden Faktoren um zwei Entwicklungen gruppieren, die für die vergleichende Föderalismus- und Nationalismus-Forschung interessant sind: (i) die Rolle der regionalistischen PDB und der Druck, den sie auf die traditionellen deutschsprachigen (Teile der nationalen/regionalen) Parteien ausübte, sowie (ii) die innerparteiliche Lobbyarbeit, die tra-

---

45 Dieser Begriff wurde von der Regierung geprägt und zunächst zu Marketingzwecken verwendet, um die Bezeichnung als Sprachgemeinschaft durch einen territorialeren Begriff zu ersetzen – mit dem Ziel, sowohl Symmetrie als auch Anerkennung unter den anderen belgischen Regionen zu erreichen. In jüngster Zeit wurde jedoch kritisiert, dass der Begriff „Ostbelgien“ in der Vergangenheit nicht nur die deutschsprachigen Gemeinden, sondern auch die Gemeinden Malmédy und Weismes umfasste. In Ermangelung eines geeigneteren Begriffs für das, was Jenniges (2001, wie Anm. 16, S. 21-25) treffend als „Land ohne Namen“ bezeichnete, wird er weiterhin verwendet.

ditionelle deutschsprachige (Teile der nationalen/regionalen) Parteien innerhalb ihrer nationalen beziehungsweise regionalen Schwesterparteien leisten mussten, um die nationalen Eliten zu überzeugen, da ihr eigener Einfluss an den wichtigsten föderalen Verhandlungstischen marginal war.

Die Rolle der PDB in der deutschsprachigen Autonomiedynamik ist interessant, weil sich der Mechanismus, mit dem sie politischen Einfluss ausübte, teilweise von dem unterscheidet, der bei regionalistischen Parteien in großen substaatlichen Gemeinschaften beobachtet wurde. Während Letztere ihren Druck auf die staatlichen Eliten durch substantielle Wahlerfolge auf nationaler Ebene ausübten,<sup>46</sup> erlaubte es die kleine Wählerbasis der Deutschsprachigen Gemeinschaft (weniger als 1 % der Staatsbevölkerung) nicht, die PDB als ernsthaften Konkurrenten auf staatlicher Ebene zu betrachten. Stattdessen übte sie ihren Druck gegenüber den traditionellen deutschsprachigen (Teilen der nationalen) Parteien aus.

Die Entstehung der PDB weist hingegen Ähnlichkeiten mit regionalistischen Parteien in größeren substaatlichen Gemeinschaften auf, wie zum Beispiel der flämischen „Volksunie“ (VU).<sup>47</sup> Sowohl die PDB als auch die VU, die sich auf sprachliche Besonderheiten, bereits bestehende politische Missstände und die Möglichkeit eines eigenen politischen Raums mit Chancen auf Selbstbestimmung und sozialen Aufstieg stützen, entstanden, als die wichtigste traditionelle Partei der Gemeinschaft in ihren Augen keine ausreichend autonome Haltung einnahm. Im Falle der PDB verschärfen sich die Forderungen nach Selbstbestimmung, als die nationalen Eliten es versäumten, eine Machtbeteiligung durch eine faktische Vertretung im Parlament sicherzustellen.

Wie in größeren substaatlichen Gemeinschaften reagierten auch die traditionellen deutschsprachigen (Teile der nationalen/regionalen) Parteien auf diesen Druck. Während ihre Position zunächst begrenzter blieb als die der PDB, nahm sie nach und nach zu, als die institutionelle Unvollständigkeit offensichtlich wurde und spätestens dann, als die politischen und materiellen Vorteile ihrer eigenen Institutionen denen zugutekamen, die sie zuvor abgelehnt hatten.

Der Platz der Deutschsprachigen an den föderalen Verhandlungstischen blieb jedoch sehr begrenzt, auch wenn ihre Autonomieforderungen allmählich von einer größeren Zahl von Parteien geteilt wurden. Alle Staatsreformen wurden in der Tat hauptsächlich von flämischen und frankofonen politischen Eliten ausgehandelt. Obwohl die Deutschsprachigen konsultiert wurden – durch regionale Parteifunktionäre und nationale Abgeordnete, wenn sie keine eigenen Institutionen hatten,

---

46 Toubeau, (wie Anm. 7).

47 Dewulf, (wie Anm. 15).

durch ihr Parlament und ihre Exekutive beziehungsweise Regierung, nachdem diese eingerichtet worden waren –, war ihr Einfluss auf die Richtung des belgischen Föderalisierungsprozesses marginal.

Die Anerkennung als föderale Einheit wurde erst ad hoc möglich, als sich alle traditionellen deutschsprachigen (Teile der nationalen/regionalen) Parteien auf die Mindestbedingungen eines Autonomie-Statuts einigten und nachdem sie alle intensive Lobbyarbeit bei ihren nationalen/regionalen Schwesterparteien geleistet hatten. Der Gesetzestext sowohl des Statuts von 1973 als auch des Statuts von 1983 wurde von deutschsprachigen Vertretern in nationalen Regierungskabinetten ausgearbeitet, die miteinander kooperierten. Im Jahr 1973 taten dies die Christdemokraten, Liberalen und Sozialisten, die alle Mitglied der Koalition waren. Im Jahr 1983 bestand die Regierung nur aus Christdemokraten und Liberalen, aber die Unterstützung der Sozialistischen Partei wurde durch das Versprechen gesichert, dass sie in der ersten deutschsprachigen Regierung vertreten sein würde.

Nachdem die Deutschsprachige Gemeinschaft als föderale Einheit anerkannt worden war, wurden die Kompetenzerweiterungen, die im Zuge der späteren Staatsreformen beschlossen wurden, fast alle auch auf sie anwendbar. Für die Übertragung der Ausübung regionaler Zuständigkeiten erwies sich jedoch erneut die Mehrebenen-Parteienpolitik als wichtig. Während die Symmetrie der Koalitionen den Abschluss der ersten Übertragungen, die später als Präzedenzfälle herangezogen werden konnten, erleichtert hatte, erzwangen Mehrheits- und Oppositionsdynamiken, dass Parteien in der Regierung Versprechen umsetzten, die sie in der Opposition gemacht hatten.

## **Schlussfolgerung**

In diesem Artikel habe ich einen Überblick über die politische Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens gegeben. Ich habe dies getan, um zu zeigen, wie diese substaatliche Gemeinschaft als föderaler Teilstaat anerkannt werden konnte, obwohl sie einer der kleinsten in der Welt ist.

In meiner Analyse bin ich über die üblicherweise von Politikwissenschaftlern verwendete Erklärung hinausgegangen, wonach das Statut der Gemeinschaft eine (quasi automatische) Folge der belgischen Föderalisierungsdynamik war, die von den beiden anderen großen Gemeinschaften – der flämischen und der französischsprachigen – vorangetrieben wurde. Während die Dynamik in den beiden andern großen Sprachgemeinschaften eine entscheidende Grundvoraussetzung für die Zuerkennung der Autonomie der Deutschsprachigen darstellte, habe ich die vorhandene historische Forschung und ergänzende Interviews mit Zeitzeugen

genutzt, um zu zeigen, dass weder die Forderung noch die Gewährung der Autonomie automatisch erfolgte und dass eine bedeutende parteipolitische Mobilisierung für die Anerkennung der Gemeinschaft als föderaler Teilstaat gleichermaßen notwendig war. Diese Mobilisierung erfolgte zum einen durch die Wahlerfolge einer regionalistischen Partei, die die traditionellen deutschsprachigen (Teile der nationalen/regionalen) Parteien unter Druck setzte, die Autonomiefrage aufzugreifen. Andererseits stimmten die traditionellen Parteien auf nationaler Ebene erst dann der Anerkennung der Deutschsprachigen Gemeinschaft als föderaler Teilstaat mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen zu, nachdem sich die Deutschsprachigen Schwesterparteien erstens auf eine gemeinsame Position geeinigt und zweitens intensive Lobbyarbeit für diese geleistet hatten.

Neben der Bereicherung der empirischen Literatur über einen bisher wenig untersuchten Fall bestand das übergeordnete Ziel des Beitrags darin, die Literatur über Föderalismus und Nationalismus mit Belegen aus einem unwahrscheinlichen Fall zu bereichern, dessen Autonomiedynamik der Dynamik in größeren Teilstaaten folgte. Es zeigt uns, dass territoriale Mobilisierung und Umstrukturierung in großen substaatlichen Einheiten sogar auf sehr kleine Einheiten übergreifen können. In solchen Fällen wirkt der Druck regionalistischer Parteien jedoch eher auf der regionalen als auf der nationalen Ebene, und parteiinterne Verhandlungen (und Anreize) auf mehreren Ebenen sind notwendig, um die staatlichen Eliten zu überzeugen.

Mit etwas Abstand würde ich diesen Prozess metaphorisch als „Föderalisierung im Windschatten“ bezeichnen – und damit auf einen Autonomiewettbewerb verweisen, bei dem substaatliche Gemeinschaften aus der zweiten Reihe vom Autonomiestreben derjenigen aus der ersten Reihe profitieren, während sie selbst erhebliche Anstrengungen unternehmen müssen, um anerkannt zu werden und im Autonomie-Peloton zu bleiben. Andere Fälle, auf die dieses Konzept zutrifft, sind Einheiten in föderalen oder quasiföderalen Staaten, die ebenfalls Autonomie aus der zweiten Reihe erhalten haben, wie die sogenannten „nicht-historischen“ autonomen Gemeinschaften in Spanien. Aus einer kontrafaktischen Perspektive ist es jedoch auch interessant, die Anwendbarkeit des Konzepts auf substaatliche Gemeinschaften in föderalen oder quasiföderalen Staaten zu testen, in denen politische Parteien eine gleichberechtigte Anerkennung im föderalen Arrangement gefordert, aber noch nicht erhalten haben, wie z. B. Cornwall im Vereinigten Königreich. Solche Lehren wären nicht nur für die Föderalismus- und Nationalismusforschung von Interesse, sondern auch für die Minderheitenforschung allgemein. Dies erfordert jedoch eine erweiterte Debatte zwischen beiden Forschungszweigen über das Aufteilen politischer Macht und das Funktionieren der Demokratie in kleinen politischen Einheiten.

## Anhang 1

### Föderale Teilstaaten mit weniger als 100.000 Einwohnern\*

Staat	Teilstaat	Bevölkerung**
Belgien	Deutschsprachige Gemeinschaft	77.949
Komoren	Moheli	35.400
Mikronesien	Chuuk	48.654
	Kosrae	6.616
	Pohnpei	36.196
	Yap	11.377
Palau	Palau Staaten	44-12.676
Sankt Kitts und Nevis	Nevis	12.277
	St. Kitts	34.918
Spanien	Ceuta	84.829
	Melilla	84.689
Schweiz	Appenzell Ausserrhoden	55.178
	Appenzell Innerrhoden	16.105
	Glarus	40.349
	Jura	73.709
	Nidwalden	42.969
	Obwalden	37.575
	Schaffhausen	83.107
	Uri	36.299

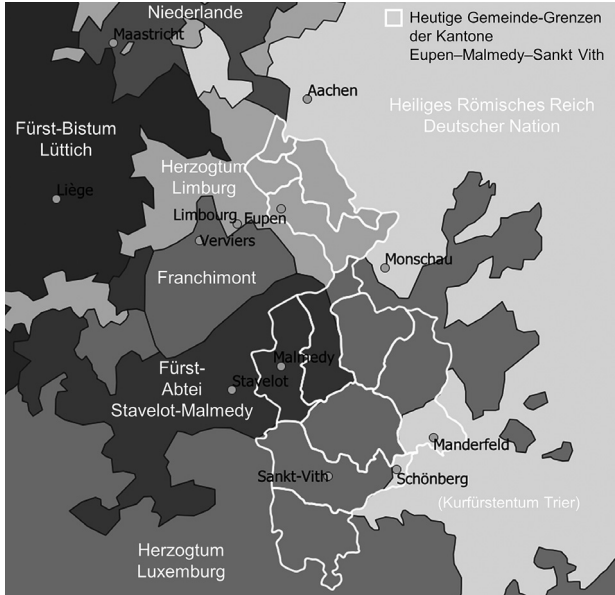
\* Um zwei Kantone korrigiert im Vergleich zu Niessen (2021, wie einl. Anm.).

\*\* Basierend auf den 2020 zuletzt verfügbaren offiziellen Zahlen.

## Anhang 2

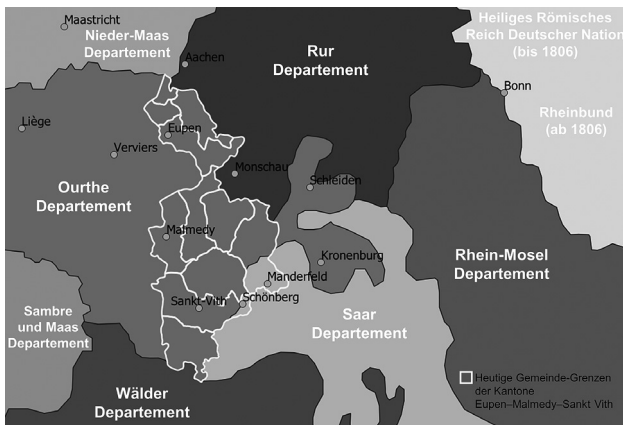
### Illustrierende Karten zur politischen Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft

**Karte 1: Politische Lage im deutsch-belgischen Grenzgebiet im Jahr 1789**



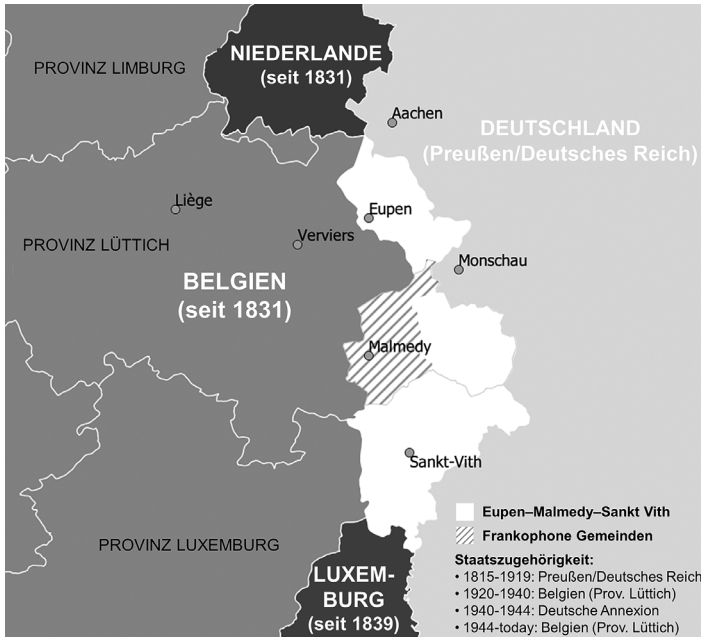
Kartographie: Christoph Niessen. Kartenmaterial: David Rumsey Map Collection (Stanford University) & Belgisches Geographisches Institut.

**Karte 2: Politische Situation im belgisch-deutschen Grenzgebiet von 1795-1815**



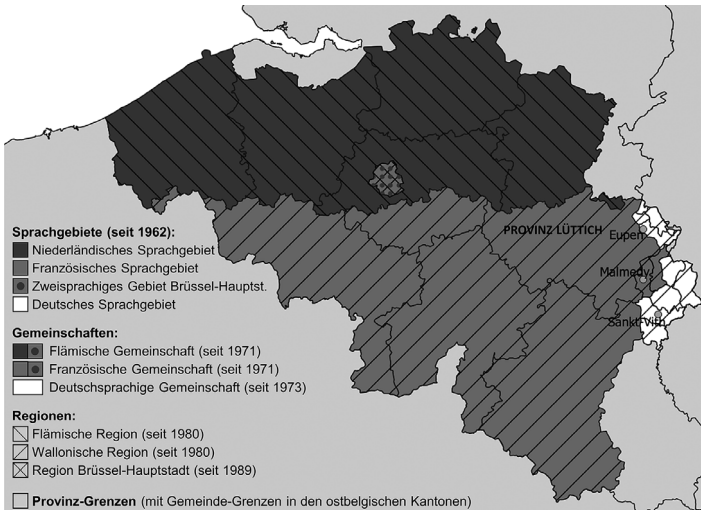
Kartographie: Christoph Niessen. Kartenmaterial: David Rumsey Map Collection (Stanford University) & Belgisches Geographisches Institut.

### Karte 3: Die Kantone Eupen-Malmedy-Sankt Vith von 1815 bis heute



Kartographie: Christoph Niessen. Kartenmaterial: Belgisches Geographisches Institut.

### Karte 4: Sprachgebiete und föderale Einheiten in Belgien (1962-heute)



Kartographie: Christoph Niessen. Kartenmaterial: Belgisches Geographisches Institut.

### Anhang 3 Durchgeführte Zeitzeugen-Interviews

Befragter	Funktionen	Partei
Manfred Beckers	Greffier des Parlaments (1973-2005)	-
Ferdi Dupont	Mitarbeiter im Kabinett von Vize-Premierminister A. Cools (1969-1971) Mitarbeiter im Kabinett von Premierminister E. Leburton (1971-1973) Mitglied des Rates der deutschen Kulturgemeinschaft (1973-1980) Mitglied der belgischen Abgeordnetenversammlung (1977-1979) Mitarbeiter im Kabinett von Vize-Premierminister G. Spitaels (1980-1980)	SP
Bruno Fagnoul	Mitarbeiter im Kabinett von Vize-Premierminister J. Gol (1981-1983) Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft (1983-1986) Minister der Deutschsprachigen Gemeinschaft (1986-1990) Mitglied des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft (1990-1995)	PFF
Albert Gehlen	Präsident der CSP (1971-1976) Mitglied des Rates der deutschen Kulturgemeinschaft (1973-1981) Präsident des Rates der deutschen Kulturgemeinschaft (1977-1981) Mitglied der belgischen Abgeordnetenversammlung (1981-1995) Mitglied des Rates der Wallonischen Region (1981-1995) Mitglied des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft (1995-2004)	CSP
Bernd Gentges	Mitarbeiter im Kabinett von Vize-Premierminister W. De Clercq (1973-1974) Mitglied des Rates der deutschen Kulturgemeinschaft (1974-1979) Präsident der PFF (1983-1991) Mitglied des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft (1984-1990, 1995-1999) Minister der Deutschsprachigen Gemeinschaft (1990-1995, 1999-2009)	PFF
Yves Kreins	Mitarbeiter im juristischen Dienst des Rates der deutschen Kulturgemeinschaft (1974-1980) Mitarbeiter im Kabinett von Vize-Premierminister J. Gol (1981-1985)	PFF
Karl-Heinz Lambertz	Mitarbeiter im Kabinett von Föderalminister W. Calewaert (1980-1981) Mitglied des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft (1981-1990) Präsident der SP (1984-1990) Minister der Deutschsprachigen Gemeinschaft (1990-1999) Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft (1999-2014) Präsident des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft (2014-2016, 2019-2023) Senator der Deutschsprachigen Gemeinschaft (2016-2019)	SP

---

Joseph Maraite	Mitarbeiter in den Kabinetten der Föderalminister J. Michel und M. Hansenne sowie von Premierminister W. Martens (1977-1981) Mitglied des Rates der deutschen Kulturgemeinschaft (1977-1983) Minister der Deutschsprachigen Gemeinschaft (1984-1986) Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft (1986-1999) Mitglied des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft (1999-2009)	CSP
Lorenz Paasch	Mitglied des Rates der deutschen Kulturgemeinschaft (1973-1983) Mitglied des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft (1983-2004) Mitglied des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft (2004-2009)	PDB

---



# Bestgeschützte Minderheit der Welt? Ein Vergleich mit anderen Minderheiten

*Nicole De Palmaer*

## 1. Einleitung

Die deutschsprachigen Belgier sind die bestgeschützte Minderheit der Welt. So wird die deutschsprachige Minderheit in Belgien oft bezeichnet. So bezeichnet auch die Politik die Stellung dieser Minderheit im belgischen Staatsgefüge. Aber stimmt diese Aussage wirklich? Ist die Deutschsprachige Gemeinschaft die bestgeschützte Minderheit der Welt? Lässt sich Minderheitenschutz qualitativ bemessen?

Um diese Fragen zu erörtern, kann es interessant sein, einen Blick über den Tellerrand zu werfen und andere Minderheiten, die ebenfalls einen besonderen Schutz erfahren, vergleichend zu analysieren.

Bei diesen Minderheiten handelt es sich um die Autonome Provinz Bozen in Italien und die Provinz Åland in Finnland.

Der Deutschsprachigen Gemeinschaft, der Autonomen Provinz Bozen und der Provinz Åland gemeinsam ist, dass es sich um sprachlich-kulturelle Minderheiten auf einem definierten Territorium handelt, die einen weitreichenden Minderheitenschutz durch Autonomie – der inneren Selbstbestimmung – genießen.

Der Vergleich ist als Methode zur Erörterung der Frage nach der bestgeschützten Minderheit der Welt dahin gehend interessant, weil sie es ermöglicht, Unterschiede, aber auch Gemeinsamkeiten herauszukristallisieren. Bevor allerdings ein Vergleich der Minderheiten gemacht werden kann, werden die Vergleichsregionen, ihr Autonomiestatut und der Kontext des jeweiligen Nationalstaats vorgestellt.

Um einen systematischen und objektiven Vergleich der nationalen Minderheiten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Besonderheit zu erzielen, wird ein Vergleichsraster angewendet, das die strukturellen Merkmale des Föderalismus nutzt.

## 2. Minderheit

Generell könnte eine Minderheit als eine zahlenmäßig geringere Gruppe definiert werden. Dabei gibt es etliche mögliche Zugehörigkeitsmerkmale zu einer Minderheit – sei es die Sprache, die Ethnie, die sexuelle Orientierung, die Glaubensrich-

tung etc. Minderheiten sind von Ausgrenzung bedroht. Sie erfahren zumeist soziale und politische Benachteiligung.

Diese erste und allgemeingültige Definition einer Minderheit kommt aber etwas zu kurz, wenn es darum geht, zu definieren, ob eine bestimmte Personengruppe eine Minderheit darstellt. Unsere Gesellschaften verändern sich aufgrund der Globalisierung und der Digitalisierung und recht homogene Gesellschaften entwickeln sich zu multikulturellen und multifaktoriellen Gesellschaften, bei denen sich die Frage nach der Definition des Begriffs neu stellt.<sup>1</sup>

Je nachdem welcher Untersuchungsfokus auf den Minderheitenbegriff angewendet wird, erhält dieser eine soziale oder eine politische Perspektive. Die Frage nach der Definition des Minderheitenbegriffs ist daher umso komplexer.

Eine Minderheit ist ein soziales Konstrukt, das durch Zugehörigkeitsmerkmale und Abgrenzung zur Mehrheitsgesellschaft geprägt ist, und kein eigenständiger politischer Begriff. Eine politische Dimension erfährt der Minderheitenbegriff durch die völkerrechtliche Perspektive, die die Organisation und Verwaltung staatlicher Strukturen betrifft.

Bei dem Versuch, auf völkerrechtlicher Ebene eine klare Definition des Minderheitenbegriffs zu finden, konnte keine Einigung erzielt werden. So weist zum Beispiel das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten aufgrund der Diversität von Minderheitsmerkmalen im Zusammenhang mit dem persönlichen Anwendungsbereich dieser keine klare Definition des Minderheitenbegriffs auf.<sup>2</sup>

Allerdings wurden im Zuge der unterschiedlichen Bemühungen, Standards für den Minderheitenschutz festzulegen, einige wesentliche Charakteristika von, vor allem nationalen, Minderheiten festgelegt.

Bei nationalen Minderheiten handelt es sich um eine zahlenmäßig kleinere Bevölkerungsgruppe im Verhältnis zur restlichen Bevölkerung des Staates:

- die besondere ethnische, religiöse, sprachliche, kulturelle Merkmale aufweist, die sie von der restlichen Bevölkerung des Staates unterscheiden;

---

1 Siehe die Differenzierung zwischen alten und neuen Minderheiten in: Beate Sybille Pfeil, *Was ist eine „Minderheit“? Von „alten Minderheiten“, „neuen Minderheiten“ und Sinn und Grenzen einer völkerrechtlichen Minderheitendefinition*, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Vol. 9, Nr. 3-4, 2016, S. 614-637.

2 Rainer Hofmann, *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Einführung, Überblick, Würdigung*, in: Rainer Hofmann et al. (Hrsg.), *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten. Handkommentar*, 1. Auflage, Baden-Baden, 2015, S. 72.

Eva Lahnsteiner, *Minderheiten. Versuch einer völkerrechtlichen Begriffsbestimmung*, in: *Schriften zum Internationalen und Vergleichenden Öffentlichen Recht*, Baden-Baden, 2014, S. 46.

- die diese Besonderheiten erhalten will;
- die in einer nicht-dominanten Position ist;
- die dem Staat gegenüber, dessen Bürger sie sind, loyal ist.<sup>3</sup>

### 3. Entstehung von nationalen Minderheiten

Bei den Vergleichsregionen handelt es sich um Minderheiten, die erst durch die neuen Grenzziehungen nach dem Ersten Weltkrieg entstanden sind. Durch internationale Bestimmungen wurden die drei Gebiete in einen neuen Nationalstaat eingebunden, was dazu geführt hat, dass die Bevölkerung in diesen Gebieten zu einer sprachlich-kulturellen Minderheit im neuen Staat wurde. Grundlage für die neue Grenzziehung Italiens und Belgiens sind die Friedensverträge von Saint-Germain und Versailles. Im Zuge der Unabhängigkeit Finnlands werden zwar die Grenzen der Åland-Inseln nicht neu gezogen – das Territorium bleibt Teil Finnlands und die schwedischsprachige Bevölkerung wird zur Minderheit.<sup>4</sup>

Neben der sprachlich-kulturellen Differenzierung der Volksgruppen zur restlichen Bevölkerung der Nationalstaaten, in denen sie eingegliedert wurden, ist den drei Vergleichsregionen gemein, dass sie auf einem bestimmten Territorium angesiedelt sind. Sie können demnach als eine territorialgebundene Minderheit bezeichnet werden.

Der Minderheitenbegriff erhält im Zusammenhang mit den vorgestellten Beispielen eine weitere politische und völkerrechtliche Dimension: Die drei Minderheiten sind als nationale Minderheiten anerkannt und werden institutionell geschützt. Dadurch werden sie im gesamtstaatlichen Kontext zu einer politischen Einheit.

3 Siehe hierzu:

Jules Deschênes, *Qu'est-ce qu'une minorité ?*, in: *Les Cahiers de droit*, Volume 27, Numéro 1, 1986, S. 255-291.

Dieter Nohlen, *Minderheit/Minderheitenrechte*, in: Dieter Nohlen / Florian Grotz (Hrsg.), *Kleines Lexikon der Politik*, Bonn, 2015, S. 391-392.

Beate Sybille Pfeil, „Was ist eine Minderheit“? „Von alten Minderheiten“, „neuen Minderheiten“ und Sinn und Grenzen einer völkerrechtlichen Minderheitendefinition, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Vol. 9, Nr. 3-4, 2016, S. 614-637.

Eva Lahnsteiner, *Minderheiten. Versuch einer völkerrechtlichen Begriffsbestimmung*, in: *Schriften zum Internationalen und Vergleichenden Öffentlichen Recht*, Baden-Baden, 2014, S. 45-57.

4 Siehe hierzu:

Melani Barlai / Christina Griessler / Richard Lein, *Südtirol. Vergangenheit-Gegenwart-Zukunft*, Baden-Baden, 2014.

Spiliopoulou Åkermark / Sia et al., *Åland Islands*, in: *Autonomy Arrangements in the World*, 2019, [www.world-autonomies.info](http://www.world-autonomies.info) (letzter Zugriff: 27.06.2024).

Carlo Lejeune / Christoph Brüll / Peter M. Quadflieg (Hrsg.), *Grenzerfahrungen. Eine Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens. Staatenwechsel, Identitätskonflikte, Kriegserfahrungen (1919-1945)*, Band 4, Eupen, 2019.

Der Minderheitenschutz durch die institutionelle Zuerkennung von politischer Selbstbestimmung eröffnet den sprachlich-kulturellen Minderheiten einen Zugang zum kollektiven Minderheitenschutz, der allerdings voraussetzt, dass nationale Minderheiten, trotz des Bestrebens nach dem Erhalt und der Entwicklung ihrer eigenen und sie differenzierenden Merkmale – in diesem Fall die Sprache und die Kultur –, nicht nach Abspaltung streben.

Bei den Åland-Inseln handelt es sich um eine, im Zuge der europäischen Geschichte der Minderheiten, recht früh anerkannte Minderheit, die über die völkerrechtliche Anerkennung ihres Status einen besonderen Schutz erhalten hat.

Nach der Neuausrichtung der Landesgrenzen durch die Friedensverträge wurde den deutschsprachigen Belgiern und den deutschsprachigen Italienern dieser Minderheitenschutz, den die schwedische Bevölkerung auf den Åland-Inseln erhalten hatte, völkerrechtlich nicht zuerkannt. Diese Anerkennung als sprachliche und kulturelle Minderheit und den entsprechenden Schutz ihrer Sprache und Kultur erfahren die Südtiroler 1948 durch das Pariser Abkommen, das auch auf völkerrechtlicher Ebene den Minderheitenschutz festigt. Die deutschsprachigen Belgier erfahren durch die Festlegung der Sprachgrenzen 1963 den Schutz ihrer sprachlich-kulturellen Minderheit, die sich durch die Entwicklung Belgiens zu einem Föderalstaat weiterhin stärkt.<sup>5</sup>

#### 4. Drei Territorialautonomien im Vergleich

Autonomie bedeutet allgemein Selbstbestimmung. In einem politischen Kontext bezieht sich die Autonomie auf die Möglichkeit, die einer Gruppe gegeben wird, ihre Angelegenheiten selbstständig zu regeln.

Dabei gibt es unterschiedliche Arten der Gestaltung von Autonomie.<sup>6</sup> Eine Form der Autonomie ist die Territorialautonomie. Diese grenzt sich durch systemische

5 Siehe hierzu:

Rolf Steininger, *Die Südtirolfrage*, in: *Institut für Zeitgeschichte der Universität Innsbruck*, <https://www.uibk.ac.at/zeitgeschichte/zis/stirol.html> (letzter Zugriff: 27.06.2024).

Maria Ackrén, *Successful Examples of Minority Governance - The Cases of the Åland Islands and South Tyrol*, in: *Report from the Åland Islands Peace Institute*, Nr. 1-2011.

Christoph Brüll / Freddy Cremer / Werner Miessen, *Verzerrende Geschichtsbilder und fehlendes Bewusstsein. „Hilf dir selbst, so hilft dir Gott!“*, in: Carlo Lejeune / Christoph Brüll (Hrsg.), *Grenzerfahrungen. Eine Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens. Säuberung, Wiederaufbau, Autonomiediskussionen (1945-1973)*, Band 5, Eupen, 2018, S. 46-103.

Christoph Niessen, *Die Deutschsprachige Gemeinschaft – eine nationale Minderheit und ein föderaler Teilstaat im Vergleich*, in: Christoph Brüll / Tobias Dewes / Andreas Fickers / Vitus Sproten (Hrsg.), *Grenzerfahrungen. Eine Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens. Föderalisierung, Strukturwandel, Erwartungshorizonte (1973-heute)*, Band 6, Eupen, 2024, S. 36-49.

6 Territorialautonomie, Kulturautonomie, Lokalautonomie. Siehe: Thomas Benedikter, *Moderne Autonomiesysteme. Eine Einführung in die Territorialautonomien der Welt*, Bozen, 2012.

Kriterien von anderen Autonomieformen ab. Dabei reicht die alleinige Dezentralisierung von Gestaltungskompetenzen in einem bestimmten Gebiet nicht aus, um Territorialautonomie zu definieren.

Territorialautonomie bedeutet im Wesentlichen die „dauerhafte, staats- und verfassungsgesetzlich verankerte Übertragung von legislativen und exekutiven Befugnissen des Staats an demokratisch gewählte Organe einer Region, um ein Mindestmaß an Selbstregierung und ein ausreichendes Maß an Minderheitenschutz zu ermöglichen, ohne Infragestellung der staatlichen Einheit und nationalen Souveränität“<sup>7</sup>.

Diese Definition der Territorialautonomie nimmt keinen Bezug auf die Staatsstruktur, in der die Autonomie gewährt wird. Es bedarf also der gesicherten Möglichkeit für eine Volksgruppe, ihre innere Angelegenheit autonom durch demokratische Strukturen zu regeln.

Eine dauerhafte und in der Verfassung verankerte Übertragung von Selbstgestaltungskompetenzen an Minderheiten findet sich in den drei Vergleichsregionen wieder, die allerdings in unterschiedliche Staatsstrukturen eingebunden sind. Territorialautonomien können demnach sowohl in einem Föderalstaat (Belgien), in einem Regionalstaat (Italien) oder in einem Einheitsstaat (Finnland) vorkommen.

Als Territorialautonomien genießen die drei Vergleichsregionen einen ausgeprägten Status des Minderheitenschutzes, der sich in unterschiedlichen Formen der Selbstbestimmung äußert. Es gibt also unterschiedliche Arten der Autonomie, die Minderheiten erhalten können. Diese Autonomien weisen zudem ganz unterschiedliche Ausprägungen und Funktionsweisen auf.

Die Autonomie in den drei Vergleichsregionen hat sich über mehrere Jahrzehnte entfaltet und weiterentwickelt und bietet heute, durch ihre institutionellen und strukturellen Merkmale, einen rechtlichen Rahmen für den Schutz der sprachlich-kulturellen Minderheit der jeweiligen Vergleichsregion. Als Territorialautonomien können die drei Vergleichsregionen, über den sprachlich-kulturellen Aspekt hinaus, ihr Gebiet und dessen Ressourcen autonom verwalten und gestalten.

---

7 Thomas Benedikter, *Territorialautonomie in Europa. Bestimmungskriterien für Autonomie und bestehende Autonomiesysteme*, Politis-Dossier, 16/2019, S. 5.

## 5. Vorstellung der drei Territorialautonomien

### Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens

Belgien ist ein Föderalstaat mit einer dualen institutionellen Struktur. Diese duale institutionelle Struktur setzt sich zusammen aus zwei Kategorien von föderalen Teilstaaten: die Gemeinschaften und die Regionen. Die Gemeinschaften sind hauptsächlich für die kulturellen und personenbezogenen Kompetenzen zuständig.<sup>8</sup> Die Regionen sind hauptsächlich für die territorialen Kompetenzen zuständig.<sup>9</sup>

Die Autonomie der Deutschsprachigen Gemeinschaft ist in der Verfassung verankert<sup>10</sup> und wird durch ein Gesetz weiter definiert.<sup>11</sup> Die Deutschsprachige Gemeinschaft ist ein gleichwertiger föderaler Teilstaat Belgiens, der allerdings eine gewisse Besonderheit aufweist. Die Deutschsprachige Gemeinschaft besitzt Entscheidungs- und entsprechende Ausführungsbefugnisse sowohl in Gemeinschaftsangelegenheiten als auch in den regionalen Zuständigkeiten, deren Ausführung die Wallonische Region ihr durch Abkommen übertragen hat.

Die Deutschsprachige Gemeinschaft verfügt über ein Parlament, das die gesetzgebende Befugnis ausübt und dessen Mitglieder durch geheime und direkte Wahl bestimmt werden.

Das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft besitzt Gesetzgebungsbefugnisse in gemeinschaftlichen und regionalen Bereichen: Kultur, Jugend, Sport, Bildung, Gesundheitswesen, Kinderbetreuung, Beschäftigung, Gemeindeaufsicht, Tourismus, Raumordnung, Teile der Energiepolitik.

Die Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Föderalstaat, dem Bund, und den Teilstaaten ist durch die Verfassung, Sondergesetze und Gesetze klar geregelt und basiert auf Exklusivität dieser.<sup>12</sup>

---

8 Diese Zuständigkeiten werden in Artikel 4 und 5 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen aufgelistet. [https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str\\_127/article/art\\_1010\\_de\\_2014-01-06/articletext](https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str_127/article/art_1010_de_2014-01-06/articletext) und [https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str\\_127/article/art\\_1032\\_de\\_2014-01-06/articletext](https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str_127/article/art_1032_de_2014-01-06/articletext) (letzter Zugriff: 27.06.2024).

9 Diese Zuständigkeiten werden in Artikel 6 des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen aufgelistet. [https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str\\_127/article/art\\_1087\\_de\\_2018-07-30/articletext](https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str_127/article/art_1087_de_2018-07-30/articletext) (letzter Zugriff: 27.06.2024).

10 Siehe Artikel 130 der belgischen Verfassung, [https://www.senate.be/deutsch/const\\_de.html](https://www.senate.be/deutsch/const_de.html) (letzter Zugriff: 27.06.2024).

11 Gesetz vom 31. Dezember 1983 über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft, [https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str\\_124/toc](https://senlex.senate.be/fr/dia/structure/str_124/toc) (letzter Zugriff: 27.06.2024).

12 Patricia Popelier / Peter Bursens, *Managing the Covid-19 Crisis in a Divided Belgian Federation. Cooperation against all odds*, in: Nico Steytler (ed.), *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic*, London, 2021, S. 90, in: <http://dx.doi.org/10.4324/9781003166771-7> (letzter Zugriff: 27.06.2024).

Die Teilstaaten besitzen in den ihnen zugewiesenen Kompetenzen alleinige Entscheidungsbefugnis. Es gibt keine Normhierarchie mit dem Föderalstaat, dem Bund.

### **Die Autonome Provinz Bozen in Italien**

In Italien entwickelt sich seit 1992 eine Regionalisierung und damit eine Dezentralisierung der Entscheidungs- und Ausführungsinstanzen. Die dezentralen Instanzen sind: die Regionen, die Provinzen, die Gemeinden und die Metropolen. Es gibt in Italien 20 Regionen, davon 5 mit einem Sonderstatut – darunter die Region Trentino-Alto Adige/Südtirol, die sich aus den beiden autonomen Provinzen Trient und Bozen zusammensetzt.<sup>13</sup>

Die in der Verfassung verankerte Autonomie wird durch das Südtiroler Autonomiestatut, das Selbstverwaltungsgesetz der Provinz, weiter definiert.<sup>14</sup>

Der Autonomen Provinz Bozen werden durch ein Sonderstatut die Gesetzgebungskompetenzen zugestanden, die eigentlich den Regionen obliegen.

Das Parlament der Autonomen Provinz Bozen, der Südtiroler Landtag, ist für weitreichende Befugnisse zuständig. Die Zuständigkeiten sind aufgeteilt in primäre Zuständigkeiten, in denen die Provinz die exklusive Gesetzgebungskompetenz hat, und in sekundäre Zuständigkeiten, in denen die Provinz im Rahmen nationalstaatlicher oder regionaler Vorgaben Gesetzgebungskompetenzen ausübt. Die primären Zuständigkeiten sind u. a.: Kultur, Berufsausbildung, Arbeitsvermittlung, Soziales, Straßen, Öffentlicher Nahverkehr, Energie, Tourismus, Landwirtschaft, Raumordnung, Zivilschutz, Außenbeziehungen der Autonomen Provinz. Die sekundären Zuständigkeiten sind u. a.: Bildung (Unterricht), Gesundheitswesen, Sport, Handel.<sup>15</sup>

### **Die Provinz Åland in Finnland**

Obwohl Finnland ein Einheitsstaat ist, sind viele Bereiche dezentral organisiert. Diese dezentrale Organisation betrifft drei Ebenen: die nationale, die regionale und die lokale Ebene.<sup>16</sup> Finnland setzt sich aus 19 Landkreisen zusammen (*maa-*

13 Artikel 116 §1 und §2 der italienischen Verfassung, [https://assets-eu-01.kc-usercontent.com/61233281-10ab-0155-b35b-4a79363b5ead/bdc5b445-5939-4afe-9bfc-84959d115613/Verfassung\\_Italien.pdf](https://assets-eu-01.kc-usercontent.com/61233281-10ab-0155-b35b-4a79363b5ead/bdc5b445-5939-4afe-9bfc-84959d115613/Verfassung_Italien.pdf) (letzter Zugriff: 27.06.2024).

14 Das Südtiroler Autonomiestatut, in: [https://assets-eu-01.kc-usercontent.com/61233281-10ab-0155-b35b-4a79363b5ead/50f17083-059e-4b60-ae45-8a89884aba3a/statut\\_dt\\_2019.pdf](https://assets-eu-01.kc-usercontent.com/61233281-10ab-0155-b35b-4a79363b5ead/50f17083-059e-4b60-ae45-8a89884aba3a/statut_dt_2019.pdf) (letzter Zugriff: 27.06.2024).

15 Artikel 117 §3 der Verfassung sowie Artikel 8 und 9 des Südtiroler Autonomiestatuts.

16 European Committee of the Regions. Division of Powers, in: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Finland.aspx> (letzter Zugriff: 27.06.2024).

*kunta/landskap*). Die Provinz Åland ist einer dieser Landkreise. Die Autonomie der Åland-Inseln ist in der finnischen Verfassung verankert<sup>17</sup> und wird durch das Selbstverwaltungsgesetz weiter definiert.<sup>18</sup>

Das Åländische Parlament, *Ålands Lagting*, hat Gesetzgebungsbefugnis in weitreichenden Bereichen, darunter Kultur, soziale Angelegenheiten, Bildung, Gesundheitsversorgung, Beschäftigung, wirtschaftliche Entwicklung, Bodenerwerb, Raumordnung, Gemeindeaufsicht, öffentliche Ordnung, Wohnungsbau, Landwirtschaft und Fischerei und die Außenbeziehungen der Provinz.<sup>19</sup>

Das Selbstverwaltungsgesetz der Provinz Åland legt eine exklusive Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Nationalstaat und der Provinz fest. Die Provinz Åland besitzt die exklusive Entscheidungsbefugnis für die ihr zugewiesenen Zuständigkeiten. Der finnische Nationalstaat kann keine für die Provinz geltenden Gesetze in den Bereichen erlassen, die der Provinz durch das Selbstverwaltungsgesetz zustehen. Das Selbstverwaltungsgesetz der Provinz Åland listet daher auch die expliziten Zuständigkeiten auf, die im Entscheidungsbereich des Nationalstaates bleiben.<sup>20</sup>

Vergleichende Tabelle mit sozio-ökonomischen Daten zu den drei Vergleichsregionen<sup>21</sup>.

	Autonome Provinz Bozen	Provinz Åland	Deutschsprachige Gemeinschaft
Staatsstruktur	Italien - Asymmetrisch Regional	Finnland - Einheitsstaat dezentral organisiert	Belgien - Asymmetrisch Föderal
Fläche km <sup>2</sup>	7.400 <sup>22</sup>	1.585 (Wasserflächen 11.739,5) <sup>23</sup>	846 <sup>24</sup>
Anzahl Einwohner	536.933 31.12.2023 <sup>25</sup>	30.359 31.12.2022 <sup>26</sup>	79.383 01.01.2023 <sup>27</sup>
BIP – Kopf in Euro	47.272 2022 <sup>28</sup>	34.300 2021 <sup>29</sup>	32.042 2022 <sup>30</sup>
Arbeitslosenrate	2,3 % 2022 <sup>31</sup>	4,5 % 2022 <sup>32</sup>	6,6 % 2022 <sup>33</sup>

17 Artikel 120 der finnischen Verfassung, [https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731\\_20180817.pdf](https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731_20180817.pdf) (letzter Zugriff: 27.06.2024).

18 Självstyrelselag för Åland, <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1991/19911144> und [https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1991/en19911144\\_20200098.pdf](https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1991/en19911144_20200098.pdf) (letzter Zugriff: 27.06.2024).

19 Artikel 18 des Selbstverwaltungsgesetzes für Åland.

20 Artikel 27 des Selbstverwaltungsgesetzes für Åland.

21 In ihrer geläufigen Bezeichnung: Südtirol, Åland und Deutschsprachige Gemeinschaft.

## 6. Merkmale des Föderalismus als Systematik für den Vergleich

In einer vergleichenden Perspektive sollen verschiedene systemische Merkmale der institutionellen Struktur der drei Territorialautonomien hervorgehoben werden.

Der Vergleich dieser systemischen Merkmale bedarf einer methodischen Eingrenzung. Die drei Vergleichsregionen weisen zwar die strukturellen Merkmale von Territorialautonomien auf – diese sind die „dauerhafte, staats- und verfassungsgesetzlich verankerte Übertragung von legislativen und exekutiven Befugnissen des Staats an demokratisch gewählte Organe einer Region“<sup>34</sup> –, dennoch reicht

- 
- 22 Autonome Provinz Bozen – Südtirol (Hrsg.), *Statistisches Jahrbuch für Südtirol 2022*, Bozen, 2023, 38. Ausgabe, S. 46, [https://astat.provinz.bz.it/downloads/JB2022\(7\).pdf](https://astat.provinz.bz.it/downloads/JB2022(7).pdf) (letzter Zugriff: 27.06.2024).
  - 23 Ålands statistik- och utredningsbyrå, *Statistisk årsbok för Åland 2023. Statistical Yearbook of Åland 2023*, S. 23, in: [https://www.asub.ax/sites/default/files/media/document/Statistisk%20%C3%A5rsbok%20f%C3%B6r%20%C3%85land%202023\\_7.pdf](https://www.asub.ax/sites/default/files/media/document/Statistisk%20%C3%A5rsbok%20f%C3%B6r%20%C3%85land%202023_7.pdf) (letzter Zugriff: 27.06.2024).
  - 24 Das Statistikportal der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, *Geografie und Umwelt. Gesamtfläche*, in: <https://ostbelgien.inzahlen.be/dashboard/de-de/ostbelgien-in-zahlen/geografie-und-umwelt> (letzter Zugriff: 27.06.2024).
  - 25 Autonome Provinz Bozen – Südtirol, Landesinstitut für Statistik ASTAT, *Bevölkerung. Indikatoren*, in: <https://astat.provinz.bz.it/de/bevoelkerung.asp> (letzter Zugriff: 27.06.2024).
  - 26 Ålands statistik- och utredningsbyrå, *Statistisk årsbok för Åland 2023. Statistical Yearbook of Åland 2023*, S. 35, in: [https://www.asub.ax/sites/default/files/media/document/Statistisk%20%C3%A5rsbok%20f%C3%B6r%20%C3%85land%202023\\_7.pdf](https://www.asub.ax/sites/default/files/media/document/Statistisk%20%C3%A5rsbok%20f%C3%B6r%20%C3%85land%202023_7.pdf) (letzter Zugriff: 27.06.2024).
  - 27 Das Statistikportal der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, *Bevölkerung. Bevölkerungsentwicklung*, in: <https://ostbelgien.inzahlen.be/dashboard/de-de/ostbelgien-in-zahlen/bev%C3%B6lkerung> (letzter Zugriff: 27.06.2024).
  - 28 Autonome Provinz Bozen – Südtirol, Landesinstitut für Statistik ASTAT, BIP, *öffentliche Finanzen und Non-Profit. Indikatoren*, in: <https://astat.provinz.bz.it/de/oeffentliche-finanzen-non-profit.asp> (letzter Zugriff: 27.06.2024).
  - 29 Ålands statistik- och utredningsbyrå, *GDP per capita in euro PPS 1195-2021, current prices* (Excel-Tabelle), in: <https://www.asub.ax/en/statistics/national-accounts/gross-domestic-product> (letzter Zugriff: 27.06.2024).
  - 30 Das Statistikportal der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, *Volkswirtschaftliche Daten. Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner*, in: <https://ostbelgien.inzahlen.be/dashboard/de-de/ostbelgien-in-zahlen/volkswirtschaftliche-daten> (letzter Zugriff: 27.06.2024).
  - 31 Autonome Provinz Bozen – Südtirol, Landesinstitut für Statistik ASTAT, *Arbeit, Einkommen und Konsum. Indikatoren*, in: <https://astat.provinz.bz.it/de/arbeit-einkommen-konsum.asp> (letzter Zugriff: 27.06.2024).
  - 32 Ålands statistik- och utredningsbyrå, *Unemployed jobseekers and unemployment rate 1988-2023 by year, unemployment measurement, number and sex*, in: [https://pxweb.asub.ax/PXWeb/pxweb/en/Statistik/Statistik\\_AR\\_Arbetsl%C3%B6shet/AR005.px/](https://pxweb.asub.ax/PXWeb/pxweb/en/Statistik/Statistik_AR_Arbetsl%C3%B6shet/AR005.px/) (letzter Zugriff: 27.06.2024).
  - 33 Das Statistikportal der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, *Arbeitsmarkt. Arbeitslosenrate* (weiterführender Link), in: <https://ostbelgien.inzahlen.be/dashboard/de-de/ostbelgien-in-zahlen/arbeitsmarkt> (letzter Zugriff: 27.06.2024).
  - 34 Thomas Benedikter, *Territorialautonomie in Europa. Bestimmungskriterien für Autonomie und bestehende Autonomiesysteme*, Politis-Dossier, 16/2019, S. 5.

diese alleinige Zuordnung der Vergleichsregionen nicht aus, um einen methodischen Vergleich erstellen zu können. So ist festzuhalten, dass die drei Vergleichsregionen in unterschiedliche Staatsstrukturen eingebunden sind. Auch die Art des Autonomiestatuts und dessen Entwicklung, die Ausprägung und die Funktionsweisen sind unterschiedlich.

Eine alleinige Fokussierung auf die Definitionsmerkmale von Territorialautonomien greift zu kurz, um die institutionelle Struktur der drei Vergleichsregionen zu vergleichen. Es bedarf daher einer Untersuchung weiterer Merkmale, die sich auf die Umsetzung der Selbstbestimmungsrechte beziehen.

Als Vergleichsraster werden die strukturellen Merkmale des Föderalismus genutzt. Einige dieser Merkmale finden sich auch in der Definition der Territorialautonomie wieder. Ein entscheidender Aspekt des Föderalismus, der sich auch bei der Autonomie der Autonomen Provinz Bozen und der Provinz Åland wiederfindet ist das Mitbestimmungsrecht – als Ergänzung zum Selbstbestimmungsrecht.

Der Politikwissenschaftler Daniel J. Elazar definiert in seinem Werk „Exploring Federalism“ den Föderalismus als ein Zusammenspiel von Selbstbestimmungsrecht und Mitbestimmungsrecht: Bei den föderalen Grundsätzen geht es um die Kombination von Selbstverwaltung und gemeinsamer Verwaltung. Im weitesten Sinne bedeutet Föderalismus die Verbindung von Einzelpersonen, Gruppen und Staaten in einer dauerhaften, aber begrenzten Union, die die energische Verfolgung gemeinsamer Ziele unter Wahrung der jeweiligen Integrität aller Beteiligten ermöglicht (eigene Übersetzung).<sup>35</sup>

Ein besonderes Merkmal des Föderalismus, der dieser Form der staatlichen Organisation eigen ist, ist die institutionalisierte „Verfolgung gemeinsamer Ziele“ – das von Elazar benannte „shared rule“ – unter Wahrung der Selbstbestimmungsrechte der konstituierenden Einheiten. In der Tat ist eine Beteiligung reiner Regionalautonomien oder Territorialautonomien an der Entscheidungsfindung des Nationalstaates nicht per se nötig, um Autonomie zu gewähren und auch nicht unbedingt vorgesehen. Das Mitspracherecht von Territorialautonomien ist in föderalen Systemen allerdings inhärenter Teil der institutionellen Struktur. Terri-

---

35 Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, 1987, S. 5.

„Federal principles are concerned with the combination of self-rule and shared rule. In the broadest sense, federalism involves the linking of individuals, groups, and polities in lasting but limited union in such a way as to provide for the energetic pursuit of common ends while maintaining the respective integrities of all parties.“

torialautonomien in nicht-föderalen Staatsstrukturen besitzen hingegen in der Regel kein institutionalisiertes Mitspracherecht in nationalen legislativen Angelegenheiten.<sup>36</sup>

Der Vergleich der drei Territorialautonomien nutzt als Systematik ein Raster, das die strukturellen Merkmale des Föderalismus auflistet.

Diese Merkmale sind:

1. Es gibt eine territoriale Abgrenzung der nationalen Minderheit.
2. Es gibt eine Machtverteilung zwischen dem Nationalstaat und der territorialen Einheit, die in der Verfassung verankert ist und nicht unilateral abgeändert werden kann.
3. Die territoriale Einheit bestimmt die Zusammensetzung der legislativen und exekutiven Organe durch lokale und demokratische Wahlen.
4. Die territoriale Einheit genießt Selbstbestimmung in Form der autonomen Gestaltung und Umsetzung bestimmter Kompetenzen sowie einer entsprechenden Finanzautonomie.
5. Es gibt eine Beteiligung der territorialen Einheit an der Entscheidungsfindung des Nationalstaates.<sup>37</sup>

## 7. Vergleich von drei Territorialautonomien

Die Nutzung systematischer Vergleichsmerkmale ermöglicht es, die drei Vergleichsregionen über die Tatsache hinaus, dass es sich dabei um Territorialautonomien handelt, zu behandeln und methodisch zu betrachten. Der Vergleich aufgrund föderaler Merkmale bezieht sich nur auf die institutionelle Struktur der Vergleichsregionen.

---

36 Siehe Thomas Benedikter, *Die Qualität von Autonomiesystemen im Vergleich/Forschungsansätze und offene Fragen beim Vergleich der europäischen Regionalautonomien*, in: *Politis. Politische Bildung und Studien in Südtirol*, <https://www.politis.it/download.php?file=135dexteTeDI.pdf&name=Vergleich+Autonomiesysteme> (letzter Zugriff: 27.06.2024) - nach Anna Gamper, *Die Regionen mit Gesetzgebungshoheit*, Wissenschaftsverlag, Frankfurt, 2004, S. 80.

37 Roland Sturm, *Föderalismus. Eine Einführung*, 2. Auflage, Baden-Baden, 2010, S. 11 ff, S. 40 ff, S. 50 ff. Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Ontario, 1996, S. 7. Anna Gamper, A "Global Theory of Federalism": *The Nature and Challenges of a Federal State*, in: *German Law Journal* (10), S. 1297–1318, [www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal](http://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal) (letzter Zugriff: 27.06.2024). Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, 1987, S.22-23.

Folgende Tabelle gibt in grafischer Form den Vergleich der drei Regionen aufgrund der strukturellen Merkmale des Föderalismus wieder:

	Autonome Provinz Bozen	Provinz Åland	Deutschsprachige Gemeinschaft
Territoriale Abgrenzung	✓	✓	✓
Verankerung der Autonomie in der Verfassung	✓	✓	✓
Demokratische Organe	✓	✓	✓
Machtverteilung und autonome Gestaltung	✓	✓	✓
Finanzautonomie	✓	✓	✓
Beteiligung National	✓	✓	✓

Der Vergleich der drei Regionen auf Grundlage der strukturellen Merkmale des Föderalismus ergibt einige interessante Feststellungen:

Die Provinz Åland hat eine weitreichende Autonomie, allerdings besitzt sie keine ausschließliche Finanzautonomie. Die Provinz besitzt zwar die Finanzautonomie in Bezug auf ihre Ausgaben, allerdings nicht in Bezug auf ihre Einnahmen. Die Steuerhoheit liegt beim finnischen Nationalstaat. Aufgrund der Autonomie der Provinz Åland ist diese allerdings befugt, in bestimmten Bereichen eigene Steuern zu erheben (Gemeindesteuer, Gewerbesteuer, zusätzliche Steuer auf das Einkommen, ...). Um die Kosten der Autonomie zu decken, werden die auf dem Territorium der Åland-Inseln erhobenen staatlichen Steuern jährlich durch einen Ausgleichsbetrag an die Åland-Inseln zurückgegeben.<sup>38</sup>

38 Kapitel 7 des Selbstverwaltungsgesetzes für Åland.

Die Autonome Provinz Bozen hat eine ebenfalls sehr weitreichende Autonomie. Die Autonomie erfüllt im genutzten Vergleichsraster alle aufgelisteten Merkmale des Föderalismus. Obwohl sie nicht einem Föderalstaat angehört, sondern eine mit weitreichender Autonomie ausgestattete Provinz in einem Regionalstaat ist, weist die Autonomie Südtirols strukturelle föderale Merkmale auf.

Die Deutschsprachige Gemeinschaft, Teilstaat eines Föderalstaates, besitzt keine ausschließliche Finanzautonomie. Sie besitzt die Finanzhoheit über ihre Ausgaben, allerdings nicht über ihre Einnahmen.<sup>39</sup>

Die Hauptfinanzierungsquellen der Deutschsprachigen Gemeinschaft sind die zugewiesenen Teile des nationalen Steuerertrags, föderale Dotationen und die Finanzmittel, die ihr durch die Wallonische Region für die Ausübung der übertragenen regionalen Zuständigkeiten überwiesen werden.

Die föderalen Dotationen werden auf Grundlage soziodemografischer Daten, der Schwankungsrate des durchschnittlichen Verbraucherpreisindex und eines bestimmten Prozentsatzes der realen Wachstumsrate des BIP pro Einwohner berechnet.<sup>40</sup>

Die Deutschsprachige Gemeinschaft besitzt nur eine eingeschränkte Beteiligung an der nationalen legislativen Gestaltung.

Das Territorium der Deutschsprachigen Gemeinschaft bildet keinen eigenen Wahlkreis für die Wahl der Abgeordneten der Kammer. Im Gegensatz zu den beiden großen Sprachgruppen, Niederländisch und Französisch, gibt es keine gesicherte Vertretung der deutschsprachigen Bevölkerung in der Kammer. Die Verfassung sieht zudem auch nur zwei Sprachgruppen in der Kammer vor – eine französische und eine niederländische Sprachgruppe.

Das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft entsendet einen Abgeordneten in den Senat, der zweiten nationalen Kammer. Bei diesem Senatoren-Mandat handelt es sich um die institutionelle Vertretung des Teilstaates in einer nationalen parlamentarischen Versammlung. Somit ist zumindest eine Vertretung der Institution „Deutschsprachige Gemeinschaft“ auf nationaler Ebene sichergestellt.

---

39 Titel 5 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft.

40 Benoît Bayenet / Marc Bourgeois, *Die Finanzierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Vol. 16, Nr. 3-4, 2023, S. 258-291.

Allerdings wurde der Senat durch die 6. Staatsreform stark reformiert und die Gesetzgebungsbefugnisse der zweiten Kammer wurden dadurch stark eingeschränkt.<sup>41</sup>

Zudem ist die Entschlussmöglichkeit des deutschsprachigen Senators aufgrund der Proportionalität gering. Die Deutschsprachige Gemeinschaft stellt lediglich einen Senator von insgesamt 60 Senatoren. An dieser Stelle muss angemerkt werden, dass die Entschlussmöglichkeiten sowohl der Vertretung der Bevölkerung der Autonomen Provinz Bozen im Römischen Abgeordnetenhaus (3 von 400) und im Römischen Senat (4 von 200)<sup>42</sup> als auch der Vertretung der Bevölkerung der Åland-Inseln im Finnischen Parlament (1 von 200) ebenfalls aufgrund der Proportionalität gering sind.

Der Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft ist Mitglied des Konzertierungsausschusses, der als Konfliktlösungs- und Austauschgremium zwischen dem Föderalstaat und den Teilstaaten auf Ebene der Exekutiven eingesetzt wurde. Der Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft hat allerdings kein Stimmrecht in diesem Gremium. Bei der Bewältigung der Corona-Krise war der Konzertierungsausschuss das Krisenbewältigungsorgan in Belgien. Durch die Verlagerung der Krisenbewältigung in dieses Gremium konnte die Deutschsprachige Gemeinschaft beim Entscheidungsprozess zu den nationalen Maßnahmen zur Eindämmung des Covid-19-Virus einbezogen werden und die Interessen ihrer Bevölkerung vertreten.<sup>43</sup>

Die Deutschsprachige Gemeinschaft besitzt als Institution sowohl im Senat als auch auf Ebene der Exekutive eine – wenn auch eingeschränkte – Beteiligung an der nationalen legislativen und exekutiven Gestaltung. Allerdings gibt es keine gesicherte Vertretung der deutschsprachigen Bevölkerung in der Abgeordnetenkammer und damit auch keine gesicherte Mitbestimmungsmöglichkeit von deutschsprachigen Volksvertretern.

---

41 Siehe hierzu auch: Frédéric Bouhon / Christoph Niessen / Min Reuchamps, *Die Deutschsprachige Gemeinschaft nach der sechsten Staatsreform: Bestandsaufnahme, Debatten und Perspektiven*, in: *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 2015/21-22, Nr. 2266-2267, 2015, S. 144-163.

Stephan Thomas, *Die Vertretung der deutschsprachigen Minderheit Belgiens auf föderaler und europäischer Ebene*, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Vol. 16, Nr. 3-4, 2023, S. 238-257.

42 Siehe hierzu die neue Aufteilung der Wahlbezirke nach der Verfassungsreform von 2022. Servizio Studi della Camera dei deputati: *Mappe dei Collegi Elettorali. 2022*, in: <https://www.camera.it/temiap/2022/08/04/OCD177-5680.pdf>. (letzter Zugriff: 27.06.2024)

43 Siehe hierzu: Nicole De Palmaer, *Autonome Regionen und Krisenmanagement*, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, vol. 16, Nr. 3-4, 2023, S.374-396.

In Bezug auf die Beteiligung der territorialen Einheit an der Entscheidungsfindung des Nationalstaates, den Mitbestimmungsmöglichkeiten auf föderaler Ebene, lässt sich für die Deutschsprachige Gemeinschaft, als Teilstaat eines Föderalstaates, ein system-strukturelles Defizit feststellen. Eines der Merkmale des Föderalismus ist die Beteiligung der Teilstaaten an der Entscheidungsfindung des Nationalstaates – das von Elazar bezeichnete *shared-rule*. Dieses Merkmal weist die institutionelle Struktur der Deutschsprachigen Gemeinschaft nicht auf.

## 8. Minderheitenschutz durch Autonomie

Durch die Zusicherung der Autonomie wurden aus den drei sprachlich-ethnischen Minderheiten autonome Körperschaften mit politischer Gestaltungskompetenz in bestimmten Sachgebieten und einer mehr oder weniger ausgeprägten Finanzautonomie.

Die Autonomie der Autonomen Provinz Bozen, der Provinz Åland und der Deutschsprachigen Gemeinschaft schafft die institutionellen Rahmenbedingungen für einen funktionierenden Minderheitenschutz, der so eigentlich sehr selten vorkommt. Eine Analyse der Autonomierechte nationaler Minderheiten in Westeuropa und der Europäischen Union kommt zu dem Schluss, dass es eher selten ist, wenn kleine nationale Minderheiten gesetzgebende Autonomie erhalten.<sup>44</sup>

Bei den drei Vergleichsregionen handelt es sich um drei außerordentlich gut geschützte nationale Minderheiten. Der Schutz kollektiver Rechte der sprachlich-kulturellen Minderheiten durch Selbstverwaltung ist in den drei Vergleichsregionen in eine ausgeprägte Selbstbestimmung gemündet, die ihnen eine, im Rahmen ihrer jeweiligen territorialen Abgrenzung innerhalb ihres Nationalstaates, eigenständige Gestaltungskompetenz in legislativen, exekutiven und administrativen Bereichen ermöglicht.

Durch die Absicherung der Autonomie in den Verfassungen und die Gestaltung dieser durch Statute oder Gesetze, genießen die drei Vergleichsregionen einen institutionalisierten Minderheitenschutz mit Territorialbezug.

Die Autonomien der drei Vergleichsregionen weisen strukturelle Merkmale des Föderalismus auf. In allen drei Vergleichsregionen ermöglicht die Autonomie

---

44 Christoph Niessen, *Die Deutschsprachige Gemeinschaft – eine nationale Minderheit und ein föderaler Teilstaat im Vergleich*, in: Christoph Brüll / Tobias Dewes / Andreas Fickers / Vitus Sproten (Hrsg.), *Grenzerfahrungen. Eine Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens. Föderalisierung, Strukturwandel, Erwartungshorizonte (1973-heute)*, Band 6, Eupen, 2024, S. 36-49.

sowohl eine ausgeprägte Selbstbestimmung als auch – in einem geringeren Maße – die Mitbestimmung der nationalen Minderheiten an der Entscheidungsfindung des Nationalstaates.

Auffallend ist, dass der Föderalismus *per se* nicht unbedingt den besseren Minderheitenschutz garantiert – wie sich anhand der eingeschränkten Finanzautonomie und der Mitbestimmungsrechte der Deutschsprachigen Gemeinschaft feststellen lässt.

Die Autonomie der drei Vergleichsregionen ist in den drei Fällen unterschiedlich ausgestaltet und hat sich in den drei Fällen ebenfalls unterschiedlich generiert und entwickelt.

Der systematische Vergleich der drei Minderheiten zeigt, dass es nicht möglich ist, festzulegen, welche Minderheit die bestgeschützte ist.

Zudem ist es nicht zielführend festzulegen, welche konzeptuellen Kriterien genutzt werden sollen, um diesen qualitativen Vergleich zu erstellen. Neben den strukturellen Kriterien, die den institutionellen Rahmen bilden, ist es für einen effizienten Minderheitenschutz wichtig, wie dieser Rahmen zur Sicherung der Besonderheiten der Minderheiten genutzt wird.

„Guter“ Minderheitenschutz kann demnach unterschiedliche Strukturen aufweisen und unterschiedlich ausgestaltet sein. Eher, als die Frage nach der bestgeschützten Minderheit der Welt, würde sich die Frage nach der Effizienz des Minderheitenschutzes in einer differenzierten und spezifischen Untersuchung der einzelnen Minderheiten anbieten.

# Zukunftsperspektiven nationaler Minderheiten in Europa

*Tove Hansen Malloy*

Die Zukunftsperspektiven des Minderheitenschutzes in Europa hängen davon ab, wie gut wir unsere Demokratien schützen und wie gut wir die in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit vereinbarte internationale Rechtslage respektieren. Demokratie bezieht sich auf die liberalen Werte, die wir seit Beginn des 20. Jahrhunderts entwickelt und gepflegt haben. Das sind in erster Linie Ideale der Menschenwürde, des Respekts vor dem Individuum, der Achtung der Vielfalt und Andersartigkeit sowie der Förderung von Gleichheit und Nichtdiskriminierung. Das bedeutet aber auch die Entwicklung und Pflege eines offenen Dialogs zwischen Gemeinschaften innerhalb von Staaten und über Staatsgrenzen hinweg. Es bedeutet, die Beteiligung aller Gruppen an diesem Dialog zu fördern und zu schützen. Dies erfordert die Anerkennung, dass alle Gruppen in der Gesellschaft eine Stimme verdienen. Es erfordert den Mut, Gruppen als Gruppen und nicht nur als Einzelpersonen Gehör zu verschaffen. Eine Demokratie sollte daran gemessen werden, wie gut sie mit ihren Minderheiten umgeht.

Der Respekt der internationalen Rechtslage in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit bezieht sich auf die Konventionen des Europarats und die Arbeit der OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa). Das friedliche und ehrenvolle Zusammenleben innerhalb und zwischen Staaten ist unser Anliegen seit dem Ende der Feindseligkeiten in Europa im Jahr 1945. In den 1990er-Jahren kam dies insbesondere im Hinblick auf den Minderheitenschutz zum Tragen. Wir erlebten einen europäischen Frühling des Minderheitenschutzes.<sup>1</sup> Der Europarat hat Maßnahmen und Konventionen entwickelt zum Schutz von Minderheiten- und Regionalsprachen, zu spezifischen Rechten von Minderheiten, zu positiven Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung usw. Auch durch den Dialog der OSZE haben Staaten die Bedeutung des Minderheitenschutzes gelernt.<sup>2</sup> Wir haben gesehen, wie demokratisierende Staaten in ganz Europa diese Rechtslage übernommen und – außer gewisse Europäische Staaten – Minderheiten anerkannt haben. Sie wurden darin besser, obwohl einige westeuropäische Staaten

---

1 Tove H. Malloy, *National Minority Rights in Europe*, Oxford, 2005.

2 Josef Marko (Hrsg.), *Human and Minority Rights in Protection by Multiple Diversity Governance*, Milton Park, 2019.

sich hiervon nicht bewegen haben lassen. Aber im Großen und Ganzen haben die europäischen Staaten die Aufgabe übernommen, die Minderheiten in ihrer Mitte zu schützen.

Der Kern der Sache ist – das haben wir aus der bitteren europäischen Geschichte des 20. Jahrhunderts gelernt –, dass der Minderheitenschutz nicht nur den Staaten überlassen werden kann. Minderheitenschutz muss eine multilaterale Angelegenheit sein, denn multilaterale Organisationen können Staaten für die Umsetzung des Minderheitenschutzes zur Rechenschaft ziehen.<sup>3</sup> Es gibt natürlich Vielvölkerstaaten, die Modelle territorialer Unterteilung eingeführt haben, damit sie den nationalen Minderheiten ein gewisses Maß an Garantien gewähren konnten. Beispiele für einen frühen territorialen Schutz von Minderheiten finden sich vor allem in Westeuropa. Außer in Belgien gibt es beispielsweise territoriale Lösungen in Dänemark, Finnland, Italien, Spanien und dem Vereinigten Königreich. Allerdings wurde die Minderheitenautonomie nicht in den Minderheitenschutzrahmen der 1990er-Jahre integriert. Das heißt aber nicht, dass man die Rechtslage ignorieren kann. Deswegen ist die Arbeit des Europarats und der OSZE auch für autonomen Minderheiten wichtig.

Die Frage ist also, wie wir durch den internationalen Rahmen des Minderheitenschutzes künftig autonome Minderheiten gewährleisten können. Man muss das auf der nationalen Ebene sowie der internationalen Ebene betrachten. Auf nationaler Ebene ist das Thema die Minderheitenautonomie und Institutionen für Beteiligung. Auf der internationalen Ebene steht der schwindende Respekt vor internationalen Rahmenbedingungen des Minderheitenschutzes im Fokus.

## **1. Minderheitenautonomie und Institutionen für Beteiligung**

Bestimmte Minderheitenrechte sind für die gute Umsetzung der Minderheitenautonomie und Beteiligung besonders relevant, nämlich das Recht auf Vertretung und Partizipation und das Recht auf respektvollen Dialog. Diese Rechte sind im Europäischen Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten verankert.<sup>4</sup> Artikel 15 und Artikel 6 sind die wichtigsten Artikel für den demokratischen Prozess, die angeben, wie ein Staat seine Minderheiten behandelt. Ziel ist es vor allem, die tatsächliche Gleichstellung zwischen Angehörigen nationaler Minderheiten und Angehörigen der Mehrheit zu fördern. Es besteht kein Zweifel daran, dass Artikel 15 der wichtigste Artikel des Rahmenübereinkommens ist.

3 Jennifer Jackson Preece, *National Minorities and the European Nation-States System*, Oxford, 1998.

4 Europarat, *Europäischen Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten*, Sammlung Europäischer Verträge - Nr. 157, <https://rm.coe.int/168007cdc3> (letzter Zugriff: 14.04.2024).

### Artikel 15

*Die Vertragsparteien schaffen die notwendigen Voraussetzungen für die wirksame Teilnahme von Angehörigen nationaler Minderheiten am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten, insbesondere denjenigen, die sie betreffen.*

Warum ist Artikel 15 so wichtig? Er ist so wichtig, weil er eine verfahrenstechnische Bedeutung für die Förderung aller Rechte der Konvention hat.

Artikel 6 hingegen ist ein Artikel, der den Regierungen vorschreibt, ein gutes Umfeld für das Zusammenleben zu schaffen.

### Artikel 6

- 1. Die Vertragsparteien fördern den Geist der Toleranz und des interkulturellen Dialogs und treffen wirksame Maßnahmen zur Förderung der gegenseitigen Achtung und des gegenseitigen Verständnisses sowie der Zusammenarbeit zwischen allen in ihrem Hoheitsgebiet lebenden Menschen unabhängig von deren ethnischer, kultureller, sprachlicher oder religiöser Identität, und zwar insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur und Medien.*
- 2. Die Vertragsparteien verpflichten sich, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen zu schützen, die wegen ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen oder religiösen Identität diskriminierenden, feindseligen oder gewalttätigen Handlungen oder der Androhung solcher Handlungen ausgesetzt sein können.*

Dieser Artikel wird in vielfältigen Gesellschaften oft übersehen, aber er unterstützt das Ziel von Artikel 15. Es genügt zu sagen, dass die Förderung eines offenen und respektvollen interkulturellen Dialogs im öffentlichen Raum notwendig ist, um ein gutes Maß an Beteiligung zu erreichen.

Aber, welche Institutionen können diese Ziele fördern? Im Rahmen der beiden Artikel geht es zuallererst um die Institutionen, die zur garantierten Vertretung, partizipativen Entscheidungsfindung und ad hoc Vertretung beitragen. Zudem ist Dauerhaftigkeit hier wichtig. Institutionen ohne rechtliche und gute moralische Grundlage sind für die Begünstigten weniger sicher. So wurde beispielsweise die Nordirland-Versammlung seit 1998 sechsmal suspendiert.

#### **1.1 Maßnahmen zur Beteiligung**

Der Europarat hat erläutert, wie er sich die Umsetzung von Artikel 15 vorstellt: Um die notwendigen Voraussetzungen für die Beteiligung von Angehörigen nationaler Minderheiten zu schaffen, könnten die Vertragsparteien im Rahmen ihrer Verfassungsordnung unter anderem Folgendes fördern:

- Anhörung dieser Personen mittels geeigneter Verfahren und insbesondere durch ihre repräsentativen Institutionen, wenn die Vertragsparteien Gesetzes- oder Verwaltungsmaßnahmen erwägen, die geeignet sind, diese Personen unmittelbar zu berühren;
- Einbeziehung dieser Personen in die Erarbeitung, Durchführung und Auswertung interstaatlicher und regionaler Entwicklungspläne und -programme, die geeignet sind, diese Personen unmittelbar zu berühren;
- Durchführung von Untersuchungen unter Mitwirkung dieser Personen, um die möglichen Auswirkungen geplanter Entwicklungsaktivitäten auf diese Personen festzustellen;
- wirksame Beteiligung von Angehörigen nationaler Minderheiten an Entscheidungsprozessen und gewählten Gremien sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene; dezentralisierte oder kommunale Formen der Verwaltung.<sup>5</sup>

Leider werden die Vertretung und Beteiligung autonomer Minderheiten oft übersehen. Es besteht die Tendenz zu glauben, dass eine Minderheitengruppe aufgrund der Autonomie in der Lage ist, für sich selbst zu entscheiden und daher nicht Teil der Mehrheitsentscheidungen sein muss. Oft sind die Beziehungen zwischen autonomen Minderheiten und Mehrheiten nur administrativer Natur. Das ist ein Fehler. Die politischen Entscheidungen zentraler Parlamente und Regierungen sind auch für autonome Minderheiten relevant.

## 1.2 Parlamentarische Vertretung und Beteiligung

Ein Beispiel ist das Recht auf garantierte Mandate im Parlament. In der Regel ist die Zahl der garantierten Mandate je nach Größe der autonomen Minderheit gering. Einige Experten würden sagen, dass solche Mandate nur eine symbolische Anerkennung seien und keine aufrichtige Anerkennung des Rechts auf Mitsprache sind.<sup>6</sup> Das hängt jedoch von der Bereitschaft der Minderheitsabgeordneten ab, ob sie Stimmrechte haben und ihre Stimme erheben können.

### 1.2.1 Dänemark

Im dänischen Parlament gibt es vier garantierte Mandate mit Stimmrechten für Grönland und die Färöer: je zwei Abgeordnete pro autonome Nation. Darüber hinaus verfügen beide Nationen über einen Ausschuss im dänischen Parlament, der sich ausschließlich mit der Lösung der Probleme zwischen dem Zentralstaat

---

5 Europarat, *Erläuternder Bericht des Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten*, Sammlung Europäischer Verträge - Nr. 157, <https://rm.coe.int/16800c1302> (letzter Zugriff: 14.04.2024).

6 Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, Oxford, 1995.

und den autonomen Nationen befasst.<sup>7</sup> Es gibt im Parlament aber keine reservierten Mandate für die deutsche Minderheit und das von der Regierung finanzierte Vertretungsbüro in Kopenhagen ist vor allem auf Verwaltungsangelegenheiten spezialisiert. Darüber hinaus gab es im Kultusministerium einen sogenannten Kontaktausschuss, der nur in sehr unregelmäßigen Abständen tagte, was nicht zu Beständigkeit beigetragen hat. Glücklicherweise wurde vor einigen Wochen beschlossen, diesen Ausschuss durch einen gemeinsamen Ausschuss im Parlament zu ersetzen.<sup>8</sup>

Die deutsche Minderheit ist jedoch auf kommunaler Ebene gut vertreten und derzeit gibt es in Süddänemark einen Oberbürgermeister und einen stellvertretenden Bürgermeister aus der deutschen Minderheit. Die deutsche Minderheit ist auch in der Euroregion Sønderjylland-Schleswig vertreten und hat Stimmrecht. Ebenso ist die Minderheit in einem regionalen Wachstumsforum vertreten, jedoch ohne Stimmrecht. Die deutsche Minderheit hat keine Autonomie, verfügt jedoch über ein hohes Maß an Selbstverwaltung ihrer Schulen und Kindergärten. Aber im Windschatten der beiden Überseenationen ist sie nicht! In Dänemark gibt es etwa 15.000 bis 18.000 Angehörige der deutschen Minderheit. Zum Vergleich: Grönland hat etwa 50.000 Einwohner und die Färöer-Inseln etwa 25.000 Einwohner.

### 1.2.2 Großbritannien

Im Vergleich dazu gibt es im britischen Parlament keine garantierten Mandate für die autonomen Nationen und es gibt keine ständigen Ausschüsse. In Downing Street 10 gibt es ein Verbindungsbüro, das einmal im Jahr oder bei Bedarf Treffen mit den autonomen Regionen veranstaltet. Was die kornische Minderheit betrifft, gibt es jedoch keine Institutionen, in denen sie ihre Bedenken äußern kann. Laut der Volkszählung von 2021 bezeichnen sich etwa 100.000 Menschen als kornisch. Allerdings hat die Region Cornwall innerhalb des britischen Systems einen begrenzten Autonomiestatus, aber keine Zuständigkeiten über Bildungseinrichtungen und Kultureinrichtungen.<sup>9</sup>

### 1.2.3 Rumänien

In Rumänien gibt es keine autonomen Minderheiten, aber im rumänischen Parlament gibt es für jede der 20 anerkannten nationalen Minderheiten ein garantiertes Mandat mit Stimmrechten. Darüber hinaus gibt es in der Zentralverwaltung viele Institutionen, die sich dem Schutz der Rechte aller Minderheiten widmen. Ab-

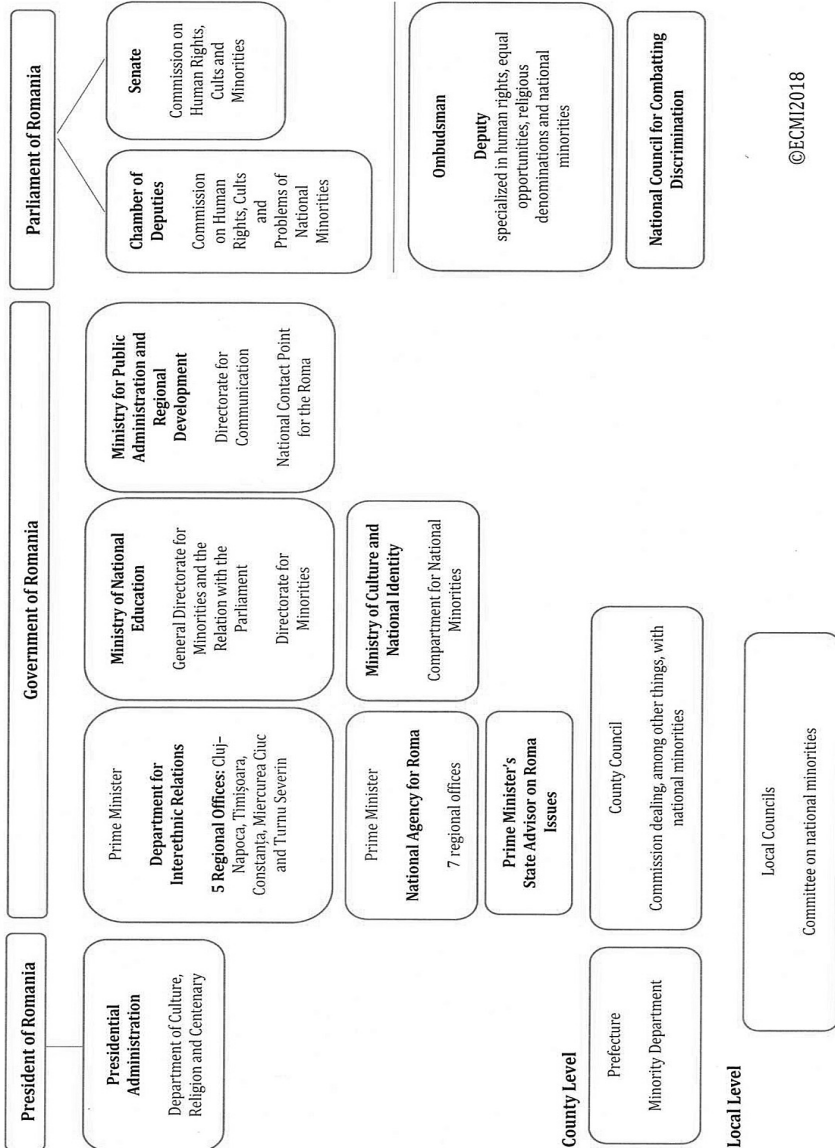
7 Folketinget (Dänisches Parlament), Grønlandsudvalget (Das Grönland-Komitee), <https://www.ft.dk/da/udvalg/udvalgene/gru/arbejde> (letzter Zugriff: 14.04.2024) und Færøudvalget (Das Komitee der Färöer-Inseln), <https://www.ft.dk/da/udvalg/udvalgene/f%C3%A6u/arbejde> (letzter Zugriff: 14.04.2024).

8 Bund Deutscher Nordschleswiger, <https://bdn.dk/> (letzter Zugriff: 14.04.2024).

9 Cornwall Council, <https://www.cornwall.gov.uk/> (letzter Zugriff: 14.04.2024).

bildung 1 zeigt die Vielfalt der Institutionen. Es gibt also für Minderheiten in Rumänien viele Möglichkeiten, mit den Behörden zu interagieren. Rumänien ist eines der besten Beispiele in Europa.<sup>10</sup>

### Ständige Strukturen Rumäniens



10 Europarat, *Strengthening the Protection of National Minorities in Ukraine: Executive Structures and Specialised Dialogue Mechanisms in an International Perspective*, Strasbourg, November 2018.

In Bezug auf die Beteiligung an den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Minderheiten und Mehrheiten besteht beispielsweise auch im rumänischen Hauptausschuss für alle Minderheiten die Möglichkeit, finanzielle Fragen zu besprechen. Schätzungen zufolge gibt es in Rumänien etwa 23.000 Menschen, die sich als Deutsche bezeichnen, und der derzeitige Präsident Rumäniens gehört der deutschen Minderheit an.

#### 1.2.4 Kroatien

Ein ähnliches Beispiel gibt es in Kroatien, wo der Rat für nationale Minderheiten über Finanzfragen beraten kann. Außerdem verfügen nationale Minderheiten in Kroatien über acht Mandate mit Stimmrechten im Parlament. In Kroatien bekennen sich etwa 200.000 Menschen zu nationalen Minderheiten.<sup>11</sup>

#### 1.2.5 Ungarn

In Ungarn gibt es 13 Minderheitenmandate ohne Stimmrechte im Parlament. Bei diesen Mandataren handelt es sich um sogenannte beratende Abgeordnete des Parlaments. Der Grund dafür ist, dass es sich um nicht-territoriale Minderheiten handelt. Sie können jedoch in relevanten Ausschüssen *ad hoc* tagen, Gesetze prüfen und Änderungsvorschläge machen.<sup>12</sup> Die deutsche Minderheit ist die zweitgrößte Minderheit in Ungarn. Laut der Mikrozensus-Erhebung 2016 wird die Zahl der Mitglieder auf rund 180.000 geschätzt. Zuständigkeiten für Bildungs- und Kultureinrichtungen wurden übertragen.

#### 1.2.6 Deutschland und Polen

Es gibt aber auch Beispiele für eine parlamentarische Vertretung, die nicht gewährleistet ist, zum Beispiel in Deutschland und Polen. Im deutschen Bundestag gibt es keine garantierten Mandate, aber nach dem Grundgesetz sind nationale Minderheiten von der 5 %-Hürde ausgenommen. Deshalb war es für die dänische Minderheit möglich, bei den Wahlen 2021 ein Mandat zu erhalten. Schätzungen zufolge leben in Deutschland rund 50.000 Angehörige der dänischen Minderheit.<sup>13</sup>

---

11 Antonija Petricusic, *Non-Territorial Autonomy in Croatia*, in: Tove H. Malloy/Alexander Osipov/Balazs Vizi (Hrsg.), *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*, Oxford, 2015, S. 53-66.

12 Balazs Vizi, *Minority Self-Governments in Hungary – a Special Model of NTA?*, in: Tove H. Malloy/Alexander Osipov/Balazs Vizi (Hrsg.), (wie Anm. 11), S. 31-50.

13 Jørgen Kühl, *På vej mod den slesvigske model: mindretallene i det dansk-tyske grænseland 1955-1995*, Apenrade, 1996.

Auch im polnischen Sejm gibt es keine garantierten Mandate, aber die deutsche Minderheitspartei ist von der 5 %-Hürde ausgenommen. Im Jahr 1991 zog die Partei mit sieben Mandaten ins Parlament ein. Sie hat aber derzeit keine Sitze im Parlament. Die Beteiligungsmöglichkeit der deutschen Minderheit ist daher auf zwei Gremien beschränkt. Laut der Volkszählung 2021 gibt es in Polen etwa 145.000 Menschen, die sich als Deutsche bezeichnen.<sup>14</sup>

Wie man aus diesem kurzen Überblick über Minderheitenmodelle schließen kann, gibt es viele Beispiele für Vertretung und Beteiligung, aber nicht alle bieten garantierte Mitspracherechte an.

## **2. Schwindender Respekt vor internationalen Rahmenbedingungen**

Das zweite Thema ist die Frage, wie der schwindende Respekt vor internationalen Rahmenbedingungen unser Minderheitenschutzmodell bedroht. Hier wird die Rolle der Europäischen Union (EU) wichtig. Warum? Im 21. Jahrhundert entwickeln sich unter dem Deckmantel der Demokratie autoritäre Systeme oder sogenannte illiberale Demokratien. Minderheitenrechte werden von gewissen europäischen Staaten zurückgenommen und in einigen Fällen als Vorwand für die Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten genutzt. Dabei handelt es sich um Methoden, die die multilateralen Maßnahmen nicht respektieren. Nationale Minderheiten werden instrumentalisiert. Einige Beispiele aus dem Europarat werden hervorgehoben: Die internationale Überwachung unterliegt oft bilateralen Auseinandersetzungen, d. h. zwei Mitgliedstaaten legen gegen Resolutionen bezüglich kin-state Minderheiten ein Veto ein. Wir haben dies in Fällen zwischen Russland und Georgien (2008), Russland und der Ukraine (2014), Polen und Litauen (2012), Serbien und Rumänien (2009), Bulgarien und Nordmazedonien (2020) gesehen.<sup>15</sup>

Oder Mitgliedstaaten halten jährliche Zuschüsse zurück und damit gefährden sie die Überwachung. Russland hat seine Mitgliedsbeiträge oft nicht bezahlt. Die Geopolitik schürt das Feuer gegen den Minderheitenschutz. Das hört sich nicht

---

14 Europarat, *Report to the Secretary General of the Council of Europe on the implementation by the Republic of Poland of the provisions of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ACFC/SR/V(2023)001, Strasbourg, 07.03.2023, <https://rm.coe.int/5th-sr-poland-en/1680aa76b1> (letzter Zugriff: 14.04.2024).

15 Tove H. Malloy, *Legitimacy and Efficacy in Monitoring Minority Rights: Bilateralism contra Multilateralism in the Council of Europe and the European Union*, in: Philipp B. Donath/Alexander Heger/Moritz Malkmus/Orhan Bayrak (Hrsg.), *Der Schutz des Individuums durch das Recht*. Festschrift für Rainer Hofmann zum 70. Geburtstag, Band 2, Berlin, 2023, S. 470-498.

schön an, aber es kann sein, dass wir den Minderheitenschutz nicht mehr so umfassend gewährleisten können wie früher.

Da wir nicht 100 % sicher sein können, dass sich die internationalen Maßnahmen in Zukunft durchsetzen werden, sollten wir darüber nachdenken, den Schutz der Minderheitenrechte innerhalb der EU verbindlich zu machen. Die EU könnte durch die Aufnahme von Minderheitenrechten in den Acquis verbindliche Sicherheit schaffen.<sup>16</sup> Warum ist das so wichtig?

### 3. Das Leistungsvermögen der Europäische Union

Erstens wird die Rolle der EU mit der Erweiterung wachsen. Am Anfang war der Europarat ein demokratisierendes Projekt. Doch die Meinungsverschiedenheiten der letzten Jahre haben gezeigt, dass dieses Ziel in einigen Staaten möglicherweise nicht erreicht werden kann. Diese Rolle als *Demokratisierer* wird langsam von der EU übernommen. Ebenso sollte die OSZE eine Dialoginstitution sein, aber dieses Ziel scheint längst überwunden zu sein. Auch die Fähigkeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten wird immer mehr eingeschränkt. Von Anfang an durfte er nicht mit westlichen Regierungen sprechen und nach 2014 durfte er die Krim nicht mehr besuchen, obwohl sein Mandat in der Konfliktprävention besteht. Natürlich war er in der Türkei und Griechenland nie willkommen, obwohl Minderheitenrechte in beiden Staaten unter Druck sind.<sup>17</sup> Und jetzt wird man ohne die Zustimmung Putins nicht als Hoher Kommissar gewählt. Die Staaten, die von der OSZE frustriert sind, streben eine Mitgliedschaft in der EU an.

---

16 Der *Acquis* der Europäischen Union (EU) ist die Sammlung gemeinsamer Rechte und Pflichten, die den Kern des EU-Rechts bilden und in die Rechtssysteme der EU-Mitgliedstaaten integriert sind. Der EU-Besitzstand entwickelt sich im Laufe der Zeit kontinuierlich weiter und umfasst: die Inhalte, Grundsätze und politischen Ziele der EU-Verträge; alle zur Anwendung dieser Verträge erlassenen Rechtsvorschriften und die vom Gerichtshof der Europäischen Union entwickelte Rechtsprechung; Erklärungen und Resolutionen, die von der EU angenommen werden; Maßnahmen in den Bereichen Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie Justiz und Inneres; internationale Abkommen, die die EU schließt, und Vereinbarungen, die zwischen den Mitgliedstaaten selbst im Hinblick auf die Aktivitäten der EU geschlossen werden. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/acquis.html> (letzter Zugriff: 14.04.2024).

17 Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten greift in eine Situation ein, wenn seiner Einschätzung nach Spannungen zwischen nationalen Minderheiten bestehen, die sich zu einem Konflikt entwickeln könnten. Ein Großteil der täglichen Arbeit besteht darin, die Ursachen ethnischer Spannungen und Konflikte zu identifizieren und anzugehen. Der Hohe Kommissar geht auf die kurzfristigen Auslöser interethnischer Spannungen oder Konflikte und auf langfristige strukturelle Bedenken ein. Wenn ein OSZE-Teilnehmerstaat seinen politischen Verpflichtungen oder internationalen Normen nicht nachkommt, wird der Hohe Kommissar mit Analysen und Empfehlungen unterstützend zur Seite stehen. <https://www.osce.org/hcnm> (letzter Zugriff: 14.04.2024).

Zweitens verfügt die EU über einen sehr starken Politikbereich, der für nationale Minderheiten relevant ist, nämlich die Kohäsionspolitik.<sup>18</sup> Wir dürfen nicht vergessen, dass viele nationale Minderheiten in Grenzregionen und Randgebieten leben. Die Kohäsionspolitik könnte in Kombination mit dem Acquis den Minderheitenschutz in den Bereichen gewährleisten, in denen der Europarat und die OSZE keine Reichweite mehr haben. Normalerweise lautet die Antwort darauf, dass die Minderheitenpolitik keine EU-Kompetenz ist. Jedoch haben Experten argumentiert, dass eine aggressivere Kommission ihre Befugnisse ohne Kompetenz erweitern könnte.<sup>19</sup>

Drittens ist der *Acquis* mindestens genauso rechtsverbindlich wie die Übereinkommen des Europarats. Jedoch erlaubt der Acquis keinem Mitgliedstaat, draußen zu bleiben. Nur Polen hat sich teilweise aus der Charta der Grundrechte zurückgezogen, aber das könnte sich mit der neuen Regierung ändern. Aber es stellt sich natürlich die Frage: Was machen wir mit Belgien, Frankreich und Griechenland? Wie können wir diese sogenannten Verweigerungsstaaten davon überzeugen, dass sie nicht länger wegschauen können, indem sie argumentieren, dass der Minderheitenschutz eine nationale Zuständigkeit sei? Hier sollten wir unsere Energie einsetzen. Wir haben gesehen, dass sich die EU verändern kann. Die EU hat sich während der Pandemie und nach die illegalen Invasion Russlands verändert.

Die Arbeit mit dem Acquis hat bereits mit der Bürgerinitiative des *Minority SafePack* begonnen.<sup>20</sup> Dies stößt derzeit auf Hürden, aber mit den richtigen Argumenten könnten diese überwunden werden, beispielsweise mit dem Argument, dass der internationale multilaterale Rahmen für den Schutz von Minderheiten in einigen Staaten außerhalb der EU mit Rücknahmen konfrontiert sei. Dies sind alle Staaten, die eine engere Beziehung zur EU anstreben, wie Bosnien und Herzegowina, Georgien und Serbien. Auch die Republik Moldau und die Ukraine werden mit der EU-Erweiterung auf Probleme im Bereich Medien und freie Meinungsäußerung stoßen.

---

18 Die Kohäsionspolitik zielt auf alle Regionen und Städte in der Europäischen Union ab, um Folgendes zu unterstützen: Schaffung von Arbeitsplätzen; Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen; Wirtschaftswachstum; nachhaltige Entwicklung; und Verbesserung der Lebensqualität der Bürger. Um diese Ziele zu erreichen und den vielfältigen Entwicklungsbedarf in allen EU-Regionen zu decken, wurden für die Kohäsionspolitik im Zeitraum 2021–2027 392 Milliarden Euro – fast ein Drittel des gesamten EU-Haushalts – bereitgestellt. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/what/investment-policy\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/investment-policy_en) (letzter Zugriff: 14.04.2024).

19 Tawhida Ahmed, *The Impact of EU Law on Minority Rights*, Oxford, 2011.

20 Das *Minority SafePack* ist ein Paket von Gesetzesvorschlägen für die Sicherheit nationaler Minderheiten, eine Reihe von EU-Rechtsakten, die die Förderung von Minderheitenrechten, Sprachrechten und den Schutz ihrer Kulturen ermöglichen. Kurz gesagt, es fasst unsere Hauptziele zusammen: Sicherheit für Minderheiten und Gesetzespaket für Minderheiten. <http://minority-safepack.eu/#about> (letzter Zugriff: 14.04.2024).

Ein weiteres Argument laut Experten ist, dass das neue Instrument, der jährliche Rechtsstaatsbericht, zu einem neuen Schlachtfeld für den Schutz von Minderheitenrechten werden könnte.<sup>21</sup> Das Instrument soll den Zustand der Demokratie in allen Mitgliedstaaten überwachen und könnte daher eine Gelegenheit zur Förderung der *Minority SafePack*-Punkte sein – einzeln in den spezifischen Kontexten und nicht als Ultimatumspiel.

Natürlich wird es EU-Mitgliedstaaten geben, denen es schwerfallen wird, zu akzeptieren, dass der *Acquis* auch Minderheitenrechte schützt. Aber vor dem illegalen Einmarsch Russlands in der Ukraine hätte niemand gedacht, dass wir als Folge der Instrumentalisierung nationaler Minderheiten Europa aufrüsten würden. Denn genau das ist passiert. Daher müssen wir einen Weg finden, den Minderheitenschutz für alle EU-Mitgliedstaaten im *Acquis* koscher zu gestalten.

#### 4. Literaturverzeichnis

Ahmed, Tawhida, *The Impact of EU Law on Minority Rights*, Oxford: Hart Publishing, 2011

Jackson Preece, Jennifer, *National Minorities and the European Nation-States System*, Oxford: Clarendon Press, 1998

Kühl, Jørgen, *På vej mod den slesvigske model: mindretallene i det dansk-tyske grænseland 1955-1995*, Apenrade: Grænsesforskningsinstituttet, 1996

Kymlicka, Will, *Multicultural Citizenship*, Oxford: Clarendon Press, 1995

Malloy, Tove H., *National Minority Rights in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2005

Malloy, Tove H., *Legitimacy and Efficacy in Monitoring Minority Rights: Bilateralism contra Multilateralism in the Council of Europe and the European Union*, in: Philipp B. Donath, Alexander Heger, Moritz Malkmus, Orhan Bayrak (Hrsg.), *Der Schutz des Individuums durch das Recht. Festschrift für Rainer Hofmann zum 70. Geburtstag*, Band 2, Berlin: Springer, 2023, S. 470-498

---

21 Der Rechtsstaatlichkeitsbericht, einschließlich seiner 27 Länderkapitel, untersucht sowohl positive als auch negative Entwicklungen in allen Mitgliedstaaten in vier Schlüsselbereichen der Rechtsstaatlichkeit: dem Justizsystem, dem Rahmen zur Korruptionsbekämpfung, Medienpluralismus und -freiheit, und andere institutionelle Fragen im Zusammenhang mit Checks and Balances. In den Länderkapiteln, die auf einer von der Kommission durchgeführten qualitativen Bewertung basieren, werden neue Entwicklungen seit dem letzten Bericht und die Folgemaßnahmen zu den festgestellten Herausforderungen und Entwicklungen analysiert. [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report\\_enplus](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_enplus) (letzter Zugriff: 14.04.2024).

Marko, Josef (Hrsg.), *Human and Minority Rights in Protection by Multiple Diversity Governance*, Milton Park: Routledge, 2019

Petricusic, Antonija, *Non-Territorial Autonomy in Croatia*, in: Tove H. Malloy, Alexander Osipov & Balazs Vizi (Hrsg.), *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*, Oxford: Oxford University Press, 2015, S. 53-66

Vizi, Balazs, *Minority Self-Governments in Hungary – a Special Model of NTA?*, in: Tove H. Malloy, Alexander Osipov & Balazs Vizi (Hrsg.), *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*, Oxford: Oxford University Press, 2015, S. 31-50

# Ostbelgien und Brüssel im belgischen Föderalstaat der Zukunft

*Philippe Van Parijs*

## **Belgien versus Sri Lanka**

Im August 2019 besuchte ich eine Schule in Musthiyala, einem Dorf etwa eine Stunde nördlich von Hyderabad, in Indien. Ich wurde gefragt, woher ich komme, und wollte erklären, wo sich mein kleines Land befindet. Aber sobald ich „Belgium“ sagte, sagten die Kinder: „Yes! Flanders, Wallonia, Brussels, and the German-speaking Community“.

Ich konnte es nicht glauben. Was für einen detaillierten Erdkundeunterricht mussten diese Kinder haben? Nicht ganz. Ihre Kenntnisse waren Teil eines „Social Studies“-Kurses. In ihrem Lehrbuch gab es dabei ein Kapitel mit dem Titel „Democracy – Majoritarian versus Inclusive“. Ein erster Abschnitt mit dem Titel „Majoritarianism in Sri Lanka“ versucht die Behauptung zu untermauern, dass ein ethnisch geteilter Staat, der seine Demokratie wie ein homogener Nationalstaat versucht zu organisieren, in einem Bürgerkrieg endet. Ein zweiter Abschnitt mit dem Titel „Accommodation in Belgium“ illustriert hingegen eine klügere institutionelle Strategie: „You might find the Belgian model complicated.“, so lautet die Schlussfolgerung, „But these arrangements have worked well so far.“<sup>1</sup> Kompliziert, ja. Aber bisher habe dieses komplizierte Modell gut funktioniert.

Wenn die Schüler der indischen Schule heute hier wären, würden sie wahrscheinlich zu dem Schluss kommen, dass ihr Lehrbuch Recht hat – vor allem, wenn ihre Schulreise sie nicht nur nach Ostbelgien, sondern auch zum Beispiel nach Kurdistan oder in den Donbass geführt hätte, also in Orte, wo die Nationalstaaten eher dem Weg Sri Lankas folgen.

## **Keine Demokratie ohne gemeinsame Sprache?**

Es gibt jedoch keinen Grund, triumphalistisch zu sein. Man muss zugeben, dass eine Demokratie besser funktioniert, wenn ihr Subjekt – der Demos – sprachlich

---

1 *Social Studies. Class IX*, Hyderabad: The Government of Andhra Pradesh, 2014, pp. 249-252.

homogen ist. Schon 1860 schrieb John Stuart Mill Folgendes in einer berühmten Passage aus seinem Buch *Considerations on Representative Government*:

„Freie [d. h. demokratische] Institutionen sind in einem Land, das aus verschiedenen Nationalitäten besteht, nahezu unmöglich. Unter einem Volk ohne Zusammengehörigkeitsgefühl [without fellow-feeling], besonders wenn es verschiedene Sprachen liest und spricht, kann die einheitliche öffentliche Meinung, die für das Funktionieren eines demokratischen Staates notwendig ist, nicht existieren... Aus diesen Gründen ist es im Allgemeinen eine notwendige Bedingung für freie [d. h. demokratische] Institutionen, dass die Grenzen der Staaten im Wesentlichen mit denen der Nationalitäten übereinstimmen müssen.“<sup>2</sup>

Mit der Ausbreitung der Demokratie in Europa im Laufe der folgenden Jahrzehnte geschah genau das: Politische Grenzen wurden so gezogen und verschoben, dass sie mit sprachlichen Grenzen zusammenfielen, und sprachliche Grenzen wurden so verschoben und gefestigt, dass sie besser mit politischen Grenzen zusammenfielen. Kein Wunder also, dass für 32 der 36 Staaten des europäischen Kontinents der Name ihrer Sprache auch der Name ihres Landes ist. Es gibt nur vier Ausnahmen: die zwei einsprachigen Überbleibsel mehrsprachiger Reiche – Österreich und das Vereinigte Königreich – sowie die zwei echten offiziell mehrsprachigen Ausnahmen – die Schweiz und Belgien.

## Das Personalprinzip

In den ersten 200 Jahren seines Bestehens hat Belgien sich Schritt für Schritt von einem Einheitsstaat mit einer offiziellen Sprache zu einem offiziell zwei- und später dreisprachigen Staat mit dezentraler Struktur gewandelt. In diesem Zuge entwickelte Belgien einen komplexen Föderalismus, der das Territorialprinzip mit dem Personalprinzip kombiniert. Bereits die österreichischen Denker und Politiker Karl Renner und Otto Bauer machten diese Unterscheidung zwischen zwei Arten von Föderalismus – territorial und personal – als sie am Anfang des 20. Jahrhunderts versuchten, sich vorzustellen, wie das österreichische Kaiserreich demokratisiert werden könnte. Sie waren davon überzeugt, dass diese Demokratisierung eine Aufteilung der Unterrichts-, Kultur- und Sozialpolitik auf mehrere Parlamente erfordern würde, von denen jedes seine Autorität *nicht* über alle Einwohner eines *Territoriums*, sondern über alle Angehörigen einer *sprachlich definierten Nation* ausüben würde: das Personalprinzip. Es scheiterte in Österreich und auch in allen anderen Orten, an denen es ausprobiert wurde.

---

2 John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, in: *On Liberty and Other Essays* (J. Gray ed.), Oxford: Oxford University Press, 1991, 203-467, S. 428 (eigene Übersetzung).

Unsere Gemeinschaften sind teilweise eine Umsetzung des so definierten Personalprinzips. Nur teilweise, weil die drei Gemeinschaften nicht berechtigt sind, den Bürgern, die ihre Sprache sprechen, in ganz Belgien Unterrichts-, Kultur- oder Sozialdienste anzubieten – wie es ein volles Personalprinzip vorsehen würde –, sondern nur in einem Teil des Landes: Flandern und Brüssel für die Flämische Gemeinschaft, Wallonien und Brüssel für die Französische Gemeinschaft und Ostbelgien – wenn ich es so nennen darf – für die Deutschsprachige Gemeinschaft. Nun stellt sich die Frage, ob dieser teilweise personalisierte Föderalismus die letzte Etappe der belgischen Föderalisierung sein wird? Das glaube ich nicht. Wohin jedoch soll sich der Föderalismus denn entwickeln?

## Belgien zu viert

Vor sechs Jahren veröffentlichte ich ein Buch mit dem Titel *Belgium. Une utopie pour notre temps / Belgium. Een utopie voor onze tijd*, und der Titel des vierten Kapitels formuliert kurz und deutlich einen zentralen Aspekt meiner Antwort auf diese Frage: „Quatre régions“ / „Vier Gewesten“.

*„Der hybride Föderalismus, den wir heute kennen,“* schrieb ich dort, *„war eine nützliche und wahrscheinlich unvermeidliche Etappe auf dem Weg von einem einheitsstaatlichen Belgien zu einem föderalen Staat. Es ist aber jetzt an der Zeit, sich davon zu lösen und einen einfacheren und leichter verständlichen, rein territorialen Föderalismus einzuführen. Belgien soll eine Föderation aus vier Regionen (Flandern, Wallonien, Brüssel und Ostbelgien) werden, die jeweils mit sämtlichen dezentralisierten Kompetenzen ausgestattet sind – seien sie ‚ortsbezogen‘ (localisables) oder ‚personenbezogen‘ (personnalisables). Es wird dann zwei große und zwei kleine Regionen geben, zwei mit germanischer Sprache und zwei, in denen das Französische stärker verbreitet ist. Die extreme Disparität dieser vier Teilstaaten ist offensichtlich: Wallonien ist 105-mal größer als Brüssel und Flandern 83-mal bevölkerungsreicher als Ostbelgien. Eine vergleichbare oder noch viel größere Disparität findet sich aber auch in anderen föderalen Staaten. So ist der Kanton Graubünden 192-mal größer als Basel-Stadt, und der Kanton Zürich 85-mal so bevölkerungsreich wie Appenzell.“*<sup>3</sup>

Belgien zu viert also. Bin ich sechs Jahre später noch mit mir selbst einverstanden? Glaube ich noch immer, dass Belgien, wie die Schweiz und wie alle anderen föderalen Staaten in der Welt, auf das Personalprinzip verzichten und nur das Territorialprinzip anwenden sollte? Ja und Nein.

3 Philippe Van Parijs, *Belgium, une utopie pour notre temps*, Brüssel: Académie royale de Belgique, 2018, p. 94.

Zusammen mit Paul De Grauwe habe ich für ein Buch, das in Kürze vom *Brussels Studies Institute* veröffentlicht wird, ein Vorwort geschrieben. *Bruxelles dans une Belgique à quatre régions ?* ist ein Sammelband, der unter Mitwirkung einer multidisziplinären Autorengruppe die Auswirkungen einer vollständigen Regionalisierung der Kompetenzen der Flämischen und Französischen Gemeinschaften für Brüssel untersucht.<sup>4</sup> Im Vergleich zu der in meinem Buch vertretenen voluntaristischen Position mahnt unser Vorwort und der Sammelband, der unser Vorwort inspiriert hat, zu mehr Vorsicht.

## Vorsicht in Brüssel

Eine einfache Übertragung der mit Brüssel verbundenen Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaften auf die Region Brüssel würde zu einer ernsthaften Verschlechterung des bereits alarmierenden Haushaltsdefizits der Region Brüssel führen. Der Hauptgrund dafür – wenngleich nicht der einzige Grund – ist, dass die Flämische Gemeinschaft überproportional in das Brüsseler Unterrichtswesen investiert. Diese Überinvestition ist unerlässlich, um in einer vorwiegend französischsprachigen Umgebung das effiziente Funktionieren eines niederländischsprachigen Unterrichtswesen zu gewährleisten, in dem drei Viertel der Schüler zu Hause kein Niederländisch sprechen. Ohne diese Überinvestition und eine feste Verpflichtung Flanderns, genügend Lehrkräfte zur Verfügung zu stellen, wäre das niederländischsprachige Unterrichtswesen in Brüssel zu einer allmählichen Agonie verurteilt, was weder für Brüssel noch für das nachhaltige Funktionieren Belgiens gut wäre.

Unser Vorwort führt jedoch nicht zu dem Schluss, dass das Modell eines Belgiens zu viert aufgegeben werden soll. „*Um Fortschritte zu machen, ist es wichtig, ein Ziel vor Augen zu haben, das attraktiv genug ist, um unsere Anstrengungen zu verdienen.*“, schreiben wir am Ende des Vorworts, „*Ein deutlicher und effizienter territorialer Föderalismus ist ein solches Ziel. Ebenso wichtig ist es jedoch, darauf zu achten, wo man hintritt. Dieser Sammelband zwingt uns dazu, dies zu tun. Die Einblicke, die er uns bietet, werden uns helfen, die Chancen zu ergreifen, um Fortschritte zu machen, wenn sie sich bieten.*“ Und wir zitieren zum Schluss einen Satz aus dem juristischen Kapitel des Buchs: „*Der (belgische) Föderalismus ist voll an Beispielen von Entwicklungen, Brüchen und Verzweigungen, die undenkbar und unwahrscheinlich schienen.*“<sup>5</sup>

4 *Bruxelles dans une Belgique à quatre régions ? Défis, opportunités et perspectives* (Simon Boone, Hrsg.), Brüssel: Brussels Studies Institute, 2024, in Vorbereitung.

5 Paul DeGrauwe / Philippe Van Parijs, „Préface“ in : *Bruxelles dans une Belgique à quatre régions ?*, op.cit.

## Ostbelgien, vollständiger Teilstaat

Das Modell eines Belgiens zu viert ist natürlich nicht nur für die Region Brüssel von großer Bedeutung. Auch für Ostbelgien würde es den Vorteil haben, die Lesbarkeit der politischen Institutionen für den Durchschnittsbürger zu verbessern, die regionale Identität zu stärken und die Kohärenz zwischen den Politikfeldern zu verbessern. Außerdem würde ein Belgien zu viert mehr als ein Belgien zu dritt dazu beitragen, eine multipolare Dynamik zu schaffen, die weniger schädlich ist als die binäre Gegenüberstellung – Vlamingen/Francophones –, an die wir gewöhnt sind.

Wie Sie viel besser wissen als ich, sind mit der Übertragung der Ausübung einer Reihe von regionalen Kompetenzen auf die Deutschsprachige Gemeinschaft bereits wichtige Schritte in diese Richtung unternommen worden. Kann und soll man weiter gehen bis zu dem Punkt, an dem Ostbelgien, wie jetzt schon Flandern, zu einer Region geworden ist, deren Parlament alle Angelegenheiten kontrolliert, die nicht auf föderaler Ebene geblieben sind – unabhängig davon, ob diese als orts- oder personenbezogen angesehen werden?

Um diese Frage zu behandeln, wurde Karl-Heinz Lambertz im November 2021 von der Re-Bel Initiative eingeladen. Re-Bel oder *Rethinking Belgium's Institutions in the European Context* ist eine Initiative, die ich mit Paul De Grauwe 2009 gestartet habe, um zusammen – mit Nederlandstaligen, Francophones und Deutschsprachigen – über die institutionelle Zukunft des Landes nachzudenken. Mit Karl-Heinz Lambertz wollten wir unter anderem zwei Probleme diskutieren, die das Modell eines Belgiens zu viert in Bezug auf Ostbelgien aufwirft.

### Zwei Probleme

Erstens: Hat Ostbelgien genügend Einwohner, um ein vollständiger Teilstaat zu werden? Sechs Schweizer Kantone haben zwar noch weniger Einwohner, dennoch ist es unbestreitbar, dass die geringe Bevölkerung eines Teilstaats *ceteris paribus* ein Nachteil ist. Selbst wenn es nur um die Verwaltung geht, wären die neuen Kompetenzen, die Ostbelgien ausüben könnte, mit dem Verlust von Skaleneffekten verbunden, von denen es heute durch seine Zugehörigkeit zu Wallonien profitieren kann.

Insbesondere schien es uns wahrscheinlich, dass es zu Problemen bei der Personalbeschaffung kommen würde. Wie jede Grenzregion ist auch Ostbelgien von *braindrain* bedroht. Es wird nicht einfach sein, schien uns, genügend junge Menschen anzuziehen und zu stabilisieren, die über die notwendigen Qualifikationen verfügen, um eine erweiterte Verwaltung effizient – und auf Deutsch – zu betrei-

ben. Das schien uns damals und scheint mir noch immer ein erstes ernsthaftes Problem. Das bedeutet aber nicht, dass ich glaube, dass man dafür keine Lösung finden kann. Eupen ist eine schöne Stadt. Vielleicht kann auch die Entwicklung von Heimarbeit helfen, um aus Eupen einen Ort zu machen, in dem genügend hochqualifizierte junge Leute gerne wohnen ...

Zweitens schien es uns nicht offensichtlich, dass eine vollständige Region Ostbelgien die Finanzierung ihrer Kompetenzen dauerhaft sichern könnte. Bei den Gemeinschaftskompetenzen kann man hoffen, dass die Dotationen des Föderalstaats ausreichen werden, um den Großteil dieser Kompetenzen dauerhaft zu finanzieren. Bei den regionalen Kompetenzen wird man jedoch auf einen Teil der Einkommensteuer angewiesen sein. Mehr als ein Drittel der in Ostbelgien ansässigen Arbeitnehmer arbeitet in Deutschland oder Luxemburg und entzieht sich somit der belgischen Einkommensbesteuerung. Besteuerung am Arbeitsort wäre sehr gut für Brüssel, wenn sie zwischen Regionen in Kraft wäre. Da sie zwischen Ländern in Kraft ist, könnte sie im Gegenteil für Ostbelgien ein großes Problem darstellen. Ist die Steuerbasis daher nicht zu prekär, um eine nachhaltige Finanzierung der Kompetenzen zu ermöglichen, die eine vollständige Region auszuüben hätte?

## **Gute Nachricht**

Ein sehr nützlicher, ausgefeilter und sorgfältig informierter Simulator, der vom Institut DULBEA entwickelt wurde, ermöglicht es, diese Befürchtung rigoros zu bewerten.<sup>6</sup> Seine plausiblen Projektionen zeigen dabei Folgendes: erstens, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft wahrscheinlich in finanzielle Schwierigkeiten geraten würde, wenn regionale Ausgaben und Einnahmen von der Wallonischen Region auf die Deutschsprachige Gemeinschaft übertragen würden, wie es in der Vergangenheit der Fall war (vgl. Artikel 139 der Verfassung); zweitens, dass eine neu geschaffene Region Ostbelgien, die alle regionalen Kompetenzen auf ihrem Gebiet erben würde, ebenfalls in finanzielle Schwierigkeiten käme, wenn die Abhängigkeit ihrer Finanzierung von der Einkommensteuer nicht gemildert würde; drittens und vor allem, dass diese neu geschaffene Region finanziell recht gesund wäre – selbst bei Übernahme eines gerechten Anteils an der öffentlichen Verschuldung Walloniens –, wenn die Mechanismen des Sonderfinanzgesetzes von 2014 unverändert auf sie anwendbar wären – einschließlich des Solidaritätszuschusses, der an Regionen gezahlt wird, deren Pro-Kopf-Einkommensteuer unter dem nationalen Durchschnitt liegt.

---

6 Benoit Bayenet (Hrsg.), *Simulateur budgétaire des dépenses de la Communauté germanophone*, Université libre de Bruxelles, DULBEA, 2023, 132 p.

Dies ist zweifelsohne eine gute Nachricht für Ostbelgien und sicherlich eine bessere Nachricht als die, die das Institut DULBEA für Brüssel hatte.<sup>7</sup> Aber sie zerstreut nicht alle Bedenken hinsichtlich der Lebensfähigkeit einer vollständigen Region Ostbelgien. Es ist unvermeidlich, dass die Projektionen DULBEAs auf Annahmen über Ausgaben und Einnahmen beruhen, die sich als falsch erweisen könnten. So könnte beispielsweise die Ausübung verschiedener Zuständigkeiten zwar kosteneffizienter sein, wenn sie auf einer kleineren Ebene geschieht oder sich auf eine stärkere kollektive Identität stützen kann. Der Verlust von Skaleneffekten und die Notwendigkeit, dauerhaft eine ausreichende Zahl hochqualifizierter Beamter zu gewinnen, könnten sich dennoch als teurer erweisen, als in den Prognosen angenommen. Da die Schaffung einer neuen Region unweigerlich eine Neuverhandlung des Sonderfinanzierungsgesetzes nach sich ziehen würde, kann ebenso nicht ausgeschlossen werden, dass dieses in einer Weise angepasst wird, die den vom DULBEA-Institut simulierten positiven Saldo in einen negativen umwandeln würde.

### **Ohne theoretische Einsicht kein sicherer Vorschlag!**

Mögliche Nachteile wird es immer geben. Noch mehr als in Brüssel bedeuten das Erkennen und die Untersuchung dieser möglichen Nachteile aber nicht, dass man auf das Modell des Belgiens zu viert als Ziel verzichten soll. Lesbare Strukturen, kohärente Kompetenzzuweisung, starke inklusive regionale Identitäten und eine gesündere multipolare Dynamik sind Aussichten, die man nicht zu leichtfertig aufgeben darf.

Den österreichischen politischen Denker Karl Renner habe ich schon einmal – eher kritisch – erwähnt, im Zusammenhang mit seinem Plädoyer für den gescheiterten Personalföderalismus. Am Anfang des Buches, in dem er seinen Personalföderalismus verteidigt, drückt er jedoch eine Überzeugung aus, die ich voll und ganz teile, und die uns in Ostbelgien wie in Brüssel helfen kann, weiter an der Verbesserung unserer Institutionen zu arbeiten. Das betrifft nicht nur den Föderalismus, sondern auch viele anderen institutionelle Gegebenheiten – zum Beispiel das spannende Experimentieren mit Bürgerversammlungen, das Ostbelgien einen besonderen Platz auf der Weltkarte der demokratischen Innovationen verliehen hat.

---

7 Benoit Bayenet & al., *Étude des implications financières, institutionnelles et opérationnelles du transfert vers la Région de Bruxelles-Capitale des compétences communautaires dans le cadre d'une possible 7ème réforme de l'État*, Université libre de Bruxelles, DULBEA, 2022, 168 p. und Benoit Bayenet / Maxime Fontaine, *Enjeux et perspectives des finances des institutions bruxelloises à la veille d'une nouvelle réforme institutionnelle*, in: *Forces et faiblesses du fédéralisme belge* (Céline Romainville & Emmanuel Slautsky Hrsg.), Brüssel: Larcier, 2024, in Vorbereitung.

Ich zitiere nun Renner – und das wird meine eher philosophische Abschlussbotschaft sein:

*„Wir unternehmen im gewöhnlichen Leben keinen Weg ohne Ziel, außer um zu lustwandeln. Die politische Spaziergängerei muss auch bei uns ein Ende nehmen. Darum ist nichts aktueller als dieses un reale, unaktuelle, ferne, utopisches Endergebnis, als diese scheinbar theoretischen Grundsätze, Postulate, Tendenzen ...! Erst aus ihnen können wir leitende Gesichtspunkte für unser nächstes Handeln und ein Urteil über die Zweckmäßigkeit unserer Augenblicksvorkehrungen ableiten... Ohne weite Gesichtspunkte kein naher Erfolg, ohne theoretische Einsicht kein sicherer, praktischer Vorschlag!“<sup>8</sup>*

---

8 Karl Renner, *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Oesterreich*, Leipzig & Wien, Franz Deuticke, 1918, S. 38.

# Wie nimmt die ostbelgische Bevölkerung ein halbes Jahrhundert Autonomie im Windschatten der belgischen Staatsreformen wahr?

*Karl-Heinz Lambertz*

## **Einleitung**

Im Rahmen der Veranstaltungen zum 50-jährigen Jubiläum der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens hat das Parlament ganz bewusst während zwei Jahren den Dialog mit ehemaligen und aktuellen Verantwortlichen sowie ganz allgemein mit der Bevölkerung, den gesellschaftlichen Kräften und den lokalen Behörden gesucht, um sich ein realistisches Bild von der Wahrnehmung der bisherigen Arbeit und den Erwartungen für die Zukunft machen zu können. Jubiläen sind in der Tat ein willkommener Anlass, zurückzublicken und vorauszuschauen. Konkret ist das in einem Dreisprung geschehen, bei dem der Frage nachgegangen wurde, wie die Menschen in Ostbelgien diese Autonomie erlebt haben, wie sie diese bewerten und welche Erwartungen sie mit ihr verbinden. Im Einzelnen ging es darum, aus der persönlichen Sicht der jeweiligen Gesprächspartner die wichtigsten Verwirklichungen der letzten fünf Jahrzehnte zu identifizieren, sie kritisch zu bewerten und Schwerpunkte für die zukünftige Arbeit darzulegen. Dieser Dialog fand parallel zu der Ausarbeitung des Regionalen Entwicklungskonzeptes „Ostbelgien leben 2040“ statt, bei dem nach einer wissenschaftlichen Methode vorgegangen wurde und in dessen Rahmen ebenfalls zahlreiche Konsultationen stattgefunden haben.

Bei den zahlreichen Gesprächsrunden ist eine beachtliche Menge an Informationen und Meinungen zum Vorschein gekommen. Diese kennzeichnen sich je nach Gesprächspartner durch eine gewisse Vielfalt und zahlreiche Unterschiede. Es gibt keinen Konsens über das, was die wichtigsten Verwirklichungen der Autonomie sind, und es gibt auch viele Dinge, die die einen ganz toll und die anderen missraten oder überflüssig finden, aber oftmals dann doch nicht abschaffen wollen. Wenn es darum geht, was in Zukunft geschehen soll, gibt es unendlich viele Ideen. Wenn man sich diese Ergebnisse etwas näher anschaut, fällt einiges auf, das für das Verständnis der Autonomie von relevanter Bedeutung ist und die Rahmenbedingungen zukünftigen Handelns maßgeblich beeinflusst.

## **50 Jahre Erfahrung mit Windschattenfahren**

Eine Autonomie im Windschatten – das ist keineswegs nur eine Überschrift, sondern ebenfalls eine klare Aussage für einen Deutungsversuch. Das ist ein roter

Faden zum besseren Verständnis von Zustand und Entwicklung der Gemeinschaftsautonomie. Obschon dieser Zusammenhang fundamentale Auswirkungen hat, ist er den Menschen vor Ort oft nicht oder zumindest nur teilweise bewusst. Das lässt sich übrigens gut nachvollziehen und sollte auf keinen Fall als Vorwurf missverstanden werden. Wenn man sich mit den Möglichkeiten der Autonomie zur Lösung von Problemen beschäftigt, denken die meisten an das, was in Ostbelgien passiert, und weniger daran, ob die Deutschsprachige Gemeinschaft zuständig ist oder nicht. Die Allerwenigsten prüfen zuerst, in welchen Kontext das Problem einzuordnen ist und wie die Zuständigkeiten verteilt sind. Dabei ist dies von entscheidender Bedeutung für die korrekte Einschätzung der Handlungsmöglichkeiten der Gemeinschaftsorgane. Natürlich können diese versuchen, auf Entscheidungsträger anderer Zuständigkeitsebenen wie Föderalstaat, Wallonische Region oder gar EU Einfluss auszuüben. Selbst beschließen können sie jedoch nur in den Angelegenheiten, für die das Parlament und die Regierung zuständig sind.

Die Autonomie der Deutschsprachigen Gemeinschaft ist nicht vom Himmel gefallen und findet auch nicht im luftleeren Raum statt. Sie ist ein Geschenk der Geschichte. Der Wiener Kongress von 1830 mit der Zugehörigkeit der Ostkantone zu Preußen noch vor der Entstehung des belgischen Staates, die Angliederung an Belgien durch den Versailler Vertrag 1920 sowie das Hin und Her zwischen Deutschland und Belgien mit den jeweiligen Assimilationsversuchen vor, während und nach dem Zweiten Weltkrieg bilden den Ausgangspunkt der weiteren Entwicklung. Diese steht dann ab dem Harmelbericht von 1958 (*Centre de recherche pour la solution nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques des diverses régions du pays*) sowie der Schaffung der vier Sprachgebiete durch das Sprachengesetz von 1963 ganz im Zeichen der Umwandlung Belgiens von einem dezentralisierten Einheitsstaat in einen dissoziativen Bundesstaat mit erkennbar konföderalen Zügen, dessen größte Besonderheit die asymmetrisch organisierte Zweigliedrigkeit der gliedstaatlichen Ebene mit ihren Gemeinschaften und Regionen ausmacht. Letztere hat für die Ostbelgienautonomie geradezu schicksalhafte Bedeutung.

Wer die Handlungsmöglichkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft richtig einschätzen will, muss sich intensiv mit diesen Besonderheiten und den Feinheiten und Tücken des belgischen Bundesstaatsmodells auseinandersetzen. Das würde jedoch an dieser Stelle zu weit führen. Zum besseren Verständnis der weiteren Ausführungen genügt der Hinweis, dass die Zuständigkeitsverteilung zwischen der föderalen und gliedstaatlichen Ebene im Wesentlichen auf dem Ausschließlichkeitsgrundsatz beruht und dass es kaum konkurrierende Zuständigkeiten gibt, auch wenn dies in jüngerer Zeit bei näherer Betrachtung der Verfassungswirklichkeit etwas zu relativieren ist. Außerdem werden die exekutiven und internationalen Befugnisse jeweils von der Ebene wahrgenommen, die für die Gesetzgebung

zuständig ist. Im Gegensatz zu fast alle anderen Bundesstaaten verteilen sich die gliedstaatlichen Zuständigkeiten auf zwei Arten von Körperschaften, die als Gemeinschaften und Regionen größtenteils auf denselben Territorien unterschiedliche Sachzuständigkeiten ausüben. Dies ist vor allem den nur schwer zu vereinbarenden Vorstellungen der Flamen und Frankofonen zu Brüssel geschuldet und führt dazu, dass die Regionen Flandern, Wallonie und Brüssel für alle regionalen Zuständigkeiten verantwortlich sind, während auf dem Gebiet der Region Brüssel sowohl die Flämische als auch die Französische Gemeinschaft für die Gemeinschaftsangelegenheiten zuständig sind und die regionalen Zuständigkeiten im Gebiet deutscher Sprache von der Wallonischen Region wahrgenommen werden. Allerdings können die Ausübung der Zuständigkeiten der Französischen Gemeinschaft an die Wallonische Region und die Brüsseler Region sowie die Ausübung der Zuständigkeiten der Wallonischen Region an die Deutschsprachige Gemeinschaft übertragen werden. Außerdem sind die Organe, die Verwaltungen und die Haushalte der Flämischen Region und der Flämischen Gemeinschaft fusioniert worden, während gewisse Abgeordnete und Minister der Wallonischen Region und der Brüsseler Region gleichzeitig dem Parlament bzw. der Regierung der Französischen Gemeinschaft angehören oder angehören können.

Diese institutionellen Besonderheiten bestimmen die Möglichkeiten und Grenzen der Politikgestaltung in Ostbelgien, die auf diese Rahmenbedingungen keinen Einfluss hat und sich in deren Windschatten bewegen muss. Windschatten spielt nicht nur beim Fahrradfahren eine Rolle. Er hat in vielen Bereichen der Technik eine Bedeutung und zeichnet sich vor allem durch Eigengesetzmäßigkeiten aus. Wer im Windschatten fährt, beeinflusst weder die Fahrtrichtung noch die Fahrgeschwindigkeit, sondern befindet sich in einem abgegrenzten Raum, wo es einen geringeren Widerstand auf der windabgerichteten Seite gibt. Dies hat eine ganze Menge von technischen Auswirkungen, vor allem wenn der Wind von der Seite kommt, denn dann verlagert sich dieses Feld. Dabei gibt es vor allem eine Gefahr. Wer im Windschatten fährt, droht abgehängt zu werden, und wenn das eintritt, kann er das Rennen vergessen. Aber es gibt auch Opportunitäten. Man kann im besten Fall als Teil einer Ausreißergruppe im Endspurt aus dem Windschatten heraus an allen vorbei als Erster über die Ziellinie fahren.

Trotz ihres großen Einflusses auf das, was in Ostbelgien passiert ist, passiert oder passieren wird, sind diese Herausforderungen den meisten Menschen nicht bewusst und sie spielen bei der Bewertung der bisherigen Errungenschaften der Autonomie kaum eine Rolle. Wenn man sich anschaut, was sich an Erkenntnissen aus den durchgeführten Dialogen ergibt, stellt man fest, dass weniger das Wissen über die Folgen des Windschattenfahrens als vielmehr persönliche Erfahrungen und Befindlichkeiten von Bedeutung sind. Es wird sehr pragmatisch mit den Dingen umgegangen. Dies gilt sowohl für die Inhalte als auch für den Umgang mit

Sprach- oder Staatsgrenzen und mit Zuständigkeitsbeschränkungen. Wenn man Menschen spontan dazu reden lässt, was die Deutschsprachige Gemeinschaft an Wichtigem geleistet hat, stellt man in der Tat fest, dass die persönliche Betroffenheit fast immer die wichtigste Dimension ausmacht. Ebenfalls gibt es nur ein sehr begrenztes Verständnis für die logistischen Voraussetzungen infrastruktureller, finanzieller oder materieller Art, die notwendig sind, um gewisse Dinge zu verwirklichen. Man stellt übrigens auch fest, dass es eine zunehmende Anfälligkeit für populistische Kritik gibt: „Das ist alles nicht nötig. Das ist überflüssig. Das brauchen wir nicht, wenn das nicht gerade mir persönlich nutzt.“

Die als prioritär bezeichneten Verwirklichungen bewegen sich auf verschiedenen Ebenen und müssen zum besseren Verständnis einer der drei Phasen zugeordnet werden, die bei der Übernahme von Zuständigkeiten zum Tragen kommen. Zuerst wurden Angelegenheiten möglichst lautlos übernommen, damit alles normal weiterläuft, dann wurde in einem zweiten Schritt angefangen, punktuelle Verbesserungen vorzunehmen, während in einem dritten Schritt fundamentale Reformen in Angriff genommen wurden, um die Dinge an die Besonderheiten und Bedürfnisse der Deutschsprachigen Gemeinschaft anzupassen. Je nachdem, in welcher dieser drei Etappen sich eine genannte Verwirklichung befindet, ist natürlich die Analyse völlig verschieden und die Erwartungshaltung sehr unterschiedlich. Allerdings ist das Bewusstsein für die mit diesen Phasen verbundenen Sachzwänge kaum vorhanden. Bei diesen Verwirklichungen wird sehr oft vorausgesetzt, dass wir das, was wir dann selbst gestalten können, doch so ähnlich machen, wie es mal gewesen ist, und vor allem, dass wir bei anstehenden Neuerungen nicht zu viel auf den Kopf stellen, denn die Angst vor Veränderungen ist auch in Ostbelgien etwas sehr Lebendiges, an das man immer denken sollte, wenn man sich anschickt, Neuerungen durchzuführen. Diese Angst muss aufgearbeitet werden und es kommt darauf an, die Menschen davon zu überzeugen, dass das, was sich verändern soll, positiv ist und in ihrem eigenen Interesse liegt.

Für viele der erwähnten Verwirklichungen ist die Deutschsprachige Gemeinschaft sachlich oder territorial nur begrenzt zuständig. Das gilt etwa für den Klimaschutz, die Wirtschaftsförderung oder den Verbraucherschutz. Erfolgreiches Handeln setzt in diesen Bereichen eine konstruktive Zusammenarbeit mit anderen Entscheidungsträgern voraus. Das, was die Menschen für wichtig halten, hängt sehr stark von der individuellen Betroffenheit ab und betrifft sowohl die klassischen Gemeinschaftszuständigkeiten in Sachen Bildung, Kultur und Soziales als auch zunehmend die übertragenen regionalen Zuständigkeiten für Beschäftigung, Gemeinden, Raumordnung, Wohnungsbau und Energie oder die zurückgewonnenen Zuständigkeiten Tourismus und Denkmalschutz. Wenn man alles zusammenzählt, kommt man zu einem Ergebnis, das mit dem Dienstleistungskatalog vergleichbar ist, den die Regierung in den letzten Jahrzehnten mehrmals aktualisiert und ver-

öffentlich hat und in dem von knapp 800 erbrachten oder geförderten Dienstleistungen die Rede ist. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Trägerstrukturen, Dienstleistungen und Infrastrukturen. Ein besonders großes Interesse besteht an der Antwort auf die Frage, wie man sich anstellen muss, um in den Genuss von Zuschüssen zu kommen. Dabei werden übrigens auch die Gefahren einer allzu großen Nähe zwischen Nutznießern und Entscheidungsträgern deutlich.

Zur Auswertung der bisherigen Verwirklichungen gehört auch die Kritik. Was wird kritisiert? Eigentlich so ziemlich alles. Sehr oft werden übrigens dieselben Sachen von dem einen gelobt und dem anderen kritisiert. Zu viel Bürokratie, zu wenig Mittel, falsche Prioritäten, unterlassene Initiativen, zu großer Verwaltungsapparat, Bevormundung, fehlende Mitsprache, Gefahr der Zentralisierung, ungenügende Finanzierung lauten die am häufigsten angesprochenen Themen. Manchmal heißt es auch: „Dafür sind wir zu klein“ und oft wird die Sinnhaftigkeit einer Institution infrage gestellt. Sehr oft hört man auch: „Warum bekommt er das und ich nicht?“ Dieses Neidgefühl ist ebenso stark verbreitet wie die Befindlichkeit: „not in my backyard, nicht in meinem Hinterhof!“

Bei der Bewertung der bisherigen Verwirklichungen lohnt sich die Antwort auf folgende Frage: Wie sähe es in den einzelnen Bereichen der Gemeinschaftsautonomie heute aus, wenn es diese in den letzten 50 Jahren nicht gegeben hätte? Auch diese Frage stellen sich nur die Wenigsten, obschon sie für eine objektive Auswertung sehr wichtig ist. Das gilt übrigens auch noch für eine andere Frage: Was muss an Voraussetzungen logistischer Art vorhanden sein, um die bestehenden Verwirklichungen überhaupt zustande zu bringen und aufrechtzuerhalten? Außerdem sollte man sich mit dem Gesetz der Inertie auseinandersetzen: Was geschieht, wenn nichts geschieht? Wenn man etwas in Bewegung bringen will, ist am Anfang die größere Energie nötig. Nachher wird es einfacher, denn dann kann man mit weniger Krafteinsatz weiter rollen lassen. Schließlich gibt es die weit verbreitete Angst vor Veränderungen: „Das war immer so. Warum sollten wir das ändern? Was passiert dann mit mir?“ Es gibt aber auch viele, die anders denken: „Ja, in der Deutschsprachigen Gemeinschaft sollten wir das doch machen. Wir sind ein schönes kleines Laboratorium. Testen wir die Innovation doch mal!“ Es besteht in der Tat hierzulande eine gewisse Bereitschaft zur Veränderung und Erneuerung. Dennoch ist das Fälligen schwieriger Entscheidungen in jüngeren Zeiten komplizierter geworden, weil die Schnelligkeit und der Einfluss der sozialen Medien dazu führen, dass Beschlüsse in einem viel strittigeren Umfeld getroffen werden müssen, wobei anonyme Hetze oft eine große Rolle spielt. Das habe ich in meiner langjährigen Regierungstätigkeit immer wieder erleben oder besser gesagt erdulden müssen. Mit diesen Rahmenbedingungen der Politikgestaltung muss man klarkommen. Vieles, was zu einem gewissen Zeitpunkt dringend notwendig, aber umstritten war, wird oft schon nach ein paar Jahren als völlig unproblematisch

bewertet. Alles Positive ist selbstverständlich, aber jeder echte oder vermeintliche Mangel wird direkt hochgespielt. Das gilt auch für die Ergebnisse der Gemeinschaftsautonomie der letzten 50 Jahre, die übrigens durchaus ein Verfallsdatum haben können, weil der Zahn der Zeit an ihnen genagt hat oder weil sich die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Herausforderungen grundlegend verändert haben. Auch in Ostbelgien hat ein Zitat des ehemaligen deutschen Bundeskanzlers und Friedensnobelpreisträgers Willy Brandt seine Gültigkeit: „Nichts kommt von alleine und nur wenig ist von Dauer.“

## **In und aus dem Windschatten in die Zukunft**

Für die Zukunftstüchtigkeit der Deutschsprachigen Gemeinschaft erweist sich der geschickte Umgang mit den Eigenheiten des Windschattenfahrens von schicksalhafter Bedeutung. Allerdings sind die Erwartungen an die Gemeinschaft vielfältig und sie entstehen aus Bedürfnissen, die kaum etwas mit den Sachzwängen des Windschattenfahrens zu tun haben. Bei der Beschäftigung wurde gesagt: „Wir müssen unbedingt mehr Menschen von außerhalb anwerben, damit wir die Arbeitskräftemangelsituation in den Griff bekommen. Wir müssen die Vermittlung von Arbeitslosen wirklich in eine Hand legen, wie wir es beschlossen haben.“ Bei der Bildung wird nach mehr Weiterbildungsmöglichkeiten für Schichtarbeiter verlangt. Es wird auch eine energieautarke Region gefordert, so wie es das Burgenland geschafft hat. In der Gesundheitspolitik soll dafür gesorgt werden, dass wir mehr Langzeitkranke für den Arbeitsmarkt reaktivieren können. Das hat viel mit einer guten Präventionsarbeit im Gesundheitswesen zu tun. Bei der Kinderbetreuung ist mehrmals die Forderung nach Betriebskrippen erhoben worden. Ein origineller Vorschlag zielte darauf ab, die Organisation der Arbeit so zu verändern, dass man die Kinder dorthin mitbringen kann. Ob das möglich ist, weiß ich nicht, aber es ist ein spannender Gedankengang out of the box. Bei den Medien sind die Medienkompetenz und der Umgang mit digitalen Medien ganz zentral. Bei der Raumordnung wurde eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Gemeinschaft und Gemeinden verlangt. Bei der Seniorenpolitik hieß es: „Wir brauchen mehr neue Wohnformen und nicht nur die klassischen Altenpflegeheime.“ Zum Sport sagte jemand: „Wir müssen etwas dagegen tun, dass die Schützenvereine aussterben.“ Es wurde auch verlangt, in allen Bereichen vor allem auf Inklusion zu setzen. Im Tourismus wurde angemahnt, insbesondere in den Dörfern das Gleichgewicht zwischen den Interessen der Einheimischen und der Touristen nicht zu zerstören. Beim Wohnungsbau wurde bezahlbarer Wohnraum für alle gefordert.

Über diese Beispiele konkreter Anregungen hinaus gilt es, auf die Erwartungen der Menschen in den einzelnen Zuständigkeitsbereichen einzugehen und die großen Herausforderungen unserer Zeit mit ihren Auswirkungen auf das Alltagsleben

in Ostbelgien durch den Einsatz der Möglichkeiten der Autonomie in den Griff zu bekommen oder zumindest einen spürbaren Beitrag zu ihrer Bewältigung zu leisten. Ob es sich um demografischen Wandel, Klimawandel, Biodiversität, Digitalisierung, soziale Gerechtigkeit, Einwanderung, Raumgestaltung oder Bildung handelt: In allen Bereichen stehen der Deutschsprachigen Gemeinschaft dank ihrer Autonomie wichtige Tätigkeitsfelder offen. Dazu können sich viele Menschen durchaus etwas Sinnvolles vorstellen und es mangelt keineswegs an Ideen, was noch alles gemacht werden könnte. Das stimmt optimistisch, schafft Motivation für die kommenden Jahrzehnte und erlaubt einige Schlussfolgerungen.

Erstens: Windschattenfahren ist gar nicht so einfach, wie man sich das vielleicht auf den ersten Blick vorstellt, wenn man denkt: „Da machen andere die Arbeit und ich profitiere davon.“ Nein, das ist sehr viel komplizierter, weil man weder die Richtung noch die Geschwindigkeit festzulegen vermag. Bei der Richtung kann es sogar existenziell werden. Wenn sich beim Windschattenfahren plötzlich die Richtung ändert oder sogar in verschiedene Richtungen abgelenkt wird, muss man wissen, in welchen Windschatten man sich hineinbegibt. Um erfolgreich Windschatten fahren zu können, muss man die Strecke genau kennen und die Fahrtechnik sehr gut beherrschen. Man muss wissen, welche Handlungsalternativen, Steuerungsmöglichkeiten und Potenziale zum jeweiligen Zeitpunkt bestehen und wo die Grenzen des Machbaren liegen. All das gehört dazu, all das hat die Deutschsprachige Gemeinschaft auch zuweilen leidvoll erfahren müssen, aber sie hat bei sehr vielem, was sie angepackt hat, ganz anständige Erfolge erzielen können.

Zweitens: Welche Lehren kann die Deutschsprachige Gemeinschaft konkret aus dem Herumstrampeln im Windschatten der belgischen Föderalismusentwicklung ziehen? Die Fahrt ist noch lange nicht zu Ende und es kommt ganz entscheidend auf die Fähigkeit an, mögliche zukünftige Entwicklungen vorwegzunehmen. Dabei geht es natürlich nicht um Zauberei oder Blicke in eine Glaskugel. Es handelt sich keineswegs um eine genaue Vorhersage, sondern um eine Prospektive so wie sie die Wissenschaft definiert und deren Aufgabe darin besteht, auf der Grundlage detaillierter Analysen und fundierter Argumente mögliche Zukunftsvarianten auszuarbeiten. Das brauchen wir ganz dringend, gerade weil wir klein sind und nicht die Richtung bestimmen, weil wir Triangelspieler und keine Dirigenten oder erste Geiger im belgischen Staatsreformorchester sind, das manchmal durchaus gewöhnungsbedürftige asynchrone Töne von sich gibt.

Es gibt für die Weiterentwicklung des belgischen Bundesstaatsmodells eine Reihe von Perspektiven, die vom Stillstand bis zum Konföderalismus, vom Ausbau der Autonomie der Gliedstaaten bis zur Rückübertragung gewisser Zuständigkeiten an die föderale Ebene reichen. Wir können dazu eine eigene Meinung haben, aber

wir müssen vor allem vorhersehen, was passieren könnte und dann in der Lage sein, den Flamen, Wallonen und Brüsselern für jedes infrage kommende Szenario die Konsequenzen und die sich daraus ergebenden Forderungen für die Deutschsprachige Gemeinschaft klarzumachen. Dabei ist es äußerst wichtig, ein klares Ziel vor Augen zu haben. In der 2019 und 2024 bestätigten und am 27. Juni 2011 mit großer Mehrheit vom Parlament verabschiedeten Resolution fordert die Deutschsprachige Gemeinschaft die mit angemessenen Finanzmitteln oder Finanzierungsmöglichkeiten ausgestattete Übertragung aller Zuständigkeiten, die den Gemeinschaften und Regionen in der Vergangenheit zugewiesen wurden oder in Zukunft zugewiesen werden. Dafür gibt es gute Gründe, die sich aus den Synergien zwischen den gliedstaatlichen Zuständigkeiten, der dringend notwendigen Vereinfachung des belgischen Staatsaufbaus und den Besonderheiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft als nationale Minderheit, Kleingliedstaat und Grenzregion ergeben und die logischerweise in ein Belgien zu viert münden werden. Letzteres ist nicht ohne Schwierigkeiten umzusetzen und stößt zurzeit noch auf etliche Hindernisse, die durch geduldige Verhandlungen zwischen Flamen und Frankofonen abgebaut werden müssen. Jeder, der die Diskussion der letzten Jahre genau verfolgt hat, kann jedoch feststellen, dass Belgien in diese Richtung unterwegs ist und bei einer der kommenden Staatsreformen dort landen wird.

Darauf brauchen die Ostbelgier jedoch nicht unbedingt zu warten. Ihnen steht mit Artikel 139 der Verfassung noch ein zweiter Weg zur Verwirklichung ihrer Ziele offen. Dieser ermöglicht die vollständige oder teilweise Übertragung der Ausübung regionaler Zuständigkeiten auf dem Verhandlungsweg von der Wallonischen Region zur Deutschsprachigen Gemeinschaft. Dies ist kein Luftschloss, sondern konkrete Wirklichkeit, die 1994 begonnen hat und seitdem Schritt für Schritt fortgeführt wurde, wobei der Rubikon definitiv an dem Tage überschritten wurde, an dem die Raumordnung bei der Deutschsprachigen Gemeinschaft gelandet ist. Denn wer die Raumordnung in seiner Zuständigkeit hat, der hält das Instrument in seinen Händen, auf das es ganz entscheidend bei der Politikgestaltung in einer Region ankommt. Das haben mir immer wieder Kollegen, u. a. aus Südtirol und anderswo, bestätigt.

Drittens: Für die Zukunftsgestaltung ist der richtige und kluge Umgang mit den Stärken und Schwächen der Kleinheit von ganz besonderer Bedeutung. Wenn ein Erwachsener klein ist, sind seine Wachstumsmöglichkeiten äußerst begrenzt. Dies gilt auch für Gebietskörperschaften. Schicksal und Geschichte entscheiden über klein und groß. So sind etwa die Hälfte der Schweizer Kantone flächenmäßig und 6 von 26 bevölkerungsmäßig kleiner als die Deutschsprachige Gemeinschaft. Der Unterschied zwischen dem Kanton Appenzell Innerrhoden mit 15.000 und dem Kanton Zürich mit 1,5 Millionen Einwohnern ist durchaus vergleichbar mit dem zwischen der Deutschsprachigen Gemeinschaft und Flandern. Diese Größen-

unterschiede sollte man als gegeben hinnehmen, denn sie lassen sich meistens nur über Krieg oder risikoreiche Gebietsreformen verändern. Man muss mit den Chancen und Stärken sowie mit den Einschränkungen und Herausforderungen der Kleinheit richtig und vernünftig umgehen. Klein sein heißt kurze Wege, Überschaubarkeit, Möglichkeit zu schnellem, maßgeschneidertem Handeln. Aber es gibt auch Herausforderungen, zu denen die manchmal zu große Nähe gehört. Da braucht man eine funktionstüchtige parlamentarische Kontrolle, starke Bürgerbeteiligung sowie eine kritische und wachsame öffentliche Meinung.

Auch der Ressourcenmangel gehört zu diesen Herausforderungen. Das können zu wenig Geld, zu wenig Raum oder zu wenig Fachkräfte sein. Mit dem begrenzten Raum muss man klarkommen. Zu wenig Geld ist ein ganz großes Thema, das uns seit jeher beschäftigt und durchaus Kopfschmerzen bereitet hat. Seit Kurzem verfügt die Deutschsprachige Gemeinschaft jedoch über eine detaillierte wissenschaftliche Studie mit einem Simulator, die beweisen, dass sie keineswegs in Schwierigkeiten käme, wenn sie über alle gliedstaatlichen Zuständigkeiten verfügte und nach denselben gesetzlichen Kriterien finanziert würde, die für die anderen Gemeinschaften und Regionen Belgiens gelten. In Wirklichkeit ginge es ihr sogar etwas besser, was zumindest beweist, dass sie in der Vergangenheit nicht privilegiert behandelt worden ist. Diese wertvolle Studie macht die Verhandlungen über Finanzmittel nicht unbedingt einfacher, lässt uns diese jedoch mit mehr Gelassenheit angehen. Dann bleibt noch der Fachkräftemangel, der ein ernst zu nehmendes, aber keineswegs unlösbares Problem darstellt. Es gibt etwa 2.000 Ostbelgierinnen und Ostbelgier, die weltweit in verantwortlichen Funktionen erfolgreich tätig sind. Wenn eine Region mit 80.000 Menschen in der Lage ist, der Welt 2.000 solcher Kräfte in Betrieben, Konzernen, Behörden und internationalen Organisationen zu liefern, dann muss es doch möglich sein, unter 8 Milliarden Erdbewohnern ein paar hundert Fachkräfte zu finden, die gerne zu uns kommen, wenn wir ihnen attraktive Bedingungen anbieten, die bereit sind, die gegebenenfalls fehlenden Sprachkenntnisse zu erwerben, und die Lust darauf verspüren, das ostbelgische Mikroklima zu verstehen und zu erleben. Zahlreiche dieser meist mehrsprachigen Kandidaten halten sich etwa in Brüssel auf, wo sie ein Dasein als schlecht bezahlte Praktikanten fristen oder nur über Zeitverträge als Mitarbeiter europäischer Institutionen und sonstiger Einrichtungen verfügen. Wenn die Deutschsprachige Gemeinschaft da professionell auf Suche geht, wird sie fündig werden. Dabei ist dies lediglich ein zusätzlicher Lösungsansatz zur Bekämpfung des Fachkräftemangels. Auch in Ostbelgien selbst lässt sich diesbezüglich noch manches auf Ebene der Ausbildung, Berufsberatung und Arbeitsvermittlung verbessern.

Als nicht zu unterschätzendes Problem der Kleinheit erweisen sich oftmals die fehlenden Skaleneffekte. Autonom sein bedeutet keineswegs zwangsläufig, alles

selbst und alleine zu bewerkstelligen. Autonom sein kann auch dazu führen, mit anderen dies- und jenseits der Staats- und Sprachengrenzen auf Augenhöhe zusammenzuarbeiten. Fehlende Skaleneffekte kann man auch besser in den Griff bekommen, indem man das Verhältnis zwischen Gemeinschaft und Gemeinden grundlegend und tabulos auf den Prüfstand stellt, neue Aufgaben- und Mittelverteilungen ins Auge fasst und die Zusammenarbeit zwischen Gemeinschaft, Gemeinden, Zivilgesellschaft und Ehrenamt optimiert. Zahlreiche Teilnehmer an den vom Parlament organisierten Dialogen sahen in diesem Ansatz ein großes Potenzial.

Zur erfolgreichen Bewältigung der Herausforderungen der Kleinheit gehören auch eine gründliche Haushalts-, Infrastruktur- und Regionalplanung. Dabei spielt das Regionale Entwicklungskonzept eine entscheidende Rolle. Das 2009 beschlossene REK „Ostbelgien leben 2025“ ist während drei Legislaturperioden systematisch umgesetzt worden. Mittlerweile wurde ein neues Entwicklungskonzept „Ostbelgien leben 2040“ in enger Zusammenarbeit mit den gesellschaftlichen Kräften und den Kommunen auf den Weg gebracht. Es bildet den Ausgangspunkt für eine zukunftsstüchtige Standortstrategie nach innen und nach außen, die alle vorhandenen Potenziale mobilisiert und die durch den Aufbau einer ständigen Studien- diensttätigkeit sinnvoll untermauert werden sollte. Bei der Umsetzung dieser Strategie sollten Leuchtturmprojekte in den Kernbereichen der Gemeinschaftsautonomie eine zentrale Rolle spielen. Die Raumordnung und der Wohnungsbau, die Beschäftigungs- und Seniorenpolitik sowie die Bildung und das lebensbegleitende Lernen bieten sich dazu ganz besonders an. Es wäre auch sinnvoll, eine Bildungs- und Forschungsinitiative zu schaffen, die über die Grenzen Ostbelgiens hinaus strahlt und Menschen mit einem Blick von außen an der Gestaltung der Zukunft unserer Heimat und an der Aufarbeitung ihrer Alleinstellungsmerkmale beteiligt.

All das gehört zu den zukünftigen Herausforderungen der Deutschsprachigen Gemeinschaft, bei deren Bewältigung es ganz entscheidend auf die Fähigkeit zum erfolgreichen Windschattenfahren ankommt. Dazu müssen wir „bereit, gewillt und in der Lage“ sowie „tief verwurzelt und breit vernetzt“ sein, um zu gewissen genau definierten Augenblicken aus dem Windschatten herauszufahren und dann zum richtigen Zeitpunkt einen Sprint hinzulegen, der uns als Erste über die Ziellinie bringt.

# Ansprache

*Daniel Hilligsmann, Kabinettschef des Ministerpräsidenten*

Sehr geehrter Herr Präsident,  
Damen und Herren Abgeordnete,  
werte Ehrengäste,

es ehrt mich, das heutige Kolloquium im Namen des Ministerpräsidenten abschließen zu dürfen. Leider musste der Ministerpräsident seine Teilnahme aufgrund einer kurzfristigen Verpflichtung in Brüssel absagen. Er bittet Sie, dies zu entschuldigen.

Meine Damen und Herren,

allen Teilnehmern, Verantwortlichen und Organisatoren des heutigen Kolloquiums möchte ich herzlich danken.

Die heutige Veranstaltung reiht sich ein in eine ganze Reihe von Veranstaltungen, Festakten, Kolloquien und umfangreichen Veröffentlichungen, die uns rund um 50 Jahre Autonomie der Deutschsprachigen Gemeinschaft begleitet haben.

50 Jahre Autonomie haben eingeladen zu einem innehaltenden Rückblick, zu kritischen Bestandsaufnahmen und zur Formulierung fundierter Perspektiven in Bezug auf institutionelle und zukunftsgestalterische Perspektiven unserer Heimat.

Fest steht:

Autonomie ist in Ostbelgien alles andere als abstrakt. Autonomie ist kein Selbstzweck – ganz im Gegenteil: Autonomie hat sehr konkrete und sehr spürbare Mehrwerte für die Menschen, die hier leben und arbeiten.

Nach 50 Jahren sind die Mehrwerte der hiesigen Autonomie derart selbstverständlich in die DNA unserer Heimat eingeflossen, dass sie für viele nicht mal mehr als Mehrwert empfunden werden.

Nach 50 Jahren Autonomie halten wir es mitunter für selbstverständlich, dass wir ein eigenes Parlament mit Gesetzgebungshoheit haben. Wir halten es womöglich

für selbstverständlich, dass in unseren Schulen Deutsch gesprochen und Mehrsprachigkeit gefördert wird. Und für uns ist selbstverständlich, dass es einen eigenen Rundfunk, eine eigene Hochschule, ein Arbeitsamt, eine Dienststelle für selbstbestimmtes Leben, moderne Kultur- und Sportinfrastrukturen, duale Ausbildungseinrichtungen, eine eigene Musikakademie, eigene Kinderbetreuungsangebote und Angebote der außerschulischen Betreuung in deutscher Sprache gibt – um nur diese Beispiele zu nennen.

Die Natürlichkeit, mit der all diese bemerkenswerten Dienstleistungen unsere Heimat vielfach zu einer Vorzeigeregion machen, ist ein Erfolg und man kann sicherlich behaupten, dass wir zu den bestgeschützten Minderheiten Europas und der Welt gehören. Und dennoch können wir nicht oft genug betonen, dass all diese Vorzüge nicht gottgegeben sind.

Unsere Autonomie ist nicht selbstverständlich. Wir verdanken sie all jenen, die sich in der Vergangenheit, heute und in Zukunft hierfür einsetzen. Tatsächlich können wir dankbar sein, dass wir unsere Gegenwart und Zukunft in vielen Bereichen mitgestalten dürfen.

Erst gestern haben wir in einer Regionalkonferenz in St. Vith über eine neue Zukunftsvision 2040 für unsere Heimat ausgetauscht – eine Vision, an der knapp 7.000 Menschen, also 10 % unserer Bevölkerung, mitgewirkt haben. Dies ist bemerkenswert und belegt die Entschlossenheit der Ostbelgierinnen und Ostbelgier, wenn es darum geht, selbst über ihr Schicksal und ihre Zukunft zu entscheiden.

Ohne die Instrumente unserer Autonomie wäre dies wohlbemerkt unmöglich. Ohne unsere Autonomie wären wir nicht dazu in der Lage, uns wirksam mit der Zukunftsgestaltung unserer Region zu beschäftigen. Ohne Autonomie wären wir ein kleiner ländlicher Zipfel im Osten der Wallonie. Sowohl unsere Sprache als auch unsere Kultur wären hochgradig gefährdet.

Ganz anders jedoch dürfen wir heute behaupten, dass es sich in Ostbelgien gut leben und arbeiten lässt. Jedenfalls geben 90 % unserer Einwohner an, mit ihrer Lebensqualität zufrieden zu sein. Dazu hat ganz sicher diese Autonomie beigetragen.

Man denke nur an die Gesundheitsversorgung. Ohne unsere Autonomie gäbe es hierzulande mit Sicherheit keine zwei Krankenhäuser mehr. Man denke an unsere Schulen, die zu den bestausgestatteten in Belgien, der Euregio Maas-Rhein und der Großregion gehören, oder an die vielfältigen kulturellen und sportlichen Infrastrukturen und Entwicklungsperspektiven, die es ohne unsere Autonomie nicht gäbe. Man denke an unser 600 Millionen Euro starkes Konjunkturprogramm. Hiermit investieren wir in den Ausbau von Wohn- und Pflegezentren für Senioren,

die Schaffung von zusätzlichen Kinderbetreuungsangeboten, den Wohnungsbau, die Digitalisierung, den Klimaschutz und vieles andere mehr. All diese Maßnahmen hätten wir ohne Autonomie gar nicht auferlegen können.

Ein Beispiel: Würde die Deutschsprachige Gemeinschaft sich nicht um einen flächendeckenden Glasfaserausbau kümmern, dann würde es niemand tun. Dann würden wir als ländlicher Raum von der Digitalisierung komplett abgehängt – mit dramatischen Folgen für unseren Wirtschaftsstandort.

Dennoch – dies wurde in den verschiedenen Beiträgen aufgezeigt – gibt es Verbesserungsbedarfe.

Als nationale Minderheit müssen wir darauf bestehen, eine angemessene garantierte Vertretung in der föderalen Kammer zu erhalten. In dieser Frage sind wir mit Sicherheit nicht die bestgeschützte Minderheit auf der Welt. Auf dieser Ebene stehen andere Minderheiten durchaus besser da.

Und mit Blick auf eine 7. Staatsreform müssen wir darauf bestehen, ein in jeglicher Hinsicht gleichberechtigter Gliedstaat, eine gleichberechtigte Gemeinschaftsregion in Belgien zu werden. Wir streben alle Befugnisse an, die der Föderalstaat den Gliedstaaten übertragen hat oder noch übertragen wird – natürlich mit den dafür notwendigen Finanzmitteln.

Aber dass wir auch auf der Grundlage der heutigen Finanzierungsgesetze in der Lage wären, in all diesen Bereichen unser Schicksal in die Hand zu nehmen und finanziell zu gestalten, das wissen wir definitiv spätestens seit der Veröffentlichung der umfangreichen DULBEA-Studie, die unter der Leitung von Prof. Bayenet erarbeitet wurde. Unsere diesbezüglichen Forderungen werden bekanntlich derzeit im zuständigen Ausschuss des Parlaments diskutiert und voraussichtlich noch in dieser Legislatur zum Ausdruck gebracht.

Die Erkenntnisse des heutigen Tages und der gesamten gebündelten Reflexionen rund um 50 Jahre Autonomie werden hierin einfließen.

Meine Damen und Herren,

in diesem Sinne danke ich Ihnen nochmals für Ihre wertvollen Beiträge und die darauf aufbauenden Austausch zu 50 Jahren Autonomie in Ostbelgien. Danke für Ihre kritischen Betrachtungen und Analysen. Danke, dass Sie erneut dazu beitragen, die Deutschsprachige Gemeinschaft und den Standort Ostbelgien wirksam für die Zukunft zu rüsten.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.



## Autorenverzeichnis

**Nicole De Palmenaer**, Jahrgang 1982. 2006 Magister (M.A.) der Politischen Wissenschaft an der RWTH-Aachen. 2022 Erhalt eines interuniversitären Zertifikats über Notfallplanung und Krisenmanagement der Universität Lüttich. Seit 2009 tätig im politischen Bereich in verschiedenen institutionellen und gesellschafts-politischen Kontexten und Themen. Derzeit Betreuerin des Studiendienstes des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Zudem Erarbeitung einer Promotion an der RWTH-Aachen, die sich mit der Frage nach dem Mehrwert von Autonomie und Selbstbestimmung auf der Ebene kleiner Regionen beschäftigt und dazu drei Autonomien – Deutschsprachige Gemeinschaft, Autonome Provinz Bozen, Provinz Åland – vergleichend analysiert.

**Norbert Heukemes**, Jahrgang 1957. Lizenziat in Mathematik an der Universität Namur. Zusatzstudium in Öffentlicher Verwaltung an der Universität Lüttich. Kabinettschef mehrerer Minister der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Von 1986 bis 1995 Direktor des Naturparks Hohes Venn – Eifel. Von 2004 bis 2022 Generalsekretär des Ministeriums der Deutschsprachigen Gemeinschaft.

**Daniel Hilligsmann**, Jahrgang 1988, studierte öffentliches Recht an der Universität Lüttich (B), Komposition und Orchesterdirigat am Kgl. Konservatorium Lüttich (B) sowie Kulturmanagement an der Deutschen Akademie für Management Berlin (D). Er ist Schlagwerker und Dirigent und trat insbesondere mit den Lütticher Philharmonikern und der Kgl. Oper Wallonie-Brüssel auf. Seit 2014 arbeitet er im Kabinett des Ministerpräsidenten der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, Oliver Paasch, wo er seit 2022 die Funktion des Kabinettschefs ausübt. Seit 2021 ist er Mitglied des Brüsseler Thinktanks *Le Groupe du Vendredi*.

**Karl-Heinz Lambertz**, Jahrgang 1952, studierte Rechtswissenschaften in Löwen und Heidelberg. Nach seiner Tätigkeit als Assistent an der Rechtsfakultät der UCL (1976-1981) und Berater bei der SRIW (1981-1990) war er ab 1990 Minister und von 1999 bis 2014 Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens. Zwischen September 2014 und September 2016 übte er das Amt des Parlamentspräsidenten aus, das er von Juni 2019 bis Januar 2023 erneut bekleidete. Zwi-

schenzeitlich vertrat er die Deutschsprachige Gemeinschaft im belgischen Senat. Nach 42-jähriger Mitgliedschaft ist er am 13. Dezember 2023 im Alter von 71 Jahren aus dem Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens ausgeschieden.

Von 2001 bis Ende 2023 war er Mitglied im Ausschuss der Regionen bei der EU (AdR), dessen Präsidentschaft er von Juli 2017 bis Februar 2020 innehatte. Von Mai 2000 bis Juni 2024 war er Mitglied des Kongresses der Gemeinden und Regionen beim Europarat (KGRE). Von 2010 bis 2017 sowie von November 2020 bis Dezember 2024 hat er die Präsidentschaft der Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen (AGEG) ausgeübt.

**Tove H. Malloy.** Politologin und Expertin für die Rechte nationaler Minderheiten. Honorarprofessorin an der Europa-Universität Flensburg (Deutschland) und externe außerordentliche Professorin an der Universität Roskilde (Dänemark). Mitbegründerin des COST-Netzwerkes ENTAN (*European Non-Territorial Autonomy Network*) und Autorin zahlreicher Publikationen zum Thema Nationale Minderheiten. Mitglied des Beratenden Ausschusses des Europarats zum Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten in Bezug auf Dänemark und externe Fachberaterin des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten. Ehemalige Angehörige des dänischen Außendienstes. Sie ist Autorin des Buches *National Minority Rights in Europe* (2005) und Co-Autorin des 2022 erschienenen Buches *Minority Politics in the European Union*.

**Christoph Niessen,** Jahrgang 1993. Doktor der Politikwissenschaften der Universitäten von Neu-Löwen und Namur. M.A. in Constitutional Politics der Central European University. 2021-2022 Post-Doktorand am Europäischen Hochschulinstitut Florenz. 2022-2023 Dozent an der Universität Leiden. Seit November 2023 Post-Doktorand des Flämischen Forschungsfonds (FWO) an der Universität Antwerpen. Forschungsschwerpunkte: Autonomie-Dynamiken in Mehrebenen-Staaten, Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung und vergleichende Forschungsmethodik.

**Philippe Van Parijs,** Jahrgang 1951, hat in Philosophie (Oxford) und Sozialwissenschaften (UCLouvain) promoviert. Er ist emeritierter Professor an der UCLouvain, wo er von 1991 bis 2016 den Hoover-Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialethik leitete. Seit 2006 ist er Gastprofessor an der KULeuven. Er ist einer der Gründer des *Basic Income Earth Network* (BIEN) und Vorsitzender seines Beirats. Er ist (zusammen mit Paul De Grauwe) Mitgründer der Re-Bel-Initiative (*Rethinking Belgium's Institutions*) und Vorsitzender des Brüsseler Rates für Mehrsprachigkeit.



## Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens

Bisher erschienen:

- Bd. 1: „Small is beautiful“. Aktuelle Entwicklungen in der europäischen Minderheiten-, Kleingliedstaaten- und Grenzregionenforschung. Beiträge zum Kolloquium vom 31. Januar 2014 in Eupen, organisiert im Rahmen des Jubiläumsprogramms „40 Jahre Autonomie der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens“ (2015)
- Bd. 2: Welcher Platz für die Deutschsprachige Gemeinschaft im föderalen Belgien? Beiträge zum Kolloquium vom 12. März 2015 im Plenarsaal des Senats in Brüssel (2016) – vergriffen –
- Bd. 3: Die Besonderheiten des belgischen Bundesstaatsmodells und ihre Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Beiträge zum Kolloquium vom 16. September 2016 im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Eupen (2017)
- Bd. 4: Gesundheitspräventions- und Gesundheitsförderungspolitik in der Deutschsprachigen Gemeinschaft heute und morgen. Gesellschaftspolitisches Thema des Ausschusses IV für Gesundheit und Soziales des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (2017)
- Bd. 5: Die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der deutschen Sprache in Belgien. Beiträge zu den Akademischen Sitzungen vom 27. November und 18. Dezember 2015 im Plenarsaal des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Eupen (2018)
- Bd. 6: Les services d'urgence et leurs patients. Première édition du *Heidberg Think Tank. Ideenforum Ostbelgien* 2015 (2018)
- Bd. 7: Was ist gute gesunde Schule im 21. Jahrhundert? Blick auf das Unterrichtswesen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Gesellschaftspolitisches Thema des Ausschusses III für Unterricht, Ausbildung und Erwachsenenbildung des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (2018)
- Bd. 8: Sparpolitik und Investitionskapazität. Gesellschaftspolitisches Thema des Ausschusses I für allgemeine Politik, Petitionen, Finanzen und Zusammenarbeit des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (2018)
- Bd. 9: Mögliche Szenarien einer Staatsreform nach 2019. Analysen und Perspektiven im aktuellen belgischen Kontext. Beiträge zum Kolloquium vom 13. April 2018 im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Eupen (2019)
- Bd. 10: Les frontières de l'école. Défis du présent et du futur – Die Grenzen der Schule. Herausforderungen von heute und morgen. *Heidberg Think Tank Ideenforum Ostbelgien* (2019)

- Bd. 11: Der nichtkommerzielle Sektor in der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Fokus auf die Solidarwirtschaft. Gesellschaftspolitisches Thema des Ausschusses IV für Gesundheit und Soziales des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (2019)
- Bd. 12: Nachhaltiges Wachstum, Regionalwirtschaft und ländliche Entwicklung. Gesellschaftspolitisches Thema des Ausschusses II für Gesundheit und Soziales des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (2019)
- Bd. 13: Nationale Variation in der deutschen Rechtsterminologie. Beiträge zur Tagung vom 12. und 13. Oktober 2018 im Seminarzentrum Kloster Heidberg in Eupen (2019)
- Bd. 14: 100 Jahre nach der Pariser Friedenskonferenz – Vier Regionen im Vergleich: Åland-Inseln, Elsass, Südtirol, Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens. Beiträge zum Kolloquium vom 17. Januar 2019 im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Eupen (2020)
- Bd. 15: 20 Jahre Justizhaus. Beiträge zur akademischen Sitzung vom 29. März 2019 im Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Eupen (2020)
- Bd. 16: M. METTLEN, Die Europawahlen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens. Lösungsvorschläge zur Behebung des Demokratie- und Repräsentationsdefizits im kleinsten und einzigen Einmandatswahlkreis der Europäischen Union (2020)
- Bd. 17: G. KÜPPER, Permanenter Bürgerdialog und regionale Eliten in der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Quantitative und qualitative Studie der Meinungen traditioneller Stakeholder zur Institutionalisierung einer demokratischen Innovation (2022)
- Bd. 18: Bildungsgerechtigkeit – eine globale Herausforderung. Gesellschaftspolitisches Thema des Ausschusses III für Unterricht, Ausbildung, Kinderbetreuung und Erwachsenenbildung des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (2023)
- Bd. 19: A. QUADFLIEG, 50 Jahre Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (2023)
- Bd. 20: Festakt zum 50. Jahrestag der Einsetzung des Rates der deutschen Kulturgemeinschaft am 23. Oktober 2023 (2024)
- Bd. 21: Kirchen und Kapellen vielfältig nutzen? Gesellschaftspolitisches Thema des Ausschusses II für Kultur, Beschäftigung, Wirtschaftsförderung und ländliche Entwicklung des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (2024)

