

BAND 14

Schriftenreihe
der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens



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

Schriftenreihe
der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens
Band 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



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

ISBN 978-3-948311-03-2

D/2020/13.679/1

© Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, 2020
Alle Rechte vorbehalten.

Druck: Kliemo, Eupen

Inhaltsverzeichnis

Grußwort	5
<i>Alexander Miesen, Präsident des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft</i>	
Grußwort	9
<i>Oliver Paasch, Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft</i>	
100 Jahre nach den Pariser Friedensverträgen – Die Folgen der Nachkriegsordnung für Europa	15
<i>Armin Heinen</i>	
Vier Regionen im Vergleich – wissenschaftlich beleuchtet	27
Südtirol als eine autonome Region Italiens	29
<i>Francesco Palermo</i>	
The autonomy of the Åland Islands – Almost 100 years of continuity and change	37
<i>Susann Simolin</i>	
Das Autonomiestatut der Deutschsprachigen Gemeinschaft im föderalen Belgien	75
<i>Stephan Thomas</i>	
Les caractéristiques particulières de l'Alsace au sein du système politique français	101
<i>Jean-Marie Woehrling</i>	
Vier Regionen im Vergleich – aus der Perspektive der Politik	111
Podiumsdiskussion mit:	
• <i>Gun-Mari Lindholm, President of the Ålands Lagting</i>	
• <i>Alexander Miesen, Präsident des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft</i>	
• <i>Francesco Palermo, Leiter EURAC Research</i>	
• <i>Jean-Marie Woehrling, Président du Centre Culturel Alsacien</i>	
<i>Moderation: Alexander Homann, Leiter der Vertretung Ostbelgiens, der Föderation Wallonie-Brüssel und der Wallonie in Berlin</i>	

Aktuelle Entwicklungen regionaler Autonomie in Europa	127
<i>Karl-Heinz Lambertz</i>	
Schlusswort	137
<i>Alexander Miesen</i>	
Autorenverzeichnis	141

Grußwort

Alexander Miesen

Präsident des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident, sehr geehrter Herr Senator, werte Kolleginnen und Kollegen aus dem Parlament, werte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Verwaltungen, sehr geehrte Damen und Herren!

Im Namen des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft heiße ich Sie am heutigen Tag sehr herzlich willkommen zu einem Kolloquium der besonderen Art.

Seit Beginn dieser Legislaturperiode beschäftigt sich das Parlament mit der Weiterentwicklung der Institution Deutschsprachige Gemeinschaft.

Dabei wurden im Wesentlichen zwei Fragen in den Fokus genommen:

Wie geht es mit dem bundesstaatlichen Modell in Belgien weiter und was könnte eine mögliche siebte Staatsreform verändern?

Darüber hinaus hat sich das Parlament natürlich auch damit beschäftigt, wie die Deutschsprachige Gemeinschaft ihre eigene Zukunft sieht. Welche Zuständigkeiten kann und möchte sie zukünftig ausüben und wie sieht ihre allgemeine institutionelle Entwicklung in der Zukunft aus?

Bei diesen Fragen wurden drei Themenblöcke in den Fokus gerückt: Autonomie, garantierte Vertretung und Statut der deutschen Sprache.

In einer Grundsatzerklärung aus dem Jahr 2011 wird festgehalten, was die Deutschsprachige Gemeinschaft in Bezug auf die Autonomie anstrebt. Demzufolge möchte sie sämtliche Zuständigkeiten übernehmen, die in Belgien bereits föderalisiert sind oder es noch werden – ob nun auf regionaler oder gemeinschaftlicher Ebene. Auf diese Weise würde die Deutschsprachige Gemeinschaft irgendwann zu einer vollwertigen Gemeinschaftsregion, die sowohl die gemeinschaftlichen als auch die regionalen Zuständigkeiten ausübt.

Neben der Autonomie hat sich das Parlament auch mit der garantierten Vertretung beschäftigt, also mit dem Grundsatz, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft auf all den Ebenen garantiert vertreten sein möchte, die in irgendeiner Form Zuständigkeiten auf dem eigenen Territorium ausüben.

Das ist derzeit, neben der Deutschsprachigen Gemeinschaft selbst, die Wallonische Region, die föderale Ebene und natürlich auch die europäische Ebene.

Auf europäischer Ebene sind die deutschsprachigen Belgier garantiert vertreten, auf föderaler Ebene ist dies nur im Senat der Fall, nicht aber in der Abgeordnetenkammer.

In der Wallonischen Region gibt es ebenfalls keine garantierte Vertretung.

Der dritte Punkt, mit dem sich das Parlament beschäftigt hat, ist das Statut der deutschen Sprache. Ist die deutsche Sprache in Belgien rechtlich ausreichend verankert? Wie sieht es in der Praxis aus? Darauf werden wir sicherlich heute auch noch zu sprechen kommen.

Also Autonomie, Vertretung und Sprache sind die Dinge, die das Parlament in den Fokus gerückt hat. Das sind die drei Handlungsfelder, die der Ausschuss I derzeit bearbeitet.

Was wurde diesbezüglich unternommen?

- 1) Die Parlamentsverwaltung, die stets fleißig und professionell an die Dinge herangeht, wurde damit beauftragt, verschiedene Untersuchungen anzustellen. Diese Untersuchungen sind derzeit noch im Gange und sind im Ausschuss noch in der Diskussion.
- 2) Darüber hinaus hat das Parlament verschiedene Studien an belgischen Universitäten in Auftrag gegeben.
Die erste Studie beschäftigt sich mit den Finanzierungsmöglichkeiten. Denn auch die Finanzierung ist ein wichtiges Element der Grundsatzklärung von 2011. Die Deutschsprachige Gemeinschaft möchte alle bereits föderalisierten Zuständigkeiten mit den jeweiligen Finanzmitteln oder Finanzierungsmöglichkeiten übernehmen.
Eine zweite Studie beschäftigt sich mit dem Thema der regionalen Zuständigkeiten. Welche noch nicht übertragenen Zuständigkeiten gibt es in der Wallonischen Region und was bedeuten diese im Hinblick auf eine mögliche Übertragung?
Diese Studien werden voraussichtlich Ende dieses bzw. Mitte nächsten Monats fertiggestellt und im Ausschuss vorgestellt werden.
- 3) Das Parlament hat verschiedene Studienreisen unternommen, u. a. nach Südtirol und auf die Åland-Inseln, aber auch in deutsche und österreichische Bundesländer sowie Schweizer Kantone.
Generell schaut sich die Deutschsprachige Gemeinschaft gerne an, wie die Dinge andernorts organisiert sind und funktionieren.
- 4) Das Parlament hat Kolloquien und Konferenzen organisiert, die sich mit den Themen der institutionellen Weiterentwicklung der Deutschsprachigen Gemeinschaft beschäftigten.

Auftakt war ein Kolloquium im Jahr 2015 im Senat, das sich speziell mit dem Platz der Deutschsprachigen Gemeinschaft im belgischen Bundesstaatsystem beschäftigt hat.

Darüber hinaus wurden Kolloquien zur Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der deutschen Sprache in Belgien organisiert. Zuletzt gab es ein Kolloquium zu einer möglichen siebten Staatsreform in Belgien. Heute ist der Moment eines weiteren Kolloquiums in dieser Reihe gekommen. Es ist voraussichtlich auch das letzte in dieser Legislaturperiode.

Heute wird ein hochinteressanter Vergleich angestellt. Schließlich vergleichen wir nicht irgendwen. Das bringt mich auch gleich zu einer weiteren Thematik, die dieses Kolloquium prägt: 100 Jahre nach den Pariser Friedenskonferenzen. Die Regionen, mit denen wir uns heute beschäftigen, haben eine gemeinsame Ausgangssituation. Sie alle sind in irgendeiner Form die Konsequenz des Ersten Weltkriegs und der Pariser Friedensverträge.

Wir vergleichen heute die Deutschsprachige Gemeinschaft mit Südtirol und mit den Åland-Inseln. Im Kontrast dazu wird ein Vergleich zum Elsass gezogen. Kontrast deshalb, weil das Elsass bekanntermaßen keine Region mit Gesetzgebungshoheit ist. Das Interessante am Analyseinstrument des Vergleichs ist schließlich, nicht nur Gemeinsamkeiten, sondern auch Unterschiede herauszukristallisieren und zu ergründen.

Einige der genannten Regionen haben gemein, dass sie Gesetzgebungshoheit haben, nationale Minderheiten sind, teilweise auch Grenzregionen sind. Das Zugehörigkeitsgefühl zum jeweiligen Nationalstaat hingegen ist sehr unterschiedlich, genau wie die Entwicklung dieses Zugehörigkeitsgefühls.

Für uns Deutschsprachige hat mit zunehmender Autonomie und zunehmender Anerkennung unserer eigenen Kultur und Sprache auch das Zugehörigkeitsgefühl zu Belgien zugenommen, was nicht unbedingt überall der Fall ist.

Ein Unterschied ist z. B., dass die heutige Autonomie der Deutschsprachigen Gemeinschaft das Resultat eines Prozesses ist, der den gesamten belgischen Staat in einen Föderalstaat verwandelt hat. Ich wage zu behaupten, dass es die Autonomie für die Deutschsprachige Gemeinschaft so nicht geben würde, wenn man in Belgien nicht den Weg der Föderalisierung beschritten hätte; wenn nicht Flamen und Frankofone entschieden hätten, den Einheitsstaat in einen Bundesstaat zu verwandeln. Auch das ist anders in Südtirol oder auf den Åland-Inseln. Dort beruht die Autonomie gewissermaßen auf einem Sonderstatut im jeweiligen Staat.

Ich freue mich, dass Sie heute Morgen so zahlreich erschienen sind und ganz besonders, dass wir für dieses Kolloquium eine ganze Reihe von Rednern gewinnen konnten.

Vorwegnehmen möchte ich, dass meine Amtskollegin von den Åland-Inseln, Frau Lindholm, heute zu uns gekommen ist. Herzlich willkommen in der Deutschsprachigen Gemeinschaft! Wir freuen uns sehr, dass du da bist und den weiten Weg nach Ostbelgien auf dich genommen hast, um heute nicht nur Gast zu sein, sondern auch aktiv am Kolloquium teilzunehmen.

Nochmals herzlich willkommen an Sie alle hier im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft, das übrigens ein Gebäude ist, das ebenfalls aus der bereits angesprochenen Zeit stammt. Es ist etwas mehr als 100 Jahre alt, die Grundsteinlegung erfolgte im Jahr 1915. Insofern schaffen wir hier heute die perfekte Symbiose zwischen dem, was wir diskutieren, mit wem wir es diskutieren und wo wir es diskutieren.

Grußwort

Oliver Paasch

Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Sehr geehrter Herr Parlamentspräsident, sehr geehrter Herr Präsident des Ausschusses der Regionen, sehr geehrte Frau Präsidentin der Åland-Inseln, meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Gäste aus dem In- und Ausland!

Ich freue mich, Sie heute treffen zu dürfen – nicht nur die belgischen Kollegen, sondern auch viele Freunde und Partner, die ich aus zahlreichen Besuchen kenne und mit denen ich bereits Diskussionen habe führen dürfen. Es ist eine schöne Gelegenheit, heute wichtige Themen gemeinsam zu diskutieren.

Das Datum des heutigen Kolloquiums wurde alles andere als zufällig ausgewählt.

Auf den Tag genau morgen vor 100 Jahren begann die Pariser Friedenskonferenz, die auf Ostbelgien, aber auch auf viele andere europäische Regionen erheblichen Einfluss hatte.

Aus diesen Verhandlungen resultierten wenige Monate später die sogenannten Pariser Vorortverträge. Diese wiederum bestimmten das weitere Schicksal von Ostbelgien und von Regionen wie dem Elsass und Südtirol.

Darüber werden wir heute intensiv austauschen können.

Seit dem Vertrag von Versailles gehört das Gebiet der heutigen Deutschsprachigen Gemeinschaft zu Belgien. Aus diesem Grund feiern wir in diesem und natürlich auch im kommenden Jahr 100 Jahre Zugehörigkeit zu Belgien.

Wir beginnen mit dem Feiern schon morgen mit einem akademischen Festakt, an dem seine Majestät, König Philippe, auch persönlich teilnehmen wird.

Ich sage bewusst: „Wir feiern das.“ Der Präsident hat es bereits gesagt, die übergroße Mehrheit der deutschsprachigen Belgier – jüngsten Umfragen zufolge 97 % – fühlt sich mit ihrem Nationalstaat, dem Königreich Belgien, eng verbunden.

Wie der Parlamentspräsident bereits nach dem Essen gestern Abend festgestellt hat, würden ähnliche Umfragen anderswo – beispielsweise in Südtirol – wahrscheinlich zu anderen Ergebnissen führen.

Dieses unmissverständliche Bekenntnis zu Belgien, das wir heute erleben, ist mit Blick auf die letzten 100 Jahre auch bei uns nicht so selbstverständlich, wie es heute erscheinen mag.

Das war nicht immer so! Erst recht nicht in den turbulenten Jahren nach dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg!

Ostbelgien, die Deutschsprachige Gemeinschaft, ist häufig zum Spielball großer Mächte geworden. In den vielen blutigen Kriegen, die unsere Bevölkerung erleiden musste, ging es immer wieder auch um Grenzverschiebungen – sehr zum Leidwesen der Menschen, die hier lebten.

Meine Heimatstadt St. Vith beispielsweise wurde 1944 durch Bombenangriffe praktisch bis auf ein halbes Haus dem Erdboden gleich gemacht.

Kriege, Gewalt, Staatenwechsel, Flucht und Vertreibung haben den heutigen Osten Belgiens über lange Zeit geprägt. Und auch die ersten Jahrzehnte in Belgien waren für diese kleine deutschsprachige Minderheit alles andere als einfach.

Die deutsche Sprache war verpönt und wurde systematisch zurückgedrängt.

Erst durch die offizielle Anerkennung der deutschen Sprache in den 60er-Jahren und später den Ausbau unserer Autonomie ab den 70er-Jahren änderte sich das.

Heute aber sind wir ein gleichberechtigtes Bundesland in Belgien, ausgestattet mit weitreichenden Zuständigkeiten: In der Bildungspolitik, der Gesundheitsprävention, der Krankenhausinfrastruktur und -ausstattung, der Seniorenpflege, den Gemeinden, der Kulturpolitik, dem Tourismus, den Medien und vielen anderen Bereichen verfügen wir heute über eine ausschließliche Gesetzgebungshoheit.

In all diesen Bereichen sind wir sogar für die Außenbeziehungen zuständig, eine Besonderheit des belgischen Föderalismusmodells.

Wir dürfen ohne Zustimmung des Bundes internationale Verträge abschließen und wir machen von dieser Möglichkeit sogar sehr häufig Gebrauch, um unsere Gestaltungsinstrumente zu vertiefen, zu verbessern und zu erweitern.

Wir haben in den letzten Jahrzehnten viele internationale Verträge abgeschlossen sowohl mit Staaten wie Deutschland, Österreich, Luxemburg, Ungarn und Frankreich als auch mit Regionen und Bundesländern im gesamten deutschsprachigen Europa – mit deutschen und österreichischen Bundesländern, mit Schweizer Kantonen und natürlich auch mit Südtirol.

Wir sind zudem ein aktiver Partner in zwei grenzüberschreitenden Territorialverbänden, der Euregio Maas-Rhein auf der einen Seite und der Großregion auf der anderen Seite.

Wir vertreten unser Königreich regelmäßig in europäischen Ministerräten und sind heute mit 77.185 Einwohnern, verteilt auf 854 Quadratkilometer, wohl eine der bestgeschützten Minderheiten in der Welt. Solche und ähnliche Entwicklungen haben auch andere Regionen gekannt, manchen Regionen wiederum ist es aber nach dem Ersten Weltkrieg sehr viel schlechter ergangen.

Bei der Neuordnung Europas vor 100 Jahren wurde auf kulturelle und sprachliche Besonderheiten von Bevölkerungsgruppen, auf regionale Identitäten, auf emotionale Faktoren wie Heimat und Herkunft, kaum Rücksicht genommen.

Dass es heute in Ostbelgien, in der Deutschsprachigen Gemeinschaft, keine Unabhängigkeitsbestrebungen und keine Sezessionstendenzen gibt, dass wir heute loyal und – wie viele auch im Inland sagen – „gute Belgier“ sind, verdanken wir der Tatsache, dass man aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt hat.

Unser Land, unser Königreich, hat uns vielfältige Mitspracherechte eingeräumt und uns die Möglichkeit eröffnet, unser Schicksal ein Stück weit selbst in die Hand zu nehmen.

Die Åland-Inseln, das Elsass, Südtirol und die Deutschsprachige Gemeinschaft haben sicherlich viele Gemeinsamkeiten und dennoch hat jede dieser Regionen ihren eigenen Weg finden müssen.

Die geschichtliche Entwicklung nach dem Ersten Weltkrieg ist nicht überall gleich verlaufen. Autonomie und Mitspracherechte sind unterschiedlich ausgeprägt.

Am Beispiel der Deutschsprachigen Gemeinschaft und anderer Regionen mit einem weiter entwickelten Autonomiestatut kann man aus meiner Überzeugung jedenfalls erkennen, dass Autonomie, Föderalismus, Subsidiarität und Solidarität friedensstiftend wirken können.

Föderalismus ist keine Zauberformel und auch nicht per se ein Erfolgskonzept.

Föderalismus ist auch keine *conditio sine qua non*, um unterschiedliche Kulturen, Identitäten, Sprachen, geschichtlich bedingte Besonderheiten oder Interessen friedlich unter einem Dach zu vereinen.

Aber ein wohlverstandener Föderalismus kann sehr hilfreich sein, das lehrt uns unsere Erfahrung.

Wären in Spanien die Zentralregierung und die Katalanen mit einer ähnlich konstruktiven Kompromissbereitschaft aufeinander zugegangen, wie wir das in den

vergangenen Jahrzehnten in Belgien erlebt haben, dann wäre es womöglich nicht zum Unabhängigkeitsreferendum vom 1. Oktober 2017 und den damit verbundenen Konsequenzen gekommen.

Autonomie, meine sehr verehrten Damen und Herren, darf jedoch kein Selbstzweck sein.

Deshalb haben wir uns in der Deutschsprachigen Gemeinschaft stets bemüht, die uns übertragenen Zuständigkeiten nicht nur zu verwalten, sondern vor allem zu gestalten, um daraus konkrete Mehrwerte für die Bevölkerung zu schaffen.

Ich glaube, sagen zu dürfen, dass uns das parteiübergreifend in den letzten Jahrzehnten auch ganz gut gelungen ist.

Wir nutzen unser Autonomiestatut, um eine maßgeschneiderte Politik zu führen, die sowohl den sprachlichen und kulturellen Besonderheiten als auch der geringen Größe unseres Gebietes Rechnung trägt.

Darüber hinaus hat diese Autonomie es Regionen wie der Deutschsprachigen Gemeinschaft auch erlaubt, den europäischen Einigungsprozess entlang der nationalen Grenzen voranzutreiben. Diese Autonomie ermöglicht es uns, Europa zu leben und manchmal auch vorzuleben.

Nirgendwo anders sind die Errungenschaften der Europäischen Union – allen voran die vier Grundfreiheiten – von so großer Bedeutung wie in Grenzregionen.

Das neuerliche Aufflammen nationalistischer Tendenzen, die diese Errungenschaften, diese Freiheiten, bedrohen, erfüllen uns deshalb mit großer Sorge.

Die europäische Integration hat uns in der Geschichte unseres Kontinents eine bisher einmalige Zeit des Friedens und des wirtschaftlichen Wohlstands beschert.

Das Friedensversprechen alleine mag zwar vor allem in den Augen der jüngeren Generation als Daseinsberechtigung der EU nicht mehr ausreichen, aber gerade in den Regionen, um die es hier und heute auf diesem Kolloquium geht, sind die Erinnerungen an die blutige Zeit vor dem vereinten Europa noch lange nicht verblasst.

Hinzu kommt, dass man in den Grenzregionen den konkreten Mehrwert der Europäischen Union für die Menschen sehr gut spüren kann. Genauso wie man in Grenzregionen die immer noch bestehenden Probleme in der europäischen Zusammenarbeit unmittelbar erkennt.

Deshalb erscheint es mir sinnvoll, in der öffentlichen Debatte über die Zukunft der Europäischen Union den Grenzregionen noch mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

Dazu trägt das heutige Kolloquium bei.

Ich bin zutiefst davon überzeugt, dass Grenzregionen wie unsere Brücken bauen können.

Als Deutschsprachige Gemeinschaft bemühen wir uns tagtäglich genau das tun, zumal wir uns – ähnlich wie das Elsass und Südtirol – an der Nahtstelle zwischen romanischem und germanischem Kulturraum befinden.

Aufgrund unserer geschichtlich erwachsenen und gewachsenen interkulturellen Kommunikationskompetenzen sind wir – wie wir gerne sagen – „bereit, gewillt und in der Lage“, Türen zu öffnen und Verbindungen zu vertiefen zwischen unserem Land Belgien und dem deutschsprachigen Europa, zu dem wir besondere Beziehungen pflegen.

Wir wollen hier in der Deutschsprachigen Gemeinschaft stets aufs Neue zeigen, dass ein Mehr an Autonomie nicht Abspaltung oder Abschottung bedeutet, sondern vielmehr Entfaltungsmöglichkeiten schafft, die nicht an Sprach- oder Landesgrenzen aufhören.

Ich möchte mich im Namen der Regierung sehr herzlich beim Parlament dafür bedanken, diesen mit hochkarätigen Gastrednern besetzten regionalen Vergleich ermöglicht zu haben zwischen den Åland-Inseln, dem Elsass, Südtirol und unserer Deutschsprachigen Gemeinschaft.

Regionen wie unsere können gar nicht genug voneinander lernen, und dazu gehört auch das Wissen über verfassungsrechtliche Besonderheiten und darüber, wie diese Regionen zu dem geworden sind, was sie heute sind, zu vielfältigen Lebensräumen in einem hoffentlich weiter zusammenwachsenden Europa.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf dieses Kolloquium!

100 Jahre nach den Pariser Friedensverträgen – Die Folgen der Nachkriegsordnung für Europa

Prof. Dr. Armin Heinen

Professor für neuere und neueste Geschichte an der RWTH Aachen

Einführung

Begriffe gibt es, die ich dem Vokabular meiner Studierenden eigentlich austreiben möchte. Der Begriff „Folgen“ gehört dazu. Denn Geschichtswissenschaft handelt ja zentral von Kausalitäten in der Zeit und damit von „Folgen“. Nur, diese müssen präzisiert, ausbuchstabiert und erläutert werden.

„Folgen“ als alleinstehender Oberbegriff, das meint gar nichts. Und ein Zweites: „Folgen“ werden geschichtswirksam vor allem durch deren Deutungen, durch Erzählungen über sie. So gilt es für uns zweierlei zu thematisieren: die materiellen Folgen von 1918/19 – die Territorialveränderungen sowie den gesellschaftlichen Wandel – und die kulturellen Folgen – die Erzählungen über das Geschehen und die damit verbundenen Identitätskonstruktionen.

Vier Phasen, vier zeitlich aufeinanderfolgende „Nachkriegsordnungen“, um den Titel meines Vortrags aufzugreifen, werde ich unterscheiden:

1. Die Phase politischer und gesellschaftlicher Heterogenität in Europa, 1918-1933, und die Auswirkungen des Pariser Friedens auf die Abtrennungsgebiete, genauer auf Südtirol, das Elsass, Ostbelgien und die Åland-Inseln
2. Die Phase europäischer Gewalterfahrung, 1933-1950
3. Die Phase europäischer Kooperation und Angleichung, 1950-2004/2008
4. Die Phase globaler Krisensymptome, 2004/2008 folgende

Vier zentrale argumentative Bausteine werde ich immer wieder ansprechen: Da ist erstens der Faktor „Zeit“, Zeit für Verhandlungen und Konsolidierung von Nachkriegsordnungen. Zweitens wird die *Komplexität gesellschaftlicher Ordnung* in Europa zu betrachten sein, um damit die Voraussetzungen für vergleichbare Lösungen in Hinblick auf die Abtrennungsgebiete zu thematisieren. *Drittens: Der metropolitane Umgang mit der mehrsprachigen Peripherie* ist zu berücksichtigen. *Viertens* und zentral gilt mein Interesse der *Herausbildung von Narrativen*, die der lokalen Vielfalt individuellen, regionalen, nationalen, europäischen und globalen Sinn verliehen. „Ursachen“ und „Folgen“ des Ersten Weltkrieges, so die These, waren nicht zuletzt die im Widerstreit miteinander liegenden Narrative. Sie waren

auch dafür verantwortlich, dass es bis 1950 keine gemeinsame Geschichte der „Abtrennungsgebiete“ gab. Nach 1950 gelang es, diese verschiedenen Narrativen zur Deckung zu bringen. Heute stehen die Erzählungen wieder stärker im Konflikt zueinander. Von „narrativen Konjunkturen“ in Hinblick auf die „anderssprachigen Grenzräume“, 1918-2018, könnte man sprechen, „und den Ursachen und Folgen der gegenwärtigen Deutungskrise“. Aber diese Überschrift ist mir erst später einfallen, und ich bin mir nicht sicher, ob sie wirklich besser gewesen wäre.

1. Die Phase politischer und gesellschaftlicher Heterogenität in Europa, 1918-1933, und die Auswirkungen des Pariser Friedens auf die Abtrennungsgebiete, genauer auf Südtirol, das Elsass, Ostbelgien und die Åland-Inseln

So wenig die Öffentlichkeit auf den Krieg eingestellt war, so wenig war sie 1918/19 auf das Kriegsende und auf den Frieden vorbereitet. Der Waffenstillstand überraschte selbst die Politiker und Militärs der Entente.

In viel zu kurzer Zeit, wenige Wochen nach dem Waffenstillstand, begann der Friedenskongress in Paris. Zweiunddreißig Staaten forderten Mitsprache. Nicht nur das Kriegsende war zu regeln, sondern eine neue Territorialordnung für Europa zu schaffen, die Frage der Reparationen zu regeln, der Aufbau des Völkerbundes zu organisieren, der Schutz der Minderheiten zu sichern. Das war sehr viel, und es wurde noch viel schwieriger, weil ganz unterschiedliche Friedenskonzepte, Friedenserwartungen und Friedenshoffnungen aufeinandertrafen. Der amerikanische Präsident Wilson stand für einen liberalen Frieden mit Selbstbestimmung der Völker, Handelsverbindungen und dem Völkerbund als Friedensinstrument. London verlangte wirtschaftliche Entschädigung, setzte auf das Gleichgewicht der Kräfte und war über die Entwicklung in der sich bildenden Sowjetunion besorgt. Frankreich plante eine systematische Schwächung Deutschlands und einen doppelten *Cordon sanitaire*, gegen Deutschland einerseits und gegen die UdSSR andererseits. Während des Krieges waren an die prospektiven Kriegsteilnehmer aufseiten der Entente Versprechungen gemacht worden, die eine spätere Befriedung in Mitteleuropa verhinderten. Alles Mögliche sagten die zukünftigen Siegermächte zu, um die Entente zu stärken – allerdings nicht aufeinander abgestimmt und in Hinblick auf eine zukünftige Friedensordnung durchdacht. Weiterhin, aus dem vermeintlich raschen Krieg um die Ehre war ein langwährender, sinnentleerer Krieg industrieller Gesellschaften geworden. Da galt es bei den Siegermächten, Rücksicht zu nehmen auf die Öffentlichkeit und deren Empfindungen. Am Schluss endeten die Verhandlungen in Paris mit Kompromissen, die weder die Sieger zufriedenstellten noch die Besiegten. Von „verstümmeltem Sieg“ war in Italien die Rede, von „verlorenem Sieg in Frankreich“, ebenso in Belgien – und von „Versailler

Diktatfrieden“ in Deutschland. Kurz, der Pariser Frieden endete in einer Vielzahl von Erzählungen über ihn, die nicht zur Deckung gebracht werden konnten und die europäischen Staaten innenpolitisch destabilisierten. Dabei hat die moderne Geschichtswissenschaft herausgearbeitet, dass der Pariser Frieden zahlreiche Fragen offenließ, viele Entwicklungsmöglichkeiten eröffnete und dass allemal Deutschland nicht die Hauptlast trug, sondern Österreich-Ungarn. Insofern war die Versailler Ordnung nicht festgezurr, sondern musste ihre stabilisierende Kraft in der Zukunft noch erweisen.

Der Anfang freilich war verheerend. Volksabstimmungen sollten die Gemüter besänftigen und die neuen Grenzen festlegen. Aber die Art und Weise, wie sie durchgeführt wurden, sorgte vielfach nur für neue Aufregung. Das nationale Denken dominierte gegenüber dem Friedenswillen – und das verbreitete Wunschdenken, den Krieg ungeschehen zu machen. Deutschland hatte den Krieg ja nicht auf eigenem Territorium erlebt. Das nährte Fehlwarnehmungen und erschwerte es, mit der Wirklichkeit zurechtzukommen. Der Kriegsschuldparagraf erschütterte das Empfinden einer alternativlosen Ehrverteidigung 1914 in Deutschland. Frankreich und Belgien besetzten das Ruhrgebiet, weil sie ihre Friedensvorstellungen doch noch durchsetzen wollten. Dabei konnte Belgien mit Fug und Recht Entschädigung verlangen, war es doch als erstes angegriffen worden, trotz Neutralität. Aber seine verschiedenen Territorialforderungen widersprachen der Idee der Selbstbestimmung.

Allein für die Åland-Inseln, um unseren Kontext aufzugreifen, konnte am Rande des eigentlichen Kriegsgeschehens und nach Gründung des Völkerbundes eine Regelung getroffen werden, die zwar Finnland gegen den Willen der Inselbewohner als neue Staatsmacht bestätigte, jedoch eine umfassende Autonomie sicherstellte, die der Völkerbund garantierte. Im Süden und Westen sah dies schon ganz anders aus. Das Saargebiet fiel zwar nicht, wie gefordert, Frankreich zu, aber die zeitweilige Völkerbundsverwaltung und die Ausbeutung der Gruben sicherten doch zunächst einmal eine starke französische Vorherrschaft. Dabei hatte Frankreich mit Elsass und Lothringen schon genug Schwierigkeiten. So einfach nämlich ließ sich die deutsche Vorherrschaft über knapp 50 Jahre nicht rückgängig machen, trotz aller Masternarrativen, die das Elsass auch für die Jahre nach 1871 für Frankreich reklamierte. Südtirol, das Italien zugesprochen wurde, hatte einen vorwiegend von Deutschsprachigen besiedelten Norden. Und auch die Besetzung von Eupen-St. Vith durch belgische Truppen schuf eine machtpolitische Wirklichkeit, die zumindest teilweise mehr von Nachkriegsempfindungen und Rachedenken geprägt war als von einer stringenten Integrationspolitik.

Was jetzt also in Südtirol, im Elsass, in Ostbelgien passierte, erschwerte zweifellos der dortigen Bevölkerung das Einleben in die veränderte Staatlichkeit. König Viktor

Emanuel III. von Italien versicherte in seiner Thronrede am 1. Dezember 1919 der neuen Provinz eine „sorgfältige Wahrung der lokalen Institutionen und der Selbstverwaltung“. Doch die neue Verwaltungseinheit mit dem vormaligen Welschtirol war vorwiegend italienischsprachig geprägt. Die faschistischen Schlägerbanden zeigten am 24. April 1921, was in der Zukunft zu erwarten war. Auch im Elsass dominierte zunächst einmal der Wunsch nach nationalstaatlicher Vereinheitlichung. Das meinte die Vertreibung der „Reichs-Deutschen“ und die Durchsetzung des Französischen bei den Ämtern und in den Schulen. Belgien organisierte in seinem neuen östlichen Grenzraum eine Volksabstimmung, die kaum mehr als eine Farce war. Dies musste Widerstand wecken. Doch die Zeiten änderten sich.

Von Mitte der 1920er-Jahre bis etwa 1933 zeigte sich die ganze Heterogenität der europäischen Ordnung nach 1918, gerade in den durch die Pariser Verträge abgetrennten deutsch- oder schwedischsprachigen Gebieten.

Südtirol unterlag seit dem Machtantritt Mussolinis *faschistischer* Gleichschaltungspolitik. Nur noch das Italienische zählte in den Amtsgebäuden und in den Schulen. Ohne Zustimmung der Militärs durften keine Gebäude errichtet werden. 1928 begann der italienische Staat mit der systematischen Ansiedlung neuer Industrien, deren Arbeiter aus dem Inneren Italiens kamen. Ganz so dramatisch war die Situation im *Elsass* nicht. Doch auch hier regte sich Widerstand gegen den französischen Zentralstaat. Wirkliche Separatisten, also Anwälte einer Rückkehr zu Deutschland, gab es kaum, aber die Regional- und Autonomiebefürworter wurden doch so stark, dass sie den Bürgermeister in Colmar und Straßburg stellten. Der Druck in *Ostbelgien* ließ etwas nach. Prodeutsche Parteien erzielten in den freien Wahlen nach 1926 eine deutliche Mehrheit. Da gleichzeitig Belgien bereit war, mit Berlin zu verhandeln, schien alles auf einem guten Weg, bis Frankreich sein Veto einlegte.

Immerhin, wirtschaftlich verlief die Abtrennung der genannten Gebiete ohne allzu große Verwerfungen. Von der Hyperinflation blieb Ostbelgien ebenso verschont wie das Elsass oder Südtirol. In mancher Hinsicht stärkte die Vermengung von politischen und wirtschaftlichen Forderungen sogar die Position der lokalen Arbeitskräfte. Das machte die Konflikte an der nationalen Peripherie durchaus noch beherrschbar.

Fassen wir zusammen: Mit Kriegsende 1918 spaltete sich Europa in ganz unterschiedliche gesellschaftliche und politische Landschaften auf. Dem Anspruch auf Selbstbestimmung widersprachen manche Regelungen der Pariser Verträge. Ein gemeinsames, verbindendes Narrativ fehlte. Am härtesten traf es gewiss Südtirol, das sich dem faschistischen Gleichschaltungsdruck ausgesetzt sah. Selbst Frankreich zeigte sich überfordert, die Vielfalt der französischen Provinz anzuerkennen,

obwohl es im Elsass rechtlich einige Zugeständnisse machte. In Ostbelgien lockerte sich das anfangs harte Nachkriegsregime auf. Am günstigsten war noch die Lage für die Åland-Inseln, weil mit dem Rekurs auf den Völkerbund doch eine versöhnliche Erzählung konstruiert werden konnte. Zwischen 1918 und 1933 gab es also keine gemeinsame Geschichte der betrachteten nationalen Neugebiete, nicht zuletzt, weil Europa zerklüftet war und verbindende Narrative fehlten.

2. Die Phase europäischer Gewalterfahrung, 1933-1950

Der Umschwung kam mit der Weltwirtschaftskrise, die Deutschland und Österreich früher durchliefen als Frankreich oder Belgien. Die „Machtergreifung“ 1933 spaltete die deutschsprachigen Minderheiten überall, also auch in Südtirol, im Elsass, in Ostbelgien. Das war für die spätere Befriedung der Gebiete vielleicht sogar das Beste, was passieren konnte. Denn es gab nicht nur die „deutschen Heimattreuen“, die auf das wieder „prosperierende Deutschland“ verwiesen, sondern auch die heimatgebundenen Diktaturgegner und diejenigen, die ihren Frieden mit Frankreich, mit Belgien, ja selbst mit Italien geschlossen hatten. Dennoch, die Zahl derjenigen, die 1939 in *Südtirol* zugunsten einer Auswanderung nach Deutschland votierten, lag bei 85 %. Hitler – darin guter Faschist, aber schlechter Nationalist – gestand Südtirol Mussolini zu (am 21. Oktober 1939). „Seine Deutschen“ wollte er im Osten Europas ansiedeln. Letztlich nahmen nur wenige Südtiroler das Angebot wahr, trotz der 85 % bei der „Option“. Im *Elsass* zerbrach 1933 das Landes-Bündnis der regionalistischen Parteien. Und auch in *Ostbelgien* gaben die Sozialisten um Marc Somerhausen ihre Forderungen nach einer Revision des Versailler Vertrags auf. Immer tiefer weiteten sich die Gräben zwischen den „probelgischen“ und den „prodeutschen“ Bevölkerungsteilen des Landstrichs zwischen St. Vith und Eupen.

Mit dem Zweiten Weltkrieg änderte sich alles. Niemand war überrascht, als der Krieg begann. Das u. a. unterschied den Ersten vom Zweiten Weltkrieg. Bis weit über die Schmerzgrenze hinaus gewährte der Westen Hitler-Deutschland Territorialgewinne: Das begann mit der Abstimmung im Saarland 1935, ging weiter über die Remilitarisierung des Rheinlandes 1936, erhielt einen neuerlichen Schub mit dem Anschluss Österreichs 1938 und endete noch nicht mit dem Sudetenland 1938. Selbst die Annexion „Böhmens und Mährens“, Frühjahr 1939, führte noch zu keiner entschiedenen Reaktion. Das Zugeständnis „national begründeter Revision“ und einer Wiederherstellung Deutschlands als Großmacht, die aus heutiger Sicht schwer verständliche Appeasementpolitik, hatte viele Ursachen: eine weitverbreitete Kritik an den Regelungen des Versailler Vertrages (eine der „Folgen“ des Versailler Vertrages); eine entschiedene Kriegsmüdigkeit (Resultat des Ersten Weltkrieges); die Notwendigkeit systematischer Aufrüstung auch bei den West-

mächten; schließlich war eine erfolgreiche Mobilisierung des Empires für England nur unter der Bedingung größter Friedensbemühungen möglich.

Der Krieg traf die Menschen also nicht unvorbereitet. Und wer die Schuld trug, auch daran ließ sich nicht zweifeln. Die Deutschen erlebten jetzt, was es hieß, Krieg auf eigenem Territorium zu erleiden. Die Alliierten führten den Krieg zudem mit einem klaren Konzept: Bedingungslose Kapitulation!

Für die Deutschen bedurfte es der Stunde Null, in der die Verantwortlichen durch die Alliierten zur Rechenschaft gezogen und von der Macht entfernt wurden. Die Gegner der Nazis sollten die Politik bestimmen und die Deutschen lernen, sich vom Nationalsozialismus zu distanzieren. Die Rückkehr in die Völkergemeinschaft mussten sie sich längerfristig durch Zuverlässigkeit verdienen.

Im Unterschied zu 1918 übernahmen die USA Verantwortung, und sie waren es, die letztlich den Demokratiegründungsprozess in Westdeutschland prägten. Das erleichterte den Deutschen das Eingeständnis des eigenen Scheiterns. Dazu trug aber auch der Untergangsfuror der Nazis zum Ende des Krieges bei, in dem viele Deutsche sich als Opfer des NS-Regimes wahrnahmen. Wenn in den Entnazifizierungsverfahren nur wenige Deutsche noch überzeugte Nazis gewesen sein wollten, dann entsprach dies der distanzierenden Selbstwahrnehmung gegen Ende des Krieges.

Zwar fand 1946 eine Friedenskonferenz statt, wiederum in Paris, aber ohne Deutschland, das auf seinen Friedensvertrag 45 Jahre warten musste. Sieger und Besiegte ließen sich Zeit, bis die neue Ordnung stabilisiert war, Deutschland wirklich berechenbar und die Territorialordnung Europas gefestigt.

In den betrachteten deutschsprachigen Gebieten Südtirols, des Elsass und Ostbelgiens verliefen die unmittelbaren Nachkriegsjahre dagegen durchaus problematisch. Zu gegensätzlich waren die Erzählungen über die Jahre der deutschen Besatzung. In der einen, der hauptstädtischen Variante, waren es in den vormals deutschen Gebieten Jahre der Kollaboration. In der zweiten, der regionalistischen Version waren es Jahre erzwungener Mitwirkung und des Leidens. In der dritten, der selbstbewussten Minderheitenversion waren es Jahre des Widerstandes einzelner herausgehobener Gruppen, möglich gerade wegen der regionalen Sonder-situation. Notwendig gewesen wäre ein aufmerksames Zuhören und Streiten, eine individuelle Bewertung des Handelns in den Kriegsjahren, aber der demokratische Neuanfang in allen betrachteten Ländern hatte auch eine innere Dimension, und da ging es um klare Abgrenzung vom eigenen Faschismus, um Epuration und um Wiederherstellung der nationalen Einheit.

Für *Südtirol* hätte alles vergleichsweise günstig verlaufen können, weil zwei unbestrittene Antifaschisten und Kenner der Südtirolfrage, der italienische Christdemokrat Alice de Gasperi und der österreichische ehemalige Sozialdemokrat und spätere ÖVP-Mann, Außenminister Karl Gruber, ein Autonomiestatut aushandelten (1946). De facto blieben viele Teile des Vertrags wirkungslos. Statt eines unabhängigen Südtirols entstand aus den Provinzen Bozen und Trient die neue Region Trentino-Alto Adige. Da die deutschsprachigen Südtiroler hier in der Minderheit blieben, konnte von einer wirklichen Autonomie keine Rede sein.

Auch Frankreich tat sich schwer mit dem *Elsass*, wie schon 1918. „Nach Kriegsende ging die französische Verwaltung“ wieder einmal „dazu über, die Region ... an die französische Sprache und Kultur zu assimilieren.“ Das war die eine Seite des Geschehens. Die andere: Viele Elsässer fühlten sich mehr als zuvor Frankreich verbunden, suchten Distanz zur deutschen Kultur herzustellen. Die Autonomiebewegung war nach Kriegsende erst einmal desavouiert. Die städtische Bourgeoisie sprach ja schon länger Französisch. Schwer traf es die Zwangsrekrutierten des Dritten Reiches, die *Malgré-nous*, wie sie später hießen. Aus Sicht mancher Franzosen hatten sie sich der Kollaboration verantwortlich gemacht, hätten, wie viele andere auch, nach Innerfrankreich fliehen können. Die Kommunisten verübelten ihnen zudem, dass sie aus eigener Anschauung über die Zustände in den sowjetischen Kriegsgefangenenlagern berichteten.

Ostbelgien erlebte alle Friktionen komplizierter Identitätsfindung. Auf der einen Seite profitierte es von relativer wirtschaftlicher Sicherheit. Das war zweifelsohne ein wichtiger Aspekt. Die Ostbelgier gehörten ökonomisch zu den Gewinnern der unmittelbaren Nachkriegsjahre! Die andere Seite bestand aus gegenseitigem Misstrauen zwischen „Belgiern“ und „Deutschen“, zwischen ehemaligen „Pro-Belgiern“ und vormaligen „Pro-Deutschen“. Gegen 25 % der Bevölkerung wurden Voruntersuchungen an den Kriegsgerichten wegen des Verhaltens in den Jahren 1941-1945 geführt. Willkürliche Verhaftungen gab es – und das Begleichen privater Rechnungen. Neuerlich überforderte das Kriegsende die Fähigkeit zum historisch abwägenden, den Einzelnen in den Blick nehmenden Urteil. Angesichts der Komplexität der Materie war wahrscheinlich auch kaum mehr möglich als der Rückgriff auf Masternarrativen, die ähnlich funktionierten wie im *Elsass*.

Zusammenfassend: Die Jahre der Gewaltherrschaft veränderten die Narrative. Von Ehrverteidigung wie 1914 konnte in Deutschland nicht mehr die Rede sein. Ergänzend zu den nationalen Narrativen traten Erzählungen, die abhoben auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Von „den Deutschen“ als Gewaltakteure war in den Opferstaaten gewiss die Rede. Aber es gab immer auch einzelne positive Gegenbeispiele, von Menschen, von „Oskar Schindlern“, die sich dem nationalsozialistischen Gewalthandeln widersetzt hatten. Die eigene faschis-

tische Erfahrung, die nationalfaschistische Versuchung zwang zu einer gewissen Abkehr von nationalen Stereotypen.

3. Die Phase europäischer Kooperation und Angleichung, 1950-2004/2008

Dass am Schluss sich doch Vieles zum Besseren wendete, verweist auf die Unterschiede zu den Jahren nach 1918. Deutschland, das ist der *erste Punkt*, war keine Großmacht mehr und verzichtete auf jeden Revisionismus. Die Rückkehr des Saarlandes zu Deutschland erleichterte den deutsch- französischen Dialog. Die Septemberverträge von 1956 zwischen Deutschland und Belgien regelten den gemeinsamen Grenzverlauf und schufen damit die Grundlagen für eine belgisch-deutsche Annäherung, die die Schmuggler längst vorweggenommen hatten.

Zweiter Gesichtspunkt: Die Narrative wandelten sich. An die Stelle der Nation als einzigem Bezugspunkt trat die negative Abgrenzung zum Totalitarismus, die Vorstellung gemeinsamer westlicher Werte und die Idee europäischer Kooperationsgewinne.

Dritter Gesichtspunkt: Aus der Sicht nicht weniger resultierten die « Trente glorieuses », die glorreichen dreißig Jahre wirtschaftlichen Aufschwungs nach 1945, aus dieser europäischen Kooperation. Das war gewiss nur zum Teil richtig, denn die „Jahre des Booms“ lassen sich auch als Rekonstruktionszeit nach den Jahren europäischer Verwerfungen oder als „lange Kondratiew-Welle“ deuten.

Doch als Narrativ verband die Erzählung von den « Trente glorieuses » Europa mit drei positiv besetzten neuen Welten: einer Welt des Friedens in Europa, einer Welt des wirtschaftlichen Wohlergehens und einer Welt immer größerer politischer und sozialer Ähnlichkeit der Gesellschaften in Westeuropa. Das schuf Vertrauen. Die Konsumgesellschaft ermöglichte die Entdeckung Europas aus eigener Anschauung, durch Reisen, durch Einkäufe, auch durch eine gemeinsame Jugendkultur.

Dreißig Jahre wirtschaftlicher Prosperität und wirtschaftlicher Modernisierung, im Unterschied zu sechs Jahren in der Zwischenweltkriegszeit, stärkten das Vertrauen in die vorgegebene Ordnung, ließen hoffen, auch schwierige Probleme lösen zu können.

Zugleich, auch das wurde wichtig, erwiesen sich die Nationalstaaten als nur noch bedingt integrationsfähig. Am 17. November 1957 „protestierten ... über 30.000 *Südtiroler* gegen die italienische Vorherrschaft und für eine autonome Provinz Bozen.“ Im selben Zeitraum begann in Südtirol eine Serie von Bombenattentaten

radikalierter deutschsprachig-nationaler Gruppen, die erst 1988 enden sollte. In *Belgien* spalteten die Königsfrage, die Verlagerung des Wirtschaftsschwerpunktes nach Flandern und der aufflammende Sprachenstreit das Land. Dazu kamen Ende der sechziger Jahre das Aufbegehren der jungen Generation, die überall Erneuerung und Selbstbestimmung verlangte. Noch gab es Selbstvertrauen und noch handelte der Nationalstaat durchaus selbstbewusst. Das erleichterte das Zugeständnis von Autonomierechten.

Im Zuge der Föderalisierung Belgiens erhielt auch der deutschsprachige Raum kulturelle Eigenständigkeit. Die erste Sitzung des Rates der deutschen Kulturgemeinschaft (RdK) fand am 23. Oktober 1973 statt. Ein halbes Jahr später, März 1974, gab es erste Direktwahlen. Im selben Zeitraum verbesserte 1972 das zweite Autonomiestatut auch die Rechtsstellung Südtirols. Und sicherlich ist es kein Zufall, dass im gleichen Jahr Frankreich 21 Regionen einführte, unter anderem die Region « Alsace ». In ihr konzentrieren sich zugleich ältere Sonderrechte. Weil der Nationalstaat Anfang der 1970er-Jahre sein Gleichheitsversprechen nicht mehr einhalten konnte, musste er seinen Territorien mehr Autonomie einräumen. Nur so ließen sich die Kräfte vor Ort entfalten und die Unzufriedenheit zurückdrängen. Gleichzeitig konnte der Nationalstaat sicher sein, dass angesichts der politischen und wirtschaftlichen Großwetterlage die gewährte Freiheit die nationale Integrität nicht gefährdete.

Die mehrsprachigen Grenzregionen nutzten die ihnen gebotene Chance, aus der peripheren Lage herauszutreten und mit Hilfe grenzüberschreitender Zusammenarbeit als europäische Vermittler politisch, kulturell und ökonomisch auf sich aufmerksam zu machen. Weil sie dies durchaus erfolgreich auf den Weg brachten, weil die engeren wirtschaftlichen Verflechtungen mit den Nachbarregionen auch dem Zentralstaat zugutekamen, weil die Europäisierung zugleich sogar die Nationalisierung vorantrieb, erhielten die Grenzregionen bis in die 1990er-Jahre immer mehr Autonomierechte. Seit 1970 sind die Åland-Inseln im Nordischen Rat vertreten. Die ersten eigenen Briefmarken erschienen am 1. März 1984. Ostbelgien profitierte von den großen belgischen Staatsreformen, die den Zentralstaat in einen Bundesstaat verwandelten. Das Elsass profilierte sich als europäischer Kontakt- raum.

Für die mehrsprachigen Regionen an der nationalen Peripherie bedeutete die teilweise Entlassung aus den zentralen Kulturvorgaben die Chance, sich neu zu erfinden. Die jetzt mögliche Identitätskonstruktion verband fünf Ebenen miteinander und versprach in einer sich globalisierenden Welt den erfolgreichen Spagat zwischen *Weltläufigkeit*, *Nationalbezogenheit*, *europäischer Vielfalt*, *Regionalität* und *Individualität*. Südtirol, das Elsass und Ostbelgien erhoben den Anspruch, als moderne Regionen wahrgenommen zu werden, standen für Europa, sahen sich

als Teil eines offenen Frankreichs, eines fortschrittlichen Italiens oder eines Belgiens postmoderner Vielfalt. Als Region verkörperten sie jeweils den progressiven Mix von Geordnetheit und *Savoir-vivre*. Für den Einzelnen bot die Mehrsprachigkeit die Chance, ganz eigene Wege zu gehen, etwa in Belgien zu studieren, in Frankreich Karriere zu machen, in den Niederlanden erfolgreich berufstätig zu sein oder in Deutschland auf kulturellem Gebiet zu reüssieren. Die mehrsprachigen Grenzregionen gehörten in dieser Deutung zu den Gewinnern von Globalisierung und Europäisierung, von wirtschaftlichem Austausch und von kultureller Vielfalt, etwa durch gegenseitige Anerkennung von schulischen und beruflichen Abschlüssen.

Fassen wir auch diesen Abschnitt zusammen: Die Phase europäischer Kooperation und Angleichung, 1950-2004/2008, stärkte die betrachteten anderssprachigen Grenzgebiete, weil sie aus der Grenzlage heraustraten, weil über viele Jahre der wirtschaftliche Aufschwung die Modernisierung förderte, weil das Misstrauen in Italien, Belgien, Frankreich gegenüber den anderssprachigen Staatsbürgern schwand, auch weil Anderssprachigkeit Mehrsprachigkeit einschloss. Für diesen Zeitraum lässt sich, anders als für 1918-1933, eine gemeinsame europäische Geschichte der ehemaligen Abtrennungsgebiete erzählen. In den Jahren des Abschieds von der Moderne und des Übergangs zur Postmoderne gelang es, die Identitätsnarrativen so aufeinander zu beziehen, dass sie sich gerade für die mehr- und anderssprachigen Autonomieregionen an der Grenze gegenseitig positiv verstärkten.

4. Die Phase globaler Krisensymptome, 2004/2008 folgende

Der Umbruch kam um 2004/8. Nachdem die Gesellschaften in Westeuropa zuvor immer ähnlicher geworden waren, eine immer engere Zusammenarbeit verwirklicht hatten, brachte die Osterweiterung einen ganz neuen, anderen Blick auf Europa. Die gesellschaftliche Heterogenität innerhalb der EU nahm wieder deutlich zu, die Erfahrungsräume strebten erneut auseinander. Mehr noch, die ostmitteleuropäischen Staaten traten der EU bei, um sich aus der imperialen Bindung an die Sowjetunion zu befreien, um endlich Nationalstaat zu werden, nicht Souveränität an eine anonyme Kommission oder an ein europäisches Parlament abzugeben. Ein ganz neuer Sprachduktus überlagerte die europäische Zusammenarbeit. Überhaupt überforderte die EU, die für einen größeren Markt und eine Anpassung an die Globalisierung stand, immer mehr Menschen, die mit den Veränderungsgeschwindigkeiten nicht zurechtkamen. Finanzkrise und Neoliberalismus setzten die Gesellschaften Europas der Welt aus, während gleichzeitig der beschützende Nationalstaat sich ansatzweise aus der Gesellschaft zurückzog (Berufssarmeen, geringere Sozialleistungen, Neoliberalismus). Die EU stand und steht für ein Projekt der Entgrenzung, der Vielfalt, stellt einen Raum für die Wagemuti-

gen und Welteroberer dar, auch für transnationale Solidarität. Doch all dies überfordert jene, die die Gegenwart von anonymen Mächten beherrscht sehen, die kulturelle Vielfalt als Überforderung wahrnehmen, die der Weltunordnung mit Unsicherheit begegnen, die selbst Unterstützung erwarten und die eine Zukunftssicherheit einfordern, die es gerade heute nicht mehr gibt, jene also, die mehr emotionsbezogene Mitsprache einfordern.

40 Jahre lang entfaltete das erwähnte Fünffach-Narrativ der sich glücklich ergänzenden Identitätskonstruktionen seine Wirkmacht. Heute wird es von vielen Seiten her angegriffen. Da erscheint einerseits die Globalisierung immer stärker als Belastung denn als Chance. Da macht zweitens der Euro kulturelle Differenzen ebenso deutlich wie den Zwang zum solidarischen Handeln in Europa. Der Nationalstaat hat wieder an Attraktivität gewonnen, weil er die Komplexität der Welt radikal vereinfacht. Wo nicht der Nationalstaat der Bezugspunkt ist, da sind es ethnische Gemeinschaften, da doch eigentlich gesellschaftlich ausgehandelte Anpassung und Flexibilität gefordert sind. Viele fühlen sich verunsichert.

Wie sehr die Ausdifferenzierung und Komplexität der postmodernen Gesellschaft uns heute vor Herausforderungen stellt, wird bei dem Blick auf den Einzelnen deutlich. Da sind jene, die argumentieren, neben der Muttersprache genüge das Englische als Weltsprache. Da sind andere, die gar nicht genug Sprachen beherrschen können. Da sind die Regionalisten, die ganz bewusst zwischen Hochsprache und Dialekt unterscheiden, um damit zwischen Gesellschaft und Gemeinschaft zu differenzieren. Und da sind jene, die sich zurückwünschen in die einfache Welt der Einsprachigkeit.

Für die mehrsprachigen Grenzräume bedeutet all dies: Ihre Narrative funktionieren nicht mehr in erhoffter Weise: das *globale Friedens- und Wohlstandsnarrativ*, das *europäische Interaktionsnarrativ*, das *nationale Vermittlungs- und Vorzeigenarrativ*, das *regionale Selbstbestimmungsnarrativ*, das *individuelle Ertüchtigungsnarrativ*. Sie alle lassen anscheinend einen Teil der Bewohner mehrsprachiger Grenzregionen orientierungslos zurück. Offensichtlich bedarf es neuer, stärker inkludierender, ertüchtigender Erzählungen. Das freilich ist für die Postmoderne nicht einfach, weil sich die klassischen Milieubindungen auflösen und anstelle dessen selbstgewählte Gruppenzugehörigkeiten entstehen. Vielleicht bestünde eine Möglichkeit darin, den eigenen Raum noch stärker als Chancenraum für die Individuen kenntlich zu machen. Wer Gelegenheit hat, ganz einfach im Kindergarten, auf der Straße und im Fernsehen mehrere Sprachen zu erlernen, wer mit den Naturwissenschaften im anspruchsvollen Schulsystem der mehrsprachigen Grenzregionen sich gründlich vertraut macht, der wird in der Welt bestehen, sich ihr selbstbewusst aussetzen und als Ansprechpartner und Vermittler in vielen Kontexten erfolgreich wirken. Wenn, wie Andreas Fickers für Ostbelgien herausgearbeitet hat,

ein *situativer Opportunismus* die individuellen Erzählungen der Ostbelgier prägte und prägt, dann ermöglichen Narrative, die die Belange der Individuen in den Mittelpunkt stellen und den Menschen der Region Zukunftsvertrauen vermitteln, allen populistischen Strömungen entgegenzuwirken. Kurz, die Betonung des Ertüchtigungsnarrativs, des Chancennarrativs könnte das Selbstbewusstsein der Einzelnen ebenso stärken wie die Gestaltungsmöglichkeit der autonomen Regionen auf nationaler und europäischer Ebene.

Vier Regionen im Vergleich – wissenschaftlich beleuchtet

Südtirol als eine autonome Region Italiens

Prof. Francesco Palermo

Leiter des Instituts für Vergleichende Föderalismusforschung, Eurac Research

Zunächst gehe ich mit einigen Zahlen und Informationen zu Südtirol auf die geschichtliche Entwicklung ein – was hier vielleicht auch zum Teil schon bekannt ist. Aber einige Details sind es wahrscheinlich noch nicht. Dann würde ich gern den verfassungsrechtlichen Rahmen dieser Autonomie etwas erläutern, u. a. auch die Steuerautonomie, was natürlich hier in Ostbelgien auch ein besonderes Anliegen ist. Ich weiß schon, dass viele Regionen – nicht nur Ostbelgien – auf unsere Finanzausstattung ziemlich neidisch sind. Aber ich werde versuchen, etwas besser zu erklären, warum dem so ist und zunächst die jüngsten Entwicklungen vorstellen, wobei wir dann am Nachmittag vielleicht mehr Zeit haben, uns damit zu befassen.

Kommen wir gleich *in medias res*: Ich bin besonders dankbar, dass Prof. Heinen bereits einiges erzählt hat. Damit spare ich mir viele Details. Wichtig zu wissen ist: Das Gebiet des heutigen Südtirols war ungefähr 500 Jahre lang – mit ein paar Unterbrechungen – Teil Österreichs und ist jetzt seit genau 100 Jahren eine Provinz Italiens, die heute autonom ist, obwohl sie es am Anfang überhaupt nicht war.

Eigentlich wollte die damalige liberale Regierung Italiens sich zwischen 1919 und 1922 mit der Frage des Schutzes der deutschsprachigen Minderheit befassen. Sie hatte allerdings keine Zeit dafür, weil 1922 die Faschisten an die Macht kamen, die natürlich alles unternommen haben, um die kulturellen Rechte und sogar die Existenz der deutschsprachigen Minderheiten auszulöschen, was zum Glück nicht gelungen ist.

Die bekannte Option 1939 wurde bereits erwähnt. Sie konnte nicht umgesetzt werden, weil gleich danach der Krieg ausbrach. Anschließend gab es eine ziemlich lange Phase, in der versucht wurde, die Situation irgendwie zu regeln. Was noch fehlte und zum Teil immer noch fehlt, war das gegenseitige Vertrauen. Das ist aber auch verständlich. Nach 20 Jahren faschistischer Diktatur gab es überhaupt kein Vertrauen seitens der deutschsprachigen Mehrheit im Gebiet gegenüber dem Staat Italien und der italienischsprachigen Bevölkerung und gegenüber – das ist vielleicht der Hauptpunkt – dem einzig möglichen Mittel, um dieses Vertrauen aufzubauen. Das war und ist immer noch eine rechtlich gesicherte Garantie, wonach die Mehrheit die Rechte der Minderheit nicht beseitigen darf.

Insofern ist der ganze Aufbau der Südtiroler Autonomie ein sehr rechtlich geprägter und die Rechtsdetails sind von besonderer Wichtigkeit – gerade, weil das Recht irgendwie als Ersatz für das fehlende Vertrauen galt.

Nun, die Südtiroler Frage wurde auch vor die Vereinten Nationen gebracht, nachdem es in den Sechzigerjahren auch zu einigen Bombenanschlägen in Südtirol gekommen war. Glücklicherweise waren diese nicht so blutig wie in anderen Regionen, aber immerhin sehr problematisch, weil sie gezeigt haben, dass die Südtiroler Frage bei Weitem noch nicht gelöst war.

Die Vereinten Nationen haben anschließend einen Prozess in die Wege geleitet, unter Einbeziehung Österreichs als sogenannte „Schutzmacht“ von Südtirol. 1992 wurde die Südtiroler Frage formell vor den Vereinten Nationen beigelegt. Das heißt aber nicht, dass dies das Ende des Prozesses war – im Gegenteil: Nach 1992 hat sich die Autonomie sehr stark weiterentwickelt unter dem Begriff der sogenannten „dynamischen Autonomie“, d. h. praktisch, dass weitere Kompetenzen sowie die entsprechenden Finanzmittel nach Südtirol gekommen sind.

Momentan befinden wir uns in einer Phase, in der man vielleicht zu einem neuen Punkt gelangt ist, an dem einige Anpassungen erforderlich werden. Aber natürlich ist es immer schwierig, sich unter den jeweiligen politischen Bedingungen für eine systematische Reform des Autonomiesystems einzubringen.

Was die Bevölkerung anbelangt, so ist die deutschsprachige Bevölkerung auf Südtiroler Ebene in der Mehrheit. Wie Sie wissen, haben wir ein offizielles System der Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung. Jeder ansässige Bürger sollte sich im Prinzip entscheiden, welcher Sprachgruppe er angehört. Das ist eine freiwillige Entscheidung, obwohl es immer wieder einige Interpretationsstreitigkeiten gibt. Knapp 70 % der Bevölkerung bekennt sich zur deutschen Sprachgruppe, 26 % zur italienischen Sprachgruppe und 4,5 % sind Ladinier. Das ist die richtige, autochthone Minderheit sozusagen, die älteste Minderheit im Gebiet.

In der Hauptstadt Bozen sind die Verhältnisse mehr oder weniger umgekehrt, mit rund 73 % italienischsprachigen und 26 % deutschsprachigen Einwohnern. Das ist manchmal ein kleines Problem, weil die Hauptstadt gleichzeitig auch die Stadt mit den meisten italienischsprachigen Einwohnern in Südtirol ist.

Wie bereits erwähnt ist die internationale Grundlage der Südtiroler Autonomie ein Friedensvertrag von 1946. Das war ein Abkommen am Rande des Friedensvertrages mit Italien zwischen dem damaligen Premierminister De Gasperi und dem österreichischen Außenminister Gruber. Darin sind einige wichtige Punkte enthalten, vor allem die Gleichheit der Rechte der deutschsprachigen Bevölkerung mit

den italienischen Bürgern und einige Sonderbestimmungen zugunsten des Schutzes der deutschsprachigen Mehrheit. Die ladinische Minderheit wird in diesem Abkommen nicht erwähnt. Es handelt sich daher im Grunde um eine Autonomie für die deutschsprachige Bevölkerung, d. h. die territoriale Autonomie dient in erster Linie dem Schutz einer bestimmten Gruppe.

Diesbezüglich stellt sich immer wieder die Frage: Was heißt eine territoriale Autonomie für eine Sprachgruppe? Dies heißt in erster Linie: Es geht vor allem um den Schutz der deutschsprachigen Bevölkerung. Dies schließt jedoch nicht aus, dass auch die anderen Gruppen davon profitieren, wie es momentan der Fall ist.

Im öffentlichen Bereich ist eine angemessene ethnische Vertretung vorgesehen, weil die Deutschsprachigen während des Faschismus praktisch von der öffentlichen Verwaltung ausgeschlossen wurden. Jetzt soll die Vertretung in der öffentlichen Verwaltung verhältnismäßig zur Größe der Sprachgruppen erfolgen.

Ein weiteres ganz wichtiges Minderheitenrecht ist das Recht auf Unterricht in der Muttersprache und die Gleichheit zwischen der deutschen und der italienischen Sprache. Das sind die Grundpfeiler der Autonomie, die auch international abgesichert sind, d. h. sollte es zu einigen Einschnitten seitens Italiens kommen, hätte Österreich das Recht, sich an den Internationalen Gerichtshof in Den Haag zu wenden. Das ist zum Glück noch nie passiert und es ist auch ziemlich unwahrscheinlich, dass es eintritt. Immerhin gibt es auch eine internationale Verankerung, eine internationale Garantie.

Um mit dem ersten Teil abzuschließen: Die wichtigsten Etappen wurden schon erwähnt. Wichtig ist, dass vor allem das Budget Südtirols 60 Jahre lang ununterbrochen gestiegen ist. Das war natürlich finanziell sehr günstig, aber auch emotional und psychologisch von besonderer Bedeutung. Die Bevölkerung hat den Eindruck bekommen, dass es stets aufwärts geht, dass das Budget jedes Jahr höher wird. Das ist natürlich eine sehr starke und wichtige Sicherheitsmaßnahme.

Im Rahmen der Finanzkrise 2009-2012, die Italien besonders stark betroffen hat, wurden jedoch auch einige einseitige Einschnitte seitens der Zentralregierung in Rom gemacht. Das hat eine Finanzkrise auch in Südtirol verursacht, zwar viel schwächer als in anderen Regionen, aber immerhin gab es insgesamt ein Gefühl der Verunsicherung. Das hat einige politische Folgen gehabt – nicht zuletzt jene, dass bei den Landtagswahlen 2013 auch die Parteien, die für die Selbstbestimmung Südtirols angetreten sind, einen großen Erfolg eingefahren haben, was sich in den letzten Landtagswahlen im Herbst 2018 wieder in Grenzen gehalten hat. Daher wurde dann ein sogenannter Finanzpakt ausgehandelt, und neue Kompetenzen mit neuen finanziellen Sicherungen wurden an Südtirol übergeben.

Wichtig ist zu erwähnen, dass bei mangelndem Vertrauen sehr starke rechtliche Garantien gegeben worden sind. Das sogenannte Paket nach dem Problem mit dem ersten Autonomiestatut 1948 wurde so ausgehandelt, dass 137 ganz spezifische Maßnahmen umzusetzen waren. Darunter waren 97 Änderungen des ersten Autonomiestatuts vorgesehen. Das ist schließlich mit Recht als „Zweites Autonomiestatut“ bezeichnet worden, weil es sich eben um eine gründliche Abänderung des Autonomiestatuts gehandelt hat.

Manchmal wird gesagt, dass in Südtirol die Toleranz durch das Recht erzielt wurde. Toleranz und Vertrauen waren anfangs nicht gegeben, aber die rechtlichen Grundlagen haben dazu geführt, dass das Zusammenleben einigermaßen gut funktioniert. Es war anfangs nicht so leicht für die Südtiroler Volkspartei SVP, die die deutschsprachige Bevölkerung vertritt, eben dieses Paket zu akzeptieren. Die Entscheidung innerhalb der Partei war ziemlich umstritten, aber am Ende wurde sie doch gutgeheißen. Auch Österreich hat sich dafür ausgesprochen. Mit dem Paket wurden schließlich die Grundlagen für die heutige Autonomie geschaffen. Es ist auf der einen Seite die Anerkennung seitens Italiens, dass die deutschsprachige Minderheit wirklich das Recht auf eine eigene Verwaltung und auf die eigene Autonomie hat, auf der anderen Seite, dass beide Extrempositionen aufgegeben werden sollten, also die Sezession Südtirols einerseits und die Italienisierung auf der anderen Seite. In anderen Worten heißt dies, dass Südtirol nicht wie eine normale Provinz Italiens behandelt wird.

Was das Budget anbelangt, ist es wichtig, sich die Zahlen vor Augen zu halten. Es lässt sich feststellen, dass sich das Budget in den Jahren unter Landeshauptmann Durnwalder, insbesondere zwischen 1990 und 2005, praktisch verdoppelt hat. Diese Phase war natürlich die goldene Zeit der Südtiroler Autonomie, aus verschiedensten Gründen.

Dann kam die Finanzkrise. 2009 war das letzte Jahr, in dem das Budget noch gestiegen ist. 2012 war das Budget noch etwas niedriger, obwohl die Kürzungen nicht so dramatisch waren. Das war psychologisch von besonderer Wichtigkeit. In der Folge ging es wieder aufwärts. Von 2015 bis heute ist das Budget wieder gestiegen. Jetzt verfügt Südtirol für eine Bevölkerung von ungefähr 525.000 Einwohnern über ein Budget von knapp sechs Milliarden Euro, was ziemlich beträchtlich ist.

Auch die Arbeitslosigkeit ist wieder gesunken. 2012 wurde mit 4,1 % die höchste Arbeitslosigkeit verzeichnet, was immer noch ziemlich niedrig ist. Momentan gibt es so gut wie keine Arbeitslosigkeit in Südtirol, was für verschiedenste Aspekte von besonderer Bedeutung ist.

Wie schaut das institutionelle System aus? In Belgien sind Sie mit Komplexität besonders vertraut, weshalb es leichter fallen wird, das nachzuvollziehen. In Südtirol

gibt es ein sehr komplexes System, das aus einer autonomen Region mit zwei autonomen Provinzen besteht. Die autonome Region war eben das Erbe des ersten Autonomiestatutes, wie bereits erwähnt. Damals, 1948, wurde eine Region geschaffen, damit die Zahl der Deutschsprachigen zwar beträchtlich war, sie aber immer in einer Minderheitenposition waren. Im Zweiten Autonomiestatut wurden so gut wie alle Kompetenzen von der Region auf die Provinzen Bozen und Trient übertragen. Damit hat die Provinz Bozen, also Südtirol, wo die deutschsprachige Bevölkerung in der Mehrheit ist, praktisch alle Kompetenzen übernommen. Die Region wurde aber von Italien nicht abgeschafft, auch um das Gesicht zu wahren. Somit gibt es immer noch eine Region, die weniger Kompetenzen hat, und die zwei autonomen Provinzen unter der Region, die praktisch über alle Kompetenzen verfügen.

Der ganze Prozess – und das finde ich besonders interessant – wurde schrittweise umgesetzt. Dafür gibt es sehr viele Mechanismen. Ich möchte besonders einen Mechanismus näher erklären. Das ist das System der sogenannten Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut. Das ist ein sehr interessantes Beispiel dafür, was ich bereits gesagt habe, nämlich für die Toleranz durch das Recht.

Wie funktioniert das? Südtirol hat zwar eine Vertretung im italienischen Parlament, aber natürlich ist diese Vertretung nicht ausreichend, um die Anliegen durchzubringen, weil sie bei der Größe des Parlaments natürlich nicht ins Gewicht fällt. Im Parlament sitzen in Kammer und Senat mehr als 900 Vertreter und in der Regel kommen zehn oder elf Parlamentarier aus Südtirol. Es gibt eine Art, um das Parlament zu umgehen und dann praktisch auf Augenhöhe zu verhandeln. Das erfolgt in einem Gremium, das sich „Paritätische Kommission“ nennt. Es gibt genauer gesagt deren zwei – eine für die Region und eine weitere speziell für Südtirol. Diese Kommissionen erarbeiten die Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut, d. h. konkret setzen sie sich damit auseinander, wie die Kompetenzen umgesetzt werden können und wie ihre Finanzierung erfolgen soll.

Das ähnelt wirklich den Verhandlungen auf internationaler Ebene. Die Sitzungen sind auch nicht öffentlich. Es handelt sich dabei eher um diplomatische, nicht so sehr um politische Gremien, sicherlich sind es keine parlamentarischen Vertretungen. Das ist besonders wichtig, denn in diesen Gremien ohne Presse, ohne öffentlichen Zugang usw. ist es natürlich einfacher, auch über Details zu verhandeln, durch die eben das Vertrauen langsam aufgebaut werden konnte. Das heißt beispielsweise, dass es für bestimmte Maßnahmen mehrere Jahrzehnte gedauert hat. Es ist nicht alles automatisch und selbstverständlich, aber man hat verhandelt, manchmal auch jahrelang. Diese Paritätischen Kommissionen sind besonders effizient gewesen und haben dazu beigetragen, dass die Autonomie sich im Laufe der Zeit dynamisch entwickeln konnte.

Wie sind diese Kommissionen zusammengesetzt? Es gibt eine Zwölferkommission, eine zwölfköpfige Kommission, die für regionale Anliegen zuständig ist, d. h. praktisch für Anliegen, die beide Provinzen – Bozen und Trient – betreffen. In letzter Zeit ist diese Kommission ziemlich wichtig, weil die Kompetenzen, die nach Südtirol gekommen sind, zum großen Teil auch auf die Nachbarprovinz Trient übertragen wurden.

Die Sechserkommission – das ist eine Unterkommission innerhalb der Zwölferkommission – ist nur für Südtirol zuständig und war besonders wichtig in den Jahren, in denen die Maßnahmen zum Schutz der deutschsprachigen Bevölkerung besonders im Vordergrund standen. In den siebziger, achtziger Jahren ging es um ganz wesentliche Maßnahmen, wie z. B. die Regelung des Gebrauchs der deutschen Sprache in Gerichtsverfahren. Das war natürlich auch technisch sehr komplex und wurde jahrelang verhandelt. Weitere Beispiele sind der ethnische Proporz und seine Umsetzung in der öffentlichen Verwaltung oder die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung und wie sie konkret aussehen sollte. Das waren die ganz wichtigen und großen Themen für die Sechserkommission.

Die Sechserkommission für Südtirol ist auch so zusammengesetzt, dass eine Gleichbehandlung des Landes Südtirol und der italienischen Regierung einerseits, andererseits aber auch eine gleichwertige Zusammensetzung für die zwei Sprachgruppen erfolgt. Somit ist dieses doppelt paritätische Element gewährleistet. Damit hatte keine Sprachgruppe und keine territoriale Ebene die Überhand und die Mehrheit innerhalb dieses Gremiums. Das war natürlich auch ein wesentlicher Grund für seinen Erfolg.

Wie funktioniert das dann konkret auf der Ebene der Rechtsquellen? Die Kommission erarbeitet die Durchführungsbestimmung. Diese wird von der römischen Regierung per Dekret umgesetzt. Dieses Dekret wird dann vom Staatspräsidenten verkündet, tritt als Rechtsquelle in Kraft, die über den normalen Gesetzen des Parlaments steht. In anderen Worten heißt das, dass das Parlament, demokratisch gewählt, aber natürlich mit einer weitgehenden italienischsprachigen Mehrheit, diese Dekrete nicht abändern darf. Dies sind also Rechtsquellen, die den Gesetzen des Parlaments und auch des Südtiroler Landtages übergeordnet sind. Demokratisch gesehen ist dies natürlich nicht völlig unproblematisch, weil diese Kommissionen nicht demokratisch gewählt sind, andererseits sehr effizient.

Es gibt also ein Zusammenspiel der verschiedenen Rechtsquellen. Einerseits haben wir die nationale Gesetzgebung, die lokale Gesetzgebung, andererseits gibt es diese Dekrete, die durch dieses besondere Verfahren ausgehandelt werden und die dazu beitragen, dass die Südtiroler Autonomie gefestigt ist und nicht einseitig von Rom abänderbar ist.

Zum Schluss – wo stehen wir jetzt?

Ein kleines Problem besteht darin, dass eigentlich die institutionelle Struktur Südtirols seit 1948, seit dem ersten Autonomiestatut, gleichgeblieben ist. Es ist ein sehr parlamentarisches System. Die Regierung kann nur dadurch sehr effizient regieren, weil sie aus praktisch einer einzigen Partei, der Südtiroler Volkspartei, besteht. Aber in letzter Zeit ist diese nicht länger die alleinige Vertretung der deutschsprachigen Bevölkerung, sondern es gibt mehrere andere Parteien. Die Südtiroler Volkspartei hat auch nicht mehr die absolute Mehrheit im Landtag, obwohl sie noch auf eine relative Mehrheit zählen kann.

Insofern stellt sich die Frage: Ist die institutionelle Struktur noch angemessen? Sollte sich das politische System wesentlich ändern? Wir haben schon einige Anzeichen, dass es in diese Richtung geht.

In Italien allgemein herrscht schon seit einigen Jahren ein relativ negatives Klima gegenüber den Sonderregionen und unter diesen Sonderregionen natürlich besonders gegenüber Südtirol, weil viele Nachbarregionen auch ziemlich neidisch auf die Besonderheiten sind. Zankapfel ist dabei natürlich das Geld, und die anderen Regionen sehen, dass Südtirol im Vergleich auch reicher ist als andere Regionen. Also stellen sich einige immer wieder die Frage, wieso jetzt, wo die Rechte der deutschsprachigen Bevölkerung gewährleistet sind, dieses Sonder-system weiterhin bestehen sollte.

Die Stimmung wird negativer und negativer. Es gibt immer wieder Fernsehsendungen, in denen teils auf einem sehr trivialen Niveau die Sonderregierungen angegriffen werden, nach dem sehr bekannten Gedanken der formellen Gleichheit. Die formelle Gleichheit ist immer die Gleichheit der Mehrheit und nie die Gleichheit der Minderheit. Das heißt, bestimmte Themen rund um die Sonderregionen werden immer wieder infrage gestellt.

Es hat auch einen Reformprozess gegeben. In der letzten Legislaturperiode, in den letzten drei, vier Jahren, wurde sogar ein Sondergremium eingesetzt, nämlich der „Konvent für die Reform des Autonomiestatuts“. Dieser hat zwar einige Vorschläge erarbeitet, aber im letzten Herbst gab es Neuwahlen, und es ist nicht klar, was mit diesen Vorschlägen passieren wird, ob sie von der neuen Landesregierung irgendwie noch in Betracht gezogen werden oder nicht. Es kann auch sein, dass der ganze Prozess praktisch nicht weitergeht.

Es gibt auch einige eher gesellschaftliche Änderungen. Es hat ein starkes Umdenken in den verschiedenen Sprachgruppen gegeben. Die Italiener, die für eine lange Zeit sehr skeptisch gegenüber der Autonomie waren, sind gemäß Umfragen jetzt

mehrheitlich für die Autonomie. Also sie sehen natürlich auch die Vorteile für die Italienischsprachigen, in Südtirol zu leben – nicht zuletzt wegen der sehr günstigen ökonomischen Situation.

Andererseits gab es vor allem in den letzten Jahren auch einige stärkere Stimmen unter den Deutschsprachigen, die die Autonomie als Auslaufmodell betrachtet und dafür für eine Sezession geworben haben. Das ist inzwischen nicht mehr so sehr der Fall, wie die Ergebnisse der letzten Landtagswahlen zeigen, aber immerhin stellt sich die Frage immer wieder.

Was sollte noch passieren? Es gibt noch einige Punkte, die im Kompromiss vom Zweiten Autonomiestatut 1972 noch nicht völlig geklärt wurden, beispielsweise die immer wieder auftauchende Frage der Ortsnamengebung. Sollen die Ortsnamen zweisprachig sein oder sollte in bestimmten Gebieten die italienische Ortsnamengebung wieder abgeschafft werden. Derartige Themen sind jedoch vielleicht eher symbolischer als inhaltlicher Natur. Dann gibt es immer wieder Schwierigkeiten unter den Sprachgruppen. Wie auch der Herr Ministerpräsident am Anfang gesagt hat: Eine offizielle Umfrage in Südtirol zu diesem Thema, die die drei Grundfragen enthält, nämlich Verbleib bei Italien, Ausbau der Autonomie oder Sezession, gab es in Südtirol offiziell noch nie. Und sie würde wahrscheinlich auch mehr Probleme schaffen als lösen.

Es ist aber sicherlich nicht der Fall, im Gegensatz zu Ostbelgien, dass die Bevölkerung eine eindeutige Meinung vertritt. Die Meinungen sind immer noch sehr unterschiedlich. Zum Schluss muss ich sagen, dass das Zusammenleben noch nie so gut funktioniert hat wie heute. Natürlich tauchen immer wieder einige neue Probleme auf, aber insgesamt gilt Südtirol nach wie vor als Erfolgsmodell für die Lösung von Minderheitenfragen in Europa. Alle hoffen, dass es auch so weitergeht.

The autonomy of the Åland Islands – Almost 100 years of continuity and change

Susann Simolin¹

Head of Information at the Åland Islands Peace Institute

1. Introduction

The Åland Islands, located in between Finland and Sweden in the Baltic Sea, can be considered a special region, both from the point of view of the Finnish state structure and in the light of international law. Åland is an autonomous, demilitarised, neutralised and Swedish-speaking part of predominantly Finnish-speaking Finland. Also, from the point of view of geography, Åland is special, being an archipelago consisting of 6,500 islands and skerries. It is inhabited by a population of about 29,500 inhabitants that live in 16 municipalities. 87.2 per cent of the inhabitants speak Swedish as their first language. Less than five per cent speak Finnish as first language and around eight per cent speak other languages. Among those, Romanian, Latvian and Estonian are the most widespread.²

In an international comparison, Åland stands out because of its combination of autonomy, demilitarisation and neutralisation. In fact, this combination of regimes may be unique in the world.³ In addition, Åland is often said to have the oldest still functioning autonomy in the world.⁴

While there are many autonomy arrangements in the world, a special feature of the Åland autonomy is that its foundations rest in international agreements, in addition to domestic constitutional arrangements. Whereas international agreements and third party guarantees exist also in other cases (such as South Tyrol, the UN and Austria, Muslim Mindanao and the Organization of Islamic States OIS), what distinguishes the Åland autonomy is that more specifically, the autonomy

1 The author wishes to extend her thanks for valuable comments to Sia Spiliopoulou Åkermark, Director of the Åland Islands Peace Institute and Associate Professor in International Law, Lars Ingmar Johansson, former Secretary General of the Åland Parliament and currently President of the Åland Cultural Foundation, Petra Granholm, Research Coordinator at the Åland Islands Peace Institute and Mirjam Granström, intern at the same institute.

2 Statistics and Research Åland.

3 Spiliopoulou Åkermark, 1997, p. 258.

4 Spiliopoulou Åkermark, 1997, p. 258; Benedikter, 2009, pp. 10, 29.

was established by a decision of an international body, a decision which was accompanied by a guarantee of the same body, the League of Nations.⁵ Furthermore, many international lawyers argue that the special status of Åland should be considered as customary international law.⁶

In the national context, Åland deviates from the rest of the country because it is the only autonomous entity with exclusive legislative competences in an otherwise unitary state. Also, the region is Swedish-speaking by law, in an otherwise bilingual country.⁷ It has been argued, the Åland autonomy legislation gives the otherwise unitary state of Finland a more federative touch.⁸

Definitions of autonomy come in many variations. Benedikter synthesizes the definitions developed by several other scholars, and describes autonomies as follows:

‘Particular, but integral parts of a political sovereign state which have legislative and executive powers entrenched by law. Specific solution for one or more units of a state, but not for the whole territorial state structure’.⁹

It can be said that, in general, Åland fits well into scholarly definitions of autonomy. This should come as no surprise as Åland often has been used as a model when criteria for, or characteristics of autonomies have been elaborated.¹⁰

As the probably oldest still functioning autonomy arrangement in the world, Åland has attracted much attention from scholars. In many studies, focus has been on the particularities of the system and its institutions, and Åland has been studied as a special case or even an ‘anomaly’. The legal structures, history, international conflict resolution process and guarantees as well as the institutions, have been studied in detail. Often, the vantage point has been that of minority protection and human rights in international law.¹¹

5 Suksi, 2005, p. 17; Benedikter, 2009, p. 43.

6 Spiliopoulou Åkermark, et al., 2019, pp. 9-10; Suksi, 2013, pp. 39-40.

7 The 1991 Autonomy Act, section 36; The 1999 Finnish Constitution, sections 17 and 120; Spiliopoulou Åkermark, et al., 2019, pp. 4-5.

8 Jyränki, 2000, p.10.

9 Benedikter, 2009, p. 16.

10 See for example Hannikainen, 1998, p. 91.

11 For summaries of previous research, see the introductory chapter of Spiliopoulou Åkermark (ed.) 2011 ‘The Åland Example and Its Components - Relevance for International Conflict Resolution’. Two older standard works on Åland for an international readership are Hannikainen & Horn (eds.) 1997 ‘Autonomy and Demilitarisation in International Law: the Åland Islands in a Changing Europe’, and Suksi 1998 ‘Autonomy: Applications and Implications’.

Åland has also been of interest both to scholars and practitioners active in the fields of international conflict resolution and mediation processes as a point of reference in discussions about self-determination, minority protection and territorial self-government. The so-called 'Åland Example' with its three components – self-government, language and cultural protection, demilitarisation and neutralisation – has been discussed as an inspiration and possible tool in conflict resolution processes in many parts of the world.¹²

Åland has figured in many comparisons of autonomous regions, and in recent years, especially within the context of the European Union, Åland has been studied from a multi-level governance, federal or regional democracy perspective, being compared to other regions with legislative powers in both asymmetric and symmetric federalist contexts.¹³

2. The history of Åland's international status

As in many other parts of Europe, the population of Åland has the historical experience of geographically staying where it is and continuing to use its dominant language, but as state borders have shifted, so has their citizenship as well as the linguistic set-up of the population in the country at large. Language may not have been a major denominator for identity when Åland, together with Finland, was part of the Swedish state from the 1200s until the beginning of the 1800s. However, in practice, Swedish-speaking Ålanders formed part of the linguistic majority of

12 See Spiliopoulou Åkermark (ed.) 2011 'The Åland Example and Its Components - Relevance for International Conflict Resolution' which introductory chapter includes an overview of both the usage in practice and scholarly work on the usage of the Åland Example in international conflict resolution. See also Gross 2003 'Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe'; Weller & Wolff (eds.) 2005 'Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution'; Nordquist 1998 'Autonomy as a conflict-solving mechanism – an overview' and Schulte 2015 'Conflict Regulation through Self-Rule – Success Factors of Territorial Autonomy System'.

13 Analyses with regionalist, federalist and/or multi-level governance approaches which include Åland can be found in: Requejo & Nagel, 2011, Federalism beyond Federations. Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe; Loughlin, Kincaid, & Swenden, 2013, Routledge Handbook of Regionalism & Federalism; Stephan, 2010, Regional voices in the European Union – regions with legislative power and multi-level governance, Perspectives for the Åland Islands; Anderson, 2013, Federal Solutions to Ethnic Problems: Accommodating Diversity; Lindström, 2019, State integration vs regional exceptionalism. A European predicament; Keating & Gagnon, 2012, Political autonomy and Divided Societies. Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings; Suksi, 2013, Territorial autonomy: The Åland Islands in comparison with other sub-state entities.

For studies of Åland as an (autonomous) island, see Edquist & Holmen, 2015, Islands of Identity. History writing and identity formation in five island regions in the Baltic Sea; Hepburn, 2012, Recrafting Sovereignty: Lessons from Small Islands Autonomies?

the country. During Russian time, Åland became the westernmost outpost of the Russian empire and part of a linguistic minority (of Swedish speakers) within another linguistic minority (Finnish speakers in Russia). Today Swedish-speaking Ålanders are part of a linguistic minority in Finland. From 1809,¹⁴ Finland was an autonomous 'Grand-Duchy' under Russian rule and kept Swedish as its administrative language as well as the governance structures from the Swedish era. It was not until the mid-1800s that the Finnish language started to gain influence and eventually was granted equal status to Swedish.¹⁵

Because of its geographical position, in between Finland and Sweden, and strategically located at the opening of the Gulf of Bothnia to the Baltic Sea, Åland has during certain eras attracted considerable military strategic interest. This is also the reason why Åland first entered the international agenda. During the Crimean war, when France and Britain took sides with the Ottoman empire in a war with Russia, the Russian fortress of Bomarsund, located on Åland, was destroyed by the English and British fleet. At the end of the war, in 1856, Åland was demilitarised in an agreement between France, Britain and Russia. The agreement stated: « que les îles d'Åland ne seront pas fortifiées et qu'il n'y sera maintenu ni créé aucun établissement militaire ou naval ». This prohibition was only targeting military installations.¹⁶

The second time when Åland attracted considerable international attention, came at the end of the Russian period. When Finland started its quest for independence, the population of predominantly Swedish-speaking Åland began to worry what would happen to their language and culture in a bilingual, but predominantly Finnish-speaking Finland. These were turbulent times, both in the neighbourhood and farther – with the ongoing First World War, the revolution and communist takeover in Russia, and after Finland's independence in late 1917 also the Finnish civil war. In this unstable environment, Ålanders' prospects for the future seemed very unclear. Among others, the Ålanders perceived a risk of being linguistically and culturally assimilated through Fennification in an independent Finland.¹⁷

14 Stephan, 2011, p. 29; Bring, 2002, pp. 9-11; Meinander, 2010, pp. 129-136.

15 Meinander, 2010, pp. 129-136.

16 Convention on the demilitarisation of the Åland Islands 1856; Spiliopoulou Åkermark, 2011, pp. 50-55; Edquist & Holmen, 2015, pp. 209-210; Meinander, 2010, pp. 139-142. For a comprehensive overview of the legal regulation of the demilitarisation and neutralisation of the Åland Islands, see Spiliopoulou Åkermark, Heinikoski & Kleemola-Juntunen, 2018, Demilitarisation and International Law in Context: The Åland Islands.

17 Simolin, 2018 a, p. 14; Stephan, 2011, p. 29; Bring, 2002, pp. 9-11; Edquist & Holmen, 2015, pp. 213-218; Meinander, 2010, pp. 180-187.

The so-called Åland movement had on its agenda to claim the right to self-determination for Åland and act for a reunion with Sweden, something that gained widespread support on the Islands. Secret meetings were held, two petitions (December 1917 and June 1919) and other messages and messengers were sent to the Swedish king and state organs, and a self-constituted Ålandic Assembly was formed. The leaders of the Åland movement established bilateral contacts with several countries and engaged in various ways with the Paris Peace Conference of 1919 to promote their cause.¹⁸

While Sweden supported the right of Ålanders themselves to decide their future status, in line with the principle of self-determination, Finland – which became independent in December 1917 – demanded its sovereignty over the Åland Islands to be recognized. In 1920, Finland proposed that Åland should become autonomous, and even adopted in the Finnish Parliament an Act on Autonomy for Åland. The Ålanders, however, rejected the act. Subsequently, the matter was conveyed to the Council of the League of Nations, a move which both Finland and Sweden agreed to. A Commission of Jurists established that the matter was within the jurisdiction of the League of Nations, after which a Commission of Rapporteurs was established, with the mandate to find a solution to the dispute.¹⁹

Following the recommendations of the rapporteurs, the Council of the League of Nations on 24th June 1921 established

- 1) that the sovereignty of Åland belong to Finland,
- 2) that guarantees for language and culture should be added to the Autonomy Act of 1920 and
- 3) that the demilitarisation should be confirmed and that the archipelago should also be neutralised, which means it should be kept out of military action also during war time.²⁰

The Council commissioned Finland and Sweden to negotiate on the exact nature of the guarantees. On 27th June 1921, the so-called 'Åland Agreement' between Sweden and Finland was annexed to the League's decision, whereby six guarantees for the protection of the Ålanders became part of the international settlement. The guarantees concerned Swedish as a language of instruction in schools, land rights in order to keep the Åland territory in the hands of the residents, fran-

18 Stephan, 2011, p. 29; Bring 2002, pp. 9-11; Edquist & Holmen, 2015, pp. 213-218; Spiliopoulou Åkermark, 1997, pp. 5-6.

19 Stephan, 2011, p. 29; Spiliopoulou Åkermark, 1997, p. 6; Meinander, 2010, pp. 187-188.

20 This third matter was settled in a separate convention with 10 signatories on 20.10.1921. League of Nations, 1921 (The Åland Decision); Convention on the demilitarisation of the Åland Islands 1921.

chise (voting) restrictions for outsiders, procedures for appointing a Governor that would have the confidence of both Åland and Finland, regulations for tax revenues and other economic prerequisites for the autonomy, as well as regulations for international monitoring of the guarantees by the League of Nations and the Permanent Court of Justice.²¹

3. Three core formulations in the original documents

In the original documents that endorsed and established the Åland solution, three crucial sentences that stand out, capturing the core idea of the system, can be identified.²² Those three sentences are often used in the argumentation of official documents, such as the reports issued by parliamentary committees assigned to propose the fourth generation of Autonomy legislation.²³

The first sentence, which refers to the right to internal self-determination of Ålanders, is found in the Finnish Government bill for the first Autonomy Act in 1920: *Ålanders should have the opportunity to arrange their own lives as freely as is possible for a region that is not a state.*²⁴

The second crucial formulation can be found in the Åland decision, taken by the League of Nations on 24th June 1921. After having established that the sovereignty of Åland is recognised to belong to Finland, the Council of the League of Nations goes on to say that: *... the interest of the world, the future of cordial relations between Finland and Sweden, the prosperity and happiness of the Islands themselves cannot be ensured unless (a) certain further guarantees are given for the protection of the Islanders; and unless (b) arrangements are concluded for the non-fortification and neutralisation of the Archipelago.*²⁵

21 League of Nations 1921 (The Åland Agreement).

22 Simolin, 2018 a, pp. 19-20.

23 In 2013, a joint Finland-Åland parliamentary committee called the Åland committee (in this paper hereafter 'the joint committee'), under the chairpersonship of former president of Finland, Tarja Halonen, was appointed and tasked with drafting a proposal for reforming the autonomy of Åland. In its work, the committee took into account two preceding reports, one written by an Åland parliamentary committee under Gunnar Jansson, published in 2010 (hereafter the 'provincial committee' and the 'provincial committee report') and one written by a state parliamentarian working group under Ambassador Alec Aalto (hereafter the 'state committee', the 'state committee report'), published in 2013.

24 Finnish Government Bill 1919.

25 The French version of the League of Nations' decision uses the word « paix » (peace), whereas the English version uses the expression 'the interest of the world'. The committees are using in Swedish the word 'fred' (peace). League of Nations, 1921.

As has been mentioned, the Council decided that guarantees for the language and culture of Ålanders should be settled in between the representatives of Finland and Sweden. The negotiations resulted in the 'Åland Agreement', in which Finland declares its preparedness to *assure and to guarantee to the population of the Åland Islands the preservation of their language, of their culture and of their local Swedish traditions.*²⁶

4. Development of an Ålandic identity

It has been argued, that the decision of the League of Nations in 1921 has been crucial for the development of the perception and description of the identity of the islanders, with language as the core of the identity. Holmén points out, that since Åland has such a long history of being well-integrated in Sweden together with Finland, history and culture alone are not capable of defining what separates Åland from the surrounding world. In a comparative study of regional history writing and identity on islands in the Baltic Sea, he investigates how history writing has been used to construct an Ålandic identity.²⁷

Holmén has found that Ålandic history-writing has in different eras emphasized the links either to Finland and to the Swedish-speaking Finns, or to Sweden - and at times focus has been on the regional level only.²⁸

Holmén refers to the Ålandic historian K. A. Bomansson, who in 1852 claimed that Ålanders, if asked what people they belong to, answered neither 'Finn nor Swede, but firmly and determined Ålander'.²⁹ Other historians have later concluded that this regional Ålandic identity was still dominant in the beginning of the 1900s.³⁰ In the process that led to Finland's independence and formation as a nation, and before the League of Nation decision in 1921, the political elites on Åland leaned towards Finnish nationalism and there were attempts to integrate Åland into Finnish history-writing. However, in 1917 political aims as well as regional history-writing on Åland changed from Finnish to Swedish nationalism. Research has shown that all sources which express hopes of reunification with Sweden date from the second half of 1917 or later.³¹ For some time, regional historians declared that Ålanders had always considered themselves Swedes.³² This trend was main-

26 The League of Nations 1921 (The Åland Agreement).

27 Edquist & Edquist & Holmen, 2015, p. 406.

28 Edquist & Holmen, 2015.

29 Edquist & Holmen, 2015, p. 202.

30 Edquist & Holmen, 2015, p. 204.

31 Edquist & Holmen, 2015, p. 214.

32 Edquist & Holmen, 2015, pp. 205, 232.

tained until the second world war, after which attempts of reunification with Sweden were given up, and Åland politicians instead started to develop the autonomy and promote a regional, Ålandic identity.³³

When Sweden and Finland were separated in 1809, they continued to share their cultural lives. Ålanders were 'situated right on the fissure of a split country', why it was not self-evident to whom they would be loyal.³⁴ The decisions in the League of Nation in 1921 lay the foundations of the autonomy of Åland. According to Holmén, the shift away from Finland has become permanent through the decision of the League of Nations and in this process the language argument was made permanent. Holmén claims that it was institutionalized to such an extent that the new Ålandic autonomy had to continue building its identity around it, and to this day, Ålandic politicians who want to defend and develop the autonomy are forced to emphasize the importance of monolingual status of Åland.³⁵ He further maintains that the local authorities on Åland have 'consciously attempted to defend their autonomy by developing the islanders' Ålandic, Swedish-oriented identity, and they used history-writing as a means to this end'.³⁶ He finds that at times, this has been done to such an extent that 'the defence of Swedishness is used to upheld and develop autonomy rather than the other way around, as originally intended'.³⁷

Holmén argues that in the phase of identity-building stretching from the Åland movement until after the Second World War, the identity of Ålanders can be depicted as 'ethnic nationalism', emphasizing the Swedishness of the language, mind and blood of the Ålanders. In the 1950s, according to Holmén, Ålandic authorities started a deliberate campaign to promote the autonomy among Ålanders. The identity gradually shifted from ethnic to civic, based on rights rather than on blood. The language was and still is an important part of the Ålandic identity.³⁸

According to Holmén, some politicians have tried to challenge the prominent position of the language as a foundation to the identity by including also demilitarisation in the construction - linked to an idea of peace as part of the Ålandic identity and minority protection, autonomy and demilitarisation as important

33 Edquist & Holmen, 2015, pp. 220, 230, 233-234.

34 Edquist & Holmen, 2015, p. 232.

35 Edquist & Holmen, 2015, p. 165.

36 Edquist & Holmen, 2015, p. 393.

37 Edquist & Holmen, 2015, p. 165.

38 Edquist & Holmen, 2015, pp. 234-235; See also State who in a survey found that the regional identity is very strong and that the respondents linked Ålandicness to the Swedish language, State, 2009, Strangers by Degrees: Attitudes toward Immigrants in the Åland Islands.

means to achieve peace.³⁹ Holmén finds consensus among writers that the demilitarisation is enough as protection for the security of the Ålanders, fortifications are often deemed unnecessary, and since the 1980s, peace has become part of the Åland identity in its own right.⁴⁰ Åland has been labelled 'the Islands of Peace' based on the fact that it is demilitarised and neutralised, sometimes combined with a description of Ålanders as a peaceful people.

5. General development of the autonomy⁴¹

After the autonomy was established in 1922, disappointment and frustration remained on Åland, where hopes for reunification with Sweden had been high.⁴² In the early years, the implementation of the autonomy did not go smoothly. Mariehamn and Helsinki were not always in agreement on how the autonomy should be interpreted and implemented.⁴³ Even if Ålanders saw benefits with the autonomy, they also thought that there were many ambiguities, and that Finland was unnecessarily restrictive in assessing which Åland laws could be approved or not.⁴⁴ Discussions on a major revision of the Autonomy Act had started already in 1938, but after war broke out between Finland and the Soviet Union, the question was left pending.⁴⁵ In 1945, after the Second World War, the Åland Parliament again raised the question of a reunion with Sweden, claiming that the protection of their 'Swedish nationality' did not function satisfactorily and that Finland lacked interest in the matter.⁴⁶ Sweden, however, wanted to retain status quo and did not support neither the reunification with Sweden nor independence for Åland.⁴⁷

The revised Autonomy Act of 1951 might be considered a turning point, after which Ålanders have focused on developing the self-government, and the idea of reunification with Sweden gradually vanished.⁴⁸

In the revised Act of 1951, the Guarantee Act was repealed, and the guarantees from 1921, except the supervisory function of the League of Nations, were incor-

39 Edquist & Holmen, 2015, pp. 234-235.

40 Edquist & Holmen, 2015, pp. 165-166.

41 Parts of the following chapter are taken almost verbatim from Simolin, 2018a.

42 Bring, 2002, pp. 21-22; Modeen, 1973, p. 58.

43 State committee 2013, p.20; Joint committee 2017, p. 32.

44 State committee 2013, pp. 20-21. Bill RP 100/1946rd proposing a revision of the Autonomy Act (it fell since it was not processed on time).

45 Bring, 2002, p. 24.

46 Bring, 2002, pp. 25-26; Modeen, 1973, p. 62.

47 Edquist & Holmen, 2015, p. 230.

48 Stephan, 2011, p. 32; Modeen, 1973, pp. 62-64; Edquist & Holmen, 2015, p. 220.

porated.⁴⁹ The supervisory function of the League of Nations disappeared with the demise of the organization. However, the issue of restoring the international guarantees has been a recurring theme and is one of the suggestions Åland has made in the process for a new Autonomy Act.⁵⁰

The Act of 1951 entailed new stipulations on economic equalization, and the legislative competences of the autonomy were extended.⁵¹

A second major revision of the Autonomy Act came about in 1991, and this version of the law remains in force today. Major changes in the revision of 1991 included the transfer of several domains of legislative competence to Åland and the introduction of a new financial system, according to which budgetary competences rest with the Åland Parliament. Satisfactory knowledge of Swedish was added as a requirement for regional citizenship.⁵² The Autonomy Act of 1991 has been adjusted several times, most notably in relation to EU matters.⁵³ For example, voting rights have changed in accordance with EU law so that persons not holding the right of domicile on Åland may also participate in municipal elections after only one year of residence.⁵⁴

6. Legal entrenchment

The Åland Autonomy is well entrenched in national legislation. The Constitution of Finland section 120 conditions: ‘the Åland Islands have self-government in accordance with what is specifically stipulated in the Act on the Autonomy of the Åland Islands’.

In section 75, which regards special legislation for the Åland Islands, it is stated that: ‘the legislative procedure for the Act on the Autonomy of the Åland Islands and the Act on the Right to Acquire Real Estate in the Åland Islands is governed by the specific provisions in those Acts’. And continues: ‘The right of the Legislative Assembly of the Åland Islands to submit proposals and the enactment of Acts passed by the Legislative Assembly of Åland are governed by the provisions in the Act on the Autonomy of the Åland Islands.’⁵⁵

49 Provincial committee 2010, p. 8; Stephan, 2011, p. 32; The 1951 Autonomy Act.

50 Provincial committee report 2010.

51 State committee 2013, p. 21.

52 State committee 2013, pp. 21-22; The 1991 Autonomy Act, chapter 4 (Authority of Åland) section 18, chapter 5 (Authority of the state) section 29 and chapter 7 (Financial management of Åland).

53 Provincial committee 2010, p. 9; Stephan, 2011, p. 47.

54 The Autonomy Act 1991, section 67; Granholm, 2009, p. 68; Spiliopoulou Åkermark, et. al., 2019, p. 88.

55 Constitution of Finland 1999.

It has been assessed that the Autonomy Act is not formally a constitutional act, but ‘a law of constitutional nature’ which stands in some respects at the same hierarchical level as the constitution and one that includes deviations from the constitution. It is also referred to as a ‘sui generis law’, i.e. a law of its own kind. The main deviations from the constitution are the facts that Åland shares legislative competence with the state and that Åland has only one official language, Swedish, whereas Finland has two.⁵⁶ Also, the Autonomy Act itself stipulates the procedures for changing the act. According to section 69 of the Autonomy Act: ‘Amendments can be made only by consistent decisions of the Parliament of Finland and the Legislative Assembly, – which in the Parliament of Finland is done pursuant to the provision for the amendment and the repeal of the constitution, and also requires at least a two thirds majority of the votes cast in the Åland Parliament’.⁵⁷ With this stipulation, the autonomy is legally well protected.

The demilitarisation has been confirmed in several international and bilateral agreements since 1921, and in some of those the neutralisation is also included. Legal scholars assess that at least the demilitarisation is well entrenched in international law.⁵⁸ With the demise of the League of Nations, the international guarantor for the Åland autonomy disappeared, and suggestions to substitute the League of Nations with another body have not been realised. While the exact legal character of the obligations from 1921 regarding the autonomy is debated among scholars, Finland has continuously respected and confirmed the agreements, why it is today considered that the international status of Åland is to be regarded as customary international law.⁵⁹

7. Division of competences

As mentioned above, Finland is a unitary state, and Åland is the only region with exclusive legislative powers in the state structure of Finland. Whereas the Sámi have linguistic and cultural self-government in their homeland and the constitution recognizes also other forms of self-government, such as municipal and regional self-government, those do not entail an exclusive legislative competence.⁶⁰

56 Simolin, 2018 a, p. 11; Suksi, 2005, p. 527; Joint committee 2013, pp. 202-203 (accessed 1.2.2019).

57 The 1991 Autonomy Act, section 69 (accessed 1.2.2019).

58 For a comprehensive overview of the legal regulation of the demilitarisation and neutralisation of the Åland Islands, see Spiliopoulou Åkermark, Heinikoski & Kleemola-Juntunen, 2018, *Demilitarisation and International Law in Context: The Åland Islands*.

59 Spiliopoulou Åkermark, et al., 2019, pp. 9-10.

60 Constitution of Finland 1999; Spiliopoulou Åkermark, et al., 2019, p. 4; section 4 of the Act of the Sámi Parliament (974/1995).

In the domains where Åland has exclusive legislative powers, its competences are not concurrent with those of the state, and state laws in the domains where Åland has legislative competence do not apply on Åland.⁶¹ Even if the Åland Parliament would fail to enact legislation in an area, Finnish laws will not automatically apply.⁶²

The original Autonomy Act from 1920 contained only one list of legislative competences, in which the state competences were listed. In principle, the autonomy had the competence to legislate in all other domains, except for a stipulation that new domains of legislation should become the competence of the state. Over time, this meant an excavation of the autonomy.⁶³

In the 1951 Autonomy Act the principle of enumeration was implemented, and both Finland's and Åland's legislative competences were listed.⁶⁴ In the Autonomy Act of 1991, the system of one list for the state and one for the autonomy remains, but the act includes also a third list, a so-called B-list, which contains six domains of state competences that might be transferred to the autonomy by ordinary state law. This technique differs from the general principle saying that changes in the division of competences can only happen by changing the Autonomy Act.⁶⁵

The legislative competences of Åland include municipal administration and municipal elections, public order and security, building and housing, protection of environment and cultural heritage, health care and social welfare, education and culture, postal communications, radio and television, farming and forestry, hunting and fishing, road and boat traffic as well as employment and trade.⁶⁶ Taxation is under Ålandic competence to a limited extent only. The economic system is one of the main issues that has been considered in the ongoing revision process of the 1991 Autonomy Act as well as in relation to a planned reform of the regional administration in Finland.⁶⁷

Chapter 5, section 27 in the 1991 Autonomy Act specifies the legislative authority of the state, which include most areas of foreign affairs and state security as well as of civil and criminal law. Among the matters the following can be mentioned:

61 Spiliopoulou Åkermark, et al., 2019, pp. 17-18.

62 Spiliopoulou Åkermark, et al., 2019, pp. 17-18; Stephan, 2011, p. 35.

63 Joint committee 2013, 2017, p. 62; The 1920 Autonomy Act.

64 Stephan, 2011, p. 34; The 1951 Autonomy Act

65 Joint committee 2017, pp. 62-63.

66 The 1991 Autonomy Act, section 27; Spiliopoulou Åkermark, et al., 2019, p. 56.

67 The 1991 Autonomy Act; Simolin 2018, p. 28. It is unclear if and when there will be a regional reform in Finland. The Government Sipilä resigned in March 2019 as a consequence of its inability to have the reform approved and implemented.

the constitution, the right to reside in the country, foreign relations, marriage and family relations, associations and companies, the court system, customs, insurance contracts, merchant shipping, aviation, the Church and other religious communities, armed forces, taxes and dues.⁶⁸

In domains where Åland and the state share competences, Åland legislation may for purposes of uniformity and clarity contain provisions on matters relating to the legislative powers of the state, as long as in their substance they agree with the corresponding provisions of state law. In areas of its competence, the Åland Parliament can enact ‘template-laws’ or ‘acts of reference’, which is a reference to a Finnish law thus acquiring applicability on Åland.⁶⁹

The Åland Parliament can also submit initiatives on matters within the legislative competence of the state to the Government and Parliament of Finland.⁷⁰

8. Institutions of the autonomy

The legislative assembly of the Åland Islands, the **Åland Parliament**, consists of 30 members, elected for a four-year term. Five parties have been continuously represented in the Parliament since 1987 or longer; The liberals (*Liberaterna*), the Centre Party (*Åländsk center*), the conservative party (*Moderat Samling på Åland*), the Social Democrats (*Ålands Socialdemokrater*) and the Independents (*Obunden Samling*). The party Åland’s Future (*Ålands framtid*) has been represented since 2003. From time to time also other, smaller parties, have gained seats in the Parliament.⁷¹

The administration of Åland is vested in the **Government of Åland** and the officials subordinate to it. The Åland Government may have five to eight members and is led by a chairperson, with the title ‘lantråd’. The government is appointed by the parliament according to parliamentary principles after negotiations between the political groups.⁷²

The Governor represents the Government of Finland in Åland. He shall be appointed by the President of the Republic, after agreement with the Speaker of the Åland

68 The 1991 Autonomy Act; Spiliopoulou Åkermark, et al., 2019, p. 56.

69 The 1991 Autonomy Act; Suksi, 2011, p. 305; Spiliopoulou Åkermark, et al., 2019, pp. 18-19.

70 The 1991 Autonomy Act, section 22.

71 Ackrén & Sundberg 2019, p. 36; Home page of the Åland Parliament. <https://www.lagtinget.ax/ledamoter#>. Accessed 1.2.2019

72 Home page of the Åland Government, <https://www.regeringen.ax/regeringen> (accessed 1.2.2019).

73 The 1991 Autonomy Act, section 52.

Parliament.⁷³ The Governor is chairperson of the **Åland Delegation**, an expert organ that gives its opinions on acts passed by the Legislative Assembly, decides on matters concerning economic equalisation and tax retribution and gives opinions to State authorities also in other matters. The Åland Delegation has four members, two appointed by the Legislative Assembly and two by the Finnish Government.⁷⁴ The Åland Delegation shall give opinions to the Government of Finland and its ministries, to the Government of Åland and to the courts. The Delegation has important functions within the economic system, as it carries out the equalisation, determines the tax retribution, gives the extraordinary grant and determines the amount of advance payments.⁷⁵ The Delegation is also commissioned to suggest solutions to or resolve controversies between the state and Åland in certain situations, for example regarding implementation of EU-decisions.⁷⁶

The Åland Delegation, together with the President of the Republic and the Supreme Court, further has important duties in the process of legislative control of Acts of Åland. **The President** has a restrictive veto power, if the Åland Parliament has exceeded its powers or if a decision is considered a threat to Finland´s internal or external security.⁷⁷

The President also opens the working year of the Åland Parliament and can dissolve it and order an election, after consultation with the Speaker of the Åland Parliament. The President further appoints the Governor.⁷⁸ The President is often considered as a friend of Åland and its autonomy, and a facilitator for the relations between Åland and the State.⁷⁹

The Åland population is also represented in **the Parliament of Finland**, by one member. The Constitution of Finland establishes that Åland constitutes one electoral constituency for the purposes of Parliamentary election. This is not specifically a part of the autonomy system, but according to general democratic norms. In practice, however, the Åland member of the Parliament of Finland have often considered themselves a representative not only of the Åland people, but also of the Ålandic self-government.⁸⁰

74 The 1991 Autonomy Act, chapter 8.

75 The 1991 Autonomy Act, chapter 8.

76 The 1991 Autonomy Act, sections 59b and 62.

77 The 1991 Autonomy Act, section 19.

78 The 1991 Autonomy Act, sections 14, 15 and 52.

79 Edquist & Holmen, 2015, p. 231.

80 Stephan, 2011, p. 37.

9. The economic system

An autonomy cannot perform its legislative and administrative tasks without necessary financial resources for this purpose. Already in the first autonomy Act of 1920 as well as in the Åland Agreement this matter was foreseen. The first Autonomy Act and the Guarantee Act specified what kind of taxes Åland had a right to collect.⁸¹ However, over time, the tax system in Finland developed in such a direction that the taxes that could be collected on Åland were not sufficient to cover the cost of the autonomy. In practice, means were transferred from the state. A system of tax equalization was developed, codified in the Autonomy Act of 1951 and amended in the Act of 1991.⁸² Since the Act of 1991 came into force, the Åland Parliament has the competence to confirm a budget for Åland, upon proposal from the Government of Åland.⁸³

Åland has only limited authority to collect taxes. Instead, pursuant to the 1991 Act, the state levies taxes, duties and fees on Åland, and returns to Åland a lump sum (amount of equalization) which equals 0.45 per cent of total Government income, excluding Government loans. Furthermore, Åland may have an additional state transfer in case the income and property tax levied in Åland during a fiscal year exceeds 0.5% of the corresponding tax in Finland. In this case, the excess is returned to Åland.⁸⁴

The economic system has for some time been one of the most pressing issues for the Åland autonomy. At present, the system cannot adapt to changes in the environment in a flexible manner, as it can only be amended with a change of the Autonomy Act. Such changes require decisions made in constitutional order in Parliament of Finland as well as a qualified majority in the Åland Parliament.⁸⁵

In the ongoing process for a revision of the Åland Autonomy Act, both Åland and the state have agreed that it would be necessary to have a more flexible economic system. The Åland Government has assessed that even if the revenues have been sufficient for the needs of the autonomy, the current system is too closely linked to changes in the economy of Finland, and hence not necessarily in line with the needs of Åland. In addition, the growth of the population of Åland, which has been more significant than in the rest of Finland, is not taken into consideration with

81 The 1920 Autonomy Act, chapter 5; Guarantee Act 1922 §4.

82 The 1951 Autonomy Act, chapter 5 §27; The 1991 Autonomy Act, chapter 7.

83 The 1991 Autonomy Act, chapter 7.

84 The 1991 Autonomy Act, chapter 7.

85 The 1991 Autonomy Act.

In English: <http://www.finlex.fi/sv/laki/kaannokset/1991/en19911144.pdf> (accessed 1.2.2019)

the current system. Åland has also expressed a wish to take over a larger share of taxation rights from the state.⁸⁶

While prospects for takeover of more taxations rights are bleak, a change of the economic system in a more flexible direction, may now be within reach. This is due to the planning for a major regional reform in Finland, which has been one of the main projects of the government Sipilä. Even though the reform will not be implemented according to plans, and the Sipilä Government have resigned as a result (March 2019), the economic system of Åland may still be renewed.

Even though the planned reform would not have applied to Åland, since the autonomy has its own competences in the domains affected, it would considerably have affected the economic transfers between the state and Åland. This prompted a change of the Autonomy Act in the domain of the economic system, and after long and seemingly difficult negotiations an agreement has been reached. The new system would be less closely linked to the economy on the mainland and would take the population growth on Åland into consideration. The Parliament of Finland has approved of this change of the Autonomy Act, which has still to be approved by the Parliament of Åland.⁸⁷

The Åland economy is dominated by the service sector, in particular the maritime industry – including frequent cruise-ferry services – which accounts for about 20 per cent of local GDP. There is also a significant public sector as well as many entrepreneurs and self-employed persons with small businesses. While 14 per cent of the work force are employed in trade and hotels, 11 per cent are employed in transport and 33 per cent in public services. Unemployment rates are very low, varying between two and four per cent during the last two decades.⁸⁸

86 Jansson, 2010, pp. 22-30; Ålands Government, 2018, p.10.

87 Ministry of Justice home page. Justitieministeriet.fi. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland, <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM046:00/2018> (accessed 21.2.2019). Parliament of Finland webpage. Riksdagen.fi. <https://www.rikFinland>, homepage for [sdagen.fi/SV/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Sidor/PR_160+2018+4.aspx](https://www.rikFinland) (accessed 21.2.2019). Government of Finland home page for regional government, health and social services reform, <https://alueuudistus.fi/en/government-policy-outlines> (accessed 21.2.2019).

88 Aland.ax – the official Åland website, <http://www.aland.ax/en/trade-and-industry/trade-industry-and-labour-market-2/> (accessed 20.3.2019). Statistics and Research Åland, https://www.asub.ax/sites/www.asub.ax/files/statistics/bnp_meddelande_2016.pdf (accessed 20.3.2019).

10. Protection of language and culture

As earlier indicated, the Swedish language has a long history in Finland, which was a part of the Swedish kingdom until 1809, and had Swedish as the main administrative language until the 1880s, when Finnish gained equal status.⁸⁹ In 1880, 14.3% of the population of Finland were Swedish speakers, in 1950 the corresponding number was 8.6%, and today 5.3% of the population in Finland are Swedish speakers.⁹⁰

When Finland became an independent country, the two languages remained at an equal basis in the constitution. Finland is thus bilingual according to the Constitution, which stipulates: 'The national languages of Finland are Finnish and Swedish. The right of everyone to use his or her own language, either Finnish or Swedish, before courts of law and other authorities, and to receive official documents in that language, shall be guaranteed by an Act. The public authorities shall provide for the cultural and societal needs of the Finnish-speaking and Swedish-speaking populations of the country on an equal basis.'⁹¹

In addition to this protection for all Swedish speakers in Finland, the Autonomy Act of Åland provides protection for the language and culture of the population of Åland. The basic principles of the international guarantees for language and culture from the 1920s are still in place, even though the content has been adapted over time.

In the Åland Agreement from 1921 Finland declared its preparedness to '*... assure and to guarantee to the population of the Åland Islands the preservation of their language, of their culture and of their local Swedish traditions.*'⁹² This is the original idea behind the autonomy, the maybe most important purpose of which has been, and still is, to preserve the Swedish language, culture and local traditions of the population.⁹³

89 Meinander, 2010, pp. 129-136.

90 Finnäs, 2013, p. 7, Statistics Finland, Population structure 2015, Appendix table 2. 'Population according to language 1980 - 2015'. Data available online at http://www.stat.fi/til/vaerak/2015/vaerak_2015_2016-04-01_tau_002_en.html (accessed on 15.11.2018).

91 Chapter 2, section 17 in the Constitution of Finland, that deals with issues of the right to one's language and culture.

92 'Säkerställa och garantera Ålandsöarnas befolkning bevarandet av dess språk, dess kultur och dess lokala svenska traditioner'. The League of Nations 1921 (The Åland Agreement). Referred to in the provincial committee report 2010, p. 7, quoted in the state committee report 2013, p. 19.

93 Joint committee 2017, pp. 74, 115.

The Autonomy Act of Åland 1991 states that the official language of Åland shall be Swedish, which is the language to be used in State administration, Åland administration as well as municipal administration on Åland. However, in a matter concerning himself a citizen of Finland shall have the right to use Finnish before a court and with other State officials in Åland. Letters and other documents between Åland officials and the State officials shall be written in Swedish, except that treaties and documents that are notified to Åland or submitted for approval to the Åland Parliament can in some cases be sent in the original language.⁹⁴

According to the Autonomy Act, the language of education in schools maintained by public funds or subsidised from the said funds shall be Swedish, unless otherwise provided by an Act of Åland.⁹⁵ Finnish is taught as one of several optional second languages. Since 1986, it has been possible to attend secondary school without studying Finnish. Around two thirds of adults living on Åland have at least basic knowledge of Finnish.⁹⁶

There is agreement among scholars that the legal base for the protection of the Swedish language in Finland and especially on Åland is well entrenched. In some debates, the protection of language and culture has even been considered as too far-reaching. Spiliopoulou Åkermark maintains that the whole Åland regime can be understood as an implementation of a human rights system to protect the rights of a minority. However, since the Ålandic autonomy was established, significant development has occurred in the field of international law and international human rights standards. Questions about the balance between human rights and the mechanisms for protecting the language and culture on Åland have risen in the public debate from time to time, not the least when Finland has ratified various international declarations and conventions, often with agreement of the Åland Parliament to the extent the rules apply on Åland in matters of Ålandic competence.⁹⁷

In practice, the issue of maintaining and developing a functional autonomy in Swedish in a state that is officially bilingual, but predominantly Finnish-speaking, is perceived as a demanding task.⁹⁸ In its yearly account to the Parliament of Åland regarding issues of importance for the autonomy of Åland, the Government of

94 The 1991 Autonomy Act, chapter 6.

95 The 1991 Autonomy Act, chapter 6 Language provisions, section 40 Language of education.

96 Joint committee 2017, p 41.

97 Spiliopoulou Åkermark, 2011, pp. 25-26; Simolin, 2018 a, pp. 35-36; Hannikainen, 2004, p. 83; Öst, 2011, pp. 78-81.

98 See for example Government of Åland, 2018, p. 4; Suksi, 2005, pp. 532-533; Ahtisaari, 2012, p. 6; Öst, 2011.

Åland maintains that ‘Regarding the linguistic development in the country the situation is continuously precarious’. Staff in state institutions on Åland report that databases and other forms of information they need to perform their tasks are most often in Finnish only. The same goes for further education and daily contacts with their colleagues in the mainland.⁹⁹

Also in the contacts between Åland authorities and authorities in Finland, there are problems to have information and materials in Swedish, to the extent provided in the Autonomy Act. For example, according to section 59a of the Autonomy Act, the Government of Åland shall have the right to participate in the preparation, within the Council of State, of the national positions of Finland preceding decision-making in the European Union, if the matter would in other respects fall within the powers of Åland or if the matter otherwise may have special significance to Åland.¹⁰⁰ The preparation of the positions of Finland to the EU is conducted in Finnish exclusively in the ministries. Every year, the Åland Government asks its civil servants of their perception of the usage of the Swedish language within preparation (beredning) of EU-matters in the contacts between Åland and the State authorities. In its notification regarding the external politics of Åland to the Åland Parliament, the Government of Åland assesses, that knowledge on the linguistic rights of Åland are sometimes missing among individual civil servants on the mainland, and that an increasing number of civil servants are lacking sufficient knowledge of Swedish. It was also concluded that it is often problematic to obtain relevant translations in time.¹⁰¹

The difficulties to have services in Swedish are confirmed also in the proposition of 2017 for a new Autonomy Act. In the Act of 1991 it is stipulated that the language for written communication between authorities in Finland and on Åland is to be Swedish. The proposition of 2017 expands this provision to include also oral communication. In the proposition, one of the motivations for transferring more competences to Åland is the difficulties to have service in Swedish in certain domains.¹⁰²

A special feature of the protection of language and culture, that has attracted international interest, is the so-called ‘right of domicile’, which can be described as a kind of regional citizenship, based on the guarantees afforded to the Ålanders in the Åland Agreement of 1921. A person holding right of domicile has full rights to vote and stand for elections, to acquire real estate and to conduct a business.

99 Government of Åland, 2018, pp. 4-5.

100 The 1991 Autonomy Act.

101 Government of Åland, 2019, pp. 22-23.

102 Joint committee 2017, p. 91, 139.

In addition, the right of domicile is linked to exemption from the fulfillment of military service. Persons without the right of domicile are subject to some restrictions in the domains mentioned above, however, the Åland Government can give permission to buy land or set up a business upon application, and most importantly, persons with a Finnish citizenship can apply for the right of domicile after five years of residence on Åland.¹⁰³ It can be noted, that satisfactory proficiency in Swedish is necessary when right of domicile is granted upon application. Persons under 18 years old, who are citizens of Finland and resident on Åland and whose father or mother have the right of domicile, are automatically granted the right of domicile.¹⁰⁴

11. International participation and external relations

The extent of international and supranational cooperation has developed into a completely different scope today than when the self-government was introduced. The boundaries between the external and the internal of a state are decreasingly clear-cut. The international co-operation of Finland affects also Åland and domains where Åland has exclusive legislative competence. The Autonomy Act has been amended to meet such developments. In particular, the membership of Finland in the EU has been a reason for changes in the Autonomy Act.¹⁰⁵

There are several provisions in the Autonomy Act aimed at regulating Åland's participation and influence in international matters. If a treaty that Finland has concluded contains provisions within the authority of Åland, the consent of the Legislative Assembly is needed in order to have the provision to enter into force in Åland.¹⁰⁶ According to the Autonomy Act, Åland is to be informed, to be consulted or to participate in international and EU matters within the competence of Åland, or if they are of particular importance to Åland. Åland lacks direct representation in the EU, but is entitled to take contact with the Commission and has a representative in the Committee of the Regions.¹⁰⁷ An own seat in the European Parliament is high on the Åland autonomy agenda.¹⁰⁸ Mostly, the participation of

103 Joint committee 2013 , 2017, p. 53.

104 Spiliopoulou Åkermark et al., 2019 p.27-28; Act on the Right to Conduct Business (1996:47), [*Landskapslag om rätt att utöva näring* (1996:47)]; Act on Land Acquisition (1975:7) [*Jordförvärvslagen för Åland* (1975:7)]; Act on the Right to Acquire Land and on Permit to Acquire Land (2003:68) [*Landskapslag om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd* (2003:68)] Act on the purchase of real estate (140/1938).

105 The 1991 Autonomy Act, chapter 9, on international treaties and European union affairs was added to the act in 2004.

106 The 1991 Autonomy Act, section 59.

107 The 1991 Autonomy Act, chapter 9.

108 Government of Åland, 2018, p. 4.

Åland in international affairs under the Autonomy Act is based on co-operation and negotiation with Finland, since it is still mainly the state which interacts with the EU and other international bodies.¹⁰⁹ In this context, it is considered a problem that preparations in Finland are made exclusively in Finnish.

Before Finland joined the European Union in 1995, Åland took part in two referenda. The first one, in October 1994, was a nation-wide referendum concerning whether Finland would join the EU or not. On Åland, 51.9 per cent voted for membership and 48.1 against. The second referendum was held after it had been decided that Finland would join the EU. It was initiated by the Åland Parliament, was held on Åland exclusively and regarded whether Åland would join the Union. This time, 73.6 per cent of the Åland population voted for membership, after which the Åland Parliament voted for accession.¹¹⁰

The Protocol No. 2 to Finland's accession treaty to the EU, the 'Åland Protocol', which is annexed to Finland's treaty of accession to the EU, regulates Åland's relationship to the EU. It entails special provisions for the right to acquire real property and conduct business in Åland and is thus confirming Åland's special status under international law. According to the protocol, Åland is regarded as a third territory with respect to indirect taxation. This enables the sale of tax-free goods to passengers travelling between the Åland Islands and other EU Member States, including mainland Finland.¹¹¹

Among others, Sjölund has shown how when Finland and Åland joined the EU, both actors (Finland and Åland) gave up elements of their own legislative competences in favor of the EU. At the time, it was concluded that the EU membership would not change the delimitation of competences between Åland and Finland, but in practice the issue has proven to be more complex.¹¹² Co-operation with the state regarding EU-matters has its challenges, not least since most EU-matters are prepared on the mainland in Finnish only.¹¹³ On Åland, it is widely considered that Åland has lost competences to the EU without being adequately compensated for the losses.

109 The 1991 Autonomy Act, chapter 9.

110 Home page of the Åland Parliament, <https://www.lagtinget.ax/sjalvstyrelsen/aland-och-eu>, (accessed 28.2.2019); Home page of the Ministry for foreign Affairs, <https://um.fi/the-special-status-of-the-aland-islands> (accessed 28.2.2019), Homepage of the Europe Information at the Ministry for Foreign Affairs of Finland, <https://eurooppatiedotus.fi/sv/finland-och-eu/1684-2/> (accessed 28.2.2019).

111 Accession Treaty of Finland to the European Union, Protocol No. 2 on the Åland Islands, OJ C241, 29.08.1994.

112 Sjölund, 2016. See also Suksi, 2005, p. 530.

113 Government of Åland, 2019, pp. 22-23.

Stephan has discussed Åland and the German Länder in relation to multi-level governance and claims that the relationship of the EU and its regions can best be understood through the double lens of the concepts 'regional blindness' and 'multi-level governance'. On Åland, it is often assessed that Åland is losing competences to the EU without getting influence in return. While Stephan acknowledges the 'regional blindness' of the EU, she also highlights that Åland has many other ways of participating and networking in the EU, and that those avenues should not be underestimated.¹¹⁴

It has been questioned whether restrictions in the right to conduct a business and the right to purchase real estate are conflicting with EU law and the principle of non-discrimination.¹¹⁵ According to the Åland Protocol, mentioned above, Åland can keep current restrictions as of 1 January 1994, but they cannot be expanded and must be implemented on a non-discriminatory basis.¹¹⁶

In the Account of the external politics of Åland, submitted to the Åland Parliament in January 2019, the Government of Åland maintains that due to the small size of the Åland administration, a large part of its resources is devoted to implement the EU regulations that are binding. With regards to preparation of new legislation within the EU, the government assesses that Åland's influence is of an indirect nature, and that the resources of the administration are limited. For this reason, Åland is selective in what areas it tries to affect new legislation. Åland tries to influence the EU through bringing forward its positions directly to the EU institutions and through co-operation with EU parliamentarians as well as through the work in the Committee of the Regions. Besides the representative in the Committee of the Regions, Åland has a Special Representative that works from within Finland's representation to the EU, and who is a key person in this work.¹¹⁷

Both, Finland and Åland, are involved in the so-called Nordic cooperation, which includes Denmark, Norway, Sweden, Finland, Iceland and the autonomous territories, which besides Åland are the Greenland and the Faroe Islands in Denmark. The autonomous regions hold two seats each in the Nordic Council parliamentary assembly and can take part also in the work of the Nordic Council of Ministers. However, the autonomous regions are not on equal footing with the states with regards to decision-making power in the Nordic co-operation, but they are represented, can observe, can participate in the work and choose to 'opt-in' on the decisions made by the states.¹¹⁸

114 Stephan, 2010, p. 6.

115 Spiliopoulou Åkermark, et.al., 2019, p. 26.

116 Spiliopoulou Åkermark, et.al., 2019, p. 26; Sjölund, 2008, p. 31; Granholm, 2009, p. 72.

117 Government of Åland, 2019.

118 Stephan, 2014, p.14; Stephan, 2015, pp. 73-74.

Åland participates in several other international organisations and co-operations, such as IMO (International Maritime Organization, UN) and HELCOM (Baltic Marine Environment Protection Commission).

As close neighbour and kin-state, Sweden has a special position in relation to Åland. Sweden maintains a Consulat General on Åland, and the Consul-General is acting to facilitate co-operation between Åland and Sweden.¹¹⁹ Sweden has through history acted cautiously in Åland matters and has not wanted to interfere in what is considered Finland's internal affairs. Still, in some respects Sweden has made exceptions for Ålanders or in other ways facilitated for them to watch Swedish television, study at university, trade or have access to health care in Sweden.¹²⁰ Just as one small example, Åland football teams are entitled to participate in regional youth leagues and lower level divisions for adults in Sweden, since travel to games in Sweden is much shorter than to games on mainland Finland.

As an autonomous, demilitarised, neutralised and Swedish-speaking region in Finland, the Åland Islands have proved to be interesting as a source of inspiration and a tool in conflict resolution processes, and have been used as an example in such contexts in many parts of the world.¹²¹ A Contact Group between the Ministry for Foreign Affairs of Finland and the Åland Government was established in 1998 with the aim to 'develop and increase the use of the Åland Example in international contexts as well as to further enhance information about and contacts with Åland'. Over the years, the Contact Group or its members individually have been involved in over 400 visits and seminars related to the Åland example.¹²² Besides international efforts, this group has developed into an important platform for contacts in-between Åland and Finland. The Contact Group has members from the Foreign Ministry as well as members appointed by the Åland Government. One of the members representing Åland is the head of the Åland information office in Helsinki, an office which has a role in transferring information in between the state-level and the autonomy, both at the official and public level.¹²³

119 There is also a Russian consulat on Åland. The establishment of this consulate was linked to Soviet demands to monitor the demilitarisation. The Soviet Union is not part to the convention of 1921, but in 1940 – between the two wars fought between the Soviet Union and Finland – a treaty was established between the two states on the demilitarisation (but not the neutralisation) of the Åland islands, including the right of the Soviet Union of a consulate on Åland. See 1940 Treaty between Finland and the Union of Socialist Soviet Republics concerning the Åland Islands.

120 Government of Åland, 2018, p.53.

121 Spiliopoulou Åkermark, Introduction, 2011.

122 Simolin, 2018 b, p. 22.

123 Simolin, 2018 b.

Research has indicated that the international contacts gained through the international usage of the Åland Example have been of importance for Åland since international contacts can strengthen Åland's negotiating position vis-à-vis Finland when it comes to maintaining and developing Åland's self-government.¹²⁴ This research has been based on the theory of norm entrepreneurship – a theory which has been used to explain how small states try to gain international influence by seeking to establish and advocate global norms. Just as states, autonomous regions or other sub-state entities can act as norm entrepreneurs, both for altruistic reasons and with the aim of influencing national – rather than international – politics. Interestingly, that while the autonomous region and the state co-operates as norm entrepreneurs through the Contact Group, the agendas of Finland and Åland have been described as partly overlapping and partly conflicting in this context.¹²⁵

All the activities mentioned above can be viewed as part of the autonomy's para-diplomatic activities – some of them regulated by law, others more informal, some in co-operation with and in line with state priorities, others more independently.¹²⁶

12. Future developments of the autonomy – a new act?

In a report issued in 2010 by a committee of Åland parliamentarians, headed by Gunnar Jansson, (the 'provincial committee') it was assessed that the Autonomy Act of 1991 is outdated both regarding structure and content. The committee identified, among others, the following domains to be in need for amendment:

- the financial autonomy
- the division of competences between the state and the autonomy
- the system for transfer of legislative competences
- the legislative control.

The committee also proposed to restore a supervisory function, similar to the original right of Åland entrenched in the guarantees to communicate complaints to the League of Nations.¹²⁷ The committee proposed that the current system with two lists of legislative competences, one for the state and one for the autonomy, should be replaced with one list only, which lists the competences of the state. It

¹²⁴ Granlund, 2010; Wigell, 2013.

¹²⁵ Wigell, 2013.

¹²⁶ Paradiplomacy has become a concept for regional governments acting within international relations. To achieve their international agendas, regions become involved in regional or international organisations, participate in regional or international conferences and networks, open offices and conduct trade missions abroad.

¹²⁷ Provincial committee 2010, pp. 11-12, p. 37.

further proposed that procedures for transfer of competences should be simplified, and that Åland should have the main responsibility for future transfer of competences from the state to the autonomy. In the field of taxation, the committee wanted Åland to take over a larger share of taxation from the state, and the system for tax equalization to be updated.

After discussions had been held, and compromises were found, a joint Finland-Åland parliamentary committee (here the 'joint committee'), presented a final report in the form of a government proposal for a new autonomy act in June 2017. In this proposal, the fully residual system for delimitation of legislative competences proposed by the provincial committee was not comprised. Regarding the economic system, the proposed Act is more restrictive in granting Åland competences regarding taxation than Åland had asked for. In the proposed Act, the present delimitation of competences remains unchanged. However, the proposal provides a basis for more flexible development of the autonomy by suggesting simplified procedures that would permit a more flexible transfer of areas of competence to the Åland Parliament. Also, the equalisation system concerning the funding of the autonomy-related costs was suggested to become more flexible.

However, in their commentaries to the proposal several ministries objected to the expansion of competences of Åland, and open questions still remain after the parliamentary and ministerial work. Among those is the question of the relationship between the Constitution and the Act on Autonomy, as well as the future role of the Åland Delegation, which would be expanded according to the 2017 proposal. Agreement will not have been reached so that the Act can be passed by both Parliaments in stipulated order in time for the centenary celebrations of the Åland autonomy, as the original plan had foreseen. As mentioned above, the changes in the economic system alone may be approved by both Parliaments during the current mandate period, but a wholly new Autonomy Act will not.

13. The Aims of Åland and Finland Regarding a New Act on the Autonomy of Åland¹²⁸

In a study of what intentions Åland and Finland hold regarding the self-government of Åland, and how this is mirrored in the ongoing process for a revision of

128 The following chapter is a summary of Simolin, *The Aims of Åland and Finland Regarding a New Act on the Autonomy of Åland: An analysis of three parliamentary committee reports (2010–2017), 2018 a*). Information about the revision including links to the reports discussed here (in Swedish) can be found at the Parliament of Finland home page: https://www.eduskunta.fi/SV/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sidor/ahvenanmaan-itsehallintolain-uudistaminen.aspx (accessed 1.2.2019).

the Åland Autonomy Act, it has been assessed that Åland and Finland mainly agree on the foundations and aims of the autonomy, but that the views differ in some aspects regarding the development of the autonomy.¹²⁹ As mentioned, the historical documents that lay the foundation for Åland's international status contain three crucial formulations which capture the core idea of the system.¹³⁰

Origins of the autonomy – three central formulations from official documents

Finland declares its preparedness to *assure and to guarantee to the population of the Åland Islands the preservation of their language, of their culture and of their local Swedish traditions.*

The Åland Agreement from 1921

Ålanders should have the opportunity to arrange their own lives as freely as is possible for a region that is not a state.

The Government bill for the first Autonomy Act in 1920

The interests of the world, the future of cordial relations between Finland and Sweden and the prosperity and happiness of the Islands themselves cannot be ensured unless certain further guarantees are given for the protection of the Islanders and the islands are demilitarised and neutralised.

League of Nations' decision of 24 June 1921

The principles described above are still relevant today. They are discussed in relation to the revision of the Autonomy Act and they are all covered in the proposed new Act, even though external security issues are not within the competence of Åland.¹³¹

129 In the study Åland and Finland were represented by parliamentary committees issuing reports regarding a new autonomy act. The main question of the study was what intentions Åland and Finland hold regarding the self-government of Åland, and how this is mirrored in the ongoing process for a revision of the Åland Autonomy act. This matter was studied through a comparison of three central documents in the revision process, issued by three parliamentary committees, one Ålandic, one Finnish, and one joint. The article analyses how the parties describe the background and development of Åland's autonomy, the original purpose of the autonomy, and the aims for the fourth generation of autonomy legislation. Some concrete proposals for changes in the Autonomy Act are discussed in order to see if the intentions of the two parties coincide or differ. Simolin, 2018 a.

130 Simolin, 2018 a, pp. 19-20.

131 A new feature in the proposed act is that the demilitarisation and neutralisation of the islands has been mentioned. The joint committee maintains that this provision is of a declaratory nature and does not change status quo. However, the joint committee maintains that the neutralised and demilitarised status of Åland have over time become significant matters for the Ålanders, which seems to be the motivation as to why the provision is introduced in the act.

The principle of protection of language and culture found in the Åland Agreement seem to be unproblematic to the committees working with the process for a new Autonomy Act, whereas it is more unclear how far the parties are willing to go regarding the right of Åland to manage its own affairs. For instance, the committees have identified the division of legislative competences and the economic system as two crucial domains in the revision. It is clear that Åland would be interested in extending its mandate in those spheres further than the state is willing to allow.

When the Åland question was settled in the 1920s at least three parties were directly involved and concerned: Åland, Finland and Sweden. In addition to this, the great powers Great Britain, France and Russia had an interest in the security dimension.¹³² In contrast, the revision process involves only two actors – Åland and Finland. In its arguments, Åland emphasises the status of Åland under international law and the original agreements. It also wishes to restore the international guarantees and proposes a symmetrical legislative control of state law and autonomy law. These proposals indicate that Åland would wish to have external and impartial involvement, something which is not promoted by the state. Whereas the state committee thinks that it would be unnecessary to reintroduce international guarantees for Åland, the joint committee has considered the possibility of reintroducing international guarantees for language and culture. However, it has been found that there is no international organisation with a suitable mandate that might work as a guarantor.¹³³

In general, for any type of negotiation, what actors are involved and what positions they have will affect the outcome of negotiations, and probably also the quality of the compromise.

In its report, the provincial committee describes Åland as an equal to the state. Since Åland has exclusive legislative powers in certain domains and the relation between the Autonomy Act and the constitution is so particular, the claim of the provincial committee, at least within certain domains, seems to be legitimate.¹³⁴ However, as Hannikainen points out, an autonomous status only gives a partial right of self-determination, while the sovereign is above the autonomy and has the highest authority.¹³⁵ It may be said that within the framework of the autonomy system, Åland is an equal to the state. However, the revision regards the framework

132 For discussions on the role of external actors, including kin-states, see Ghai, 2011, p. 103; Spiliopoulou Åkermark, 2013, p. 20-21.

133 State committee p. 65, Joint committee p. 110.

134 See Suksi, 2005, pp. 530 and 534 for a legal assessment.

135 Hannikainen, 1998, p. 86.

itself, and in this case the positions of the parties are not as easy to establish. Even if Åland is an equal to the state within the framework of the autonomy, the question remains –who is to decide when the framework itself is to be changed, and on what grounds should the influence of the parties respectively be determined? If for example needs assessments are made as a basis for deciding on changes of the system, it needs to be established who is to define those needs.

The study also discussed the question of separation and contact, or perceptions about how close or how far apart Åland and Finland should be.¹³⁶ The provincial committee proposals for more competences for Åland, as well as their call for trust and less control in the relationship, might be interpreted as a wish for a more separate relationship. The state committee, on the other hand, wishes to strengthen the ties between Åland and Finland. In addition, the joint committee emphasises the need for good contacts and cooperation.¹³⁷

It can be added that it is not enough to look only at the quality and quantity of the self-government within the autonomous territory – in order to protect language and culture, it is also necessary that the state is able to accommodate the linguistic minority and provide services and communication to the extent needed.¹³⁸ For the autonomy, this aspect is much more difficult to influence than the content of the autonomy itself, since again, it is outside of the framework where the autonomy might be considered as an equal.

14. The Åland Governments' assessment of crucial matters for the autonomy

Every year, the Government of Åland presents to the Parliament an account of matters of importance to the autonomy politics. This document gives a good overview of what issues are currently perceived as the most pressing for the autonomy. Not surprisingly, in the one submitted in March 2018¹³⁹ the process for a new Autonomy Act, described above, comes first in order. Later in the document, also the necessity of changes in the economic system is brought up. In the context of discussing the relations between Åland and Finland, the Government of Åland expresses ‘... its concern and opinion that the relations between Åland and Finland in general have developed in a negative direction and that there has been a fun-

136 Related concepts are ‘segregation’ and ‘integration’, which are discussed in Spiliopoulou Åkermark, 2013, p. 25.

137 State committee p. 65, Joint committee p. 110.

138 Spiliopoulou Åkermark, 2013, p. 24.

139 Government of Åland, 2018.

damental change regarding how Finland consider the autonomy of Åland. At the same time, at the ministries exist both lack of knowledge and insecurity regarding how Åland issues should be managed.¹⁴⁰

Also, the issue of the position of the Swedish language is highlighted. As already mentioned, the Government of Åland maintains that 'regarding the linguistic development in the country the situation is continuously precarious'.¹⁴¹ The Government of Åland also refers to a suggestion from the autonomy committee in the Åland Parliament, concerning making Åland a center for Swedish language state services in Finland, alternatively to consider a more profound co-operation with authorities in Sweden.

Other topics discussed are rapid changes in Finland that affect Åland, i.e. the proposed regional reform and reform of health care and social services. These reforms do not apply to Åland, since the autonomy has own competences in the domains affected. Still, they would affect Åland in various ways. For example, while Åland has competence in the domain of health care and social services, Finland has the competence in the field of social insurance – why it needs to be assured that Ålanders are correctly included in a new system.¹⁴²

The demilitarisation and neutralisation are discussed in the context of enhanced tensions in the Baltic Sea region, in relation to enhanced security co-operation between Finland and Sweden as well as in relation to new tasks for the border guard. While Åland is not a party to the treaties that regulate the demilitarisation and neutralisation, over the years Åland has taken an active role in monitoring and discussing developments that may affect the regimes.

Questions discussed include the possibilities for Ålanders to study at Swedish universities, co-operation with Swedish authorities to ensure that early career medical doctors from Sweden can work on Åland while remaining in the Swedish educational system and problems with access to audiovisual materials produced or broadcasted in Sweden.

It can be noted that while the EU is mentioned in relation to separate issues, such as fisheries or copyright issues, the administration of EU-matters in general or the

140 Author's translation.

141 Government of Åland, 2018, pp. 4-5.

142 The government did not manage to have the reform approved and legislated upon within their mandate period, something which also led to the resigning of the Government Sipilä in March 2019, one month before the new elections. Hence, it is unclear if and, in that case, when such reforms – that have been discussed for some time already – will take place.

so called 'leakage of competence' to the EU, are not discussed as a topical issue for the autonomy in this document. However, the sought for seat in the European Parliament is mentioned in the context of the process for a new autonomy act.

15. A brief assessment of the Åland autonomy

It is often said, that when the League of Nations made its decisions in 1921, Åland, Finland and Sweden were all disappointed. No one got what they wanted. But on the other hand, everybody got something, and over the years, all three parties have learned to live with the compromise, and have tried to make the best out of it. In conflict resolution contexts, Åland has been described as a success story, since a historical conflict was solved peacefully, Sweden and Finland have had no disputes over Åland since, no violence has occurred between the linguistic minority and majority in Finland, the cultural protection for Ålanders has been maintained and the autonomy has evolved over time. Furthermore, the system has been described as both stable and dynamic, based on strong guarantees and well-entrenched in both national and international law. The climate between Åland and Finland has been described as one of negotiation, with compromise as its aim.¹⁴³

Stephan and Spiliopoulou Åkermark have concluded that important aspects of the Åland autonomy are those of continuity and change – whereas significant changes have occurred over the years, the original guarantees and the original institutions are still major points of reference in contemporary discussions.¹⁴⁴ Furthermore, both Åland and Finland accept constitutional liberal and democratic essentials, such as rights and freedoms, parliamentary democracy and rule of law, which are all beneficial for accommodation of minorities. The autonomy system is also accepted among the Nordic neighbours, including the kin-state Sweden.

In the proposal for a new autonomy act it is assessed that the autonomy is a dynamic regime that has evolved over time in such a direction that the legislative competences as well as the capacities of Åland have grown. However, the general trend with regards to the relationship between Åland and Finland, has been that Åland has been more eager to take over new domains of competence, while the state has been more hesitant.¹⁴⁵

143 See for example Eriksson, Johansson & Sundback, 2006, pp. 74-75.

144 Stephan, 2011, pp. 48-49; Spiliopoulou Åkermark, 2011, p. 198.

145 Simolin, 2018 a.

Whereas from a conflict resolution perspective, and from the vantage point of regions ridden by conflict, poverty, severe discrimination or repression, the Åland solution and everyday life of Ålanders must seem very attractive, it is also clear that tension and frustration is a part of the relationship between Åland and Finland. The two assessments are not necessarily contradictory, since tensions may be regarded as an inherent part of an autonomy-state relationship – all their interests do not coincide, and what matters in a conflict resolution perspective is how these differences are managed.

However, among scholars and politicians on Åland there are different opinions on how strong the Åland autonomy is and how well the Swedish language is protected.¹⁴⁶ In regional history writing, Holmén identifies two distinct ‘camps’; the peace camp, considering Åland’s autonomy to be an example of a well-functioning protection of minority rights, whereas the ‘language camp’ would not subscribe to the ‘success story’, but emphasises the threat from Helsinki.¹⁴⁷ He notes as a general trend in the regional history writing that what ‘divides writers of Ålandic history is not if Åland’s monolingual Swedish status should be preserved, but how much awareness and resistance to Fennification they consider necessary; to what degree is Åland’s monolingual Swedish status under threat?’¹⁴⁸

In the proposition for the first autonomy act it is said that Ålanders should have the opportunity to arrange their own lives as freely as is possible for a region that is not a state, but a close reading of documents preparing the new Autonomy Act reveals that Åland and Finland in some respects have different opinions on what exactly this should imply in practice. In the revision process, Åland and Finland do not agree on the extent to which Åland should manage its own affairs, or as Keating says, where the locus of ultimate authority lies.¹⁴⁹ While Åland maintains that Åland should decide for itself, the state is more restrictive to let Åland have, for example, its own taxation or a residual system of transfer of competences. Other matters where Åland and the state seem to disagree concern the question to what degree Åland is an equal to the state as well as their respective assessments of the need to bring in ‘third parties’ that can mediate and make independent decisions if Åland and Finland are in disagreement.

When the Åland question was settled in the 1920s, it happened in an international process with many parties involved. When the autonomy is to be managed and revised today, this process takes place within the state, and only two parties are

146 Edquist & Holmen, 2015, p. 166.

147 Edquist & Holmen, 2015, pp. 234-235.

148 Edquist & Holmen, 2015, p. 163.

149 Keating, 2012.

involved, Åland and Finland. Sweden has traditionally kept a low profile regarding Åland, and even if some voices on Åland today promote the thought of stronger co-operation with Sweden, or even a union between Finland and Sweden to jointly accommodate Åland, such solutions most likely remain rather distant.¹⁵⁰

Among politicians on Åland, there is a strong support for the autonomy and they all aim to defend, maintain and preferably strengthen and expand the bounds of the autonomy and its competences. Among political actors, as well as among scholars, assessments of whether the recognition and accommodation of Åland by the state has been sufficient, as well as assessments of whether the (internal) self-determination of Åland is sufficient, has varied over time, between political fractions and between individuals.¹⁵¹ Likewise, there are different opinions regarding to what extent Åland should co-operate with Finland and to what extent it would be better for Åland to act more independently or seek international support in order to achieve political aims. In this process, Åland can and has used a variety of historical, cultural, ethnic and legal arguments that support the right to (internal) self-determination.

16. Concluding remarks

Åland can be regarded as a special region, which has a distinctive history and a special standing in international law and within Finland. It can be considered a unique example of conflict resolution with guarantees from an international organisation and regulated by particular regimes. From a regional democracy perspective, however, all regions are special, and Åland shares many contemporary concerns with other regions in Europe, especially those with legislative powers and which strive for more (internal) self-determination.

In times of post-sovereignty and globalisation, what once used to be – at least in theory – clear borders between the domestic and the international level is today characterised by ‘blurred’ boundaries and spatial rescaling: systems and identities

150 A proposal of an ‘Åland union’ between Finland, Sweden and Åland was made by Ålandic politician and former member of the Parliament of Finland Roger Jansson at a conference in Helsinki in December 2018. Speech on file with the author.

151 A contemporary scholar, Lindström, assesses that because of the strong focus of the Swedish language, the Åland autonomy ‘can be regarded as a form of territorial protection rather than a fully developed political autonomy’. This is something which according to Lindström has generated recurrent tension and conflicts between Åland and Finland. As examples for reasons for those tensions, he mentions that in comparison to other autonomous regions, Åland has a limited say on the economy and taxation and that Finland has taken a restrictive view on the new autonomy act. (Lindström, *State integration vs. regional exceptionalism. A European predicament*, 2019, p. 62).

migrate from the state to new levels, both upwards – for example to the EU – and downwards to entities that host local and regional identities and constitute platforms for democratic participation. With Keating, such smaller entities – regions – can be sites of social identity formation and in the relationship state-region, ‘competing perceptions of nature and bounds of political community and locus of ultimate authority’ can appear.¹⁵²

For autonomous regions, that want to expand or at least maintain their level of (internal) self-determination, such processes of rescaling may entail both challenges and new opportunities – regarding practices for democratic participation and self-determination.

Some of the issues that Åland shares with other regions with legislative powers and/or with other minority populations in Europe today are the following:

- How can ‘the nature and bounds of political communities’ be defined, and who is entitled to make the definitions?
- What degree of internal self-determination for Åland can Åland and Finland agree on?
- To what extent can an autonomy be considered an equal to the state in negotiations on the level of self-determination, and to whom can the entities turn in case of disagreement?
- What will be the role of the EU in relation to the regions in the future? Will it be characterised by ‘regional blindness’ or by enhanced ‘multi-level governance’?
- How can Åland be assured influence or participation at the EU and multiple international levels?
- What methods or systems can guarantee the status of the Swedish language in Finland and the possibilities to use the language in practice in contacts Åland-Finland in the future?
- How can multiple identities – such as minority identities – be respected at a time when nationalist discourses are gaining influence?

When borders shifted in the beginning of the 1800s and again in the beginning of the 1900s, it had profound implications for the Ålandic society and its future development. It remains to be seen what will be the future shifts that help form the future. How well can Åland, Finland, the EU and other stakeholders manage these inevitable changes, and how well will Finland and Åland manage to compromise in order to maintain the pattern of continuity and change in relation to the autonomy? A remaining task and challenge regards the process of the revision of the Autonomy Act – a process which has not yet reached its goal – a fourth generation self-government legislation for the soon to be 100 years old autonomy of Åland.

152 Keating, 2012.

Literature

- Ahtisaari, M. e. (2012). *Handlingsprogrammet för ett Finland med två levande nationalspråk*. Svenska Finlands folkting, Svenska Finlands folkting.
- Anderson, L. (2013). *Federal Solutions to Ethnic Problems: Accommodating Diversity*. Routledge.
- Benedikter, T. (2009). *The World's Modern Autonomy Systems. Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*. Bolzano/Bosen: EURAC Research.
- Bring, O. (2002). *Ålands självstyrelse under 80 år: Erfarenheter och utmaningar*. Mariehamn: Ålands landshapsstyrelse.
- Edquist, S., & Holmén, J. (2015). *Islands of Identity. history writing and identity formation in five island regions in the Baltic Sea*. Stockholm.
- Eriksson, S., Johansson, L., & Sundback, B. (2006). *Islands of Peace – Åland's autonomy demilitarisation and neutralisation*. (M. Fagerlund, Övers.) Mariehamn, Åland, Finland: The Åland Islands Peace Institute.
- Finnäs, F. (2013). *Finlandssvenskarna 2012. En statistisk rapport*. Svenska Finlands folkting, Helsingfors: Svenska Finlands folkting.
- Granlund, J. (2010). *Det internationella kortet - altruism och egennyttan som skäl till att föra fram Ålandsexemplet*. Mariehamn: Ålands fredsinstitut.
- Gross, A. (2003) *Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe*. Parliamentary Assembly Report Doc 9824, 3 June 2003.
- Hannikainen, L. (1998). Self-determination and Autonomy in International law. i M. Suksi (Ed.), *Autonomy: Applications and Implications*. The Hague: Kluwer Law international.
- Hannikainen, L. (2004). *De folkrättsliga grunderna för Ålands självstyrelse och svenskspråkighet*. Åbo: Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi.
- Hannikainen, L. & Horn, F. (1997) (Eds.) *Autonomy and Demilitarisation in International Law: the Åland Islands in a Changing Europe*. The Hague: Kluwer Law international.
- Hepburn, E. (2012). Recrafting Sovereignty: Lessons from Small Islands Autonomies? i M. Keating, & A.-G. Gagnon, *Political Autonomy and Divided societies. Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings* (pp. 118-133). Great Britain: Palgrave Macmillan.
- Jyränki, A. (2000). *Om Ålands statsrättsliga ställning*. Lagberedningsavdelningens publikation 1/2000, Justitieministeriet, Lagberedningsavdelningen, Finland.
- Keating, M. (2012). Rethinking sovereignty. Independence-lite, devolution-max and national accommodation. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 16, pp. 9-29.
- Keating, M., & Gagnon, A.-G. (2012). (Ed), *Political Autonomy and Divided societies. Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*. Great Britain: Palgrave Macmillan.
- Lindström, B. (2019). State integration vs regional exceptionalism. A European predicament. *Baltic worlds*, XIII(1), pp. 57-69.
- Loughlin, J., Kincaid, J. & Swenden, W. (2013). *Routledge Handbook of Regionalism & Federalism*, Routledge.
- Maria A. & Sundberg J. (2019). Exploring the Role of Regional Parties in the Nordic autonomies: Why Entrenched Self-Government Matters. (2019), *Journal of Autonomy and Security Studies*, 3(2), table 4, annex 2 pp. 8-36.
- Meinander, H. (2010). *Finlands historia. Linjer, strukturer, vändpunkter*. Viborg: Söderströms.
- Modeen, T. (1973). *De folkrättsliga garantierna för bevarandet av Ålandsöarnas nationella karaktär*. Mariehamn: Ålands kulturstiftelse.

- Nordquist, K.-Å. (1998). Autonomy as a conflict-solving mechanism – an overview. i M. Suksi (Ed), *Autonomy: Applications and Implications* (pp. 59-73). The Hague, The Netherlands: Kluwer Law International.
- Requejo, F., & Nagel, K.-J. (2011). *Federalism beyond Federations. Asymmetry and Processes of Resymetrisation in Europe, 1st Edition*. New York: Taylor & Francis.
- Schulte, F. (2015). *Conflict Regulation through Self-Rule - Success Factors of Territorial Autonomy Systems*. Mariehamn: The Åland Islands Peace Institute.
- Simolin, S. (2018 a). The Aims of Åland and Finland Regarding a New Act on the Autonomy of Åland: An analysis of three parliamentary committee reports (2010–2017). *Journal of Autonomy and Security Studies*, 2(1), pp. 8-48.
- Simolin, S. (2018 b). *Kontaktgruppen mellan utrikesministeriet och Ålands landskapsregering 20 år*. Mariehamn: Ålands fredsinstitut / The Åland Islands Peace Institute.
- Spiliopoulou Åkermark, S. (1997). The Åland Islands in International Law and Cooperation: The Legal Capacity of an Autonomous Region. In L. Hannikainen, & F. Horn (Eds), *Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe* (pp. 257-259). The Netherlands: Kluwer Law International.
- Spiliopoulou Åkermark, S. (2009). *The right of domicile on Åland*. (S. Spiliopoulou Åkermark, Ed) The Åland Islands Peace Institute and the Åland Parliament.
- Spiliopoulou Åkermark, S. (2011). Introduction. i S. Spiliopoulou Åkermark (Ed), *The Åland Example and Its Components - Relevance for International Conflict Resolution* (pp. 8-25). Mariehamn, Åland, Finland: Ålands fredsinstitut.
- Spiliopoulou Åkermark, S. (Ed). (2011). *The Åland Example and Its Components - Relevance for International Conflict Resolution*. Mariehamn, Åland, Finland: Ålands fredsinstitut.
- Spiliopoulou Åkermark, S. (2011). Åland's Demilitarisation and Neutralisation: Continuity and Change. i S. Spiliopoulou Åkermark (Ed), *The Åland Example and Its Components – Relevance for International Conflict Resolution* (pp. 28-49). Mariehamn, Åland, Finland: Ålands fredsinstitut.
- Spiliopoulou Åkermark, S., Heinikoski, S., & Kleemola-Juntunen, P. (2018). *Demilitarisation and International Law in Context. The Åland Islands*. Routledge.
- Spiliopoulou Åkermark, S., Simolin, S., Vartio, E., Westerlund, V., Aho, M., & Sanz, A. (January 2019). Åland Islands. *Online Compendium Autonomy Arrangements in the World*.
- State, B. (2009). *Strangers by Degrees: Attitudes toward Immigrants in the Åland Islands*. The Åland Islands Peace Institute. Mariehamn: The Åland Islands Peace Institute.
- Statistics and Research Åland. (u.d.). Population by language 2000-2017.
- Stephan, S. (2010). *Regional voices in the European Union – regions with legislative power and multi-level governance. Perspectives for the Åland Islands*. The Åland Islands Peace Institute. Mariehamn: The Åland Islands Peace Institute.
- Stephan, S. (2011). The autonomy of the Åland Islands. i S. Spiliopoulou Åkermark (Ed), *The Åland Example and Its Components - Relevance for International Conflict Resolution* (pp. 28-49). Mariehamn: Ålands fredsinstitut.
- Stephan, S. (2014). Making Autonomies Matter: Sub-State Actor Accommodation in the Nordic Council and the Nordic Council of Ministers. *European Diversity and Autonomy Papers (EDAP)*, 3.
- Stephan, S. (2015). Självstyrelse och regional intergration - nordiska lösningar. i S. Spiliopoulou Åkermark, & G. Herolf, *Självstyrelser i Norden i ett fredsperspektiv - Färöarna, Grönland och Åland* (pp. 70-87). Mariehamn: The Nordic Council and the Åland Islands PEace Institute.
- Suksi, M. (Ed), (1998). *Autonomy: Applications and Implications*, The Netherlands, Kluwer Law International.

Suksi, M. (2005). *Ålands konstitution: En sammanställning av material och tolkningar i anslutning till självstyrelselag för Åland*. Saarijärvi, Finland: Åbo Akademi förlag - Åbo Akademi university Press.

Suksi, M. (2013). Territorial autonomy: The Åland Islands in comparison with other sub-state entities. (S. Spiliopoulou Åkermark, S. Stephan, & (Eds) *International Journal of Minority and Group Rights*, 20.

Weller, M. & Wolff, S. (Eds.) *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution* Routledge; London.

Wigell, M. (2013). The Åland Example as Norm Entrepreneurship. (S. Spiliopoulou Åkermark, & S. Stephan, Eds) *International Journal of Minority and Group Rights*, 20(1), pp. 67-85.

Öst, H. (2011). The Cultural and Linguistic Safeguards of the Åland Minority Protection. i S. Spiliopoulou Åkermark (Ed), *The Åland Example and Its Components. Relevance for International Conflict Resolution*. Mariehamn: The Åland Islands Peace Institute.

Committee reports on the revision of the Autonomy Act, 2010-2017

Joint committee 2017. Åland självstyrelse i utveckling. Ålandskommitténs 2013 slutbetänkande - Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen. Ahvenanmaa-komitean 2013 loppumietintö. The permanent address of the publication is <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-600-0> (accessed 1.2.2018)

State committee 2013. Betänkande från arbetsgruppen ledd av Alec Aalto: Ålands självstyrelse i utveckling - Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen. 24.1.2013. http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76418/omml_04_2013_aland.pdf?sequence=1 (accessed 1.2.2018)

Provincial committee 2010. Betänkande från kommittén ledd av Gunnar Jansson: Betänkande från parlamentariska kommittén om förslag till reformering av självstyrelsesystemet och självstyrelselagen för Åland. 29.10.2010 https://www.lagtinget.ax/sites/www.lagtinget.ax/files/gunnar_jansson_kommitten_2_2010_betankande.pdf (accessed 1.2.2018)

Information about the revision including links to reports (in Swedish) can be found at the Parliament of Finland home page: https://www.eduskunta.fi/SV/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sidor/ahvenanmaan-itsehallintolain-uudistaminen.aspx (accessed 1.2.2018)

Legal documents, parliamentary and government publications

Åland Agreement 1921. Ålandsöverenskommelsen av den 27 juni 1921. http://old.regeringen.ax/composer/upload/modules/lagar/lagar_och_avtal_som_utgjort_grund_for_sjalvstyrelsen_2012.pdf (accessed 1.2.2018)

Autonomy Act 1991. Självstyrelselag för Åland, 16.8.1991. FFS 1991/1144 <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1991/19911144>
In English: <http://www.finlex.fi/sv/laki/kaannokset/1991/en19911144.pdf> (accessed 1.2.2018)

Autonomy Act 1951. Självstyrelselag för Åland 28.12.1951. ÅFS 5/1952. <http://www.lagtinget.ax/sjalvstyrelsen/sjalvstyrelsen-idag> (accessed 1.2.2018)

Autonomy Act 1920. Lag om självstyrelse för Åland 6.5.1920. FFS 124/1920. <http://www.lagtinget.ax/sjalvstyrelsen/sjalvstyrelsen-idag> (accessed 1.2.2018)

Finnish Government Bill RP 100/1946rd proposing a revision of the Autonomy Act. 1946 års riksdag N:o 100. Regeringens proposition till Riksdagen angående självstyrelselag för Åland.
https://www.lagtinget.ax/sites/www.lagtinget.ax/files/rp_100_1946.pdf
(accessed 1.2.2018)

Finnish Government Bill 1919. Regeringens proposition till riksdagen nr 73/1919,
https://www.lagtinget.ax/sites/www.lagtinget.ax/files/rp_73_1919.pdf
(accessed 1.2.2019)

Constitution of Finland 1999. Finlands grundlag, 11.6.1999/731 h
<http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1999/19990731>
unofficial translation to English, 731/1999, amendments up to 1112 / 2011 included,
<https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>
(accessed 1.2.2018)

Convention on the demilitarisation of the Åland Islands 1856. (Convention relative à la non-fortification et la neutralisation des îles d'Åland)
<http://www.lagtinget.ax/sjalvstyrelsen/internationella-avtal> (accessed 1.2.2018)

Convention on the demilitarisation of the Åland Islands 1921. International agreements concerning Åland: <http://www.lagtinget.ax/sjalvstyrelsen/internationella-avtal>
English. (accessed 1.2.2018)

Treaty between Finland and the Union of Socialist Soviet Republics concerning the Åland Islands 1940. International agreements concerning Åland: <http://www.lagtinget.ax/sjalvstyrelsen/internationella-avtal>
English. (accessed 1.2.2018)

Finnish Government Bill 1919. Regeringens proposition till riksdagen nr 73/1919 (Government proposal regarding autonomy Act of Åland)
https://www.lagtinget.ax/sites/www.lagtinget.ax/files/rp_73_1919.pdf
(accessed 1.2.2018)

Guarantee Act 1922. Garantilagen. Lag innehållande särskilda stadganden rörande landskapet Ålands befolkning 11.8.1922 (FFS 189/1922)
http://old.regeringen.ax/.composer/upload/modules/lagar/lagar_och_avtal_som_utgjort_grund_for_sjalvstyrelsen_2012.pdf
(accessed 1.2.2018)

League of Nations, 1921. Protocols from the meetings of the League of Nations, which include the Åland Decision and the Åland Agreement are found among international agreements concerning Åland
<http://www.lagtinget.ax/sjalvstyrelsen/internationella-avtal> (accessed on 1.2.2018)

An excerpt from Rapport présenté au Conseil de la Société des Nations par la Commission des Rap-
porteurs, 1921. Doc. B.7.21/68/106 / Report Presented to the Council of the League of Nations by the
Commission of Rapporteurs, League of Nations doc. B.7.21/68/106 is available online,
<https://www.ilsa.org/jessup/jessup10/basicmats/aaland2.pdf>. (accessed 8.12.2017)

Government of Åland. (2018). Redogörelse över självstyrelsepolitiska frågor enligt 36§ arbetsordningen för Ålands lagting. Mariehamn: Government of Åland.

Government of Åland. (2019). Landskapsregeringens externpolitik. Mariehamn: Government of Åland.

Das Autonomiestatut der Deutschsprachigen Gemeinschaft im föderalen Belgien¹

Stephan Thomas

Greffier des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Das bevorstehende Jubiläum zur 100-jährigen Zugehörigkeit der deutschsprachigen Minderheit zu Belgien bietet eine hervorragende Gelegenheit, sich eingehender mit dem Autonomiestatut der Deutschsprachigen Gemeinschaft zu befassen.

Im ersten Kapitel des nachfolgenden Beitrags wird zunächst die wechselvolle Geschichte des Gebiets in stark geraffter Form nachgezeichnet. Im anschließenden Kapitel 2 werden die wesentlichen Merkmale des Statuts aus rechtlicher Sicht beschrieben: die Rechtsgrundlagen des Autonomiestatuts, das Grundgebiet der Deutschsprachigen Gemeinschaft, ihre Organe, ihre Zuständigkeiten und ihre finanzpolitischen Handlungsmöglichkeiten. In diesem Rahmen werden vor allem die Besonderheiten des Statuts im Vergleich zu den Statuten der anderen Gliedstaaten Belgiens hervorgehoben.

Die abschließenden Schlussfolgerungen in Kapitel 3 gehen auf die politischen Umstände ein, die die Schaffung und den Ausbau des Autonomiestatuts begleitet haben bzw. in Zukunft vermutlich begleiten werden.

KAPITEL 1 – HISTORISCHER RÜCKBLICK²

1.1. Der Staatenwechsel als Folge des ersten Weltkriegs

Die Geschichte der Zugehörigkeit des deutschen Sprachgebiets zu Belgien beginnt vor ziemlich genau 100 Jahren mit dem Ende des Ersten Weltkriegs und der sich

-
- 1 Der vorliegende Text stellt die überarbeitete und aktualisierte Niederschrift des am 17. Januar 2019 im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom Autor gehaltenen Referats dar. Die darin geäußerten Meinungen binden lediglich den Autor des Referats und keinesfalls die Behörde, die er vertritt.
 - 2 Für eine ausführliche Beschreibung, siehe 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 sowie Carlo Lejeune, Christoph Brüll (Hrsg.), *Grenzerfahrungen – eine Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens*, Band 5 – Säuberung, Wiederaufbau, Autonomiediskussionen (1945-1973), Grenz-Echo Verlag, Eupen, 2014.

anschließenden Pariser Friedenskonferenz, die zum Abschluss der so genannten „Pariser Vorortverträge“ führte.

Im Rückblick war der Start dieser Geschichte keineswegs ein gelungener. Zwar macht Artikel 34 des Versailler Vertrags vom 28. Juni 1919 die Übertragung der deutschen Kreise Eupen und Malmedy an Belgien von der Durchführung einer Volksbefragung abhängig. Deren Organisation wurde jedoch den belgischen Behörden überlassen, die dabei so vorgingen, dass es keine Überraschungen gab. Tatsächlich war die Volksbefragung weder geheim noch frei: Die Bürger, die nicht mit dem geplanten Staatenwechsel einverstanden waren, mussten sich in offene Listen eintragen, die noch dazu nur in den beiden Kreisstädten auslagen. Die Eintragung wurde darüber hinaus von belgischen Beamten beaufsichtigt, die teilweise Druck auf die Einschreibewilligen ausübten und jegliche Initiative zur Bewerbung des Verbleibs im deutschen Reich unterbanden.³ Folgerichtig trugen sich nur wenige Bürger in die Listen ein.⁴ Die Verpflichtung, eine Volksbefragung abzuhalten, galt zudem nur für die Kreise Eupen und Malmedy. Das bisher neutrale Gebiet um Moresnet, das in etwa der heutigen Gemeinde Kelmis entspricht, wurde Belgien direkt und ohne Volksbefragung zugesprochen.⁵

So mag es nicht verwundern, dass diese Volksbefragung im In- und im Ausland schon bald als « petite farce belge »⁶ dargestellt und kritisiert wurde. Nichtsdestotrotz bestätigte der Völkerbund am 20. September 1920 die Ergebnisse der Volksbefragung.⁷

Abschließend sei bemerkt, dass der Versailler Vertrag keinerlei Bestimmungen zum Schutz der deutschsprachigen Minderheit enthält. Im Unterschied zu dem, was beispielsweise für die Åland-Inseln und Südtirol gilt⁸, gibt es keine völker-

3 Freddy Cremer, in: *Grenzland seit Menschengedenken – Identität und Zukunft der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens*, Biblio-Kassette 2, Grenz-Echo Verlag, Eupen, 1990, Nr. 63 – „Versailles“.

4 Von den 33.726 Wahlberechtigten trugen sich nur 271 in die Listen ein; siehe Christoph Brüll, *Vom Dazwischen-Sein - Eupen-Malmedy in den deutsch-belgischen Beziehungen 1918-1949*, in: *Grenzerfahrungen – eine Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens*, Band 4, op.cit., S. 70.

5 Artikel 32 und 33 des Versailler Vertrags.

6 Catherine Lanneau und Thomas Müller, *Der Blick von außen – Eindrücke aus Flandern, der Wallonie, dem Rheinland und diplomatischen Archiven*, in: *Grenzerfahrungen – eine Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens*, Band 4, op.cit., S. 90.

7 Christoph Brüll, *Un passé mouvementé : l'histoire de la Communauté germanophone de Belgique*, in: *La Communauté germanophone de Belgique – Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, la Charte, Bruxelles, 2005, S. 29.

8 Siehe Susan Simolin, *The autonomy of the Åland Islands – Almost 100 years of continuity and change*, in: *100 Jahre nach der Pariser Friedenskonferenz – vier Regionen im Vergleich*, Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, Band 14, Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Seite 37 sowie Christoph Perathoner, *Die Südtirol-Autonomie als internationales Referenzmodell? Die internationale Absicherung und die Verallgemeinerungsfähigkeit der Südtiroler Errungenschaften*, in: *europaethnica*, Ausgabe 3/4, 2015, S. 105.

rechtliche Garantie zum Schutz der deutschsprachigen Minderheit in Belgien. Das Schicksal der Deutschsprachigen hing also ab Inkrafttreten des Staatenwechsels einzig und alleine von Belgien ab.

1.2. Das Übergangsregime des Generalgouvernements Eupen-Malmedy

Von 1920 bis 1925 wird das Gebiet per Gesetz unter die Direktverwaltung des von der belgischen Nationalregierung eingesetzten hohen Kommissars, dem Generalleutnant Herman Baltia, gestellt.⁹ Dieser verfügte über nahezu allumfassende Befugnisse. In einem Schreiben des Premierministers an den neuen Kommissar heißt es dazu bezeichnend: „Sorgen Sie dafür, dass alles gut geht und nicht zu viel kostet. Sie werden wie der Gouverneur einer Kolonie sein, die unmittelbar Kontakt zum Mutterland hat.“¹⁰

Baltia organisierte die Eingliederung der neuen Gebiete in Belgien folgerichtig auf paternalistische und autoritäre Weise. Verwaltungsmäßig wurden drei Kantone – Eupen, Malmedy und St.Vith – geschaffen und dem französischsprachigen Verwaltungsbezirk Verviers zugeordnet. Gleiches geschah auf Gerichtsebene.

Trotz dieser rigorosen Eingliederungspolitik wurde auf den Erhalt der deutschen Sprache geachtet: Deutsch blieb neben Französisch gleichermaßen Amtssprache des Gebiets. Darüber hinaus wurde die gesamte, für die Kantone relevante Gesetzgebung ins Deutsche übersetzt und mit dem französischen Originaltext im Amtsblatt „Malmedy-Eupen“ veröffentlicht, was im Vergleich zur derzeitigen Praxis in Bezug auf die deutsche Übersetzung von föderalen Rechtstexten durchaus vorbildlich war.¹¹

9 Loi du 15 septembre 1919 approuvant le traité de paix conclu à Versailles, le 28 juin 1919, entre les puissances alliées et associées, d'une part, et l'Allemagne, d'autre part, ainsi que le protocole du même jour, précisant les conditions d'exécution de certaines clauses de ce traité, Belgisches Staatsblatt vom 17.10.1919, S. 5478.

10 Freddy Cremer, in: *Grenzland seit Menschengedenken – Identität und Zukunft der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens*, op.cit., Nr. 65 – „Das Gouvernement Baltia“.

11 Gemäß Artikel 1 Absatz 3 des Gesetzes vom 31. Mai 1963 über den Sprachengebrauch in Gesetzgebungsangelegenheiten, die Gestaltung, die Veröffentlichung und das Inkrafttreten von Gesetzes- und Verordnungstexten muss die Veröffentlichung der deutschen Übersetzung der föderalen Gesetze im Belgischen Staatsblatt derzeit binnen einer angemessenen Frist nach Veröffentlichung dieser Gesetze in Französisch und Niederländisch erfolgen. Aufgrund des im Laufe der Jahre aufgelaufenen Übersetzungsrückstands liegen jedoch in der Praxis lange nicht alle föderalen Gesetze in deutscher Sprache vor bzw. sie werden erst mit einem beachtlichen Zeitrückstand veröffentlicht. Siehe dazu Gaby Modard-Girretz, *Gebrauch der deutschen Sprache in Gesetzgebungsangelegenheiten*, in: *Die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der deutschen Sprache in Belgien*, Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, Band 5, Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Eupen, 2018, S. 75ff.

1.3. Die definitive Eingliederung in den belgischen Staat

Am 1. Januar 1926 trat das Gesetz vom 6. März 1925¹² zur Eingliederung der Kantone Eupen, Malmedy und St. Vith in Kraft. Damit wurde das Gebiet definitiv in das belgische Staatsgefüge integriert und die dort lebende Bevölkerung zu gleichberechtigten belgischen Staatsbürgern.

Institutionell änderte sich nicht viel. Tatsächlich sah das Gesetz keinerlei Kollektivrechte für die „Neubelgier“ vor, obschon es durchaus entsprechende Vorschläge gab¹³: kein eigener Wahlkreis mit einer garantierten Vertretung auf nationaler Ebene und auch keine spezifische Institution wie eine eigene Provinz oder einen eigenen Verwaltungsbezirk, die ein Mitbestimmungs- oder Mitwirkungsrecht ermöglicht hätten.

Allerdings sicherte der belgische Gesetzgeber zumindest in der Theorie den weiteren Gebrauch der deutschen Sprache in so wichtigen Bereichen wie dem Unterrichtswesen, dem Gerichtswesen und dem Verwaltungswesen zu. In der Praxis gestaltete sich die Umsetzung dieser Regelung schwierig, da es häufig an entsprechend sprachkompetentem Personal mangelte. Durch die Neuorientierung des Gewerbes und des Handels nach Belgien wurde darüber hinaus die Kenntnis der französischen Sprache auch auf wirtschaftlichem Gebiet immer wichtiger.

Bis zur Annexion der Kantone durch Nazi-Deutschland erfuhr die rechtliche Lage keine bedeutsamen Veränderungen mehr. Politisch war diese Zeit allerdings geprägt von der tiefen Spaltung der Gesellschaft zwischen pro-belgischem und pro-deutschem Lager.

1.4. Die Einverleibung in das Dritte Reich

Nur wenige Tage nach dem Einmarsch der deutschen Truppen in Belgien am 10. Mai 1940 wurden die drei belgischen Kantone Eupen, Malmedy und St. Vith per Führererlass ins Deutsche Reich eingegliedert.¹⁴ Dasselbe Schicksal ereilte im

12 Loi du 6 mars 1925 de rattachement des cantons d'Eupen, de Malmedy et de Saint-Vith, Belgisches Staatsblatt vom 07.03.1925, S. 1049.

13 Siehe z. B. die Abänderungsvorschläge zur Einrichtung eines eigenen Verwaltungsbezirks, in dem ein Senator und ein Abgeordneter gewählt werden sollten, Kammerdokument 218 (1924-1925) vom 04.03.1925, S. 3 sowie Senatsdokument Nr. 107 (1924-1925) vom 6. März 1925.

14 Erlass des Führers und Reichskanzlers vom 18. Mai 1940 über die Wiedervereinigung der Gebiete von Eupen, Malmedy und Moresnet mit dem Deutschen Reich. Mit der Verordnung vom 23.09.1941 über die Staatsangehörigkeit der Bewohner von Eupen, Malmedy und Moresnet (Reichsgesetzblatt 1941, Teil 1, S. 584) wurde die Annexion definitiv vollzogen.

Übrigen auch einige altbelgische Gemeinden um die Ortschaft Montzen, obschon sie bis dato nie zum Deutschen Reich gehört hatten.

Die Folgen der Annexion können in zwei Worte zusammengefasst werden: Gleichschaltung und Germanisierung im Sinne der nationalsozialistischen Ideologie: Das Deutsche Reich ignorierte ganz einfach den durch den Versailler Vertrag erfolgten Staatenwechsel. Die Bürger des Gebiets wurden als Reichsdeutsche betrachtet, was insbesondere für vieler Männer zur Folge hatte, dass sie für Deutschland in den Krieg ziehen mussten.

1.5. Die Rückkehr zu Belgien und die Nachkriegszeit

Die Rückeroberung der Gebiete durch die alliierten Truppen 1944/45 führte dazu, dass die Kantone Eupen, Malmédy und St. Vith automatisch wieder zu Belgien kamen. Obschon die belgische Exilregierung nur zaghaft bzw. verspätet auf die rechtswidrige Annexion der Gebiete durch Nazi-Deutschland reagiert hatte, war diese völkerrechtlich nämlich offensichtlich widerrechtlich.¹⁵ Die Bewohner hatten somit faktisch nie aufgehört, Belgier zu sein.

Die Zeit nach dem 2. Weltkrieg bis weit in die 1950er-Jahre war geprägt von Säuberung und Assimilation. Tatsächlich überzog eine breit angelegte Säuberungswelle das Gebiet. Viele der in diesem Zuge beschlossenen Maßnahmen – Anstachelung zur Denunziation, administrative Internierungen, Aberkennung der Bürgerrechte und der Staatsangehörigkeit, Aberkennung des Beamtenstatuts, Abberufung von Lehrern, Ausweisungen usw. – wurden von der Bevölkerung der drei Kantone als überzogen und ungerechtfertigt betrachtet. Auch die deutsche Sprache wurde zugunsten des Französischen im öffentlichen Leben zurückgedrängt. Französisch wurde beispielsweise ab der Mittelschule zur Unterrichtssprache. Auf Verwaltungsebene wurde das Gebiet zudem einem beigeordneten Bezirkskommissar unterstellt, der vor allem die auf das Französische ausgerichtete Assimilierungspolitik aktiv betrieb. Die Bevölkerung zog sich weitgehend ins private Leben zurück. Der heutzutage in einem etwas anderen Kontext verwendete Spruch « Sois belge et tais-toi »¹⁶ wurde praktisch zur Devise.¹⁷

15 Christoph Brüll, *Vom Dazwischen-Sein - Eupen-Malmédy in den deutsch-belgischen Beziehungen 1918-1949*, *op.cit.*, S. 81.

16 Seit 1997-1998 kommentiert eine Gruppe von belgischen Komödianten unter dem Namen « Sois belge et tais-toi » das politische Geschehen Belgiens, siehe <https://www.soisbelge.be/> (letzter Zugriff: 21.10.2019).

17 Freddy Cremer, *Als man den aufrechten Gang wieder lernen musste - Von den 'inciviques' zu den 'Modellbelgiern'*, in: *Spuren in die Zukunft*, Lexis Verlag, Büllingen, 2001, S. 99ff.

Die Lage entspannte sich allmählich erst wieder Mitte der 1960er-Jahre, nachdem die Bundesrepublik Deutschland die Ungültigkeit der Annexion von 1940 anerkannt hatte und sich mit Belgien auf eine Grenzberichtigung, Reparationszahlungen und ein Kulturabkommen verständigte.¹⁸

1.6. Erste Autonomiebestrebungen im Fahrwasser der ersten belgischen Staatsreform

Es dauerte aber noch bis zu Beginn der 1960er-Jahre, bis sich die institutionelle Situation der Deutschsprachigen veränderte. Vor allem aufgrund des Streits zwischen Flamen und Wallonen wurde der Sprachengebrauch in den Jahren 1962-1963 gesetzlich neu geregelt: Durch das Gesetz vom 2. August 1963¹⁹ wurde Belgien in vier Sprachgebiete eingeteilt, darunter das deutsche Sprachgebiet, das deckungsgleich mit dem heutigen Territorium der Deutschsprachigen Gemeinschaft ist. Parallel dazu wurde das sogenannte Territorialitätsprinzip in Bezug auf den Sprachengebrauch in Verwaltungsangelegenheiten und im Unterrichtswesen²⁰ definitiv verankert. Demnach richtet sich die Sprache der Verwaltungshandlungen grundsätzlich nach dem Gebiet, auf dem diese ihre Wirkung entfalten. Für das deutsche Sprachgebiet gilt somit Deutsch als Amtssprache. Allerdings sehen diese Gesetze auch sogenannte Spracherleichterungen für die französischsprachige Minderheit im deutschen Sprachgebiet vor.

Die Verabschiedung dieser Gesetze kann als Grundstein der späteren Autonomie der Deutschsprachigen Gemeinschaft betrachtet werden. Im Anschluss wurden auch im deutschen Sprachgebiet vermehrt Stimmen für den Aufbau einer eigenen Selbstverwaltung laut. Über die Vorgehensweise und die Form dieser Selbstverwaltung herrschte allerdings unter den politischen Vertretern aus dem deutschen Sprachgebiet vorerst noch Uneinigkeit. Erschwerend kam hinzu, dass das Misstrauen gegenüber den Deutschsprachigen in weiten Kreisen der nationalen Politik noch nicht gänzlich verschwunden war. Vermutlich haben diese beiden Faktoren dazu geführt, dass die Autonomie, die den Deutschsprachigen im Zuge der ersten großen Staatsreform in den Jahren 1968 bis 1973 zugestanden wurde, hinter derjenigen zurückblieb, die für die beiden großen Bevölkerungsgruppen des Landes eingerichtet wurde.

18 Carlo Lejeune, in: *Grenzland seit Menschengedenken – Identität und Zukunft der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, op.cit.*, Nr. 75 – Die belgisch-deutschen Beziehungen nach 1945.

19 Gesetz vom 2. August 1963 über den Sprachengebrauch in Verwaltungsangelegenheiten, Belgisches Staatsblatt vom 22.08.1963, S. 8217. Das Gesetz wurde per Königlichem Erlass vom 18. Juli 1966 zusammen mit einigen anderen Gesetzen koordiniert (Belgisches Staatsblatt vom 02.08.1966, S. 7799) und ist seitdem in dieser Form aufzufinden.

20 Gesetz vom 30. Juli 1963 über den Sprachengebrauch im Unterrichtswesen, Belgisches Staatsblatt vom 22.08.1963, S. 8210.

Zwar wurde – neben der Flämischen und der Französischen Kulturgemeinschaft – auch eine deutsche Kulturgemeinschaft geschaffen.²¹ Deren Befugnisse und Organisationsstruktur waren jedoch nicht so weitreichend wie diejenigen der beiden anderen Kulturgemeinschaften. Der zur Wahrnehmung der kulturellen Angelegenheiten eingesetzte deutsche Kulturrat verfügte – im Unterschied zum französischen und flämischen Kulturrat – nämlich nicht über Gesetzgebungsbefugnis. Darüber hinaus wurde keine eigene Exekutive eingesetzt, sodass die nationalen Minister – allen voran der Premierminister – für die Umsetzung der Beschlüsse des Kulturrates verantwortlich blieb.²²

1.7. Stetiger Autonomieausbau im Zuge der weiteren belgischen Staatsreformen

Verständlicherweise drängten die im deutschen Kulturrat vertretenen Parteien im Verfolg dieser ersten Staatsreform auf eine absolute Gleichstellung mit den beiden anderen Gemeinschaften. Dies sollte sich im Rahmen der zweiten großen Staatsreform aus den Jahren 1980-1983 verwirklichen.

Durch die Verfassungsrevision vom 17. Juli 1980²³ wurde die deutsche Kulturgemeinschaft zur Deutschsprachigen Gemeinschaft. Der Rat erhielt wie die beiden anderen Gemeinschaftsräte Gesetzgebungsbefugnis.²⁴ Darüber hinaus erhielt der Rat die Befugnis, eine eigene Regierung zu wählen, die vor ihm verantwortlich ist.²⁵

Die zweite Staatsreform hatte aber noch eine weitere, richtungsweisende Veränderung des belgischen Staatsaufbaus zur Folge: Zur Förderung der unterschiedlichen wirtschaftlichen und geografischen Entwicklung im Norden und im Süden

21 Siehe Artikel 3ter und 59ter der Verfassung, die durch die Verfassungsänderung vom 24. Dezember 1970 (Belgisches Staatsblatt vom 31.12.1970) in die Verfassung eingefügt wurden. Inzwischen wurden diese Bestimmungen mehrfach angepasst und die Verfassung neu koordiniert. Die Nachfolgebestimmungen dieser Artikel sind in Artikel 2 bzw. Artikel 115 §1 Absatz 2 der derzeit geltenden Verfassung aufgeführt. Mit der Verabschiedung des Gesetzes vom 10. Juli 1973 über den Rat der deutschen Kulturgemeinschaft (Belgisches Staatsblatt vom 14.07.1973) wurde die Verfassungsbestimmung umgesetzt.

22 Jacques Brassine, Yves Kreins, *Die Staatsreform und die Deutschsprachige Gemeinschaft*, deutsche Fassung des *Courrier hebdomadaire* Nr. 1028-1029 vom 10.02.1984, Centre de recherche et d'information socio-politique, Bruxelles, S. 5ff.

23 Durch die Verfassungsrevision vom 17. Juli 1980 (Belgisches Staatsblatt vom 18.07.1980) wurde Artikel 3ter und Artikel 59ter der Verfassung abgeändert.

24 Artikel 59ter der damaligen Verfassung (Artikel 130 der derzeit geltenden Verfassung): Die vom Rat bzw. vom Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft verabschiedeten Gesetze werden „Dekrete“ genannt und haben Gesetzeskraft im deutschen Sprachgebiet.

25 Artikel 49 des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft, nachfolgend als Gesetz vom 31.12.1983 angeführt.

des Landes hatte der Verfassungsgeber bereits im Zuge der ersten Staatsreform die Schaffung von sogenannten Regionen vorgesehen.²⁶ Diese Bestimmung konnte jedoch aufgrund der anhaltenden Meinungsverschiedenheiten zwischen Flamen und Wallonen in der Folgezeit nicht ausgeführt werden. Dies gelang erst im Zuge der zweiten Staatsreform mit der Verabschiedung des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen.²⁷ Das deutsche Sprachgebiet wurde allerdings keine eigenständige Region, wie man hätte vermuten können, sondern Teil der Wallonischen Region. Die Entscheidungen in den an die Regionen übertragenen Zuständigkeitsbereichen wurden somit nicht hier vor Ort, sondern durch das neu geschaffene wallonische Parlament und die wallonische Regierung getroffen.

Auf politischer Ebene führte diese Entscheidung im deutschen Sprachgebiet erwartungsgemäß zu heftigen Reaktionen, u. a. deshalb, da dies von einem Teil der Bevölkerung als Bevormundung angesehen wurde. Allerdings wurde im Zuge dieser Staatsreform auch eine Art „Hintertürchen“ eingebaut: Durch die Aufnahme einer Sonderbestimmung in die Verfassung, dem heutigen Artikel 139²⁸, wurde die Möglichkeit eröffnet, auf der Grundlage von bilateralen Verhandlungen zwischen Wallonischer Region und Deutschsprachiger Gemeinschaft die Ausübung regionaler Zuständigkeiten an die Deutschsprachige Gemeinschaft zu übertragen (siehe Punkt 2.4.3.).

Bis zum heutigen Tage folgten vier weitere Staatsreformen, die das Land weiter föderalisieren.²⁹ Diese führten zu einem teils bedeutenden Autonomieausbau der Deutschsprachigen Gemeinschaft, hatten aber keine grundsätzliche Veränderung des Statuts zur Folge. Kurz zusammengefasst kann gesagt werden, dass die Zuständigkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Rahmen dieser Staatsreformen parallel zu denjenigen der anderen Gemeinschaften erweitert wurden und ihr darüber hinaus Zuständigkeiten der Wallonischen Region übertragen wurden.

26 Artikel 107quater der damaligen Verfassung, eingefügt durch die Verfassungsänderung von 24. Dezember 1970 (Belgisches Staatsblatt vom 31.12.1970), Artikel 3 und Artikel 39 der derzeit geltenden Verfassung.

27 Sondergesetz vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen (Belgisches Staatsblatt vom 13.08.1980), nachfolgend als Sondergesetz vom 08.08.1980 angeführt.

28 Ehemals Artikel 59ter der Verfassung, eingefügt durch die Verfassungsrevision vom 1. Juni 1983 (Belgisches Staatsblatt vom 10.06.1983, Erratum im Belgischen Staatsblatt vom 30.06.1983).

29 Die dritte Staatsreform 1988-1990, die vierte Staatsreform 1992-1993, die fünfte Staatsreform 2001-2003 und schließlich die sechste Staatsreform 2012-2014.

KAPITEL 2 – DAS AUTONOMIESTATUT DER DEUTSCHSPRACHIGEN GEMEINSCHAFT³⁰

Das Statut der Deutschsprachigen Gemeinschaft kann wie folgt zusammengefasst werden: Die Deutschsprachige Gemeinschaft ist ein Gliedstaat Belgiens, dessen Organe, d. h. das Parlament und die Regierung, die von der Verfassung oder von entsprechenden Ausführungsgesetzen festgelegten Zuständigkeiten im deutschen Sprachgebiet autonom und exklusiv wahrnehmen.

2.1. Die Rechtsgrundlagen des Autonomiestatuts

Die Grundregeln zum Statut der Deutschsprachigen Gemeinschaft sind teils in der föderalen Verfassung³¹, teils in mit einfacher Mehrheit verabschiedeten föderalen Gesetzen³² festgehalten.

Zwar ist in diesen Rechtsgrundlagen vorgesehen, dass das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Rahmen der sogenannten „konstitutiven Autonomie“ einige wenige Aspekte in Bezug auf die Zusammensetzung ihrer Organe selbst regeln darf.³³ Doch ist es im Wesentlichen der Verfassungsgeber bzw. der föderale Gesetzgeber selbst, der den Umfang und die Modalitäten des Autonomiestatuts festlegt.³⁴ Und dieses Recht übt die föderale Ebene weitgehend autonom aus: Eine Anpassung des Statuts kann – im Unterschied zu dem, was beispielsweise im Statut der Åland-Inseln vorgesehen ist³⁵ – auch ohne die Zustimmung der Deutsch-

30 Für weiterführende Erläuterungen siehe Stephan Thomas, *Die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft im belgischen Föderalstaat*, in: *Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, Band 5, Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Eupen, 2018, S. 33-59.

31 Im Wesentlichen in den Artikeln 115 §1 Abs. 2 und 116-120 (Wahl, Zusammensetzung und Arbeitsweise des Parlaments), den Artikeln 121 §1 Abs. 2 und 122-126 (Wahl, Zusammensetzung und Arbeitsweise der Regierung) sowie den Artikeln 38, 130-133 und 139-140 der Verfassung (Zuständigkeiten).

32 Im Wesentlichen das Gesetz vom 31.12.1983 sowie das Gesetz vom 6. Juli 1990 zur Regelung der Modalitäten für die Wahl des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft, nachfolgend als Gesetz vom 06.07.1990 angeführt.

33 Im Wesentlichen: verschiedene Aspekte der Organisation der Wahlen (Artikel 11 §§1bis-quater, 20bis, 22 und 45 des Gesetzes vom 06.07.1990), der Zusammensetzung und der Arbeitsweise des Parlaments und der Regierung (Artikel 8 §1, 10bis, 10ter, 45, 49 und 50 des Gesetzes vom 31.12.1983).

34 In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass das Gesetz vom 31.12.1983 mit einfacher Mehrheit verabschiedet bzw. abgeändert werden kann, während die Grundlagengesetze der Regionen und der beiden anderen Gemeinschaften mit einer Sondermehrheit verabschiedet bzw. angepasst werden müssen.

35 Sektion 69 des Gesetzes vom 16. August 1991 über die Selbstverwaltung, siehe *Act on the Autonomy of Åland (1991/1144)*, www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1991/en19911144.pdf (letzter Zugriff: 02.10.2019).

sprachigen Gemeinschaft verabschiedet werden. Eine gesetzliche Verpflichtung, zumindest die Meinung der Organe der Deutschsprachigen Gemeinschaft einzuholen, gibt es zudem nur in Bezug auf föderale Gesetzesinitiativen, die eine Abänderung des Grundlagengesetzes vom 31. Dezember 1983 zum Ziel haben.³⁶ Die vom Parlament dazu abgegebenen Gutachten weisen darüber hinaus keinen rechtsverbindlichen Charakter auf, der föderale Gesetzgeber kann sich folglich ohne Angabe von Gründen darüber hinwegsetzen.

Eine weitere, wiederum begrenzte Möglichkeit, sich in das föderale Gesetzgebungsverfahren einzuschalten besteht darin, sogenannte Interessenkonflikte anzumelden.³⁷ Dieses Verfahren kann das Parlament dann einleiten, wenn es die Interessen der Deutschsprachigen Gemeinschaft ernsthaft durch eine föderale Gesetzesinitiative gefährdet sieht. Zwar wird dann im Rahmen eines Schlichtungsverfahrens zwischen den Kontrahenten nach einer Lösung des Konflikts gesucht, im Falle eines anhaltenden Dissenses kann die Verabschiedung der beanstandeten föderalen Gesetzgebung aber nicht verhindert werden.

Eine Form der Mitsprache kann schließlich auch über eine angemessene Vertretung in den föderalen Gesetzgebungsorganen gewährleistet werden. Doch auch in dieser Hinsicht sieht das Autonomiestatut derzeit keine außerordentlich großzügige Regelung vor: Weder für die Abgeordnetenversammlung noch für die Föderalregierung gibt es eine rechtlich verankerte Garantie für eine Vertretung der Bevölkerung des deutschen Sprachgebiets. Lediglich in der zweiten föderalen Kammer, dem Senat, ist mit dem vom Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft entsandten Gemeinschaftssenator eine verfassungsrechtlich abgesicherte Vertretung vorgesehen. Allerdings hat der belgische Senat durch die letzte Staatsreform stark an Einfluss verloren, sodass er praktisch nur noch in Bezug auf die rechtlichen Grundlagen des Staatsaufbaus gesetzgeberisch tätig wird. Darüber hinaus ist der vom Parlament entsandte Senator in gewisser Weise ein „Einzelkämpfer“, dem – im Unterschied zu den Vertretern der beiden anderen Sprachgruppen – keine besonderen Initiativ- oder Schutzrechte eingeräumt wurden (siehe Fußnote 40).

36 Artikel 78 des Gesetzes vom 31.12.1983. Aufgrund dieser Bestimmung gilt dasselbe für die Initiativen, die eine Änderung der auf das deutsche Sprachgebiet anwendbaren Gesetze und Erlasse bezwecken, die den Sprachgebrauch für Verwaltungsangelegenheiten, für die sozialen Beziehungen zwischen den Arbeitgebern und ihrem Personal sowie für die gesetzlich bzw. verordnungsrechtlich vorgeschriebenen Akte und Unterlagen der Unternehmen betreffen.

37 Artikel 143 der Verfassung sowie Artikel 32 des ordentlichen Gesetzes vom 9. August 1980 zur Reform der Institutionen. Interessenkonflikte können darüber hinaus auch zwischen den einzelnen Gliedstaatenparlamenten eingeleitet werden. Die Anstrengung eines Interessenkonflikts setzt allerdings eine $\frac{3}{4}$ -Mehrheit im Parlament voraus. Darüber hinaus kann ein Interessenkonflikt nur ein einziges Mal in Bezug auf dieselbe Initiative angestrengt werden. Interessenkonflikte können auch auf Ebene der Regierungen in Bezug auf Erlassinitiativen eingeleitet werden. Das Verfahren ist vergleichbar.

Die Mitbestimmungsrechte der Deutschsprachigen in Belgien sind somit in der Praxis stark eingeschränkt. Sie sind nicht vergleichbar mit denjenigen der Französisch- und Flämischsprachigen, was angesichts der geringen Größe des Gebiets und der Bevölkerung allerdings auch nicht erstaunlich ist.

Vor diesem Hintergrund mag es nicht verwundern, dass die Forderung nach einer garantierten Vertretung der Deutschsprachigen auf föderaler Ebene – und insbesondere in der Abgeordnetenkommission – so alt ist wie die Zugehörigkeit des Gebiets zu Belgien (siehe Punkt 1.3. und Fußnote 13). Fakt ist, dass der Wunsch nach einer garantierten Vertretung bisher unerfüllt geblieben ist. Dies ist zunächst auf verfassungsrechtliche Bedenken zurückzuführen: Die Anzahl der in den einzelnen Wahlkreisen für die Abgeordnetenkommission zu wählenden Mandate wird im Verhältnis zum Bevölkerungsanteil festgelegt.³⁸ Würde man für das deutsche Sprachgebiet einen eigenen Wahlkreis einrichten, dürfte dort bei 150 Abgeordneten aufgrund des Bevölkerungsanteils gerade mal ein einziger Abgeordneter gewählt werden. Diese Regelung käme aber *de facto* einem Mehrheitswahlrecht gleich und stünde somit im Widerspruch zu einem weiteren Grundsatz der Verfassung, demzufolge die Wahlen zur Abgeordnetenkommission gemäß dem System der verhältnismäßigen Vertretung stattzufinden haben.³⁹ Neben diesen verfassungsrechtlichen Bedenken können aber auch politische Vorbehalte gegen eine garantierte Vertretung vermutet werden: Die Zusammensetzung und Arbeitsweise des föderalen Parlaments⁴⁰ und der Föderalregierung⁴¹ sind so konzipiert, dass keine der beiden großen Sprachgruppen Belgiens der anderen ihren Willen aufzwingen kann. Dieses

38 Artikel 63 §2 der Verfassung: Die Anzahl Sitze eines jeden Wahlkreises entspricht dem Ergebnis der Teilung der Bevölkerungsanzahl des Wahlkreises durch den föderalen Divisor, der sich aus der Teilung der Bevölkerungszahl des Königreiches durch hundertfünfzig (= Gesamtzahl der Abgeordneten) ergibt.

39 Artikel 62 Absatz 2 der Verfassung sowie Urteil Nr. 90/94 des Schiedshofs vom 22.12.1994 bzw. Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nr. 169/2015 vom 26. November 2015.

40 Die Mitglieder der Abgeordnetenkommission und des Senats sind in eine niederländische und eine französische Sprachgruppe aufgeteilt (Artikel 43 der Verfassung). Eine deutsche Sprachgruppe ist nicht vorgesehen, die Mitglieder der Abgeordnetenkommission aus dem deutschen Sprachgebiet werden daher von Rechts wegen der französischen Sprachgruppe zugeordnet (Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Juli 1971 zur Aufteilung der Mitglieder der Gesetzgebenden Kammern in Sprachgruppen und zur Festlegung verschiedener Bestimmungen in Bezug auf die Kulturräte für die Französische Kulturgemeinschaft und für die Flämische Kulturgemeinschaft). Zum Schutz ihrer Interessen muss bei Verabschiedung eines Sondergesetzes die Zustimmung der französischen und niederländischen Sprachgruppe vorliegen. Darüber hinaus können die Sprachgruppen das sogenannte Alarmglockenverfahren (Artikel 54 der Verfassung) einleiten oder eine Befragung des Staatsrats beantragen (Artikel 2 §3 der am 12. Januar 1973 koordinierten Gesetze über den Staatsrat), wenn sie ihre Interessen gefährdet sehen.

41 Gemäß Artikel 99 Absatz 2 der Verfassung zählt der föderale Ministerrat ebenso viele niederländischsprachige wie französischsprachige Mitglieder, den Premierminister eventuell ausgenommen. Eine Vertretung von Deutschsprachigen ist somit nicht vorgesehen.

sensible, bipolare Gleichgewicht könnte durch eine institutionalisierte Vertretung der dritten, wesentlich kleineren Sprachgruppe möglicherweise aus dem Lot geraten.⁴² Schließlich muss festgestellt werden, dass es auch zwischen den politischen Parteien in der Deutschsprachigen Gemeinschaft Dissonanzen in Bezug auf die Bedeutung einer Vertretung und deren präziser Zusammensetzung gibt.⁴³

Vor diesem Hintergrund muss die Frage erlaubt sein, ob die beharrliche Wiederholung der Forderung nach einer garantierten Vertretung in der föderalen Abgeordnetenversammlung im Sinne eines effektiven Mitspracherechts wirklich zielführend ist oder aber andere Formen der Mitbestimmung – so wie sie für andere Minderheiten in Westeuropa gelten⁴⁴ – angestrebt werden sollten.

2.2. Das Grundgebiet der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Das territoriale Wirkungsgebiet der Deutschsprachigen Gemeinschaft ist in der Verfassung und im entsprechende Ausführungsgesetz definiert.⁴⁵ Es umfasst, wie schon im geschichtlichen Rückblick erwähnt, die Gemeinden des deutschen Sprachgebiets, d. h. die Gemeinden Amel, Büllingen, Burg-Reuland, Bütgenbach, Eupen, Kelmis, Lontzen, Raeren und Sankt Vith.⁴⁶

Die Deutschsprachige Gemeinschaft hat also ein eindeutig abgestecktes Grundgebiet und eine präzise identifizierbare Bürgerschaft. In dieser Hinsicht unterscheidet sie sich von den beiden anderen Gemeinschaften, für die es aufgrund der

42 Die Diskussion, die in Bezug auf die Berücksichtigung der Stimme des vom Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft bezeichneten Senators bei der Abstimmung über das künftige Sondergesetz vom 13. Juli 2001 geführt wurde, illustriert beispielhaft dieses „Risiko“, siehe dazu Ausführlicher Bericht des Senats vom 30. Mai 2001, Nr. 2-118; S. 69-74 sowie Koen Muylle, *La représentation de la Communauté germanophone au sein des institutions fédérales : entre la logique de la participation et celle de la protection d'une minorité*, in: *La Communauté germanophone de Belgique – Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, op.cit., S. 263-265.

43 Siehe die Diskussion über den Resolutionsvorschlag an die Föderalregierung, an das Föderale Parlament, an das Wallonische Parlament, an die Wallonische Regierung und an die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Bezug auf die garantierte Vertretung der Bevölkerung des deutschen Sprachgebiets in den Parlamenten, die Zuständigkeiten im deutschen Sprachgebiet ausüben, Ausführlicher Bericht des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 23. März 2019, S. 36ff.

44 Siehe dazu Stephan Thomas, *Die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft im belgischen Föderalstaat*, in: *Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, op.cit., S. 57 und 58.

45 Artikel 130 §2 der Verfassung und Artikel 3 des Gesetzes vom 31.12.1983.

46 Artikel 5 der koordinierten Gesetze vom 18. Juli 1966 über den Sprachengebrauch in Verwaltungsangelegenheiten.

Besonderheit Brüssels weitaus schwieriger ist, den personenbezogenen Wirkungsbereich zu bestimmen.⁴⁷

Bemerkenswerterweise sind alle diese Gemeinden sogenannte „Gemeinden mit Spracherleichterungen“. Obschon die offizielle Amtssprache Deutsch ist, wird der im deutschen Sprachgebiet lebenden frankofonen Minderheit das Recht eingeräumt, sich des Französischen in der Kommunikation mit den lokalen Behörden zu bedienen. Dies beinhaltet im Gegenzug auch die Verpflichtung für diese Behörden, ihre Mitteilungen und Dokumente in Deutsch und in Französisch zur Verfügung zu stellen und zu veröffentlichen.⁴⁸ Diese Verpflichtung gilt – in etwas abgeschwächter Form – übrigens auch für die Dienststellen der Deutschsprachigen Gemeinschaft.⁴⁹ Zum Schutz der frankofonen Minderheit wurde die Zuständigkeit für die Regelung des Sprachgebrauchs in Verwaltungsangelegenheiten für das deutsche Sprachgebiet im Übrigen beim föderalen Gesetzgeber belassen (siehe Punkt 2.4.2.).

2.3. Die Organe der Deutschsprachigen Gemeinschaft

2.3.1. Das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Das Parlament setzt sich aus 25 direkt von den Bürgern des deutschen Sprachgebiets gewählten Abgeordneten zusammen.⁵⁰ Die Wahlen finden alle fünf Jahre innerhalb eines einzigen Wahlkreises statt, in der Regel zeitgleich mit den Wahlen

47 Die Flämische und die Französische Gemeinschaft sind im Grundsatz beide für das zweisprachige Gebiet Brüssel-Hauptstadt zuständig. Da die belgische Staatsstruktur aber keine „Subnationalitäten“, d. h. eine offizielle Zuordnung der Bevölkerung in eine niederländische, französische oder deutsche Sprachgruppe, kennt, ist es in Brüssel nicht möglich, die Personen zu identifizieren, für die die Flämische bzw. die Französische Gemeinschaft zuständig wäre. Der Verfassungsgeber hat sich daher dazu entschieden, die Zuständigkeit der beiden Gemeinschaften im zweisprachigen Gebiet Brüssel anhand der Einrichtungen zu definieren, die aufgrund ihrer Tätigkeiten (kulturelle Angelegenheiten und Unterricht) oder ihrer Organisation (personenbezogene Angelegenheiten) ausschließlich der Flämischen oder der Französischen Gemeinschaft zugeordnet werden können (Artikel 127 und 128 der Verfassung). Für die Einrichtungen, die auf diese Weise nicht zugeordnet werden können bzw. für die Angelegenheiten, die die Brüsseler direkt betreffen, ist – je nach Bereich – entweder der Föderalstaat, die Region Brüssel-Hauptstadt oder die Gemeinsame Gemeinschaftskommission zuständig, siehe dazu Johan Vande Lanotte, Geert Goedertier, Yves Haeck, Jurgen Goossens, Tom De Pelsmaeker, *Belgisch Publiekrecht*, Deel 2, Brugge, 2015, S. 1157-1160.

48 In Bezug auf die Kommunikation mit anderen Behörden und die Spracherfordernisse der Beamten sieht die einschlägige Gesetzgebung darüber hinaus ebenfalls Sonderregelungen vor.

49 Siehe Artikel 68 und 69 des Gesetzes vom 31.12.1983.

50 Artikel 116 und 117 der Verfassung, Artikel 8 des Gesetzes vom 31.12.1983 sowie Gesetz vom 06.07.1990.

zum Europäischen und zum Wallonischen Parlament.⁵¹ Das Parlament kann nicht vorzeitig aufgelöst werden.

Das Parlament verabschiedet Gesetze, die sogenannten „Dekrete“⁵², legt den Haushaltsplan der Gemeinschaft auf Vorschlag der Regierung fest und genehmigt die Rechnungen⁵³, bezeichnet und kontrolliert die Regierung⁵⁴, artikuliert politische Standpunkte zu den Themen, die für die Deutschsprachige Gemeinschaft von Bedeutung sind, gibt Gutachten zu föderalen Gesetzesinitiativen ab⁵⁵ und nimmt eine Reihe von Bezeichnungen vor, darunter die des Gemeinschaftssenators.⁵⁶

Die Grundregeln zur Arbeitsweise des Parlaments und zum Statut seiner Mitglieder hat der föderale Gesetzgeber festgelegt. Innerhalb dieses Rahmens regeln die vom Parlament verabschiedete Geschäftsordnung und eine Reihe weiterer administrativer Beschlüsse die Details dieser Arbeitsweise und des Statuts.⁵⁷ In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die Abgeordneten, mit Ausnahme des Präsidenten und des Gemeinschaftssenators, ihr Parlamentsmandat nebenamtlich ausüben und ihre Entschädigung entsprechend niedriger ausfällt als diejenige der anderen Gemeinschafts- und Regionalabgeordneten des Landes.

2.3.2. Die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft setzt sich aus mindestens drei und höchstens fünf Ministern zusammen, die vom Parlament gewählt werden.⁵⁸ Sie ist vor dem Parlament verantwortlich, kann aber – genauso wie die einzelnen Minister – nur im Rahmen eines konstruktiven Misstrauensvotums abgewählt und ausgetauscht werden. Die Regierung regelt ihre Arbeitsweise im Rahmen der föderalen Gesetzesvorgaben eigenständig und fasst ihre Beschlüsse im Konsensverfahren.⁵⁹

51 Artikel 117 der Verfassung.

52 Artikel 6 und 7 des Gesetzes vom 31.12.1983 in Verbindung mit Artikel 17 und 19-21 des Sondergesetzes vom 08.08.1980.

53 Artikel 176 der Verfassung und Artikel 60 des Gesetzes vom 31.12.1983 in Verbindung mit Artikel 50-52 des Sondergesetzes vom 16. Januar 1989 bezüglich der Finanzierung der Gemeinschaften und Regionen, nachfolgend als Sondergesetz vom 16.01.1989 erwähnt.

54 Artikel 122 der Verfassung, Artikel 44 und 51 des Gesetzes vom 31.12.1983 in Verbindung mit Artikel 37, 40 und 70-72 des Sondergesetzes vom 08.08.1980.

55 Artikel 78 des Gesetzes vom 31.12.1983, siehe dazu auch Punkt 2.1.

56 Artikel 67 §1 Nr. 5 und 68 §1 Abs. 6 der Verfassung.

57 Siehe Artikel 42-45 des Gesetzes vom 31.12.1983.

58 Artikel 49 des Gesetzes vom 31.12.1983. Im Rahmen der sogenannten „konstitutiven Autonomie“ kann das Parlament per Sonderdekret und mit einer 2/3-Mehrheit die Höchstanzahl der Regierungsmitglieder ändern.

59 Artikel 51 des Gesetzes vom 31.12.1983.

Die Regierung wirkt aktiv bei der Ausarbeitung und Verabschiedung von Dekreten mit⁶⁰, stellt die Haushaltspläne und Rechnungen auf⁶¹, führt die Dekrete und Haushaltspläne im Wege von Erlassen und Verordnungen aus⁶², vertritt die Deutschsprachige Gemeinschaft nach außen⁶³ und bei gerichtlichen und außergerichtlichen Handlungen.⁶⁴ Unterstützt wird sie von einem eigenen Ministerium und verschiedenen Einrichtungen öffentlichen Interesses.⁶⁵

2.4. Die Zuständigkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft

2.4.1. Grundsätze der Zuständigkeitsverteilung in Belgien

Im vorliegenden Abschnitt werden einige Grundsätze beschrieben, die die Zuständigkeitsverteilung in Belgien bestimmen und die im Vergleich zu vielen anderen Föderalstaaten eine Besonderheit darstellen.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die belgischen Regionen und Gemeinschaften in der Regel nur über zugewiesene Zuständigkeiten verfügen. Sie dürfen daher nur die Zuständigkeiten wahrnehmen, die die Verfassung oder die föderalen Ausführungsgesetze ihnen ausdrücklich zugeteilt hat. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass der Föderalstaat für alle anderen Angelegenheiten, die sogenannten „Restbefugnisse“, zuständig bleibt. Zwar sieht Artikel 35 der Verfassung bereits seit der vierten Staatsreform eine Umkehr dieses Prinzips vor, diese Bestimmung ist in Ermangelung entsprechender Ausführungsgesetze jedoch noch nicht rechtswirksam.

Die Zuständigkeitsverteilung im belgischen Föderalstaat folgt des Weiteren dem sogenannten „Ausschließlichkeitsprinzip“. Ob Föderalstaat, Gemeinschaft oder Region, jede Körperschaft übt ihre Befugnisse in ihrem territorialen Wirkungsbereich und in den ihr zugewiesenen Angelegenheiten autonom und unter Ausschluss der anderen Körperschaften aus. Es ist in der Regel folglich immer nur eine Kör-

60 Artikel 132 der Verfassung, Artikel 7 und 51 des Gesetzes vom 31.12.1983 in Verbindung mit Artikel 17 und 21 des Sondergesetzes vom 08.08.1980.

61 Artikel 51 des Gesetzes vom 31.12.1983.

62 Artikel 7 des Gesetzes vom 31.12.1983 in Verbindung mit Artikel 20 des Sondergesetzes vom 08.08.1980.

63 Artikel 167 der Verfassung, Artikel 5, 51 und 55bis des Gesetzes vom 31.12.1983 in Verbindung mit Artikel 16, 81, 92bis und 92ter des Sondergesetzes vom 08.08.1980.

64 Artikel 51 des Gesetzes vom 31.12.1983 in Verbindung mit Artikel 82 des Sondergesetzes vom 08.08.1980.

65 Artikel 54 des Gesetzes vom 31.12.1983.

perschaft zuständig. Das Ausschließlichkeitsprinzip hat zur Folge, dass das belgische Rechtssystem bis auf einige wenige Ausnahmen keine konkurrierende Gesetzgebung kennt.

Das Ausschließlichkeitsprinzip impliziert darüber hinaus, dass die zugeteilten Befugnisse umfassend sind, also sowohl die Gesetzgebungs- als auch die Ausführungskompetenz einschließt. Die Körperschaft, die ein Gesetz verabschiedet, sorgt auch für dessen Ausführung und kann dazu nicht auf die Behörden anderer Körperschaften zurückgreifen.⁶⁶

Zum Ausschließlichkeitsprinzip gehört schließlich, dass die Zuständigkeitsverteilung im belgischen Föderalismus keine Normenhierarchie kennt. Die vom Föderalstaat und von den Gemeinschaften und Regionen verabschiedeten Rechtsnormen sind absolut gleichrangig. Aufgrund dieser Gleichrangigkeit kommt der in der Bundesrepublik Deutschland gängige Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ nicht zum Tragen. Auch ein Kontroll- oder Genehmigungsrecht des Föderalstaats gibt es nicht. Zuständigkeitskonflikte werden in letzter Instanz vom belgischen Verfassungsgerichtshof durch Auslegung der zuständigkeitsverteilenden Grundregeln entschieden.⁶⁷

2.4.2. Die Gemeinschaftszuständigkeiten

Die Zuständigkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft werden in Artikel 130 §1 der Verfassung aufgezählt und in den entsprechenden föderalen Ausführungsgesetzen im Detail beschrieben. Mit Ausnahme der Regelung des Sprachgebrauchs übt die Deutschsprachige Gemeinschaft dieselben Zuständigkeiten aus wie die Flämische und die Französische Gemeinschaft.

Ein erster Zuständigkeitsbereich betrifft die sogenannten „kulturellen Angelegenheiten“.⁶⁸ Dabei geht es im Wesentlichen um den Schutz der Sprache, die schönen Künste und die Kunstausbildung, das Kulturerbe, die Museen, die Bibliotheken, die audiovisuellen und auditiven Mediendienste sowie die Unterstützung der Schriftpresse, die Jugend- und Erwachsenenbildung, den Sport und die Freizeitgestaltung sowie die berufliche Fortbildung und die duale Ausbildung.

66 Allerdings können der Föderalstaat, die Regionen und die Gemeinschaften die Provinzen und die Gemeinden als sogenannte „untergeordnete Behörden“ mit der Ausführung von Aufgaben betrauen, siehe Artikel 6 §1 VIII. Nr. 1 Absatz 3 des Sondergesetzes vom 08.08.1980 sowie Artikel 46 des ordentlichen Gesetzes vom 08.08.1980 zur Reform der Institutionen.

67 Artikel 142 der Verfassung.

68 Artikel 130 §1 Nr. 1 der Verfassung sowie Artikel 4 §1 des Gesetzes vom 31.12.1983 in Verbindung mit Artikel 4 des Sondergesetzes vom 08.08.1980.

Unter dem Begriff „personenbezogene Angelegenheiten“⁶⁹ wurde ein zweites Zuständigkeitspaket geschnürt, das zum einen verschiedene Aspekte der Gesundheitspolitik umfasst, wie die Pflegeleistungen innerhalb und außerhalb von Pflege- und Psychiatrieeinrichtungen, Altenheimen und Rehabilitationsanstalten, die Infrastruktur der Krankenhäuser und der technisch-medizinischen Dienste, die Zulassung und Kontingentierung der Gesundheitspflegeberufe, die primäre Gesundheitspflege sowie die Gesundheitsfürsorge und die Präventivmedizin. Zum anderen zählt der Personenbeistand, d. h. die Familienpolitik einschließlich der Familienleistungen, die Sozialhilfepolitik, die Aufnahme und Integration von Einwanderern, die Behindertenpolitik, die Seniorenpolitik, der Jugendschutz, die Sozialhilfe für Gefangene, der erste juristische Beistand und der Betrieb der Justizhäuser zu den personenbezogenen Angelegenheiten. Der Vollständigkeit halber muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass der Föderalstaat im Grundsatz für alle Aspekte zuständig bleibt, die direkt die soziale Sicherheit und deren Finanzierung betreffen.

Ein drittes großes Zuständigkeitspaket umfasst nahezu ausnahmslos alle Aspekte der Ausbildungs- und Unterrichtspolitik⁷⁰: Organisation des Unterrichts, Festlegung der Unterrichtsinhalte und Ausgabe von Diplomen, Pädagogik, Dienstrecht des Personals, Finanzierung des Unterrichtswesens und Schulinfrastruktur.

Das vierte und letzte Paket betrifft die Regelung des Sprachengebrauchs. Allerdings beschränkt sich die Zuständigkeit der Deutschsprachigen Gemeinschaft auf den Sprachengebrauch im Unterrichtswesen.⁷¹ Die Regelung des Sprachengebrauchs in Verwaltungsangelegenheiten, in Bezug auf die sozialen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und ihrem Personal sowie in Bezug auf die rechtlich vorgeschriebenen Akte und Unterlagen der Unternehmen wurde der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Unterschied zu den beiden anderen Gemeinschaften des Landes nicht übertragen. Aufgrund der Tatsache, dass das deutsche Sprachgebiet sich ausschließlich aus Gemeinden mit Spracherleichterungen zusammensetzt, bleibt der Föderalstaat für diese Bereiche zuständig (siehe Punkt 2.2.).

Zum Abschluss sei auf eine Besonderheit des belgischen Föderalismus hingewiesen: Die Zuständigkeit der Deutschsprachigen Gemeinschaft für die kulturellen und personenbezogenen Angelegenheiten sowie für die Ausbildungs- und Unter-

69 Artikel 130 §1 Nr. 2 der Verfassung sowie Artikel 4 §2 des Gesetzes vom 31.12.1983 in Verbindung mit Artikel 5 §1 des Sondergesetzes vom 08.08.1980.

70 Artikel 130 §1 Nr. 3 in Verbindung mit Artikel 127 §1 Abs. 1 Nr. 2 der Verfassung. Der Föderalstaat legt nur noch den Beginn und das Ende der Schulpflicht, die Mindestbedingungen für die Ausstellung der Diplome und die Pensionsregelung des Lehrpersonals fest.

71 Artikel 130 §1 Nr. 3 der Verfassung.

richtspolitik schließt nicht nur die innerbelgische Zusammenarbeit, sondern darüber hinaus auch die internationale Zusammenarbeit ein.⁷² Die Deutschsprachige Gemeinschaft kann folglich in diesen Bereichen vollkommen eigenständig internationale Verträge abschließen. Darüber hinaus ist die Zustimmung des Parlaments jedes Mal dann erforderlich, wenn ein von Belgien zu ratifizierender internationaler Vertrag eine Angelegenheit betrifft, für die die Deutschsprachige Gemeinschaft zuständig ist.

2.4.3. Die Ausübung regionaler Angelegenheiten

Eine weitere Besonderheit des belgischen Verfassungsrechts besteht darin, dass auf gliedstaatlicher Ebene Zuständigkeiten von einer Körperschaft an eine andere transferiert werden können. So kann die Wallonische Region der Deutschsprachigen Gemeinschaft die Ausübung aller bzw. von Teilen ihrer Befugnisse übertragen (siehe Punkt 1.7.).⁷³ Die Übertragung erfolgt ohne Mitwirkung des Verfassungs- und des föderalen Gesetzgebers: Nach entsprechenden Verhandlungen auf Regierungsebene verabschieden das wallonische Parlament und das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft gleichlautende Dekrete, die den Umfang und die Rahmenbedingungen der Zuständigkeitsübertragung festlegen.

Dieser Mechanismus wurde bereits 1983 in die Verfassung aufgenommen, kam allerdings erst im Jahr 1994 erstmals mit der Übertragung der Zuständigkeit für den Denkmal- und Landschaftsschutz zur Anwendung. Im Jahr 2000 folgte nach entsprechenden Verhandlungen die Zuständigkeit für die Beschäftigung und die Ausgrabungen, 2005 die Zuständigkeit für die Finanzierung und die Aufsicht der kommunalen Einrichtungen, 2009 die Zuständigkeit für die Aufsicht über die interkommunalen Einrichtungen, 2014 die Zuständigkeit für den Tourismus und 2015 die Zuständigkeit für die Regelung der Grundgesetzgebung der kommunalen und interkommunalen Einrichtungen. Am 1. Januar 2020 wird dann ein weiteres Paket, nämlich die Zuständigkeit für die Raumordnung und den Städtebau, für das Wohnungswesen und Teile der Energiepolitik, folgen.

Aufgrund dieser Zuständigkeitserweiterung hat sich die Deutschsprachige Gemeinschaft mittlerweile zu einer „Gemeinschaft-Region“ entwickelt, die – bis auf Teile des Sprachgebrauchs – alle Gemeinschaftszuständigkeiten und zusätzlich einen Großteil von regionalen Zuständigkeiten wahrnimmt.

72 Artikel 130 §1 Nr. 4 und 167 der Verfassung.

73 Artikel 139 der Verfassung.

2.5. Die finanzpolitischen Handlungsmöglichkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Das Finanzierungssystem der Deutschsprachigen Gemeinschaft wurde ebenfalls vom föderalen Gesetzgeber festgelegt.⁷⁴ Innerhalb dieses Rahmens verfügt die Deutschsprachige Gemeinschaft über eine mehr oder weniger große Gestaltungsautonomie, je nachdem ob man die Einnahmen- oder aber die Ausgabenseite betrachtet.

2.5.1. Die Einnahmen

Das Recht der Deutschsprachigen Gemeinschaft, eigene Steuern zu erheben, ist zwar verfassungsrechtlich verankert, in der Praxis allerdings nur sehr schwer umzusetzen.⁷⁵ Tatsächlich hat der föderale Gesetzgeber die Steuerbefugnis stark eingeschränkt: So darf die Deutschsprachige Gemeinschaft nur die Materien besteuern, die noch nicht vom Föderalstaat oder von den Regionen besteuert wurden. Ferner dürfen die von der Gemeinschaft eingeführten Steuern nicht gegen das Prinzip der ökonomischen Einheit des Landes verstoßen und auf diese Weise den freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital zwischen den Gliedstaaten einschränken. Da Belgien eines der Länder in der Europäischen Union ist, das die höchste Besteuerungsdichte aufweist, ist der Handlungsspielraum entsprechend eingeschränkt. Der Vollständigkeit halber sei in diesem Zusammenhang erwähnt, dass es vonseiten der deutschsprachigen Politiker bisher allerdings auch keinerlei Bestrebungen zur Einführung einer eigenen Steuer gegeben hat.

So mag es nicht verwundern, dass die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle die vom Föderalstaat überwiesenen Geldmittel sind.⁷⁶ Die Deutschsprachige Gemeinschaft erhält jährlich einen Teil aus den gesamtbelgischen Erträgen der Steuer der natürlichen Personen und der Mehrwertsteuer. Im Unterschied zum Finanzierungssystem der beiden anderen Gemeinschaften bildet das Steueraufkommen im deutschen Sprachgebiet jedoch nicht die Berechnungsgrundlage für diese Zuwendung. Vielmehr orientiert sich die Höhe der überwiesenen Steuererträge am festgestellten Bedarf und an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung Belgiens. So wird der im föderalen Gesetz festgehaltene Ausgangsbetrag jährlich an die Entwicklung verschiedener demografischer Parameter im deutschen

74 Artikel 176 der Verfassung.

75 Artikel 170 §2 Abs. 2 der Verfassung und Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 23. Januar 1989 über die in Artikel 110 §§1 und 2 der Verfassung festgelegten steuerlichen Befugnisse sowie Artikel 11 des Sondergesetzes vom 16.01.1989.

76 Artikel 58-58undecies und Artikel 60quater des Gesetzes vom 31.12.1983.

Sprachgebiet und an die durchschnittliche Entwicklung der Verbraucherpreise sowie an das Realwachstum des Bruttoinlandsprodukts in Gesamtbelgien angepasst. Von diesem Betrag wird schließlich ein gewisser Prozentsatz zur Kofinanzierung der Sanierung der Staatsfinanzen, der Kosten der Alterung der Gesellschaft und der Finanzierung der Pensionen der Beamten der Deutschsprachigen Gemeinschaft abgehalten.

Im Zuge der Übertragung von neuen Zuständigkeiten im Rahmen der sechsten Staatsreform aus den Jahren 2012-2014 überweist der Föderalstaat zusätzlich eine Reihe von Einzeldotationen⁷⁷ und Sonderbeträgen⁷⁸, deren Höhe entweder im föderalen Gesetz nominal festgelegt wurde oder aber sich an der demografischen Entwicklung im deutschen Sprachgebiet orientiert. Darüber hinaus sind auch diese Einzeldotationen wiederum ganz oder teilweise an die gesamtbelgische Entwicklung der Verbraucherpreise und des Realwachstums gebunden.

Die zweitwichtigste Einnahmequelle bilden die Mittel, die die Wallonische Region an die Deutschsprachige Gemeinschaft zur Finanzierung der Zuständigkeiten überweist, die wie unter Punkt 2.4.3. erläutert übertragen wurden. Die Höhe und die Berechnungsgrundlage dieser Mittel, die in der Regel in Form einer Dotation ausbezahlt werden, sind in den jeweiligen Übertragungsdekreten definiert. Sie orientieren sich grob umschrieben entweder an den bisherigen, von der Wallonischen Region getätigten Ausgaben im deutschen Sprachgebiet oder am diesbezüglich festgestellten Bedarf.

Darüber hinaus finanziert die Deutschsprachige Gemeinschaft ihre Ausgaben noch über diverse kleinere Einkünfte, wie europäische Fördermittel, Schenkungen, Zinserträge, Immobiliengeschäfte usw. Schließlich kann sie innerhalb eines vorgegebenen Rahmens auch Anleihen aufnehmen.

2.5.2. Die Ausgaben

Die Gestaltungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite sind beträchtlich größer als auf der Einnahmenseite. Tatsächlich sind keine der vom Föderalstaat und von der Wallonischen Region überwiesenen Geldmittel zweckgebunden. Die Deutschsprachige Gemeinschaft kann folglich vollkommen autonom festlegen, welche Ausgaben sie mit diesen Mitteln finanziert. Dies bedeutet auch, dass die historisch an

77 Artikel 58duodécies-58octodécies des Gesetzes vom 31.12.1983: Es handelt sich dabei um Dotationen zur teilweisen Finanzierung der Familienleistungen, der Seniorenpolitik, der Gesundheits- und Pflegepolitik, der Krankenhausinfrastruktur und der medizinisch-technischen Dienste sowie der Justizhäuser.

78 Artikel 58vicies, Artikel 60bis und Artikel 60ter des Gesetzes vom 31.12.1983.

die Übertragung eines Zuständigkeitsbereichs gebundenen Mittel nach diesem Transfer in andere Bereiche investiert werden können.

Allerdings wird diese Autonomie in der Praxis durch den europäischen Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion eingegrenzt. Auf innerbelgischer Ebene haben der Föderalstaat und die Gliedstaaten ein Zusammenarbeitsabkommen abgeschlossen, das die Haushaltsziele für jede Ebene im Hinblick auf die Einhaltung der europäischen Vorgaben festlegt.⁷⁹

KAPITEL 3 - SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Ausführungen zum Statut der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Kapitel 2 belegen, dass die deutschsprachige Minderheit 100 Jahre nach dem Staatenwechsel über eine bemerkenswerte, im internationalen Vergleich herausragende Autonomie verfügt. Damit war zu Beginn der Zugehörigkeit zu Belgien und darüber hinaus bis Anfang der 1960er-Jahre nicht zu rechnen, ganz im Gegenteil wie wir im Kapitel 1 festgestellt haben. Erst mit der Föderalisierung Belgiens wurden die Voraussetzungen für die Zuerkennung eines Autonomiestatuts geschaffen. Objektiv betrachtet ist in diesem Zusammenhang allerdings festzustellen, dass sich die Deutschsprachigen – im Unterschied zu den Südtirolern – ihre Autonomie nicht vehement erstritten haben. Vielmehr haben die Deutschsprachigen von den institutionellen Lösungen profitiert, die sich die Flamen und Frankofonen zur Entschärfung ihrer Meinungsverschiedenheiten im Zuge der einzelnen Staatsreformen ausgedacht haben. Die Feststellung des damaligen Ministerpräsidenten, Karl-Heinz Lambertz, bringt es auf den Punkt: „Ohne die Umwandlung Belgiens in einen Bundesstaat in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wäre das heutige Autonomiestatut der Deutschsprachigen Gemeinschaft nie zustande gekommen“.⁸⁰

Diese Abhängigkeit von der institutionellen Entwicklung auf gesamtbelgischer Ebene hat jedoch auch zur Folge, dass die institutionellen Konstruktionen zur Lösung der Konflikte zwischen Flamen und Frankofonen zuweilen ohne Beachtung der Besonderheiten der deutschsprachigen Minderheit auf deren Autonomiestatut übertragen wurden. So wurde die Deutschsprachige Gemeinschaft im Rahmen der Vergemeinschaftung von föderalen Zuständigkeiten oftmals zuständig für Ange-

79 Zusammenarbeitsabkommen vom 13. Dezember 2013 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften, den Regionen und den Gemeinschaftskommissionen zur Durchführung von Artikel 3 §1 des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (veröffentlicht im Belgischen Staatsblatt vom 18.12.2013, 3. Auflage).

80 Karl-Heinz Lambertz, *Die Deutschsprachige Gemeinschaft, eine Schicksalsgemeinschaft*, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Vol. 6, Nr. 4, 2013, Verlag Österreich, Wien, S. 438.

legenheiten, deren Ausübung sie vorher nie beansprucht hatte.⁸¹ Umgekehrt wurden ihr im Zuge der zwischen Flamen und Frankofonen ausgehandelten Regionalisierung von Gemeinschaftsangelegenheiten jedoch auch Zuständigkeiten automatisch⁸² entzogen, obschon sie diese gerne weiterhin wahrgenommen hätte.⁸³ Wie unter Punkt 2.1. dargelegt, sind beispielsweise auch die verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Zusammensetzung und Arbeitsweise des föderalen Parlaments und der föderalen Regierung so auf eine möglichst ausgewogene Vertretung der beiden großen Sprachgruppen des Landes fokussiert, dass eine gesicherte Vertretung der Deutschsprachigen in diesem Rahmen nur schwer unterzubringen ist.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die Deutschsprachigen zur Untermauerung ihrer Autonomiewünsche stets auf ihre besondere Situation hinweisen. Dabei stand zu Beginn der Autonomiebestrebungen, also in den 1960er- und 1970er-Jahren, vor allem der Schutz der kulturellen und sprachlichen Besonderheiten im Vordergrund. Diese Argumentationsschiene bildet zwar immer noch die Grundlage für weitere Autonomiewünsche, ist aber nur noch sehr bedingt überzeugend, wenn es um Zuständigkeiten geht, deren Übernahme in sprachlich-kultureller Hinsicht objektiv betrachtet nur noch in einem sehr begrenzten Maße einen Mehrwert darstellen würde. Aus diesem Grund wurde diese originäre Begründung im Zuge der sich anschließenden Staatsreformen zunehmend mit weiteren Argumenten angereichert bzw. die Argumentation je nach Verhandlungsebene ein Stück weit auch differenziert. So wird zusehends auch die geografische und sozio-ökonomische Spezifität des deutschen Sprachgebiets als Grenzregion ins Spiel gebracht, um beispielsweise die Übertragung von weiteren Zuständigkeiten der Wallonischen Region an die Deutschsprachige Gemeinschaft zu begrün-

81 Im Zuge der sechsten Staatsreform wurde der Deutschsprachigen Gemeinschaft beispielsweise die Zuständigkeit für die Familienleistungen und die Filmkontrolle übertragen; dazu wurden vonseiten der politischen Vertreter der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Vorfeld nie irgendwelche Wünsche geäußert.

82 Dieser Automatismus ist im Wesentlichen auf die sogenannte „Referenztechnik“ zurückzuführen: Das Gesetz vom 31.12.1983 legt die Zuständigkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft nicht selbst fest, sondern verweist auf die Liste der Zuständigkeiten, die das Sondergesetz vom 08.08.1980 für die anderen Gemeinschaften definiert. Kommt es zu einer Anpassung dieser Liste im Sondergesetz, wirkt sich diese Anpassung automatisch auch auf die Zuständigkeiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft aus.

83 Durch das Sondergesetz vom 8. August 1988 wurde der „Denkmal- und Landschaftsschutz“, der bis dato eine Zuständigkeit der Gemeinschaften war, in den Zuständigkeitsbereich der Regionen übertragen (veröffentlicht im Belgischen Staatsblatt vom 13.08.1998). Gleiches gilt für den „Tourismus“, der durch das Sondergesetz vom 6. Januar 2014 regionalisiert wurde (veröffentlicht im Belgischen Staatsblatt vom 31.01.2014). Diese Zuständigkeiten wurden anschließend auf bilateralem Wege von der Wallonischen Region, die durch diese Sondergesetzesänderungen zuständig geworden war, an die Deutschsprachige Gemeinschaft mehr oder weniger zeitnah rückübertragen (siehe Punkt 2.4.3.).

den.⁸⁴ Darüber hinaus werden auch Grundsätze wie Effizienz und Subsidiarität – getreu dem Motto: Was wir hier vor Ort in unserer eigenen Sprache machen können, machen wir besser – ins Feld geführt, um die Forderung nach Übertragung weiterer Zuständigkeiten zu rechtfertigen. Bemerkenswerterweise entwickelt der Autonomieausbau dabei unverkennbar auch eine Eigendynamik, da die Übertragung neuer Zuständigkeiten oftmals mit der engen Verknüpfung zu Zuständigkeiten begründet wird, deren Ausübung bereits vorher an die Deutschsprachige Gemeinschaft übertragen wurde. An die Adresse föderaler Ansprechpartner ergeht häufig der Hinweis auf die absolute Gleichwertigkeit und die sich davon ableitende Gleichbehandlung der Deutschsprachigen Gemeinschaft als autonome Gebietskörperschaft gegenüber den anderen Gliedstaaten.⁸⁵ Mit Voranschreiten der Föderalisierung Belgiens geht es zudem zusehends darum, die Gefahr, zu einer untergeordneten bzw. zweitrangigen Körperschaft degradiert zu werden, abzuwenden. Das vor allem vom damaligen Ministerpräsidenten Karl-Heinz Lambertz propagierte Modell eines Föderalstaats mit den vier gleichberechtigten Gliedstaaten Flandern, Wallonien, Brüssel und der Deutschsprachigen Gemeinschaft versinnbildlicht diese Argumentation am deutlichsten.⁸⁶ Der seit dem Jahr 2011 artikulierte Wunsch, „der Deutschsprachigen Gemeinschaft alle Zuständigkeiten zuzuerkennen, die den Gliedstaaten im Rahmen der Staatsreformen bisher übertragen wurden oder die in Zukunft von der föderalen Ebene übertragen werden, mit jeweils angemessenen Finanzmitteln oder Finanzierungsmöglichkeiten,“⁸⁷ stellt den vorläufigen Schlusspunkt dieses Argumentationsbündels dar.

84 Siehe beispielsweise die Note vom 26. Oktober 1998 des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Bewertung der aktuellen föderalen Staatsstruktur, Ausführlicher Bericht des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 26.10.1998, S. 88ff.; Resolution des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 6. Mai 2002 an die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Bezug auf die Ausübung regionaler Angelegenheiten, deren Übertragung mit der Wallonischen Region verhandelt werden soll, Ausführlicher Bericht des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 06.05.2002, S. 1044ff.

85 Siehe beispielsweise die Resolution des Rates der deutschen Kulturgemeinschaft vom 21. November 1977 zur Erweiterung der Befugnisse des Rates der deutschen Kulturgemeinschaft im Rahmen der Neustrukturierung des Staates, Ausführlicher Bericht des Rates der deutschen Kulturgemeinschaft vom 21.11.1977, S. 40ff.; die Resolution des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 10. Oktober 1991 über die Weiterführung der Reform des belgischen Staates, Ausführlicher Bericht des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 10.10.1991, S. 60ff.; die Resolution des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 10. Juni 2002 an die Föderalregierung in Bezug auf die Reform der politischen Einrichtungen, Ausführlicher Bericht des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 10.06.2002, S. 1103ff.

86 Karl-Heinz Lambertz, *Die Deutschsprachige Gemeinschaft, eine Schicksalsgemeinschaft*, op.cit., S. 440.

87 Resolution des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 6. Mai 2019 an die Föderalregierung, an das Föderale Parlament, an die Wallonische Regierung, an das wallonische Parlament und an die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft zur Autonomientwicklung der Deutschsprachigen Gemeinschaft in der belgischen Staatsstruktur, Dokumente des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft Nr. 297 (2018-2019) Nrn. 2-3: Dieser Text fasst nahezu alle Aspekte der Argumentation zum Ausbau des Autonomiestatuts zusammen.

Die im vorherigen Absatz geschilderte Entwicklung zeigt aber auch deutlich, dass die Deutschsprachigen sich bei der Artikulierung ihrer Wünsche und der diesbezüglichen Begründung an der jeweils vorherrschenden gesamtbelgischen politischen Großwetterlage orientieren. Bisher ist ihnen das auf beeindruckende Weise gelungen. Obschon ihnen keine aktive Rolle bei der Ausgestaltung des föderalen Staatsaufbaus zukommt und sie, wie unter Punkt 2.1. festgestellt, formal über nur sehr beschränkte Mitspracherechte verfügen, wurde ihnen ein Autonomiestatut zuerkannt, das sie zweifelsfrei zu einer der bestgeschützten Minderheiten in Europa macht. Ein Faktor, der wesentlich zu diese Erfolgsstory beigetragen hat, ist der Umstand, dass die Deutschsprachigen ihre Autonomiewünsche stets nahezu einstimmig über die Parteigrenzen hinweg vorgetragen und beharrlich auf deren Umsetzung hingearbeitet haben. Hinzu kommt, dass die deutschsprachigen Politiker es bisher im Großen und Ganzen gut verstanden haben, die Verwaltung der überantworteten Zuständigkeiten so umzubauen, dass die zur Begründung einer Übertragung angeführten Argumente auch tatsächlich eine Bestätigung fanden.

Ob die Erfolgsstory weiter fortgeschrieben werden kann, hängt von vielerlei Faktoren ab: Einen ersten gewichtigen Faktor stellt die bereits erwähnte allgemeine belgischen Großwetterlage dar, die sich derzeit aufgrund der immer stärker auseinanderdriftenden politischen Grundausrichtungen der Flamen und Frankofonen zusehends eintrübt. Gelingt es den beiden großen Volksgruppen nicht mehr, sich auf lösungsorientierte Kompromisse – wie ein zukunftssträchtiges föderales Regierungsprogramm – zu einigen, wird sich dies auch nachteilig auf die Situation der Deutschsprachigen auswirken. Ein weiterer Faktor steht im direkten Zusammenhang mit der Autonomieentwicklung selbst. Bisher erfolgte die Zuständigkeitserweiterung schrittweise und allgemein auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten des deutschen Sprachgebiets, sodass sie sowohl zeitlich als auch von den Ressourcen her verkraftbar blieb. Aufgrund der Fülle an bereits ausgeübten Zuständigkeiten nähert sich die Deutschsprachige Gemeinschaft jedoch allmählich einem Punkt, bei dem es zu einem Quantensprung in der Autonomieentwicklung kommen könnte. Im Sinne der von den Deutschsprachigen immer wieder propagierten Gleichwertigkeit ist es durchaus realistisch zu glauben, dass ihnen sowohl von föderaler als auch von wallonischer Seite eines Tages angeboten wird, alle bisher bei der Wallonischen Region verbliebenen Zuständigkeiten mit einem Mal zu übernehmen und auch auf das für die anderen Gemeinschaften bzw. für die Wallonische Region geltende Finanzierungssystem umzusteigen. Einmal mehr wird es bei einem derartigen Szenario darauf ankommen, dass es den Deutschsprachigen gelingt, mit Hinweis auf die Besonderheiten des deutschen Sprachgebiets Sonderregelungen zu erwirken. So hat man zwar – wie soeben festgestellt – in den diesbezüglichen Stellungnahmen bereits vorsorglich einen direkten Zusammenhang zwischen der Übernahme aller an die Gliedstaaten über-

tragenen Zuständigkeiten und der Bereitstellung angemessener Finanzmittel oder Finanzierungsmöglichkeiten hergestellt. Ob dies die Gesprächspartner aber davon überzeugen wird, beispielsweise in Bezug auf eine steueraufkommen-gestützte Finanzierung oder auf die anteilige Übernahme der Verschuldung von den für die anderen Teilstaaten geltenden Regeln abzuweichen, ist zurzeit nicht absehbar. Die Rahmenbedingungen der zuletzt sowohl von föderaler als auch von regionaler Seite vollzogenen Zuständigkeitsübertragungen lassen den Schluss zu, dass diese Bereitschaft tendenziell eher abnimmt.⁸⁸ Angesichts ihrer begrenzten Ressourcen stellt sich zudem bei einem derartigen Szenario aber auch zunehmend die Frage nach der Verkräftbarkeit dieses unverhältnismäßig großen Autonomieausbaus. In der Legislaturperiode 2014-2019 hat das Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Rahmen relativ umfassender Studien versucht, Antworten auf derartige Fragen zu finden.⁸⁹ Die bisher gemachten Erfahrungen zeigen, dass es letzten Endes in nicht unerheblichem Maße auch auf das Verhandlungsgeschick der Deutschsprachigen ankommen wird. « *Affaire à suivre donc* » wie es landläufig so treffend heißt.

88 Im Anschluss an die sechste Staatsreform erhielt die Deutschsprachige Gemeinschaft erst nach längeren Verhandlungen eine Zusatzdotation, um – so wie es offiziell hieß – fehlende Größenvorteile auszugleichen (siehe Dokument der Abgeordnetenversammlung, 2015-2016, Nr. 54-1478/001, S.4). Der Debatte im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft über ein Gutachten zum föderalen Gesetzesvorschlag, der diese Refinanzierung umsetzt, ist allerdings zu entnehmen, dass bei der Übertragung neuer Zuständigkeiten im Gesundheitswesen und in Bezug auf die Betreuung von Senioren vor dem Hintergrund der Sanierung der Staatsfinanzen zu wenig Finanzmittel übertragen worden waren (Ausführlicher Bericht vom 21. September 2015, S. 76ff.).

Der parlamentarischen Debatte zu den Dekretentwürfen über die Ausübung der Zuständigkeiten im Bereich Raumordnung, Wohnungswesen und Energie ist zu entnehmen, dass die Finanzmittel, die die Wallonische Region im Rahmen der Übertragung dieser Zuständigkeit an die Deutschsprachige Gemeinschaft überweisen wird, keineswegs über die Maßen üppig ausfallen werden, siehe Ausführlicher Bericht des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 29. April 2019, S. 19ff.

89 Siehe dazu die im Parlamentsdokument 297 (2018-2019) Nr. 2 und den dazugehörigen Anlagen veröffentlichten Ergebnisse.

Les caractéristiques particulières de l'Alsace au sein du système politique français

Jean-Marie Woehrling
Président du Centre Culturel Alsacien

Il existe beaucoup de points communs, beaucoup de parallèles, qui peuvent être dressés entre l'Alsace et la Communauté germanophone de Belgique. Puisque nous célébrons la fin de la Première Guerre mondiale et la signature du Traité de Versailles, mentionnons le fait que les soldats de nos deux régions étaient intégrés durant cette guerre dans l'armée allemande vaincue pour se retrouver ensuite citoyens d'un pays vainqueur, ces régions ayant toutes les deux fait l'objet d'un transfert de souveraineté décidé par le Traité de Versailles.

La référence à l'Alsace-Lorraine est d'ailleurs présente à cette époque dans le débat belge sur les territoires d'Eupen et Malmedy. Dès 1910, on y trouve une allusion publique à « notre Alsace-Lorraine » au sujet de Malmedy¹. La référence à la « petite Alsace-Lorraine » sera aussi reprise lors des discussions des années 1925 sur une possible rétrocession d'Eupen à l'Allemagne². La législation belge relative à l'organisation des territoires conquis sur l'Allemagne s'est inspirée des mesures adoptées pour l'Alsace-Lorraine par la France³, tout en faisant preuve de plus de souplesse sur le plan linguistique.

Pour ces deux régions s'est posé, à la suite de ce transfert de souveraineté, la question de l'intégration dans le nouvel Etat d'accueil, une intégration soulevant pour partie des questions semblables. Dans les deux régions, cette intégration a suscité des conflits et des mouvements autonomistes. Les deux territoires ont été annexés par l'Allemagne nazie en 1940, qui a enrôlé de force ses habitants dans la Wehrmacht. Les deux régions ont connu un après-guerre difficile en raison de suspicions généralisées de collaboration et des mesures douloureuses d'épuration.

-
- 1 Léon Hennebicq, Nos écoles à l'étranger et la Wallonie prussienne, Journal des Tribunaux, 20 nov. 1910, col. 1178-1181.
 - 2 Jacques Bariéty, Le projet de rétrocession d'Eupen-Malmedy par la Belgique à l'Allemagne et la France (1925-1926), in : Centre de Recherche Relations Internationales de l'Université de Metz (éd.), Les relations franco-belges de 1830-1934, Actes du colloque de Metz, 1975, p. 325-334.
 - 3 Vincent O'Connell, The annexation of Eupen-Malmedy: Becoming Belgian, 1919-1929, 2018, Palgrave Macmillan US.

C'est donc tout naturellement que les Alsaciens éprouvent un sentiment de sympathie et de communauté à l'endroit des habitants de la Belgique orientale. Sympathie teintée de jalousie, car si le destin des deux régions a connu des similitudes entre 1918 et 1950, la période plus récente, surtout après 1970, a permis aux habitants de Eupen, Saint Vith et autres d'acquérir une autonomie bien plus favorable que le régime juridique applicable à l'Alsace, une Alsace qui a même été rayée de la carte administrative et politique en 2015.

Pour mieux décrire la situation alsacienne, je ferai d'abord un retour en arrière sur son histoire, une façon de présenter sa spécificité culturelle et sa situation géopolitique, puis je vous présenterai, non pas le statut particulier de l'Alsace, puisqu'il n'en existe pas, mais les quelques bribes de spécificités dont jouit l'Alsace au sein de l'ensemble français.

1. Le contexte historique et géographique

Longtemps partie éminente du Saint Empire Romain Germanique et tout en étant de langue allemande, l'Alsace a joué très tôt un rôle d'interface entre la culture latine et la culture germanique.

Prenons comme exemple et symbole Gottfried von Strassburg, ancêtre de la langue allemande, qui a emprunté aux trouvères normands le mythe de Tristan et Iseult pour le diffuser dans la littérature germanique. Autre exemple : la cathédrale de Strasbourg, qui est l'expression de la rencontre de tailleurs de pierre de l'Île de France et d'architectes du sud de l'Allemagne. On pourrait multiplier ces exemples.

L'Alsace a donc forgé son identité dans cette rencontre et dans la symbiose de la culture française et de la culture allemandes. Les grands personnages de l'Alsace sont ceux qui ont mis en œuvre cette ambition. Cette personnalité spécifique, faite de double culture s'est renforcée au tournant du XXe siècle. Mais dans la période récente, l'Alsace a largement perdue cette identité⁴.

4 Pour une présentation d'ensemble de l'identité alsacienne, voir Marc Lienhard, Histoire et aléas de l'identité alsacienne, Editions la Nuée Bleue, Strasbourg, 2011 ; également disponible en allemand : Spannungsfelder einer Identität : die Elsässer, Akademie der Wissenschaften und der Literatur Mainz, Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2013.

A. L'affirmation d'une identité singulière

Longtemps cette symbiose s'est faite sur un fond essentiellement germanique. Avec la conquête française, l'interpénétration culturelle va s'intensifier et la dimension française sera renforcée. Les classes dominantes alsaciennes vont se franciser, le peuple restant attaché quant à lui à la langue et aux traditions alémaniques. Ce n'est qu'au milieu du 19^e siècle que l'école publique imposera une place plus importante au français. Néanmoins, au moment de la Guerre de 1870, l'essentiel de la population restait germanophone. Seule était bilingue l'élite qui avait épousé largement les idées françaises, de sorte qu'avant 1870 il n'existait aucune revendication politique régionale en Alsace, si ce n'est dans le sens de la défense de la langue allemande par quelques lettrés alsaciens et lorrains.

Les choses vont changer avec l'intégration dans l'Empire allemand en vertu du Traité de Francfort de 1871. Le terme consacré en France est « annexion ». De fait, c'en était une, puisque l'avis des populations concernées n'a pas été sollicité. Mais ce terme d'annexion mériterait alors d'être utilisé aussi pour les intégrations à la France qui ont également eu lieu sans consentement.

Et si l'intégration à l'Allemagne a été imposée en 1871 aux Alsaciens, il faut dire qu'ils en ont, à plusieurs égards, bien profité : en effet, ce changement de souveraineté non voulu a renforcé par réaction le sentiment d'identité des Alsaciens et Lorrains. Leur organisation sous la forme d'un Land doté d'une certaine autonomie, le Reichsland Elsass-Lothringen, a donné aux Alsaciens et Lorrains le goût d'une gestion autonome. Il faut relever qu'une grande part du droit français avait été maintenue en 1871 et qu'un droit propre au Reichsland a pu être développé. En 1911, l'Alsace-Lorraine a bénéficié d'une Constitution, la seule dont elle n'ait jamais disposé. Certes, il s'agissait d'une autonomie jugée largement insuffisante et d'un statut perçu comme subalterne : les Alsaciens-Lorrains se sentaient à certains égards colonisés, mais ces frustrations elles-mêmes ont contribué à renforcer la conscience collective en Alsace-Lorraine. On peut dire qu'en 1914 il existait une quasi identité nationale alsacienne-lorraine.

Sans doute, la sympathie acquise par l'Allemagne chez les Alsaciens-Lorrains avant 1914 a été largement dilapidée durant la guerre et, en 1918, la plus grande partie de la population était satisfaite de redevenir française, d'autant plus qu'il était plus confortable de se retrouver du côté des vainqueurs (peut-être le même sentiment d'aubaine a-t-il existé dans la région d'Eupen ?). Quoi qu'il en soit, un profond malentendu s'est établi entre les autorités françaises, voire la population française dans son ensemble, et les Alsaciens-Lorrains : pour les Français le retour à la France, cette « désannexion » ou cette « réintégration dans la souveraineté française » pour reprendre les termes du Traité de Versailles, signifiait l'effacement

de ce qui avait été réalisé et vécu entre 1871 et 1914. C'était le retour plein et entier dans le giron national avec l'application complète du principe d'unité institutionnelle et d'uniformité juridique de la République, l'introduction systématique de la langue française, la mise en œuvre des principes politiques français tels que la laïcité et la centralisation administrative, etc. Les Alsaciens-Lorrains avaient de leur côté conscience de leur identité et de leur originalité qu'ils voulaient conserver. Ils avaient pris des habitudes d'autonomie et souhaitaient continuer à en profiter. Leur attachement à leur langue et leurs dialectes s'était renforcé. Le régime allemand leur avait permis une ouverture culturelle plurinationale qu'ils espéraient conserver.

Au sein des autorités françaises il y avait, certes, un courant favorable au respect des traditions alsaciennes. Ce courant s'est traduit par le fait qu'on a renoncé à introduire d'un bloc la législation française. Le droit applicable en 1918 a donc été maintenu en vigueur et les lois françaises n'ont été introduites que progressivement et partiellement. Par ailleurs, on avait créé en 1919 une administration régionale, le Commissariat d'Alsace-Lorraine, installé à Strasbourg dont la mission était d'administrer l'Alsace et la Lorraine au plus près, en collaboration avec des personnalités locales.

Ces mesures étaient cependant conçues comme provisoires et n'ont constitué qu'une petite atténuation du rouleau compresseur assimilationniste. La différence de vue entre les autorités parisiennes et la population alsacienne a provoqué un malaise croissant en Alsace. Un courant autonomiste s'est développé qui a été violemment réprimé, alors qu'il ne visait pas à une séparation d'avec la France mais seulement au respect des spécificités locales. La tentative d'introduire les lois dites laïques, notamment celles visant à supprimer l'enseignement religieux à l'école, a suscité une très vive opposition. Cela a conduit le Gouvernement à partir de 1925 à une politique de concession : il a renoncé à son projet d'introduction rapide des lois françaises, confirmant cependant son refus d'organisation d'une autonomie régionale. On a ainsi maintenu de nombreuses lois locales : cultes, sécurité sociale, organisation communale, etc. Mais toute forme d'organisation autonome a été écartée : les institutions particulières, à savoir le Commissariat général, ont été supprimées en 1925. Les partis autonomistes ont été combattus. Cette répression s'est traduite par l'emprisonnement de nombre de responsables autonomistes alsaciens à la veille de la 2^e Guerre mondiale. Passons sur la période d'occupation nazie qui n'a guère été différente sans doute de celle qu'a connue la région d'Eupen⁵.

5 Pour une présentation synthétique de l'histoire de l'Alsace, voir Bernard Vogler, *Geschichte des Elsass*, Kohlhammer, Stuttgart, 2012; Michael Erbe (Hrsg.), *Das Elsass, Historische Landschaft im Wandel der Zeit*, Kohlhammer, Stuttgart, 2002.

B. L'effritement de l'identité alsacienne

Au lendemain de la guerre, les revendications régionales avaient disparu en Alsace : les autonomistes d'avant-guerre avaient été assimilés aux nazis ; l'épuration avait profondément traumatisé les Alsaciens pour lesquels il n'était plus question de manifester un quelconque intérêt pour la culture allemande. Sous prétexte de rattrapage par la langue française de la place perdue durant la guerre, l'enseignement de l'allemand a été supprimé dans les écoles primaires et n'existait dans le niveau secondaire que comme enseignement de langue étrangère, au même titre que dans l'ensemble de la France. L'Alsace était devenue majoritairement gaulliste et nationaliste. L'abandon de leur langue maternelle par les Alsaciens s'est accéléré. Par ailleurs, le territoire qui composait la Lorraine autrefois rattachée à l'Allemagne est devenu le département de la Moselle dont la vie culturelle et politique s'est de plus en plus distancée de celle l'Alsace⁶.

Ce n'est qu'après 1968 que le couvercle pesant sur la population s'est quelque peu soulevé sous l'effet de l'émergence d'une nouvelle génération et dans le prolongement du mouvement de mai 68. C'est en 1968 qu'a été créée l'association Culture et Bilinguisme sous le nom de René Schickele Kreis, dont je suis l'un des représentants. Cette association demandait à l'époque seulement quelques heures d'allemand à l'école primaire. Encore à cette époque, une telle demande condamnait ses auteurs à être taxés de « germanophiles irrédentistes marqués de sympathies nazies ».

Puis, dans les années 1980, à la faveur de la décentralisation et de la régionalisation, l'Alsace a été dotée d'une « Région ». C'était une collectivité territoriale plutôt faible, mais qui a permis aux Alsaciens de retrouver un cadre institutionnel leur permettant de s'identifier et de renouer avec l'idée d'une « autonomie » régionale⁷. Les Régions françaises qui ont été développées dans les années 1970⁸ n'avaient certes comme principale compétence que la planification régionale : elles étaient chargées de mettre en œuvre des plans régionaux, prolongements du plan national, grâce à un budget régional. Depuis cette époque, l'idée de planification a largement perdu de sa consistance. Mais les Régions disposent toujours d'un budget qu'elles peuvent utiliser pour soutenir des projets divers. La Région Alsace a utilisé ses ressources, dans une mesure plutôt limitée mais néanmoins non négligeable,

6 Sur cet effritement culturel, voir Eugène Philipps, *La crise d'identité – l'Alsace face à son destin*, Société d'Édition de la basse Alsace, Strasbourg, 1978 ; version allemande du même auteur : *Schicksal Elsaß: Krise einer Kultur und einer Sprache*, Verlag C. F. Müller, Karlsruhe, 1980.

7 Ce terme pourtant anodin et présenté comme une composante normale de la démocratie européenne par les institutions du Conseil de l'Europe reste encore empreint de souffre en Alsace.

8 Le département Moselle a été rattaché à la Région Lorraine.

en vue de soutenir des initiatives en relation avec la culture et l'identité de l'Alsace : financement de l'Institut de Droit Local alsacien-mosellan, financement de l'enseignement de l'allemand, sauvegarde du patrimoine régional et aide à la culture locale, développement de la coopération avec les régions voisines, etc.

Toutefois, cette Région Alsace, qui a existé⁹ de la fin des années 1970 à 2015, n'avait aucune spécificité par rapport à d'autres régions françaises. La coopération de cette entité régionale étant cependant étroite avec le niveau inférieur, à savoir les deux Départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, l'idée s'est développée d'une fusion des deux niveaux et de la création d'une collectivité originale regroupant la Région et les Départements. Ce projet était ambivalent : présenté essentiellement comme une rationalisation de l'organisation administrative (économie budgétaire, élimination de double-emplois, etc.), il aboutissait néanmoins à créer pour l'Alsace une collectivité originale à statut particulier sur laquelle était projeté, par un nombre non négligeable d'habitants, une mission de prise en charge de l'identité alsacienne.

Bien que timidement, la volonté de donner un contenu institutionnel à l'identité alsacienne était donc de retour.

Mais, patatras ! Ce projet soumis en 2013 à référendum n'a pas recueilli de majorité suffisante pour être adopté. Pire, en 2015, la Région Alsace a été supprimée pour être fusionnée avec deux autres régions afin de constituer une nouvelle région « Grand Est ».

J'en ai ainsi terminé avec l'historique et nous pouvons maintenant passer à l'examen de la situation actuelle.

2. La situation actuelle et les perspectives d'évolution

Actuellement, comme déjà souligné, l'Alsace n'a plus de cadre institutionnel. « L'Alsace n'existe plus » aurait dit l'ancien président de la République, François Hollande. « Il n'y a pas de peuple alsacien » avait affirmé son premier ministre, Manuel Valls, devant le Parlement français. D'autres affirment que l'identité alsacienne peut survivre malgré l'absence d'entité juridico-politique propre. On verra que la situation actuelle présente toujours encore des éléments forts d'identité. Par ailleurs, la suppression de la région Alsace a suscité une prise de conscience et de nouvelles perspectives.

9 Comme établissement public puis comme collectivité territoriale.

A. La situation actuelle

La seule spécificité juridique qui subsiste se situe au niveau du droit matériel, c'est-à-dire des lois particulières applicables en Alsace (et Moselle) depuis 1918. Mais il faut aussi dire un mot sur la question linguistique.

1) *Le droit local alsacien-mosellan*

Il subsiste actuellement un certain nombre de lois dites locales qui sont spécifiques aux territoires du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Ces lois sont de quatre catégories :

- Des lois françaises maintenues en vigueur par l'Allemagne après 1871, abrogées en France pendant la période allemande de l'Alsace-Lorraine et maintenues en vigueur dans ces territoires après 1918. Parmi ces lois figurent essentiellement des règles relatives à l'organisation des cultes.
- Des lois fédérales allemandes, adoptées entre 1871 et 1918, maintenues en Alsace-Lorraine après 1918 car regardées comme techniquement supérieures au droit français : Livre foncier, artisanat, loi sur les associations, etc.
- Des lois dites provinciales, c'est-à-dire adoptées spécifiquement par le Reichsland Elsass-Lothringen pendant la période allemande : loi sur la chasse, sur l'organisation communale, etc.
- Des lois françaises adoptées après 1918 spécifiquement pour les trois départements de l'Est : par exemple une loi sur un système complémentaire d'assurance maladie destinée à conserver aux Alsaciens et Mosellans certains avantages de la Sécurité Sociale allemande après la création de la Sécurité Sociale française.

Toutes ces lois ne sont locales que de nom : ce sont des lois nationales d'application territoriale, car il n'y a pas de pouvoir législatif propre à l'Alsace et à la Moselle. Ces lois relèvent donc du Parlement national. Elles ne sont plus qu'un reliquat de règles particulières, mais elles ont acquis avec le temps une haute valeur symbolique ou emblématique : elles sont perçues comme un élément fort de l'identité alsacienne. Toutefois ces lois locales sont toujours encore regardées comme transitoires par le Juge constitutionnel français qui y voit une atteinte au principe d'égalité, une atteinte seulement tolérée.

Cette législation spécifique a donc une faible portée juridique mais une forte charge symbolique comme exception à l'uniformité française¹⁰.

10 Sur le droit local alsacien-mosellan, voir IDL et Eric Sander, *Le guide du droit local – Le droit applicable en Alsace et en Moselle de A à Z*, Publications de l'Institut du Droit Local, Strasbourg, 2015.

2) *La question linguistique*

L'Alsace ne bénéficie d'aucun régime linguistique spécifique. Il n'est donc pas surprenant que, de région essentiellement germanophone pendant une longue partie de son histoire, elle soit devenue dans les années récentes une région quasiment monolingue française. De façon récurrente, des années 1960 à 1980, les élus locaux et les associations culturelles ont demandé aux autorités scolaires de développer un enseignement de l'allemand à l'école primaire. Ce n'est qu'en 1972 que l'on introduit 2 h d'allemand par semaine dans les classes terminales du primaire, de façon expérimentale et sur une base du volontariat. Puis, dans les années 1990, en retard sur d'autres régions françaises connaissant des langues régionales, et sous la pression du développement de classes associatives, on développe très lentement des classes bilingues, mais sans former les enseignants nécessaires. Ces quelques mesures, souvent mises en œuvre à contre cœur et sans cohérence au sein de l'appareil éducatif, n'arrêtent pas une dégradation dramatique des connaissances d'allemand dans les jeunes générations ni la baisse de la pratique du dialecte. Mais à partir des années 2010, la prise de conscience du caractère préjudiciable de cette situation est unanime et la demande pour une restauration du bilinguisme est générale.

S'il y a donc un thème collectif fort en Alsace, l'enseignement bilingue, le territoire ne connaît pas de politique vraiment originale. Il profite essentiellement, comme d'autres territoires français, de quelques dispositions prises en faveur des langues régionales. Ces mesures sont limitées. Il s'agit essentiellement d'un régime de classes bilingues paritaires dès la maternelle. Cependant ces classes ne constituent pas un droit pour les parents, mais seulement une offre possible de l'Éducation nationale. Ces classes sont en fait « concédées » par l'administration de l'Éducation nationale sous la pression des parents. En Alsace, elles concernent environ 16 % des enfants au niveau de l'éducation primaire et 6 % au collège. Cet enseignement de la langue régionale est constitué en Alsace par un enseignement d'allemand. Pour être complet, il existe aussi, pour les enfants du primaire qui n'accèdent pas aux classes bilingues, un enseignement d'allemand de 3 heures par semaine, du moins théoriquement. C'était dans le passé une particularité alsacienne fondée sur des circulaires rectorales et une convention entre les collectivités territoriales et l'administration scolaire. Mais aujourd'hui, tous les enfants de l'école primaire reçoivent en France une initiation de cet ordre dans une langue étrangère. Il s'agit d'une initiation et non d'un vrai apprentissage. Au niveau de l'éducation secondaire, il existe comme dans le reste de la France un enseignement d'allemand comme langue étrangère, le cas échéant avec des modalités renforcées. Ces différentes formes d'enseignement n'ont jusqu'à présent pas fait reculer la tendance vers la « monolinguisation » de l'Alsace.

B. Les perspectives

Selon les sondages, plus de 80 % des Alsaciens rejettent la réforme régionale qui a supprimé leur région en 2015 au profit d'un ensemble « Grand Est ». Cette opposition exprime le refus d'une réforme antidémocratique (tous les élus alsaciens étaient opposés), irrationnelle (dépourvue de toute étude préalable), coûteuse (ayant entraîné une augmentation des frais de personnel et de transport), centralisatrice (constitution d'une région plus grande que la Belgique), et technocratique (fondée sur l'idée que « Big is beautiful »). Cette réforme est en réalité une destruction de l'idée régionale véritable. Mais au-delà de ces considérations générales, les Alsaciens ont été choqués par l'instrumentalisation de cette réforme pour détruire le sentiment d'identité alsacienne au profit d'une nouvelle « identité grand-estienne » dépourvue de tout fondement. C'est ainsi que les agents de la nouvelle région se sont vus interdire l'usage du terme Alsace, qu'ont été fusionnées aussi au niveau du « Grand Est » les organisations sportives, sociales, professionnelles et culturelles dépendant de subventions publiques, qu'ont été supprimées les statistiques correspondant aux territoires des anciennes régions, etc. Les préoccupations propres à l'Alsace (langue régionale, droit local, solidarité rhénane) sont noyées dans un ensemble « Grand Est » qui en est éloigné pour la plus grande part. Même pour des Alsaciens généralement peu contestataires, c'en était trop !

Le mécontentement contre cette fusion a été un facteur important mais non véritablement déterminant de renaissance d'une conscience régionale alsacienne. En réponse à la question posée par voie de sondage, 80 % des habitants de l'Alsace disent se sentir alsaciens. Les votes en faveur du parti régionaliste Unser Land ont connu une forte augmentation lors des élections aux Conseils départementaux. Les demandes pour la création d'une nouvelle « collectivité Alsace à statut particulier » sont devenues de plus en plus vives. Le souci de conserver ou de reconstituer des compétences bilingues est devenu de plus en plus ardent. Le bilinguisme est désormais une revendication générale. Des mouvements divers poussent au changement. Ainsi en janvier 2019 a été créé un « Mouvement pour l'Alsace » avec pour objectif la sortie du Grand Est pour l'Alsace.

Quel est le résultat provisoire de ces revendications ? Le 29 octobre 2018¹¹ est intervenue une déclaration commune du Premier Ministre, du président du Conseil Régional et des deux présidents des conseils départementaux concluant à la création d'une collectivité appelée « Collectivité européenne d'Alsace ». Cette collectivité consistera dans la fusion des deux départements alsaciens. Ceux-ci, contrairement aux attentes locales, ne se voient pas reconnaître un statut de col-

11 <https://www.haut-rhin.fr/content/vers-une-collectivite%20-%20europ%20-%20dalsace-un-jour-historique-pour-l%20-%20alsac>

lectivité régionale à statut particulier ni confier de véritables compétences juridiques nouvelles, mais on reconnaît à la nouvelle collectivité, laquelle devra être créée avant 2021¹², des missions supplémentaires :

- dans le domaine de l'enseignement bilingue : les compétences restent entre les mains de l'Éducation nationale mais la nouvelle collectivité se voit reconnaître un rôle « d'accompagnement » notamment sous forme de recrutement complémentaire d'enseignants germanophones et dans le cadre d'une fonction de « pilote » en matière d'enseignement des dialectes alsaciens et en matière d'animation culturelle et patrimoniale, en particulier dans le domaine périscolaire ;
- la coopération transfrontalière : la nouvelle collectivité n'a pas de compétence spécifique mais se voit reconnaître un rôle d'impulsion avec une position de « chef de file » pour la coopération transfrontalière et pourra établir un « schéma alsacien de coopération transfrontalière » en association avec l'ensemble des acteurs concernés ;
- routes nationales : la nouvelle collectivité se voit transférer les routes nationales sur son territoire ce qui devrait lui donner plus d'influence pour obtenir l'instauration d'une taxe poids lourds sur ce réseau. Le régime de cette taxe relèvera cependant du pouvoir central.

Tout ceci reste très faible mais pourrait être valorisé si à l'occasion de la création de la nouvelle collectivité Alsace, les potentialités dégagées par la fusion des deux départements étaient exploitées de manière originale. Mais cela paraît peu probable. Du moins existera-t-il de nouveau à partir de 2021 une collectivité territoriale « Alsace » qui ne sera cependant pas une Région.

Cette initiative n'a pas désarmé les partisans d'une sortie de l'Alsace du Grand-Est. Pour le Gouvernement il n'en est pas question, mais le « grand débat national » qui a été lancé pour répondre à la crise des « gilets jaunes » a obligé le Président de la République à admettre que les lois de 2015 qui ont instauré les nouvelles régions pourraient être intégrées dans ce débat.

Rien n'est gagné pour l'Alsace, mais aujourd'hui sa disparition totale n'est plus acquise non plus.

Ainsi, l'Alsace n'a rien à offrir comme source d'inspiration à la Communauté germanophone de Belgique pour l'aider à définir le développement de son autonomie, c'est au contraire la Communauté germanophone de Belgique qui peut servir de modèle à l'Alsace.

12 Le 2 août 2019 a été publiée la loi n° 2019-816 « relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace ». Cette loi crée une nouvelle collectivité territoriale pour le territoire de l'Alsace par la fusion des deux départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Vier Regionen im Vergleich – aus der Perspektive der Politik

Podiumsdiskussion

HERR HOMANN, Moderator: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Wir haben jetzt noch die Gelegenheit, das eine oder andere, was wir heute Morgen und gerade zu Beginn des Nachmittags gehört haben, noch ein wenig zu vertiefen bzw. Nachzufragen zu stellen.

Eine kurze Vorbemerkung zu den Sprachen: Meine Sprachkompetenzen im Finnischen und Schwedischen sind leider zu mangelhaft, als dass ich mich mit der Landtagspräsidentin auf Schwedisch unterhalten könnte. Deshalb weiche ich auf das Englische aus; wir haben uns im Vorfeld darauf geeinigt. Mit Herrn Woehrling würde ich dann Französisch sprechen, damit jeder praktisch wenigstens eine seiner Muttersprachen sprechen kann. Ich bin froh, dass wir mit Herrn Palermo Deutsch sprechen können; sonst hätten wir auch noch das Italienische oder vielleicht das Ladinische dabei!

Let me start the discussion this afternoon with the president of the Åland Parliament. Ms Lindholm, you are roughly 30.000 people on the Åland Islands. And we learned this morning that you enjoy quite a large autonomy from Finland.

My first question would be: When it comes to identity as well for you as a Swedish-speaking with a Finnish passport, I guess: Would you consider the autonomous part, the Åland Islands, rather an autonomous part of Finland or rather a Swedish province in Finnish possession?

FRAU LINDHOLM: Thank you, that is a good question! When I introduce myself, I always say, I'm an Ålander. I belong to Finland, but I speak Swedish. And my nationality is Finnish. Yes, it is!

I think, we feel very much like Swedish because of the language. We speak only Swedish. We watch Swedish television and read Swedish books, magazines, newspapers and listen to Swedish radio, etc. But I think when it comes to hockey, then we are Fins – some of us. It's quite difficult to say, but the identity is very much Swedish. But, of course, I know that I have a Finnish nationality. It's very difficult to explain, but first of all I'm an Ålander.

HERR HOMANN: But is this attitude towards Finland for you then the result of the minority protection the Finnish way?

FRAU LINDHOLM: I think it's very much about the language because mainland Finland has become during the latest year much more Finnish-speaking. When I enter a hotel in Helsinki and I say "Hello, I'm Ms Lindholm, I booked a room here for one night", they would answer "Sorry, can we take it in English?". So, we belong to the same nation, but we can't speak to each other.

When I went to school, I had to learn Finnish and German as well, but I have forgotten everything. I really had to learn Finnish, but today my youngest son is not obliged. Today you can choose between other languages – German, Spanish, Russian and so on. And very many choose not to learn Finnish. It's not the way I see it. It's not our responsibility, and it's not our problem to speak Finnish because it's by law. We are protected by law to just speak Swedish. So, responsibility is in Finland. They must speak Swedish with us.

HERR HOMANN: That is very interesting!

Herr Palermo, dass Sprache auch zum Politikum werden kann, brauche ich Ihnen sicherlich nicht zu erklären. Südtirol ist ein gutes Beispiel. Selbst wenn die Deutschsprachigen die größte Sprachgruppe in Südtirol stellen – das haben wir heute Morgen ja auch ausdrücklich von Ihnen gehört –, dann gibt es ja trotzdem noch das Italienische und das Ladinische und etwa 30, 40 Dialekte, die in Südtirol gesprochen werden.

Wir haben heute Morgen kurz das Beispiel der Straßennamen erwähnt. Wie geht denn Rom eigentlich mit dem Deutschen schlussendlich um, wenn es um die direkte Auswirkung von italienischer Einflussnahme bzw. Zuständigkeit geht, Herr Palermo? Wie gut ist das Deutsche bei Ihnen durch Rom geschützt?

HERR PALERMO: Insgesamt muss man schon relativ zufrieden sein, was das Niveau des Schutzes der deutschen Sprache angeht. Natürlich gibt es immer wieder Probleme. Manchmal eben gibt es – das ist auch in Belgien sehr bekannt – Mehrheiten, die einen Minderheitenkomplex haben. Das gilt wahrscheinlich auch für die Italiener in Südtirol, beispielsweise.

Das Beispiel, das ich heute Vormittag genannt habe, ist das Beispiel der Ortsnamengebung, also nicht der Straßennamen, obwohl die Straßennamen dann auch betroffen sind. Es geht in erster Linie darum, die Italienisierung der Ortsnamen rückgängig zu machen. Die meisten Orte haben historisch einen deutschen Namen gehabt. Viele Namen kommen wiederum aus dem Lateinischen. Einige haben nur

einen deutschen Namen, der dann im Laufe der Zeit übersetzt wurde. Es ist alles ziemlich kompliziert.

Ich will Ihre Frage irgendwie umstellen. Ich weiß, die Sprache kann zu einem Politikum werden. Das kann schlecht sein, das kann aber auch gut sein. Wenn man anfängt zu streiten, kann man ewig streiten oder man findet eine politisch haltbare Lösung und sagt, okay, gut oder schlecht, dann entscheiden wir uns für eine völlige Zweisprachigkeit, für eine teilweise Zweisprachigkeit, für eine Einsprachigkeit. In Italien selbst gibt es auch Beispiele von einer Einsprachigkeit, im Aostatal zum Beispiel. Da wurde die italienische Ortsnamengebung nach dem Faschismus praktisch rückgängig gemacht.

Jedes Modell hat Pro und Kontra. Die Frage ist, inwieweit es sinnvoll ist, wiederum über solche Sachen zu streiten.

HERR HOMANN: Wir bleiben, wenn Sie erlauben, meine Damen und Herren, noch eben bei den Sprachen. Ich habe mir nämlich den Bericht der ostbelgischen Ombudsfrau aus dem letzten Jahr angeschaut. Wenn man ihn liest, stellt man fest, dass der Ombudsfrau doch eine ganze Reihe von Klagen und Beschwerden nicht nur von wallonischen Behörden, sondern auch von föderalen Behörden im Umgang mit der deutschen Sprache auf den Tisch gekommen sind.

Herr Parlamentspräsident Miesen, das kann doch eigentlich nur bedeuten, dass es immer noch – und heute Morgen ist das auch schon so ein bisschen angeklungen – einen Nachholbedarf geben kann. Wie kann das sein im 21. Jahrhundert mit dem Stand unserer Autonomie?

HERR MIESEN: In der Tat, Herr Thomas hat ja heute Morgen ein wenig die Theorie ausgeführt, wie die rechtliche Lage in Sachen Sprachengebrauch in Belgien ist. Deutsch ist eine anerkannte Landessprache, es ist eine Amtssprache. Es gibt die Verfassung in deutscher Sprache, einen rechtskräftigen Text. Belgien gehört zu den deutschsprachigen Staaten Europas. Unser König nimmt an informellen Treffen der sechs deutschsprachigen Staaten Europas teil. Wir sind Teil der Parlamentspräsidentenkonferenz der deutschsprachigen Staaten usw.

Wenn man das alles hört, könnte man glauben, das ist das Schlaraffenland in Sachen Anerkennung der deutschen Sprache in Belgien. Das Problem ist aber, dass das eine die Theorie ist und das andere die Praxis. Und in der Praxis ist es schon so, dass wir auf der einen Seite feststellen, dass da, wo wir autonom sind, natürlich die Situation sich deutlich verbessert hat – es wäre auch traurig, wenn das nicht so wäre. Wenn sich demnächst jemand über das Kindergeld informieren möchte, kann er nach Eupen anrufen und braucht nicht mehr nach Brüssel anzu-

rufen. In Eupen spricht man deutlich öfter und besser Deutsch, als das in Brüssel der Fall ist.

Aber was die regionalen und auch die föderalen Einrichtungen anbetrifft, ist es schon so, dass wir feststellen müssen, dass die Situation keinesfalls zufriedenstellend ist. Wenn ich mich recht erinnere, ist in den Achtzigerjahren hier im Haus ein Bericht entstanden, in dem man diese Situation analysiert hat. Federführend war damals Karl-Heinz Lambertz; er war schon lange vor meiner Zeit hier in diesem Haus. Wir haben uns jetzt im Rahmen unserer Arbeiten, die wir im Ausschuss I führen und deren Schritte wir heute Morgen beschrieben haben, die Sprache vorgenommen und haben vor, einen zweiten Bericht vorzulegen.

Ein erster Entwurf dieses Berichts liegt auf dem Tisch. Wenn man sich diesen Bericht ansieht, ist klar, dass wir bei Weitem nicht da sind, wo wir eigentlich sein müssten, und bei Weitem nicht da sind, was die Gesetze vorsehen. Insofern, glaube ich, müssen wir irgendwo hinkommen, dass wir einen Strategiewechsel vornehmen.

Wir haben bisher immer so funktioniert, dass wir – wenn wir uns über diese Situation beklagten – immer nur punktuell in Brüssel oder Namür interveniert sind, z. B. mittels parlamentarischer Fragen, oder wir haben auch schon Resolutionen verabschiedet. Die letzte Resolution ist nicht nur vom Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft verabschiedet worden, sondern sogar auch im Senat, in der Kammer, im Wallonischen Parlament in Namür. Aber das sind immer alles nur so punktuelle, zeitlich eingeschränkte Lösungen. Ich glaube, wir müssen wirklich zu einem Strategiewechsel kommen, dass wir eine systematische Übersetzung von all dem bekommen, was wir eigentlich in Deutsch hier hätten haben müssen.

Es gibt hierzu erste Ideen, die wir uns im Ausschuss noch etwas genauer anschauen werden, aber zufriedenstellend ist das in dieser Hinsicht keinesfalls. Eigentlich sind da die regionalen und föderalen Behörden in einer großen Bringschuld.

HERR HOMANN: Wenn ich Sie höre, Herr Parlamentspräsident, klingt das, als würde die Ombudsfrau wohl auch in ihrem diesjährigen Bericht wieder auf eine ganze Reihe von Problemen in diesem Bereich hinweisen müssen.

HERR MIESEN: Ich gehe fest davon aus. Übrigens war das auch ein erster Schritt zu einem anderen System, in dem wir die Ombudsfrau dafür zuständig gemacht haben, damit die Bürgerinnen und Bürger eine Anlaufstelle haben, wo sie sich beschweren können. Die Ombudsfrau hat jetzt auch ein Kooperationsabkommen mit der Ständigen Sprachenkontrollkommission abgeschlossen. Das ist ein erster Schritt, der sich erst noch beweisen muss, aber unsere Ombudsfrau, die auch

heute hier ist, macht einen guten Job und wir sind sehr gespannt, was dabei herauskommt.

HERR HOMANN: Monsieur Woehrling, en Alsace, concernant la langue allemande ou le dialecte, j'ai pu comprendre tout à l'heure dans votre exposé une certaine déception, pour ce qui est aussi bien l'allemand que le dialecte. Est-ce que vous avez tout de même un peu d'espoir que la situation puisse changer dans le futur ou est-ce que vous avez l'impression que la France avec égalité, fraternité, liberté fonctionne en quelque sorte contre vous en ce qui concerne l'utilisation ou l'apprentissage de l'allemand ?

HERR WOEHLING: Il y a deux aspects dans votre question. Il y a la question de ce que les autorités françaises peuvent accepter pour soutenir notre ambition de retenir une région bilingue où l'allemand sera à côté du français une langue bien connue, bien parlée, la culture allemande sera accessible, les dialectes alsaciens remis en valeur. C'est une chose, mais l'autre chose, c'est ce que peuvent faire les Alsaciens eux-mêmes dans ce domaine.

La grande difficulté, c'est que les Alsaciens eux-mêmes ne sont pas suffisamment motivés, suffisamment déterminés à agir pour sauver ce bilinguisme, sauver leur langue régionale, si l'on compare ce que font les Alsaciens pour leur langue avec par exemple les initiatives que prennent les Basques de la région basque française. On voit que les Basques se débrouillent beaucoup mieux que nous.

Bien sûr, il faut revendiquer auprès des autorités centrales une réorganisation d'enseignement, des meilleurs moyens au niveau de l'audiovisuel, un statut juridique pour la langue etc., mais il faut commencer pour la population de l'Alsace de se mobiliser pour ce qui est son propre héritage.

HERR HOMANN: Donc, il faut des gilets jaunes, comme vous disiez tout à l'heure, pour défendre l'apprentissage de l'allemand ou des dialectes en Alsace.

HERR WOEHLING: Oui, il faudrait des gilets rouges et blancs pour la langue alsacienne.

HERR HOMANN: Ich würde jetzt ganz gern einen anderen Themenbereich beleuchten, nämlich den Minderheitenschutz. Zum Stichwort „garantierte Vertretung in den jeweiligen nationalen Parlamenten“: Ms Lindholm, we heard a lot this morning about the guaranteed representation in the Finnish Parliament. But the most interesting thing to me is that you elect someone to represent the Åland Islands in the Finnish Parliament. And this person does not have to be member of a political party.

Could you elaborate maybe on this principle that you sent someone you trust, but someone who is not necessarily member of a political party? That sounds really interesting to me – and maybe to you as well.

FRAU LINDHOLM: You have to trust one another. That is true. It can be a woman or a man raising for the election in the Finnish Parliament, and the one has never been active in the Parliament or either in a party, but we have noticed during the years that it has gone very well. There have been very good representatives from the Åland Islands in the Finnish Parliament, who have held very close contact with all the parliaments, with the governments, with all shipping companies, insurance companies, with farmers, fishermen, with everyone.

It has always been in the Finnish Parliament. There is a group called the “Swedish-speaking group”. And the Ålanders are always in this group.

And the contact to the Finnish government is very close because it’s necessary for us in the Ålands that we have very good contact with the Government as well. So, of course, I think at least that one man, who was Åland’s member in the Finnish Parliament, felt very lonely. You have to be very social to keep contact with everyone and each, so you get things and issues that we are eager to have. It comes further on, but it’s very hard work of course.

HERR HOMANN: Allow me then maybe a follow-up question! This Åland representative is one and he is among 199 other members – there are 200, I think. Knowing that Finland operates a unicameral system, the one and the 199 others – do you feel that you are well-represented with this person? Is it enough or do you aspire to maybe another one or maybe even more than another one in the Finnish Parliament? Do you need it?

FRAU LINDHOLM: We are used to have only one. So, that has never been a question for us. We have had another request: we want to have one seat in the European Parliament. But we have been used to this system and we are satisfied with that one.

HERR HOMANN: Diese Vertretung der Minderheit im Parlament, Herr Palermo, würde ich auch gern mit Ihnen noch einmal ansprechen. Wie ist eigentlich das Verhältnis Ihrer Landesregierung zur Regierung in Rom, wenn es um die Vertretung im Senat und in der Abgeordnetenversammlung geht?

Wenn ich mich richtig erinnere, hat die führende Partei – ich will jetzt keinen Namen nennen – bei Ihnen eigentlich nie ein Mandat in der italienischen Regierung angestrebt, um möglicherweise besser einwirken zu können auf die Veränderung/Verbesserung der Situation in Südtirol. Welche Schlüsse lässt das für Sie zu?

HERR PALERMO: Das ist korrekt. Das ist wirklich ein Unikum in der italienischen Parteienlandschaft. Das schafft natürlich auch Vertrauen, denn im Parlament herrscht normalerweise eine andere Art und Weise der Politik. Die Tatsache, dass die Vertreter dieser dominierenden Partei in Rom bewusst nie für hohe Ämter zur Verfügung stehen, dafür aber immer für neue Kompetenzen für Südtirol werben, ist ein positiver Grund und bringt auch viel mehr als Positionen, die notgedrungen zeitlich begrenzt sind. Insofern hat sich das sehr gut ausgezahlt. Das ist immer eine bewusste politische Strategie gewesen. Manchmal ist es viel wichtiger, irgendwie verhandeln zu können. Man kann besser verhandeln, wenn man nicht erpressbar ist – wenn ich das diplomatisch ausdrücken darf.

HERR HOMANN: Herr Miesen, bei uns in der Deutschsprachigen Gemeinschaft ist die Situation schon etwas anders. Hier strebt man neben der verfassungsmäßig garantierten Vertretung im Senat auch weiterhin – das haben wir heute Morgen bereits von Ihnen und dem Greffier gehört – eine garantierte Vertretung für Ostbelgien, für die Deutschsprachige Gemeinschaft in der Abgeordnetenkommission an.

HERR MIESEN: In der Tat. Unser Grundsatz ist der, wie ich heute Morgen schon sagte, dass wir parlamentarisch auf all den Ebenen vertreten sein möchten, die in irgendeiner Weise Kompetenzen auf unserem Gebiet ausüben. Das ist die Wallonische Region. Aber das habe ich ja schon gesagt – da sind wir in einer etwas speziellen Situation, weil wir ja dort eher die Priorität haben, alle regionalen Zuständigkeiten auszuüben und entsprechend diese Vertretung nicht mehr notwendig wäre.

Auf föderaler Ebene ist es in der Tat so, dass wir im Senat garantiert vertreten sind mit einem Sitz. Damit sind wir zufrieden, auch wenn wir vielleicht mit dem Funktionieren des Senats nach der Sechsten Staatsreform nicht so ganz zufrieden sind. Dann gibt es natürlich auch Stimmen, die sofort rufen, man soll doch bitte den Senat abschaffen, weil der gerade nicht gut funktioniert. Ich persönlich bin der Meinung, dass man sich eher Gedanken dazu machen sollte, wie man den Senat wieder so reformiert, dass er funktioniert und im Interesse der Teilstaaten funktioniert, denn er ist ja in der Logik eines föderalen Parlaments, einer föderalen Kammer aufgebaut. Jeder muss auch wissen, wenn er wirklich danach ruft, den Senat abzuschaffen, dass er damit gleichzeitig die einzig garantierte Vertretung der Deutschsprachigen auf föderaler Ebene mit abschafft.

Dann ist in der Tat die Forderung die, dass wir in der Abgeordnetenkommission vertreten sein möchten. Das ist eine Forderung, die noch älter ist als die Forderung nach der Autonomie. Da ist eigentlich noch recht wenig für uns passiert, um nicht zu sagen gar nichts. Das ist aber nicht so ganz einfach, weil damit natürlich eine ganze Reihe von Fragen verbunden sind.

Es ist so, dass – wenn man uns einen Sitz oder eine Vertretung dort garantieren müsste – sich erst einmal die Frage stellt, wie viele Sitze. Belgien hat 11 Millionen Einwohner und es gibt 150 Sitze in der Abgeordnetenversammlung. Teilt man 11 Millionen durch 150, kommt man auf etwa 73.000 pro Sitz. Das würde also in etwa unserer Größenordnung von 76.000 Einwohnern entsprechen. Also wäre man dann klar. Mit nur einem Sitz hat man das Problem, was wir auch beim Europasitz haben, dass man die Pluralität nicht gewährleistet hat, und dass man in einem De-facto-Mehrheitswahlrecht funktionieren muss, was nun auch nicht dem entspricht, was wir uns vorstellen.

Darüber hinaus hat auch der Verfassungsgerichtshof in Belgien schon einiges dazu gesagt, u. a. in Bezug zumindest auf die regionalen Wahlkreise, dass es mindestens vier Abgeordnete geben müsse pro Wahlkreis. Wir sind da immer in einem Spannungsverhältnis zwischen Repräsentativität und relativem Wahlrecht.

Man wird wahrscheinlich irgendwann dahinkommen müssen – wenn man uns diese Garantie denn geben will –, dass man in der Verfassung dazu etwas vorsieht. Das hat Fragen als Konsequenz, z. B.: Schafft man für die Deutschsprachigen eine eigene Sprachgruppe im föderalen Parlament, in der Abgeordnetenversammlung, die ja bisher nicht wirklich nach einer föderalen Logik aufgebaut ist, oder schafft man etwas Ähnliches, wie wir es jetzt haben für den Senator? Der Senator ist ja *asexué linguistiquement* – eine wunderbare belgische Wortschöpfung! Das ist aber nicht so schlimm, wie es sich anhört. Ich war Senator, weiß also, wovon ich rede.

Damit verbunden sind auf jeden Fall einige knifflige Fragen, die zu klären sind. Aber ganz klar ist: Wir möchten in der Abgeordnetenversammlung vertreten sein, umso mehr, als der Senat ja momentan aus dem tagespolitischen Geschäft raus ist.

HERR HOMANN: Ich möchte gern im Nachgang eine Nachfrage an Sie, Herr Palermo, stellen.

Sie haben eben die Finanzen anklagen lassen. Heute Morgen haben Sie erläutert, dass Südtirol über einen Jahresetat von jetzt knapp 6 Milliarden Euro verfügt. Sie haben bestätigt, dass der Wunsch, in die italienische Regierung einzutreten, nie bestand.

Kann man daraus schlussfolgern, wenn Rom so viel Geld locker macht über die Rücküberweisung von Steueraufkommen bei Ihnen, dass man sich das gern etwas kosten lässt, um Ruhe zu haben?

HERR PALERMO: Zugespitzt – aber ja, zum Teil ist das richtig. Historisch ist es immer so gewesen. In Südtirol war praktisch das Abkommen, grob gesagt: Frieden für Geld oder Autonomie.

Was natürlich vielleicht schlecht klingt, aber letztendlich nicht so schlecht ist. Man hatte eine ziemlich angespannte Situation am Anfang, und jetzt ist die Situation relativ ruhig. Das hat sich schon gut ausgezahlt.

Natürlich muss man auch für ein bestimmtes Gebiet etwas mehr zahlen aus römischer Sicht, aber dieses Geld wurde auch gut ausgegeben und investiert. Eben diese Politik gegenüber Rom seitens Südtirols war auch eine strategische Entscheidung, weil damit der Einfluss größer war.

Insofern zur Diskussion „Brauchen die Åland-Inseln beispielsweise einen zweiten Vertreter?“. Da würde sich letztendlich nichts ändern, weil die Vertretung im Parlament immer eine minderheitliche Vertretung wäre. Aber mit diesem Trick ist der Einfluss viel größer und die Folgen sind auch finanzieller Natur.

HERR HOMANN: Parlons médias, Monsieur Woehrling – médias pour et par les minorités ! Il me semble que la radio publique (France Bleu Alsace) a perdu sa fréquence récemment. Si je suis bien informé, le dernier journal qui publie encore des articles en allemand, les DNA (Dernières Nouvelles d'Alsace), ne publie plus d'articles en allemand. C'est tout de même, à mon sens, un signe clair que l'Etat français en ce qui concerne les médias publics ou les médias privés dans le cadre du journal n'attache pas beaucoup d'importance à l'Alsace.

Comment est-ce que vous ressentez, comment est-ce que les Alsaciens par exemple ressentent la perte de la fréquence de Radio France Bleu pour l'Alsace ?

HERR WOEHLING: Il faudrait peut-être encore préciser que c'est une fréquence pour une radio dialecte, France Bleu Alsace, qui a été supprimée. Cette radio se trouvait sur les ondes moyennes et était déjà pratiquement inaudible.

Maintenant, on a carrément mis sur internet ce type de radio avec beaucoup de Schlager, destinée plutôt à des personnes d'un certain âge. On se doute combien de mémés, de pépés se mettent sur internet pour écouter cette radio.

Pour ce qui concerne les journaux, les quotidiens, là ce n'est pas tellement la faute de l'Etat. C'est la faute des électeurs eux-mêmes. Disons jusqu'en 1970, les éditions en allemand étaient plus nombreuses que les éditions en français, puisqu'il y avait une diffusion de ces journaux à la fois en français et en allemand. Progressivement, le lectorat intéressé par un journal local en allemand s'est résorbé et ce n'est pas tellement la faute du gouvernement que la faute des Alsaciens eux-mêmes d'avoir perdu ces quotidiens en allemand.

Ce qui est encore plus inquiétant pour nous, c'est que lorsque j'ai évoqué la création de cette région Grand Est, il faut bien voir que ce mouvement ne concerne

pas uniquement l'aspect collectivité territoriale. Ça touche aussi l'administration d'Etat, ça touche les grandes entreprises, ça touche toute sorte d'organisations sociales, culturelles, sportives. Et aujourd'hui donc ce sont les associations sportives, les organismes culturels, les banques et aussi les journaux, qui s'installent au niveau du Grand Est et au niveau de l'Alsace.

C'est beaucoup plus inquiétant, mais nous sommes hélas en France dans un pays qui n'a pas su remettre en cause ses modèles de la centralisation et du big is beautiful.

Si je reviens en Alsace, j'explique qu'une population comme celle de la Communauté germanophone de Belgique peut disposer d'une radio et d'une télévision publique. Les gens vont tomber des nues parce qu'on ne peut pas se payer ça pour l'Alsace.

HERR HOMANN, Moderator: Das klingt ja, als hätten wir hier doch besonders privilegierte Zustände, wenn es um die öffentlich-rechtlichen Medien und auch um die privaten Medien geht, schon wenn wir das Beispiel zum Vergleich heranziehen, das Herr Woehrling gerade aus dem Elsass zitiert hat.

HERR MIESEN: Auf jeden Fall führt es dazu, dass einem noch einmal bewusst wird, wie gut es uns manchmal geht und dass wir dank der Autonomie doch sehr viel erreicht haben.

Die Medienautonomie, wenn ich sie einmal so nennen darf, ist ja sicherlich ein sehr wesentliches Element. Wir haben den öffentlich-rechtlichen Sender, den BRF, der hier in unmittelbarer Nachbarschaft seinen Sitz hat. Das ist in der Tat ein großer Vorteil. Es ist natürlich generell so, dass man in Belgien eine Art Zwei-, wenn nicht sogar Drei-Demokratien-Staat hat. Das muss man natürlich auch anerkennen. Es gibt keine nationalen Parteien mehr, es gibt keine nationalen Wahlkreise, es gibt auch keine wirklich nationalen Medien mehr. Alles ist irgendwie regionalisiert, und so sind wir irgendwie in einem Zwei- oder Drei-Demokratien-Staat angelangt. Wenn ich unsere Medien lese und auch höre – wir haben ja auch noch die Tageszeitung, das GrenzEcho –, dann hat das schon wieder den Vorteil, wenn man hier im Osten des Landes ist, dass man durch diese Medien auch immer den Blick auf beide Seiten in Belgien bekommt – auf den frankofonen Teil und auch auf den niederländischsprachigen Teil. Ich finde, das fehlt manchmal, wenn man in der Wallonie oder in Flandern unterwegs ist. Da wird zu wenig auf die Medien des jeweils anderen geschaut. Und von uns spreche ich jetzt mal gar nicht.

Das ist schon ein großer Vorteil für uns, ein Privileg und ein großer Mehrwert der Autonomie, dass wir eben auch diese Sender haben, dass wir das GrenzEcho noch

haben, eine Tageszeitung – übrigens die einzige belgische Tageszeitung in deutscher Sprache. Wir sind schon froh, dass wir eine haben. Ich glaube aber, auf den Åland-Inseln gibt es sogar zwei Tageszeitungen, wenn ich mich an unseren Besuch von damals richtig erinnere – und das bei 29.000 Menschen. Es geht noch kleiner! HERR HOMANN: There are radio and television, even public radio and television, on the Åland Islands, but not coming from Finland. No Finnish operator is presenting public radio and television in Swedish, but you do it yourself. That means that you have got in your framework of autonomy as well medias. Is that correct?

FRAU LINDHOLM: Yes, that is correct!

Finland doesn't produce anything in Åland. We do it ourselves. We have a public service radio and TV, and it's paid by the budget from the Parliament in Åland.

HERR HOMANN: No comment!

Herr Palermo, ich habe mal geschaut, was heute im Programm „Südtirol heute“ läuft beim ORF. Da ist eine Menge drin. Und wenn ich gucke, was die RAI heute in ihrem Programm für Südtirol hat – da geht es um 20 Uhr los mit einer Tagesschau, dann gibt es eine Reportage über Hebammen unter dem Titel „Aus Liebe zum Leben“ und dann noch „Sportarena“ und um 22:10 Uhr ist Schluss. Eigentlich gibt es um 22.10 Uhr noch eine Tagesschau. Vor 20 Uhr gibt es auch noch das ladinische Programm und manchmal gibt es vorher weitere deutschsprachige Sendungen.

Wie wird das empfunden? Ist das nicht ein bisschen wenig vom öffentlich-rechtlichen Anbieter aus Italien, so ein Fenster für Sie anzubieten? Wie empfindet man das in Südtirol, dass die RAI sich eigentlich mit einem – wenn ich das von heute angucke, ist das natürlich nur ein Beispiel – doch begrenzten Programm an die Südtiroler richtet?

HERR PALERMO: Wollen Sie die lange oder die kurze Antwort hören?

HERR HOMANN: Ich schaue auf die Uhr. Die kurze, bitte!

HERR PALERMO: Wenn man nur die öffentlich-rechtliche Fernsehanstalt, also die RAI, betrachtet, ist das natürlich wenig. Wäre das das einzige Angebot, dann wäre das wirklich viel zu wenig.

Allerdings ist die RAI-Außenstelle Bozen auch finanziell relativ gut dotiert. Es geht um mehr als 10 Millionen Euro pro Jahr. Das ist nicht so wenig. Andererseits gibt es auch ein paralleles Angebot. Sie haben schon ORF genannt. Aber dann gibt es auch ein lokales Fernsehen, das das Recht hat, österreichische, deutsche und schweizerische Programme wiederzusenden in Südtirol. Seit 1973 gibt es diese

Anstalt autonom in Südtirol. Außerdem gibt es mehrere private Radiosender in deutscher und ladinischer Sprache. Und durch das ganze Angebot ist die Medienlandschaft relativ gut abgedeckt.

Wenn man nur die RAI betrachtet, haben Sie natürlich völlig recht.

HERR HOMANN: Ms Lindholm, I would like to come to another area that is especially for smaller regions of an utmost importance – the external relations.

Even though I understand that since 1989 there is a contact group between the Åland Islands and the Finnish ministry of foreign affairs, you do not have the possibility to have your own foreign service. I understood this morning that you do have a representative towards the European Union within the framework of the permanent representation of Finland, but your own foreign service with diplomats like we know them in Belgium is something that so far you don't have. Is that an aspiration or is it missing at all?

FRAU LINDHOLM: Yes, it is missing! We have, as you said, this chargé d'affaires in the Finnish representation, and of course it's quite a hard work for one person to follow up all the things which are important for the government in Åland. So, that's why we really long for and we think we should have a member in the European Parliament because we have this kind of legislative power which is not delegated but sovereign legislative power, and that's why we think that we have the right to have this representation.

In lack of that, we have supported the list in which the Swedish-speaking candidates are on, and instead of that, we support that list, we have got promises that we should have an assistant to this guy who is voted in. So, that's one thing that we can work with, but it's not what we want, and it's not our needs.

HERR HOMANN: Monsieur Woehrling, quand on parle relations extérieures, on parle aussi coopération transfrontalière. Vous en avez parlé tout à l'heure. Tout en sachant que la France est un cas dans cette constellation un peu particulière, comme Etat assez centralisé, est-ce que vous ne ressentez pas une certaine frustration, quand on parle coopération transfrontalière en Alsace, parce que vous êtes liés, vous ne pouvez pas faire beaucoup ? Et il est extrêmement difficile de s'accorder, je pense, parce que – maintenant avec la nouvelle entité Grand Est – plus vous avez de territoire, plus je pense les variations selon le territoire vous empêchent de bien préparer et travailler dans le domaine de la coopération transfrontalière. Ai-je raison ?

HERR WOEHRLING: C'est sûr que cette région Grand Est – qui est présentée

comme étant théoriquement mieux armée pour la coopération transfrontalière, parce qu'elle a une plus grande capacité d'action sur le plan financier etc. – n'est pas vraiment efficace, parce qu'elle est confrontée à des situations transfrontalières plus diverses depuis les Ardennes jusqu'à la Suisse. C'est pour chaque portion de territoire frontalière une problématique particulière et, à mon sens, il est beaucoup plus efficace de développer la politique transfrontalière en fonction des situations concrètes. Par exemple, à la frontière avec la Suisse, on a une situation tout à fait différente qu'à la frontière avec le Luxembourg, c'est bien évident.

Eh donc, cette grande région est peut-être tout juste bonne à organiser des rencontres avec différents partenaires, mais au niveau du suivi concret et efficace des politiques frontalières, il faut plus de proximité alors.

Ce n'est pas qu'on ne dispose pas de moyens actuellement au niveau des départements, des grandes villes comme Strasbourg, pour développer une politique transfrontalière. Strasbourg participe à ce qu'on appelle un « Euro-District » avec le Kreis Ortenau. Il y a là énormément de capacité, des ressources pour développer les relations transfrontalières. Ça ne se passe pas toujours aussi bien que l'on pourrait se l'imaginer, non pas parce qu'il y a des obstacles juridiques, mais parce qu'en fait on n'a souvent pas vraiment d'objectifs. C'est-à-dire que finalement, ça fait déjà très longtemps que l'on vit comme voisins et donc plus comme partenaires et sans avoir encore des vrais projets communs. Ça suppose de partager vraiment une communauté. On ne peut pas le proclamer tout simplement ; il faut le vivre concrètement.

La coopération transfrontalière en nos sens ce n'est pas d'abord un problème juridique, une question de compétence, mais c'est une question d'avoir des projets que l'on veut véritablement développer ensemble. Et souvent de tels projets manquent.

HERR HOMANN: Vergeben Sie mir, Herr Palermo! Ich habe wahrscheinlich heute Morgen nicht richtig aufgepasst. Wie ist das bei Ihnen in Südtirol? Kann Südtirol eigentlich Verträge mit Drittstaaten abschließen, ohne dass man über Rom geht?

HERR PALERMO: Ja, und das dürfen eigentlich alle Regionen in Italien. Das Problem ist: Konkret passiert das nicht. Es ist viel günstiger, eine unsichtbare Außenpolitik zu betreiben, vor allem in Grenzregionen. Durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit funktioniert das recht gut. Im Moment ist Südtirol – wie Sie wahrscheinlich wissen – sehr stark involviert in ein grenzüberschreitendes Projekt mit Nordtirol und dem Trentino, der sogenannten „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“. Das funktioniert recht gut, und dafür sind die rechtlichen Grundlagen eher im europäischen Recht als im nationalen Verfassungsrecht, aber eben das wäre möglich, wird aber nicht in Anspruch genommen.

HERR HOMANN: What about the Åland Islands? Can you sign treaties on behalf of the Åland Islands or do you need Helsinki to co-sign?

FRAU LINDHOLM: Foreign affairs are a Finnish competence. Of course, if it comes to directives from Brussels, we always have to sign them as well. The Finnish Parliament or the government send them to us and we have to sign them, before Finland can sign them totally.

HERR HOMANN: Just one follow-up question, because I saw the time.

Ms Lindholm, you are 30.000 people in the Åland Islands. And I really wonder how many people you have for instance in your administration.

FRAU LINDHOLM: We have ten in the Parliament and I think about 100 or something in the government administration. Of course, we have more in the municipalities and our public administrative apparatus, with healthcare, daycare, etc. about 800 or something. It's a quite significant amount.

HERR HOMANN: Wie gesagt, ich habe gerade auf die Uhr geschaut. Eigentlich ist unsere Zeit schon abgelaufen, aber ich erlaube mir noch eine letzte Frage an Parlamentspräsident Miesen zu richten, bevor wir gleich noch über die Entwicklung regionaler Autonomie in Europa hören.

Wenn Sie, Herr Miesen einen Wunsch – verbunden mit dem Ausblick auf die Zukunft der Deutschsprachigen Gemeinschaft, was ihre Rechtsstellung und institutionelle Position im Bundesstaat Belgien angeht – hätten und äußern dürften, wie sähe der aus?

HERR MIESEN: Diese Frage kann ich kurz und bündig beantworten – Gleichberechtigung!

Wir haben lange dafür gekämpft, wir möchten ganz einfach das bleiben, was wir sind, nämlich deutschsprachige Belgier. Und das, was die Frankofonen und was die Flamen für sich haben möchten, das möchten wir in gleichem Maß eben auch für uns haben.

Das bringt es eigentlich auf den Punkt, in puncto Autonomie, in puncto Sprache und in puncto garantierter Vertretung. Und da gibt es halt noch das eine oder andere, was wir noch verbessern müssen – wir haben es ja eben ein wenig ausgeführt, aus zeitlichen Gründen möchte ich es nicht im Detail ausführen. Das ist, glaube ich, der Kernpunkt der ganzen Angelegenheit. Es gibt keinen Grund, warum man die deutschsprachigen Belgier anders behandeln sollte als die Frankofonen oder die Flamen – was ich auch immer wieder gerne sage.

Im Inland wird diese Forderung kritisch beäugt, weil wir nur 76.000 sind. So groß bzw. so klein sind wir nun eben. Das haben wir uns aber selber nicht ausgesucht. Das ist eine Situation, mit der wir leben müssen. Wir würden uns das vielleicht auch anders wünschen, ohne jetzt irgendwelche territorialen Ansprüche stellen zu wollen. (*Gelächter*)

Es ist alles sehr friedlich heute, aber es ist eben so. Mit dieser Situation müssen wir halt eben leben.

HERR HOMANN: Lady, meine Herren, Monsieur! Ich danke Ihnen recht herzlich. Ich komme zum Schluss unseres Gesprächs – da gibt es noch eine Frage aus dem Publikum an Herrn Palermo:

Die österreichische Regierung ist ja zurzeit damit beschäftigt, sich Gedanken zu machen über die Frage der Opportunität der Bewilligung einer Staatsbürgerschaft für die Südtiroler – zumindest eine Regierungspartei ist damit besonders beschäftigt. Das sorgt doch wahrscheinlich in der Zentralregierung in Rom für gewisse Irritationen und würde praktisch bedeuten, dass die Südtiroler eine doppelte Staatsangehörigkeit haben?

HERR PALERMO: Ja, das ist momentan wirklich ein sehr heikles Thema, obwohl jetzt eben nach der Wahl wurden eigentlich die Parteien, die dafür waren, auch ziemlich bestraft.

Insofern weiß man wirklich nicht, wie es weitergeht. Ich kann Ihnen nur die Fakten erzählen:

Erstens, es gibt noch eine Arbeitsgruppe in der österreichischen Bundesregierung, die sich damit befasst. Es gibt ja schon einen ersten nicht öffentlich zugänglichen Entwurf, aber man weiß schon mehr oder weniger, was darinsteht. Die politische Treibkraft ist aber jetzt schwächer. Die Frage lautet letztlich: Was würde dann passieren? Alles hängt davon ab, wie das gehandhabt wird, ob das auch zustande kommt.

Man muss nur eines immer im Auge behalten, und zwar: Die Ausarbeitung des Autonomiemodells, das momentan herrscht, war sehr kompliziert und sehr detailliert. Das könnte wirklich den Effekt haben von einem Elefanten in einem Porzellanladen. Man muss sehr vorsichtig sein. Im Prinzip könnte das auch positiv ausgehen, wenn vielleicht nicht en masse z. B., was auch völkerrechtlich problematisch wäre, die Staatsbürgerschaft vergeben würde. Wenn sie nur aufgrund von ethnischen Kriterien vergeben wird, dann ist es auch problematisch, auch unter dem Gesichtspunkt des Völkerrechts.

Was ich persönlich denke, da gebe ich Ihnen meine Meinung: Wenn das zustande kommt, dann kommt eine relativ milde Fassung dessen, was man am Anfang gedacht hat. Und eine milde Fassung ist durchaus noch vertretbar.

Eine *En-masse*-Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft, vor allem auf ethnischer Basis, würde das ganze Autonomieprojekt sehr gefährden.

HERR HOMANN: Ich schaue in die Runde – und auf die Uhr. Wenn es keine weiteren dringenden Fragen gibt, dann danke ich Ihnen herzlich für Ihre Aufmerksamkeit!

Aktuelle Entwicklungen regionaler Autonomie in Europa

Karl-Heinz Lambertz

*Damaliger Senator der Deutschsprachigen Gemeinschaft,
Präsident des Ausschusses der Regionen der Europäischen Union*

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Wir haben heute schon sehr vieles gehört, und alles hat eine Gemeinsamkeit: Es war höchst spannend. Vor ziemlich genau zehn Jahren haben wir uns gemeinsam mit dem Goethe-Institut in St. Vith mit dem Thema Versailler Vertrag beschäftigt, und zwar in der Veranstaltung „Zoom 1919-2009 – Nachbarschaft neun Jahrzehnte nach Versailles“.

Mit dem Zoom hat es nun so etwas an sich. Normalerweise geht man von einer breiteren Perspektive auf eine etwas kleinere. Wenn ich mich an das halte, was heute im Programm für meine Intervention vorgesehen ist, muss ich Sie jetzt auf eine Reise in eine andere Richtung mitnehmen. Wir haben heute einen detaillierten Blick auf vier Situationen in Europa geworfen, und jetzt soll Europa als Ganzes in seiner regionalen Vielfalt auf unserem Schirm auftauchen. Das werde ich versuchen, aber ich möchte es vor allem auch etwas einengen in dem Sinne, dass ich den Bezug mache zu dem, was wir am heutigen Tag besprochen haben, und zu dem, was man sagen kann, wenn man über Europa in seiner gesamten Vielfalt spricht.

Zunächst muss geklärt werden, was überhaupt mit Europa gemeint ist. Man kann von Europa als Europäischer Union sprechen. Dann haben wir es mit – zumindest noch und vielleicht noch länger als gedacht – 28 Staaten zu tun. Außerdem gibt es den Europarat, der älter ist als die Europäische Union. Er besteht zurzeit aus 47 Staaten, die man ins Blickfeld nehmen muss, wenn man sich intensiver mit dem Thema „Wie sieht regionale Vielfalt in Europa aus?“ beschäftigt.

Die vier Regionen, die heute im Mittelpunkt unseres Interesses standen, haben etwas Historisches gemeinsam, nämlich ihren Ursprung rund um den Ersten Weltkrieg. Das, was damals geschehen ist, hat für alle weitreichende Folgen gehabt. Sie sind alle vier zu einer sprachlichen Minderheit in ihrem neuen Staat geworden. Nun stellt sich die Frage: Bleibt die Sprache erhalten oder wird sie nach und nach verdrängt bzw. assimiliert? Die gesamte Breite dieses Spektrums haben wir hier

kennengelernt. Für diese vier Situationen hat sich die Frage gestellt: Wie finden wir uns in unserem neuen Heimatstaat zurecht? Das hängt natürlich sehr stark davon ab, wie dieser aufgebaut ist und welche Formen von regionalen Strukturen dort überhaupt geläufig und denkbar sind.

Eine weitere Gemeinsamkeit ist sicherlich die, dass für alle vier – wenn auch bei den Åland-Inseln durch ein bisschen Wasser getrennt – grenzüberschreitende Zusammenarbeit sehr wichtig ist. Die Nachbarschaft zu Deutschland ist für das Elsass und die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens von sehr großer Bedeutung. Das war ja mal das Land, zu dem man gehört hat. In Italien ist dies ebenfalls nicht anders. Die Beziehung zwischen Süd- und Nordtirol ist eine ganz wichtige Frage im politischen Alltag Südtirols. Als Süd- und Nordtirol gemeinsam mit Trentino vor längerer Zeit in Brüssel eine gemeinsame Vertretung bei der EU eröffnet haben, war das ein politisches Ereignis von europaweiter Bedeutung und alles andere als unproblematisch.

Diese Grenzen haben einen schicksalhaften Charakter, denn sie bestimmen definitiv die Größe – zumindest von den dreien, die kein Archipel sind. Übrigens habe ich mich mal mit Ihrer Vorgängerin, Frau Präsidentin, im Ausschuss der Regionen darüber gestritten, wer denn die kleinste Region mit Gesetzgebungshoheit in der EU sei. Ich behauptete damals: „Die Deutschsprachige Gemeinschaft“. Und sie protestierte ganz energisch: „Nein, das sind die Åland-Inseln!“ Ein erfahrener Regionalpolitiker, der damalige wallonische Ministerpräsident Van Cauwenberghe, kommentierte das Gespräch folgendermaßen: „Ich habe noch nie erlebt, dass sich zwei darüber gestritten haben, wer denn der Kleinste sei.“ Nach vielen Diskussionen haben wir einen Kompromiss gefunden: Bevölkerungsmäßig sind Sie schon die Kleinsten, aber von der Fläche her sind wir viel kleiner, weil wir ja kein Archipel mit tausenden Inseln sind. Sie sehen, man kann immer Kompromisse finden.

Die Grenzen sind fatal – gerade hierzulande. Wenn man die Grenze nicht so gezogen hätte, wie man es letztlich im Versailler Vertrag gemacht hat, wenn man etwa Ursrungspläne verwirklicht hätte, Belgien einen Teil Deutschlands anzugliedern, der bis zum Rhein geht, dann sähe die Welt heute in Deutschland und in Belgien ganz anders aus. Dann wäre Nordrhein-Westfalen bei Weitem nicht so groß, wie es ist, und in Belgien ließe sich ganz anders über vier Regionen diskutieren.

Das Schicksal hat dafür gesorgt, dass alle vier Regionen so sind, wie sie sind. Deshalb bilden sie eine Schicksalsgemeinschaft. Die Entwicklung dessen, was in den einzelnen Regionen passiert, hat auch viel damit zu tun, wie sich die Staaten, um die es da geht, von ihrem administrativen Aufbau her – insbesondere in Sachen Dezentralisierung, Regionalisierung oder Föderalisierung – entwickelt haben und wie es womöglich weitergeht. Damit wäre ich bei dem Thema, das ich eigentlich

hier kommentieren soll. Es ist sehr interessant, eine Bestandsaufnahme der Situation in den 47 Europaratsstaaten und den 28 EU-Staaten zu machen. Wie sehen deren regionale, interkommunale oder subnationale Strukturen aus?

Es ist entscheidend, ob ich mich in einem Staat befinde, wo es nur schwache Regionen gibt – so wie es in Finnland der Fall ist. Dort bestehen 18 Regionen, die aber keine große politische Bedeutung und erst seit Kurzem direkt gewählte Vertretungen haben. Früher waren das alles Interkommunale, so wie wir sie in Belgien und ganz besonders gut in der Provinz Lüttich kennen. Oder ob wir uns in einem Staat befinden, der eine asymmetrische Regionalisierung vorgenommen hat, wie das in Italien der Fall ist, wo es fünf Regionen mit Sonderstatut gibt, darunter auch Trentino-Südtirol, und weitere 15 andere, die als normale Regionen anzusehen sind. Oder ob wir uns in Frankreich aufhalten, wo die Regionen erst neueren Datums sind, wo ohnehin alles in Paris anfängt und in Paris aufhört, wo es aber immerhin schon seit Langem starke *Départements* gibt. Die 21 französischen Regionen hat man auf eine kaum nachvollziehbare und auf jeden Fall von der Bevölkerung weitgehend abgelehnte Art und Weise zu 13 Regionen zusammengelegt. Fünf hat man gelassen; die anderen hat man zusammengeworfen, so wie dies etwa mit den Regionen Lothringen, Elsass und Champagne-Ardennes geschehen ist, die nun die einem künstlichen Gebilde ähnelnde Region Grand-Est bilden.

Meine Wahrnehmung der Bedeutung der französischen Regionen hat sich allerdings etwas geändert, nachdem ich vor einigen Monaten an der Jahresversammlung 2018 der *Association des Régions de France* in Marseille teilgenommen habe. Am Vorabend dieser Versammlung fand eine gemeinsame Veranstaltung der *Association des Régions de France*, der *Association des Départements de France* und der *Association des Maires de France* statt, auf der 2.000 Politiker aus Gemeinden, Départements und Regionen lautstark Kritik an der französischen Regierung wegen deren übertriebener Zentralisierungstendenzen übten. Die von den ersten Reden des neuen französischen Staatspräsidenten geweckten Hoffnungen auf mehr Dezentralisierung waren schwer enttäuscht worden. Die Organisatoren hatten dem französischen Premierminister sogar verboten, an dem Abend teilzunehmen, und ihn erst für den nächsten Morgen eingeladen, wo ihm die geballte Botschaft der Gebietskörperschaften vorgetragen wurde. Auch das habe ich miterlebt. Es war sicherlich keine vergnügungssteuerpflichtige Veranstaltung für Herrn Philippe. So ganz zentralisiert ist in Frankreich dann doch nicht immer alles.

Dann haben wir den Weltmeister aller Zeiten in Sachen Regionalisierung und Föderalisierung: Belgien mit seinem sehr spezifischen, dissoziativen Bundesstaatsmodell, wo die politische Macht nicht auf Bundesebene, sondern ganz eindeutig auf regionaler Ebene liegt, schon allein deshalb, weil es keine Bundesparteien gibt, aber auch aus vielen anderen Gründen.

Wenn man sich mit Vergleichen beschäftigt, muss man nicht nur die Lage in den einzelnen Regionen genau kennen, sondern auch den jeweiligen nationalen Kontext. Wenn man sich ein sachkundiges Bild machen will, muss man die einzelnen Situationen intensiv studieren oder aber studieren lassen. Das geschieht sowohl im Rahmen des Europarates im Kongress der Gemeinden und Regionen als auch im Rahmen der Europäischen Union im Ausschuss der Regionen. Beide haben übrigens beschlossen, beim Untersuchen der Entwicklungen auf regionaler Ebene in den einzelnen Mitgliedstaaten eng zusammenzuarbeiten. Dazu findet nächste Woche noch ein Termin in Paris statt. Es ist schon eine Herausforderung, die einzelnen Situationen detailliert zu erfassen, deren Entwicklungen mitzubekommen und, wenn möglich, sogar ein wenig zu antizipieren. Dazu braucht man gute Analysen und eine enge Kooperation mit Wissenschaftlern.

Einer, der in diesem Wissenschaftsmilieu zu Hause ist, weit heute unter uns. Es ist Professor Palermo, der sowohl zu den Experten des Europarates in diesen Fragen zählt als auch für die Europäische Union tätig war. Nicht zuletzt mir selbst hat er bei Berichten, die ich vorgetragen oder unterschrieben habe, als Sachverständiger gedient.

In diesen Berichten kann man das, was ich Ihnen hier über Entwicklungen in Europa erzählen soll, detailliert nachlesen. Ich werde mich hüten, Ihnen jetzt im Detail zu erklären, was in dem letzten Expertenbericht des Kongresses der Gemeinden und Regionen in Straßburg über die Trends in Sachen Regionalisierung zwischen 2007 und 2017 steht. Das ist ein hochspannendes Dokument für jeden, der sich dafür interessiert. Genauso wenig werde ich Ihnen jetzt im Detail vortragen, was in der letzten Stellungnahme des Ausschusses der Regionen aus dem Jahre 2013 dazu vom ehemaligen Salzburger Landeshauptmann Schausberger vorgetragen wurde. Auch die beiden Berichte aus dem Kongress der Gemeinden und Regionen werde ich nicht im Detail vortragen. Der eine trägt den Titel „Entwicklung der Regionalisierung in den Mitgliedstaaten des Europarates“ und datiert von Oktober 2015. Der andere Bericht stammt aus dem Jahr 2016 und geht die Dinge aus einem etwas anderen Blickwinkel an. Hier wurde nicht nur Bestandsaufnahme gemacht, sondern versucht, in Sachen Autonomie und Grenzen von Regionen qualitativ zu analysieren, mit welchen Prinzipien, Prozeduren und rechtlichen Garantien das Statut, die Zuständigkeiten und die territorialen Grenzen von infranationalen Einheiten innerstaatlich gestaltet werden. Zu diesem Bericht hat übrigens 2017 der *Governance*-Ausschuss des Kongresses im Eupener Kloster Heideberg eine internationale Fachtagung organisiert. Für diejenigen, die sich mit dem Thema beschäftigen wollen, sind dies vier öffentlich zugängliche Dokumente, die sehr detailliert und ausführlich sind. Deshalb werde ich sie heute hier nicht im Einzelnen vorstellen. Ich möchte Ihnen nur einige ganz grobe Trends vortragen – auch auf die Gefahr hin, dass es sehr vereinfacht klingt.

Es gibt übrigens noch ein anderes Dokument, das sehr wichtig ist, das eine äußerst spannende Geschichte hat und das ich seinerzeit als Minister im Namen Belgiens im Europarat offiziell unterschreiben durfte. Es handelt sich um den 2009 verabschiedeten Referenzrahmen für regionale Demokratie. Hierzu benötigte ich die Ermächtigung aller belgischen föderalen, regionalen und Gemeinschaftsebenen. Es gibt eine Charta der lokalen Autonomie des Europarates, die ein gewisses Maß an verpflichtendem Inhalt hat. Das ist eine ähnliche Diskussion wie die über die UNO-Bestimmungen zur Einwanderungsproblematik, die kürzlich in Belgien gewisse Turbulenzen bis hin zum Sturz der Regierung herbeigeführt hat. Es gibt diese lokale Charta schon seit Langem. Man hat in den Neunzigerjahren versucht, auch eine Charta der regionalen Autonomie zu schaffen.

Eine solche Charta beschreibt Zielsetzungen, die man verfolgen, und Standards, die man respektieren sollte, wenn man regionale Autonomien aufbaut. Da stellen sich die Fragen, wie die regionalen Organe zusammengesetzt sind, insbesondere welche Rolle direkte Wahlen in diesem Zusammenhang spielen, wie ausführende und normierende Aufgaben verteilt werden, welche Finanzausstattung vorgesehen ist, wie kooperiert wird, wie die Verwaltungsstrukturen aussehen, welche Verschuldungskapazität besteht. Das sind nur einige wenige Themen. Im Einzelnen ist das alles sehr komplex.

Eine Charta für die regionale Autonomie nach dem Vorbild der Charta für die kommunale Autonomie ist letztendlich nicht zustande gekommen, weil gewisse Staaten – insbesondere Spanien und Großbritannien –, aber auch aus schwieriger zu verstehenden Gründen die Bundesrepublik Deutschland dies verhindert haben. Schließlich hat man sich auf einen Kompromiss, auf einen Referenzrahmen für regionale Demokratie geeinigt, der noch weniger verpflichtenden Charakter hat als eine Charta. Dieses Dokument ist 2009 in Utrecht am Rande einer Konferenz der für Gebietskörperschaften zuständigen Minister aus den Mitgliedstaaten des Europarates unterschrieben worden und stellt eine Art Messlatte für regionale Autonomie dar.

Die Gestaltung regionaler Autonomien ist sehr unterschiedlich und hängt entscheidend von dem jeweiligen staatlichen Rahmen ab, in dem sie stattfindet. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den Staaten, die eigentlich keine Regionalisierung kennen, weil sie zu klein sind, wie dies etwa bei Malta, Liechtenstein oder auch Luxemburg der Fall ist, und solchen Staaten, die als Bundesstaat verfasst sind wie etwa Deutschland, Belgien oder Österreich. Die Mehrzahl der Staaten kennt eine begrenzte Regionalisierung, die sehr unterschiedlich ausfallen kann. Die Regionalisierung kann von rein administrativer, aber auch von weitergehender politischer Natur sein. Das kann symmetrisch und flächendeckend für alle Landesteile, oder aber asymmetrisch nur für gewisse Landesteile gelten. Die Vielfalt ist so groß, dass man sagen kann: Es gibt eigentlich nichts, was es nicht gibt.

Man muss sich jeweils genau anschauen, wie das Territorium dieser Regionen definiert ist. Wie sehen ihre Zuständigkeiten aus? Wie autonom sind die Regionen im Verhältnis zum Nationalstaat? Und – das ist letztlich immer sehr wichtig – wie werden sie finanziert? Welche Möglichkeiten haben sie, sich international zu betätigen, insbesondere in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, wofür es ja sowohl im Rechtsbereich des Europarates als auch im Rechtsbereich der Europäischen Union wichtige juristische Instrumente gibt? In der Rechtsordnung des Europarates spielen das Madrider Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften sowie dessen drei Zusatzprotokolle eine bedeutende Rolle. Die EU hat als Instrument der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit den EVTZ (Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit) geschaffen, der hierzulande für die Großregion Saar-Lor-Lux und die Euregio Maas-Rhein zum Zuge kommt. Außerdem plant die EU ein weiteres Instrument in der Form eines Kooperationsmechanismus, der es ermöglicht, die Rechtsordnung eines Landes für einen gewissen Sachverhalt auch im Nachbarland anzuwenden. Das ist staatsrechtlich sehr kompliziert und delikats. Man würde z. B. ein belgisches Krankenhaus oder einen ÖPNV-Anbieter auch für deutsche Gebiete zuständig machen und dort nach belgischem Recht funktionieren lassen oder umgekehrt.

Die regionale Landschaft Europas ist gekennzeichnet durch eine außergewöhnlich große Vielfalt. Um die besondere Situation und die historische Dimension der Regionen zu verstehen, die wir heute untersucht haben, ist es äußerst wichtig, den Bezug zum jeweiligen Staat herzustellen. In Finnland und Frankreich laufen die Dinge anders als in Belgien und Italien. Das wird sich so schnell auch nicht ändern, weil nämlich niemand von uns allen hier in unseren Regionen die Kraft und die Macht hat, an den staatlichen Strukturen irgendetwas zu ändern. Wir können sie in unsere Überlegungen einbinden, aber wir können sie nicht aus eigener Kraft verändern.

Wenn wir uns anschauen, welche Garantien vorhanden und welche Probleme besonders knifflig sind, stoßen wir insbesondere auf folgende Fragen: Wer kann die Grenzen einer Region ändern? Wer ist verantwortlich für die Autonomie und deren Inhalt? Hat die betroffene Region ein Mitspracherecht? Wie sehen die Kompetenzen inhaltlich aus? Wie verändern sich die Regelungen im Laufe der Zeit? Das kann mal so sein, dass man in einem Land die Bildungsfragen wieder zentralisiert, wie das mit den Regionen in Frankreich jetzt geschehen ist. Man kann in anderen Regionen wie denen in Schweden vor allem die Gesundheit in den Mittelpunkt der regionalen Verantwortung stellen oder wie in Finnland jetzt mehr die Regionalplanung und die Raumordnung. Das ist alles sehr unterschiedlich und – je nachdem, was man im jeweiligen Land prioritär beschlossen hat – spielt das natürlich für konkrete Lösungen von Problemen eine ganz große Rolle.

Die Absicherung der Finanzquellen ist ebenfalls nicht belanglos. Da sind auch Details sehr wichtig. Handelt es sich um Zuschüsse oder aber um eigene Steuereinnahmen? In Südtirol ist es etwa so, dass die Südtiroler kaum eigene Steuern erheben können, aber sie erhalten 90 % der gesamten italienischen Steuern auf ihrem Gebiet. Bis vor einigen Jahren wurden die Steuern vom italienischen Staat erhoben und dann anteilig zurücküberwiesen. Inzwischen läuft es umgekehrt: Die Landesregierung erhebt die Steuern und überweist 10 % nach Rom.

Es ist auch sehr wichtig zu untersuchen, wie Konflikte gelöst werden oder wie internationale Zuständigkeiten wahrgenommen werden können. Für Elsass-Lothringen, Südtirol und Ostbelgien ist grenzüberschreitende Zusammenarbeit von immenser Bedeutung etwa im Rahmen der Oberrheinkonferenz, der Europa-region Tirol-Trentino-Nordtirol oder der Euregio Maas-Rhein und der Großregion Saar-Lor-Lux. Besonders in den historisch von Grenzverschiebungen belasteten Regionen wie die vier, die wir heute hier untersucht haben, ist es eine ganz besondere politische Herausforderung, regionale Autonomien so hinzubekommen, dass alle damit leben können. Das geht nur, wenn ernsthaft der Wille besteht, nach Kompromissen zu suchen und auch solche zu finden. Die Suche nach Gleichgewichten ist übrigens nie zu Ende und gerät immer wieder neu in Bewegung.

Heikel wird es, wenn es nicht zu einer befriedigenden Verhandlungslösung kommt und wenn eine Region plötzlich der Meinung ist, sie müsse ein unabhängiger Staat oder Teil eines anderen Staats werden. Die Diskussion über die Schaffung neuer Staaten, über Sezessionen, kennen wir ja vor allem aus der Zeit der Dekolonialisierung. Die große Mehrheit der etwa 200 Staaten dieser Welt ist auf sehr besondere Art und Weise entstanden. Wir hatten nach dem Zweiten Weltkrieg, als die UNO geschaffen wurde, ungefähr 45 Staaten. Die Gründung der anderen, die dazugekommen sind, hat selten in Anwendung eines Artikels irgendeiner Verfassung der Staaten stattgefunden, zu denen sie früher gehört haben.

Solche Probleme kennen wir etwa in Schottland oder Katalonien, die in der Szene der europäischen Regionen zurzeit eine besondere Rolle spielen, weil sie auf großes Medieninteresse stoßen und die gesamte Diskussion über regionale Autonomien stark beeinflussen. Auch wenn die überwältigende Mehrheit der rund 300 europäischen Regionen keineswegs die Unabhängigkeit anstrebt, werden vielerorts erhobene Forderungen nach größerer regionaler Autonomie immer wieder mit dem Einwand ausgebremst, sie gefährdeten die staatliche Einheit und seien Vorstufen der Sezession. Das kann sehr kontraproduktive Auswirkungen auf die gesamte Diskussion haben.

In Schottland ist das Problem sehr vernünftig geregelt worden, weil sich Großbritannien und Schottland darauf geeinigt hatten, ein Referendum abzuhalten und dessen Ergebnis zu respektieren.

In Katalonien ist das keine neue Frage. Katalonien ist älter als Spanien. Da hat es in den Siebzigerjahren des 20. Jahrhunderts ein erstes Statut gegeben, 2005 ein zweites. Letzteres ist aber vom spanischen Verfassungsgerichtshof ausgehebelt worden, obschon es von den Parlamenten in Barcelona und in Madrid gutgeheißen worden war. Seitdem läuft in Spanien und in Katalonien die Entwicklung mit den Forderungen nach Unabhängigkeit und Referenden, die unter abenteuerlichen Umständen stattfinden, aber auch mit der Verhaftung von Politikern, die dann des Staatsverrats beschuldigt werden. Was alles daraus noch entsteht, werden wir erleben, wenn die Gerichte in Madrid ihre Urteile gefällt haben.

All das ist hochspannend und sehr komplex. Es ist nicht immer einfach, klare Tendenzen zu erkennen. Regionalisierung ist weit verbreitet, aber nicht überall in Europa vorhanden. Regionalisierung hat nach dem Zweiten Weltkrieg an Bedeutung gewonnen, aber seit einer gewissen Zeit stellt man auch fest, dass sie stagniert. Es gibt kaum noch bedeutende neue Reformen, abgesehen von wenigen Ausnahmen wie z. B. in Irland und in Belgien. Aber Belgien ist in solchen Dingen immer eine Ausnahme. An vielen Orten stellen wir sogar fest, dass es gewisse Rückwärtsbewegungen gibt, vor allem auf eine sehr subtile Art und Weise nach der Finanzkrise, wenn es um das Sparen ging. Die Staaten sind manchmal sehr kreativ, wenn es darum geht, aus der Hauptstadt-Sicht Sparmaßnahmen auf die Regionen und andere Gebietskörperschaften abzuwälzen, indem man Zuständigkeiten rezentralisiert, Mittelzuweisungen streicht oder aber – was das Perverseste ist – neue Verantwortungen ohne das dazugehörige Geld überträgt. Aus der Sicht des Kongresses in Straßburg und auch aus der Sicht des Ausschusses der Regionen in Brüssel geht es natürlich darum, durch Zusammenarbeit politisch dafür zu sorgen, dass diese Regionalisierungstendenzen sich konsolidieren können, dass Regionen vernünftig funktionieren und dass sie vor allem richtig in die europäische Politik eingebunden werden.

Damit sind wir bei dem großen Thema der Rolle der Regionen auf europäischer Ebene. Gerade in Zeiten, wo die Europäische Union in einer sehr schwierigen Situation steckt, ist es von großer Bedeutung, sich die Frage zu stellen: „Wie kann man Europa wieder fit machen?“ Immer mehr Menschen gelangen zu der Schlussfolgerung, dass das nur gelingen wird, wenn man Europapolitik wieder näher und besser an die Menschen vor Ort heranbringt. Das läuft am besten über die 100.000 Kommunen und über die knapp 300 Regionen in Europa. Da leben die Bürger und dort erfahren sie, was Europa konkret für sie bedeutet und ob Europa für sie persönlich einen materiellen, intellektuellen oder emotionalen Mehrwert hat. Wenn das nicht der Fall ist, werden sie sich gegen Europa wenden. Um dies zu verhindern, muss vor Ort erfolgreiche Arbeit geleistet und müssen bestehende Probleme gelöst werden. Deshalb muss Europapolitik als eine Aufgabe begriffen werden, die nicht nur in Brüssel, sondern überall da stattfindet, wo die Menschen leben.

Wenn man diesen Ansatz der Politikgestaltung vertieft, kommt man unweigerlich zum Thema Subsidiarität. Das ist zurzeit ein aktuelles Thema in Europa. Anfang 2018 hat eine Taskforce Subsidiarität unter dem Vorsitz von Kommissionsvizepräsident Timmermans ihre Tätigkeit aufgenommen. Im Juli letzten Jahres hat sie ihren Bericht vorgelegt, aus dem Ende des Jahres 2018 eine Mitteilung der Kommission geworden ist. Die Taskforce, an deren Arbeit Vertreter der nationalen Parlamente und des Ausschusses der Regionen beteiligt waren, plädiert für eine neue Herangehensweise an die Subsidiarität, für eine dynamischere, aktivere Form der Umsetzung der Subsidiarität. Wenn man das etwas weiterentwickelt, gelangt man schnell zu einem anderen wichtigen Thema: die Bürgerbeteiligung. Wie kann man durch Bürgerbeteiligung Politik insgesamt und Europapolitik im Besonderen noch attraktiver und wirkungsvoller machen? Auch das ist eine große Diskussion, die zurzeit im Kongress ebenso wie im Ausschuss der Regionen geführt wird. All diese Fragen werden am 14./15. März 2019 auf dem 8. Gipfel der Städte und Regionen in Bukarest und Ende Juni auf einer gemeinsamen Veranstaltung zum 25-jährigen Bestehen von KGRE und AdR in Brüssel erörtert werden.

All das zeigt, dass sich die heutige Diskussion über vier relativ kleine Gebiete, die uns besonders betreffen, weil wir dort leben, in einen europaweiten Zusammenhang einordnet. Es ist sehr wichtig, diesen Zusammenhang zu erkennen und bei der Suche nach Lösungen gebührend zu berücksichtigen. Das ist eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiches Handeln. Bei alledem geht es letztendlich um die Zukunft Europas. Für Viele ist Europa eine außerordentlich erfolgreiche Geschichte, die jetzt um eine ebenso erfolgreiche Zukunft kämpft. Diese hängt entscheidend davon ab, ob es gelingt, dort zusammenzuarbeiten, wo es auf Zusammenarbeit ankommt.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts gibt es eine ganze Menge großer Herausforderungen, die man weder als Staat noch als Region alleine bewältigen kann und wo es darauf ankommt, das, was man gemeinsam macht, auf regionaler Ebene richtig und maßgeschneidert umzusetzen, z. B. die Ziele der COP21 oder die Entwicklungsziele der Vereinten Nationen. Auf jeden Fall ist dieses Europa der Vielfalt etwas Wichtiges, das man nur erhalten kann, wenn man entsprechende Kooperationen zustande bringt. Dazu bedarf es neben der Kooperationsbereitschaft auch einer starken Identität. Diese hat immer zwei Seiten: Sie muss sehr stark vor Ort verankert sein, aber sie darf sich nicht nur auf sich selbst beziehen. Sie muss nach außen offen sein und sich vernetzen. Erfolgreiche Regionen sind tief verwurzelt und breit vernetzt. Das ist die Zukunftsrichtung, die man als erfolgreiche Region einschlagen sollte. Hierbei kommt es ganz entscheidend darauf an, dass man seine eigene Geschichte ganz genau kennt und dass man sich auch mit der Zukunft intensiv beschäftigt, indem man durch die Brille der eigenen Vergangenheit in die Zukunft schaut und dafür sorgt, dass man gemeinsam mit anderen Fortschritte erzielt.

Wenn man das so anpackt, ist starkes regionales Bewusstsein etwas sehr Wertvolles, etwas Wichtiges, etwas, das motiviert, Stärke erzeugt und ein wirklicher Motor der europäischen Integration sein kann. Deshalb gehöre ich persönlich auch zu den ganz entschiedenen Verfechtern eines Europas, das föderal und regional ist. Wer darüber mehr wissen will, sollte das Buch lesen, das ich gemeinsam mit Herrn Entel, der heute auch hier ist, vor einigen Monaten veröffentlicht habe und in dem es unter dem Titel „Von Eupen nach Europa“ um ein Plädoyer für ein föderales und regionales Europa geht.

Schlusswort

Alexander Miesen

Präsident des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Meine sehr verehrten Damen und Herren, wir kommen zum Abschluss der heutigen Veranstaltung.

Als Organisator ist man immer froh, wenn zum Ende einer Veranstaltung die Reihen immer noch genauso gut gefüllt sind, wie es zu Beginn der Fall war. Insofern freuen wir uns, dass die Veranstaltung auf Ihr Interesse gestoßen ist.

Das heutige Kolloquium ist sicherlich nur ein Einblick gewesen. Wenn man die Thematik noch detaillierter betrachtet, kann man zu noch mehr spannenden Erkenntnissen gelangen. Dazu gibt es vielleicht schon im Anschluss an die heutige Veranstaltung die Gelegenheit.

Ich habe heute Morgen einiges dazu gesagt, was hier im Parlament in dieser Legislaturperiode in Bezug auf die institutionelle Weiterentwicklung der Deutschsprachigen Gemeinschaft bereits geleistet wurde bzw. noch zu leisten ist. Ich habe aber noch nicht sehr viel dazu gesagt, warum wir das eigentlich tun.

Ich bin felsenfest davon überzeugt, dass die institutionelle Entwicklung des Staates Belgien noch nicht abgeschlossen ist. Es wird eine weitere Staatsreform geben. Eine solche wird sicherlich nicht von der Deutschsprachigen Gemeinschaft angestoßen werden und wir Deutschsprachige werden sie auch nicht maßgeblich beeinflussen können.

Allerdings muss sich die Deutschsprachige Gemeinschaft auf alle Eventualitäten vorbereiten und das tut sie u. a. in der Arbeit des Ausschusses I.

Zwar ist die Deutschsprachige Gemeinschaft nicht in der Rolle, die Entwicklung Belgiens maßgeblich zu beeinflussen, sie kann sich aber auf die eigene Zukunft vorbereiten. Dies in erster Linie, indem sie Vorstellungen von der Zukunft der eigenen Region entwickelt und formuliert.

Da gibt es eigentlich nur einen Grundsatz, der da heißt: Bereit, gewillt und in der Lage zu sein, alle Zuständigkeiten zu übernehmen, die bereits föderalisiert sind. Die Deutschsprachige Gemeinschaft möchte diese gemeinsam aus einer Hand verwalten.

Diese Forderung hat nichts mit Größenwahn zu tun. Sie hat ganz wesentlich damit zu tun, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft auf der Suche nach Kohärenz und Effizienz ist. Natürlich hat diese Forderung auch mit Subsidiarität zu tun. Sie hat damit zu tun, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft für die eigene Region kohärent maßgeschneiderte Lösungen finden möchte. Dies liegt in der eigenen Geschichte, der eigenen geografischen, sozio-ökonomischen sowie sprachlich-kulturellen Lage begründet.

Nicht zuletzt hat diese Forderung auch mit Gleichberechtigung zu tun und damit, dass man in Ostbelgien davon überzeugt ist, den belgischen Bundesstaat vereinfachen zu müssen.

Ein Ostbelgier innerhalb Belgiens hat mit fünf Ebenen zu tun:

Er hat mit seiner Gemeinde, mit der Deutschsprachigen Gemeinschaft, mit der Wallonischen Region und mit der föderalen Ebene zu tun. Hinzu kommt noch die Provinz.

Das sind fünf Ebenen und das sind, nach Meinung der Deutschsprachigen Gemeinschaft, zwei zu viel.

Die Suche nach Kohärenz und Vereinfachung ist inzwischen in ganz Belgien zu beobachten. In Flandern hat man von Beginn an die Organe von Gemeinschaft und Region zusammengelegt.

Dieser Trend ist inzwischen auch auf frankofoner Seite zu beobachten. Das lässt sich z. B. daran festmachen, dass im Rahmen der letzten Staatsreform 90 % der Zuständigkeiten, die an die Französische Gemeinschaft übertragen wurden, sofort auf die regionale Ebene bzw. an die COCOF in Brüssel weitergereicht worden sind.

Man kann feststellen, dass man auch in der Region Brüssel-Hauptstadt, wo die „institutionelle Lasagne“ – wie man in Belgien gerne sagt – besonders komplex ist, auf der Suche nach mehr Kohärenz und Vereinfachung ist.

Führt man sich all diese Entwicklungen vor Augen, können wir in der Deutschsprachigen Gemeinschaft nicht einfach stehen bleiben. Wenn wir das tun, laufen wir Gefahr, ins Hintertreffen zu geraten und riskieren unsere Gleichberechtigung.

Ein weiteres Aktionsfeld ist das Sensibilisieren. Die Deutschsprachige Gemeinschaft muss jede Gelegenheit wahrnehmen, auf allen Ebenen zu sensibilisieren und an sich zu erinnern: in den verschiedenen Parlamenten, in den Schwesterparteien, bei Veranstaltungen.

Bei den verschiedenen Gremien in Brüssel und in Namur muss die Deutschsprachige Gemeinschaft immer wieder darauf hinweisen, dass es sie gibt, darauf hin-

weisen, dass deutschsprachige Belgier in einer besonderen Situation sind und dass man bitte an diese denkt und sie gleichberechtigt behandelt.

Das dritte Aktionsfeld ist, hier vor Ort die Debatte zu ermöglichen. Die Debatte zwischen den Fraktionen hier im Parlament, aber auch die Debatte mit den gesellschaftlichen Kräften aus der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Dies alles mit dem Ziel der Konsensfindung, denn diese ist in der Vergangenheit ein ganz wesentliches Element für Verhandlungserfolge gewesen und wird es mit Sicherheit auch in Zukunft sein.

Vorbereiten, Sensibilisieren und Konsensfindung sind die drei wesentlichen Handlungsfelder, die uns dazu veranlassen, Veranstaltungen dieser Art durchzuführen, denn sie sind Sinn und Zweck dieses Ziels. Ich denke, dass wir heute dazu einen kleinen Beitrag haben leisten können, der sich einbettet in die Gesamtarbeit, die der Ausschuss I dieses Hauses gerade leistet.

Wie sieht der nächste Schritt aus?

Der Ausschuss wird sich jetzt in den nächsten Wochen noch sehr intensiv mit den Themen beschäftigen müssen. Wir erwarten noch einiges von den Studien, die wir in Auftrag gegeben haben. Wir werden noch vor Ende dieser Legislaturperiode eine Neupositionierung finden nach der Grundsatzerklärung vom Jahr 2011. Der Ausschuss I wird drei Resolutionen in den drei genannten Bereichen vorbereiten, die der Plenarversammlung vorgeschlagen werden.

Eine Resolution in puncto Sprache, eine Resolution in puncto garantierte Vertretung und eine Resolution in puncto Autonomie.

Abschließend möchte ich mich bei denjenigen bedanken, die heute das Wort ergriffen haben und die dazu auch einen sehr weiten Weg auf sich genommen haben. Herzlichen Dank an Sie alle für Ihre lehrreichen und interessanten Beiträge!

Ich freue mich, dass die Freundschaften zwischen den Regionen weiter vertieft werden konnten, das ist ein sehr angenehmer und guter Nebeneffekt gewesen.

Bedanken möchte ich mich aber bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung, bei meinem persönlichen Referenten und bei all denjenigen, die dazu beigetragen haben, dass dieses Kolloquium heute zustande gekommen ist.

Mir ist sehr bewusst, dass wir den Mitarbeitern in den letzten Tagen ganz besonders viel abverlangt haben, um all das zu organisieren und durchzuführen. Deswegen ganz aufrichtig und von Herzen vielen Dank euch allen!

Ich möchte mich auch bei den Übersetzern bedanken. Frau Lindholm sagte mir eben, sie hätte selten eine so gute Übersetzung gehabt – insofern herzlichen Dank an Sie alle, dass auch die Kommunikation an dem heutigen Tag reibungslos funktioniert hat.

Morgen wird ein großer Festakt in Anwesenheit des Königs hier im Haus stattfinden. Anlass ist „100 Jahre Ostbelgien“. Der Festakt ist der Auftakt für eine ganze Veranstaltungsreihe, die in den nächsten Monaten hier in Ostbelgien stattfinden wird.

Jetzt steht noch ein letzter Tagesordnungspunkt, die Einladung zum Umtrunk, an. Ich würde mich freuen, wenn ich Sie dort alle begrüßen dürfte, um das ein oder andere Thema noch zu vertiefen, ein wenig auszutauschen und den Tag gesellig abzuschließen.

Herzlichen Dank, dass Sie alle heute dabei waren, dass Sie alle so lange ausgeharrt haben und ich wünsche Ihnen noch einen schönen Nachmittag und Abend. Vielen Dank!

Autorenverzeichnis

Armin Heinen, Jahrgang 1952. Studium der Geschichte, Politikwissenschaft und Mathematik. Von 1981 bis 1984 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften München in Trier. Von 1984 bis 1995 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Hochschulassistent an der Universität des Saarlandes in Saarbrücken. Von 1996 bis 1997 Professurvertretung für Neuere und Neueste Geschichte, Landesgeschichte und Didaktik der Geschichte in Würzburg. Seit 1998 Professor für Neuere und Neueste Geschichte an der RWTH Aachen, dort 1999-2016 zudem Leiter des Zusatzstudienganges Europastudien.

Karl-Heinz Lambertz, Jahrgang 1952. Studium der Rechtswissenschaften. Seit 1981 Mitglied der SP-Fraktion des Rates und später des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Von 1990 bis 1999 Gemeinschaftsminister. Von 1999 bis 2014 Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Von 2014 bis 2016 Präsident des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft, von 2016 bis 2019 Gemeinschaftssenator, seit dem 17.06.2019 Präsident des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Von 2010 bis Oktober 2017 Präsident der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG). Seit Oktober 2016 Vizepräsident des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE). Von Juli 2017 bis Februar 2020 Präsident des Europäischen Ausschusses der Regionen bei der EU (AdR).

Gun-Mari Lindholm, Jahrgang 1962. Mitglied der Partei Moderat Samling för Åland. Von 1999 bis 2003 Abgeordnete im Lagting (Parlament der Åland-Inseln). Von 2003 bis 2005 Ministerin für Soziales und Umwelt. Von 2005 bis 2011 Abgeordnete im Lagting. Von 2011 bis 2015 Ministerin für Verwaltungsangelegenheiten und europäische Angelegenheiten. Seit 2015 Abgeordnete im Lagting und seit 2017 dessen Präsidentin. Seit 2012 Mitglied im Europäischen Ausschuss der Regionen bei der EU (AdR).

Alexander Miesen, Jahrgang 1983. Bachelor in Jura. Von 2006 bis 2010 politischer Berater. Seit 2012 Mitglied der PFF-Fraktion im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Von 2013 bis 2014 Präsident des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Von 2014 bis 2016 Gemeinschaftssenator. Von 2016 bis 2019 Präsi-

dent des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft, seit dem 04.07.2019 Gemeinschaftssenator.

Oliver Paasch, Jahrgang 1971. Lizentiat der Rechte. Von 1997 bis 2004 Abgeordneter im Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft als Mitglied der PJU-PDB. Von Juni 2008 bis Anfang 2013 Vorsitzender von ProDG. Von 2004 bis 2014 Gemeinschaftsminister. Seit 2014 Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft.

Francesco Palermo, Jahrgang 1969. Studium der Rechtswissenschaften. Von 1994 bis 1999 Forschungsassistent, von 1999 bis 2004 Forschungsleiter im Bereich Verfassungsfragen und seitdem Leiter des Instituts für Föderalismus- und Regionalismusforschung am Forschungszentrum Eurac sowie Professor für vergleichendes Verfassungsrecht an der Universität Verona. Von 2007 bis 2010 Berater für den Europarat und die OSZE. Von 2014 bis 2016 Präsident des Beratenden Ausschusses des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten beim Europarat. Seit 2016 Präsident der International Association of Centers for Federal Studies (IACFS). Von 2013 bis 2018 Senator der Republik Italien. Zwischen 2014 und 2018 Mitglied der 12er-Kommission und Präsident der 6er-Kommission, die die Autonomie Südtirols weiterentwickeln.

Susann Simolin, Jahrgang 1974. Studium der Politikwissenschaften und Studium in Journalistik. Von 1998 bis 2008 Mitarbeiterin bei der schwedischen Tageszeitung Göteborgs-Posten. Seit 2008 Informationsbeauftragte des Ålands fredsinstitut (Friedensinstitut der Åland-Inseln), das mit der Überwachung des åländischen Autonomiestatuts betraut ist und dieses mit Situationen anderswo in der Welt vergleicht.

Stephan Thomas, Jahrgang 1967. Lizentiat der Rechte (Université catholique de Louvain) und Lizentiat der internationalen Politik (Universitaire Instelling Antwerpen). Von 1991 bis 2006 Leiter des juristischen Dienstes im Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft, seit 2006 Greffier des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Autor mehrerer Veröffentlichungen über die Deutschsprachige Gemeinschaft.

Jean-Marie Woehrling, Jahrgang 1947. Studium der Rechtswissenschaften. Verwaltungsrichter im Ruhestand. Von 1975 bis 1998 Richter am Verwaltungsgericht Straßburg, von 1993 bis 1998 dessen Präsident. Von 1998 bis 2012 Generalsekretär der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt. Präsident des von ihm 1985 gegründeten Vereins Culture et Bilinguisme d'Alsace et de Moselle – René Schickele Gesellschaft.

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)