

Peter Quadflieg

Die Unvollendete

Verfassungsgeschichte der deutschsprachigen Belgier zwischen Preußen, dem Rheinland und einem Sonderstatus in Belgien

1. Einleitung¹

Die Verfassungsgeschichte des deutschsprachigen Belgiens mag aufgrund der geringen Größe des Gebiets² eine zunächst überschaubare Bedeutung für das Schwerpunktthema der vorliegenden Ausgabe der „Geschichte im Westen“ haben. Gleichwohl weist sie seit dem Wiener Kongress 1815 Besonderheiten auf, die nicht nur wegen ihrer konstitutionellen Exotik Beachtung verdient haben.

Belgien hat sich seit den 1960er Jahren in einem weltweit recht einmaligen konstitutionellen Prozess, der sogenannten „zentrifugalen Föderalisierung“,³ von einem klassischen Zentralstaat nach französischem Vorbild zu einem föderalen Bundesstaat entwickelt. Die belgische Gesellschaft besteht bekanntlich aus zwei Hauptgruppen, den ca. 6,5 Millionen niederländischsprachigen Flamen sowie den ca. 3,6 Millionen französischsprachigen Wallonen. Die Region Brüssel-Hauptstadt mit ca. 1,2 Millionen Einwohnern ist nicht nur die Hauptstadt Bel-

- 1 Der vorliegende Aufsatz folgt einem gleichbetitelten Vortrag auf der Jahrestagung des Brauweiler Kreises für Landes- und Zeitgeschichte in Duisburg im März 2020. Für die kritische Durchsicht und für Unterstützung bei den Recherchen dankt der Verfasser Marla P. Jansen und Vincent Ries, für eine kritische und einfühlsame Durchsicht Anna Banana Quadflieg.
- 2 Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens hat eine Fläche von 853 Quadratkilometern und eine Einwohnerzahl von rund 77.000 Personen. Weitere statistische Angaben hält die amtliche Homepage <www.ostbelgienstatistik.be> (10.03.2020) bereit.
- 3 Vgl. zum Folgenden einleitend: Frank Berge/Alexander Grasse, *Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell? Der flämisch-wallonische Konflikt und die Deutschsprachige Gemeinschaft*, Opladen 2003.

giens und inoffizielle Hauptstadt der Europäischen Union. Sie bildet geografisch und historisch auch das Zentrum Flanderns. Der weit größere Teil der Bevölkerung ist hier französischsprachig oder spricht aufgrund eines Migrationshintergrunds eine dritte Sprache als Muttersprache. Eine dritte Gruppe bildet schließlich die Deutschsprachige Gemeinschaft an der belgisch-deutschen Grenze mit rund 77.000 Einwohnern, deren Amts- und Verwaltungssprache Deutsch ist.

Diese Deutschsprachige Gemeinschaft in Ostbelgien⁴ besteht aus neun Gemeinden, deren Gebiet erst 1920 infolge des Versailler Vertrags und mit der Abtretung der beiden historischen preußischen Kreise Eupen und Malmedy Belgien zugesprochen wurde.⁵ Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens (DG) ist jedoch nicht deckungsgleich mit den vormaligen Kreisen Eupen und Malmedy. Die zwei⁶ Gemeinden Weismes und Malmedy mit überwiegend französischsprachiger Bevölkerung – historisch als „preußische Wallonie“ bezeichnet – sind seit der Ziehung der belgischen Sprachgrenzen in den 1960er Jahren Teil des französischen Sprachgebiets.⁷ Das historische Eupen-Malmedy entspricht also der heutigen Deutschsprachigen Gemeinschaft plus den beiden Gemeinden Malmedy und Weismes in der Französischen Gemeinschaft. Infolge sprachlicher, soziokultureller und ökonomisch-fiskalischer Auseinandersetzungen zwischen den bei-

- 4 Der in Artikel 2 der Verfassung festgelegte Name der Gebietskörperschaft des deutschen Sprachgebiets lautet „Deutschsprachige Gemeinschaft“. Dies sorgte besonders im Ausland immer wieder für Verwirrung, sodass seit 2017 in der Außendarstellung die Bezeichnung „Ostbelgien“ benutzt wird. Diese Vorgehensweise ist vergleichbar mit jener der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol in Italien, die sich unter dem Namen „Südtirol“ vermarktet. Auch die übrigen Gliedstaaten in Belgien sind diesen Weg gegangen: Flämische Region und Flämische Gemeinschaft, weitgehend institutionell fusioniert, treten als „Vlaanderen“ („Flandern“) auf, die Französische Gemeinschaft firmiert unter „Fédération Wallonie-Bruxelles“ („Föderation Wallonien-Brüssel“) und die Wallonische Region schlicht als „Wallonie“. Auch die „Brussels Hoofdstedelijk Gewest“/„Région de Bruxelles-Capitale“ („Hauptstadt-Region Brüssel“) nennt sich in ihrer Außendarstellung schlicht „Brussels“ („Brüssel“).
- 5 Vgl. zum Staatsübergang von Deutschland an Belgien umfassend Christoph Brüll/Carlo Lejeune/Peter M. Quadflieg (Hg.), Grenzerfahrungen. Eine Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Bd. 4: Staatenwechsel, Identitätskonflikte, Kriegserfahrungen (1919–1945), Eupen 2018.
- 6 Bis zur Gemeindefusion Ende der 1970er Jahre handelte es sich um vier Gemeinden: Malmedy, Weismes (französisch und amtlich Waimés), Bévécécé und Bellevaux-Ligneuville, welches nach der Angliederung an Belgien 1920 aus den Dörfern Bellevaux und Ligneuville zu einer Gemeinde vereinigt und 1977 wie Bévécécé nach Malmedy eingemeindet wurde.
- 7 Zur territorialen Entwicklung und Gemeindeeinteilung vgl. Peter Quadflieg, Die Bestände des Staatsarchivs in Eupen, Brüssel³ 2019, S. 189–195.

den großen belgischen Volksgruppen, den Flamen und den Wallonen,⁸ wurde in den 1960er Jahren für jede belgische Gemeinde festgehalten, welche Sprache von der Bevölkerungsmehrheit gesprochen wurde. Dieser Zensus bildete wiederum die Grundlage für die Definition von Sprachgebieten, die ihrerseits die Grundlage für die Schaffung von sogenannten Kulturgemeinschaften waren.

Im Zuge zweier sogenannter Staatsreformen wurden seit den 1970er Jahren Kompetenzen, die zuvor beim Nationalstaat – in Belgien spricht man seitdem vom Föderalstaat oder von der Föderalebene äquivalent zu den deutschen Termini „Bundesebene“ oder „Bund“ – lagen, an die Kulturgemeinschaften, die sich seit der zweiten Staatsreform 1980 schlicht Gemeinschaften nennen, übertragen. Problematisch für diesen Prozess war die sprachliche Sondersituation Brüssels, das geografisch in Flandern liegt, de facto aber eine zweisprachige Stadt ist, deren Bevölkerung also sowohl zur Französischen als auch zur Flämischen Gemeinschaft gehört. In vier weiteren Staatsreformen bis 2014 wurde als Lösung ein komplexes Föderalmodell mit zwei unterschiedlichen „Landesebenen“ geschaffen: die drei Gemeinschaften und zusätzlich drei Regionen.⁹

Durch die Einrichtung einer zweisprachigen Hauptstadt-Region 1993/94 konnte das Problem Brüssel zumindest entschärft werden. Seither bestehen verfassungsgemäß neben der Föderalebene sechs Gebietskörperschaften mit jeweils eigenem Parlament, eigener Regierung und eigener Verwaltung: die drei Regionen Flandern, Wallonien und Brüssel-Hauptstadt sowie die Flämische, die Französische und die Deutschsprachige Gemeinschaft. Während die Gemeinschaften ursprünglich kulturelle, sprachliche und personenbezogene Kompetenzfelder regeln sollten, waren die Regionen für die territorialbezogenen Politikfelder, also etwa die Wirtschafts- und Verkehrspolitik oder den Umweltschutz zuständig. Sowohl die Gesamtheit der Gemeinschaften als auch jene der Regionen decken das belgische Territorium jeweils vollständig ab, wobei sie geografisch nicht identisch sind. Das deutsche Sprachgebiet bildet beispielsweise einerseits die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens, gehört gleichzeitig aber auch zur Region Wallonie. In der Region Brüssel nehmen Flamen und Wallonen ihre Gemeinschaftszuständigkeiten parallel und paritätisch in sogenannten Gemeinschaftskommissionen wahr, während Brüssel gleichzeitig eine eigene Region bildet. Schließlich ist noch

8 Vgl. zu diesem Prozess und zum Folgenden: Marnix Beyen/Philippe Destatte, *Een ander land. Van 1970 tot vandaag*, in: Vincent Dujardin u. a. (Hg.), *Nieuwe Geschiedenis van België*, Bd. 3: 1950-Heden, Tielt 2009, S. 1537–1964.

9 Als deutschsprachige Einführungen vgl. Claus Hecking, *Das politische System Belgiens*, Opladen 2003 und ders., *Das politische System*, in: Johannes Kroll (Hg.), *Belgien. Geschichte – Politik – Kultur – Wirtschaft*, Münster 2007, S. 45–72, die jedoch aufgrund der Entwicklungen der letzten 15 Jahre veraltet sind.

zu erwähnen, dass in Flandern bereits 1980 durch ein Gesetz die Institutionen von Gemeinschaft und Region fusioniert wurden.¹⁰ Gewissermaßen als Nebeneffekt dieses konstitutionellen Prozesses wurden die Selbstverwaltungsrechte der deutschen Bevölkerungsminderheit seit den 1970er Jahren immer weiter ausgebaut. Inwieweit es sich dabei um eine Autonomie oder eine tatsächliche Gleichberechtigung auf Landesebene handelt, wird im Verlauf dieses Aufsatzes diskutiert.

Um die verfassungsgeschichtliche Entwicklung Ostbelgiens mit ihren Besonderheiten vorzustellen, werden im Folgenden vier historische Schlaglichter betrachtet: erstens die verfassungsrechtliche Sonderstellung der sogenannten preußischen Wallonie sowie „Neutral-Moresnets“ zwischen 1815 und 1914; zweitens das Sonderregime in der Zeit des Übergangs der Region an Belgien nach dem Versailler Vertrag zwischen 1918 und 1925; drittens die de-facto-Annexion durch das „Großdeutsche Reich“ 1940 und ihre verfassungsrechtlichen Folgen bis 1955; und viertens der Weg zur heutigen Situation zwischen konstitutioneller Autonomie und „unvollendeter“ Föderalisierung.

Um die folgenden Ausführungen einzuleiten, sollen zwei Thesen vorangestellt werden. Die erste These ist, dass die ostbelgische Verfassungsrealität für einen Teil der Region seit 1815, für die gesamte Region aber spätestens seit 1920 über weite Phasen durch „Sonderregime“ bestimmt war. Ein Sonderregime lag immer dann vor, wenn die Verfassung des Nationalstaats, zu dem die Region im jeweiligen Zeitraum gehörte, nicht in vollem Umfang in der Region galt. Die zweite These besagt, dass der ostbelgische „Sonderweg“, um bewusst einen diskutierbaren Begriff zu verwenden,¹¹ wie er seit 1920 angelegt war, bis heute nicht vollendet wurde. Dies führte zu gesellschaftlichen Problemen, die in der Verfasstheit der Region wurzeln und die zu den entscheidenden Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft gehören. Die Erforschung der regionalen Zeitgeschichte kann zumindest zu einer Benennung dieser Herausforderungen beitragen.

10 So tritt Flandern mit einer einheitlichen Regierung und einem Parlament nach außen auf. Verfassungsrechtlich betrachtet, wurden die Kompetenzen der Flämischen Region an die Flämische Gemeinschaft abgegeben bzw. mit ihrer Wahrnehmung die Flämische Gemeinschaft beauftragt. Rechtliche Grundlage bildet das *Bijzondere wet tot hervorming der instellingen* vom 8.8.1980, in: Belgisches Staatsblatt (Moniteur Belge) vom 15.8.1980, S. 9434f. Das Belgische Staatsblatt ist über die Homepage des Justizministeriums <www.ejustice.just.fgov.be/> (10.4.2020) abrufbar. Etwas paradox ist die Tatsache, dass die flämischen Institutionen ihren Sitz in Brüssel haben, wobei Brüssel nicht zum Territorium der Flämischen Region gehört und neben dem Sitz der Flämischen auch Sitz der Französischen Gemeinschaft ist, was wiederum den jeweiligen „Anspruch“ auf Brüssel unterstreicht.

11 Zur Diskussion der These vom deutschen Sonderweg vgl. schon Karl Dietrich Bracher (Hg.), *Deutscher Sonderweg – Mythos oder Realität?*, München 1982.

2. Die „preußische Wallonie“ und „Neutral-Moresnet“ (1815–1914)

Gleich für zwei Teile des heutigen Ostbelgiens¹² ergaben sich im 19. Jahrhundert Besonderheiten in Verfassung und Verfasstheit.¹³ Seit 1795 war das heutige Ostbelgien Teil der Französischen Republik.¹⁴ Im Ancien Régime hatte es in seinen nördlichen Teilen überwiegend zum Herzogtum Limburg, in seinen südlichen Teilen zum Herzogtum Luxemburg gehörte. Beide Herrschaften waren seit 1714 Teile der Österreichischen Niederlande im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation. Der größte Teil des Gebiets wurde unter Napoleon dem Arrondissement Malmedy im Département de l'Ourthe zugeschlagen, dessen Verwaltungssitz Lüttich war. Nur ein kleiner Teil gehörte zum Département de la Roer mit Aachen als Hauptstadt.¹⁵ Damit waren in französischer Zeit erstmals sämtliche die heutige Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens bildenden Gemeinden in einem modernen Staat vereint.

Nach dem Sturz Napoleons sprach 1815 der Wiener Kongress dem Königreich Preußen die bisher französischen Kantone Eupen, Malmedy, Sankt Vith und einen Teil des Kantons Aubel zu. Die preußische Regierung unterteilte die ihr zugesprochenen Gebiete in die Kreise Eupen, Malmedy und Sankt Vith. Allerdings wurden Sankt Vith und Malmedy bereits 1821 zum Kreis Malmedy vereinigt.¹⁶ Im Süden unseres Untersuchungsgebiets wurden so, durch Artikel 25 der Schlussakte des Wiener Kongresses, rund 10.000 französisch- bzw. wallonischsprachige Bürger in den Bürgermeistereien Malmedy, Bévécé, Weismes und Bel-

12 Wie oben in Anm. 4 ausgeführt, bezeichnet sich die Deutschsprachige Gemeinschaft heute in ihrer Außerdarstellung als Ostbelgien. Im vorliegenden Beitrag wird zwischen Ostbelgien in diesem Sinne und Eupen-Malmedy, das die heute zur Französischen Gemeinschaft gehörenden Ortschaften Malmedy und Weismes mit einschließt, unterschieden.

13 Als „Verfasstheit“ einer Region soll im Folgenden gemäß dem gängigen Allgemeinverständnis die „Prägung durch bestimmte, u. a. in der Verfassung vorgegebene politische Strukturen“ verstanden werden.

14 Vgl. zum Folgenden: Quadflieg, Die Bestände (wie Anm. 7), S. 189–195.

15 Die bislang zum Kurfürstentum Trier gehörenden Orte Manderfeld und Schönberg im Süden des heutigen Gebiets wurden 1798 dem Département de la Sarre mit dem Verwaltungssitz in Trier zugewiesen. Zur Territorialgeschichte im Ancien Régime vgl. ebd., S. 163f. Eine Gesamtdarstellung in Sammelbandform für diese Periode bietet: Carlo Lejeune (Hg.), Grenzerfahrungen. Eine Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, Bd. 2: Tuche, Töpfe, Theresianisches Kataster (1500–1794), Eupen 2016.

16 Vgl. zur Verwaltungsgeschichte: Karl Leopold Kaufmann, Der Kreis Malmedy. Geschichte eines Eifelkreises von 1865–1920, Bonn 1961.

levaux, die im Ancien Régime der Fürstabtei von Malmedy-Stavelot unterstanden hatten, zu preußischen Staatsangehörigen.

Entgegen der Entnapoleonisierungspolitik im übrigen Rheinland wurde auf Verfügung des zuständigen Generalgouverneurs Johann August Sack den Einwohnern der „preußischen Wallonie“ das Recht zugestanden, Französisch bzw. Wallonisch weiterhin als Umgangs- und Amtssprache zu nutzen. Bis über die Reichsgründung hinaus wurden in den französischsprachigen Gemeinden die Verwaltungsakten, die Protokolle der Gemeinderatssitzungen und sogar Berichte an den Landrat oder übergeordnete Behörden in Aachen oder Berlin auf Französisch abgefasst. Ebenso blieb Französisch weiterhin die erste Unterrichtssprache an den Schulen.¹⁷

Im Justizwesen wurde freilich Deutsch als einzige Amtssprache eingeführt. Als zentraler Pfeiler der Rechtsprechung blieb jedoch gleichzeitig – wie in der gesamten Rheinprovinz – der Code Civil als „Rheinisches Recht“ in Kraft. Erst ab 1863 verschärfte der Aachener Regierungspräsident Friedrich von Kühlwetter den Assimilierungsdruck im Sprachgebrauch. Mit dem Geschäftssprachengesetz von 1876¹⁸ trat auch eine neue rechtliche Situation ein, da nun Deutsch alleinige Verwaltungssprache in Preußen wurde. Entsprechend wurde der Volksschulunterricht nun auf Deutsch erteilt.¹⁹ Trotz dieser Maßnahmen, die auch im Kontext des Kulturkampfes in der katholischen Region gesehen werden müssen, verhielt sich der überwiegende Teil der preußischen Wallonen loyal zum preußisch-deutschen Vaterland.²⁰ Forderungen eines Anschlusses an Belgien sollten erst 1918 virulent werden.

17 Vgl. Klaus Pabst, Die preußischen Wallonen – eine staatstreue Minderheit im Westen, in: Hans Hahn/Peter Kunze (Hg.), Nationale Minderheiten und staatliche Minderheitenpolitik in Deutschland im 19. Jahrhundert, Berlin 1999, S. 71–79, hier S. 73. Eine umfassende Einordnung nimmt vor: Sebastian Scharte, Preußisch – deutsch – belgisch. Nationale Erfahrung und Identität. Leben an der deutsch-belgischen Grenze im 19. Jahrhundert, Münster u. a. 2010.

18 Vgl. Geschäftssprachengesetz vom 28.8.1876, in: Gesetzessammlung für die Königlich-Preußischen Staaten, Jg. 1876, Nr. 28. Zur Einordnung vgl. Klaus Pabst, Das preußische Geschäftssprachengesetz von 1876 – Sprachwechsel nationaler Minderheiten als Mittel politischer Integration, in: Peter Hans Nelde (Hg.) Sprachkontakt und Sprachkonflikt, Wiesbaden 1980, S. 191–200.

19 Vgl. Pabst, Die preußischen Wallonen (wie Anm. 17), S. 75–78. Zur Entwicklung seit der Gründung des Reiches vgl. als Überblicksdarstellung Johannes Koll, Preußischer Westen – belgischer Osten. Eupen, Malmedy und St. Vith zwischen Reichsgründung und Zweitem Weltkrieg, in: *Comparativ* 2005, Bd. 15/2, S. 101–125.

20 Gleichwohl gab es etwa mit der Gründung des Club Wallon schon seit 1898 eine auf die kulturelle Identität ausgerichtete Interessenvertretung. Vgl. Sebastian Scharte/Bernhard Liemann, Auf dem Weg zur Nation und Nationalismus, in: Carlo Lejeune (Hg.), Grenzerfahrungen. Eine Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft

Es bleibt zunächst festzuhalten, dass nach 1815 mit den preußischen Wallonen eine sprachliche Minderheit in Preußen bestand. Ihr stand der preußische Staat zunächst liberal gegenüber, freilich ohne diese Politik durch gesetzliche Normen oder gar verfassungsrechtlich abzusichern. Diese fehlende konstitutionelle Verankerung des Minderheitenschutzes zeigte Konsequenzen, als seit den 1860er Jahren zunächst regionale Scharfmacher einer Germanisierungspolitik agierten und dann im Zuge des Kulturkampfes die „Eindeutschungspolitik“ nach der Reichsgründung forciert wurde.²¹

Im Norden des Untersuchungsgebiets bestand hingegen mit „Neutral-Moresnet“ ein völkerrechtliches und konstitutionelles Kuriosum. Da sich in dem 3,4 Quadratkilometer umfassenden Gebietsdreieck eines der seinerzeit bedeutendsten Galmeivorkommen der Welt befand und man sich in Wien nicht auf eine Teilung des Gebiets hatte verständigen können, wurde 1816 ein neutrales Territorium geschaffen und in einem in Aachen ausgehandelten Kondominat durch Preußen und die Niederlande verwaltet. Nach der belgischen Unabhängigkeit 1830 nahm Belgien die Stelle der Niederlande ein.²² Auch wenn die Zinkvorkommen²³ in Kelmis seit den 1860er Jahren weitgehend erschöpft waren, blieb es bis zum Ersten Weltkrieg bei der gemeinsamen Verwaltung.²⁴

Verfassungsrechtlich war Neutral-Moresnet dabei Niemandsland. Die 250 Einwohner aus rund fünfzig Familien, die 1816 in dem Gebiet lebten, blie-

Belgiens, Bd. 3: Code civil, beschleunigte Moderne und Dynamiken des Beharrens (1794–1919), Eupen 2017, S. 28–49, hier S. 41–43.

- 21 Diese Politik muss im Kontext des Vorgehens gegenüber den sehr viel größeren polnischen und dänischen Minderheiten in Preußen betrachtet werden. Vgl. Pabst, Die preußischen Wallonen (wie Anm. 17).
- 22 Zur Geschichte Neutral-Moresnets vgl. Klaus Pabst, Neutral-Moresnet. Ein Dorf ohne Staatsangehörigkeit (1815–1915), in: Regierungsbezirk Aachen (Hg.), 150 Jahre Regierung und Regierungsbezirk Aachen. Beiträge zu ihrer Geschichte, Aachen 1967, S.45–48. Zwei lesenswerte populärwissenschaftliche Darstellungen sind: Philip Dröge, Niemands Land. Die unglaubliche Geschichte von Moresnet, einem Ort, den es eigentlich gar nicht geben durfte, München u. a. 2017; und David Van Reybrouck, Zink, Berlin 2017. Beide wurden aus dem Niederländischen übersetzt.
- 23 1837 war zum Abbau des Galmei, also des Zinkspats, die Société des Mines et Fonderies de Zinc de la Vieille-Montagne gegründet worden, die Hauptarbeitgeberin in Neutral-Moresnet und den umliegenden Dörfern wurde. Bereits 1857 war fast die Hälfte der damals rund 2.600 Einwohner Neutral-Moresnets bei der Vieille-Montagne beschäftigt, die in einem patriarchalischen Sinne auch die soziale Versorgung und Verwaltung des neutralen Gebiets übernahm.
- 24 Ab 1854 nahm der Landrat von Eupen die Funktion des preußischen Regierungskommissars in Personalunion wahr. 1889 vereinigte Belgien die Ämter des Arrondissementkommissars von Verviers mit dem Amt des belgischen Kommissars in Neutral-Moresnet. Gemeinsam setzten die beiden Kommissare einen Bürgermeister ein.

ben staatenlos, während die große Zahl der Zugezogenen – bis 1900 stieg die Zahl der Einwohner auf rund 3.500 an – ihre ursprünglichen Staatsbürgerschaften behielten. Mithin waren nur rund zwölf Prozent der Einwohnerschaft im Jahr 1901 tatsächlich Staatenlose.²⁵ Allerdings konnte sich kein Einwohner auf eine Verfassung berufen.²⁶ Dieses verfassungsmäßige Vakuum führte dazu, dass die Bevölkerung weder ein Wahlrecht ausüben noch sich auf Bürgerrechte beziehen konnte. Die in Artikel 17 der belgischen und Artikel 21 der preußischen Verfassung verankerte Schulpflicht galt beispielsweise in Neutral-Moresnet nicht, was zu einem niedrigen Bildungsgrad in der Bevölkerung beitrug. Das Straf- und Zivilrecht wurde durch die benachbarten Gerichte in Preußen bzw. Belgien durchgesetzt, wobei die französischen Normen aus der Zeit vor 1815 zur Anwendung kamen, die jedoch auf dem Gnadenwege abgemildert werden konnten. Andererseits mussten Männer aus Neutral-Moresnet nach Artikel 118 der belgischen bzw. Artikel 34 der preußischen Verfassung zunächst keinen Wehrdienst leisten. Erst ab 1875 wurden preußische Staatsangehörige zum Militärdienst einbestellt.²⁷

In der Rückschau wird das völkerrechtliche Kuriosum und die Verfassungslosigkeit Neutral-Moresnets gerne folkloristisch verklärt, insbesondere vor Ort im heutigen Kelmis.²⁸ Für unsere Fragestellung bleibt festzuhalten, dass in einem Teil des heutigen Ostbelgiens ein Sonderregime in Bezug auf die Verfassungslage herrschte, das auch für die weitere konstitutionelle Entwicklung charakteristisch sein sollte.

3. Das Sonderregime in der Zeit des Übergangs nach dem Versailler Vertrag (1920–1925)

Artikel 33 des Versailler Vertrags gliederte Neutral-Moresnet, das seit 1914 unter einseitiger deutscher Verwaltung gestanden hatte, ohne Übergangsfrist in den belgischen Staat ein.²⁹ Die preußischen Kreise Eupen und Malmedy wurden nach

25 Vgl. Pabst, Neutral-Moresnet (wie Anm. 22).

26 Steuerrechtlich betrachteten sowohl Preußen als auch Belgien die neutrale Herrschaft als Teil ihres Hoheitsgebiets, weswegen Einfuhren nach Neutral-Moresnet aus beiden Ländern zollfrei waren.

27 Zum Militärdienst in Eupen-Malmedy bis 1918 vgl. Philippe Beck/Bernhard Liemann/Peter M. Quadflieg/René Rohrkamp, Vom europäischen Krieg zum Weltkrieg, in: Lejeune, Grenzerfahrungen Bd. 3 (wie Anm. 20), S. 50–75.

28 Vgl. Beitrag „Kelmis feiert Neutralia“, in: Belgischer Rundfunk (BRF), 5.9.2011, <<https://brf.be/regional/254680/>> (10.4.2020).

29 Vgl. Loi réglant le statut du territoire de Moresnet neutre, in: Belgisches Staatsblatt (Moniteur Belge) vom 17.10.1919, S. 5481f. Vgl. zum Angliederungsprozess: Klaus Pabst, Eupen-Malmedy in der belgischen Regierungs- und Parteienpolitik 1914–1940,

Artikel 34 hingegen zunächst „nur“ unter belgische Verwaltung gestellt. Eine „Volksbefragung“ und eine abschließende Entscheidung des Völkerbundes sollten über die endgültige territoriale Zugehörigkeit des Gebiets entscheiden.³⁰

Bereits während des Krieges waren in Belgien Ansprüche formuliert worden, Gebietsverluste aus dem 19. Jahrhundert gegenüber dem Großherzogtum Luxemburg und den Niederlanden nach dem Weltkrieg zu „korrigieren“. Hinzu kamen Forderungen, das belgische Territorium an der Ostgrenze auf Kosten Deutschlands auszuweiten. Von der belgischen Seite wurden während der Friedensverhandlungen in Versailles neben strategisch-ökonomischen Interessen auch reichlich konstruierte historische und sprachlich-kulturelle Argumente für eine Angliederung des preußischen Staatsgebiets an das Königreich ins Feld geführt. Letztlich wurden die ursprünglichen belgischen Forderungen auf Drängen der britischen und amerikanischen Verhandlungsdelegation deutlich eingekürzt. Kompensationen zu Lasten der Niederlande bzw. Luxemburgs wurden ausgeschlossen. Die Angliederung des wallonischsprachigen Gebiets um Malmedy und Weismes wurde hingegen recht schnell akzeptiert. In mühsamen Verhandlungen wurde Belgien schließlich die Übernahme des ökonomisch bedeutungslos gewordenen Neutral-Moresnet und neben dem wallonischen Teil auch der Rest des Kreises Malmedy durch die Alliierten zugestanden. Gewissermaßen als territoriale Verbindung zwischen diesen beiden Gebieten sollte schließlich auch der Kreis Eupen in belgische Hand übergehen.³¹

in: Zeitschrift des Aachener Geschichtsvereins 1964, Bd. 76, S. 206–514, hier S. 266f. Der ehemals neutrale Ort wurde dem Kanton Aubel im Arrondissement Verviers und damit der Provinz Lüttich zugeschlagen.

30 Vgl. Loi concernant le gouvernement des territoires annexés à la Belgique par le Traité du Versailles du 28 juin 1919, in: Belgisches Staatsblatt (Moniteur Belge) vom 17.10.1919, S. 5480f. Eine deutsche Übersetzung des Gesetzes war Teil der Proklamation des Hohen Kommissars für Eupen und Malmedy vom 11.1.1920 und ist abgedruckt in Heinz Doepgen, Die Abtretung des Gebiets von Eupen-Malmedy an Belgien im Jahr 1920, Bonn 1966, Anlage 4: S. 222f. Sie findet sich auch in Ulrich Tiedau, Die Rechtslage der deutschsprachigen Bevölkerung in Belgien nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Manfred Kittel (Hg.), Deutschsprachige Minderheiten 1945. Ein europäischer Vergleich, München 2007, S. 435–522, hier S. 444–447. Einen Überblick über den Angliederungsprozess gibt Peter Quadflieg, Von neuen „Grenzerfahrungen“ und „wiedergefundenen Brüdern“. Die Angliederung der Kreise Eupen und Malmedy an Belgien (1919–1925) als Folge des Ersten Weltkriegs, in: Aachener Karnevals Verein (AKV) Sammlung Crous (Hg.), Weststadt statt Weltstadt. Aachens Grenzerlebnisse 1914–1929, Aachen 2014, S. 178–185.

31 Vgl. zu den Verhandlungen über Eupen-Malmedy in Versailles: Pabst, Eupen-Malmedy (wie Anm. 29), S. 250–263. Zu den belgischen Forderungen bereits während des Weltkrieges: Doepgen, Die Abtretung (wie Anm. 30), S. 29–54. Zu den Übergangsregimen 1920, 1940 und 1944 in vergleichender Perspektive vgl. Christoph Brüll/Carlo

Vor dem Hintergrund unseres vorangestellten Untersuchungsziels ist besonders interessant, dass Belgien schon Ende 1918/Anfang 1919 – also ohne völkerrechtliche Legitimation – in Eupen-Malmedy für einen „fait accompli“ sorgte. Die Übernahme der staatlichen Gewalt in Neutral-Moresnet erfolgte bereits Mitte Dezember 1918. Ende Februar 1919 nahmen belgische Zivilkommissare bei den Landratsämtern Eupen und Malmedy ihren Dienst auf. Die zivilen Kommissare, auch als „Verwaltungskontrolleure“ bezeichnet, erhielten das Recht, alle Akten der deutschen Administration einzusehen, und waren über sämtliche Verwaltungsmaßnahmen zu unterrichten.³² Im April 1919 erhielten die Bürgermeister und Landräte in Eupen-Malmedy durch den Befehlshaber des 33. französischen Armeekorps den Befehl, die seit dem 11. November 1918 erteilten Weisungen deutscher Regierungsstellen nicht mehr auszuführen.³³

Verfassungshistorisch begann somit – gewissermaßen rückwirkend zum 11. November 1918 – eine rund sieben Jahre andauernde Übergangszeit für das gesamte Gebiet von Eupen-Malmedy, während Neutral-Moresnet, nun als Kelmis bezeichnet, in einen konstitutionellen Normalzustand übergang. Obwohl die Bevölkerung Eupen-Malmedys noch an den Wahlen zur verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung teilgenommen hatte, galt die Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 in „Neubelgien“, wie das Gebiet jetzt bezeichnet wurde, nicht. An die Stelle der im August 1919 etablierten belgischen militärischen Besatzungsherrschaft trat vielmehr – sanktioniert durch das Gesetz des belgischen Parlaments aus dem Herbst 1919 – ein ziviles Übergangsregime unter einem belgischen Gouverneur.³⁴

Mit dem Inkrafttreten des Versailler Vertrags am 10. Januar 1920 übernahm General Hermann Baltia³⁵ als Königlicher Hoher Kommissar die uneingeschränkte Legislativ- und Exekutivgewalt in Eupen-Malmedy. Mittels Dekreten konnte Baltia – der direkt dem belgischen Premierminister und ab 1921 dem Innenminister verantwortlich war – deutsches Recht außer Kraft setzen oder bel-

Lejeune, Brüche und Krisen im Vergleich, in: Brüll/Lejeune/Quadflieg, Grenzerfahrungen Bd. 4 (wie Anm. 5), S. 170–187.

32 Spätestens seit Ende März 1919 lief der gesamte Schriftverkehr der Landratsämter über die Schreibtische der belgischen Verwaltungskontrolleure. Vgl. Verfügung des Eupener Bürgermeisters Graf Wolff Metternich vom 20.2.1919, Staatsarchiv in Eupen, 3-072 Stadt Eupen (Neuzeit), Nr. 364–334.

33 Vgl. Verfügung von General Leconte, Kommandant des 33. Armeekorps vom 9.4.1919, Staatsarchiv in Eupen, 3-072 Stadt Eupen (Neuzeit), Nr. 364–334.

34 Vgl. Loi concernant le gouvernement des territoires annexés (wie Anm. 30). Art. 1 des Gesetzes regelte die Einsetzung des vom König ernannte Hohen Kommissars; Art. 2 übertrug dem Kommissar die Exekutiv- und Art. 3 die Legislativgewalt.

35 Baltia wurde im Folgejahr durch König Albert zum Baron geadelt.

gisches Recht einführen. Auch der Erlass ausschließlich für das Gouvernement Eupen-Malmedy geltender Übergangsvorschriften war ihm möglich. Eine demokratische Legitimation der Gesetzgebung Baltias erfolgte weder durch ein örtliches noch durch das belgische Parlament.³⁶ De facto lebten die „Neubelgier“ in einer Diktatur, da die Gewaltenteilung und Grundrechte, die ihnen durch die liberale belgische Verfassung von 1831 zugestanden hätten, etwa die Pressefreiheit in Artikel 18 oder die Versammlungsfreiheit in Artikel 19, für sie nicht galten.

Die im Versailler Vertrag angekündigte „Volksbefragung“ geriet zur Farce, musste die Willensbekundung doch offen, begründet und namentlich erfolgen. Zudem wurde sie von Einschüchterungen durch die belgischen Behörden begleitet. Nur 0,8 Prozent der Wahlberechtigten setzten sich diesem Spießrutenlauf aus und protestierten gegen den Anschluss.³⁷ Auch jenseits der zwischen Januar und Juli 1920 durchgeführten „Volksbefragung“ griff Baltia bis zum Ende seines Übergangsregimes 1925 in die Grundrechte der Bevölkerung ein. So blieben Beschlüsse der einzig verbliebenen demokratisch legitimierten Entscheidungsebene der Gemeinderäte von seiner Sanktionierung abhängig. Zudem entschied ausschließlich die Gouvernement-Regierung, welche Mandatsträger im Amt blieben und wer zu den Gemeinderatswahlen antreten durfte. 1921 waren die Eupen-Malmedyer bei den nationalen Wahlen nicht stimmberechtigt, erst im Januar 1922 durften sie von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen und Gemeinderäte bestimmen, die freilich durch Baltia endgültig legitimiert werden mussten.³⁸

Schließlich bestimmte allein der Gouverneur über die Staatsbürgerschaft und somit mittelbar über das Aufenthaltsrecht der Eupen-Malmedyer. Parallel zur immer umfangreicheren Einführung belgischen Rechts kam es auch zu einem Elitenaustausch in der Region. Insgesamt verließen rund 5.000 Personen, also ca. 8,5 Prozent der Bevölkerung bis 1925 Eupen-Malmedy. Allerdings wurde nur ein kleiner Teil dieser Menschen ausgewiesen, die meisten verließen „Neubelgien“ entweder, weil sie die Voraussetzungen für die Verleihung der belgischen Staatsbür-

36 In einigen Fällen erließ das Parlament jedoch eigene, auf Eupen-Malmedy anzuwendende Gesetze.

37 Zum Ablauf der „Volksbefragung“ vgl. Pabst, Eupen-Malmedy (wie Anm. 29), S. 279–287 und – wenngleich von belgischer Seite auf dünner Quellenbasis und im Detail nicht immer korrekt – Doepgen, Die Abtretung (wie Anm. 30), S. 115–193.

38 Vgl. auch zum Folgenden und zur Rechtsstellung des Gouverneurs allgemein die Einleitung von Els Herrebout in: Els Herrebout, Generalgouverneur Herman Baltia. Memoiren 1920–1925, Brüssel 2011. Eine interessante Quelle ist die 1923 für Baltia erschienenen Festschrift: Eupen-Malmedy und sein Gouverneur. Denkschrift herausgegeben bei Gelegenheit der zu Ehren des General-Leutnants Baron Baltia am 28.10.1923 veranstalteten Feier, Brüssel 1923.

gerschaft nicht erfüllten oder weil sie für Deutschland „optierten“, also sich für die Beibehaltung der deutschen Staatsbürgerschaft entschieden und daher ihr Aufenthaltsrecht verwirklichten. Umgekehrt wanderten rund 2.000 Personen, vornehmlich Beamte und Lehrkräfte, aus dem belgischen Inland in das neue Grenzgebiet zu.

Klaus Pabst, der Nestor der ostbelgischen Zeitgeschichtsforschung, hat die These vertreten, dass Baltia die verfassungsgemäßen Rechte der „Neubelgier“ nicht beschnitten habe, da diese „bis zur Einführung der Constitution belge 1925 gar keine derartigen Rechte“³⁹ gehabt hätten. Diese Position ist nicht haltbar. Durch einen Beschluss des Völkerbundes im Herbst 1920, der die „Volksbefragung“ sanktionierte, hatte Belgien endgültig die staatliche Hoheit über Eupen-Malmedy übernommen. Damit waren die Einwohner gemäß Artikel 36 des Versailler Vertrags belgische Staatsbürger geworden.⁴⁰ Die belgische Verfassung definiert in ihrem zweiten Teil die Rechte „der Belgier“. Die Verfassungsrechte sind mithin an die belgische Nationalität gebunden. Und dass die „Neubelgier“ seit dem Völkerbundsbeschluss Belgier waren, wurde von belgischer Seite nicht in Frage gestellt.⁴¹

Ein einfaches Gesetz wie das Eingliederungsgesetz von 1919 hätte die Verfassung nicht aushebeln dürfen. Das Sonderregime Baltias stand also verfassungsrechtlich auf tönernen Füßen. Wenn die belgische Administration den „Neubelgiern“ einerseits verfassungsmäßige Rechte vorenthielt, sie andererseits seit 1924 für den Militärdienst musterte,⁴² so handelte es sich um eine konstitutionelle Ungerechtigkeit, die zur Verbitterung der Bevölkerung beitrug.

Das belgische Parlament beriet derweil über ein endgültiges Angliederungsgesetz, das am 6. März 1925 verabschiedet wurde. Auf dieser Rechtsgrundlage endete die Übergangsverwaltung Baltias zum 1. Juni 1925. Ein halbes Jahr später, zum 1. Januar 1926, wurde die belgische Verfassung in den sogenannten Ostkantonen vollständig eingeführt.⁴³ Gleichwohl beschnitt der belgische Staat bis zum

39 Pabst, Eupen-Malmedy (wie Anm. 29), S. 292.

40 Vgl. hierzu ebd., S. 279, Fn. 63; sowie Doepgen, Die Abtretung (wie Anm. 30), S. 194–203.

41 Im Gegensatz zur deutschen Seite, die mehrfach gegen die Angliederung auf diplomatischem Wege Protest einlegte. Vgl. hierzu die bei Doepgen, Die Abtretung (wie Anm. 30) im Anhang ab S. 219 abgedruckten deutschen Protestnoten.

42 Zum Wehrdienst der Deutschsprachigen in der belgischen Armee vgl. Christoph Brüll, Die deutschsprachigen Einheiten in der belgischen Armee zwischen den beiden Weltkriegen, Sankt Vith 2004 sowie ders./Philippe Beck/Peter M. Quadflieg, Weltkriege in der Region, in: Brüll/Lejeune/Quadflieg, Grenzerfahrungen Bd. 4 (wie Anm. 5), S. 140–169.

43 Vgl. Loi du 6 mars 1925 portant rattachement des cantons d'Eupen, Malmédy et Saint Vith, in: Belgisches Staatsblatt (Moniteur Belge) vom 7.3.1925. Zu diesem Gesetz wurden zwei Ausführungserlasse veröffentlicht: Ein Königlicher Erlass zur Ausführung

Zweiten Weltkrieg immer wieder Grundrechte in Eupen-Malmedy. 1926 weigerte man sich beispielsweise in Brüssel, Kandidaten der Gemeinderäte als Bürgermeister zu bestätigen. Stattdessen griff das Innenministerium auf dem Verordnungswege ein, beugte die Verfassung und setzte Brüssel genehme Bürgermeister in Eupen und Sankt Vith durch.⁴⁴

4. Die De-facto-Annexion durch das „Großdeutsche Reich“ und ihre verfassungsrechtlichen Folgen (1940–1955)

Nachdem die ostbelgische Bevölkerung mit den genannten Einschränkungen seit Januar 1926 unter der belgischen Verfassung gelebt hatte, beendete Adolf Hitler diese Situation mit einem Handstrich am 18. Mai 1940. Deutsche Truppen waren acht Tage zuvor in Belgien eingefallen und hatten unter dem Jubel großer Teile der Bevölkerung⁴⁵ Eupen-Malmedy besetzt.⁴⁶ Am 18. Mai unterschrieb Hitler den „Erlass des Führers und Reichskanzlers über die Wiedervereinigung der Gebiete von Eupen, Malmedy und Moresnet mit dem Deutschen Reich“.⁴⁷ Wenngleich es

des Gesetzes vom 28.5.1925, der im Staatsblatt am 30.5.1925 veröffentlicht wurde und der das Inkrafttreten des Gesetzes und damit das Ende des Baltia-Regimes auf den 1.6.1925 festlegte, sowie ein Königlicher Erlass vom 4.10.1925, der am 30.10.1925 im Staatsblatt veröffentlicht wurde und die vollständige Einführung der Verfassung für den 1.1.1926 festlegte.

44 Vgl. Johannes Kontny, Zwischen kommunaler Bevormundung und Autonomie. Paternalismus, Stagnation und basisdemokratisches Aufbegehren in Eupen-Malmedy, in: Lejeune, Grenzerfahrungen Bd. 3 (wie Anm. 20), S. 124–139, hier S. 129–131.

45 Mit dem Aufstieg Hitlers zum deutschen Reichskanzler 1933 hatte sich die politische Stimmung in „Neubelgien“ endgültig polarisiert. Während bis zur sogenannten Machtergreifung der Nationalsozialisten in Deutschland alle nun im Gebiet aktiven politischen Parteien zumindest eine Wiederholung der Volksabstimmung von 1920 forderten, geriet die revisionistische, „heimattreue“ Bewegung in Eupen-Malmedy in den 1930er Jahren zunehmend unter den Einfluss deutscher Behörden, die mit Geld- und Sachmitteln die nach dem Vorbild der NSDAP aufgebaute „Heimattreue Front“ verdeckt unterstützte. Die offizielle deutsche NS-Außenpolitik hingegen zeigte keinerlei Interesse an einer Revision der territorialen Zugehörigkeit. Vgl. hierzu Pabst, Eupen-Malmedy (wie Anm. 29), S. 389–435; und Christoph Brüll, Vom Dazwischen-Sein. Eupen-Malmedy in den deutsch-belgischen Beziehungen 1918–1949, in: Lejeune, Grenzerfahrungen Bd. 3 (wie Anm. 20), S. 64–85.

46 Zum Einmarsch und den Folgen vgl. Peter Quadflieg, „Zwangssoldaten“ und „Ons Jongen“. Eupen-Malmedy und Luxemburg als Rekrutierungsgebiet der deutschen Wehrmacht im Zweiten Weltkrieg, Aachen 2008, S. 33–41, 58–67.

47 Der Erlass ist abgedruckt im Anhang bei Martin R. Schärer, Deutsche Annexionspolitik im Westen, Die Wiedereingliederung Eupen-Malmedys im Zweiten Weltkrieg, Bern 1975. Vgl. auch zum Folgenden ebd.

aus verfassungsgeschichtlicher Sicht unstrittig ist, dass Hitler durch das Ermächtigungsgesetz von 1933 und das Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reichs von 1934 einen solchen Text mit Gesetzeskraft im Deutschen Reich erlassen konnte, so ist die völkerrechtliche Unwirksamkeit einer einseitigen territorialen Grenzveränderung zu Lasten eines anderen Staats ebenso unumstritten.

De Facto wurde das Gebiet gleichwohl wieder in zwei preußische Kreise – Eupen und Malmedy – aufgeteilt. Als solche gehörten sie wie vor 1920 zum Regierungsbezirk Aachen in der preußischen Rheinprovinz. In Bezug auf die parteiamtlichen Stellen der NSDAP und ihrer Gliederungen wurde das Gebiet Teil des NSDAP-Gaus Köln-Aachen und bildete dort zwei NSDAP-Kreise. Der Bevölkerung wurde im Herbst 1941 die deutsche Staatsbürgerschaft auf dem Verordnungswege übertragen. Ausnahmen galten nur für die Einwohner von zehn zusätzlich annektierten Gemeinden bzw. Gemeindeteilen, die vor 1920 nicht zum Deutschen Reich gehört hatten. Wiederum galt in bestimmten Rechtsbereichen ein Übergangs- und Anpassungsregime.

Die vollständige Eingliederung ins „Großdeutsche Reich“ war noch nicht abgeschlossen, als Eupen-Malmedy ab Mitte September 1944 durch amerikanische Verbände erobert wurde.⁴⁸ Mit dem amerikanischen Einmarsch übernahm Belgien erneut die administrative Hoheit über das Gebiet und stellte den Verwaltungszustand der Vorkriegszeit wieder her. Im Gegensatz zur Angliederung Eupen-Malmedys nach dem Ersten Weltkrieg verzichtete der belgische Staat nach der Befreiung 1944/45 weitgehend auf eine Sondergesetzgebung für Ostbelgien.⁴⁹

Nach belgischer Rechtsauffassung war die deutsche De-facto-Annexion völkerrechtswidrig und wurde in der Anwendung belgischer Gesetze gegen Kollaboration nicht berücksichtigt. Die rigorosen belgischen Gesetze zur politischen Säuberung wurden daher bis zu Beginn der 1950er Jahre undifferenziert auch in Eupen-Malmedy angewendet. Dies traf beispielsweise einfache Angehörige von NS-Formationen wie der Hitlerjugend oder der Deutschen Arbeitsfront, deren

48 Allerdings brachte die am 16. Dezember 1944 beginnende Ardennenoffensive nochmals Kampfhandlungen in den südlichen Teil des Gebiets. Viele Ortschaften und insbesondere die Stadt Sankt Vith wurden durch die bis zum 2. Februar 1945 anhaltenden Kämpfe schwer oder gar vollständig zerstört. Vgl. hierzu Peter M. Quadflieg, „Es muß also unser absolutes Ziel sein, hier im Westen die Sache offensiv zu bereinigen“: Die Ardennenoffensive 1944, in: Peter M. Quadflieg/René Rohrkamp (Hg.), Das „Massaker von Malmedy“. Täter, Opfer, Forschungsperspektiven. Ein Werkbuch mit Beiträgen von Tobias Albrecht, Mats Autzen, Anna Hissel und Katharina Hoppe, Aachen 2010, S. 13–32.

49 Vgl. hierzu Gerd Kleu, Die Neuordnung der Ostkantone Belgiens 1945–1956. Politik, Kultur, Wirtschaft in Eupen, Malmedy und St. Vith, Essen 2007.

Mitgliedschaft im Reich verpflichtend war. Aus belgischer Sicht handelte es sich jedoch nicht um eine Zwangsmitgliedschaft, sondern um den Eintritt in eine Kollaborationsorganisation. Entsprechend lag der Anteil der angeklagten und verurteilten „Kollaborateure“ in Ostbelgien weit über dem Landesdurchschnitt. Dieses Mal war es der Verzicht auf ein Sonderregime, der zu einer unverhältnismäßigen Härte gegenüber der Bevölkerung führte.⁵⁰

Gleichzeitig schlug das Misstrauen des belgischen Staats gegen die Ostbelgier infolge der Hitlerbegeisterung von 1940 in den auf den Krieg folgenden Jahrzehnten immer wieder durch. Ein prominentes Beispiel ist die Affäre um den Eupener Bürgermeisterkandidaten Hubert Mießen 1964/65.⁵¹ Mießen hatte sich bei den Kommunalwahlen 1964 als Spitzenkandidat der staatstreuen Christlich-Sozialen Partei CSP durchgesetzt. Im September 1965 wurde seine Ernennung zum Bürgermeister jedoch durch den belgischen Innenminister abgelehnt. Mießen war im Krieg NSDAP-Mitglied gewesen und hatte infolge der politischen Säuberungen der Nachkriegszeit zeitweise seine politischen Rechte verloren, war jedoch im Zuge der Amnestiegesetzgebung rehabilitiert worden. Die Konsequenz dieses Skandals war die Spaltung der führenden ostbelgischen Partei CSP und die Konstituierung von Nachfolgeparteien. So entstand 1971 nach mehreren Zwischenschritten die Partei der deutschsprachigen Belgier (PDB) als erste deutschsprachige Regionalpartei, die in der Folgezeit zum Sprachrohr der Autonomiebewegung werden sollte und deren Nachfolgepartei proDG seit 2014 den Ministerpräsidenten der Deutschsprachigen Gemeinschaft stellt.⁵²

50 Vgl. zu den politischen Säuberungen in Ostbelgien nach dem Zweiten Weltkrieg: Carlo Lejeune, *Die Säuberung*, 3 Bde., Büllingen 2005–2008.

51 Vgl. auch zum folgenden Christoph Brüll/Freddy Cremer/Werner Mießen, „Hilf Dir selbst, dann hilft Dir Gott!“ Verzerrte Geschichtsbilder und fehlendes Selbstbewusstsein, in: Christoph Brüll/Carlo Lejeune (Hg.), *Grenzerfahrungen. Eine Geschichte der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, Bd. 5: *Säuberung, Wiederaufbau, Autonomiediskussionen (1945–1973)*, Eupen 2014, S. 46–103, hier S. 72–75.

52 Vgl. ebd., S. 88–93.

5. Zwischen „konstitutioneller Autonomie“ und unvollendeter Föderalisierung (1984–2020)

Der sich in den 1960er Jahren zuspitzende Konflikt zwischen Flamen und Wallonen wurde, wie bereits einleitend erwähnt, politisch durch eine Reihe von Verfassungsreformen entschärft, die mittelbar auch zu Autonomierechten für die deutsche Sprachgruppe in Belgien führen sollten.⁵³ Die Sprachengesetzgebung von 1962 grenzte erstmals ein deutsches Sprachgebiet ab, das den Kanton Eupen, den Kanton Sankt Vith, Kelmis und die deutschsprachigen Gemeinden des Kantons Malmédy umfasste. 1963 wurde daraufhin das ehemals neutrale Kelmis vom frankophonen Kanton Avelin in den deutschsprachigen Kanton Eupen übertragen. Gleichzeitig wurden die deutschsprachigen Gemeinden des Kantons Malmédy an den Kanton Sankt Vith abgegeben.

Eine Verfassungsreform von Dezember 1970 fügte die Artikel 59^{bis} und 59^{ter} in die belgische Verfassung ein. Artikel 59^{bis} ernannte die flämischen bzw. die wallonischen Abgeordneten der nationalen Abgeordnetenkammer gleichzeitig zu Abgeordneten des Rats der französischen bzw. der niederländischen Kulturgemeinschaft. Diese Kulturräte verfügten über ausschließliche Gesetzgebungskompetenz in Fragen der Kulturpolitik, weiter Teile des Unterrichtswesens sowie des Sprachengebrauchs in Verwaltungsangelegenheiten. Der Artikel 59^{ter} hingegen besagte lediglich, dass es einen Rat der deutschen Kulturgemeinschaft gebe.⁵⁴ Seine Zusammensetzung und seine Kompetenzen sollten noch gesetzlich festgelegt werden. Während die Kulturräte der beiden großen Gemeinschaften bereits 1971 ihre Arbeit aufnahmen, dauerte es bis 1973, bis das Durchführungsgesetz verabschiedet und der Rat der deutschen Kulturgemeinschaft konstituiert werden konnte.⁵⁵

Erneut begann nun, zum Beginn der Wandlung Belgiens von einem Zentral- in einen Bundesstaat, für die deutschsprachigen Belgier ein konstitutionelles Sonderregime, das freilich in der Verfassung verankert wurde. War die „verspä-

53 Vgl. einleitend: Frank Berge/Alexander Grasse, *Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell? Der flämisch-wallonische Konflikt und die Deutschsprachige Gemeinschaft*, Opladen 2003; sowie Beyen/Destatte, *Een ander land* (wie Anm. 8), S. 1537–1964.

54 Der Text der revidierten Verfassung ist abgedruckt und kommentiert bei: Robert Senelle im Auftrag des Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, für Aussenhandel und Entwicklungszusammenarbeit, *Die Revision der belgischen Verfassung 1967–1971*, Brüssel 1972.

55 Zur Einsetzung des Rats der deutschen Kulturgemeinschaft vgl. Brüll/Cremer/Mießen, „Hilf Dir selbst“ (wie Anm. 51), S. 95–100.

tete“ Einsetzung des eigenen Kulturrats aufgrund zwingender abweichender Verfahren noch verständlich, wurde der Rat der deutschen Kulturgemeinschaft tatsächlich mit deutlich weniger Rechten ausgestattet als die Räte der beiden großen Landesteile. Er verfügte nicht über Gesetzgebungsbefugnis und verwaltete nur sehr beschränkte Haushaltsmittel. Auch stand ihm in der nationalen Regierung im Gegensatz zu den beiden großen Kulturgemeinschaften, die seit 1966 über jeweils einen eigenen Minister für französische bzw. flämische Kultur verfügten, keine kontinuierliche Exekutive zur Verfügung.⁵⁶ Diese Benachteiligung wurde erst 1984 beseitigt, als der Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft die Befugnis erhielt, Dekrete mit Gesetzeskraft im deutschen Sprachgebiet zu verabschieden, und eine eigene Exekutive, also Regierung, für die Deutschsprachige Gemeinschaft gewählt wurde. Zu diesem Zeitpunkt waren die Exekutiven in den flämischen und frankophonen Landesteilen bereits drei Jahre im Amt.⁵⁷

Bis zur letzten großen Staatsreform, der sechsten, die am 1. Juli 2014 in Kraft trat, wurden die Rechte und Kompetenzen der Deutschsprachigen jenen der beiden großen Gemeinschaften angeglichen. Ein abschließender Schritt in diesem Prozess war die Neufassung der Artikel 118 und 123 der Verfassung, die seit 2014 auch der Deutschsprachigen Gemeinschaft die konstitutionelle Autonomie einräumen.⁵⁸ Seitdem darf das ostbelgische Parlament selbst über seine „Wahl, die Zusammensetzung und die Arbeitsweise des Parlaments“ sowie über die „Zusammensetzung und Arbeitsweise der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft“ bestimmen – Rechte, die die beiden anderen Gemeinschaften bereits seit der vierten Staatsreform von 1993 hatten.⁵⁹

Schließlich kam es zu einer Ausweitung der Befugnisse durch die Übertragung von Kompetenzen von der Wallonischen Region an die Deutschsprachige Gemeinschaft mittels Artikel 139 der Verfassung von 1994. Durch Parlamentsbeschlüsse ist es seitdem möglich, dass die Deutschsprachige Gemeinschaft „im

56 Vgl. ebd. und Christoph Brüll, *Un passé mouvementé: l'histoire de la Communauté germanophone de Belgique*, in: Katrin Stangherlin (Hg.), *La Communauté germanophone de Belgique – Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Brüssel 2005, S. 17–48, hier S. 41–47.

57 Vgl. ebd.

58 Vgl. Stephan Thomas, *Das Autonomiestatut der Deutschsprachigen Gemeinschaft im föderalen Belgien*, in: *Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft (Hg.), 100 Jahre nach der Pariser Friedenskonferenz – Vier Regionen im Vergleich. Åland-Inseln – Elsass – Südtirol – Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Eupen 2020, S. 75–100, hier S. 80–92.

59 Vgl. Christian Behrendt/Martin Vrancken, *Die Deutschsprachige Gemeinschaft und die sechste Staatsreform*, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 6 (2013), Nr. 4, S. 465–493, hier S. 471–473.

deutschen Sprachgebiet Befugnisse der Wallonischen Region ganz oder teilweise ausüb[t]“.⁶⁰ Solche Übertragungen haben beispielsweise für die Befugnisse des Denkmalschutzes oder zuletzt der Raumordnung und des sozialen Wohnungsbaus stattgefunden.⁶¹

Aus heutiger Perspektive mögen die extrem weitreichenden Selbstverwaltungsrechte für nur rund 77.000 deutschsprachige Belgier darüber hinwegtäuschen, dass der Verfassungsaufbau des belgischen Staats als Bundesstaat unvollendet geblieben ist. De Facto steht die verfassungsrechtlich verankerte Autonomie der Ostbelgier auf konstitutionell wackligen Füßen. Der Grund hierfür liegt in der unzureichenden verfassungsmäßigen Durchdringung der föderalen Struktur Belgiens. Es sind drei Elemente, die diese Einschätzung stützen.

Erstens besteht ein eklatanter Unterschied zwischen dem in den Artikeln 1 und 2 deutlich werdenden Geist der föderalen Verfassung, der Ostbelgien eine gleichberechtigte Rolle im zweigliedrigen Bundesstaatsmodell des belgischen Föderalismus zuweist, und der Verfasstheit, die nach wie vor einem Autonomiestatut ähnelt.⁶² Um dies zu verstehen, muss bedacht werden, dass die Föderalisierung Belgiens ein zentrifugaler Prozess ist. Die belgische Verfassung schließt Volksabstimmungen, ja sogar Volksbefragungen auf nationaler Ebene kategorisch aus. Auch besteht für Ostbelgien keinerlei Möglichkeit, auf Bundesebene auch nur die Beratung über Angelegenheiten der deutschen Sprachminderheit herbeizuführen, da es keine mit dem deutschen Bundesrat vergleichbare Länderkammer gibt. Die legislative Ausgestaltung der Föderalisierung bleibt somit dem Bundesgesetzgeber, d. h. der Abgeordnetenversammlung und dem Senat, überlassen. Die Interessen der beiden großen Volksgruppen werden dabei über Art. 54, im Volksmund als „Alarmglocke“ bezeichnet, geschützt. Jeder Parlamentarier gehört entweder der französischen oder der niederländischen Sprachgruppe an. Wenn ein Gesetzesvorhaben aus Sicht einer (oder beider) Sprachgruppen die „Beziehungen

60 Vgl. zum Artikel 139 der Verfassung: ebd., S. 488–492.

61 Vgl. zur Entwicklung im Denkmalschutz: Peter Quadflieg, Inventar Archivbestand Königliche Denkmal- und Landschaftsschutzkommission (KDLK) (1976–2003), Brüssel 2020, S. 5–10. Zur Übertragung der Kompetenz „Sozialer Wohnungsbau“: Oswald Schröder, Raumordnung & Co: Jetzt ist die DG dran, in: Grenzecho vom 4.5.2019, S. 1, 6.

62 Zur Diskussion um die weitere Entwicklung des belgischen Bundesstaatsmodell vgl. die Beiträge in: Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (Hg.), Mögliche Szenarien einer Staatsreform nach 2019. Analysen und Perspektiven im aktuellen belgischen Kontext, Eupen 2019; und Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (Hg.), Die Besonderheiten des belgischen Bundesstaatsmodells und ihre Auswirkungen auf die Rechtsstellung der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Eupen 2017.

zwischen den Gemeinschaften ernstlich gefährden könnte“, können die Sprachgruppen die „Alarmglocke“, die im metaphorischen Sinn also vor der Gefahr für die Gemeinschaft warnt, betätigen. Durch eine Motion, die von Dreivierteln der Abgeordneten einer Sprachgruppe unterzeichnet sein muss, wird ein Fall nach Art. 54 festgestellt, das Gesetzgebungsverfahren verzögert und zur Überarbeitung an den Ministerrat – ein sprachlich paritätisch besetztes Kernkabinett – überwiesen. Dieses Vorgehen entspricht in etwa der Anrufung des Vermittlungsausschusses im Falle von Unstimmigkeiten zwischen Bundestag und -rat in Deutschland. Ostbelgien bildet jedoch keinen eigenen Wahlkreis für die nationalen Wahlen und ist somit in der Kammer immer noch nicht garantiert vertreten. Durch das Prinzip der Sprachgruppen, dass eventuelle deutschsprachige Abgeordnete übergeht und das neben der „Alarmglocke“ auch für Verfassungsänderungen äußerst relevant ist, finden Interessen der Deutschsprachigen zudem de facto keine offizielle Berücksichtigung in der Abgeordnetenversammlung. Der Senat ist gleichzeitig ein weitgehend ausgehohlter Gesetzgebungskörper, in dem Ostbelgien nur mit einem gesetzlich vorgeschriebenen Repräsentanten vertreten ist.⁶³

Mithin bleibt Ostbelgien ein Autonomiegebiet, das davon abhängig ist, dass die Mehrheitsgesellschaft ihm diese Autonomie weiterhin zugesteht. Zwar ist dieses Autonomiestatut unter anderem in den Artikeln 2, 130 und 139 der Verfassung verankert, diese sind aber keineswegs unabänderlich. Sollte im Zuge einer Bereinigung der föderalen Doppelstruktur mit Gemeinschaften und Regionen die Bevölkerungsmehrheit der Flamen und Wallonen auf die Idee kommen, Ostbelgien Autonomierechte wieder zu entziehen oder gar ganz aufzuheben, so hätte die ostbelgische Bevölkerung keine Möglichkeit, auf verfassungsmäßigem Wege einen signifikanten Einfluss auf diesen Prozess zu nehmen.⁶⁴ Dass solche

63 Zur Vertretung der deutschsprachigen Belgier in Parlamenten auf föderaler Ebene und auf der Ebene der Wallonischen Region vgl. Koen Muylle/Stephan Thomas, Der Gebrauch der deutschen Sprache im Föderalen Parlament und im Wallonischen Parlament, in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 6 (2013), Nr. 4, S. 494–510. Der Beitrag enthält auch eine Auflistung aller Parlamentarier seit 1920.

64 Das wäre ungefähr so, als würde der Deutsche Bundestag über die Eingliederung Bremens nach Niedersachsen entscheiden, ohne dass das betroffene Bundesland oder seine Bürger eine Möglichkeit hätten, diese Entscheidung jenseits der sechs Bremer Bundestagsabgeordneten zu beeinflussen. Artikel 29 GG schließt eine solche Veränderung der Länder jedoch ohne einen Volksentscheid in den betroffenen Ländern aus. Artikel 79 Abs. 3 GG schützt mit seiner Ewigkeitsklausel das Föderalprinzip der Bundesrepublik und somit grundsätzlich den Bestand von Ländern, ohne dabei den Bestand eines einzelnen Landes zu garantieren (Institutionsgarantie). In Belgien besteht eine solche Garantie nicht. Zurzeit vertritt eine deutschsprachige Abgeordnete die Ostbelgier in der belgischen Abgeordnetenversammlung, die 150 Mitglieder hat. Die Deutschsprachigen haben somit einen Anteil von 0,6 Prozent der Abgeordnetenmandate, bei einem An-

Befürchtungen nicht gänzlich aus der Luft gegriffen sind, zeigen Äußerungen des Vorsitzenden der zweitstärksten wallonischen Partei, des liberalen Mouvement Reformateur, Georges-Louis Bouchez, der vor wenigen Wochen öffentlich von der Rückkehr zum Zentralstaat träumte.⁶⁵

Ein zweiter wichtiger Punkt ist, dass Verwaltungs- und Kompetenzebenen des ehemaligen Zentralstaats nicht im selben Maße abgebaut wie die neuen föderalen Strukturen aufgebaut wurden. Dies führt beispielsweise zu der paradoxen Situation, dass die Provinz Lüttich, die eigentlich eine Mittelbehörde zwischen dem Bund, den Regionen und den Gemeinschaften auf der einen Seite und den Gemeinden auf der anderen Seite darstellt, also durchaus vergleichbar mit den deutschen Bezirksregierungen ist, territorial größer ist als die Deutschsprachige Gemeinschaft. De facto benötigt ein derart kleiner Gliedstaat mit Gesetzgebungsautonomie wie Ostbelgien eine solche Mittelinstanz nicht. Bisher ist jedoch keine sinnvolle Lösung für dieses Problem gefunden worden, obwohl die Frage einer Provinzfreiheit Ostbelgiens oder einer deutschsprachigen Provinz schon nach 1920 diskutiert wurde.⁶⁶ Drittens folgt die Übertragung von Regelungskompetenzen von der Föderal- auf die gliedstaatliche Ebene einer ausgefeilten flämisch-wallonischen Dynamik. Die sich daraus ergebende komplexe föderale Struktur mit sich überlagernden Gemeinschaften und Regionen hat zu einer

teil von etwa 0,7 Prozent an der Gesamtbevölkerung. Allerdings gibt es – übrigens im Gegensatz zum Europäischen Parlament, wo die Deutschsprachige Gemeinschaft einen eigenen Wahlkreis bildet – kein garantiertes Mandat für einen Deutschsprachigen. Kandidaten haben nur dann eine Chance ins Parlament einzuziehen, wenn sie auf einen aussichtsreichen Platz der Wahllisten von frankophonen Schwesterparteien im Wahlkreis Lüttich, der der Provinz entspricht und die DG einschließt, aufgestellt werden. Kandidaten von Regionalparteien, die nur im deutschen Sprachgebiet existieren, haben quasi keine Chance, in die Abgeordnetenversammlung einzuziehen. Zum Vergleich: Die sechs Bremer Abgeordneten entsprechen 0,8 Prozent der Bundestagsabgeordneten, wobei Bremen auch etwa 0,8 Prozent der Einwohner der Bundesrepublik zählt und zwei Bundestagswahlkreise hat und somit mindestens vier Abgeordnete in den Bundestag entsendet.

65 Vgl. Andrea Kockartz, Informator Bouchez in einem Interview: „Ich bin für die Rückkehr zum Einheitsstaat!“, in: flanderninfo.be, <<https://www.vrt.be/vrtnws/de/2020/01/23/informator-bouchez-in-interview-ich-bin-fuer-die-rueckkehr-zum/>> (9.4.2020). Bei flanderninfo.be handelt es sich um das Informationsangebot des flämischen öffentlich-rechtlichen Rundfunks VRT in deutscher Sprache.

66 Für eine eigenständige Provinz sprach sich im Zuge der Beratung des Angliederungsgesetzes 1924/25 ein Teil der sozialistischen Abgeordneten der nationalen Abgeordnetenversammlung aus, konnte sich aber gegen die katholische Mehrheit nicht durchsetzen. Vgl. Zeitungsauriss aus der „Eupener Zeitung“ vom 21.11.1924: „Das Angliederungsgesetz von den Kammersektionen angenommen“, Staatsarchiv in Eupen, 3-072 Stadt Eupen (Neuzeit), Nr. 298–10.

asymmetrischen Föderalstruktur geführt, die dadurch gekennzeichnet ist, dass verwandte oder sich sogar ergänzende politische Gestaltungsbereiche auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sind.

Ostbelgien als Gemeinschaft bleibt so von Gestaltungsspielräumen in harten Politikfeldern der Regionen wie der Wirtschafts- und Steuergesetzgebung ausgeschlossen. Die Folge ist, dass zwar einerseits die Deutschsprachige Gemeinschaft immer neue Zuständigkeiten erhält und für diese Verwaltungsdienstleistungen bereitstellen soll. Gleichzeitig kann die Gemeinschaft aber die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen in Ostbelgien nur bedingt beeinflussen. Sie hat quasi keinen Einfluss auf zentrale Standortfaktoren wie Infrastruktur, Steuerpolitik und Lohnnebenkosten.

7. Fazit: Autonomie als unvollendeter verfassungsmäßiger „Sonderweg“

Zum Abschluss der vorliegenden Ausführungen soll ein kurzes Fazit gezogen werden. Die vier historischen Schlaglichter konnten zeigen, dass das heutige Ostbelgien seit 1920 mehrfach und über längere Phasen konstitutionellen Sonderregimen unterworfen war. Hierzu gehörte die Angliederungsphase an Belgien unter dem Regime Baltia zwischen 1920 und 1925 ebenso wie der schlussendlich Episode gebliebene Versuch der Nationalsozialisten, das Gebiet zu reannektieren. Aber auch die Phase der Autonomie der deutschsprachigen Belgier seit 1973 ist über lange Strecken durch verfassungsgemäße Sonderregelungen geprägt gewesen.

Obwohl die Selbstbestimmungsrechte der Ostbelgier in den letzten dreißig Jahren umfangreiche Erweiterungen erfahren haben, ist die entscheidende verfassungsrechtliche Frage, was Ostbelgien sein soll – ein autonomer Landesteil der Wallonischen Region oder doch ein eigenständiges Bundesland mit allen Vor- und Nachteilen, die dies mit sich bringen würde – nicht abschließend beantwortet. Genau diese Frage, wo der verfassungsmäßige „Sonderweg“ des deutschsprachigen Belgiens hinführt, ist 100 Jahre nach der Angliederung an das Königreich unbeantwortet. Mehr noch, weder die belgische Politik allgemein noch die Politik vor Ort scheinen sich intensiver konzeptionell mit dem Thema zu befassen. Die Komplexität der Materie, die Kleinheit der Region und die gegenwärtig undurchschaubare politische Lage auf der Bundesebene lassen das Ziel des Weges im politischen Nebel versinken.