

Das Elsass erhält eine neue Gebietskörperschaft

Was bedeutet dies?

Jean-Marie Woehrling

Am 2. August 2019 wurde das Gesetz Nr. 2019-816 verkündet, in dem die Kompetenzen der künftigen »Collectivité européenne d'Alsace« festgelegt wurden. Es kreiert für das Territorium des Elsass durch die Fusion der beiden Departements des Haut-Rhin und des Bas-Rhin eine neue Gebietskörperschaft, die zum 1. Januar 2021 in Kraft treten wird. Dieses Gesetz spiegelt den aktuellen Stand der Debatten über den institutionellen Rahmen des Elsass wider, einer Etappe in einem Prozess, der sehr wahrscheinlich noch verschiedene Transformationen durchlaufen wird. Um die Reichweite dieses Gesetzes zu verstehen, muss man dessen Annahme in den historischen Kontext einordnen, hierbei die Besonderheiten des Elsass in den Blick nehmen und aufzeigen, worin die neue europäische Gebietskörperschaft Elsass sich als originell erweist und zugleich die Frage nach ihren künftigen Entwicklungen aufwerfen.

1) Ein Rückblick auf die Geschichte des Elsass

Warum sind die Elsässer so sehr darauf bedacht, dass sie über einen politischen und administrativen Rahmen verfügen, der die Spezifität ihrer lokalen Eigenart und Besonderheit Rechnung trägt? Um dies zu verstehen, ist ein Rückgriff auf jene Ereignisse unumgänglich, die die spezifische Eigenart des Elsass geprägt haben.

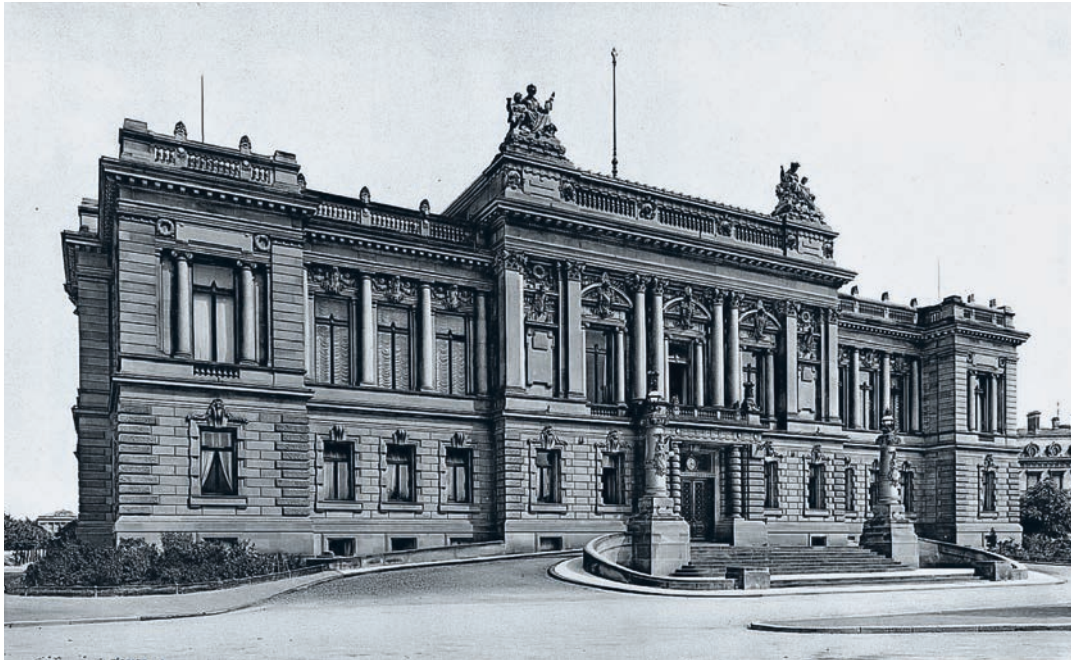
Im Verlauf seiner Geschichte hat das Elsass seine Identität in der Begegnung von französischer und deutscher Kultur ausgebildet. Lange formte sich diese Symbiose ganz wesentlich auf einer germanischen Grundlage. Mit der französischen Eroberung verstärkte sich die kulturelle Durchdringung und die französische Komponente verstärkte sich. Dieses Charakteristikum des Elsass, die kulturelle Dualität, fand jedoch vor 1871 in institutioneller Hinsicht keinerlei Ausdruck¹.

Das Reichsland,

Vorreiter einer regionalen Institution

Die Integration in das Deutsche Reich hat aus einer Abwehrhaltung heraus das Identitätsbewusstsein der Elsässer und Lothringer gestärkt. Ihre politische Verfasstheit in Form eines Landes als Reichsland Elsass-Lothringen, das mit einer gewissen Autonomie ausgestattet war, vermittelte der Bevölkerung die Wertschätzung des Autonomiegedankens. Dem Reichsland wurde ein eigener Rechtsstatus gewährt. 1911 kam Elsass-Lothringen in den Genuss einer eigenen Verfassung, die zwar als sehr unzureichend bewertet wurde, die aber dennoch des Entstehens einer quasi nationalen Identität für Elsass-Lothringen zur Folge hatte.

Nach dem Drama des Ersten Weltkriegs empfand ein großer Teil der Bevölkerung Genugtuung über die Rückkehr nach Frank-



Landesauschussgebäude. Durch die Verfassung von 1911 wurde aus dem »Landesauschuss« ein vollberechtigter Landtag. Heute Sitz des Théâtre National de Strasbourg. (Foto: gemeinfrei)

reich, doch bestand ein tiefes Missverständnis zwischen den französischen Behörden, näherhin zwischen der französischen Bevölkerung in seiner Gesamtheit und der Bevölkerung in Elsass-Lothringen: Letztere hatte ein Bewusstsein ihrer Identität und ihrer Originalität entwickelt, das sie bewahren wollte. Sie hatte sich an die Autonomie gewöhnt und wollte weiterhin von ihr profitieren. Ihre Anhänglichkeit an ihre Sprache und ihre Dialekte hatte sich verstärkt. Die deutsche Herrschaft hatte ihr eine plurinationale kulturelle Offenheit ermöglicht, die sie zu bewahren hoffte. Für Frankreich bedeutete die Aufhebung der Annexion die Reintegration in ein einheitliches und uniformes politisches System. Innerhalb der französischen Verwaltung gab es ohne Zweifel eine Strömung, die darauf ausgerichtet war, die elsässischen Traditionen zu respektieren. So verzichtete man darauf,

die französische Gesetzgebung *en bloc* einzuführen und teilweise blieb das Recht aus der Zeit vor 1918 weiterhin in Kraft. Diese Maßnahmen hatten jedoch Übergangscharakter und bildeten nur eine Abschwächung im Prozess der Assimilation. Jegliche regionale Autonomie war beseitigt worden: Das Elsass und das Moselgebiet wurden erneut einfache Départements. Die unterschiedliche Sichtweise der Pariser Behörden und der elsässischen Bevölkerung provozierte den Anstieg einer autonomistischen Bewegung, die heftig unterdrückt wurde.

Das Trauma des zweiten Weltkriegs
ist immer noch präsent

Die Periode von 1939 bis 1949 wurde von einer Serie schwerwiegender traumatischer

Erlebnisse geprägt: Evakuierung im September 1939 mehrerer hunderttausender Elsässer und Mosellaner nach Südwestfrankreich; Verhaftung zu selbem Datum zahlreicher elsässischer Autonomistenführer als Spione und Verräter; Annexion durch das Naziregime, Integration im Juni 1940 des Elsass in den Gau Baden, der zum Oberrheingau wurde; Gleichschaltung innerhalb weniger Wochen, Ausweisung unerwünschter Bevölkerungsgruppen (Juden, Innerfranzosen, etc.), Zwangsrekrutierung ab 1942 in die Wehrmacht, Einrichtung der Lager Schirmeck und Struthof. Nach der Befreiung schließlich die brutale Säuberung, die systematische Suche nach »Germanophilen«, die Delegitimierungen jeglichen Interesses für die deutsche Kultur und die Stigmatisierung eines jeglichen Anspruchs auf Regionalität. Unter dem Vorwand, die französische Sprache müsse den während des Krieges verlorenen Stellenwert wieder zurückgewinnen, wurde der Deutschunterricht in den Primarschulen untersagt. Nach dieser Abfolge von Traumata war jede Forderung nach Regionalität verpönt und sogar das Bewusstsein einer elsässischen Identität wurde als suspekt eingestuft. Dies führte dazu, dass die Elsässer sogar ihre Muttersprache aufgegeben haben². Zudem wurde aus dem Teilgebiet Lothringens, das ehemals zum Reichsland gehört hatte, das Département Moselle gebildet, dessen kulturelles und politisches Leben sich nach und nach dem Elsass entfremdet hatte. Das Elsass war seinerseits mehrheitlich gaullistisch und nationalistisch geworden.

2) Die wachsende Bedeutung des regionalen Prinzips

Erst nach 1968, mit den Nachwehen des Mai 68, schwächte sich im Zuge der Aufbruchstimmung, die sich unter der jüngeren Generation breit machte, der Druck, der auf der elsässischen Bevölkerung lastete, allmählich ab. In ganz Frankreich erwachte nun aus einem Protestdenken heraus das Interesse an den Regionen.³ So kam es dazu, dass in den 1980er Jahren, als die Zeichen auf Dezentralisierung und Regionalisierung standen, das Elsass das Statut einer »Région« erhielt. Darunter ist zwar eine kompetenzarme Gebietskörperschaft zu verstehen, diese Reform hat es aber den Elsässern ermöglicht, einen institutionellen Rahmen wiederzufinden, der es ihnen ermöglicht hat, sich mit diesem zu identifizieren und so an die Idee einer regionalen »Autonomie«⁴ wiederanzuknüpfen.

Die französischen Regionen, die in den 1970er Jahren gebildet worden waren⁵, besaßen lediglich eine regionale Planungskompetenz: Sie hatten den Auftrag auf der Grund-



Gebäude des Regionalrates Elsass. Nur 1972 verfügten die Regionen über eigenständige Behörden. 1982 wurden sie Gebietskörperschaften. 2005 hat sich die Region Alsace ein »Hotel de Région« gebaut. (Foto: Région Grand Est)

lage eines regionalen Budgets die »regionalen Pläne« auf den Weg zu bringen, die jedoch nur Ausführungen des nationalen Planes darstellen⁶. Seit dieser Zeit hat der Planungsgedanke weithin an Substanz verloren.

Die Regionalisierung in den 1980er Jahren: begrenzt aber vielversprechend

Aber die Regionen verfügen nach wie vor über ein Budget, um verschiedene Projekte umzusetzen. Die Region Elsass hat, wenn auch in einem eher beschränkten, wenn auch nicht unbedeutendem Rahmen, ihre Ressourcen genutzt, um einzelne Initiativen zugunsten der elsässischen Kultur und Identität zu fördern: Die Finanzierung des Instituts für das elsässisch-lothringische Lokalrecht, die Finanzierung des Deutschunterrichts, die Erhaltung des regionalen Kulturerbes, die Unterstützung der örtlichen Kultur wie auch die Entwicklung der Zusammenarbeit mit den Nachbarregionen, etc. Die progressive Verstärkung dieser Region Elsass in Richtung auf die Gewährung von mehr Kompetenzen und Autonomie schien in der Logik der institutionellen Entwicklung vorgezeichnet zu sein.

Diese Region Elsass, die seit dem Anfang der 1970er Jahre bis 2015 existiert hatte⁷, unterschied sich in ihrer Ausprägung in keiner Weise von den anderen französischen Regionen. Die Kooperation dieser regionalen Einheit mit der unteren Verwaltungsebene, also mit den beiden Departements des Bas-Rhin und des Haut-Rhin, war jedoch eng, und so entwickelte sich die Idee einer Fusion der beiden Ebenen sowie der Bildung einer originären Gebietskörperschaft, die die Region und die Departements zusammenfügte. Dies war jedoch ein ambivalentes Projekt: Es wurde im Wesentlichen mit einer Rationalisierung der

Verwaltungsorganisation begründet (Kostensparnis, Vermeidung von Doppelbeschäftigung, etc.), lief aber andererseits darauf hinaus, für das Elsass eine originäre Gebietskörperschaft mit einem besonderen Statut zu kreieren, die ein nicht unerheblicher Teil der Bevölkerung mit der Leitidee der elsässischen Identität verband. Aber 2013, als über dieses Projekt ein Referendum stattfand, wurde aus eher konjunkturbedingten Gründen, die hierfür erforderliche Mehrheit verfehlt⁸.

3) Auflösung der Region Elsass und deren Auswirkungen

2015 wurde dann, zur großen Überraschung der Betroffenen, im Rahmen der von François Hollande initiierten Territorialreform⁹ die Region Elsass von der Landkarte gestrichen und durch eine Fusion mit zwei anderen Regionen eine neue Region »Grand Est« gebildet. Umfragen ergaben, dass über 80 % der Elsässer diese Fusion ablehnen. Diese Ablehnung hat viele Gründe: Die Vorgehensweise war undemokratisch (alle elsässischen Abgeordneten hatten dagegen gestimmt), sie war sachlich nicht nachvollziehbar (es fehlte vorab eine entsprechende Studie), sie war kostspielig (die Personal- und Transportkosten sind gestiegen), sie hatte einen Zentralisierungseffekt (die neue Region ist größer als Belgien) und sie ist technokratisch (sie gründet auf der Vorstellung »Big is beautiful«). In Wirklichkeit ist die Reform Ausdruck einer völligen Missachtung des Regionalgedankens in seiner wahren Form.¹⁰ Aber jenseits dieser allgemeinen Überlegungen waren die Elsässer darüber schockiert, dass diese Reform instrumentalisiert wurde, um das elsässische Identitätsbewußtsein zugunsten einer »Identität des Grand Est«, die jeglicher



Karte der neuen Region »Grand Est« mit 10 Departements (Foto: Tschubby, Wikimedia Commons.)

Grundlage entbehrt, zu zerstören. So kam es dazu, dass die Bediensteten der neuen Region sich genötigt sahen, den Gebrauch des Begriffs Elsass¹¹ zu untersagen, da auch die Sport-, Sozial- und Berufsverbände wie auch die kulturellen Vereinigungen auf der Ebene des »Grand Est« fusionieren mussten. Sie hatten keine andere Wahl, da sie von öffentlichen Subventionen abhängig sind. Auch die Statistiken, die den Gebieten der alten Regionen entsprachen, werden nicht mehr weitergeführt¹². Die für das Elsass wichtigen Anliegen (Regionalsprache, Lokalrecht, rheinübergreifende Solidarität) gehen in einem Großgebilde »Grand Est«, das davon größtenteils weit entfernt ist, weitgehend unter.

Ein paradoxes Wiederwachen des regionalen Bewusstseins

Man hätte denken können, dass das Verschwinden der Region Elsass der letzte Sargnagel¹³ für eine regionale Identität, die ohnehin schon geschwächt war¹⁴, bedeutet hätte. Doch das Gegenteil war der Fall. Selbst für die eher dem Protest abgeneigten Elsässer war dies entschieden zu viel! Der Widerwille gegen diese Fusion war ein wichtiger Faktor für die Renaissance eines elsässischen Regionalbewusstseins.

Dieses Wiedererwachen eines Gefühls für die elsässischen Besonderheiten wird eindrücklich belegt durch eine Serie von Meinungsumfragen, die 2018 und 2019 durch na-



»Non à la fusion«. Demonstration gegen die Auflösung der Region Elsass. Rot und weiß waren die Farben der historischen Fahne des Elsass.

tionale Umfrageinstitute durchgeführt wurden. Laut einer Umfrage von CSA, die von der Regionalpartei »Unser Land« in Auftrag gegeben wurde, befürworten 92 % der Elsässer die Beibehaltung und Weiterentwicklung des Lokalrechts, 95 % die Förderung des Erlernens der Regionalsprache in den beiden Varianten des Standarddeutschen und der elsässischen Dialekte, 84 % wünschen die Rückkehr zu einer Region Elsass, 50 % der Elsässer fühlen sich vor allem als Elsässer oder Europäer. Diese Prozentsätze liegen bei weitem über jenem Bevölkerungsteil, den man herkunftsbedingt als »alteingesessene Elsässer« bezeichnen könnte. Sogar ein großer Personenkreis, der aus anderen französischen Regionen oder aus anderen Ländern stammt, bekennt sich zu diesen regionalen Besonderheiten und bejaht sie. Eine gewisse An-

zahl von elsässischen Traditionen, die lange als verpönt galten, ja verachtet wurden (Bedeutung des Handwerks, Rolle der Musik, ein starkes Verbandswesen, der Sinn für Disziplin, etc.) werden als gemeinsames Kulturerbe betrachtet. Der Wunsch, zweisprachige Kompetenzen zu erhalten oder wieder auszubauen befindet sich zunehmend im Aufwind. Die Zweisprachigkeit stellt heute eine allgemein anerkannte Forderung dar. Die Regionalpartei »Unser Land« konnte bei den letzten Wahlen zu den Departementsräten deutliche Stimmengewinne verbuchen. Die Forderungen, eine neue Gebietskörperschaft mit besonderem Statut für das Elsass zu bilden, sind zunehmend lauter geworden. Verschiedene Bewegungen drängen auf einen entsprechenden Umbruch. So wurde im Januar 2019 ein Verein »Mouvement pour l'Alsace« gegrün-

det, der sich den Austritt des Elsass aus dem Grand Est zum Ziel gesetzt hat.

Die Regierung konnte vor dieser Unzufriedenheit auf Dauer die Augen nicht verschließen. Sie beauftragte den Regionalpräfekten mit der Erstellung eines Berichts¹⁵ und begann dann einen Verhandlungsprozess mit den beiden Präsidenten der Departementsräte des Haut Rhin und des Bas Rhin.

Die politische Forderung nach einem Austritt des Elsass aus der Region Grand Est, der Bildung einer Gebietskörperschaft mit besonderem Status (statut particulier) und erweiterten Kompetenzen¹⁶, wurde von der Regierung nicht akzeptiert. Sie lehnte eine Modifikation der Karte der Regionen wie auch die Gewährung eines besonderen Statuts für das Elsass ab.

»Die Vereinbarungen von Matignon«

Am 29. Oktober 2018¹⁷ wurde eine gemeinsame Erklärung des Premierministers, des Präsidenten des Regionalrats und der beiden Präsidenten der Departementsräte veröffentlicht, die die Bildung einer Gebietskörperschaft unter der Bezeichnung »Collectivité européenne d'Alsace«, verkündete. Durch ein späteres Gesetz sollten dieser einige weitere Kompetenzen und Aufgaben zugeteilt werden. Die elsässischen Abgeordneten hofften, dass die parlamentarische Diskussion über den Gesetzesentwurf es ermöglichen würde, die Befugnisse dieser neuen Gebietskörperschaft auszuweiten. All ihre Anträge, die in diese Richtung zielten, wurden jedoch von der Regierungsmehrheit, auch von deren elsässischen Abgeordneten, abgelehnt. Das neue Gesetz hat deshalb die Vorbehalte gegenüber der Region Grand Est nur wenig abgeschwächt und nur einen begrenzten Enthusiasmus für die neue Gebietskörperschaft Elsass hervorge-

rufen. Dennoch ist eine Mehrheit der Elsässer der Auffassung, dass man die Perspektiven, die sich durch die neue Gebietskörperschaft ergeben, so weit wie möglich nutzen sollte. Die vorbereitenden Maßnahmen werden sich über das ganze Jahr 2020 hinziehen. Nach dem Inkrafttreten der neuen Gebietskörperschaft werden Wahlen stattfinden, um sowohl den neuen elsässischen Departementsrat zu konstituieren als auch den Regionalrat zu erneuern. Erst nach diesen verschiedenen Veränderungen wird man eine Vorstellung davon haben, wie sich die neue politische und institutionelle Szenerie des Elsass entwickeln wird.

4) Die gesetzlichen und administrativen Charakteristika der neuen europäischen Gebietskörperschaft Elsass (Collectivité européenne d'Alsace)

Wie bereits angedeutet, ist die neue institutionelle Einheit des Elsass ein Département unter bereits hundert anderen, die im metropolita-



Brigitte Klinkert und Frédéric Bierry, die beiden Präsidenten der Departementsräte des Haut-Rhin und Bas-Rhin, die die Gründungsverhandlungen mit der Regierung geführt haben (Foto: Magazin Haut Rhin n°64 – département Haut Rhin).

nen Frankreich existieren.¹⁸ Mit einer Fläche von 8280 Quadratkilometern und 1,885 Mio Einwohnern wird es ein großes Departement sein, aber dennoch aber keine außergewöhnliche Größe haben. In der französischen Verwaltung haben die Departements eine doppelte Eigenschaft: Sie stellen einen nachgeordneten staatlichen Verwaltungsbezirk dar und sie sind zugleich auch Gebietskörperschaften, die über eine eigene Selbstverwaltung verfügen.

Eine Fusion zweier Departements

Die neue elsässische Gebietskörperschaft wird die Eigentümlichkeit haben, dass sie zwei administrativen Bezirken des Staates entspricht: Die beiden Präfekturen des Haut-Rhin und des Bas-Rhin werden beide bestehen bleiben und der Präfekt des Bas-Rhin wird auch die Funktionen des Präfekten der Region Grand Est ausüben, dessen Sitz sich in Straßburg befindet. In dieser Hinsicht bewirkt die Reform also keine Änderung, sieht man von einigen nachrangigen Details ab.

Als territoriale Gebietskörperschaft wird die neue Gebietskörperschaft dieselben Organe haben wie zuvor (eine beratende Versammlung, dessen Präsident die exekutiven Funktionen ausübt) und zugleich dieselben Kompetenzen wie die anderen Departements, d. h. hauptsächlich die folgenden Aufgaben:

- Die Hilfsdienste und die Sozialhilfe des Departements (Kinderhilfe, Mutter- und Kinderschutz, Regelung der Adoptionen, finanzielle Unterstützung für Familien in Not); Hilfen für Behinderte, ältere Menschen, einschließlich der Seniorenhäuser und der häuslichen Hilfen; die gesetzlichen Leistungen der Sozialhilfe: Verwaltung des aktiven-solidarischen Mindesteinkommens (über 50 % des Gesamteinkommens).

- Im Erziehungsbereich: Den Bau, die Ausstattung und den Unterhalt der collèges (Sekundarschulen – 11 bis 15 Jahre); ferner die Bereitstellung des Verwaltungspersonals und der Techniker, Arbeiter und sonstigen Dienste der collèges (8 % des Budgets).
- Die Verwaltung des departementalen Straßennetzes: Dazu gehören alle Straßen, ausgenommen die staatlichen Nationalstraßen und die kommunalen Straßen, ferner die lokalen Hafeneinrichtungen, Hafenanlagen und die Radwege (10 % des Budgets).
- Die Feuerwehren (4 % des Budgets).
- Die ländliche Infrastruktur, die Flurordnung, die Wasserbewirtschaftung und die Wirtschaftswege (6 % des Budgets).
- Kulturelle Aktivitäten: Archive, Bibliotheken und Museen des Departements und Subventionen für das kulturelle Leben (3 % des Budgets).

Die Departements beteiligen sich gemeinsam mit dem Staat und anderen Gebietskörperschaften auch an zahlreichen Planungsaktivitäten (Wohnungsbauplan des Departements, Siedlungsplan, Plan für die Unterbringung Behinderter. Erstellung eines departementalen Schemas für die Versorgung von Personen ohne festen Wohnsitz, eines Schemas für die Entwicklung des künstlerischen Unterrichts, eines Verkehrsplan, etc).

Neben diesen Pflichtaufgaben nehmen die Departements in zahlreichen Bereichen auch freiwillige Aufgaben wahr, besonders im Kulturbereich, im Sport, im Tourismus, etc. Zudem können sie auch die Regionalkultur und die Regionalsprache unterstützen.

Das am 7. August 2015 in Kraft getretene Gesetz, mit der Bezeichnung »Loi NOTRe« hat die Kompetenzen der Departements erheblich eingeschränkt und diese den Regionen übertragen, besonders im wirtschaftlichen Bereich

(Subventionen und wirtschaftliche Interventionen) und im Transportwesen (nichtstädtischer Busverkehr). Die Departements sind somit zu einem großen Teil ausführende Verwaltungen mit einem begrenzten Spielraum für eine autonome Politikgestaltung.

Kein besonderes Statut aber einige Veränderungen

Das Gesetz vom 2. August 2019 über die »europäische Gebietskörperschaft Elsass«¹⁹ modifiziert nicht das gängige Kompetenzschema, aber es fügt einige Erweiterungen hinzu:

- Der Gebietskörperschaft Elsass wird hinsichtlich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eine »Leitfunktion« (»chef de file«) zuerkannt. Sie hat die Aufgabe, ein »elsässisches Modell für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu erarbeiten«. Mit dieser Aufgabe ist zwar nicht eine neue Machtbefugnis für die Gebietskörperschaft verbunden, sie weist dieser aber die Rolle eines Impulsgebers zu, die aber in Abstimmung mit der Gesamtheit der betroffenen Akteure wahrzunehmen ist.
- Ferner die Aufgabe einer Förderung der Regionalsprache, verbunden mit der Zusage (die bereits existiert), einen fakultativen Unterricht der Regionalsprache und der Regionalkultur vorzuschlagen und zu diesem Zweck Personal zu rekrutieren. Die Kompetenzen für Schule und Unterricht verbleiben allerdings bei den Instanzen des nationalen Erziehungssystems. Der neuen Gebietskörperschaft wird aber die Rolle einer »Begleitung« zugestanden; das Gesetz sieht die Einrichtung eines Konsultativorgans mit der Bezeichnung »Strategisches Komitee zur Unterrichtung der deutschen Sprache im Elsass« vor. Es wird auch eine

»Pilotfunktion« in Bezug auf den Unterricht der elsässischen Dialekte und die Pflege des kulturellen Angebots und Erbes erwähnt, aber ohne das Zugeständnis von Kompetenzen oder zusätzlichen Ressourcen.

- Der Staat überantwortet der Gebietskörperschaft Elsass sein Straßennetz, einschließlich der nicht mautpflichtigen Autobahnen (Ausnahme: die Verkehrsverbindungen, für die die interkommunale Gebietskörperschaft der Eurometropole Straßburg zuständig ist). Dieser Transfer geht auf eine Forderung der lokalen Volksvertreter zurück, die gehofft hatten, dass dies die Einrichtung eines Gebührensystems für Lastwagen – vergleichbar mit dem deutschen Mautsystem – erleichtern würde. Aber das Gesetz behält sich vor, die Regierung zu ermächtigen, in der Zukunft eine solche Gebühr zu erheben, um auf diese Weise den Warenverkehr auf der Straße zu steuern. Die Übertragung der Verwaltung der Nationalstraßen wird für sich genommen wenig Nutzen bringen.

Zu diesen Aufgaben kommen noch einige hinzu, die noch zweitrangiger sind: Eine Rolle der Koordination in Angelegenheiten



Laut Meinungsumfragen befürworten 90 Prozent der Bevölkerung die Förderung der Zweisprachigkeit. Trotzdem ist diese im Elsass weiter rückläufig.

(Foto: Cedrix Joubert – Land un Sproch, n. 195)

des Tourismus; die Möglichkeit, einen »Entwicklungsrat« mit Beratungsfunktion einzurichten; die Möglichkeit, für die etablierten Berufsverbände und die Kultur- und Sportverbände sich auf der Ebene der europäischen Gebietskörperschaft Elsass zu organisieren. Insgesamt sind dies Dispositionen von einer sehr begrenzten Reichweite.

Im Übrigen wurde keine einzige Kompetenz der Region Grand Est auf die neue Gebietskörperschaft übertragen. Zugestanden wurde lediglich, dass die Entwicklungsagentur ADIRA²⁰, die regionale Investitionen fördern soll, ein Handlungsinstrument der neuen Gebietskörperschaft sein könnte. Möglich wäre dies auf der Grundlage einer Änderung der Finanzierungsstruktur dieser Agentur und einer konstruktiven Auslegung der Kompetenzen der neuen Gebietskörperschaft. Diese könnte sich auf ihre Kompetenzen im Bereich der territorialen Solidarität und der sozialen Einbindung mittels wirtschaftlicher Tätigkeit berufen, um weiter an der Führung dieser Agentur beteiligt zu sein, welche beauftragt werden könnte, »die Tourismuspolitik auf ihrem Gebiet zu koordinieren«²¹.

Für die Elsässer, die gehofft hatten, für ihr Territorium eine echte Gebietskörperschaft mit einem besonderen Statut zu erhalten, ähnlich dem Statut, das Korsika zugestanden wurde, war die Enttäuschung insgesamt groß. Die neue Gebietskörperschaft ist ganz wesentlich, so das Fazit, nichts anderes als ein Departement wie alle anderen auch.

Die Besonderheit des Elsass wurde dennoch gewürdigt

Trotz allem betont das neue Gesetz zwei Punkte, die für die regionale Identität fundamental sind, die Sprache und die grenz-

überschreitende oberrheinische Verankerung. Somit anerkennt es die besondere Ausgangslage und Situation des betroffenen Territoriums, eine Voraussetzung um von den Prinzipien der Einheit und der Gleichheit, die in der Verfassung festgeschrieben sind, abzuweichen. Viele Abgeordneten hatten während der Parlamentsdebatten jeden Anspruch des Elsass auf Besonderheit bestritten und die Ausdehnung der im Gesetzestext vorgesehenen Dispositionen auf alle Departements gefordert, was die völlige Beseitigung jeglicher Befugnis im Sinne eines besonderen Status bedeutet hätte. Dies zeigt, so bescheiden auch die Originalität der europäischen Gebietskörperschaft Elsass ist, dass das Gesetz, das diese etabliert, nicht ohne Widerstand eine besondere Rechtslage für einen bestimmten Teil des Territoriums geschaffen hat: Es handelt sich faktisch um ein neues Lokalrecht, auch wenn man heute lieber von Territorialrecht in dem Sinne spricht, dass es nur in einem einzigen Teilgebiet der Republik zur Anwendung kommt. Um dieses besondere Recht zu rechtfertigen attestiert der Begründungstext des Gesetzesentwurfs der elsässischen Gebietskörperschaft ausdrücklich eine Besonderheit des Elsass: »Seine geographische Lage, seine französische und europäische Identität und die tiefe Verbundenheit, besonders in wirtschaftlicher Hinsicht mit der anderen Rheinseite, sind ausreichende Besonderheiten, die eine Fortentwicklung der Kompetenzen rechtfertigen«, die »in ihrer besonderen und spezifischen Ausprägung auf die Eigentümlichkeiten des Elsass zugeschnitten sind, beispielsweise auf die Zielsetzung einer sozio-ökonomischen Einbettung in die Rheinachse und einer Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperation«. Wir verfügen somit über ein Gesetz, das in seiner

Anerkennung der Besonderheit der elsässischen Realität ziemlich weit geht, auch wenn die praktischen Konsequenzen, die es hieraus ableitet, sehr gering bleiben.

5) Perspektiven ■

Die Elsässer neigen zu einer positiven Grundhaltung. Vorherrschend ist eine Einstellung, die darauf abzielt, das Beste aus den Gegebenheiten, die das neue Gesetz geschaffen hat, herauszuholen und dennoch aktiv darauf hinzuwirken, weitere Verbesserungen zu erreichen.

Die Bildung der neuen Gebietskörperschaft beinhaltet in der Tat reelle Chancen. Sie verfügt künftig über nicht unbeträchtliche Ressourcen. Wenn man einfach die finanziellen und personellen Ressourcen der beiden De-

partements Bas-Rhin und Haut-Rhin addiert, kommt man auf ein Budget von zwei Milliarden Euro und 5000 Beschäftigte. Die Fusion könnte also die Möglichkeit für eine grundlegende Neuorganisation eröffnen, die es erlauben würde, beträchtliche Gestaltungsspielräume zu gewinnen.

Eine optimale Gelegenheit, aber wird sie auch genutzt werden? ■

Es ist möglich, die beiden aktuellen departementalen Verwaltungen auf der Behörden-ebene organisatorisch so weiterzuentwickeln, dass sie Raum schaffen für nachhaltige strategische Orientierungen. Zwei strategische Interventionsachsen werden sogar bereits durch das Gesetz über die europäische Ge-



Ein Beispiel der möglichen Zusammenarbeit zwischen dem Elsass und Baden: die grenzüberschreitende Schule Kappel-Grafenhausen. Leider musste sie schließen (Foto: Lorber, Lahrer Zeitung, 27.6.2013)

bietskörperschaft Elsass vorgezeichnet: Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Entwicklung der Zweisprachigkeit, zwei Zielsetzungen, die übrigens eng miteinander verbunden sind. Die neue Gebietskörperschaft könnte diese beiden Ziele mit vollem Engagement angehen und dafür einen signifikanten Anteil ihrer Ressourcen bereitstellen, die durch die Reorganisation der bestehenden Strukturen frei werden und so eine Dynamik in Gang setzen: Daraus könnte weit mehr entstehen als ein gewöhnliches Département.

In die Förderung der Regionalsprache (Deutsch in seinen zwei Varianten Standard und Dialekte) und der Zweisprachigkeit investieren die beiden Départements gegenwärtig lediglich 0,5 % ihrer Ressourcen. Eine beträchtliche Erhöhung wäre machbar, so dass man eine Politik der Zweisprachigkeit, die diesen Namen auch verdient, finanzieren könnte.

Aber, so muss man fragen, werden die Verantwortlichen der neuen elsässischen Gebietskörperschaft auch den Mut haben, solche Innovationen in Angriff zu nehmen? Man wird erst in einem Jahr mehr wissen,

wenn die neue Gebietskörperschaft den ersten Haushalt beschlossen hat, oder auch ein wenig später, wenn nach den Départementswahlen von 2021 der Départementsrat sein neues Gesicht zeigen wird. Bislang hatten die gewählten Départementsräte eher das Profil von traditionalistisch eingestellten Verwaltungsfachleuten. Es ist denkbar, dass die kommenden Wahlen Platz machen für Personen, die der elsässischen Gebietskörperschaft einen neuen Schwung verleihen. Hinsichtlich der künftigen Entwicklung des regionalen Wahlverhaltens besteht so ein großes Fragezeichen.

Welche Zukunft hat die Region Grand-Est?

Parallel zu dieser Frage geht die Debatte über die Zukunft der Region Grand Est weiter. Ein Teil der elsässischen Öffentlichkeit bekämpft sie weiterhin. Um diesen Kritiken teilweise den Wind aus den Segeln zu nehmen, versucht die Führungsspitze der regionalen Gebietskörperschaft zu beweisen, dass auch sie sich stark macht für die Zweisprachigkeit,

die Regionalkultur, die lokalen Besonderheiten wie zum Beispiel das elsässisch-mosellanische Lokalrecht und die grenzüberschreitende Kooperation. Eine Art Konkurrenz hat sich so zwischen den beiden Départements und der Region, was die Themen elsässische Sprache und Kultur anbetrifft, herausgebildet. Es handelt sich um eine zwar wortreiche, eher aber inhaltsarme Konkurrenz, die naturgemäß dennoch dazu dient,



Die Region Grand Est ist alles andere als glücklich über die neue Gebietskörperschaft Elsass (Zeichnung: Yannick Lefrançois)

dieser Thematik eine größere Legitimation zu verschaffen.

Für die Region Grand Est werden die Wahlen im Jahr 2021 einen Härtetest darstellen: Welche Machtkonstellationen ergeben sich aus diesen Wahlen? Der aktuelle Regionalrat hat sich noch in einer politischen Konjunktur aus der Zeit vor dem Auftauchen der Bewegung Macrons etabliert. Die Wahlen könnten entweder in eine Krisensituation münden (z. B. wenn es eine rechtsextreme Mehrheit geben sollte) oder umgekehrt in eine Konsolidierung der Gebietskörperschaft. Verlässliche Prognosen gibt es nicht.

Was wollen die Elsässer?
Was ihre Nachbarn?

Was wünschen die Elsässer wirklich? Es existiert ohne Zweifel, wie auch die Umfragen zeigen, eine mehrheitliche Strömung zugunsten einer größeren regionalen Autonomie²². Die Bereiche, die genannt werden, sind das Unterrichtswesen, die Regionalkultur, die berufliche Bildung, das Verkehrswesen, der audio-visuelle Sektor, die wirtschaftliche Entwicklung, die Zusammenarbeit mit den Nachbarregionen. Es handelt sich jedoch eher um populäre Wünsche als um handfeste politische Forderungen. Dennoch: Selbst wenn alle diese Erwartungen erfüllt würden, würde die Gebietskörperschaft Elsass über weit weniger Kompetenzen verfügen als die meisten Regionen in den anderen europäischen Ländern. Sie wären weit entfernt von den Kompetenzen eines Bundeslands oder eines Kantons. In der aktuellen Situation verkörpert der Prozentsatz der Elsässer, die bereit wären für ein entsprechend ambitionierteres Projekt²³ zu stimmen, nur

eine Minderheit²⁴, aber diese nimmt langsam zu.

Als ein Faktor, der Stabilität oder auch Entwicklung verheißt, gilt es auch den allgemeinen Meinungstrend in Frankreich, dessen Auswirkungen auch auf das Elsass sehr prägend sind, in den Blick zu nehmen. Die aktuelle Regierung praktiziert einen sehr »vertikal« ausgerichteten Politikstil, der für eine größere lokale Autonomie wenig Sympathie zeigt. Aber keine andere Partei auf der nationalen Ebene entwickelt Programme für eine Dezentralisierung. Andererseits ist sich die gesamte politische Klasse der Tatsache bewusst, dass die Zentralisation negative Effekte zeitigt und dass die verschiedenen sukzessiven Versuche einer Dezentralisierung seit den 1980er Jahren mehr oder minder gescheitert sind. Deshalb betont man regelmäßig, jedoch ohne dies in der Praxis umzusetzen, die Idee, die Möglichkeiten von territorialen Differenzierungen bei der Anwendung der Rechtsregeln zu erweitern. In jedem Falle scheint eine Infragestellung der Regionalreform von 2015 in weite Ferne gerückt zu sein.

Eine bleibt eine offene Frage, wie die deutschen und schweizerischen Partner reagieren würden, wenn die künftige Gebietskörperschaft Elsass die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ernst nehmen und sie mit ambitionierten Vorschlägen im Erziehungsbereich, im Kulturbereich oder im Verkehrswesen konfrontieren würde²⁵. Es gibt keine Garantie, dass man sich auf diesen Gebieten tatsächlich annähern würde. Auf viele Fragen gibt es somit keine klaren Antworten.

Bleibt also das abschließende Fazit, dass das Gesetz vom 2. August 2019 keineswegs die Situation stabilisiert hat, sondern dass die sich hieraus ergebende weitere Entwicklung insgesamt recht offenbleibt.

- 1 Zur Zeit des Ancien Régime gab es eine Provinz Elsass, die mit ihrem Königlichen Rat dem Machtbereich der französischen Krone zugehörte, aber über eine starke Identität verfügte. Nach der Französischen Revolution existierte das Elsass überhaupt nicht mehr als politische Einheit. Sein Territorium wurde in die zwei Departements Haut-Rhin und Bas-Rhin aufgeteilt.
- 2 Zu diesem kulturellen Zerfall vgl. Eugène Philipps, *La crise d'identité – l'Alsace face à son destin*, Société d'Édition de la basse Alsace, Strasbourg 1978; der Titel der deutschen Übersetzung lautet: *Schicksal Elsaß: Krise einer Kultur und einer Sprache*, Verlag C. F. Müller, Karlsruhe, 1980.
- 3 Robert Laffont, *La révolution régionaliste*, Gallimard 1967.
- 4 Dieser eigentlich harmlose Begriff, der im europäischen Demokratieverständnis, so auch im Europarat, als eine selbstverständliche Komponente begriffen wird, leidet im Elsass immer noch unter einer Negativwahrnehmung.
- 5 Das Departement Moselle wurde in die Region Lothringen eingegliedert.
- 6 Auf keinen Fall kann man die französischen Regionen mit den deutschen Ländern vergleichen, auch nicht mit den spanischen autonomen Gebietskörperschaften, selbst nicht mit den italienischen Regionen, so sehr sind die französischen Regionen hinsichtlich ihrer Kompetenzen und ihres politischen Gewicht begrenzt. Es handelt sich somit nur um höhere »lokale Gebietskörperschaften«.
- 7 Als öffentliche Einrichtung, sodann als territoriale Gebietskörperschaft.
- 8 Es gibt mehrere Gründe für das Scheitern dieser Reform: Sie wurde schlecht kommuniziert und schien ein Risiko zu einer Zentralisierung zugunsten der regionalen Hauptstadt Straßburg zu beinhalten. Obwohl eine Mehrheit der Elsässer die Reform befürwortete, gingen sie nicht in ausreichender Zahl zu den Urnen, da sie das Vorhaben als Politikaktivismus begriffen und zweifellos auch irritiert waren im Hinblick auf ihre eigene »Elsass-Wunschvorstellung«.
- 9 Vgl. Gesetz Nr. 2015-29 vom 16. Januar 2015 über die Begrenzung der Regionen und das Gesetz Nr. 2015-991 vom 7. August 2015 die neue territoriale Organisation der Republik betreffend, auch bekannt unter der Bezeichnung Gesetz NOTRe.
- 10 Die wirklichen Beweggründe dieser Reform sind ungeklärt: Eine Rolle spielte zweifellos das Motiv, den europäischen Instanzen zu zeigen, dass man fähig sei, strukturelle Reformen umzusetzen, um Kosten zu sparen und die Effizienz der öffentlichen Einrichtungen zu erhöhen. Vielleicht hoffte man auch, durch diese Fusionen den weiteren Aufstieg des Front National einzudämmen. Zugleich illustriert diese Reform eine ausgesprochen »technokratische« Orientierung, die keinerlei Gespür für die existentielle Bedeutung echter regionaler Gebietskörperschaften erkennen lässt wie sie in den Dokumenten des Europarats konzipiert sind.
- 11 In jüngster Zeit hat der neue Präsident der Region Grand Est diese Politik modifiziert: Um diese zu legitimieren hat er die Themen der Bewahrung der elsässischen Identität und Sprache aufgegriffen (dabei eher den elsässischen Dialekt als die deutsche Sprache betont – dies alles in der Absicht, dieses Terrain nicht nur den Anhängern einer Rückkehr zu einer Gebietskörperschaft Elsass zu überlassen).
- 12 Man muss wissen, dass – wie auf der Ebene eines Departements – auch die Ebene der Region nicht nur eine dezentralisierte Gebietskörperschaft darstellt, sondern auch einen staatlichen Verwaltungsbezirk mit staatlichen Behörden bildet. Die Reform der Fusion der Regionen hat sich in zwei Dimensionen vollzogen: Fusionen der territorialen Gebietskörperschaften, zugleich aber auch Fusionen der staatlichen Behörden und der zugehörigen Strukturen (Präфекturen, regionale Direktionen, berufsbezogene Kammern, Rechnungshöfe, Einrichtungen des Gesundheitswesens, etc.). Darüber hinaus sieht das Gesetz vor, dass eine gewisse Anzahl von privaten Vereinigungen, die öffentliche Aufgaben erfüllen, auf der Ebene der Region ihren Zusammenschluss organisieren müssen (Sportsverbände, bestimmte kulturelle Vereinigungen, etc.). Dies bedeutet, dass bei entsprechenden Aktivitäten die elsässischen Verbände aufgelöst und diese auf die Ebene des »Grand-Est« transferiert werden müssen. Eine Reihe von Verbänden haben diese Neugruppierung auf der Ebene des Grand Est »freiwillig« vollzogen, um ihren Einfluss bzw. ihre Subventionen zu erhalten (Berufsverbände, Arbeitgeber- und gewerkschaftliche Organisationen, Strukturen der Banken oder der Versicherungen). Somit ist also ein großer Teil des sozialen und wirtschaftlichen Sektors unmittelbar von der Fusion der Regionen betroffen.

- 13 Jean-Marie Woehrling, Die Fusion der Regionen in Frankreich und ihre Auswirkung für das Elsass *Verwaltungsblätter Baden-Württemberg VWBIBW* Heft 1 2016, S. 15.
- 14 Besonders mit Blick auf den beständigen Verlust an regionaler Sprachkompetenz und an Kenntnis der eigenen Geschichte und Kultur bei den jungen Elsässern.
- 15 Nach den letzten Wahlen auf der nationalen Ebene beauftragte Ministerpräsident Édouard Philippe am 22. Januar 2018 den Präfekten der Region Grand Est, Jean-Luc Marx, damit, sich über mögliche institutionelle Entwicklungen des Elsass Gedanken zu machen. In seinem Bericht, den er am 15. Juni 2018 vorlegte, betonte Marx die Dringlichkeit eines »désir d'Alsace« und skizzierte mehrere Entwicklungspfade, um diesem Territorium eine juristische Form zu geben.
- 16 Die beiden Präsidenten der Departementsräte, die eine »autonomistische« Vision strikt ablehnen, haben ihre Wunschvorstellung hinsichtlich der künftigen politischen Gebietsseinheit folgendermaßen beschrieben: Die Gebietskörperschaft sollte weitreichende Vollmachten erhalten »um im Nahbereich die öffentlichen Angelegenheiten des Elsass zu verwalten«, »die Arbeitsplätze zu sichern«, »die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern«, um über Kompetenzen im Ausbildungsbereich und der beruflichen Bildung zu verfügen, um so »dem Elsass die Möglichkeit zu geben, Kooperationsverträge mit den benachbarten Territorien zu schließen« und zugleich »aus dem Elsass ein zweisprachiges Gebiet mit Modellcharakter zu machen« (*Magazine Tout le Bas-Rhin* Juni 2018).
- 17 <https://www.haut-rhin.fr/content/vers-une-collectivite-europenne-dalsace-un-jour-historique-pour-lalsace-0>.
- 18 Es gibt 94 departementale Gebietskörperschaften und 101 staatlich-departementale Verwaltungsbezirke.
- 19 Der Name hat keine juristische Bedeutung: die neue Gebietskörperschaft hat keine »europäischen« Zuständigkeiten! Sie hat auch keine europäische Bedeutung. Es ist ein »Ehrentitel« der den dürftigen Inhalt des Gesetzes kompensieren soll.
- 20 Agence de Développement d'Alsace.
- 21 Das Verwaltungsgericht in Straßburg hatte andererseits in einem Urteil am 27. Juni 2018 (n° 1701918) verfügt, dass in Ermangelung von wirtschaftlichen Kompetenzen die Departements in dieser Agentur künftig finanziell nicht mehr intervenieren dürfen.
- 22 Umfrage des IFOP vom Februar 2018 im Auftrag des Club Perspectives Alsaciennes.
- 23 Das Programm der Regionalpartei »Unser Land« fordert für das Elsass ein Statut nach dem Muster Korsikas.
- 24 Forderungen nach Unabhängigkeit sind von absolut marginaler Bedeutung.
- 25 Harmonisierung im Bildungswesen, Stärkung und Aufwertung der Kommunen, verbesserte grenzüberschreitende Transportangebote, etc.

Der Autor bedankt sich bei Prof. Dr. Gerd Hepp für die Übersetzung.



Anschrift des Autors:
Jean-Marie Woehrling
Président de Culture et Bilinguisme d'Alsace et de Moselle
– René Schickele Gesellschaft
5 Boulevard de la Victoire
67000 Strasbourg
jmwoehrl@noos.fr