

Thede Boysen, Flensburg

## **Minderheitenförderung als Teil der Grenzlandpolitik**

Dänen, Deutsche und Friesen  
im sogenannten Minderheitenmodell Schleswig

Das deutsch-dänische Grenzland wird gerne als Beispiel für eine vorbildhafte Minderheitenpolitik gewürdigt und von der Politik wie von Minderheitenverbänden auch gefeiert. Es liegt also nahe, dieses Beispiel genauer auf seine Genese und seine Übertragbarkeit auf andere nationale Minderheiten und Minderheitenregionen anzuschauen.

### **Geschichtlicher Hintergrund**

Das Herzogtum Schleswig war seit dem Mittelalter ein dänisches Lehen außerhalb des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation mit dänisch- und friesischsprachiger Bevölkerung sowie zunehmenden deutschen Bevölkerungsteilen im südlichen Teil und in den Städten. Sowohl das Herzogtum Schleswig wie das seinerseits zum Reich gehörende Herzogtum Holstein wurden in Personalunion vom dänischen König regiert, ohne Bestandteil des dänischen Staates zu sein. Die Nationalstaatenbildung ab Mitte des 19. Jahrhunderts führte dazu, daß das Herzogtum zum Zankapfel zwischen Deutschland und Dänemark wurde. In Folge des Deutsch-Dänischen Krieges 1864 fiel Schleswig an Preußen und damit an den Deutschen Bund bzw. das Deutsche Reich, staatsrechtlich erstmalig. Nach 56 Jahren unter preußisch-deutscher Herrschaft kam es im Zuge der nach dem Ersten Weltkrieg durchgeführten Plebiszite 1920 zur Volksabstimmung in Schleswig. Die nördliche Abstimmungszone (Nordschleswig) wies eine  $\frac{3}{4}$ -Mehrheit für Dänemark auf und kam ins Königreich; staatsrechtlich erstmalig. In der zweiten Abstimmungszone gab es eine 80%-Mehrheit für Deutschland. Südschleswig verblieb so im Deutschen Reich. Auf beiden Seiten gibt es seitdem Bevölkerungsteile, die sich stärker mit der Kultur und der Sprache des jeweils anderen Landes identifizieren.

Das Ergebnis der Grenzziehung von 1920 wird heute nicht in Frage gestellt. Das war jedoch nicht immer so. In der Zwischenkriegszeit war es die deutsche Seite, die eine Grenzrevision nach Norden anstrebte. Dies waren insbesondere die deutsch-nationalen Verbände in Schleswig-Holstein<sup>1</sup> und verständlicherweise die deutsche Minderheit in Nordschleswig selbst. Bemerkenswert ist, daß es trotz dieser vorhandenen Bestrebungen nach der Besetzung Dänemarks durch deutsche Truppen 1940 keine Grenzverschiebung gen Norden gab, obwohl sich das damalige Deutsche Reich zuvor bzw. auch anschließend Grenzregionen mit deutschen Bevölkerungsteilen einverleibt hatte, z.B. das Sudetenland oder Elsaß-Lothringen. Die günstige Situation wurde von den politischen Entscheidungsträgern in Berlin bewußt nicht zu einer Grenzrevision genutzt.

Nach dem Zweiten Weltkrieg war nun die dänische Seite in der sehr viel günstigeren Situation. Nationale Verbände in Dänemark verlangten nun die pro-dänische Stimmung in der Bevölkerung Südschleswigs dazu zu nutzen, die Grenze gen Süden zu verschieben. Die konkreten Vorstellungen reichten von der Forderung, die Grenzstadt Flensburg samt Umgebung Dänemark zuzuschlagen, bis hin zur Herstellung der historischen mittelalterlichen Grenze am Fluß Eider. Nun waren es die Entscheidungsträger in Kopenhagen, die ihrerseits bewußt die Lage nicht für Landgewinne nutzten.<sup>2</sup> Man hielt in der dänischen Regierung, genau wie Berlin fünf Jahre früher, am Status quo von 1920 fest.

### **Rolle des Staates**

Wir können also festhalten, daß die Grenze von 1920 aus der nationalen bzw. nationalistischen Sicht der beiden Länder nicht dem ›historischen‹ Anspruch genügt, und innergesellschaftliche Kräfte teils recht massiv die Grenzfrage stellten. Die außenpolitische Staatsräson beider Länder ist hingegen in dieser Frage als defensiv zu bezeichnen. Man könnte sie so zusammenfassen: Man ist mit dem Status quo grundsätzlich zufrieden.

1 Quellen zur Geschichte der deutsch-dänischen Grenzregion / Kilder til den dansk-tyske grænseregions historie, Bd. II: *Osterstorm / Páskeblasten 1933*. Flensburg 1983.

2 Dieser Verzicht ging nicht ohne innenpolitische Konflikte vonstatten. Das Folketing sprach Regierungschef Knud Kristensen aufgrund seiner offensiven Südschleswig-Politik 1947 das Mißtrauen aus und er mußte zurücktreten.

Das Risiko, für eine mögliche (kurzfristige) Vergrößerung des eigenen Territoriums sich (langfristig) Grenzkonflikte (einschließlich Landverluste) einzuhandeln, wird als zu groß angesehen. Daher wird von beiden Seiten eine weltpolitisch günstige Situation nicht zu Lasten des Nachbarn ausgenutzt, in der Hoffnung, daß sich der Nachbar genauso verhält.<sup>3</sup>

Die Staaten sind klar die entscheidenden Akteure, die die Grenzlandpolitik bestimmen, da sie über ausreichend Ressourcen und Sanktionsmöglichkeiten verfügen. Das heißt nicht, daß sie nicht auf innenpolitischen Druck reagieren und diesen in eine mit der Staatsräson zu vereinbarende Form bringen müssen.

Im Fall des deutsch-dänischen Grenzlandes bedeutet das, daß die staatlichen Akteure außenpolitisch eine kooperativ-defensive Status quo-Strategie betreiben und dabei gleichzeitig innenpolitisch den Druck der nationalen Verbände in eine offensive Förderung der ›eigenen‹ Minderheit auf der anderen Seite der Grenze kanalisieren. Das Minderheitenmodell in Schleswig läßt sich somit als ein Ergebnis der Grenzlandpolitik<sup>4</sup> und des Ausgleichs zwischen einer defensiven Außenpolitik und einer Befriedung innenpolitischen Drucks auf eine Grenzrevision ableiten. Die Minderheiten selbst sind also in erster Linie Objekte der staatlichen Grenzlandpolitik und nicht Subjekte.

Wir haben nun die Grundlagen für das Minderheitenmodell aus der historischen und politischen Konstellation abgeleitet. Wie sieht nun die konkrete Fördersituation in Schleswig aus?

### **Die Förderung der Minderheiten**

Der dänischen Minderheit in Südschleswig stehen im Jahr ca. 84 Mio. Euro<sup>5</sup> aus öffentlichen Quellen für ihre Arbeit zur Verfügung. Die fünf größten Bereiche, die über 90 Prozent der Gesamtsumme beanspruchen, sind:

- 3 Da es sich in diesem Fall von territorialen Nachbarländern um eine klassisch iterative Situation handelt, könnte das deutsch-dänische Grenzland auch als Beispiel für die spieltheoretisch abgeleitete Tit-for-tat-Kooperation herhalten (Axelrod, Robert: *Evolution der Kooperation*. München 1987).
- 4 Grenzlandpolitik wird hier als klassische territoriale Politik von Staaten zur Sicherung bzw. Ausweitung ihrer Grenzen verstanden.
- 5 Quelle: Minderheitenbericht des Landes Schleswig-Holstein 2007.

Schulwesen allein	62,75 Mio. €	(fast 75,0 %)
Jugendkulturarbeit / Sport	4,22 Mio. €	(5,0 %)
Kulturelle Arbeit / Dachverband	3,25 Mio. €	(3,9 %)
Gesundheitsdienst	3,10 Mio. €	(3,7 %)
Tageszeitung (Flensburg Avis)	2,97 Mio. €	(3,5 %)

Die 84,385 Mio. Euro an öffentlichen Zuschüssen für das Jahr 2007 teilen sich wie folgt auf die Zuwendungsgeber auf:

Land S-H:	29,10 Mio. €	(35,0 %)
Bund	0,18 Mio. €	(0,2 %)
Dänemark	55,09 Mio. €	(65,0 %)

Die deutsche Minderheit in Nordschleswig erhält für ihre Arbeit ca. 27 Mio. Euro<sup>6</sup> im Jahr aus öffentlichen Quellen. Die fünf größten Bereiche ähneln denen der dänischen Minderheit und machen ebenfalls über 90 Prozent der Gesamtsumme aus, lediglich kommt hier der Landwirtschaftliche Verband unter die ersten fünf Bereiche statt des Gesundheits- und Sozialdienstes:

Schulwesen	19,33 Mio. €	(71 %)
Tageszeitung	2,02 Mio. €	(7,4 %)
Kulturelle Arbeit / Dachverband	1,54 Mio. €	(5,7%)
Jugendkulturarbeit / Sport	1,09 Mio. €	(4,0 %)
Landwirtschaftlicher Verband	0,94 Mio. €	(3,4 %)

Die Mittel verteilen sich wie folgt auf die Zuwendungsgeber:

Land S-H:	2,07 Mio. €	(7,65 %)
Bund	12,10 Mio. €	(44,72 %)
Dänemark	12,89 Mio. €	(47,64 %)

6 Quelle: Minderheitenbericht des Landes Schleswig-Holstein 2007.

Die Förderung der beiden Minderheiten dürfte im europäischen Vergleich recht hoch sein und nur von Minderheiten mit territorialer Autonomie erreicht bzw. übertroffen werden.

#### **Exkurs: Förderbedarf von Minderheiten ohne Kin-State (Mutterstaat)**

Die im Grenzland ebenfalls beheimatete Volksgruppe der Friesen erhielt 2007 im Vergleich dazu 363.500 Euro für allgemein kulturelle Arbeit und 245.700 Euro für das Nordfriisk Instituut, als der zentralen wissenschaftlichen Einrichtung der friesischen Volksgruppe. Hinzu kommen Aufwendungen für den Friesischunterricht an den öffentlichen Schulen von ca. 230.000 Euro: insgesamt also rund 840.000 Euro, die Land und Bund (280.000 Euro) zur Förderung der friesischen Minderheit bereitstellen.

Die friesische Volksgruppe erhält somit eine um rund den Faktor 100 geringere Förderung als die beiden Nachbarminderheiten. Dabei wären die Bedarfe für eine angemessene Förderung zur kulturellen Reproduktion im Vergleich zur Mehrheitsbevölkerung um ein Vielfaches höher als bei den beiden anderen Minderheiten, die weitgehend auf die Produktion und Ausbildung in ihren Kin-States zurückgreifen können. Sie müssen betriebswirtschaftlich gesprochen lediglich für die Grenzkosten kultureller Güter aufkommen, während Volksgruppen und Minderheiten wie die friesische oder sorbische für die Durchschnittskosten bei kleiner Stückzahl aufkommen müssen, um die gleiche kulturelle Grundversorgung wie die Mehrheitsbevölkerung zu erreichen.

#### **Zusammenfassung**

Der Modellcharakter des schleswigschen Minderheitenmodells beschränkt sich also ausschließlich auf die nationalen Minderheiten mit grenzlandpolitischer (staatlicher) Relevanz, nicht auf nationale Minderheiten generell.

Die Minderheitenförderung im deutsch-dänischen Grenzland kann trotz der Nichtübertragbarkeit auf andere nationale Minderheiten eine Vorstellung vermitteln, was (staatlicherseits) an Förderung für notwendig erachtet wird, um die kulturelle Reproduktion einer nationalen Minderheit zu gewährleisten.

Die zum Teil große Differenz zwischen der Förderung, die im Interesse der (kulturellen) Grenzsicherung Minderheiten zuteil wird, und der Förderung, die nationale Minderheiten aufgrund der allgemeinen Kulturpolitik erhalten, zeigt, wie dringlich das Bewußtsein und die Belange der innerstaatlichen kulturellen Pluralität in einem zusammenwachsenden Europa gestärkt werden müssen. Während die Bedeutung der innereuropäischen Grenzen abnehmen, nimmt die Relevanz zur Bewahrung europäischer Identitäten und interkultureller Dialogfähigkeit zu.