

Ralf Thomas Göllner, München

Minderheitenschutz als Kooperationsstrategie

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Aufteilung Europas in zwei Blöcke schien nicht nur auf der internationalen Ebene eine neue Ära angebrochen zu sein. Die Auflösung der östlichen Bündnissysteme und der weitgehende Abschied von der sozialistischen, nationale Unterschiede leugnenden beziehungsweise vereinheitlichenden Ideologie schien auch für den Minderheitenschutz und die Förderung nationaler, ethnischer und religiöser Minderheiten eine neue und auf Ausgleich orientierte innerstaatliche Politik zu ermöglichen. Demokratisierung, Einführung der Marktwirtschaft, Westorientierung und Westintegration der Länder des östlichen Europa auf der einen Seite und supranationale Bemühungen, den Ansprüchen der zahlreichen Minderheiten in Europa gerecht zu werden¹, auf der anderen Seite versprachen eine Lösung ethnischer Konflikte im gesamteuropäischen Kontext. Diese positive Stimmung wich aber bald einer Ernüchterung, denn in den vergangenen fast zwei Dekaden gab es aufgrund ethnisch-nationaler Konflikte kriegerische Auseinandersetzungen, wie im ehemaligen Jugoslawien oder im Kaukasus, gewaltsame Aktivitäten ethnisch-national motivierter Gruppen sowie andere ethnische Konflikte in unterschiedlichsten Eskalationsstufen. Dies betraf sowohl die alten als auch die neuen europäischen Demokratien und brachte die für weitgehend gelöst geglaubte Frage des Minderheitenschutzes erneut auf die Tagesordnung von Politik und Wissenschaft.

Die Demokratisierung der ehemals kommunistischen Länder Europas hat zwar Sicherheit und Stabilität auf dem Kontinent deutlich vergrößert und die Voraussetzungen für ein friedliches Miteinander – und nicht nur Neben- oder Gegeneinander – geschaffen. Dennoch blieben die inneren

1 So zum Beispiel durch den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte; das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheit der OSZE (1992); das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (1998); die Charta der Regional- oder Minderheitensprachen (1998). Siehe hierzu und zu der Umsetzung der Vertragswerke in Europa: Pan, Christoph; Pfeil, Beate Sibylle: *Minderheitenrechte in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen Bd. 2*. Wien, New York, 2006.

Probleme, die sich aus der ethnischen Vielfalt der meisten ost-, ostmittel- und südosteuropäischen Staaten ergaben, in vielen Fällen ungelöst oder verschärften sich sogar. Die Etablierung demokratischer Systeme in diesen Ländern war natürlich eine *conditio sine qua non* für Rechtssicherheit und einen inter-ethnischen und inter-nationalen Ausgleich und damit eine zwingende Umgebungsvariable eines funktionsfähigen und qualitativ hochwertigen Minderheitenschutzes. Dennoch hat sich das demokratische System *per se* als nicht unbedingt geeignet erwiesen, Minderheitenkonflikte zu vermeiden, Minderheiten zu schützen und ihre Entwicklung angemessen zu fördern. Diese Feststellung bedeutet allerdings nicht, daß der demokratische Rechtsstaat prinzipiell nicht in der Lage wäre, diese Ziele umzusetzen. Im Gegenteil, die Demokratie ist nach gegenwärtigem Ermessen dasjenige politische System, in dem ethnische Heterogenität am wirksamsten geschützt werden kann und in dem sich die sogenannte ethno-linguistische Fraktionalisierung (*ethno-linguistic fractionalization, ELF*)² am positivsten auf den ökonomischen Fortschritt der Gesamtgesellschaft auswirkt. Voraussetzung sind allerdings bestimmte Rahmenbedingungen und gesellschaftliche sowie politische Voraussetzungen³ und Auffassungen, auf die weiter unten eingegangen wird. Beispiele für Demokratien mit einem gut entwickelten Minderheitenschutzsystem und einer geeigneten Einbindung von Minderheiten sind die skandinavischen Länder sowie die autonome Region Südtirol.⁴ Somit ist das eigentliche Problem nicht auf der systemischen Ebene der Demokratie zu lokalisieren. Der aus demokratietheoretischer Sicht wohl gewichtigste Hinderungsgrund – insbesondere in den neuen osteuropäischen Demokratien – ist eher darin zu sehen, daß im Falle des Minderheitenschutzes der Demokratie und ihrem Auswahlmechanismus zu viel zugemutet beziehungsweise

2 Zum Begriff, den statistischen Grundlagen und Meßgrößen siehe Alesina, Alberto; Devleeschauwer, Arnaud; Easterly, William; Kurlat, Sergio; Wacziarg, Romain: *Fractionalization*. In: *Journal of Economic Growth* 8 (2003) 2, S. 155-194.

3 Theoretische Überlegungen und einen Vergleich zwischen dem föderalen deutschen und dem zentralisierten rumänischen System vor dem Hintergrund des Minderheitenschutzes siehe: Göllner, Ralf Thomas: *Pluralistische Demokratie und Minderheitenschutz*. In: *Südosteuropa* 50 (2001) 7-9, S. 386-402.

4 Siehe hierzu die Beiträge zu Südtirol von Christoph Pan und Karl Rainer in dem vorliegenden Band.

zugetraut wird. Die Mehrheitsregel als Auswahlmechanismus und Verfahren zur Bestimmung politischer Repräsentation und Institutionsbildung wurde, ohne ihre Auswirkungen auf multiethnische Gesellschaften zu hinterfragen, übernommen und eine Wertediskussion über demokratische Tugenden und ein Recht auf Besonderheit blieb meist aus. In der praktischen Anwendung bedeutete dies, daß Demokratie vielerorts mit dem Mehrheitsprinzip gleichgesetzt wurde und ihm die Ermittlung des sogenannten Volkswillens übertragen wurde.

Das bedeutet in der Praxis, daß die Mehrheit des Volkes die Regierung stellt; dies wiederum bedeutet: die Regierungsform ist so organisiert, daß es von den Präferenzen des numerisch größten Teils des Volkes abhängt, wie Gesetze oder Politik eines Landes aussehen [...].⁵

Dieses rein quantitative und nicht qualitative Kriterium reduziert das politische System auf eine statistische Demokratie,⁶ denn sie »erfaßt die Herrschaft des Volkes als Ausdruck von kollektivem Handeln lediglich in seiner statistischen Bedeutung [...]. Sie erlaubt der Mehrheit, die Interessen und die Würde sämtlicher Minderheiten zu ignorieren«⁷ und das kann zu einer Tyrannei der Mehrheit führen.⁸ Dies ist vor allem

5 Dworkin, Ronald: *Freiheit, Selbstregierung und der Wille des Volkes. Ist Demokratie heute noch möglich?* In: Gosepath, Stefan; Lohmann, Georg (Hrsg.): *Philosophie der Menschenrechte*. Frankfurt am Main 1998, S. 292.

6 Der Begriff »statistische Demokratie« meint in diesem Zusammenhang etwas anderes als John Burnheim, der darunter folgendes versteht: »Unter »statistischer Demokratie« verstehe ich ein Gemeinwesen, in dem alle sozialen Entscheidungen herunter gebrochen werden auf ihre kleinsten lebensfähigen geographischen Einheiten und den Umfang der Ziele.« Burnheim, John: *Statistical Democracy: How Is a Socialist Democracy Possible?* In: *Thesis Eleven* (1981) 3, S. 61.

7 Dworkin, *Freiheit*, S. 295 und 299. Minderheit hat bei Dworkin ursprünglich keine ethnische Konnotation, kann aber auch ohne weiteres um die ethnische Komponente erweitert werden, ohne den Inhalt zu verfälschen.

8 Siehe hierzu Sartori, Giovanni: *Demokratiethorie*. Darmstadt 1997, S. 139-143.

in den sogenannten potemkinschen oder defekten Demokratien⁹ der Fall, zu denen zahlreiche Staaten in Ost-, Ostmittel- und Südosteuropa vor allem nach Transformationsbeginn – manche heute noch – gezählt werden können. Diese Tyrannei beschränkt sich natürlich nicht auf einen ethnisch-national konnotierten Mehrheitsbegriff, wirkt aber in ethnisch fragmentierten Gesellschaften mit ausgeprägt autoritären oder undurchlässigen Elitenstrukturen dann besonders negativ, wenn der Mehrheitsbegriff eine nationale Konnotation erhält. Für sie bedeutet dies, daß die Wahrscheinlichkeit gesellschaftlicher Konflikte und Bruchlinien um so größer wird, je gegensätzlicher und konfliktbereiter die ethnisch-nationalen Identitäten ausgeprägt sind. Diese spiegeln sich in der politischen Repräsentation, der Gesetzgebung sowie in einer oftmals negativen Nationalitätenpolitik wider. Zudem scheint es der Fall zu sein, »daß in ethnisch stärker fragmentierten Gesellschaften die politischen Systeme weniger demokratisch sind«,¹⁰ und daß »in weniger entwickelten Demokratien oder Semi-Demokratien es wahrscheinlicher ist, daß eine partikulare Gruppe (festgemacht an Einkommen oder Ethnizität) undemokratische oder semi-demokratische Regeln einführt.«¹¹ Dies bedeutet, daß sich eine Minderheit in keinem demokratischen oder halbdemokratischen System mit Hilfe der Mehrheitsregel durchsetzen und ihre Interessen verwirklichen kann. Sie ist auf das Wohlwollen der Mehrheit, innen- oder außenpolitischen Druck – beispielsweise durch

9 »Defekte Demokratien sind Herrschaftssysteme, die sich durch das Vorhandensein eines bedeutsamen und wirkungsvollen universellen ›Wahlregimes‹ (freie, geheime, gleiche und allgemeine Wahlen) zur Regelung des Herrschaftszugangs auszeichnen, gleichzeitig aber signifikante Einschränkungen der Funktionslogik von Institutionen zur Sicherung grundlegender politischer und bürgerlicher Partizipations- und Freiheitsrechte, Einschränkungen der horizontalen Gewaltkontrolle oder Einschränkungen der effektiven Herrschaftsgewalt demokratisch legitimierter Autoritäten aufweisen.« Merkel, Wolfgang; Croissant, Aurel: *Formale Institutionen und informale Regeln in defekten Demokratien*. In: *Politische Vierteljahreszeitschrift* 41 (2000) 1, S. 4. Siehe auch Merkel, Wolfgang u. a.: *Defekte Demokratie. Band 1: Theorie*. Wiesbaden 2003, *Bd. 2: Regionalanalysen*. Wiesbaden 2006. Zur potemkinschen Demokratie siehe King, Charles: *Potemkin Democracy: Four Myth about Post-Soviet Georgia*. In: *The National Interest* (2001) 64, S. 93-104.

10 Aghion, Phillippe; Alesina, Alberto; Trebbi, Francesco: *Endogenous Political Institutions*. In: *The Quarterly Journal of Economics* 119 (2004) 2, S. 592.

11 Aghion; Alesina; Trebbi: *Endogenous Political Institutions*, S. 567.

Einbindung in internationale Abkommen zum Schutz von Minderheiten –, moralische Appelle oder eine ›weise‹ Regierung angewiesen. Die Hoffnung auf einen dieser Lösungsansätze ist aber keine adäquate Methode zum Schutz und zur Förderung von Minderheiten. Daher ist es fraglich, ob diese Ziele in statistischen oder defekten Demokratien auf rein juristischem Weg umsetzbar sind, wenn die Mehrheit dies ablehnt. Hier können ein ›Systemdesign‹ sowie Mechanismen helfen, die auf der Systemebene sowie auf der Ebene der Interaktion von Gruppen ansetzen. Sie müssen helfen, die Akzeptanz der Heterogenität zu steigern und deren Vorteile in den Vordergrund rücken, die sowohl die Mehrheit als auch die Minderheit, aber auch die Gesamtgesellschaft betreffen.

Ein Blick auf die systemische und ökonomische Ebene soll zunächst die Rahmenbedingungen für eine positive Ausformung eines Minderheitenschutzes und die Minderheitenförderungen klären, wobei an dieser Stelle auf theoretische und statistische Begründungen verzichtet werden muß. Festzuhalten ist aber, daß der systemische Einfluß auf Gesellschaft, Politik, Wirtschaft, Rechtsetzung und Interaktionen von Gruppen und Individuen, mithin alle den Minderheitenschutz und die Minderheitenförderung betreffenden Bereiche, in kaum zu überschätzendem Maße von dem politischen System eines Staates sowie seiner internationalen Einbindung abhängen.¹² Ausgehend von dieser Feststellung stellt sich die Frage nach dem Einfluß ethnischer Vielfalt auf das politische System und die Wirtschaft – und selbstverständlich *vice versa*. Oftmals werden finanzielle Argumente gegen eine weitgehende Ausgestaltung des Minderheitenrechts angeführt, da beispielsweise Sprach- und Kulturpflege sowie Entwicklung der minderheitlichen Identitäten als reine Kostenfaktoren betrachtet werden, die vom Staat und damit hauptsächlich von der Mehrheit zu tragen sind. Auch wenn dies vordergründig zutrifft, greift diese Auffassung zu kurz, weil nicht alle Aspekte in die Kalkulation mit einbezogen werden. Manchen Untersuchungen zufolge scheint ethnische Vielfalt in Wechselbeziehung

12 Auf Letzteres kann hier nicht eingegangen werden, aber es muß darauf hingewiesen werden, daß eine internationale Einbindung – durch bi- und multilaterale Abkommen oder Integration in supranationale Institutionen – positiv auf die Entwicklung von Minderheitenrechten wirken kann. Dies gilt vor allem dann, wenn eine oder mehrere Minderheiten Fürsprecher in den anderen Staaten haben. Als Beispiel kann die anwachsende Minderheitenschutz- und Sprachgesetzgebung in Ostmitteleuropa nach dem EU-Beitritt dieser Staaten angeführt werden.

mit einem langsamen ökonomischen Wachstum zu stehen, und eine große Heterogenität kann zu suboptimalen Entscheidungen hinsichtlich der Bereitstellung öffentlicher Güter führen, was wiederum langfristig das gesamtwirtschaftliche Wachstum nachhaltig beschädigen kann.¹³ Gleichzeitig stellen diese Analysen und theoretischen Modelle aber auch fest, daß solche negativen Effekte ethnischer Vielfalt vor allem in Staaten mit geringen Einkommen, also in »armen Staaten«, auftreten und daß eine »Fraktionalisierung bei höheren Entwicklungsstufen positive (oder weniger negative) Effekte auf das Gesamtergebnis haben kann.«¹⁴ Zudem spielt das politische System für die ökonomische Wirkung ethnischer Vielfalt eine große Rolle, denn offensichtlich beeinflusst die Wechselwirkung zwischen ethnischer Vielfalt und politischem System das ökonomische Wachstum eines Staates sowie die Verteilung öffentlicher Güter. So scheint es, daß

in einer ethnisch homogenen Gesellschaft eine Diktatur nicht systematisch die Wachstumsrate verringert, während das Ausmaß ethnischer Vielfalt systematisch die Wachstumsrate in einer Diktatur verringert.¹⁵

Somit sind ethnisch heterogene Diktaturen prädestiniert für geringeres Wachstum, wobei es unerheblich ist, ob die Mehrheit oder eine Minderheit die politische Elite stellt. In beiden Fällen sind alle Bevölkerungsgruppen vom geringeren Wachstum betroffen. Anders formuliert: eine Diktatur, Autokratie aber auch defekte Demokratien sind – unabhängig von Gerechtigkeitsüberlegungen oder demokratischen Ansprüchen – die schlechtestmöglichen politischen Systeme für heterogene Gesellschaften, mit negativen Auswirkungen für alle Bevölkerungsgruppen.

In einer Demokratie ist die Situation positiver und bietet größere Entwicklungschancen, denn »in einer Demokratie beeinflusst das Ausmaß

13 Siehe hierzu beispielsweise Easterly, William, Livine, Ross: *Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions*. In: *The Quarterly Journal of Economics* 112 (1997) 4, S. 1203-1250. Alesina, Alberto, La Ferrara Eliana: *Ethnic Diversity and Economic Performance*. In: *Journal of Economic Literature* 43 (2005) 3, S. 762-800.

14 Ferrara, Alesina: *Ethnic Diversity and Economic Performance*, S. 772.

15 Collier, Paul: *Ethnicity, Politics and Economic Performance*. In: *Economics and Politics* 12 (2000) 3, S. 231.

ethnischer Vielfalt die Wachstumsrate nicht systematisch.«¹⁶ Sie wird anscheinend einer Heterogenität besser gerecht. Auch wenn die erwähnten Probleme der Mehrheitsregel bestehen bleiben, sehen sich Minderheiten – sofern ihre politische Partizipation und Repräsentation sichergestellt sind – in einer Demokratie besser vertreten, als in einem anderen politischen System. Als außerordentlich wichtig stellt sich aber das Fehlen politischer Rechte heraus; dies wirkt dramatisch negativ auf die gesamte Entwicklung in einer Demokratie und weist – theoretisch untermauert – den Weg für geeignete Minderheitenschutzbestimmungen, Minderheitenförderung und intensive politische Partizipation. Zudem hat anscheinend die Qualität politischer Institutionen in ethnisch heterogenen Demokratien einen Einfluß auf politische und wirtschaftliche Entwicklung des betreffenden Staates: »Gute Institutionen können einen ethnisch begründeten sozialen Konflikt, der das Wachstum abschwächt, mindern.«¹⁷ Sie reduzieren oder eliminieren kostenintensive Optimierungsstrategien, die sich aus der Vielfalt ergeben können und stellen die Rahmenbedingungen der gesellschaftlichen »Spielregeln« sicher. Natürlich ist hierzu ein wirtschaftlich besser gestellter Staat eher in der Lage, weshalb das ökonomische Entwicklungsniveau ebenfalls eine Rolle spielt.¹⁸ Ein derartiges Institutionsgefüge ist auch begründet durch das Prinzip der politischen Gerechtigkeit, die als normativer Grundkonsens das Bindemittel der demokratischen Gesellschaft sein muß,

um gegen struktursprengende Optimierungsstrategien einzelner und einzelner Gruppen geschützt zu sein. [...] Die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, ihrem optimierenden Handeln Grenzen aufzuerlegen, die dieses unvereinbar mit dem institutionell abgesicherten Kooperationsgefüge eines demokratischen Rechtsstaates macht, ist die Voraussetzung für die Stabilität einer zivilgesellschaftlichen Friedensordnung.¹⁹

16 Collier: *Ethnicity, Politics and Economic Performance*, S. 229. Die Literatur, die die ökonomischen Auswirkungen ethno-linguistischer Fraktionalisierung mit statistisch-theoretischen Methoden analysiert, ist ebenso umfangreich wie ihre Ergebnisse und Schlußfolgerungen. Die hier dargestellten Elemente können selbstverständlich nur eine kleine Auswahl repräsentieren und erheben keinen Anspruch auf eine vollständige Wiedergabe und Diskussion dieser Zusammenhänge. Hierzu sei auf die einschlägige Literatur hingewiesen.

17 Easterly, William: *Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?* In: *Economic Development and Cultural Change* 49 (2001) 4, S. 690.

18 Ferrara, Alesina: *Ethnic Diversity and Economic Performance*, S. 763.

19 Nida-Rümelin, Julian: *Demokratie als Kooperation*. Frankfurt am Main 1999, S. 182-183.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich, daß ethnische Vielfalt am besten wirkt in einer funktionsfähigen Demokratie mit guten Institutionen, einer positiven Rechtslage, weitreichenden Minderheitenrechten, verbunden mit einem gewissen wirtschaftlichen Wohlstand.²⁰ In einem solchen Staat kann Heterogenität positive Impulse auf das Wachstum haben, da sie »eine Vielfalt an Fähigkeiten, Erfahrungen und Kulturen mit sich bringt, die produktiv sein und zu Innovation und Kreativität führen können«²¹. Noch deutlicher werden die Vorteile, wenn eine Minderheit als Bindeglied zu ihrem Mutterstaat fungiert, denn dies macht eine Intensivierung des Handels möglich, wovon auch der Gesamtstaat profitieren kann.²² Als Beispiel dafür kann Südtirol gelten, wo

die Zweisprachigkeit der Bevölkerung [...] als der grundlegende Faktor [gilt], der viele ausländische Unternehmen dazu bewegt hat, sich in [der] Provinz niederzulassen, um Zugang zum italienischen Markt zu erhalten.²³

Aber auch die hohen ungarischen Investitionen in den von Ungarn bewohnten Gebieten Rumäniens verdeutlichen die Attraktivität von Regionen für Mutterstaaten, in denen Konnationale leben.

Neben den systemischen Voraussetzungen, die ein Staat aufweisen sollte, um sowohl demokratischen als auch minderheitenrechtlichen und ökonomischen Aspekten gerecht zu werden, ist die Rezeptionsebene von Bedeutung. Diese betrifft in erster Linie die Mehrheitsbevölkerung, die vom Minderheitenschutz überzeugt werden muß, denn allein aufgrund

20 Ethnische Vielfalt verbunden mit ausgeprägter kultureller Identität kann in armen Staaten Ungleichheit und Ungleichbehandlung hervorbringen bzw. sie verstärken, was wiederum zu Gewalt führen kann. Siehe Sen, Amartya: *Violence, Identity and Poverty*. In: *Journal of Peace Research* 45 (2008) 1, S. 5-15.

21 Ferrara, Alesina: *Ethnic Diversity and Economic Performance*, S. 762. Siehe auch Bellini, Elena, Ottaviano, Gianmarco I. P., Pinelli, Dino, Prarolo, Giovanni: *Cultural Diversity and Economic Performance: Evidence from European Regions*. *HWWI Research Paper 3-14* (2008). Diese Analyse bezieht sich hauptsächlich auf Migration und kulturelle Vielfalt infolge von Zuwanderung, aber Teilerkenntnisse können auch auf autochthone ethnische und nationale Minderheiten übertragen werden.

22 Siehe hierzu Casella, Alessandra; Rauch, James E.: *Overcoming Informational Barriers to International Resource Allocation: Prices and Ties*. In: *Economic Journal* 113 (2003) 484, S. 21-42.

23 Lechner, Oswald; Partacini, Luciano: *Südtiroler Wirtschaft – Erfolgsfaktoren 2020*. Hrsg. v. d. Handels-, Industrie-, Handwerks- und Wirtschaftskammer Bozen 2008/2. Bozen 2008, S. 18.

rechtlicher Bestimmungen ohne gesellschaftsweite Akzeptanz drohen auch die besten Minderheitenschutzgesetze und Fördermaßnahmen wirkungslos zu werden. Das erste Argument, die Neutralität oder sogar Vorteilhaftigkeit ethnischer Vielfalt in einem entsprechenden demokratischen System, wurde oben angeführt. Das zweite Argument betrifft die Auffassungen über den Minderheitenschutz. Eines der Grundprobleme dabei ist, daß er als Nullsummenspiel betrachtet wird, bei dem es mindestens einen Sieger und einen Verlierer gibt. Dies bedeutet, daß die Mehrheit jedes Zugeständnis an Minderheiten als Verlust empfindet und glaubt, durch Schutzbestimmungen oder gar eine positive Diskriminierung einen Teil des eigenen Rechtsbereichs zu verlieren. Der Minderheitenschutz wird also als ›Gut‹ betrachtet, über das frei verfügt werden kann: ein ›Gut‹, das die Minderheit erhält und die Mehrheit im selben Maße verliert. Untersucht man diese Auffassung des Minderheitenschutzes weiter als ›Gut‹, so ist zu erkennen, daß die den Minderheitenschutz charakterisierenden Beziehungen ebenso wenig ein Nullsummenspiel sind wie die meisten Interaktionen des Lebens.

Man ist zwar daran gewöhnt, in Nullsummen-Interaktionen zu denken, bei denen der eine das gewinnt, was der andere verliert. Ein gutes Beispiel [dafür] ist ein Schachturnier. Um gut abzuschneiden, muß der eine Spieler mehr Spiele gewinnen als der andere.²⁴

Für den Rechtsbereich gilt dies natürlich nicht, denn beispielsweise durch zweisprachige Ausschilderungen²⁵ in Minderheitsgebieten, politische Vertretung von Minderheiten usw. verliert die Mehrheit nichts aus ihrem Rechtsbereich – ausgenommen die Möglichkeit der Unterdrückung oder Assimilierung von Minderheiten, die aber rechtsstaatlichem und liberaldemokratischem Denken ohnehin widersprechen.

Etwas anders verhält es sich mit einer aktiven Minderheitenförderung, da diese aus einem in der Regel limitierten staatlichen Budget erfolgen muß. Hierbei handelt es sich tatsächlich um ein Nullsummenspiel, da die Finanzmittel, die den Minderheiten zum Beispiel für den Aufbau muttersprachlicher Bildungseinrichtungen sowie Selbstverwaltung

24 Axelrod, Robert: *Die Evolution der Kooperation*. München 1988, S. 99.

25 Angesichts der geringen Kosten für zweisprachige Ortsschilder usw. kann dieser finanzielle Effekt auf gesamtstaatlicher Ebene vernachlässigt werden.

usw. gegebenenfalls bereitgestellt werden, der Mehrheit nicht mehr zur Verfügung stehen. Dabei müssen aber die oben genannten positiven Effekte ethnisch heterogener Gesellschaften gegengerechnet werden und können durchaus gesamtstaatlich positiv wirken. Dies verdeutlicht das Beispiel Südtirol, das seit der Autonomieregelung ein überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum²⁶ aufweist und einen Beitrag von 1,1% zum italienischen Bruttoinlandsprodukt beisteuert, obwohl es nur einen Anteil von 0,8% an der gesamtitalienischen Einwohnerzahl hat.²⁷

Neben den oft unzutreffenden Auffassungen über Ertrag bzw. Kosten von Minderheiten, Minderheitenschutz oder Minderheitenförderung bedarf die Interaktionsebene einer genaueren Betrachtung. Wie erwähnt handelt es sich beim Minderheitenschutz nicht um ein Nullsummenspiel, und diese Feststellung gilt auch für die Interaktionen von Individuen und Gruppen, sowohl in homogenen als auch in heterogenen Staaten. Während sich in ethnisch homogenen Ländern Gruppen entlang inhaltlicher Interessensbereiche ausbilden, können sie in ethnisch fragmentierten entlang ethnisch-nationaler Kriterien entstehen. Zwar ist das Konzept von Kooperation nicht von einer ethnischen Gruppenbildung abhängig, gilt aber auch für sie in doppelter Weise. Mechanismen wie bessere gruppeninterne Informationen, gemeinsame, von der Mehrheitsbevölkerung abweichende Sprache usw. begünstigen eine Intra-Gruppen-Kooperation, das Hauptaugenmerk liegt aber auf der Interaktion zwischen den ethnischen Gruppen, da es um die Themen Minderheitenschutz und Minderheitenförderung geht, und die theoretischen Grundlagen für eine Kooperation insbesondere hier Anwendung finden sollen. Dies ist möglich, da es sich auch bei Interaktionen zwischen ethnischen Gruppen, also Mehrheit und Minderheit, um Handlungen in einem sozialen System unter Beteiligung von Individuen und Gruppen handelt.

Den Überlegungen liegt die Annahme zugrunde, daß Individuen aufgrund eigener Interessen handeln, und daß diese Handlungen Folgen

26 So wuchs beispielsweise die Südtiroler Wirtschaft im Jahr 2007 um 4,7%, während die italienische Wirtschaft nur ein Wirtschaftswachstum von 1,8% erreichte. Siehe Perini, Stefan: *Wirtschaftsbarometer. Definitive Ergebnisse 2007, Ausblick 2008*. Hrsg. v. d. Handels-, Industrie-, Handwerks- und Wirtschaftskammer Bozen 2008/3. Bozen 2008, S. 3.

27 Lechner, Oswald; Moroder, Barbara: *Wirtschaftsportrait Südtirol*. Hrsg. v. d. Handels-, Industrie-, Handwerks- und Wirtschaftskammer Bozen. Bozen 2007, S. 21.

für das gesamte soziale Interaktionssystem haben. Dabei haben die Akteure zwei Entscheidungsmöglichkeiten, nämlich zu kooperieren oder nicht zu kooperieren, wobei Nichtkooperation als Defektion bezeichnet wird.

Jeder muß seine Wahl treffen, ohne zu wissen, wie der andere sich verhalten wird. Unabhängig vom Verhalten des jeweils anderen führt Defektion zu einer höheren Auszahlung als Kooperation. Das Dilemma liegt darin, daß es für jeden Spieler [Beteiligten], unabhängig vom Verhalten des anderen, vorteilhafter ist, zu defektieren, daß jedoch beiderseitige Defektion für jeden Spieler ungünstiger ist als wechselseitige Kooperation.²⁸

Dieses Modell zeigt, daß Defektion, also Nichtkooperation, oder opportunistisches Verhalten²⁹ eine dominante Strategie ist, wenn es sich um einmalige Begegnung bzw. Interaktion handelt, obwohl eine beidseitige Kooperation einen größeren Gewinn erbrächte, zumal keine Sanktionsmöglichkeit gegeben ist. In Interaktionssystemen jedoch, in denen wiederholte Begegnungen stattfinden, haben solche opportunistischen und nicht-kooperativen Strategien langfristig einen geringeren Ertrag als kooperative Strategien. Wird dieses Beispiel auf das Zusammenleben von Minderheiten und Mehrheit übertragen, so wird deutlich, daß Mehrheit-Minderheiten-Interaktionen Handlungen in sozialen Systemen sind, die normalerweise zu wiederholten Begegnungen führen. Hier führen

28 Axelrod: *Die Evolution der Kooperation*, S. 7. Das zugrundeliegende Modell ist das nachfolgend skizzierte Gefangenendilemma:

| | | Spieler 1 | |
|-----------|-------------|--------------|--------------|
| | | Kooperation | Defektion |
| Spieler 2 | Kooperation | R = 3, R = 3 | S = 0, T = 5 |
| | Defektion | T = 5, S = 0 | P = 1, P = 1 |

R (Reward) = Belohnung für wechselseitige Kooperation (3 Punkte), T (Temptation) = Versuchung zu defektieren, während der zwei Spieler kooperiert (5 Punkte), S (Sucker's payoff) = Auszahlung des Gutgläubigen, der kooperiert, während der Partner defektiert, P (Punishment) = Strafe für wechselseitige Defektion (1 Punkt).

Siehe auch Kern, Lucian; Nida-Rümelin, Julian: *Logik kollektiver Entscheidungen*. München, Wien 1994, insb. S. 201-239.

29 Opportunistisches Verhalten ist in diesem Zusammenhang zu verstehen »als eigennütziges Verhalten, das sozial schädliche Konsequenzen hat. Beispiele umfassen Betrug, Drückebergerei, Gesetzeswidrigkeit, Täuschung, Ausbeutung, Unterschlagung, Erpressung, Raub und Nepp.« Fearon, James D., Laitin, David D.: *Explaining Interethnic Cooperation*. In: *American Political Science Review* 90 (1996) 4, S. 717.

nichtkooperative und opportunistische Strategien dazu, daß Interaktionen vermieden, kostspielige Maßnahmen zur Selbstabsicherung getroffen werden und eine Atmosphäre des Mißtrauens entsteht. Dies verhindert oder behindert Interaktionen und führt auf beiden Seiten zu einer geringeren Ausschüttung.³⁰ In dauerhaften Interaktionssystemen haben kooperative Strategien für alle Beteiligten einen insgesamt höheren Nutzen, da beide Seiten profitieren; dies führt darüber hinaus zu stabileren Verhältnissen mit beidseitigem Vertrauen. Ein »üblicher Mechanismus zur Vereitelung der Opportunitätsprobleme ist Reputation in einem häufig wiederholten wechselseitigen Verhältnis.«³¹ Eine solche Reputation kann innerhalb einer innerethnischen Gruppe allein aufgrund der Gruppenzugehörigkeit entstehen, bei interethnischen Beziehungen beruht die Reputation allein auf den Informationen über die vergangenen Handlungen – also über kooperatives oder defektives Verhalten. Somit kommt den Informationen über kooperative Verhaltensmuster von Individuen und Gruppen eine besondere Bedeutung zu, zumal es sich beim Handlungsrahmen Mehrheit-Minderheiten meist um eine sehr große Anzahl von Individuen handelt, was die Reputationsmechanismen aushebeln kann.

Aber ist eine Kooperation im Interaktionsrahmen von Minderheiten und Mehrheit überhaupt durchsetzbar? Daß sie möglich ist, verdeutlicht die Tatsache, daß es sich beim Zusammenleben von Mehrheit und Minderheit nicht um vollständig entgegengesetzte Interessen handelt. Im Gegenteil, es überwiegt bei weitem die Übereinstimmung, denn individuelle Interessen, wie die persönliche und materielle Sicherheit, Glück, Familie usw. haben wenig mit ethnischen Kriterien zu tun. Da es sich also um nicht vollständig entgegengesetzte Interessen handelt, bedingt eine dauerhafte Interaktion zwischen Volksgruppen, daß bei wechselseitiger Kooperation der Gesamtnutzen für alle Beteiligten größer ist. Die Aufgabe besteht nun darin, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, um Kooperation zu fördern. Dies wäre also eine Aufgabe des Staates und einer geeigneten Legislative und Exekutive, wobei letztere

30 Ein Beispiel dafür wäre, daß in Gebieten mit ethnischen Spannungen Angehörige einer Minderheit lieber einen langen Weg auf sich nehmen könnten, um in einem Geschäft einzukaufen, das einem Konnationalen gehört, anstatt vor Ort bei einem Angehörigen der Mehrheit die Waren zu erstehen. Dadurch entstehen auf der einen Seite höhere Fahrtkosten, auf der anderen Seite nicht erzielte Umsätze – also ein Verlust bzw. geringerer Gewinn auf beiden Seiten.

31 Laitin, Fearon: *Explaining Interethnic Cooperation*. S. 718.

weder zu stark noch zu schwach sein sollte, um eine Kooperation fördern zu können. In einem allzu starken Staat verlassen sich nämlich alle Akteure auf die staatliche Sanktionsfähigkeit. Die Ahndung defektiven Verhaltens wird staatlichen Institutionen überlassen, aber deren Reichweite ist begrenzt. Dies fördert kein kooperatives Verhalten. In allzu schwachen Staaten fehlen die Rahmenbedingungen, die eine gewaltsame Durchsetzung egoistischer Interessen verhindern. Dazu sind Mehrheiten aufgrund ihrer zahlenmäßigen Überlegenheit eher in der Lage, die Minderheiten jedoch selten.³² Die begrenzte Reichweite des Staates eröffnet dezentralen und lokalen Mechanismen eine Perspektive und verdeutlicht, daß vor allem demokratische, dezentralisierte und föderal verfaßte Systeme in der Lage sind, kooperatives Verhalten zu fördern. In kleinräumlichen Einheiten verbreiten sich Informationen über kooperative oder defektive Verhaltensmuster besser als in großen Räumen. Solche Informationen animieren zu kooperativem Verhalten, denn defektives Verhalten wird in sozialen Netzwerken auch über ethnische Grenzen hinweg weitervermittelt. Dies eröffnet eine Perspektive für eine Institutionalisierung der Netzwerke in Form von Minderheitenorganisationen, die jenseits rein kultureller Aufgaben liegt. Sie sollten auch interethnische und intraethnische Mediatoren³³ sein, die asymmetrische Informationsstände abbauen. Dies ist notwendig, denn oft weiß die Mehrheit sehr wenig von Minderheiten, während die Minderheiten viel von der Mehrheit wissen – auch über kooperative und defektive Verhaltensmuster. Asymmetrisches oder

32 Zum Problem von starken und schwachen Staaten siehe Laitin, Fearon: *Explaining Interethnic Cooperation*, S. 718.

33 An dieser Stelle soll auch das Prinzip der Binnenkontrolle von Gruppen (in-group policing) erwähnt werden, das eine kontinuierliche Kooperation zwischen ethnischen Gruppen sicherstellen kann. Dem Prinzip liegt der Gedanke zugrunde, daß es zwei Gleichgewichte gibt, die sich aus defektivem Verhalten ergeben. Im ersten Fall wird die gesamte Gruppe für die Defektion eines Einzelnen zur Rechenschaft gezogen und führt zu einem spiralförmigen Regime (spiral regime), bei dem sich defektives Verhalten über die gesamte Gruppe ausbreitet und zum völligen Erliegen der Kooperation führt. Im zweiten Fall wird die Defektion ignoriert und die Gruppe, zu der die nichtkooperierende Person gehört, ist für die Sanktion verantwortlich. Dies verhindert die Entstehung eines *spiral regime* und gewährleistet eine kontinuierliche Zusammenarbeit. Diese Binnenkontrolle könnte ebenfalls durch Minderheitenorganisationen übernommen werden, denen jedoch auch eine Mehrheitsorganisation als entsprechende Kooperationsstelle gegenüberstehen muß. Vgl. zu diesen zwei Gleichgewichten: Fearon; Laitin: *Explaining Interethnic Cooperation*, S. 719, 725-730.

fehlendes Wissen behindert jedoch kooperatives Verhalten, weshalb die Lösung nicht zuletzt in bildungspolitischen Maßnahmen liegt. Deren Aufgabe sollte darin bestehen, die Unterschiede zwischen den Informationsständen abzubauen und die Minderheitenorganisationen eng in das lokale öffentliche Leben einzubinden. Dies wäre zudem eine aktive Maßnahme zur Förderung einer Kooperation, die, wie oben beschrieben, für alle Beteiligten mittel- und langfristig einen größeren Nutzen bringt.

Anhand dieser Überlegungen kann festgestellt werden, daß ethnische Vielfalt unter bestimmten Voraussetzungen positive Effekte sowohl auf das Gesamtsystem als auch auf die einzelnen ethnischen Gruppen sowie Individuen haben kann. Anhand der theoretischen Modelle wird deutlich, daß ein adäquates Minderheitenschutzsystem sowie eine angemessene Minderheitenförderung bestimmte systemische sowie individuelle und gruppenorientierte Handlungsmuster erfordern. Auf der Systemebene sind notwendig:

- a) eine funktionsfähige, dezentralisierte und – wenn möglich³⁴– föderalisierte Demokratie;
- b) hochwertige und verlässliche politische wie gesellschaftliche Institutionen;
- c) eine Kooperationen fördernde und Defektion ahndende Politik sowie Institutionen;³⁵
- d) weitreichende politische Rechte aller Bürger und insbesondere für die Angehörigen von Minderheiten – bis hin zu unterschiedlichen Autonomiemodellen, aber ohne Sezessionsrecht;
- e) politische Gerechtigkeit, die sich in der Funktionsweise und Arbeit der Institutionen widerspiegelt;
- f) ein möglichst hohes ökonomisches Entwicklungsniveau, dem zumindest die europäischen Staaten gerecht werden.

Auf der Ebene von Gruppen und Individuen ist primär die Einsicht notwendig, daß in einem demokratischen System heterogene Gesell-

34 Dies hängt vor allem von der Größe des betreffenden Staates, der Siedlungsgeographie der Minderheiten u. ä. Faktoren ab.

35 Zwar wird »keine zentrale Herrschaftsinstanz benötigt [denn]: gegenseitige Kooperation kann sich selbsttragend überwachen«. Axelrod: *Die Evolution der Kooperation*, S. 157. Aber zumindest in der Anfangsphase dürfte es notwendig sein, solche Institutionen einzurichten, um den Kooperationsgedanken gesellschaftlich zu verankern.

schaften nicht per se schlechtere Ergebnisse erbringen als homogene. Die Vermittlung dieser Erkenntnis muß als bildungspolitische Maßnahme verstanden werden, um eine dauerhafte Akzeptanz von Minderheitenschutz und Minderheitenförderung zu erzielen. Außerdem müssen Individuen und Gruppen von der langfristig positiven Wirkung kooperationsorientierter Handlungsmuster sowohl auf individueller als auch auf Gruppenebene überzeugt werden. Deshalb sollte eine rein juristisch-legislative Herangehensweise durch eine sozialpolitische ergänzt werden. Der bildungspolitischen Ebene kommt die Aufgabe zu, asymmetrische Informationsstände auszugleichen und Vorteile und Voraussetzungen einer Kooperation zu verbreiten. Insofern kann Minderheitenschutz und Minderheitenförderung nicht unabhängig von oder parallel zur Mehrheitsgesellschaft implementiert werden, sondern es bedarf eines Informations-, Bildungs-, Koordinations- und Kooperationsystems, das Mehrheits- und Minderheitengesellschaften verbindet und auf der Interaktionsebene zusammenführt.