

Minderheitenmodell des deutsch-dänischen Grenzlandes: Das Schleswigsche Modell

Von Jørgen Kühl, Ph.D.

Das deutsch-dänische Minderheitenmodell

Seit 1989 werden die 1955 durch die Bonn-Kopenhagener Erklärungen initiierte und in den folgenden Jahrzehnten mühsam entstandene Regelungen der Rechte und Mitwirkungsmöglichkeiten der nationalen Minderheiten im deutsch-dänischen Grenzland häufig als besonderes Minderheitenmodell bezeichnet.¹ Der entzündete nationale Gegensatz im deutsch-dänischen Grenzland ist in den vergangenen fünf Jahrzehnten überwunden worden.² Obgleich es hin und wieder aus unterschiedlichen Anlässen zu einer Politisierung von Minderheitenaspekten sowie auch Friktionen zwischen Mehrheiten und Minderheiten kommt, hat sich die Lage insgesamt gesehen positiv entwickelt. Eine Entwicklung hin zur zivilgesellschaftlichen Inklusion hat in dieser Region stattgefunden, wobei in vielen Zusammenhängen zudem von Synergie-, gar Symbioseeffekten gesprochen werden kann. Mehrheiten und Minderheiten interagieren zunehmend und nehmen dabei auch die jeweiligen kulturellen und Bildungsangebote wahr. Die jahrzehntelange Entwicklung vom Grenzkampf zum Grenzfrieden ist erfolgreich gewesen und kann heute insgesamt als nachhaltig angesehen werden.³ Somit ist diese Grenzregion ein im europäischen Kontext positives Beispiel, das in einem bilateralen Rahmen entstanden ist.

Die hier über Jahrzehnte entstandenen Minderheitenregelungen befinden sich auch in einem europäischen Vergleich auf hohem Niveau; gleichwohl gibt es auch hier Defizite und Desiderata insbesondere hinsichtlich der finanziellen Sicherung und Förderungen der Aktivitäten sowie der kulturellen Autonomie der Minderheiten.⁴ Im Vergleich mit beispielsweise Südtirol finden sich im deutsch-dänischen Grenzland auch Defizite hinsichtlich der proportionalen Vertretung im Bereich der öffentlichen Arbeitsplätze und Funktionen. Hinzu kommt, dass die Minderheiten in der Regel für Außenstehende, die keinerlei direkten Kontakt zu ihnen haben, beinahe unsichtbar sind und

somit kaum oder gar nicht wahrgenommen werden. Allerdings hat sich zumindest für die Stadt Flensburg dies in den letzten Jahren etwas verändert u.a. durch die Aufstellung zweisprachiger Ortsschilder im April 2008.⁵

In den letzten Jahren ist dies auch seitens der Expertengremien des Europarates zum Monitoring der Umsetzung der europäischen Minderheitenschutzinstrumente, dem Rahmenübereinkommen zum Schutze nationaler Minderheiten und der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen,⁶ angemerkt und zum Teil auch kritisch bewertet worden.⁷ Auch hinsichtlich der grenzüberschreitenden Kooperation zwischen den Gesellschaften beiderseits der Grenze – zum Teil mit und oftmals trotz gegenteiliger Aussagen ohne Einbeziehung der beiden nationalen Minderheiten, die sich traditionell wegen der sprachlichen, kulturelle und historischen Verbindungen zum jeweiligen „Mutterland“ als prädestinierte Mittler der Kontakte über die Grenze sehen – hat sich insbesondere in den letzten fünfzehn Jahren einiges getan.⁸ Die beiden nationalen Minderheiten kooperieren mittlerweile miteinander in vielfältiger Weise: In gemeinsamen Veranstaltungen und Projekten, im 2004 durch eine Initiative der damaligen Minderheitenbeauftragten Renate Schnack ins Leben gerufene DialogForumNorden, in dem Minderheiten, politische Akteure und Grenzverbände auf deutscher Seite kooperieren,⁹ sowie auf internationaler Ebene in der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen.¹⁰ All diese Initiativen und vertrauensbildende Maßnahmen haben ebenfalls zu einer nachhaltigen Entspannung im Grenzland zwischen Deutsch und Dänisch beigetragen.

Grundelemente des Schleswiger Modells

Ogleich es im Selbstverständnis, der Wahrnehmung sowie der numerischen Größe zwischen den beiden Minderheiten der Deutschen in Dänemark (ca. 15.000 Angehörige) und der Dänen in Deutschland (bis zu 50.000 Angehörige) zum Teil erhebliche Unterschiede gibt, lassen sich dennoch aufgrund der Entwicklungen seit 1920 eine Reihe von Prinzipien feststellen, die sich auf beide Minderheiten beziehen, und die insgesamt für die deutsch-dänischen Minderheitenregelungen und dem „Schleswigschen Modell“ bezeichnend sind.¹¹ Zusammen bilden diese Elemente die Grundlage für das nachhaltige deutsch-dänische Minderheitenmodell, das sich im Laufe insbesondere der letzten fünf Jahrzehnte entwickelt hat.¹² Zentrale Elemente der

Konfliktlösung und somit des Minderheitenmodells sind dabei insgesamt 20 Elemente, die zusammen wirken:¹³

- Grenzziehung durch Plebiszite 1920 und somit Legitimierung durch die praktische Umsetzung des vom US-amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson als politisches Prinzip definierten Rechts der nationalen Selbstbestimmung.
- Akzeptanz der Grenze trotz temporärer Irredenta und Separatismusbestrebungen.
- Keine kontinuierliche Tradition der Gewalt oder Vertreibungen von Minderheiten. Auseinandersetzungen werden friedlich ausgetragen ohne Anwendung oder Androhung politischer Gewalt.
- Es bestehen keine religiösen Konflikte zwischen Deutschen und Dänen. Dennoch verfügen beide Minderheiten über eigenständige religiöse Organisationen und Gemeinden.
- Die Rechtsabrechnung mit der deutschen Minderheit in Dänemark nach 1945 bildet die Basis für den demokratischen Wiederaufbau der Minderheitenverbände und somit auch für die allmähliche Reintegration der deutschen Minderheit in die dänische Gesellschaft.
- Umfassende kulturelle Autonomie für die deutsche und dänische Minderheit mit jeweils eigenen Schulen, Verbänden und Organisationen.
- Funktionelle Autonomie für beide Minderheiten ohne direkte Einmischung oder Steuerung der Behörden in innere Belange der Minderheitenverbände.
- Die Zugehörigkeit zu einer Minderheit ist eine private Angelegenheit, die vom den Behörden anerkannt, aber nicht hinterfragt oder kontrolliert wird („Minderheit ist, wer will“). Dazu gehört auch die Möglichkeit von Hinzugezogenen sowie Personen ohne traditionelle oder genealogische Bindungen zu den Minderheiten des freiwilligen Identitätswechsels und der aktiven Identifizierung mit einer der Minderheiten.
- Politische Partizipation durch eigene Parteien auf kommunaler und regionaler Ebene, zum Teil gefördert/ermöglicht durch Sonderregelungen für Minderheitenparteien bei Kommunalwahlen (Dänemark) und Landtagswahlen (Deutschland).

- Institutionalisierte Dialog zwischen Behörden und Minderheit in Kontaktausschüssen, Gremien etc. auf nationaler Ebene sowie zum Teil auch auf regionaler und lokaler Ebene.
- Moderierende und dialogfähige Kräfte auf beiden Seiten haben eine Eskalation der Spannungen verhindert; hinzu kommt eine Mäßigung der politischen Forderungen seitens der Minderheiten.
- Gleichberechtigung im schulischen und politischen Bereich durch die Umsetzung und Weiterentwicklung der Bonn-Kopenhagener Erklärungen von 1955, die zu einer langfristigen und positiven Entwicklung im Grenzland beigetragen haben.¹⁴
- Wertegemeinschaft zwischen Dänemark und der Bundesrepublik Deutschland seit 1949, wobei Demokratie und Marktwirtschaft grundlegende Faktoren sind. Dies wurde durch die gemeinsame Mitgliedschaft im Europarat und der Teilhabe am europäischen Integrationsprozess verstärkt.
- Gemeinsame sicherheitspolitische Interessenlage nach 1945 sowie militärische Kooperation in der NATO seit 1955.
- Internationale und bilaterale Kooperation in politischen und wirtschaftlichen Fragen sowie im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Mehrheiten.
- Das besondere, von beiden Staaten anerkannte und geförderte enge Verhältnis zwischen Minderheit und Mutterland¹⁵ ermöglicht einen ungehinderten sprachlich-kulturellen Austausch, materielle und ideelle Förderungen durch staatliche und nicht-staatliche Akteure sowie die Pflege zwischenmenschlicher Verbindungen über die Grenze.
- Beide Staaten sind – auch angesichts der aktuellen Austeritätspolitik als Reaktion auf die Folgewirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise – reich und können sich Minderheitenregelungen, die in vielen Bereichen eine Duplizität von Bildungseinrichtungen und kulturellen Institutionen gewährleisten, durch notwendige Prioritätensetzung leisten, wobei jeweils beide Seiten beide Minderheiten finanziell fördern. Aufgrund des immensen wirtschaftlichen Wachstums nach 1949 sowie der späteren Stabilisierung auf einem hohen Niveau trotz unterschiedlicher

Wirtschaftszyklen in den beiden Staaten konnte somit durch finanzielle Förderungen positive Rahmenbedingungen für den Grenzfrieden geschaffen und kontinuierlich ausgebaut werden. Dabei leistet Dänemark seit zwanzig Jahren asymmetrisch den weitaus größten Anteil der Gesamtförderung an beide Minderheiten, einschließlich der Bezuschussung im Bildungsbereich.¹⁶

- Hinsichtlich der Behandlung der Minderheiten gibt es bei aller Unilateralität eine Gegenseitigkeit, die zu einer weitgehenden Parallelität und Symmetrie der minderheitenpolitischen Rahmenbedingungen geführt hat.
- Diese wird durch freiwillige einseitige Regelungen erweitert. Dazu gehört beispielsweise seit 1997 die Möglichkeit, im Kreis Nordfriesland in Schleswig-Holstein in Gemeinden mit friesischer Bevölkerung auf Kosten der Gemeinde auf den Ortstafeln in kleinerer Schrift unter der offiziellen Bezeichnung die jeweilige friesische Bezeichnung anzuführen, 2007 um entsprechende Regelungen für eine dänische (aber auch niederdeutsche) Beschriftung erweitert. Nördlich der Grenze stieß ein entsprechender Wunsch der deutschen Minderheit auf eine überwiegend abweisende Reaktion bei der dänischen Bevölkerung.¹⁷ Auf dänischer Seite wurden im Zuge der Strukturreform 2005 Sonderregelungen geschaffen zur Erleichterung der politischen Partizipation der deutschen Minderheit, einschließlich der Schaffung von beratenden Mandaten für die Minderheit in den neuen Großkommunen, wo eine direkt gewählte Vertretung nicht erreicht werden konnte.¹⁸ 2010 beschloss die dänische Regierung, die Förderung der Schulen der deutschen Minderheit trotz zeitgleicher Einsparungen im übrigen Bildungssektor von 96 auf 100% der durchschnittlichen Kosten pro Schüler in den öffentlichen Schulen (Folkeskoler) anzuheben.¹⁹
- Aufgrund der Befriedung des Konflikts hat auch eine weitgehende Pazifizierung stattgefunden. Dadurch sind die Minderheiten insgesamt gesehen passiver geworden, obgleich sie insbesondere in den letzten Jahren verstärkt versuchen, eine aktive Rolle zu spielen, wobei häufig politische Themen aufgegriffen werden. Dies hat bisher allerdings kaum an der Diagnose ändern können, dass bei den gesellschaftlichen Majoritäten beiderseits der Grenze und exponentiell zunehmend mit der Entfernung

zur Grenze das Verhältnis zu den Minderheiten häufig durch Indifferenz und Ignoranz geprägt ist.

Diese Grundelemente charakterisieren sowohl die deutsche Minderheit in Dänemark als auch die dänische in Deutschland. Im deutsch-dänischen Grenzland haben diese Faktoren und Prozesse insgesamt betrachtet zur Befriedung und Transformation der Minderheitenfrage beigetragen. Daraus lässt sich jedoch nicht ohne Weiteres eine allgemeingültige Vorbild- oder Modellfunktion hinsichtlich der Lösung von Fragestellungen anderer der insgesamt mehr als 350 Minderheiten mit schätzungsweise 85 Millionen Angehörigen in Europa ableiten.²⁰

Dennoch wird seit Anfang der 1960er Jahre häufig in Aussagen von deutschen und dänischen Politikern unterstellt, dass das deutsch-dänische Modell eine europa-, gar weltweite Vorbildfunktion hat.²¹ Insbesondere nach den großen politischen Umwälzungen in und um 1989 hat sich das deutsch-dänische Minderheitenmodell in gewisser Hinsicht zunehmend zu einer sich selbst erfüllenden Versprechung entwickelt, wobei die Beschwörungen der Modellhaftigkeit und die kontinuierliche Hervorhebung der Minderheitenregelungen als Vorbild für andere Minderheitenprobleme an sich eine positive Rückkoppelung auf die Wahrnehmung und den Status der Minderheiten geführt hat: Die Vorstellung der Modellhaftigkeit verdichtet sich somit zu einer Politik, die über lange Zeit darum bemüht gewesen ist, modellhaft zu sein. Die unterschiedlichen Akteure werden zudem Teilhaber am Modell und sicherten zumindest bis 2010 durch Einbeziehung/Inklusion und kontinuierliche rhetorische Bestätigung gegenseitig eine positive Bewertung der Minderheitenregelungen. Dies hat wiederum zu einem positiven Ansatz in der symbolischen Minderheitenpolitik geführt, wobei in den letzten Jahren die Existenz der Minderheiten zunehmend als Glücksfall und als besonderer kultureller, sprachlicher sowie wirtschaftlicher Mehrwert für beide Staaten bezeichnet wird. Aufgrund der aktuellen Entwicklungen hinsichtlich der Sparmassnahmen bei der Förderung der Schüler an den dänischen Schulen in Schleswig-Holstein muss diese Interpretation jedoch teilweise neu reflektiert werden.²²

Dieser vermeintliche und unterstellte Mehrwert wurde 2006 schließlich zum Gegenstand einer Kompetenzanalyse der nationalen Minderheiten als besonderer Standortfaktor in der deutsch-

dänischen Grenzregion. Die Studie wurde vom Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages an die Europäische Akademie Bozen vergeben. Die Ergebnisse wurden Anfang März 2008 vorgestellt.²³ Dabei wurde ein Mehrwert der Minderheiten zwar prinzipiell festgestellt, nur wird dieser nicht umfassend und positiv seitens der Gesellschaften in der Grenzregion genutzt. So wurde u.a. festgestellt: „Obwohl die Minderheiten über eine Vielzahl an Kompetenzen verfügen, werden diese im Rahmen der zahlreichen Regionalentwicklungsstrategien kaum berücksichtigt“, obgleich die vorhandenen Kompetenzen und Fähigkeiten der Minderheiten die Attraktivität der Grenzregion in den Bereichen Politik, Kultur, Bildung, soziale und wirtschaftliche Fragen sowie auf internationaler Ebene erhöhen.²⁴

Bewertung des Minderheitenmodells

Das „Schleswigsche Minderheitenmodell“ ist unter besonderen externen Bedingungen entstanden, die sich nicht ohne große Vorbehalte auf andere Regionen übertragen lassen. Was im deutsch-dänischen Grenzraum nützlich, konstruktiv, funktionell und zweckdienlich gewesen ist, muss nicht unbedingt in anderen Regionen entsprechend funktionieren. Dabei muss pointiert werden, dass sich im deutsch-dänischen Grenzland nationale Minderheiten auf beide Seiten sowie konzentriert innerhalb von jeweils fünfzig Kilometern von der gemeinsamen Grenze entfernt befinden. Die Ausgangslage ist demnach von einer Symmetrie der Minderheiten gekennzeichnet, die einer impliziten Gegenseitigkeit sowie einem beiderseitigen Interesse an nachhaltigen Minderheitenregelungen förderlich ist. Zudem handelt es sich heute um relativ kleine Gruppen, die zwischen 5 und 10 % der jeweiligen regionalen Bevölkerung ausmachen, mit einer großen Spannweite von wenigen Familien in einer Ortschaft bis zu einem Anteil von bis zu einem Drittel an den Gemeinden, überall sowohl relative als auch numerische Minderheiten bilden sowie bezogen auf die jeweilige Gesamtbevölkerung der Staaten von marginaler Bedeutung sind.

Die heutigen demografischen Merkmale der Minderheiten stellen keinerlei potenzielle oder latente Infragestellung der Grenze bzw. des ausgezeichneten bilateralen Verhältnisses dar. Vielmehr wird beispielsweise die deutsche Minderheit in der 2007 entstandenen Großkommune Aabenraa (Apenrade) als Vorteilhaft bei dem Bemühen gesehen, Arbeitskräfte aus Deutschland anzuwerben. Heute werden die deutsche Minderheit und ihre Bildungseinrichtungen demnach

von dänischen Politikern als Argument für eine aktive Arbeitsmarktpolitik benutzt, um für deutsche Migranten attraktiv zu sein. Dies bezeichnet eine fundamentale Entwicklung im Verständnis und im Verhältnis zwischen Dänen und Deutschen im ganzen Grenzland von der gesellschaftlichen Aus- und Abgrenzung hin zur inklusiven Anerkennung und Partizipation.

Diese Dimensionen und Besonderheiten müssen beachtet werden, da sie so nirgends in Westeuropa und nur in einer überschaubaren Zahl von Grenzregionen in Mittel- und Osteuropa gegeben sind. Die Minderheitenregelungen im deutsch-dänischen Grenzland werden dennoch häufig als besonders gelungenes Beispiel für eine nachhaltige Konfliktlösung angesehen. Allerdings handelt es sich dabei nicht um eine Blaupause, die ohne Weiteres auf andere Minderheitenkonflikte übertragen lässt.

Obwohl das deutsch-dänische Minderheitenmodell nicht in Gänze übertragbar ist, bedeutet es allerdings nicht, dass es keine europäische Relevanz hat. Seine einzelnen Elemente können sehr wohl vorteilhaft für das Studium und die Lösung anderer europäischer Minderheitenkonflikte sein.²⁵ Das deutsch-dänische Modell ist ein positives Beispiel. Es ist eines von den wenigen, unüberschaubaren Beispielen dafür, wie es konkret möglich gewesen ist, eine nachhaltige Lösung für ein entzündetes Minderheitenproblem zu finden. Die deutsch-dänische Erfahrung ist allerdings nicht gleichbedeutend damit, dass die Beteiligten im dänisch-deutschen Grenzland den „Stein der Weisen“ gefunden haben, der als universelles Werkzeug zur Lösung nationaler Konflikte zu bezeichnen ist. Weder Dänemark noch Deutschland können trotz kontinuierlicher positiver Einschätzung und Hervorhebung ein Patent auf ein Modell anmelden, das als Blaupause in anderen Konfliktregionen angewendet werden kann. Dazu sind jeweils die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zu unterschiedlich.

Minderheitenmodell und „Norddeutsche Kooperation“

Das Schleswigsche Modell umfasst als zentrale Bestandteile auch das Prinzip der zivilgesellschaftlichen und politischen Partizipation. Dies wird u.a. dadurch gesichert, dass die Minderheiten sich aktiv an den politischen Prozessen beteiligen können. Dies geschieht auf lokaler, regionaler und Landesebene durch direkt gewählte Mandatsträger. Um der deutschen

Minderheit in Dänemark und der dänischen in Deutschland diese Mitwirkungs- und Mitgestaltungsrechte zu ermöglichen, sind seit 1953 verschiedenen Sonderregelungen geschaffen worden. Dazu gehören auch 2005 beschlossene Sonderregelungen für die deutsche Minderheit bei Kommunalwahlen sowie die Ernennung von Vertretern in Gremien der Region Syddanmark. In der Bundesrepublik ist die Partei der dänischen Minderheit seit 1953 bei Bundes- sowie seit 1955 bei Landtagswahlen von der 5 %-Sperrklausel befreit. Diese Sonderregelungen ermöglichen den Minderheiten die politische Partizipation, was wiederum durch die auch von der Bundesrepublik Deutschland durch die Ratifizierung des Rahmensübereinkommens des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten von 1995 mit der Verpflichtung der Gewährleistung der effektiven bzw. wirksamen politischen Partizipation sowie die Herstellung der vollständigen und tatsächlichen Gleichheit zwischen den Angehörigen einer nationalen Minderheit und den Angehörigen der Mehrheit bestätigt wird.²⁶

Bei Überlegungen zu Fragen der norddeutschen Kooperation sollte somit sowohl auf die sich als wirksam erwiesenen Elemente des Schleswigschen Modells als auch auf die internationalen Verpflichtungen zum Minderheitenschutz Bezug genommen werden. Dies betrifft auch etwaige Änderungen von Verwaltungskreisen und den Bezugsrahmen der politischen Gremien, wobei zu gewährleisten wäre, dass die dänische Minderheit weiterhin effektiv mitwirken kann. Dies kann z.B. durch Sonderregelungen wie bei der Strukturreform in Dänemark für die deutsche Minderheiten geschehen (konkret: Erweiterung der Zahl der zu wählenden Mandate in Kombination mit der Möglichkeit der Wahl beratender Mandatsträger ohne Stimmrecht bei Nichterfüllung des notwendigen Quorums).²⁷

Die funktionale und kulturelle Autonomie, einschließlich der vorrangigen Rolle des eigenverantwortlichen Bildungswesens, ist von zentraler Bedeutung für die dänische Minderheit. Hierzu gehören auch die bewährte enge Kooperation und Verflechtungen über die Grenze. Diese Autonomie benötigt neben dem politischen Willen zur Weiterführung und Weiterentwicklung ferner gesetzliche Regelungen und abgesicherte finanzielle Förderungen, um effektiv wahrgenommen zu werden. Diese Aspekte wären bei einer engeren norddeutschen Kooperation ebenfalls zu beachten.

Hinsichtlich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit haben die nationalen Minderheiten ein genuines Interesse an Mitwirkung und Miteinbeziehung, auch wegen ihrer besonders engen Verknüpfungen mit dem Nachbarland und der ihnen eigenen sprachlich-kulturellen Kompetenzen, die einer vertieften grenzüberschreitenden Kooperation dienlich sein können. Hier spielt somit das Prinzip der Subsidiarität eine wichtige Rolle für den Landesteil Schleswig. Auch dieser Aspekt ist bei einer engeren norddeutschen Kooperation zu berücksichtigen.

Das Schleswigsche Modell hat sich in und aus einem positiven Zusammenwirken der Minderheiten und Mehrheiten sowie der Staaten und Regierungen beiderseits der Grenze entwickelt. Die Bilateralität und das besondere Interesse der politischen Akteure auf beiden Seiten haben – trotz der Kleinteiligkeit des Raumes und der relativ kleinen Gesamtbevölkerung in der Region – dem deutsch-dänischen Grenzland und somit auch dem Landesteil Schleswig eine besondere Rolle im Bewusstsein ermöglicht. In der Optik Dänemarks spielt demnach die dänische Minderheit eine Rolle, die jenseits der parteipolitischen Interessen angesiedelt ist und von einmütiger Einigkeit im Parlament „Folketing“ getragen wird. Dies wurde am 23. März 2010 durch die einstimmige Annahme des Südschleswig-Gesetzes im Folketings, in dem die staatlichen Förderungen der dänischen Minderheit regelt werden, bestätigt. Auch die Aussagen dänischer Politiker im gesamten Spektrum der Parteienlandschaft anlässlich der 2010 entstandenen Krise hinsichtlich der Förderung der Schulen und Schüler der dänischen Minderheit haben dies bestätigt.²⁸ Die besondere Rolle, die der Landesteil Schleswig und das Land Schleswig-Holstein im dänischen politischen Bewusstsein spielen, hängt somit vorrangig mit der Existenz der dänischen Minderheit zusammen. Dieser Umstand wäre auch bei konzeptionellen Entwürfen hinsichtlich weitergehender Kooperationsformen mit einzubeziehen.

In einer vorstellbaren größeren norddeutschen Region wird der Landesteil Schleswig und die hier lebenden nationalen Minderheit unweigerlich eine periphere Rolle spielen. Die Selbst- und Außenwahrnehmung des Landesteils und der Minderheiten sind zu berücksichtigen: Wenn sich Akteure im Landesteil bereits im heutigen Bundesland Schleswig-Holstein oftmals als Randregion und „übersehen“ fühlen, wird dies in einer größeren Region weitaus mehr und ausgeprägter der

Fall sein. Dies ist unumgänglich ungeachtet des Alleinstellungsmerkmals der nationalen Minderheiten und des besonderen Schleswigschen Minderheitenmodells. Hier würde es eine Herausforderung sein, Mechanismen und Organisationsformen zu finden, die der besonderen, im norddeutschen Kontext einzigartigen Konstellation und Erfahrungen genüge tragen – auch um den nationalen und internationale Verpflichtungen zum Minderheitenschutz zu entsprechen.

Abschluss

Die von der Enquetekommission gestellte Frage: „*Wie können bei weitergehenden Kooperationsformen regionale Interessen, insbesondere des Landesteils Schleswig, und Interessen der nationalen Minderheiten Berücksichtigung finden?*“ ist differenziert zu beantworten. Zunächst muss auf die Ebene eines nachhaltigen Minderheitenmodells verwiesen werden mit den unterschiedlichen, aber zusammenwirkenden Elementen. Es sei dabei unterstellt, dass auf schleswig-holsteinischer/norddeutscher Seite ein klares Interesse an der Weiterführung, Weiterentwicklung und Nachhaltigkeit des Schleswigschen Modells besteht. Diese Prämisse definiert einen Interessen-, Bezugs- und Handlungsrahmen, um die Interessen des Landesteils Schleswig als einziger Festlandgrenzregion zu Dänemark mit weit zurückreichenden Verknüpfungen über die Grenze im Rahmen weitergehender Kooperationsformen berücksichtigen zu können.

Besondere regionale Interessen finden sich im Bereich der:

- politischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Minderheiten
- der wirksamen zivilgesellschaftlichen Partizipation
- der Interessenvertretung
- der Subsidiarität
- der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Dänemark an der einzigen Festlandgrenze
- der historisch entstandenen und begründeten Beziehungen zur deutschen Minderheit in Dänemark
- des besonderen Interesses Dänemarks an der dänischen Minderheit im Landesteil Schleswig

- der bestehenden Minderheitenschutzregelungen in regionalen, nationalen und internationalen Kontexten
- der Präsenz und Wahrnehmung der Minderheiten in der Öffentlichkeit
- der eigenverantwortlichen kulturellen und funktionalen Autonomie der Minderheiten
- der Bildung
- der Kultur
- der Interaktion zwischen Mehrheit und Minderheiten
- der finanziellen Förderungen
- der wirtschaftlichen Entwicklung in einem strukturschwachen Raum, in dem die dänische Minderheit als Arbeitgeber, Investor, Standortfaktor und wirtschaftlicher Impulsgeber vor Ort eine große, aber nicht immer wahrgenommene Rolle spielt.

Wie diese und weitere regional verankerte Interessen berücksichtigt werden können, wird sich in einem Diskussionsprozess ergeben, wobei auch Komplementärinteressen zu berücksichtigen sind.

Anmerkungen

¹ Siehe zum „Schleswigschen Modell“ die Beiträge und Analysen in der Publikation Jørgen Kühl/Robert Bohn: Ein europäisches Modell?. Nationale Minderheiten im deutsch-dänischen Grenzland 1945-2005, Bielefeld 2005, mit einem umfassenden Literaturverzeichnis.

² Die folgende Darstellung basiert überwiegend auf dem Beitrag: Jørgen Kühl: Wieso funktioniert der Grenzfrieden im deutsch-dänischen Grenzland?, in: Grenzfriedenshefte 3/2008, S. 329-340. Vgl. ferner Jørgen Kühl: Konfliktlösung durch Minderheitenregelungen, in: Peter Karpf/Udo Puschnig/Vladimir Smrtnik (Hg.): Kärnten-Slowenien. Belastete Grenze im „neuen Europa“?. Kärnten-Dokumentation, Band 19, Klagenfurt: Verlag Land Kärnten 2005, S. 55-95, sowie Jørgen Kühl: Nationale Minderheiten in der deutsch-dänischen Grenzregion, in: Ralf Prescher/Ken J. Leistner (eds.): Minderheiten für Europa. Conditio sine qua non einer gemeinsamen Identität?, Hamburg 2009, S. 103-131. Siehe zu den aktuellen Entwicklungen Jørgen Kühl: Eine Kehrtwende der Minderheitenpolitik? Der Konflikt um die Finanzierung der Schulen der dänischen Minderheit 2010, Grenzfriedenshefte 4/2010, S. 285-314.

³ Demnächst erscheint von Lars N. Henningsen (Hg.): Zwischen Grenzkampf und Grenzfrieden, Flensburg 2011, mit einer Gesamtdarstellung der Geschichte der dänischen Minderheit von den Anfängen bis zum Jahreswechsel 2010/2011.

⁴ Jørgen Kühl: Den dansk-tyske mindretalsmodel og Europa, Aabenraa 2003, bietet eine umfassende Bewertung des deutsch-dänischen Minderheitenmodells in einem europäischen Vergleich. Siehe zum Stand der Minderheitenregelungen im Ostseeraum den Sammelband Sia Spiliopoulou Åkermark et al. (Hg.): International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic Sea, Mariehamn/The Åland Island Peace Institute 2006.

⁵ Vgl. Lars N. Henningsen (Hg.): Sydslesvigs danske historie, Flensburg 2009, S. 330.

⁶ Siehe zuletzt die Bewertung der Minderheitenpolitik Dänemarks in European Charter for Regional or Minority Languages: Application of the Charter in Denmark, Council of Europe, Strasbourg, 2 March 2011.

⁷ Siehe zur Kritik der Expertengremien des Europarats Jørgen Kühl (Hg.): København-Bonn Erklæringerne 1955-2005, Aabenraa 2005, S. 551-577, sowie Jørgen Kühl: Der Europarat, Dänemark, Deutschland und die Minderheiten, in:

Grenzfriedenshefte, 4, 2002, S. 223-258. Die offizielle schleswig-holsteinische Bewertung der Minderheitenpolitik findet sich u.a. in Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein: Minderheiten- und Volksgruppenpolitik in Schleswig-Holstein. Bericht 2005-2010, Kiel 2008.

⁸ Siehe zur Entwicklung der grenzüberschreitenden Interaktion und Zusammenarbeit im deutsch-dänischen Grenzland die Studien Martin Klatt: Fra modspil til medspil?, Aabenraa 2006; Jørgen Kühl: Vom nationalen Konflikt zur friedlichen Kooperation und Koexistenz, Aabenraa 2006. Bestandsaufnahmen im europäischen Vergleich bieten Christian Banse/Holk Stobbe (Hg.). Nationale Grenzen in Europa, Frankfurt am Main 2004; Almut Kriele/Emanuel Richter (Hg.): Politisches Handeln in transnationalen Räumen, Baden-Baden 2005, wobei auch die deutsch-dänische Grenzregion Beachtung findet.

⁹ Siehe Renate Schnack: Das Land Schleswig-Holstein und die Minderheiten in den 1980er und 1990er Jahren, in: Jørgen Kühl/Robert Bohn: Ein europäisches Modell?, Bielefeld 2005, S. 248-64.

¹⁰ Vgl. Jørgen Kühl: The Federal Union of European Nationalities, Aabenraa 2000.

¹¹ Zur Geschichte der Nationalitäten- und Minderheitenfrage im deutsch-dänischen Grenzland siehe Jørgen Kühl: Mindretallene i Sønderjylland/Slesvig 1864-2004 in: Steinar Imsen (Hg.): Grenser og grannelag i Nordens historie, Oslo 2005, S. 72-122.

¹² Siehe auch Jørgen Kühl: Ein nachhaltiges Minderheitenmodell. Deutsche und dänische Minderheiten beiderseits der Grenze, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47, 2004, 15. November 2004, S. 22-27.

¹³ Die Signifikanz und Relevanz dieser Elemente wird umfassend dargelegt, analysiert und diskutiert in Jørgen Kühl: Den dansk-tyske mindretalsmodel og Europa, Aabenraa 2003.

¹⁴ Siehe ferner die kritische Würdigung der Wirkungsgeschichte der Bonn-Kopenhagener Erklärungen Jørgen Kühl: Sustainable Peace and Cooperation in Borderlands: The Danish-German Bonn-Copenhagen Declarations 1955-2005, in: European Yearbook of Minority Issues, Vol. 5, 2005/6, The Netherlands: 2007, S. 117-140.

¹⁵ Vgl. zur Thematik Minderheit und „Mutterland“ die Analyse in Jørgen Kühl: Minderheiten und ihr „Mutterland“. Nationale Identifikation über die Grenzen, in: Martin Rheinheimer (Hg.): Grenzen in der Geschichte Schleswig-Holsteins und Dänemarks, Neumünster 2006, S. 387-404.

¹⁶ Siehe dazu die Darstellung in Kühl/Bohn 2005, S. 448-59. Die asymmetrische finanzielle Förderung wird insbesondere im Bildungsbereich deutlich. Während Dänemark ca. 50 % des Gesamtetats des Dänischen Schulvereins für Südschleswig finanziert, betrug der Anteil der deutschen Bundes- und Landesmittel am Etat der deutschen Schulen in Nordschleswig im Jahre 2007 lediglich 16,8 %. Im Vergleich umfasste der dänische Staatszuschuss 62,8 %, der zusätzliche zweckgebundene dänische Staatszuschuss weitere 7,8 % sowie kommunale dänische Förderungen 3,3 %. Vgl. Der Nordschleswiger, 5.4.2008. Vgl. zur Förderung im Bildungsbereich: Bericht der dänisch-schleswig-holsteinischen Arbeitsgruppe zur Behandlung von Gleichstellungsfragen in der Finanzierung der Schulen der dänischen und deutschen Minderheiten, Kopenhagen/Kiel im November 2010.

¹⁷ Siehe dazu die Publikation: BDN Dokumentation zum Thema zweisprachige Ortsschilder, Juli 2007. Eine Analyse der Debatte bietet das Konferenz-Paper Jørgen Kühl: Main developments in the field of minority protection and non-discrimination: Denmark, Minority Policies in Transition – Experiences and Trends around the Baltic Sea. Symposium, Swedish Collegium for Advanced Study in the Social Sciences, Uppsala (Sweden), 16. November 2007.

¹⁸ Die Sonderregelungen werden umfassend analysiert in Jørgen Kühl (Hg.): København-Bonn Erklæringerne 1955-2005, Aabenraa 2005, S. 533-45.

¹⁹ Siehe Jørgen Kühl: Eine Kehrtwende der Minderheitenpolitik? Der Konflikt um die Finanzierung der Schulen der dänischen Minderheit 2010, Grenzfriedenshefte 4/2010, S. 285-314.

²⁰ Die Zahl der nationalen Minderheiten und Volksgruppen in Europa ist nicht genau feststellbar, da unterschiedliche Analysen derselben Datengrundlage zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen. Die hier genannt Schätzung basiert auf Jørgen Kühl: Den dansk-tyske mindretalsmodel og Europa, Aabenraa 2003, S. 29-41. Christoph Pan/Beate Sibylle Pfeil: Minderheitenrechte in Europa, Wien 2002, S. 1, gelangen hingegen zu einer Gesamtzahl von 337 Minderheiten mit insgesamt 105 Millionen Angehörigen (allerdings nur bezogen auf 36 europäische Staaten mit jeweils mehr als einer Million Einwohner). Die Schätzungen von Pan und Pfeil sind die Quellengrundlage für die oftmals verbreitete Einschätzung, dass jeder siebte Europäer Angehöriger einer nationalen Minderheit sei, was allerdings bei Kühl 2003 bezweifelt wird.

²¹ Siehe dazu Jørgen Kühl (Hg.): København-Bonn Erklæringerne 1955-2005, Aabenraa 2005, S. 16-32.

²² Vgl. dazu die Analyse im Abschlusskapitel in Lars N. Henningsen (Hg.): Zwischen Grenzkampf und Grenzfrieden, Flensburg 2011.

²³ Kompetenzanalyse: Minderheiten als *Standortfaktor* in der deutsch-dänischen Grenzregion: "Miteinander, Füreinander", Bozen 2008.

²⁴ Ebenda, S. 1-2.

²⁵ Diese Fragestellung wird ausführlich dargestellt und analysiert in Jørgen Kühl: Den dansk-tyske mindretalsmodel og Europa, Aabenraa 2003. Eine knapper gefasste deutschsprachige Analyse findet sich in Jørgen Kühl: Ein europäisches Modell? Die schleswigsche Erfahrung und die nationalen Minderheiten, in.: Jørgen Kühl/Robert Bohn: Ein europäisches Modell?, Bielefeld 2005, S. 401-507.

²⁶ Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995, Artikel 4, 2 sowie Artikel 15.

²⁷ Vgl. zu den beschlossenen Sonderregelungen Jørgen Kühl (Hg.): Kopenhagen-Bonn Erkläringerne 1955-2005, Aabenraa 2005, S. 533-547.

²⁸ Vgl. dazu Lars N. Henningsen (Hg.): Zwischen Grenzkampf und Grenzfrieden, Flensburg 2011, S. 303ff.