

BESPRECHUNGSAUFSATZ

Deutsch-dänischer Minderheitenschutz – ein historisches Modell?

Von *Hermann Weber*

Hellmuth Hecker

**Schleswig und die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts und
Minderheitenschutzes**

(Diss. Hamburg 1948)

Herausgegeben vom Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (Quellen zur Verwaltungsgeschichte Nr. 10)
Kiel 1995, 247 S., DM 22,-

Hellmuth Hecker hat in den Jahren unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, als bereits abzusehen war, daß die deutschen Vorkriegsgrenzen erhebliche Korrekturen erfahren würden, sich der Schleswig-Frage angenommen und sie zum Thema seiner Dissertation gemacht. Zu diesem Zeitpunkt – die Arbeit wurde von Rudolf Laun in Hamburg betreut und ist im April 1948 abgeschlossen worden – war nicht sicher, ob es zwischen Deutschland und Dänemark noch einmal zu einer Grenzrevision kommen würde, zumal das Prinzip des Minderheitenschutzes trotz oder auch wegen der Erfahrungen in der Zeit des Völkerbundes international noch umstritten war. Im deutsch-dänischen Grenzraum ist der Minderheitenschutz nunmehr seit langem fest verankert. Dies gilt sowohl für die Dänen in Südschleswig als auch für die Deutschen in Nordschleswig (Südjütland). Die gemeinsame Bonn-Kopenhagener Erklärung vom 29. März 1955 hat die bestehenden Differenzen zwischen Deutschen und Dänen in der Frage der Behandlung und der Rechte der Minderheiten definitiv beseitigt und den Minderheitenschutz in der Praxis wie im Rechtsbewußtsein zum festen Bestandteil im deutsch-dänischen Grenzraum werden lassen.

Als wirksames Instrument einer erfolgreichen Konfliktbeilegung in Nationalitätenfragen hat der deutsch-dänische Ausgleich seine Tauglichkeit aber erst erwiesen, als beide Staaten den politischen und territorialen status quo Schleswigs nicht mehr in Frage stellten. Zu Recht

konnte deshalb Hellmuth Hecker in seiner Einführung zur Erstveröffentlichung 1994 schreiben: "Die Grenze blieb bis heute fest ... Umso mehr konnte der Minderheitenschutz einer befriedigenden Lösung zugeführt werden".

Kann der deutsch-dänische Ausgleich in anderen Nationalitäten-Konflikten als Modell dienen?

Welche Bedeutung der "festen Grenze" für eine dauerhafte Friedensregelung, die auch den funktionierenden Minderheitenschutz einbezieht, zukommt, ist der Öffentlichkeit erst in der Jugoslawien-Krise wieder zu vollem Bewußtsein gekommen: Die Staatengemeinschaft, allen voran die UNO und die EU, hatten die Folgen nicht bedacht, als sie es zuließen, daß zwei der früheren Teilrepubliken des auseinanderbrechenden Bundesstaates Jugoslawien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina, 1991 um internationale Anerkennung als vollsouveräne Staaten nachsuchten, ohne zuvor ihren ethnischen Minderheiten ausreichende Rechts- und Statusgarantien zu geben. An der offenen Frage des künftigen Grenzverlaufs in den ethnischen Mischgebieten Slavonien und Krajna sowie in Bosnien-Herzegowina, wo die Völker seit Jahrhunderten in ununterscheidbarer Durchmischung zusammenlebten, entzündete sich ein Nationalitätenkonflikt, in dessen Verlauf die im Völkerrecht festgelegten Verhaltensregeln von allen Parteien ignoriert wurden. In diesem von niedrigsten Instinkten gesteuerten Kräftemessen sahen die jugoslawischen Völker keinen Raum für einen wie auch immer definierten Minderheitenschutz. Als es zuletzt der amerikanischen Diplomatie im November 1995 doch noch gelang, die Kontrahenten im Dayton-Abkommen auf das Prinzip der unveränderlichen und unantastbaren Grenzen, wie sie zu Beginn des Konflikts bestanden, vertraglich zu verpflichten, blieb der Schutz der ethnischen Minderheiten bis heute der am schwersten zu realisierende Teil des Friedensabkommens.

Vor diesem Hintergrund könnte die erfolgreiche friedliche Lösung der Schleswig-Frage für andere Nationalitäten-Konflikte Modellcharakter besitzen. Ob jedoch das Modell auf andere Nationalitäten-Konflikte, wie den Konflikt der baskischen Separatisten mit Madrid oder den Konflikt der korsischen Freiheitsbewegung mit Paris, übertragbar erscheint, bliebe noch zu untersuchen. Mit Sicherheit erlauben die deutsch-dänischen Erfahrungen im Grenzraum nur die Feststellung, daß die Nichtinfragestellung des territorialen status quo die entscheidende Voraussetzung für die Anwendung des Minderheitenschutzprinzips gewesen ist. Erst das auf Irreversibilität der Grenze gegründete Gleichbehandlungsprinzip hat den betroffenen Minderheiten beiderseits der Grenze die Sicherheit gegeben, nicht unter der ständigen Drohung zu leben, von der politisch bestimmenden Nation, die die Mehrheit der Bevölkerung stellt, sprachlich und kulturell absorbiert zu werden.

Die historischen Wurzeln des Nationalitäten-Konflikts in Schleswig

Die politische und staatsrechtliche Entwicklung Schleswigs seit dem Wiener Kongreß von 1814 stand ganz im Zeichen des erwachenden Nationalismus. Sie hatte die öffentliche Diskussion um die Legitimität einer fortbestehenden staatsrechtlichen Verbindung Schleswigs mit Holstein und der beiden mit Dänemark bestimmt. Dänemark, das sich als "Gesamtstaat" betont dänisch-national neu zu organisieren versuchte, war nicht in der Lage, die Erwartungen der Schleswig-Holsteiner während dieses Umgestaltungsprozesses angemessen zu berücksichtigen. Der dadurch ausgelöste Streit zwischen Deutschen und Dänen, die jahrhundertelang friedlich zusammengelebt hatten, wirkte anachronistisch, als er sich auf einen Streit um historische Rechtstitel und die Gültigkeit zwischenzeitlich eingetretener, aber lange zurückliegender Rechtstatsachen verengte. Die Folge waren nationalistische Reaktionen auf beiden Seiten, die in ihren konträren Zielen eines gemeinsam hatten: Sie enthielten keine Antworten auf die Herausforderungen der Zeit.

Die Herzogtümer Schleswig und Holstein waren bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts unterständestaatlichen Kategorien und nach aufgeklärt absolutistischen Maßstäben – ohne Präferenz für die eine oder andere der beiden Nationen – von Kopenhagen regiert worden. Ein von einer kleinen, aber lautstarken national-dänischen Fraktion in Kopenhagen instrumentalisierter Streit um die Einführung der weiblichen Thronfolge im dänischen "Gesamtstaat" – sie wurde in Schleswig und Holstein als Bruch alter verbrieftter Rechte angesehen – gab der "Danisierungspolitik" die Schärfe und löste auf der Seite der Deutschen in Schleswig und Holstein nationalistische Reaktionen aus, die in keinem Verhältnis zu der Bedeutung dieser Frage für die Stellung der Deutschen im künftigen Gesamtstaat standen. Diesen Streit konnte Preußen für sich ausnutzen. Bismarck, im Konflikt mit Österreich von Napoleon III. unterstützt, benutze nach der Einführung der weiblichen Thronfolge die fortgesetzte Danisierungspolitik in Schleswig für den Ausbau der preußischen Vormachtstellung in Deutschland und zugleich für die Erfüllung des nationalen Einigungswunsches der Deutschen. Die dänische Regierung, die diesen Zusammenhang durchaus als Gefahr erkannte, aber im Spiel der Großmächte um die Abgrenzung ihrer Einflußsphären unter nationalen Vorzeichen auf die "russische Karte" gesetzt hatte, mußte zuletzt den Wünschen Bismarcks nachgeben und in die Abtretung Holsteins und ganz Schleswigs bis zur Königsaue einwilligen.

An der staatsrechtlichen Ausgestaltung Schleswigs wurde Dänemark bis zum Ende des Ersten Weltkrieges nicht mehr beteiligt. Preußen hatte zwar im Prager Frieden mit Österreich (1866) für Nordschleswig, das schon damals mehrheitlich von Dänen besiedelt war, eine Volksabstimmung zugestanden, aufgrund deren Ergebnisse es dann noch zu einer Grenzrevision hätte kommen können. Es hat die Verpflichtung gegenüber Österreich dann aber nicht erfüllt und sich mit Österreich 1878 darüber geeinigt, es bei dem status quo in

Nordschleswig zu belassen. Dänemark seinerseits erkannte den österreichischen Verzicht auf das Referendum 1907 an.

Hecker zeichnet ein klares und übersichtliches Bild der komplizierten staats- und völkerrechtlichen Vorgänge bis zur Abstimmung und Rückabtretung Nordschleswigs an Dänemark 1920. Aus seiner Darstellung wird deutlich, wie sehr der Gebietserwerb ohne Plebisit bereits 1864 der allgemeinen Überzeugung von der Notwendigkeit einer Volksbefragung widersprochen hat, auch wenn das Nichtzustandekommen einer solchen Befragung nicht allein der preußischen Regierung angelastet werden kann. In dieser Frage hat daher das Referendum vom 10. Februar 1920, auch wenn es erst unter der Formel einer neuen Friedensordnung für Europa ("Wilsons 14 Punkte") zustande kam, nur einen Akt nachgeholt, von dessen Legitimität die preußische Regierung schon 54 Jahre zuvor überzeugt gewesen war.

Hecker weist in diesem Zusammenhang auf die seltsame Konstellation hin, daß im Oktober 1918, also unmittelbar vor dem Waffenstillstand an der Westfront, die dänische Regierung noch keine Rechtsgrundlage für das Begehr einer Grenzrevision in Schleswig gesehen hat, während das Auswärtige Amt in Berlin dem Gedanken einer Volksabstimmung in Nordschleswig durchaus positiv gegenüberstand. Berlin erwartete selbst vom Selbstbestimmungsrecht alles, doch wünschten die Alliierten keine deutsch-dänischen Sonderabsprachen. Sie bestanden darauf, daß Kopenhagen für Schleswig ein Abstimmungsverfahren fordere und diese Forderung in den Katalog der in Paris zu verhandelnden Friedenskonditionen einbringe. Wenn Hecker in diesem Zusammenhang den Argumenten gegen eine konsequente Anwendung des Selbstbestimmungsrechts breiteren Raum widmet als es vom Verständnis dieses Rechts heute erwartet wird, so entspricht seine Sicht nur den pointiert nationalstaatlich gefärbten Vorbehalten, wie sie vor 50 Jahren allen europäischen Mächten gegenüber fremden Minderheiten eigen waren.

Schleswig und das Selbstbestimmungsrecht der Völker auf der Pariser Friedenskonferenz 1919/20

Unter dem Druck der Wilson'schen Forderung, dem Selbstbestimmungsrecht der Völker Rechnung zu tragen, und angesichts der Notwendigkeit, die politische und territoriale Hinterlassenschaft von vier Dynastien, die im Verlauf oder im Ergebnis des Weltkrieges hinweggefegt worden waren (der Hohenzollern, der Habsburger, der Romanows und der Osmanen), neu zu ordnen, hatte sich die Pariser Friedenskonferenz 1919/20 dem Gedanken des Selbstbestimmungsrechts vorsichtig geöffnet. Allerdings konnte und wollte sie der Forderung *aller* Minderheiten nach Selbstbestimmung nicht nachgeben und erfüllte den Anspruch nicht in allen Fällen. Der radikalen Forderung vieler nationaler Gruppen, staatliche Unabhängigkeit allein nach den Wünschen einer nach der Kopfzahl der Abstimmungs-

berechtigten errechneten nationalen Bevölkerungsmehrheit zuzugestehen, begegneten die Alliierten mit dem Minderheitenschutz. Diesen machten sie allen Unterzeichnerstaaten der Pariser Vorortverträge, soweit sie nicht zu den Alliierten gehörten, ausgenommen Deutschland, zur Pflicht oder stellten ihn in besonderen Minderheitenschutzabkommen sicher, die sie mit den neu entstandenen Staaten oder den territorial erweiterten Staaten in Ost- und Südosteuropa abschlossen.

In der Frage der Zukunft Oberschlesiens, einiger kleinerer Gebiete in Ostpreußen und Schleswigs verzichteten die Alliierten auf die Einführung eines Minderheitenschutzregimes. Dort hielten sie das Referendum über die Grenzrevision in Verbindung mit einem Optionsrecht für eine ausreichende Erfüllung der Forderungen nach einem Selbstbestimmungsrecht. Allerdings ging es auf der Pariser Friedenskonferenz in der Schleswig-Frage auch um die Frage der Ausdehnung des Abstimmungsgebietes aus militärstrategischen und sicherheitspolitischen Gründen. Französische Überlegungen, die deutsch-dänische Grenze bis an den Nord-Ostsee-Kanal zurückzunehmen und auf diese Weise den Kanal zu internationalisieren, fanden keine Zustimmung, ebensowenig der Vorschlag, ein internationales Kanal-Regime in einer Zone von 20 km Breite beiderseits der Wasserstraße einzurichten. Zuletzt hat sich nur der dänische Vorschlag durchgesetzt, die Abtretung Schleswigs im Wiener Frieden von 1864 in den Teilen zu korrigieren, in denen eine dänische Bevölkerungsmehrheit auf der Grundlage eines Plebiszits und unter internationaler Aufsicht dies ausdrücklich wünschte.

Von besonderem Interesse ist Heckers Darstellung der Schleswig-Frage dort, wo die Rechtsfolgen des Souveränitätsübergangs von Deutschland auf Dänemark in Nordschleswig behandelt werden. Die wenig spektakulären Aspekte einer Staatensukzession, wie die Übernahme der Staatsbeamten und die Beendigung ihres Dienstverhältnisses, die Frage der Verteilung der Staatsschulden und der Entschädigungszahlungen für das übernommene Staatseigentum oder die Fragen der Staatsangehörigkeitsregelung, behindern oft die friedliche Lösung eines Nationalitätenkonflikts stärker als der Umstand der Grenzverschiebung selbst. Im deutsch-dänischen Konflikt um Schleswig wurden diese Regelungen entweder direkt im Friedensvertrag von Versailles, also ohne formale Beteiligung Dänemarks bei der Begründung der Verpflichtungen getroffen oder nach Abschluß des Friedensvertrages in zweiseitigen Abkommen Deutschlands und Dänemarks festgelegt. Zum Teil sind auch die deutschen Rechtsvorschriften noch lange nach dem Souveränitätsübergang in Nordschleswig beibehalten und erst später durch dänische Gesetze ersetzt worden.

Der Schutz der Minderheiten nach der Abstimmung von 1920

Es ist eine Folge des Souveränitätsübergangs in Nordschleswig nach der Abstimmung von 1920, daß die Schleswig-Frage in den folgenden Teilen der Darstellung unter dem zentralen

Aspekt des Minderheitenschutzes behandelt wird. Hecker beleuchtet diese Frage nicht isoliert als deutsch-dänisches Problem, sondern ordnet sie in den allgemeinen Problemzusammenhang des Minderheitenschutzes ein, den die Pariser Friedenskonferenz dem Völkerbund als einen zentralen Aufgabenbereich zugewiesen hatte. Vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen, die im Völkerbund um die Art und Weise der Durchsetzung des Minderheitenschutzregimes geführt wurden, und angesichts der Widerstände, auf die das Minderheitenschutzregime bei zahlreichen Regierungen in Osteuropa gestoßen war, gewinnt der Leser den Eindruck, daß sich die Lösung des deutsch-dänischen Konflikts um Schleswig bereits in einer frühen Phase der Normalisierung der deutsch-dänischen Beziehungen, lange vor der gemeinsamen Bonn-Kopenhagener Erklärung von 1955 und vorbereitet durch die entspannte Behandlung der Minderheitenfrage in der Zwischenkriegszeit, angebahnt hat.

Schon bald nach der Abstimmung von 1920 wurde im deutsch-dänischen Grenzraum eine Entspannung der scharfen Gegensätze sichtbar, die sich vor allem in der Behandlung der Minderheiten äußerte. Da nun, anders als nach dem deutsch-dänischen Krieg 1864, sowohl Deutschland als auch Dänemark auf ihren Territorien eine fremdnationale Minderheit besaßen, regelte sich die Behandlung der Minderheiten beiderseits der neuen Grenze weitgehend pragmatisch nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit der Interessen: Jede der beiden Minderheiten konnte von der Regierung des Staates, deren Bürgerrechte sie besaß, den Schutz erwarten, den auch die andere Minderheit im Nachbarstaat genoß. Die Grenzverschiebung mußte nicht zusätzlich durch ein besonderes Minderheitenschutzsystem im Vertragswege ergänzt werden, wie es der Völkerbund in Osteuropa und auf dem Balkan zu beaufsichtigen hatte. Im deutsch-dänischen Verhältnis erlaubte der gleichsam "natürliche" Interessenausgleich Antworten, wie sie in anderen Minderheitenkonflikten als Folge von Grenzverschiebungen nicht gefunden wurden. In der höchst kontroversen Frage der Italienisierung der Südtiroler nach der Festlegung der neuen Grenze Italiens am Brenner 1920 konnte eine befriedigende Lösung bis in die jüngste Vergangenheit nicht erreicht werden aufgrund des Umstands, daß den Südtirolern in Italien keine entsprechende italienische Minderheit in Österreich gegenübersteht. Erst die Tatsache, daß Österreich nur mit Zustimmung Italiens als Vollmitglied in die Europäische Union aufgenommen werden konnte, hat die letzten Widerstände, die dem Ausgleich der beiden Staaten noch im Wege standen, beseitigt. Dagegen war die deutsche Minderheit in Nordschleswig bereits 1920 vor der Danisierung geschützt durch das Verlangen der dänischen Regierung, gegenüber der dänischen Minderheit in Südschleswig das Bekenntnisprinzip zur Anwendung zu bringen und sie nicht nach der Kopfzahl der dänisch sprechenden Personen zu definieren.

Natürlich konnte das Bekenntnisprinzip nicht sofort alle Meinungsunterschiede in der Behandlung der Minderheiten klären. Dies zeigte sich vor allem in der Frage der Unterrichtssprache im deutsch-dänischen Grenzraum. Traditionell waren die Landschulen in Nordschleswig dänisch, in Südschleswig deutsch. In den Städten hingegen waren die

Schulen in ganz Schleswig deutsch. Dies hing mit der Tatsache zusammen, daß noch im 18. Jahrhundert deutsch die Kanzleisprache in Kopenhagen war. Die Änderung der Unterrichtssprache war in der Mitte des 19. Jahrhunderts Teil der Danisierungspolitik in Schleswig gewesen und hatte den deutsch-dänischen Krieg 1864 mit verursacht. Preußen, das zunächst zu der alten Sprachregelung an den Schleswiger Schulen zurückgekehrt war, hatte seinerseits den Sprachenstreit neu entfammt, als es 1888 in Nordschleswig die dänische durch die deutsche Unterrichtssprache ersetzte. Dies war der Grund, warum die Regierung in Kopenhagen die Regelung der deutschen Unterrichtssprache in Nordschleswig 1920 nur widerwillig in Angriff nahm.

Die offene Frage der Unterrichtssprache an den Schulen Nord- und Südschleswigs

Die dänische Regierung war zunächst nicht bereit, die Sprachenfrage an den Schulen in Nordschleswig nach anderen als formalen Gleichbehandlungsregeln zu behandeln. Sie überließ die Entscheidung über die Modalitäten des Unterrichts der deutschen Sprache an den Schulen in Nordschleswig den von Dänen majorisierten Schulkommissionen mit dem Ergebnis, daß sich die deutsche Minderheit diskriminiert fühlte. Die Situation entspannte sich erst, als deutsche Privatschulen zugelassen wurden, für deren Kosten der dänische Staat, die deutsche Minderheit, das Deutsche Reich und der Verband der deutschen Auslandsschulen gemeinsam aufkamen. Diese Regelung trug dazu bei, daß die deutsche Minderheit zu Beginn des Zweiten Weltkrieges gegenüber Dänemark eine Loyalitätserklärung abgab und auch nach der Besetzung Dänemarks durch deutsche Truppen sich gegenüber den NS-Parolen "Heim ins Reich" weitgehend unempfänglich zeigte.

In Südschleswig hingegen erschien der Schutz der dänischen Sprache von Anfang an gewährleistet aufgrund des Art. 113 der Reichsverfassung, wo es hieß: "Die fremdsprachlichen Volksteile des Reichs dürfen durch die Gesetzgebung und Verwaltung nicht in ihrer freien und volkstümlichen Entwicklung, besonders im Gebrauch ihrer Muttersprache beim Unterricht sowie bei der inneren Verwaltung und der Rechtspflege beeinträchtigt werden". Tatsächlich war aber der Schutz der dänischen Minderheit in der Frage der Unterrichtssprache an den Schulen in Südschleswig nicht so eindeutig geklärt, wie es nach dem Wortlaut des Art. 113 den Anschein hatte. Es war vor allem umstritten, welchem Personenkreis das Muttersprachenprivileg im Unterricht zugute kommen sollte. Da die Reichsverfassung den Terminus "Minderheit" nicht verwendete, blieb unklar, ob Südschleswiger, die das Dänische nicht beherrschten, sich zum Dänentum bekennen durften. Auch wurde Personen gegenüber, die neben der Minderheitsensprache das Deutsche beherrschten, die Notwendigkeit des Minderheitenschutzes in Frage gestellt. Eine verbreitete Meinung unter den Verfassungsjuristen meinte sogar, daß Art. 113 kein spezifisches Minderheitenregime aufstelle, aus dem sich Rechtsfolgen ableiten ließen.

Für die dänische Minderheit brachte deshalb erst der preußische Schulerlaß von 1926 die gesetzliche Anerkennung ihres Wunsches nach freiem Gebrauch der Muttersprache in den Schulen. Der Erlaß von 1928 erweiterte diesen Anspruch, indem er die objektiven Minderheitenkriterien durch das freie Bekenntnisprinzip ersetzte. Bis dahin hatten in Südschleswig nur zwei Minderheitenschulen bestanden, eine öffentliche Volksschule und eine private höhere Schule, beide in Flensburg gelegen. Nun wurden in den vier Jahren nach dem Erlaß von 1928 die beiden dänischen Minderheitenschulen um sechs private Volksschulen ergänzt, wodurch erst eine Gleichstellung der Schulsituation in Südschleswig mit der Situation in Nordschleswig erreicht worden war.

Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz unter dem britischen Besatzungsregime in Schleswig-Holstein

Das erzielte Gleichgewicht in den Ansprüchen der beiden Minderheiten ist nach 1933 weder durch nationalsozialistische Begehrlichkeiten, die auf eine Grenzrevision gerichtet waren, noch durch wiederauflebende eiderdänische Revisionsforderungen erschüttert worden. Zu Recht betont Hecker, daß vorgeschichtliche Argumente, historische Rechtstitel, Rasse- und Abstammungsprinzipien und andere Kriterien, wie Ortsnamen oder die Gleichartigkeit bestimmter Alltagserscheinungen und Lebensgewohnheiten, einen gewachsenen politisch-territorialen status quo nicht mehr in Frage stellen können. Dementsprechend haben auch die dänischen Regierungen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges einer erneuten Grenzrevision eine Absage erteilt. Bereits einen Tag nach der deutschen Kapitulation erklärte die Regierung in Kopenhagen bei der Eröffnung des dänischen Reichstages, daß sie, die auf dem Boden des nationalen Selbstbestimmungsrechts stehe, der Auffassung sei, daß Dänemarks Grenze festliege. Zu überprüfen sei nur die Stellung der dänischen Minderheit in Südschleswig. Zwar erhielten später, in der Zeit von November 1945 bis November 1947, Forderungen nach einer neuen Volksabstimmung in Südschleswig noch einmal Beifall in der dänischen Öffentlichkeit, sie konnten sich aber nicht durchsetzen: Für alle dänischen Regierungen behielt der Schutz der Minderheit als Ausfluß des Selbstbestimmungsrechts Vorrang vor der Forderung nach Grenzrevision unter nationalen Vorzeichen.

In der Frage des Schutzes der dänischen Minderheit in Südschleswig gingen die dänischen Forderungen allerdings zeitweise über das Maß des nach Völkerrecht Zulässigen hinaus. Es ist aus heutiger wie aus damaliger Sicht aufschlußreich, welche Sorgen die Regierung in Kopenhagen mit dem massierten Zuzug der ostdeutschen Flüchtlinge für den Status der dänischen Minderheit verband und welche Forderungen sie gegenüber der britischen Regierung erhob, die als Besatzungsmacht das Interesse der dänischen Minderheit treuhänderisch vertrat. Die dänische Regierung befürchtete, die kriegsbedingte Bevölkerungsexplosion in Schleswig-Holstein könnte ihre Minderheit in Südschleswig unterwandern

und verdrängen und forderte von London Maßnahmen, die eine Integration der Kriegsflüchtlinge verhinderten und sie in ihren Bürgerrechten gegenüber der alteingesessenen Bevölkerung in Schleswig diskriminierten.

Die britische Regierung lehnte diese Forderungen aus prinzipiellen wie aus Rechtsgründen ab. Sie gestand Kopenhagen aber für die Minderheitenschulen eine provisorische Regelung zu, die vom Erlaß von 1928, der in der Frage der Definition einer Minderheit vom Bekennsprinzip ausgegangen war, abwich. Danach wurde die Zulassung von Kindern zu einer dänischen Minderheitenschule von der Mitgliedschaft eines Elternteils im Südschleswiger Verband (SSV) abhängig gemacht. Weiter bestimmte die britische Militärregierung, daß die bestehenden sechs öffentlichen Schulen in Flensburg und Schleswig als Privatschulen unter der Regie des SSV fortgeführt werden. Die Regelung diente dazu, die legitimen Ansprüche der dänischen Minderheit in Südschleswig vorläufig zufriedenzustellen, bis diese Frage wieder in deutsche Zuständigkeit übertragen werden konnte.

Auch auf die dänische Forderung, den SSV als politische Partei zuzulassen, die Kopenhagen mit dem entsprechenden Rechtsstatus der deutschen Minderheit in Nordschleswig begründete, reagierte London ablehnend. In den ersten Nachkriegsjahren, die von großer wirtschaftlicher Not gekennzeichnet waren, befürchtete die britische Regierung einen starken Zulauf nicht wirklich dänisch gesinnter Deutscher zum SSV wegen der materiellen Unterstützung, die Dänemark den Mitgliedern des SSV zukommen ließ. London sah in dieser Unterstützung das demokratische Prinzip der Chancengleichheit aller politischen Parteien verletzt. Die britischen Befürchtungen waren nicht unbegründet: Die Zahl der Mitglieder des SSV hatte in weniger als einundehinhalb Jahren (von Mai 1945 bis Oktober 1946) von 2.500 auf 74.000 zugenommen. Auch in den ersten Wahlen nach dem Kriege hatte der SSV unverhältnismäßig hohen Stimmenzuwachs verzeichnet: Während 1930 1.644 Wähler ihre Stimme für die Partei der dänischen Minderheit abgegeben hatten, erreichte der SSV bei den Wahlen 1947 ein Ergebnis von 98.962 Stimmen. Die entsprechenden Vergleichszahlen aller für deutsche Parteien im Grenzraum abgegebenen Stimmen waren 145.000 (1930) und 200.696 (1947). Die Zahlen bezeichneten die Notwendigkeit, die legitimen Interessen einer ethnischen Minderheit von den Beweggründen einer Irredenta klar zu unterscheiden, und erklären den britischen Vorbehalt unter dem Gesichtspunkt, daß der SSV in den ersten Nachkriegsjahren mehr als eine dänische Autonomiebewegung denn als eine politische Partei im Wettstreit mit den anderen politischen Parteien gesehen wurde.

Zuletzt wehrte sich die britische Regierung gegen die dänische Forderung nach Mitsprache, wenn die Frage um Südschleswig einmal Gegenstand eines Friedensvertrages mit Deutschland werden sollte. Diese Forderung zielte darauf, der dänischen Minderheit einen quasi-Autonomie-Status zu verschaffen, da sie mittelbar den Anspruch Dänemarks zum Ausdruck brachte, qua Völkerrecht in Angelegenheiten der dänischen Minderheit zu intervenieren.

London widersprach der dänischen Auffassung, daß Dänemark ein Interventionsrecht besitze, um deutschen Bürgern dänischer Abkunft politische Rechte zu sichern. Die britische Regierung bestritt aber nicht der dänischen Minderheit das Recht, ihren Anteil an den Menschenrechten einzufordern. Die britische Zurückhaltung gegenüber den dänischen Forderungen in der Frage dänischer Eingriffsrechte in Südschleswig hat viel dazu beigetragen, daß im Jahre 1955, nachdem die Bundesrepublik ihre Souveränität erlangt hatte, die Frage des Status der Minderheiten beiderseits der deutsch-dänischen Grenze einvernehmlich und auf Dauer geregelt werden konnte.

Die europäische Perspektive des Minderheitenregimes in Nord- und Südschleswig

Aus heutiger Sicht hat der historische Streit um die Zugehörigkeit Schleswigs und um den Status seiner Minderheiten jede Virulenz verloren. Nachdem der Streit das deutsch-dänische Verhältnis fast 100 Jahre belastet hatte, ermöglichte es der Ausgleich der Bonn-Kopenhagener Erklärung von 1955, an vier Jahrhunderte deutsch-dänischer Gemeinsamkeit wieder anzuknüpfen. Allerdings werden die Koordinaten dieser Gemeinsamkeit in der Gegenwart nicht mehr durch die Personalunion des Königreichs Dänemark mit den Herzögtern Schleswig und Holstein bestimmt, sondern durch das ständig enger werdende Netz der Kooperation und institutionellen Verflechtung der Staaten im Rahmen der Europäischen Union. Die Auswirkungen dieses wirtschaftlichen, politischen und sozialen Wandels hat auch den deutsch-dänischen Grenzraum erfaßt und Initiativen geweckt, die über die traditionellen Mechanismen der bewährten Zusammenarbeit zweier benachbarter Staaten weit hinausgehen. Künftig soll die Kooperation der grenznahen Landkreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg sowie der Stadt Flensburg und auf der dänischen Seite des Amtes Sönderjylland um eine ganz neue Variante erweitert werden. Es ist beabsichtigt, den Grenzraum zu einer "Euroregion Schleswig/Slesvig" zusammenzufassen, damit er im europäischen Konzert künftig mit einer Stimme spricht und im Wettbewerb der Regionen bestehen kann. Ein 42-köpfiger Regionalrat, in den die deutsche und die dänische Seite aus der Mitte ihrer Gebietskörperschaften jeweils 21 Vertreter entsenden, soll alle grenzüberschreitenden Angelegenheiten beraten und koordinieren. Aufgabe der "Euroregion Schleswig/Slesvig" wird es sein, die Lebensbedingungen von 675.000 Menschen beiderseits der Grenze zu verbessern und gezielt in den Bereichen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, der Kultur, des Küstenschutzes und des Umweltschutzes zusammenzuarbeiten. Ein paritätisch mit vier Mitgliedern besetzter Vorstand des Regionalrates wird die "Euroregion" nach außen vertreten und ein gemeinsames deutsch-dänisches Sekretariat die anfallenden administrativen Aufgaben erfüllen.

In dieser Aufgabenbeschreibung des Regionalrates ist dem Minderheitenschutz kein zentraler Ort mehr zugewiesen. Diese Problematik hat längst die Ebene der Emotionalität verlassen und ist zu einem Bestandteil ganz normal funktionierender Lebensbedingungen

geworden. Es ist das Verdienst Hellmuth Heckers und des herausgebenden Lorenz-von-Stein-Institutes für Verwaltungswissenschaften in Kiel, mit der Veröffentlichung dieser Arbeit über Schleswig an den langen Weg zu erinnern, den Deutsche und Dänen bis heute in der erfolgreichen Beilegung des Nationalitäten-Konflikts um Schleswig gegangen sind.