

Die Nordschleswigfrage in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts – ein Lehrstück über die Notwendigkeit und die Schwierigkeiten eines völkerrechtlichen Schutzes nationaler Minderheiten

Christian Hillgruber

Abstract Deutsch

In der Behandlung der sog. Nordschleswig-Frage in den Jahren 1867 bis 1878 sind bereits alle guten Gründe, die für einen völkerrechtlichen Schutz nationaler Minderheiten sprechen, geltend gemacht worden. Es sind in den diplomatischen Verhandlungen über diese Frage aber auch schon alle jene Einwände erhoben worden, die bis heute zur Abwehr darauf gerichteter Forderungen mobilisiert werden.

So stellt die Debatte über den Status Nordschleswigs in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein Lehrstück dar: über den Sinn, aber auch die Schwierigkeiten, völkerrechtlichen Minderheitenschutz zu etablieren.

Abstract English

In the treatment of the so-called Northern Schleswig question in the years 1867 to 1878, all the good reasons in favor of the protection of national minorities under international law have already been put forward. On the other hand, the diplomatic negotiations on this question have already raised all the objections that are still mobilized today to defend against demands directed to this end.

Thus, the debate on the status of Northern Schleswig in the second half of the 19th century is a historical lesson: about the sense, but also the difficulties, of establishing minority protection under international law.

1. Einleitung

Erste Ansätze eines internationalen, völkervertragsrechtlich ins Werk gesetzten Minderheitenschutzes gehen auf das 19. Jahrhundert zurück. Erinnert sei hier nur an die Beschlüsse des Wiener Kongresses von 1815 (siehe Art. 1 Abs. 2 der Wiener Schlussakte von 1815¹) und des Berliner Kongresses 1878. Auf letzterem wurde Montenegro, Serbien und Rumänien die innerstaatliche Gewährleistung der Freiheit des religiösen Bekenntnisses als statusbestimmende Dauerverpflichtung zur internationalen „Auflage“ gemacht (Art. 27, 35 und 44 des Berliner Vertrags) und zugleich die Anerkennung ihrer staatlichen Unabhängigkeit bis zum Zeitpunkt der Erfüllung dieser Bedingung aufgeschoben.²

1 „Die Polen, welche Unterthanen von Rußland, Österreich und Preussen sind, erhalten Ständeversammlungen und nationale Einrichtungen, der politischen Existenz gemäß, welche die Regierungen, denen sie angehören, für nützlich und zweckmäßig halten werden.“

2 Siehe dazu näher *C. Hillgruber*, Die Aufnahme neuer Staaten in die Völkerrechtsgemeinschaft, 1998, S. 65–68.

Weit weniger bekannt sind die letztlich gescheiterten Bemühungen in den Jahren 1867 ff., für (Nord-)Schleswig eine befriedende und befriedigende Lösung dadurch zu finden, dass eine (Rück-)Übertragung der territorialen Souveränität an Dänemark von einer internationalen Garantie eines umfassenden Schutzes der deutschen Minderheit abhängig gemacht werden sollte.

2. Die Vorgeschichte und Ausgangslage

Schleswig, ein dänisches Reichs- und Königslehen, gehörte jahrhundertlang zum Dänischen Gesamtstaat; der dänische König war nämlich zugleich in Personalunion Herzog von Schleswig. Sprachlich und kulturell war Schleswig ein *mixtum compositum*: teils dänisch, teils deutsch, teils friesisch geprägt. Die aufkommenden deutschen und dänischen Nationalstaatsbewegungen reklamierten Schleswig jeweils in Gänze für Deutschland bzw. Dänemark. Tatsächlich überwog sprachlich³ und vom Zugehörigkeitsgefühl her im Süden Schlesiws das deutsche, im Norden das dänische Element. Der sich bereits abzeichnende nationale Konflikt brach im Zusammenhang mit der Märzrevolution von 1848 dann offen aus: Während die dänischen Nationalliberalen (Eiderdänen) die verfassungsmäßige Integration Schlesiws in das dänische Königreich anstrebten, forderten die deutschnational gesinnten Kreise in Schleswig dessen Loslösung von der dänischen Krone, die Vereinigung mit Holstein und die Aufnahme der vereinigten Herzogtümer in den zu reformierenden Deutschen Bund bzw. den zu begründenden deutschen Nationalstaat. Es kam zur Schaffung einer provisorischen „deutschen“ Regierung am 24.3.1848 in Schleswig-Holstein, die von der Frankfurter Nationalversammlung und der provisorischen Zentralgewalt für Deutschland unterstützt wurde.⁴ Der politische Konflikt eskalierte militärisch im ersten Schleswigschen Krieg von 1848–1851, in dem die schleswig-holsteinische Armee zusammen mit preußischen Truppen, die von der provisorischen Zentralgewalt beauftragt worden waren, gegen die dänische Armee kämpfte. Die europäischen Großmächte England, Frankreich und Russland erzwangen 1848 und 1849 Waffenstillstände, und nach der Niederlage der seit dem Rückzug Preußens auf sich allein gestellten schleswig-holsteinischen Armee kehrte man zum *status quo ante* zurück: Das Londoner Protokoll vom 8.5.1852 schrieb, weil „die mit den allgemeinen Interessen des europäischen Gleichgewichts eng verknüpfte Aufrechthaltung der Integrität der dänischen Monarchie für die Bewahrung des Friedens von hoher Wichtigkeit ist“, in Anerkennung der getroffenen dänischen Erbfolgeregelung den Fortbestand der dänischen Herrschaft über die Herzogtümer Holstein, Lauenburg und Schleswig fest und garantierte zugleich deren weiterbestehende Eigenständigkeit. Als rechtliche Klammer zwischen dem Königreich Dänemark und Schleswig fungierte seit 1855 eine Gesamtstaatsverfassung.

3 *M. Hinrichsen*, Die Entwicklung der Sprachverhältnisse im Landesteil Schleswig, 1984.

4 Die Paulskirchenverfassung hielt die Einbeziehung Schlesiws in das an sich aus den Gebieten des bisherigen Deutschen Bundes bestehenden neuen Deutschen Reiches offen; § 1 Abs. 2 bestimmte: „Die Festsetzung der Verhältnisse des Herzogtums Schleswig bleibt vorbehalten.“

Obwohl der dänische König und Herzog von Schleswig mit Bekanntmachung vom 28.1.1852 versprochen hatte, dass „der dänischen sowohl als der deutschen Nationalität und Sprache Unserer lieben und getreuen Unterthanen in diesem Herzogthum in und außerhalb der ständischen Versammlung gleiche Berechtigung gewährt und gesichert werden soll“⁵, verfolgte die dänische Regierung nach dem ersten Schleswiger Krieg eine rigide Sprachpolitik, die das Dänentum im Herzogtum Schleswig fördern sollte. So wurde mit Sprachreskript von 1851 Dänisch zur Regierungs-, Rechts-, Schul- und Kirchensprache in Nordschleswig bestimmt. In 49 Gemeinden in Mittelschleswig wurde Dänisch als Unterrichtssprache festgelegt, während die Kirchen- und Rechtssprache teils Dänisch, teils Deutsch sein sollte.⁶ Das stieß auf entschiedene Ablehnung bei den deutschnational gesonnenen Schleswigern und schürte wieder den nationalen Konflikt.

Die 1863 auf Druck der dänischen Nationalliberalen erlassene Novemberverfassung band Schleswig enger an Dänemark (als Holstein), was als im Widerspruch zum Londoner Protokoll von 1852 stehend angesehen wurde. Nachdem es deshalb zunächst zu einer Bundesexekution in Holstein und Lauenburg gekommen war⁷, intervenierten Preußen und Österreich sodann 1864 eigenmächtig⁸ und besetzten Schleswig militärisch. Unter Vermittlung der europäischen Großmächte stattfindende Verhandlungen scheiterten⁹; im Wiener Frieden vom 30. Oktober 1864 musste der König von Dänemark auf alle seine Rechte an den Herzogtümern Schleswig, Holstein und Lauenburg zugunsten Preußens und Österreichs durch Abtretung verzich-

- 5 Siehe dazu die näheren Ausführungsbestimmungen in der Verordnung, betreffend die Verfassung des Herzogthums Schleswig vom 15.2.1854, Chronologische Sammlung der Gesetze und Verordnungen für das Herzogthum Schleswig, Jahrgang 1854, S. 149 ff.
- 6 Siehe dazu näher *J. Bracker*, Die dänische Sprachpolitik 1850–1864 und die Bevölkerung Mittelschleswigs, in: Zeitschrift der Gesellschaft für Schleswig-Holsteinische Geschichte, Bd. 97 (1972), S. 127–225 und Bd. 98 (1973), S. 87–213.
- 7 Vgl. Bundesbeschluss über die Bundesexekution in Holstein und Lauenburg vom 1. Oktober 1863, abgedruckt in: *E. R. Huber*, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 2, 1964, Dok. Nr. 128, S. 157; Bundesbeschluss über den Vollzug der gegen Holstein angeordneten Bundesexekution vom 7.12.1863, ebd., Dok. Nr. 133, S. 162.
- 8 Siehe die österreichisch-preußische Erklärung über die Pfandbesetzung des Herzogtums Schleswigs, ebd., Dok. Nr. 136, S. 165.
- 9 Als Großbritannien als Basis einer Verständigung über Schleswig die Aufrechterhaltung des Prinzips der Integrität der Dänischen Monarchie und die Sicherstellung der Rechte und Interessen der deutschen Untertanen dem König von Dänemark vorgeschlagen hatte, hatte Bismarck entgegnet: „Wir können uns nicht zu erneuten Anerkennung eines Prinzips verpflichten, solange in die Hand der Dänischen Regierung die Möglichkeit gelegt bleibt dasselbe als Vorwand und Stütze zur Beeinträchtigung der Rechte der deutschen Teile der Monarchie zu mißbrauchen [...]“. Die Rechte der deutschen Untertanen des Königs von Dänemark in beiden Herzogtümern [...] bedürfen jedenfalls nicht minder der europäischen Anerkennung und des vollkommen gesicherten Schutzes als das Prinzip der Integrität [...]“; der preußische Ministerpräsident *Bismarck* an den Botschafter *Graf von Bernstorff* (London), 15.1.1864, zitiert nach: A. N. Makarov/E. Schmidt (Hrsg.), Handbuch der diplomatischen Korrespondenz der europäischen Staaten 1856–1871, 1932, Bd. I, Dok. Nr. 1407, S. 547.

ten (Art. III, IV).¹⁰ Die Herzogtümer standen fortan unter der gemeinsamen territorialen Souveränität von Preußen und Österreich (Kondominium), die zunächst auch die Gebietshoheit gemeinsam ausübten (Koimperium).¹¹ Gemäß Art. I der Gasteiner Konvention vom 14. August 1865 ging die Ausübung der nach dem Wiener Frieden vom 30. Oktober 1864 von Preußen und Österreich gemeinsam erworbenen Rechte sodann „unbeschadet der Fortdauer dieser Rechte beider Mächte von der Gesamtheit beider Herzogtümer“ in Bezug auf das Herzogtum Schleswig auf Preußen, in Bezug auf das Herzogtum Holstein auf Österreich über; damit endete – unter Aufrechterhaltung des Kondominiums – das Koimperium.¹²

Nach dem Sieg Preußens über Österreich im sog. Bruderkrieg von 1866 musste Österreich im Prager Frieden vom 23.8.1866¹³ nicht nur die Auflösung des Deutschen Bundes und die geplante Gründung des Norddeutschen Bundes anerkennen (Art. IV), sondern auch alle seine im Wiener Frieden vom 30.10.1864 erworbenen Rechte auf die Herzogtümer Holstein und Schleswig auf Preußen übertragen. Schleswig wurde, mit Holstein vereint, von Preußen annektiert und zur preußischen Provinz¹⁴, was ungeachtet des Wunsches nach der Zugehörigkeit zu einem einigen Deutschland dem politischen Selbstbewusstsein und Selbstverständnis der deutschen Schleswiger nicht entsprach.

Ein noch größeres Problem bestand jedoch darin, dass fortan etwa 200.000 dänische Schleswiger unter preußisch-deutscher Herrschaft standen. Der Wiener Friedensvertrag vom 30.10.1864 vermittelte dänischen Schleswigern keinen Minderheitenschutz; Artikel 19 gab ihnen lediglich das Recht, bis zum 16.11.1870 für Dänemark zu optieren, d. h. die dänische Staatsangehörigkeit zu erhalten und in das Königreich überzusiedeln.¹⁵ Davon machten bis 1900 etwa 60.000 Gebrauch.¹⁶

10 Die Herzogtümer übernahmen eine auf sie entfallende Quote der Staatsschuld der dänischen Monarchie, siehe Art. VIII ff. des Wiener Friedens.

11 Siehe dazu eingehend *G. Gornig*, Schleswig-Holstein als Kondominium und Koimperium, in: ders./U. Kramer/U. Volkmann (Hrsg.), Staat – Wirtschaft – Gemeinde. Festschrift für Werner Frotzcher zum 70. Geburtstag, 2007, S. 165 (176–178).

12 *G. Gornig* (Fn. 11), S. 178 f.

13 *öRGBL* 1866, S. 247.

14 Gesetz, betreffend die Vereinigung der Herzogthümer Holstein und Schleswig mit der Preussischen Monarchie vom 24. Dezember 1866, *Gesetzsammlung für die Königlichen Preussischen Staaten*, Jahrgang 1866, Nr. 68 S. 875. Ausweislich der Motive zum Gesetzentwurf sollte dadurch die Frage der Abstimmung und eine mögliche Retrozession Nordschleswigs nicht präjudiziert werden; siehe Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten während der 1. Session der 9. Legislatur-Periode 1866–1867, Erster Band, 1866, Aktenstück Nr. 52, S. 232.

15 Die Apenrader Konvention von 1872 eröffnete den dänischen Optanten die Möglichkeit, dauerhaft in Nordschleswig zu verbleiben, jedoch mit dem Status von Ausländern und ohne Wahlrecht. Nicht wenige von ihnen wurden bei politischem Engagement für die dänische Sache später ausgewiesen. Zur preußischen Staatsangehörigkeits- und Optantenpolitik in Nordschleswig siehe ausführlich *D. Gosewinkel*, Einbürgern und Ausschießen, 2001, S. 200–211.

16 Bei der Volkszählung im Deutschen Reich im Jahr 1900 bekannten sich etwa 140.000 Personen zur dänischen Nationalität.

Hatten zuvor jahrzehntelang Deutsch sprechende und deutsch fühlende Schleswiger eine zunehmend als Fremdherrschaft empfundene dänische Herrschaftsgewalt ertragen müssen, so traf dieses Schicksal nun die dänischsprachige und sich Dänemark auch politisch zugehörig fühlende Volksgruppe.

Eine Teilung Schleswigs konnte dieses Problem entschärfen, weil die meisten dänischen Schleswiger in dessen nördlichem Teil angesiedelt waren; gänzlich lösbar war das Problem auf diese Weise aber nicht, weil es im nördlichen Teil eine, in einzelnen Gemeinden sogar die Mehrheit stellende, deutsche Minderheit gab, die nicht einfach zur *quantité négligeable* erklärt werden konnte. Aufgrund der heterogenen Siedlungsstruktur ließ sich das zeitgenössische Ideal eines Nationalstaats, die Identität in den Grenzen von Sprache, Nation und Staat, hier schlicht nicht erfüllen. Nur eine Kombination aus einer zu respektierenden Mehrheitsentscheidung hinsichtlich der staatlichen Zugehörigkeit und einem effektiv gewährleisteten Schutz für die dadurch entstehende nationale Minderheit versprach eine immerhin akzeptable, weil bestmögliche Lösung.

3. Art. V des Prager Friedens: Die Nordschleswig-Klausel und ihre umstrittene „Maßgabe“

Tatsächlich hatte der Prager Frieden, auf den bestimmenden Einfluss Frankreichs unter Napoleon III. zurückzuführen, der sich schon 1865 für ein von den dänischen Nordschleswigern sofort für sich reklamiertes „Selbstbestimmungsrecht der Völker“ ausgesprochen hatte¹⁷, in Art. V die Übertragung aller Rechte Österreichs auf die Herzogtümer Holstein und Schleswig „mit der Maßgabe“ versehen, „daß die Bevölkerungen der nördlichen Districte von Schleswig, wenn sie durch freie Abstimmung den Wunsch zu erkennen gegeben, mit Dänemark vereinigt zu werden, an Dänemark abgetreten werden sollen“ (sog. Nordschleswig-Klausel). Mit dieser „Auflage“ stand die Möglichkeit der Rückabtretung des nördlichen Teils Schleswigs an Dänemark bei entsprechendem Ausgang einer Volksabstimmung im Raum.

Von einem Schutz der der danach möglicherweise künftig wieder unter dänischer Herrschaft stehenden deutschen Minderheit war in der Nordschleswig-Klausel zwar keine Rede gewesen, aber ein solcher Minderheitenschutz lag umso näher, als schon bei den Friedensverhandlungen 1864 die Aufnahme eines besonderen, dem Schutz der dänischen Nationalität und Sprache bestimmten Artikels in den Friedensvertrag erwogen, aber letztlich mit der durchaus anfechtbaren Begründung nicht für erfor-

17 R. Rasmussen, Unter Preußen 1864–1945, in: L. N. Henningsen (Hrsg.), Zwischen Grenzkonflikt und Grenzfrieden. Die dänische Minderheit in Schleswig-Holstein in Geschichte und Gegenwart, S. 49–142 (52). Die Nordschleswig-Klausel war wohl auf Druck des auf Österreich zur Vermittlung angerufenen Frankreichs in den Prager Frieden aufgenommen worden, so dass Frankreich als der eigentliche Urheber des Art. V gelten kann; siehe Reichskanzler *Bismarck* an den deutschen Botschafter in Wien von Schweinitz, 14.10.1874, abgedruckt in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Bismarck und die Nordschleswigsche Frage 1864–1879. Die Diplomatischen Akten zur Geschichte des Artikels V des Prager Friedens, 1925, Dok. Nr. 295, S. 384 f.

derlich erachtet worden war, dass „das Vertrauen in die Gesinnungen der beiden Souveränen [des preußischen Königs und des Kaisers von Österreich; C.H.] hinreichende Bürgschaft gewährte“.¹⁸ *Bismarck* ließ denn auch von Anfang an keinen Zweifel daran, „daß, wenn das schließliche Ergebnis der Verhandlungen [mit Dänemark; C.H.] zu einer Abtretung auch erheblicher rein Deutscher Elemente, wie sie sich in nördlichen Städten und Kommunen finden, führen sollte, wir alsdann Garantie gegen künftigen Dänischen Druck der Deutschen fordern [...] müßten“.¹⁹ Das war auch innenpolitisch zwingend; denn das für eine Abtretung preußischen Staatsgebiets nach Art. 2 der Revidierten Preußischen Verfassung notwendige Gesetz bedurfte der Zustimmung der beiden Kammern²⁰, und die nationalliberale Mehrheit des preußischen Abgeordnetenhauses hätte keinesfalls einer Zession Nordschleswigs zugestimmt, wenn dadurch eine deutsche Minderheit schutzlos dänischer Herrschaft ausgeliefert worden wäre.

Als sich in der 14. Sitzung des konstituierenden Reichstags des Norddeutschen Bundes am 18. März 1867 eine Debatte über den Art. V des Prager Friedens entspann, fühlte sich *Bismarck* herausgefordert einerseits zu betonen, „daß es für die Macht und den staatlichen Bestand Preußens von keiner entscheidenden Wichtigkeit sei, ob dort einige Dänisch sprechende Einwohner, die lieber zu Dänemark gehören wollten, mehr bei Preußen sind oder weniger“, andererseits aber klarzustellen: „Wir können wenn die Cession Deutsche Einwohner mit in sich begriffe, und zwar solche, die laut erklären, Deutsch bleiben zu wollen, nicht anders zu ihr schreiten, meines Erachtens, als indem wir das Geschick der Deutschen entweder durch Enclaven, die wir vorbehalten, sicher stellen oder dadurch dass wir mit Dänemark einen Staats-Vertrag abschließen, für dessen genaue Innehaltung wir andere Bürgschaften verlangen müßten als diejenigen, welche früher die Deutschen Schleswigs nur unvollkommen schützten“.²¹

Die Debatte war entstanden, nachdem dänischsprachige Abgeordnete aus Nordschleswig einen von der Mehrheit im Reichstag abgelehnten Abänderungsantrag zu dem die Grenzen des Norddeutschen Bundes festlegenden Art. 1 des Verfassungsentwurfs eingebracht hatten, dem zufolge der Umschreibung des Bundesgebietes („Das Bundesgebiet besteht aus den Staaten Preußen mit Lauenburg [etc.]“ der Satz angefügt werden sollte: „Zum Bundesgebiet nicht gehörig sind diejenigen Districte des Herzogthums Schleswig, deren Bevölkerungen das Recht der freien

18 Der preußische Ministerpräsident *Bismarck* an *Freiherr von Werther* (Wien), 16.5.1865, zitiert nach: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1411, S. 548.

19 Bundeskanzler *Bismarck* an den deutschen Botschafter *Graf von der Goltz*, 25.2.1867, abgedruckt in: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1412, S. 549.

20 Vgl. dazu auch die unter Bezugnahme auf Art. 2 der Revidierten Preußischen Verfassung von 1850 erfolgte Äußerung des Abg. *Francke* in der 14. Sitzung des Reichstags des Norddeutschen Bundes am 18.3.1867: „Es ist dies eine Sache, die zunächst den Preußischen Staat allein und unmittelbar afficirt“; zitiert nach: Stenographische Berichte der Verhandlungen des Reichstags des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867, Erster Band, 1867, S. 205 (220).

21 14. Sitzung des Reichstags des Norddeutschen Bundes am 18.3.1867 (Fn. 20), S. 205 (219).

Abstimmung über ihre Zugehörigkeit vertragsmäßig gewährt ist.“²² Zur Begründung war geltend gemacht worden, dass „so lange nicht die vertragsmäßigen Rechte der nördlichen Districte von Schleswig auf freie Selbstbestimmung ihre Verwirklichung gefunden haben“, die nördliche Grenze des Bundes eine unklare bleibe. Die Nordschleswigsche Frage sei eine internationale, keine Verfassungsfrage. Durch den beantragten Zusatz solle der Norddeutsche Reichstag seine Absicht kundtun, „die Freiheit des Königs von Preußen in Erfüllung vertragsmäßiger Verpflichtungen und in Befriedigung der nationalen Wünsche Nordschleswigs unbeeinträchtigt zu lassen“. „Wünscht der Reichstag ein nationales Gemeinwesen zu errichten, so muß hiermit der Respect für die Wünsche benachbarter Nationalitäten Hand in Hand gehen. Nur wenn die nördliche Grenze des Bundes sich nach der Nationalität richtet, wird sie eine wahre Grenze Deutschlands sein.“ Wende man dagegen ein, dass Nordschleswig doch einstweilen zu einem Staatsverband gehören müsse, so sei darauf hinzuweisen, dass der Art. 1 des Verfassungsentwurfs nichts von einer nur einstweiligen Zugehörigkeit Nordschleswigs zum Bund andeute.²³

Bismarck war dieser These, die nördliche Grenze des Norddeutschen Bundes stehe (noch) nicht fest, entgegengetreten, hatte aber zugleich in der Sache Verhandlungsbereitschaft signalisiert: „Wenn die Verfassung so angenommen wird, wie sie gegenwärtig liegt, so wird damit zur Grenze des Gebiets des Norddeutschen Bundes bis auf Weiteres diejenige Grenze, die im Wiener Frieden zwischen Dänemark auf der einen, Preußen und Österreich auf der anderen Seite, stipuliert worden ist. Soll eine andere Grenze gezogen werden, so sind darüber die weiteren Verhandlungen vorzubehalten, und ich glaube nicht, dass Dasjenige, zu dem sich Preußen in dieser Beziehung verstehen würde, einen Widerspruch von Seiten seiner Bundesgenossen erfahren dürfte.“²⁴

4. Die Auslegung der „Maßgabe“ des Art. V des Prager Friedens

Ausdrücklich verwahrte sich *Bismarck* gegen die Annahme, „daß irgendein Einwohner von Schleswig aus dem Vertrag, den Preußen mit Oesterreich abgeschlossen hat, ein Recht ableiten könnte auf Abstimmung. Nur Se. Majestät der Kaiser von Oesterreich hat das Recht, von uns die Ausführung des Prager Friedens zu fordern, in welchem Maße, das läßt der Inhalt des Prager Friedens-Instruments selbst unbestimmt; er läßt der Preußischen Regierung darin eine latitude, er überläßt ihr, sich derselben nach ihrer Auffassung der Billigkeit und der eigenen Interessen des Preußischen Staates zu bedienen.“²⁵

22 Stenographische Berichte der Verhandlungen des Reichstags des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867, Erster Band, 1867, S. 205 (231).

23 Rede des Abg. *Krüger* (Fn. 20), S. 205 (218 f.).

24 Stenographische Berichte der Verhandlungen des Reichstags des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867, Erster Band, 1867, S. 205 (219).

25 Stenographische Berichte der Verhandlungen des Reichstags des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867, Erster Band, 1867, S. 219 (220).

4.1. Keine Vertragsbestimmung zugunsten Dritter

In der Tat handelte es sich bei Art. V des Prager Friedens nicht um eine echte Vertragsbestimmung zugunsten Dritter, die Dänemark oder gar der potentiell begünstigten dänischen Mehrheit in Nordschleswig einen eigenen Erfüllungsanspruch gegeben hätte.²⁶ Die Bevölkerung von Nordschleswig war zwar „Leistungsempfänger“ der von Preußen gegenüber Österreich indirekt übernommenen Verpflichtung zur Abhaltung eines Plebiszits, aber insoweit nicht selbst forderungsberechtigt²⁷; es fehlt an jedem Anhaltspunkt dafür, dass Österreich ein Interesse daran gehabt hatte, Dänemark insoweit eine eigene Rechtsposition einzuräumen.

4.2. Unbedingte Verpflichtung?

Zweifelhafter war dagegen die Rechtsansicht *Bismarcks*, die Maßgabe des Art. V des Prager Friedens belasse Preußen einen breiten Ermessensspielraum.²⁸ Der Wortlaut konnte dafür allenfalls insoweit angeführt werden, als die nördlichen Districte, in denen eine Volksabstimmung durchgeführt und die bei entsprechendem Ausgang an Dänemark abgetreten werden sollten, nicht näher bestimmt und festgelegt worden waren. Dieser Umstand bot die Möglichkeit, darüber in Verhandlungen mit Dänemark zu treten²⁹ und sich in diesem Zusammenhang auch Gegenleistungen wie die Zusicherung von Schutzgarantien für eine bei der Abtretung entstehende deutsche Minderheit auszubedingen: „Jedenfalls wird es nothwendig sein, auch ehe zur Ausführung dieser Bestimmung geschritten wird, mit der Königlich Dänischen

26 Letzteres scheitert wohl schon daran, dass jedenfalls nach damals geltendem Völkerrecht die Bevölkerung Nordschleswigs bzw. die dortige dänische Volksgruppe keine Völkerrechtssubjektivität besaß. Einen Erfüllungsanspruch Dänemarks (und auch Frankreichs, auf dessen Betreiben die „Maßgabe“ zurückzuführen war), verneint auch *E. R. Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 3, 1963, § 40 III, S. 577.

27 Das räumte auch der Abg. *Nicolay Ahlmann*, Mitglied des konstituierenden Reichstags des Norddeutschen Bundes für den Wahlkreis Schleswig-Holstein 2 (Apenrade, Flensburg) ein ([Fn. 20], S. 226 f.): „Der Herr Minister-Präsident hat gesagt, daß wir kein Recht hätten zufolge des Prager Tractats. Wir haben auch nicht auf solches Recht gepocht; wir meinen aber, wen ein Tractat geschlossen ist zwischen zwei großen Mächten, so giebt es denen, die ein solches Tractat berührt, Aussichten ein Recht zu genießen und dieses Recht, hatten wir gemeint, sollte an uns in Erfüllung gehen.“

28 Frankreich hatte denn auch geltend gemacht: «Or la clause dont il s'agit, ne stipule en faveur du Gouvernement prussien aucune réserve de la nature de celles qui se trouvent formulées pour la première fois dans la note officielle passée au Cabinet danois.» Der französische Außenminister *Marquis de Moustier* an den französischen Botschaftssekretär *Lefebvre de Béhaine* (Berlin), 11.7.1867, zitiert nach: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1431, S. 562 f. (563).

29 *Bismarck* hatte in seiner Rede auf der 14. Sitzung des Reichstags des Norddeutschen Bundes am 18.3.1867, (Fn. 20), S. 205 (219) unerörtert gelassen, ob „wir [Preußen; C.H.] zur Feststellung diese Linie einer Übereinstimmung mit Oesterreich bedürfen. Wenn es vom kaiserlichen Kabinette verlangt würde, so würden wir uns den Verhandlungen darüber nicht entziehen, nämlich Verhandlungen über die Frage, ob wir hierzu verpflichtet sind oder nicht.“

Regierung darüber zu verhandeln, ob sie die Rückcession und in welchem Umfange, unter welchen Bedingungen sie sie annehmen will.“³⁰

5. Die Verhandlungen mit Dänemark über einen Schutz der deutschen Minderheit

Tatsächlich trat die preußische an die dänische Regierung mit der Anfrage heran, ob man für ausreichende Garantien für die deutschen Bewohner der nördlichen Distrikte von Schleswig und die Übernahme eines der Größe des Gebiets entsprechenden Anteils der auf Schleswig lastenden Staatsschuld bereit sei.

5.1. Die abwehrende dänische Haltung

Die dänische Regierung ließ sich darauf und vor allem auf Verhandlungen über Minderheitenschutzgarantien nur höchst unwillig ein. Man befürchtete vor allem ein Verlust an Souveränität. Ein Vertrag, durch den Dänemark Verpflichtungen in Bezug auf seine inneren Angelegenheiten übernehme, würde, so argumentierte man, praktisch unzählige kontrollrechtliche Eingriffe in seine Verwaltung nach sich ziehen. Jede selbständige Verwaltung werde unmöglich, wenn sich ein deutscher Einwohner Nordschleswigs, der sich in seinen Rechten beeinträchtigt fühle, mit einer Beschwerde an den preußischen Gesandten in Kopenhagen oder an die Regierung in Berlin wenden könnte. Die gesamte innere Verwaltung in Nordschleswig könnte auf diese Weise jederzeit zum Gegenstand diplomatischer Verhandlungen und einer möglichen Missbilligung durch die preußische Regierung werden. Damit wäre das Königreich und nicht nur das dänische Schleswig den größten Gefahren ausgesetzt, und so traurig sich die Lage Dänemarks nach dem Wiener Frieden darstelle, so sei der König doch immerhin Herr in seinem eigenen Lande geblieben. So sehr die Regierung sich auch darum bemühen wolle, einen Teil der verlorenen Gebiete zurückzugewinnen, sei so doch die Erfüllung dieser Bedingung dafür ein zu hoher Preis.³¹ Zudem machte die dänische Regierung geltend, dass die deutschen Einwohner in Dänemark bereits alle Garantien, die sie bräuchten, mit den bestehenden Handels- und Freundschaftsverträgen besäßen, zudem die gleichen Rechte und Freiheiten wie alle anderen Staatsbürger genössen und keinen Grund hätten, sich über eine

30 Ebd.

31 Der dänische Ratspräsident *Graf Frijs*, 10.5.1867, dänisch zitiert in: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1415, S. 549 f. In die gleiche Richtung zielte die Kritik Frankreichs; siehe den französischen Außenminister *Marquis de Moustier* an den französischen Botschaftssekretär *Lefebvre de Béhaine* (Berlin), 11.7.1867, zitiert nach: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1431, S. 562 f. (563): «Quelle en serait en effet la consequence, sinon de créer dans les districts rétrocédés des communautés allemandes spécialement protégées par la Prusse, et de conférer à cette Puissance un droit régulier d'intervention dans les affaires intérieures de la Monarchie danoise?»

unfaire Behandlung durch dänische Behörden zu beschweren.³² Weitergehende internationale Garantien seien ebenso überflüssig wie schädlich, weil geeignet, der dänischen Unabhängigkeit Abbruch zu tun.³³ Man erwog intern auf dänischer Seite, in einen gegebenenfalls abzuschließenden Garantievertrag mit Preußen bzw. dem Norddeutschen Bund andere europäische Großmächte, die auch das Londoner Protokoll vom 8. Mai 1852 unterzeichnet hatten, einzubeziehen, um einer einseitigen Intervention Preußens auf diese Weise vorzubeugen und europäische Solidarität mit Dänemark zu organisieren.³⁴

Gegenüber Preußen erklärte sich Dänemark allerdings grundsätzlich bereit, in Verhandlungen über die für eine Rückabtretung Nordschleswigs ggfls. zu erfüllenden Bedingungen einzutreten, forderte aber zunächst eine präzisierende Konkretisierung der für die Deutschen in den an Dänemark abzutretenden Gebiete verlangten Rechtsgarantien und eine Aufklärung über die territoriale Ausdehnung der Restitution, die Preußen gegenüber Dänemark zu leisten bereit sei.³⁵

5.2. Die preußisch-deutschen Garantieforderungen für die deutsche Minderheit und die dänische Reaktion

Bismarck stellte daraufhin klar, dass es vor allem um das Recht der Deutschen in Nordschleswig gehe, die eigene Sprache zu verwenden, sowie Schulunterricht und Gottesdienste auf Deutsch abhalten zu können. Der dänische Gesandte in Berlin *Georges Quaade* erklärte solche Freiheitsgarantien anders als Privilegien für grundsätzlich mit den allen Staatsbürgern nach der dänischen Verfassung gewährleisteten Grundrechten vereinbar; Dänemark könne aber keine Verpflichtungen gegenüber Preußen übernehmen, die dieses in die Lage versetzen würden, sich in die inneren Angelegenheiten und Verwaltungsgeschäfte Dänemarks einzumischen.³⁶ Dänemark wollte also, zumal nach den Erfahrungen des Jahres 1864³⁷, unter allen Umständen

32 Ebd. Siehe auch den dänischen Ratspräsidenten *Graf Frijs*, 31.5.1867, zitiert in: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1422, S. 554 f.

33 Der dänische Ratspräsident *Graf Frijs* an den dänischen Gesandten in Berlin *Quaade*, 1.6.1867, zitiert in: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1423, S. 555.

34 Dänischer Gesandter *Quaade* an Ratspräsident *Graf Frijs*, 25.6.1867, zitiert in: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1426, S. 557 f.

35 Vgl. den französischen Botschafter *Benedetti* (Berlin) an den französischen Außenminister *Marquis de Moustier*, 13.5. und 18.5. 1867, zitiert nach: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nrn. 1417, 1419, S. 551, 552. Der dänische Gesandte *Quaade* (Berlin) an den dänischen Ratspräsidenten *Graf Frijs*, 17.5.1867, zitiert nach: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1418, S. 551 f.

36 Siehe Französischer Botschafter *Benedetti* (Berlin) an den französischen Außenminister *Marquis de Moustier*, 18.5. 1867, zitiert nach: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1419, S. 552.

37 Siehe die Äußerung des dänischen Ratspräsidenten *Graf Frijs*: «Nous savons trop ce qu'il nous en a coûté pour avoir laissé autrefois la porte entr'ouverte à l'ingérence de l'Allemagne.», wiedergegeben nach einem Schreiben des französischen Gesandter *Dotézac* in Dänemark an *Marquis de Moustier*, 24.5.1867, zitiert nach: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1421, S. 553.

vermeiden, Preußen als Schirmherrn der Deutschen in einem wieder dänisch gewordenen Nordschleswig einen Interventionstitel zu verschaffen.³⁸ Um dieses Problem zu vermeiden, schlug *Bismarck* alternativ die Bildung von preußisch-deutschen Enklaven in dem im Übrigen abzutretenden Nordschleswig vor, insbesondere in den Ortschaften Hadersleben und Apenrade.³⁹

Der Kanzler des Norddeutschen Bundes erwartete indes von der dänischen Regierung, dass diese „selbst die Garantie darlege, welche sie uns in dieser Beziehung bieten zu können glaubt. Wir haben uns durch den Prager Frieden Dänemark gegenüber keine und Österreich gegenüber nicht die Verpflichtung auferlegt, die Hoheit über Deutsche Einwohner Schleswigs oder überhaupt solcher, die bei Schleswig bleiben wollen, abzutreten. Die Frage hat für uns den in den Herzogtümern herrschenden Wünschen und den Bedürfnissen der Deutschen Bevölkerung gegenüber erhebliche Schwierigkeiten und Inkonvenienzen“⁴⁰; *Bismarck* deutete damit an, wie unpopulär eine etwaige Abtretung Nordschleswigs in Deutschland sein würde und allenfalls bei hinreichendem Schutz der deutschen Minderheiten für die Deutschen akzeptabel sein könnte.

Auf die Andeutung der dänischen Regierung, sie könne zugunsten der Dänen im preußisch deutschen Schleswig entsprechende Garantien fordern, wie sie Preußen für die Deutschen in Nordschleswig als Bedingung einer Rückabtretung an Dänemark reklamiere, antwortete der deutsche Gesandte *von Heydebrand und der Lasa* dem dänischen Regierungschef, dem Ratspräsidenten *Graf Frijs*, man dürfe nicht vergessen, dass es Preußen sei, das gebe, und es gehöre sich nicht für denjenigen, der empfangt, Bedingungen für seine Empfangsbereitschaft zu stellen.⁴¹

Als der deutsche Gesandte in Kopenhagen im Juni 1867 noch einmal auf eine Antwort auf die Frage drang, „ob die Königl. Dänische Regierung sich imstande glaube, Einrichtungen zu treffen und Maßregeln in Aussicht zu stellen, welche für den Schutz und die Sicherung der nationalen Eigentümlichkeiten der in den etwa abzutretenden Gebietsteilen einzeln oder in Gemeinden wohnenden Deutschen bestimmte Bürgschaften geben, und welche Art, in individuelle, lokaler und kommu-

38 Siehe die Äußerung des dänischen Ratspräsidenten *Graf Frijs*, wiedergegeben nach einem Schreiben des französischen Gesandten *Dotézac* in Dänemark an den französischen Außenminister *Marquis de Moustier*, 24.5.1867, zitiert in: A.N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1421, S. 553 (554): «[...] laisser la Prusse exercer son patronage sur les populations allemandes mêlées aux populations danoises, ce serait ouvrir l'ère des complications et compromettre l'indépendance du Danemark. Je ne crois pas que ni le Cabinet actuel, ni aucun Cabinet, ni le pays, acceptassent une pareille solution.»

39 Siehe Fn. 26.

40 Bundeskanzler *Bismarck* an den deutschen Gesandten in Dänemark *von Heydebrand und der Lasa* (Kopenhagen), 23.5.1867, zitiert nach: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1420, S. 553.

41 Siehe französischer Gesandter *Dotézac* in Dänemark an den französischen Außenminister *Marquis de Moustier*, 24.5.1867, zitiert nach: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1421, S. 553.

naler Beziehung diese Garantien sein würden“⁴², kam Dänemark nicht umhin, sich auf substantielle Verhandlungen einzulassen, weil es anderenfalls jede Aussicht auf eine Rückerlangung Nordschleswigs eingebüßt hätte.⁴³ Was „lokale Garantien“ anging, so erklärte man allerdings den Begriff für zu vage; man müsse sich fragen, was man unter einer Lokalität zu verstehen habe und in welchen Hinsichten eine Lokalität eine Einheit bilde, die fähig sei, Rechte auszuüben, die sich von Individualrechten einerseits und Rechten der Gemeinden unterschieden. Was die Individualrechte betreffe, so sei nicht ersichtlich, welchen speziellen Rechtsschutzes die deutschstämmigen Einwohner bedürften angesichts der umfangreichen Garantien der dänischen Verfassung hinsichtlich der Religions-, Presse- und Versammlungsfreiheit, die ihnen bereits alle notwendigen Mittel zur Befriedigung ihrer nationalen Besonderheiten böten.⁴⁴ Im Übrigen wiederholte Dänemark seine grundlegende Einwände: Keine Regierung könne eine Regelung akzeptieren, die seine eigenen Staatsangehörigen veranlassen müsse, deren Akte als von einer fremden Macht diktiert anzusehen und zu glauben, sie hätten kraft eines internationalen Vertrags das Recht, ihrer Regierung den Gehorsam zu verweigern, bis die fremde Regierung ihre souveräne Entscheidung wissen lasse. Die geforderten Garantien würden eine ausländische Regierung ein Recht zur Kontrolle von inneren Verwaltungsakten eines anderen Staates verschaffen und einigen Staatsbürgern das exklusive Recht, gegen die Entscheidungen ihres Souveräns die Autorität einer benachbarten Macht anzurufen, als dessen wahre Staatsbürger sie sich folglich betrachten müssten.⁴⁵

Das preußisch-deutsche Interventionsrecht, so die dänische Lesart, musste die Loyalität der deutschstämmigen Nordschleswiger gegenüber ihrem dänischen Souverän untergraben.

Preußen sah sich genötigt, seine redliche Absicht, Art. V des Prager Friedens vertragstreu auszuführen, zu bekräftigen, verwies aber zugleich auf die dabei sich ergebenden Schwierigkeiten: Alles wäre einfacher, wenn die Bevölkerung in der Grenzregion homogen wäre. Was Preußen und den Norddeutschen Bund zögern ließen, so *Bismarck*, sei nicht die Vorstellung, auf den dänischen Teil der Bevölkerung verzichten zu müssen, als vielmehr die Aussicht, den deutschen Teil derselben dänischer Herrschaft zu unterstellen. Selbst in den unmittelbar an der Grenze befindlichen Gemeinden gäbe es überall zwanzig bis vierzig Prozente Deutsche unter der Bevölkerung, und es seien vor allem die wohlhabenden und gebildeten Schichten, die sich vorwiegend aus Deutschen zusammensetzten und inmitten einer dänischen Mehrheit lebten. Es sei die Zukunft dieser Landsleute, die die deutsche Nation umtreibe und die Regierung zwingen, ihre Entscheidungen sorgfältig zu wägen, bevor

42 Der deutsche Gesandte in Dänemark *von Heydebrand und der Lasa* (Kopenhagen) an den dänischen Ratspräsidenten *Graf Frijs*, 18.6.1867, zitiert in: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1425, S. 556 f.

43 Der dänische Ratspräsident *Graf Frijs* an den dänischen Botschafter in Frankreich *Graf Moltke Huitfeldt* (Paris), 26.6.1867, zitiert nach: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1427, S. 558 f.

44 Der dänische Gesandte *Quaade* an Bundeskanzler *Bismarck*, 20.07.1867, zitiert nach: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1433, S. 564 f.

45 Ebd., S. 565.

sie unwiderruflich würden. Die Garantien für die deutsche Minderheit, deren Zusage man von Dänemark fordere, stellten eine absolute Notwendigkeit dar, ohne die es unmöglich wäre, die Verantwortung für das Schicksal der Deutschen unter dänischer Herrschaft auf sich zu nehmen. Die Befürchtungen in dieser Hinsicht seien durch die Behandlung, die die Deutschen nach 1850 in den Herzogtümern erfahren hätten, nur zu berechtigt. Die Erfahrung habe gelehrt, dass selbst die besten Absichten der dänischen Regierung nicht die Exzesse nationalen Hasses zu hindern vermögen, weil die dänische Verfassung der Regierung nicht genügend Macht belasse, um die Exzentriz der Demokratie zu zähmen.⁴⁶

Minderheitenschutz erschien *Bismarck* aber, sofern man bei Territorialentscheidungen den Willen der betroffenen Bevölkerung überhaupt berücksichtigen wollte, unabweisbar: „Wenn die Wünsche der Bevölkerung in den bestehenden Distrikten berücksichtigt werden sollen, so ist nicht abzusehen, warum die Wünsche der Deutschen auch da, wo sie sich in der Minorität befinden, ungehört verhallen sollen! Auch Minoritäten haben Anspruch auf unseren Schutz; und es würde z.B. eine seltsame Forderung sein, daß eine Minorität von 49 Prozent einer Majorität von 51 Prozent bedingungslos geopfert werden sollte.“⁴⁷

5.3. Die „allgemeinen Grundsätze“ für einen Schutz der deutschen Minderheit

Im Herbst 1867 wurden die Verhandlungen substanziell. Die deutsche Seite stellte „allgemeine Grundsätze“ für die geforderten Garantien in Nord-Schleswig auf; sie umfassten

„[...] II. Das Deutsche Element in Kirche und Schule.

1. Erhaltung aller Anstalten, Einrichtungen usw., die einen Deutschen Charakter haben, in diesem Charakter.
2. Erhaltung der Deutschen Sprache in Kirche und Schule in ihrem gegenwärtigen Umfange, mit Garantien für die Deutsche Bildung der anzustellenden Prediger und Lehrer.
3. Freiheit der Gründung einer deutschen Kirchen- und Schulgemeinde mit Unterstützung des Staates, wo das Bedürfnis nachgewiesen, in gleichem Maße wie für die Dänischen und mit Befreiung ihrer Mitglieder von allen Personalbeiträgen zu Dänischen Kirchen und Schulen.
4. Freiheit des Unterrichts in der Bildung für das Individuum sowie Deutschen Privatschulen und des Deutschen Privatunterrichts überhaupt.

46 Bundeskanzler *Bismarck* an den russischen Außenminister *Fürst Gortschakoff*, 7.8.1867, zitiert nach: A.N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1434, S. 565 f. (566). Vgl. auch die Rede *Bismarcks* auf der Siebten Sitzung des Reichstags des Norddeutschen Bundes vom 24. September 1867, in: Stenographische Berichte der Verhandlungen des Reichstags des Norddeutschen Bundes. Erste Legislatur-Periode – Session 1867, Erster Band, 1867, S. 67 (88).

47 Bundeskanzler *Bismarck* an den deutschen Gesandten in Dänemark *von Heydebrand und der Lasa* (Kopenhagen I), 22.8.1867, zitiert nach: A.N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1435, S. 567.

III. Das Deutsche Element im öffentlichen Leben

1. Volle politische Gleichberechtigung der Deutschen und Dänen; ebenso volle Gleichberechtigung in gewerblicher Hinsicht.
2. Gleichberechtigung der deutschen Sprache im öffentlichen Leben, Gemeindeangelegenheiten, Gerichtsverfahren usw.
3. Geltendmachung des Deutschen Elements in den Gemeindeverwaltungen, wo der Prozentsatz der Deutschen Bevölkerung es bedingt. Wahrung des Deutschen Charakters der Stadt Halderleben als einer Deutschen Stadtgemeinde.
4. Berücksichtigung des Deutschen Elements bei Anstellungen. Wahrung der Stellung der gegenwärtig fungierenden Beamten

IV. Besondere gerichtliche Instanz für alle Beschwerden, die sich auf die in der gegenwärtigen Konvention berührten Verhältnisse beziehen, entweder durch Bildung eines besonderen gemischten Gerichts oder durch Berufung auf ein im voraus zu bestimmendes auswärtiges Gericht.

Für Differenzen unter den beiden Regierungen, die sich auf die Ausführung der gegenwärtigen Konvention beziehen und wegen Mangel eines speziell ad causam legitimierten Subjekts nicht in diesem Rechtswege zu erledigen sind – Schiedsspruch einer auswärtigen Regierung.“⁴⁸

Mit diesen Garantien sollte im Wesentlichen der frühere Rechtszustand, unter dem „die beiden Nationalitäten jahrhundertlang in Schleswig verträglich nebeneinander gelebt“ hatten, wiederhergestellt und sodann für die Zukunft verbürgt werden. Hinsichtlich der örtlichen Usancen sollte auf das Jahr 1846⁴⁹ als „Normaljahr“ abgestellt werden.⁵⁰ Das angekündigte gesetzliche Inkraftsetzen der dänischen Verfassung von 1863 in Nordschleswig stellte nach Einschätzung der deutschen Seite „ein für uns bequemes und für das Selbstgefühl der Dänen schonendes Mittel“ dar, „die Zusicherungen, die wir fordern müssen, in Gesetzesform zu kleiden, könnte aber auch von Dänischer Seite dazu benutzt werden, nachteilige Einschränkungen oder Modifikationen der Verfassung für die betreffenden Distrikte einzuführen. Dagegen und gegen eine Revision der Verfassung in odium der Deutschen muß vorgesehen werden.“⁵¹ Die dafür erforderliche Garantie sah die preußische Regierung „in einer Abmachung zwischen den beiden Regierungen und der Unterwerfung der daraus etwa entstehenden Differenzen unter ein ein für allemal zu bestimmendes Schiedsgericht“⁵².

48 Instruktion des preußischen Kommissars *Bucher*, 17.9.1867, abgedruckt in: A.N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1437, S. 568 f.

49 Den Hintergrund bildete der sog. Offene Brief, den der dänische König *Christian VIII.* an seinen Schwager *Herzog Christian August von Augustenburg* 8. Juli 1846 sandte und der den nationalen Konflikt zwischen der deutschen schleswig-holsteinischen Bewegung und den dänischen Schleswigern wesentlich beförderte. Siehe dazu Näheres unter: http://vimu.info/fb.jsp?id=for_2_2_13_fb_brev_dk_doc&lang=de&u=teacher&flash=true.

50 Instruktion für den Wirklichen Legationsrat *Bucher*, 12.10.1867, abgedruckt in: A.N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1439, S. 570–573.

51 Ebd., S. 571.

52 Anhang zum Bericht des dänischen Gesandten *Quaade* (Berlin), 23.10.1867, zitiert nach: A.N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1441, S. 574 f. (575).

5.4. Die dänische Ablehnung einer internationalen Minderheitenschutzgarantie

Obwohl letzteres – die Streitentscheidung durch ein Schiedsgericht – die Gefahr einer von Dänemark⁵³ und auch Frankreich⁵⁴ befürchteten, eigenmächtigen Intervention Preußens zugunsten der deutschen Minderheit in Nordschleswig gebannt hätte und die dänische Regierung einräumen musste, dass sie „ein besseres Mittel“ nicht wisse, „um Störungen des freundschaftlichen Verhältnisses zu verhüten“⁵⁵, sträubte sie sich nach wie vor gegen eine völkervertragsrechtliche Regelung und verwies auf die angeblich hinreichenden Schutz bietenden grundrechtlichen Gewährleistungen der Novemberverfassung von 1863 und einschlägigen Gesetzesbestimmungen und hielt es „ihrerseits für das Richtige, daß der Private, oder die Gemeinde, die sich verletzt glauben, ihre Reklamation an die Dänische Regierung richten“.⁵⁶ Der Erlass des dänischen Ratspräsidenten *Graf Frijs* an den dänischen Gesandten *Quaade* vom 9.3.1868, in dem die geforderten Garantien als eine Maßnahme bezeichnet wurde, «qui pour unique résultat d'assurer à la minorité allemande une domination permanente dans l'école, l'église et la commune, domination qu'elle exercerait au préjudice des intérêts les plus sacrés de la majorité danoise, et sous le protectorat d'un puissant gouvernement étranger dont elle serait autorisée à invoquer l'intervention chaque fois qu'elle se croirait froissée dans ses droits par les actes de son propre gouvernement»⁵⁷, wurde in Berlin als kaum verhüllte Ablehnung der Garantieforderung verstanden.⁵⁸

So blieb aus deutscher und österreichischer⁵⁹ Sicht nur noch die Option der Beschränkung der Abtretung auf einen kleinen Teil Nordschleswigs „von jedenfalls entschieden vorherrschender dänischer Nationalität“. Da Dänemark eine solche Teillösung, die hinter seiner Forderung, alle Gebiete in die Abtretung einzubeziehen, die bei den Landtags- und Reichstagswahlen dänisch votiert hatten, zurückblieb, ablehnte und Preußen bzw. der Norddeutsche Bund sich zu einer Verschiebung der von ihnen ins Auge gefassten Grenzlinie für die Abstimmung und eine etwaige Abtretung weiter nach Süden auch aus militärstrategischen Gründen nicht entschlie-

53 Siehe den dänischen Ratspräsidenten *Graf Frijs* an den dänischen Gesandten *Quaade* in Berlin, 9.3.1868, abgedruckt in: A.N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1445, S. 581.

54 Der französische Botschaftssekretär *Lefebvre de Béhaine* (Berlin) an den französischen Außenminister *Marquis de Moustier*, 28.10.1867, zitiert nach: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1431, S. 562 f. (563).

55 Résumé der Erklärungen des dänischen Kommissars und Gesandten *Quaade* in den Konferenzen vom 15. und 27. Januar 1868, zitiert nach: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1442, S. 576.

56 Ebd., S. 581.

57 Zitiert nach: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1445, S. 581.

58 Siehe dazu *W. Platzhoff*, Bismarck und die Nordschleswigsche Frage, in: Bismarck und die Nordschleswigsche Frage 1864–1879 (Fn. 17), S. 1–55 (37).

59 Der österreichisch-ungarische Außenminister *Freiherr von Beust* an den österreichischen Gesandten *Graf Wimpffen* (Berlin), 1.4.1868, abgedruckt in: A. N. Makarov/E. Schmidt (Fn. 9), Dok. Nr. 1446, S. 581.

ßen konnten⁶⁰ – „Niemand vermag in Schleswig eine Trennungslinie anzugeben, welche national, politisch oder militärisch nach beiden Seiten hin befriedige“⁶¹ – schlofen die Verhandlungen noch vor dem Ausbruch des Deutsch-Französischen Krieges ein.

6. Die staatsvertragliche Aufhebung der „Maßgabe“ des Art. V des Prager Friedens

Nachdem das Deutsche Reich keine Möglichkeit mehr sah, „die Sache in einer materiell befriedigenden Weise abzumachen“, war es seit 1874 gewillt, den leidigen, weil immer wieder als Beleg mangelnder Vertragstreue gegen Deutschland gewendeten „Art. V des Prager Friedens durch neues Abkommen zwischen den Paziszenten, Österreich und Preußen, aus der Welt zu schaffen“.⁶² Schließlich verständigte man sich mit Österreich auf die Aufhebung der „Maßgabe“ des Art. V des Prager Friedens. Mit Staatsvertrag zwischen Österreich-Ungarn und dem Deutschen Reich vom 13. April 1878⁶³ wurde dieser Passus gestrichen, in Anerkennung der Schwierigkeiten, die sich der vertragsmäßigen Durchführung dieses Artikels „in Betreff

60 Bismarck selbst hat zweimal, 1869 und 1871, dem preußischen König bzw. deutschen Kaiser gegenüber die Abtretung eines Teils von Schleswig „aus allgemeinen politischen Gründen“ befürwortet, was dieser aber abgelehnt hat; siehe Reichskanzler Bismarck an Generalfeldmarschall von Moltke, 1.5.1875, abgedruckt in: Bismarck und die Nordschleswigsche Frage 1864–1879 (Fn. 17), Dok. Nr. 308, S. 399 f.

61 Promemoria des Staatssekretärs im Auswärtigen Amt von Bülow, 28.4.1875, abgedruckt in: Bismarck und die Nordschleswigsche Frage 1864–1879 (Fn. 17), Dok. Nr. 307, S. 397–399 (398).

62 Siehe Reichskanzler Bismarck an den deutschen Botschafter in Wien von Schweinitz, 14.10.1874, abgedruckt in: Bismarck und die Nordschleswigsche Frage 1864–1879 (Fn. 17), Dok. Nr. 295, S. 384 f. (385).

Der dänisch-schleswigsche Abgeordnete Krüger stellte noch 1877 im Reichstag den von der Mehrheit abgelehnten Antrag, der Reichstag wolle beschließen, „den Reichskanzler aufzufordern und zu beauftragen, sofort Vorkehrungen dahin zu treffen, daß das durch den § 5 des Prager Friedens den nördlichen Districten Schleswigs gewährte Recht der freien Abstimmung über die staatsrechtliche Angehörigkeit derselben baldigst verwirklicht werde“; siehe dazu unter zu der Debatte über den Antrag in der 25. Sitzung am 19. April 1877, Stenographische Berichte der Verhandlungen des Reichstags des Norddeutschen Bundes, 3. Legislatur-Periode, I. Session, 1877, Zweiter Band, 1877, S. 595 (608–616).

63 Vgl. das Telegramm des deutschen Botschafters in Wien Graf Stolberg an das Auswärtige Amt, 13. April 1878, abgedruckt in: Bismarck und die Nordschleswigsche Frage 1864–1879 (Fn. 17), Dok. Nr. 333, S. 420. Auf Österreich-Ungarns Wunsch wurde der zunächst geheim gehaltene Vertrag später aus politischen Gründen (siehe dazu das Schreiben des Außenministers Andrassy an den deutschen Botschafter in Wien Prinz Heinrich VII. Reuß, 29.12.1878, und das Schreiben des deutschen Botschafters in Wien an das Auswärtige Amt, 8.1.1879, aaO, Anl. zu Dok. Nr. 34, S. 429 u. Dok. Nr. 352, S. 433 f.) im Rahmen einer Novation auf den 11. Oktober 1878 datiert, vgl. öRGBl. 1879, S. 147 und Deutscher Reichs-Anzeiger Nr. 30 vom 4. Februar 1879.

der Modalität einer Retrocession der nördlichen Districte Schleswigs an Dänemark“ entgegengestellt hatten.⁶⁴

7. Die preußisch-deutsche Germanisierungspolitik in Schleswig

Damit standen die Nordschleswigfrage und die mit ihr verbundene Minderheitenschutzproblematik zunächst nicht mehr auf der internationalen Tagesordnung. Aber innenpolitisch blieb der ungelöste nationale Konflikt in Nordschleswig ein Dauerthema.

Anstatt mit einer die berechtigten Belange der dänischen Schleswiger angemessen berücksichtigenden Verwaltungspraxis vorbildhaft zu wirken und diese so mit der deutschen Herrschaft zu versöhnen, verfolgte Preußen, nachdem die Würfel in der Nordschleswigfrage gefallen waren, selbst eine rigide, gegen das Dänische gerichtete Sprachenpolitik. Die anfänglich insoweit noch geübte Zurückhaltung⁶⁵ fiel ab Mitte der 1870er-Jahre weg. War 1871 zunächst nur in den Schulen Nordschleswigs vom dritten Schuljahr an ein für alle obligatorischer sechsstündiger Deutschunterricht eingeführt worden, so wurden 1878 die bisher dänischsprachigen Schulen im Nordteil Schleswigs zur Hälfte deutschsprachig und zehn Jahre später Deutsch schließlich zur einzigen Schulsprache mit Ausnahme von vier Wochenstunden Religion auf Dänisch. Schon 1876 war Deutsch alleinige Verwaltungssprache in Schleswig geworden. Ihren Höhepunkt erreichte die auf Assimilation setzende preußische Germanisierungspolitik, gegen die sich der diskriminiert fühlende dänische Teil der Bevölkerung zu organisieren begann, unter dem Oberpräsidenten *Ernst Matthias von Köller* in den Jahren 1897–1901.⁶⁶ Diese Politik hatte aber den gegenteiligen Effekt: Sie führte bei der dänischen Minderheit zur Solidarisierung und Nationalisierung.⁶⁷

Eine gewisse Entspannung der Lage trat mit dem sog. Optantenvertrag ein, der am 11.1.1907 zwischen dem Königreich Dänemark und dem Deutschen Kaiserreich geschlossen wurde. Während Dänemark darin endgültig auf Schleswig verzichtete, räumte Deutschland den zwischen 1871 und 1898 in Schleswig geborenen Kindern

64 Dem dänischen Protest wurde entgegengehalten: „Die Abmachung in Art. V des Friedensvertrags zwischen Preußen und Österreich vom 23. August 1866 habe Dänemark kein Recht geben können, da ein Vertrag bekanntlich nur *jus inter partes* mache.“ Siehe der Staatssekretär im Auswärtigen Amt *von Bülow* an den deutschen Gesandten in Kopenhagen *von Heydebrand und der Lasa*, abgedruckt in: Bismarck und die Nordschleswigsche Frage 1864–1879 (Fn. 17), Dok. Nr. 384, S. 459.

65 Vgl. die diesbezügliche Einlassung *Bismarcks* auf der Sitzung des königlichen Staatsministeriums am 30. Mai 1870, Sitzungsbericht, abgedruckt in: Bismarck und die Nordschleswigsche Frage 1864–1879 (Fn. 17), Dok. Nr. 264, S. 357 f.

66 *T. Fink*, Geschichte des schleswigischen Grenzlands, 1958, S. 173 f.

67 *J. Kühl*, Die dänische Minderheit in Preußen und im Deutschen Reich 1864–1914, in: H.H. Hahn/P. Kunze (Hrsg.), Nationale Minderheiten und staatliche Minderheitenpolitik in Deutschland im 19. Jahrhundert, 1999, S. 121–132 (126 f.).

dänischer Optanten, die staatenlos waren, das Recht zur Entscheidung darüber ein, ob sie die dänische oder die deutsche Staatsangehörigkeit annehmen wollten. Aber letztlich konnte auch dieser Vertrag den zugespitzten Nationalitätenstreit nicht entschärfen, weil die dänischen Schleswiger preußische und dadurch vermittelt deutsche Staatsbürger zweiter Klasse blieben.

8. Die Abstimmung von 1920 und die neue Grenzziehung ohne Minderheitenschutz

„Wir glauben [...], dass wir zufolge unserer Nationalität berechtigt wären, von Deutschland getrennt und mit Dänemark vereinigt zu werden, wie es der Prager Friede in Aussicht stellt. Diese Hoffnungen können wir nicht aufgeben und werden sie nicht aufgeben, – die Zeit mag auch später kommen, sehr spät vielleicht.“⁶⁸ Diese Äußerung des Abgeordneten *Nicolay Ahlmann*, Mitglied des konstituierenden Reichstags des Norddeutschen Bundes für den Wahlkreis Schleswig-Holstein 2 (Apenrade, Flensburg) 1867 hatte geradezu prophetischen Charakter; denn nach dem Ende des Ersten Weltkriegs wurde im Versailler Vertrag (Art. 109–114) festgelegt, dass im deutsch-dänischen Grenzgebiet über die künftige nationalstaatliche Zugehörigkeit abgestimmt werden sollte. Für die Abstimmung wurde Schleswig zunächst in drei Gebiete aufgeteilt. In der südlichen Zone wurde schließlich auf Betreiben Dänemarks auf eine Abstimmung verzichtet. In Nordschleswig sollte die Mehrheit der im gesamten Abschnitt abgegebenen Stimmen entscheiden. Dort stimmten am 10.2.1920 74,9 Prozent für Dänemark. Gut einen Monat später, am 14.3.1920, wurde in mittleren Teil Schlesiws gemeindeweise abgestimmt. 80,2 Prozent votierten für Deutschland. Das Ergebnis dieser Wahlen bestimmte den heute noch gültigen Grenzverlauf zwischen Dänemark und Deutschland. Aus dem deutschen Nordschleswig wurde das dänische Sønderjylland (Südjtland).

Statt eines Minderheitenschutzes wurde wie schon nach Art. 19 des Wiener Friedens vom 30.10.1864 für die Nationalitätenproblematik eine Optionslösung vereinbart (Art. 113 Versailler Friedensvertrag): Jede über achtzehn Jahre alte Person, die in den an Dänemark zurückfallenden Gebieten ihren Wohnsitz hatte, konnte binnen zwei Jahren für Deutschland optieren, musste dann allerdings auch binnen eines weiteren Jahres Nordschleswig verlassen und ihren Wohnsitz in das Gebiet des Deutschen Reiches verlegen. Weil und soweit danach die eigene nationale Identität nur unter Verlust der Heimat gewahrt werden konnte, war die Optionslösung kein adäquater Ersatz für den fehlenden Minderheitenschutz.

Dass keine Schutzbestimmungen zugunsten der deutschen Minderheit getroffen wurden, überrascht auf den ersten Blick, mussten sich doch etwa Polen und die Tschechoslowakei zu entsprechendem Minderheitenschutz verpflichten. Allerdings hielten sich die Siegermächte zur Auferlegung einer solchen internationalen Auf-

68 14. Sitzung des Reichstags des Norddeutschen Bundes am 18.3.1867 (Fn. 20), S. 205 (227).

lage in Fortsetzung vergleichbarer Praxis des Europäischen Konzerts der Großmächte im 19. Jahrhundert wohl nur gegenüber Neustaaten für befugt.⁶⁹

9. Resümee: Die Verhandlungen über den Minderheitenschutz 1867–1870 – wegweisend trotz Scheiterns

Wenn auch die Verhandlungen über völkervertragsrechtliche Schutzgarantien für die deutsche Minderheit in Nordschleswig in den Jahren 1867–70 letztlich scheiterten, so liefern sie doch wichtige Erkenntnisse.

Die von deutscher Seite im Herbst 1867 aufgestellten „allgemeinen Grundsätze“ lassen erkennen, welche Garantien für eine sich durch ihre Sprache von der Mehrheitsbevölkerung unterscheidende angestammte nationale Minderheit notwendig und entscheidend sind, um sich selbst erhalten zu können. Insbesondere der Gebrauch der Muttersprache vor Behörden und Gerichten, Schulunterricht sowie religiöse Praxis in der Muttersprache sind dafür unverzichtbar.

Gegen einen völkerrechtlichen Minderheitenschutz hat Dänemark seinerzeit alle Vorbehalte vorgebracht, die auch heute noch dagegen geltend gemacht werden: angeblich hinreichende innerstaatliche Schutzbestimmungen, Einmischung in die inneren Angelegenheiten, Interventionsrecht einer ausländischen Schutzmacht, drohende Illoyalität der zur Minderheit gehörenden eigenen Staatsangehörigen.

Alle Einwände ließen sich schon damals entkräften und zurückweisen.

Nationale Gesetzesbestimmungen und Verfassungsgarantien können jederzeit eingeschränkt oder aufgehoben werden, ohne dass die betroffene Minderheit dies mangels Vetoposition verhindern könnte. Hier kann nur das Völkervertragsrecht Rechtssicherheit schaffen.

Demokratie macht Minderheitenschutz nicht entbehrlich.⁷⁰ Als Herrschaft der Mehrheit löst sie nicht, sondern verschärft tendenziell eher die Lage nationaler Minderheiten: Aufgrund ihrer strukturellen und daher nicht überwindbaren Minoritätsposition vermag sie ihre berechtigten Anliegen nicht durchzusetzen, wenn sich die Mehrheit uneinsichtig zeigt. Hinzu kommen die nationalen Leidenschaften, die sich auch und gerade in einer demokratischen Gesellschaft entfalten können. *Bismarck* hatte dieses Problem schon gesehen.

Die Gefahr, dass der Minderheitenschutz von einem sich als Schutzmacht begreifenden Nachbarstaat als Interventionstitel missbraucht werden könnte, ist nicht von der Hand zu weisen, lässt sich aber dadurch vermeiden, dass die Entscheidung über Streitfragen (schieds-)gerichtlicher Entscheidung überantwortet und damit in

69 Siehe dazu die Note des Präsidenten des Obersten Rats der alliierten und assoziierten Mächte, des französischen Premierministers *Clemenceau* vom 24.6.1919 an die polnische Regierung, englische Übersetzung abgedruckt in: AJIL 13 (1919), Suppl., pp. 416–422.

70 Siehe dazu *D. Murswiek*, Demokratie und Freiheit im multiethnischen Staat, in: *D. Blumenwitz/G. Gornig/D. Murswiek* (Hrsg.), *Minderheitenschutz und Demokratie*, 2004, S. 41–57.

die Hand einer unabhängigen und unparteiischen Instanz gelegt werden, wie das die deutsche Seite seinerzeit bemerkenswerterweise bereits vorgeschlagen hatte.

Und die Loyalität fremdnationaler Staatsangehöriger gegenüber ihrem Staat⁷¹ wird schließlich durch effektiven Minderheitenschutz nicht etwa unterminiert, sondern ganz im Gegenteil gestärkt.

Was der Oberste Rat der alliierten und assoziierten Mächte im Juni 1919 zur Rechtfertigung der Polen auferlegten Minderheitenschutzbestimmungen feststellte, hätte daher schon als Erkenntnis der Behandlung der Minderheitenschutzfrage in der Nordschleswigfrage gelten können: "There rests [...] upon these Powers an obligation, which they cannot evade, to secure in the most permanent and solemn form guarantees for certain essential rights which will afford to the inhabitants the necessary protection whatever changes may take place in the internal constitution of the Polish state. [...] Under the older system the guarantee for the execution of similar provisions was vested in the great Powers. Experience has shown that this was in practice ineffective, and it was also open to the criticism that it might give to the great Powers, either individually or in combination, a right to interfere in the internal constitution of the states affected which could be used for political purposes. Under the new system the guarantee is entrusted to the League of Nations. [...] I should desire, moreover, to point out to you that provision has been inserted in the treaty by which disputes arising out of its provisions may be brought before the Court of the League of Nations. In this way differences which might arise will be removed from the political sphere and placed in the hands of a judicial court, and it is hoped that thereby an impartial decision will be facilitated, while at the same time any danger of political interference by the Powers in the internal affairs of Poland will be avoided. [...] The territories now being transferred both to Poland and to other states inevitably include a large population speaking languages and belonging to races different from that of the people with whom they will be incorporated. Unfortunately, the races have been estranged by long years of bitter hostility. It is believed that these populations will be more easily reconciled to their new position if they know that from the very beginning they have assured protection and adequate guarantees against any danger of unjust treatment or oppression. The very knowledge that these guarantees exist will, it is hoped, materially help the reconciliation which all desire, and will indeed do much to prevent the necessity of its enforcement."⁷²

Angestammte Minderheiten angemessen zu schützen ist daher nicht nur ein Gebot der Gerechtigkeit, sondern trägt auch zum Frieden in einem Pluriversum von Nationalstaaten bei. *Gilbert Gornig*, den ich mit diesem Beitrag ehren möchte, hat sich durch eine Vielzahl bedeutsamer wissenschaftlicher Arbeiten⁷³ um friedensstiftenden Minderheitenschutz besonders verdient gemacht.

71 Siehe dazu nur *O. Luchterhandt*, Nationale Minderheiten und Loyalität, 1997.

72 AJIL 13(1919), Suppl., pp. 416–422 (418–420).

73 Siehe nur: D. Blumenwitz/G. Gornig (Hrsg.), Minderheiten- und Volksgruppenrechte in Theorie und Praxis, 1993; Zukunftsperspektiven der Minderheiten und Volksgruppen im Bereich der Wiedergutmachung, in: D. Blumenwitz/G. Gornig (Hrsg.), Rechtliche und politische Perspektiven deutscher Minderheiten und Volksgruppen, 1995, S. 25–47; Zentralismus und die Entfaltung der Minderheiten- und Volksgruppenrechte, in: D.

Literaturverzeichnis

- Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten während der 1. Session der 9. Legislatur-Periode 1866–1867, Erster Band, 1866, Aktenstück Nr. 52.
- Blumenwitz, D./Gornig, G. (Hrsg.), Minderheiten- und Volksgruppenrechte in Theorie und Praxis, 1993.
- Blumenwitz, D./Gornig, G./Murswiek, D. (Hrsg.), Der Beitritt der Staaten Ostmitteleuropas zur Europäischen Union und die Rechte der deutschen Volksgruppen und Minderheiten sowie der Vertriebenen, 1997.
- Blumenwitz, D./Gornig, G./Murswiek, D. (Hrsg.), Minderheitenschutz und Menschenrechte. Aktuelle Probleme insbesondere im deutsch-polnischen Verhältnis, 2006.
- Bracker, J., Die dänische Sprachpolitik 1850–1864 und die Bevölkerung Mittelschleswigs, in: Zeitschrift der Gesellschaft für Schleswig-Holsteinische Geschichte, Bd. 97 (1972), und Bd. 98 (1973).
- Chronologische Sammlung der Gesetze und Verordnungen für das Herzogthum Schleswig, Jahrgang 1854.
- Fink, T., Geschichte des schleswigschen Grenzlands, 1958.

Blumenwitz/G. Gornig (Hrsg.), Der Schutz von Minderheiten- und Volksgruppenrechten durch die Europäische Union, 1996, S: 69–106; Minority Protections in Germany, in: Tilburg Foreign Law Review. Journal on Foreign and Comparative Law, vol. 6, number 1, 1997, S. 69–111 (zusammen mit C. Trübe); D. Blumenwitz/G. Gornig/D. Murswiek (Hrsg.), Der Beitritt der Staaten Ostmitteleuropas zur Europäischen Union und die Rechte der deutschen Volksgruppen und Minderheiten sowie der Vertriebenen, 1997; Die rechtliche Situation der Minderheiten und Volksgruppen in Frankreich, in: Europa Ethnica 1998, Heft 1–2, S. 1–56 (zusammen mit G. Despeux); Sanktions- und Kontrollmechanismen für die Durchsetzung eines wirksamen Minderheitenschutzes als Garant für die Schaffung von Stabilität in Europa, in: D. Blumenwitz/G. Gornig/D. Murswiek (Hrsg.), Rechtsanspruch und Rechtswirklichkeit des europäischen Minderheitenschutzes, 1998, S. 119–151; Minority Protection in Germany, in: C. Starck (ed.), Constitutionalism, Universalism and Democracy – a comparative analysis. The German Contributions to the Fifth World Congress of the International Association of Constitutional Law, 1999, S. 161–182; Der Begriff der Minderheit im Völkerrecht, in: IFLA. Informationsdienst für Lastenausgleich, BVFG und anderes Kriegsfolgenrecht, Vermögensrückgabe und Entschädigung nach dem Einigungsvertrag, 2000, Heft 6, S. 61–68; Die Definition des Minderheitenbegriffs aus historisch-völkerrechtlicher Sicht, in: D. Blumenwitz/G. Gornig/D. Murswiek (Hrsg.), Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz, 2001, S. 19–48; D. Blumenwitz/G. Gornig/D. Murswiek (Hrsg.), Minderheitenschutz und Menschenrechte. Aktuelle Probleme insbesondere im deutsch-polnischen Verhältnis, 2006; Minderheitenschutz in Deutschland – insbesondere in der Zeit der Weimarer Republik, in: europa ethnica, 2010, Heft 3/4, S. 55–65; Schutz von Minderheiten und Volksgruppen in einer europäischen Friedensordnung, in: Gornig, Gilbert/Rafael, Angel Manuel (Hrsg.), Minderheitenschutz. Eine interdisziplinäre Betrachtung. Minority Protection. An International View, Bd. 3, 2013, S. 73–136; Rechtswissenschaftliche Betrachtung der aus dem Nachbarschaftsvertrag erwachsenen Regelungen zum Minderheitenrecht und zur Pflege des kulturellen Erbes, in: G. Gornig/H.-D. Horn/H.-G. Parplies (Hrsg.), 20 Jahre deutsch-polnischer Nachbarschaftsvertrag. Realpolitische Stichproben aus einer fortschreitenden Völkerverständigung, 2013, S. 67–103; Europäische Grundwerte. Insbesondere Minderheitenschutz in Deutschland, in: europa ethnica 2020, Heft 1/2, S. 2–16; Minderheiten und Minderheitenschutz in Frankreich, in: europa ethnica 2020, S. 126–132.

- Gesetzsammlung für die Königlichen Preußischen Staaten, Jahrgang 1866, Nr. 68.
- Gornig, G., Schleswig-Holstein als Kondominium und Koimperium, in: Gornig, G./Kramer, U./Volkmann, U. (Hrsg.), Staat – Wirtschaft – Gemeinde. Festschrift für Werner Frotscher zum 70. Geburtstag, 2007, S. 165–182.
- Gosewinkel, D., Einbürgern und Ausschließen, 2001.
- Hillgruber, C., Die Aufnahme neuer Staaten in die Völkerrechtsgemeinschaft, 1998.
- Hinrichsen, M., Die Entwicklung der Sprachverhältnisse im Landesteil Schleswig, 1984.
- Huber, E. R., Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 3, 1963, § 40 III.
- Huber, E. R., Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 2, 1964, Dok. Nr. 128, 133, 136.
- Kühl, J., Die dänische Minderheit in Preußen und im Deutschen Reich 1864–1914, in: Hahn, H.H./Kunze, P. (Hrsg.), Nationale Minderheiten und staatliche Minderheitenpolitik in Deutschland im 19. Jahrhundert, 1999, S. 121–132.
- Luchterhandt, O., Nationale Minderheiten und Loyalität, 1997.
- Makarov, N./Schmidt, E. (Hrsg.), Handbuch der diplomatischen Korrespondenz der europäischen Staaten 1856–1871, 1932, Bd. I, Dok. Nr. 1407, 1411, 1412, 1415, 1417–1423, 1425–1427, 1431, 1433–1435, 1437, 1439, 1441, 1442, 1445, 1446.
- Murswiek, D., Demokratie und Freiheit im multiethnischen Staat, in: Blumenwitz, D./Gornig, G./Murswiek, D. (Hrsg.), Minderheitenschutz und Demokratie, 2004, S. 41–57.
- Note des Präsidenten des Obersten Rats der alliierten und assoziierten Mächte, des französischen Premierministers Clemenceau vom 24.6.1919 an die polnische Regierung, englische Übersetzung abgedruckt in: AJIL 13 (1919), Suppl., S. 416–422.
- Platzhoff, W./Rheindorf, K./Tiedje, J. (Hrsg.), Bismarck und die Nordschleswigsche Frage 1864–1879. Die Diplomatischen Akten zur Geschichte des Artikels V des Prager Friedens, 1925, Dok. Nr. 264, 295, 307, 308, 333, 384.
- Rasmussen, R., Unter Preußen 1864–1945, in: Henningsen, L.N. (Hrsg.), Zwischen Grenzkonflikt und Grenzfrieden. Die dänische Minderheit in Schleswig-Holstein in Geschichte und Gegenwart, S. 49–142.
- Stenographische Berichte der Verhandlungen des Reichstags des Norddeutschen Bundes. Erste Legislatur-Periode – Session 1867, Erster Band, 1867; 3. Legislatur-Periode, I. Session, 1877, Zweiter Band, 1877.
- Stenographische Berichte der Verhandlungen des Reichstags des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867, Erster Band, 1867.