

# 20 Jahre Bonn-Kopenhagener-Erklärungen



Am 5. November 1949 im Staatsministerium in Kopenhagen, Verhandlung mit Staatsminister Hans Hedtoft über das Kopenhagener Proto-

koll. Unser Bild zeigt von rechts: Staatsminister Hans Hedtoft, Kirchenminister Frede Nielsen, BDN-Hauptvorsitzender Dr. Niels Wer-

nich, Rechtsanwalt Henning Meyer, Hadersleben, Redakteur Jes Schmidt, Leiter des Deutschen Sekretariats, Redakteur Ernst Siegfried Hansen

und der Departementschef des Staatsministeriums

## Vor zwei Jahrzehnten wurde der Knoten gelöst

Ein Rückblick auf die Minderheitenverhandlungen im Frühjahr 1955 / Ernst Siegfried Hansen

Am 29. März 1955 unterzeichneten der deutsche Bundeskanzler Dr. Konrad Adenauer und der dänische Ministerpräsident und Außenminister H. C. Hansen in Anwesenheit des schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Kai-Uwe von Hassel die parallelen Grundsatzserklärungen, die einen schlußstrich zogen unter Spannungen, die seit Kriegsende im schleswigschen Grenzland geherrscht hatten. Die Unterzeichnung fand in Bonn statt, aber die Dokumente, die auf dem Tisch lagen, waren das Ergebnis dänisch-deutscher Verhandlungen auf Beamtenebene in Kopenhagen vom 28. Februar bis 1. März 1955. Auch in der historischen Perspektive der zwei Jahrzehnte, die inzwischen vergangen sind, bezeichnen diese Ereignisse einen Wendepunkt.

„In dem Bestreben, das gute Nachbarverhältnis weiter zu vertiefen, hält die Bundesregierung es für nützlich, daß solche Verhandlungen eingeleitet werden“, hatte es in der deutschen Note geheißen, die am 2. Februar 1955 von dem deutschen Geschäftsträger, Botschaftsrat Dr. v. Holten, dem dänischen Außenministerium überbracht wurde. In der Antwortnote, die v. Holten am 8. Februar 1955 entgegennahm, erklärte die dänische Regierung, die auch ihrerseits bemüht bleibe, das gute nachbarliche Verhältnis weiter zu fördern, sich damit einverstanden, die vorgeschlagenen Verhandlungen „bereits in naher Zukunft“ aufzunehmen. Damit war von beiden Seiten der Grundakord der Verhandlungen angesprochen.

### Doppelte Ausklammerung

Blättert man in den vergilbten Papieren von damals, so erinnert man sich wieder, daß von dänischer Seite vorweg eine doppelte Ausklammerung erfolgt war. In meinen Notizen waren diese Punkte wie folgt umrissen:

1. Eine Erklärung über die Grenze als solche wird von dänischer Seite als „nicht erforderlich und nicht wünschenswert“ bezeichnet. Dieser Standpunkt bedeutet zwar nicht, daß Dänemark die Grenze de facto nicht anerkennt, aber Dänemark will andererseits nicht auf das Prinzip verzichten, daß nationale Minderheiten das Recht haben, mit demokratischen Mitteln dafür zu arbeiten, die Voraussetzungen für die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts zu schaffen. Von dänischer Seite möchte man daher eine ausdrückliche Fixierung — auch um ein Spannungsmoment zu vermeiden — unbedingt ausklammern.

2. Über die Ablehnung des Gedankens einer Regelung der Minderheitenfrage durch einen Staatsver-

trag zwischen Dänemark und der Bundesrepublik herrscht im dänischen Folketing allgemeine Einigkeit. Es handelt sich hier um ein seit 1864 geheiligtes Prinzip der dänischen Außenpolitik, das sich vor allem auf die Auffassung gründet, daß man einer Großmacht auch nicht die geringste Handhabe geben dürfe, sich in innerdänische Verhältnisse einzumischen. Diese Ablehnung kann sich zugleich auf eine fast einhellige öffentliche Meinung stützen.

Wenn die Bundesregierung, die im Einvernehmen mit der schleswig-holsteinischen Landesregierung handelte, ungeachtet dieser Ausklammerungen an dem Vorschlag, Verhandlungen zu führen, festhielt, so weil ein erfolgreicher Abschluß zumindest ein Moment der De-facto-Anerkennung der Grenze enthalten würde. Die Form eines zwischenstaatlichen Vertrages war keine conditione sine qua non der Bundesrepublik. Der Zweck konnte, gesehen vom deutschen Standpunkt, durch vertragsähnliche Absprachen erreicht werden, sei es durch ein gemeinsames Protokoll, durch Notenwechsel oder durch parallele Grundsatzserklärungen, gegebenenfalls durch Kombination dieser Verfahrensweisen.

### Verlauf der Verhandlungen

Die Verhandlungen, die am 28. Februar 1955 — einem Montag — im dänischen Außenministerium begannen, fanden natürlich unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt. Die deutsche Delegation wurde von dem Botschafter a. D. Dr. Wilhelm Nöldke, dem ersten Nachkriegsbotschafter Deutschlands in Kopenhagen, geleitet. In der Delegation war die schleswig-holsteinische Landesregierung durch den Chef der Landeshauptverwaltung, Ministerialdirektor Dr. Ernst Kracht, vertreten. Vom Auswärtigen Amt gehörten ferner der Vortragende Legationsrat Dr. Mühlenhöver und der Referent Dr. W. Holz der Delegation an. Zu Spezialverhandlungen wurde aus Kiel Regierungsdirektor Dr. Gade hinzugezogen. Leiter der dänischen Delegation war Botschafter Nils Svenningens, Direktor des dänischen Außenministeriums, und ihm zur Seite standen der dänische Botschafter in Bonn, Frants Hvass, Ministerialdirektor Hans Jacob Hansen, Professor Dr. Troels Fink als Berater des Außenministeriums für schleswigsche Angelegenheiten sowie die Ministerialbeamten John Knox und Ole Bjerring. Es erscheint angemessen, diese deutschen und dänischen Namen zu nennen, denn ohne die Entschlossenheit der Delegation, zu

einem Ergebnis zu kommen, und ohne die Flexibilität der Verhandlungsführung, zu der sie sich bereit fanden, wäre es nicht möglich gewesen, den Knoten zu lösen. Staatsakten und Protokolle werden später den Historikern darüber genaue Auskunft geben. Ich selbst schrieb darüber als journalistischer Beobachter von außen her nach Abschluß der Verhandlungen:

### Kopenhagen, 9. März 1955

„Sie sehen es unseren Gesichtern an, wie es steht“, sagte Botschafter a. D. Dr. Wilhelm Nöldke am Freitagmittag in der Halle des Hotels Codan in Kopenhagen. Diese diplomatische Auskunft des Leiters der deutschen Delegation, dessen Mund mit sieben Siegeln verschlossen gewesen war, erschien tatsächlich treffend: Die Herren der deutschen Delegation machten alle freundliche Gesichter, das Klima war heiter, man war der Lösung des Knotens sehr viel näher gekommen, und für den nächsten Tag konnte ein Kommuniqué erwartet werden.

Dieses Kommuniqué hielt die Atmosphäre mit den Worten fest, daß die Minderheitenverhandlungen „von gegenseitigem Verständnis und gutem Willen geprägt“ gewesen seien. „Die Erörterungen“, so hieß es weiter, „haben dazu geführt, daß jede der beiden Delegationen Vorschläge über die Minderheit in ihrem eigenen Land ausgearbeitet hat, die sie ihrer Regierung zu empfehlen gedenkt. Die Hauptlinie im Vorschlag beider Delegationen ist die Klarstellung der staatsbürgerlichen Rechte und Freiheiten, die für Mitglieder der Minderheit in ihrer Eigenschaft als Staatsbürger des Landes Gültigkeit haben.“

Die „Hauptlinie“ schien es aber gerade gewesen zu sein, die in den ersten dreieinhalb Tagen der über die ganze Woche sich erstreckenden Verhandlungen so große Schwierigkeiten machte. Gewiß, die dänische Regierung hatte a priori unmißverständlich zum Ausdruck gebracht, daß sie über eine vertragliche Regelung nicht zu verhandeln gedenke, und die deutsche Delegation schlug deshalb eine solche Regelung auch nicht vor, aber die ursprüngliche dänische Auffassung, daß man sich damit begnügen könne, die Lösung gewisser konkreter Fragen auszuhandeln, wäre dann doch der politischen Situation nicht gerecht geworden. Es kam zweifellos darauf an, einen Generalnenner zu finden, unter dem diese konkreten Fragen gelöst werden konnten. Man kann aus dem Wortlaut des Kommuniqués schließen, daß dafür der Weg paralleler Grundsatzserklärungen in Bonn und Kopenhagen gefunden worden ist. Auch die dänische Presse nimmt an, daß diese Grundsatzserklärungen, die freilich den Akzent zwischenstaatlicher Vereinbarung penibelst vermeiden werden, einerseits vom Bundestag, andererseits vom Folketing bestätigt werden sollen. Durch eine solche auf völlig gleicher Ebene liegende gleichzeitige Willenskundgebung der beiden Parlamente wäre der Streit um »Kieler Erklärung« und »Kopenhagener Protokoll« zu einer Angelegenheit der Geschichte geworden.

Bis diese Barriere genommen war, hatte man allerdings im Hotel Codan sorgenvolle Gesichter gesehen. Was hätte ein Ergebnis der Minder-

heitenverhandlungen genützt, das anschließend zumindest in Schleswig-Holstein auf steifen politischen Gegenwind gestoßen wäre? Wäre etwa der Zweck dieser Begegnung erreicht gewesen, wenn statt der erstrebten Befriedung des Grenzlandes sich neue Spannungen und neue Unruhe ergeben hätten? Es lag im deutschen, aber auch im wohlverstandenen dänischen Interesse,



Staatsminister H. C. Hansen

Komplikationen dieser Art zu vermeiden. Zu dem Ergebnis mußten alle Beteiligten ja sagen können.

Unter dieser Voraussetzung — das war der Eindruck, den man bekam — hatten die deutschen Delegierten ein durchaus liberales Verhandlungskonzept in den Akten taschen. Man konnte dann über alles reden, von der 5-Prozent-Klausel des schleswig-holsteinischen Wahlgesetzes bis zu der Examensberechtigung der beiderseitigen Minderheitenschulen und allem, was dazwischen lag. Und die Annahme dürfte nicht zu gewagt sein, daß man sich in den entscheidenden Punkten stark einem Modus vivendi genähert hat, der ein wirklicher praktischer Fortschritt ist.



Die deutsch-dänische Minderheiten-Verhandlungen des Jahres 1955 in Kopenhagen. Von links: Gesandter H. J. Hansen, Legationsrat Mühlenhöver, Botschafter Dr. Nöldke,

Diese Entwicklung der Verhandlungen konnte zwar nicht aus Äußerungen der Verhandlungspartner geschlossen werden, denn sie standen dem Grafen Moltke an Schweigsamkeit nichts nach, aber der Verlauf selbst ließ Schlüsse zu. Am ersten Tag, dem Montag, tagte man zwei Stunden, nicht mehr. Dennoch meldete die dänische Presse einhellig am nächsten Morgen, die Verhandlungen würden voraussichtlich schon am zweiten Tag zum Abschluß kommen. Man sah eine Bestätigung darin, daß auch das offizielle Essen des Ministerpräsidenten und Außenministers für den Abend dieses Dienstags angesetzt war.

Als diese Prognose sich als durchaus unrichtig herausstellte, gab es keinen Zweifel mehr, daß der Knoten härter sei, als diese Pressestimmen vorausgesetzt hatten. Eine deutliche Auflockerung war erst am Donnerstagmittag zu spüren. Ging man der Frage nach, wodurch diese Wandlung eingetreten sein konnte, so kam man zu folgendem Schluß: An diesem Nachmittag hatte H. C. Hansen maßgebliche Politiker der demokratischen Parteien informiert, und offenbar waren sie eher bereit gewesen, zu einem »Generalnenner« zu gelangen, als es bis dahin im Verhandlungsmandat der dänischen Delegation eingeplant gewesen war, die es natürlich nicht auf ihre eigene Kappe nehmen konnte, über das Mandat hinauszugehen.

An dem Freitagmittag schließlich, der die deutschen Delegierten so hoffnungsfroh sah, trat der politische Einschlag noch deutlicher hervor. Nicht nur traten die Fraktionsvorsitzenden der demokratischen Parteien erneut zusammen, sondern sie erweiterten ihren Kreis jeweils durch Abgeordnete des Grenzlandes, die aus diesem Grunde den Blitztag ab Kopenhagener-Hauptbahnhof um 17.10 Uhr verpaßten, mit dem sie ins Wochenende zu fahren pflegten. In Wirklichkeit stand das günstige Ergebnis der Minderheitenverhandlungen zu diesem Zeitpunkt bereits fest. Das offizielle deutsche Essen am Freitagabend im Hotel Codan, eine abschließende Sitzung am Sonnabend zur Formulierung des Kommuniqués und ein Abschiedsdrink waren lediglich ein freundliches Nachspiel.

### »Es ist eine große Sache«

Das in dieser zeitgenössischen Niederschrift genannte Kommuniqué vom 5. März 1955 hatte folgenden Wortlaut: »In der Zeit vom 28. Februar bis 5. März 1955 haben in Kopenhagen zwischen Delegationen der deutschen Bundesregierung und der dänischen Regierung Besprechungen über die Stellung der Minderheiten beiderseits der deutsch-dänischen Grenze stattgefunden. Diese Besprechungen waren vom Geiste gegenseitiger Verständigung und des guten Willens getragen. Die Besprechungen haben dazu geführt, daß jede der beiden Delegationen Vorschläge betreffend die Minderheit im eigenen Lande ausgearbeitet hat, die sie beabsichtigt, ihrer Regierung mit Empfehlung zu unterbreiten. Die Hauptlinie in den beiderseitigen Vorschlägen ist, diejenigen staatsbürgerlichen Rechte und Freiheiten festzustellen, die für die Angehörigen der Minderheit in ihrer Eigenschaft als Staatsbürger gelten. Es wird beabsichtigt, die Besprechungen in Kürze in Bonn abzuschließen, nachdem die beteiligten Regierungen die von den Delegationen gemachten Empfehlungen näher geprüft haben.«

»Es ist eine große Sache für den europäischen Gedanken, daß wir uns haben treffen und durch Verhandlungen ein Ergebnis haben erzielen können«, erklärte Ministerpräsident und Außenminister H. C. Hansen am darauffolgenden Tage in

einer Rede in Aarhus. Es war ihm deutlich ein Stein vom Herzen gefallen. Durch die Beteiligung der Vertreter der demokratischen Parteien an der Schlußphase der Minderheitenverhandlungen in Kopenhagen und die von ihnen erteilte Zustimmung hatte H. C. Hansen sich eine breite parlamentarische Basis für die Abschlußverhandlungen



Bundeskanzler Adenauer

gen und Unterzeichnung in Bonn gesichert.

Am 28. März 1955, 16 Uhr, flatterte der Dannebrog neben der Bundesflagge auf dem Flugplatz Wahn, als ein Flugzeug der dänischen Luftwaffe zur Landung ansetzte. Am Rollfeld wartete eine Gruppe seriöser Herren im »Bonner Anzug«, Bundeskanzler Konrad Adenauer mit den Staatssekretären Dr. Globke und Dr. Hallstein sowie dem neuen Botschafter in Kopenhagen, Georg Ferdinand Duckwitz. Dem Flugzeug entstieg der »junge Hansen«, wie Adenauer einmal H. C. Hansen nannte, für den er eine besondere Sympathie gewann, mit seiner Begleitung. Hinter ihnen steckten seine beiden Töchter die Wuschelköpfe aus der Kabinentür. Sie waren mit eingeladen und wurden während ihres Bonner Aufenthalts in einem Mercedes 300 herumkutschert.

H. C. Hansen traf im psychologisch richtigen Moment ein. Das Pariser Vertragswerk, das die Bundesrepublik als aktiven Partner in das atlantische Sicherheitssystem einfügen sollte, hatte den Spießbrutenlauf

Forts. Seite 11

## Die Kopenhagener Erklärung hat folgenden Wortlaut:

In dem Wunsch, das friedliche Zusammenleben der Bevölkerung beiderseits der dänischen-deutschen Grenze und damit auch die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen dem Königreich Dänemark und der Bundesrepublik Deutschland allgemein zu fördern und bezugnehmend auf Artikel 14 der Europäischen Konvention für Menschenrechte, gemäß welchem die durch diese Konvention anerkannten Rechte und Freiheiten sichergestellt werden sollen ohne Diskriminierung bezüglich der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, erklärt die Königlich Dänische Regierung zur Bestätigung der für diese Minderheit bereits geltenden Rechtsgrundsätze — wie sie auch in der vom damaligen dänischen Staatsminister Hans Hedtoft an Vertretern der deutschen Minderheit in Nord-schleswig am 27. Oktober 1949 abgegebenen Erklärung (dem sogenannten Kopenhagener Vermerk) niedergelegt sind — folgendes:

Nach dänischem Recht — dem Grundgesetz des Königreichs Dänemark vom 5. Juni 1953 und sonstiger Gesetzgebung — genießt jeder Staatsbürger und somit auch jeder Angehörige der deutschen Minderheit ohne Rücksicht auf die von ihm benutzte Sprache folgende Rechte und Freiheiten:

1. Das Recht auf die Unverletzlichkeit der persönlichen Freiheit,
2. die Gleichheit vor dem Gesetz,
3. die Glaubens- und Gewissensfreiheit,
4. Das Recht der freien Meinungsäußerung und die Pressefreiheit,
5. die Versammlungs- und Vereinsfreiheit,
6. das Recht, den Beruf und den Arbeitsplatz frei zu wählen,
7. die Unverletzlichkeit der Wohnung,
8. die freie Gründung der politischen Parteien,
9. den freien Zugang zu jedem öffentlichen Amt nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung, d. h., daß bei den Beamten, Angestellten und Arbeitern des öffentlichen Dienstes zwischen Angehörigen der deutschen Minderheit und anderen Staatsbürgern kein Unterschied gemacht werden darf,
10. das allgemeine, unmittelbare, gleiche, freie und geheime Wahlrecht, das auch für die Kommunalwahlen gilt,
11. das Recht, den Schutz der Gerichte anzurufen, wenn er sich durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten als verletzt ansieht,
12. das Recht auf gleiche Behandlung, nach dem niemand wegen seiner Abstammung, seiner Sprache, seiner Herkunft oder seiner politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden darf.

In Ausführung dieser Rechtsgrundsätze wird hiermit festgestellt:

1. Das Bekenntnis zum deutschen Volkstum und zur deutschen Kultur ist frei und darf von Amts wegen nicht bestritten oder nachgeprüft werden,
2. Angehörige der deutschen Minderheit und ihre Organisationen dürfen am Gebrauch der gewünschten Sprache in Wort und Schrift nicht behindert werden. Der Gebrauch der deutschen Sprache vor den Gerichten und Verwaltungsbehörden bestimmt sich nach den diesbezüglichen gesetzlichen Vorschriften.
3. Allgemeinbildende Schulen und Volkshochschulen (auch von der deutschen Minderheit gemäß dem in Dänemark geltenden Grundsatz der Unterrichtsfreiheit nach Maßgabe der Gesetze errichtet werden.
4. Da das Verhältniswahlverfahren gemäß der Kommunalgesetzgebung bei der Einsetzung von Ausschüssen in den kommunalen Vertretungskörperschaften Anwendung findet, werden die Vertreter der deutschen Minderheit zur Ausschubarbeit im Verhältnis zu ihrer Anzahl herangezogen.
5. Die dänische Regierung empfiehlt, daß die deutsche Minderheit im Rahmen der jeweils geltenden Regeln für die Benutzung des Rundfunks angemessen berücksichtigt wird.
6. Bei Unterstützungen und sonstigen Leistungen aus öffentlichen Mitteln, über die im Rahmen des Ermessens entschieden wird, wird keine unterschiedliche Behandlung der Angehörigen der deutschen Minderheit gegenüber anderen Staatsbürgern stattfinden.
7. Bei öffentlichen Bekanntmachungen sollen die Zeitungen der deutschen Minderheit angemessen berücksichtigt werden.
8. Das besondere Interesse der deutschen Minderheit, ihre religiösen, kulturellen und fachlichen Verbindungen mit Deutschland zu pflegen, wird anerkannt.



Ernst Siegfried Hansen



Forts. von Seite 10

# Anfang eines guten Weges

Von Dr. Heinz Onnasch, Kiel

Die Erinnerung an die zwanzig Jahre zurückliegenden Bonner Erklärungen über die Minderheitenrechte löst in Schleswig-Holstein heute kaum etwas anderes als Genugtuung aus. Aber man wird nicht sagen können, daß dies seit dem 29. März 1955, dem Tage also, an dem Konrad Adenauer und H. C. Hansen im Bonner Palais Schaumburg die Erklärungen unterzeichneten, immer so gewesen sei.



Dr. Onnasch

war weitaus schwerer zu erlangen, als heute gemeinhin angenommen wird. Die Widerstände, denen er in den Fraktionen der Regierungsparteien, aber auch bei deutschen Grenzorganisationen begegnete, waren vielfacher Natur, vor allem aber diese:

- die Unlust, nur dem Anschein eines Druckes seitens der Bundesregierung in Fragen eindeutig eigener Zuständigkeit nachzugeben, nachdem der dänische Außenminister das dänische Hauptanliegen (Befreiung der Minderheit von der Wahlrechts-Sperrklausel) auf die internationale Bühne in Paris verlagert hatte,
- die Verärgerung darüber, daß Kiel vielfach von dänischer Seite als zweitrangige Instanz dargestellt wurde, die von Bonn aus zur Raison gebracht werden mußte,
- der Verdruß über das dänische sehr offen bekundete Mißtrauen gegen jeden mit Deutschland abzuschließenden Vertrag,
- die Sorge, mit einer Bevorzugung der dänischen Minderheit in der Sperrklauselfrage den Gleichheitsgrundsatz des Artikel 3 des Grundgesetzes zu verletzen, und
- der Argwohn gegen die dänische Weigerung, die Grenz- und Loyalitätsfrage überhaupt zum Verhandlungsgegenstand zu machen.

Wer in alten Zeitungen und Dokumenten und in politischen Archiven der letzten zwei Jahrzehnte stöbert, findet Hinweise genug auf Kontroversen, die zum Teil recht hitzig noch lange nach der Unterzeichnung der Erklärungen geführt wurden, Hinweise auch auf ein noch lange fortbestehendes Mißtrauen auf beiden Seiten.

Ich würde es für falsch halten, die Dinge so darzustellen, als seien mit dem 29. März 1955 und mit der nachfolgenden Billigung der Minderheitenverträge durch die drei Parlamente in Bonn, Kopenhagen und Kiel mit einem Schlage alles Leid und aller Arger vergangener Jahre ausgelöscht worden. Aber ebenso klar scheint mir zu sein, daß die Befriedung unseres Grenzlandes niemals durch einen einzigen politisch-diplomatischen Akt allein hätte vollzogen werden können. Der 29. März vor zwanzig Jahren war ein Anfang, aber der Anfang eines guten Weges.

„Zum erstenmal seit der Zeit des Gesamtstaates ist es möglich geworden, daß Deutsche und Dänen in dem alten Herzogtum in Frieden zusammenleben können“, erklärte 1963 der dänische Historiker und Reichsarchivar Dr. Johan Hvidtfeldt in einem Rückblick auf die Verhandlungen von Kopenhagen und Bonn. Staatsminister Jens Otto Krag, der im Dezember des gleichen Jahres den Schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Dr. Helmut Lemke zu einem offiziellen Besuch nach Kopenhagen eingeladen hatte — schon dies allein ein recht bemerkenswertes Ereignis! —, sprach von einer „neuen Epoche“, die in den Beziehungen zwischen beiden Ländern mit jenen Erklärungen eingetreten sei.

Auch als Ministerpräsident Dr. Gerhard Stoltenberg im April 1972 Gast der dänischen Regierung in Schloss Christiansborg war, sagte Staatsminister Krag in seiner Tischrede: „Eine neue Wende ist nach den Bonner und Kopenhagener Erklärungen des Jahres 1955 eingetreten. Damals wurden die Verhältnisse der beiden nationalen Minderheiten an der Grenze geregelt, und die beiden Volksgruppen können sich seitdem auf allen Gebieten des Gesellschaftslebens frei entfalten und betätigen.“

Und als Königin Margrethe II. im Juni 1974 der Landesregierung und damit dem ganzen „Brückenlande Schleswig-Holstein“ (wie sie es nannte) einen Besuch abstattete, sprach sie in einer Tischrede von dem Wandel, der eingetreten sei, von den zwei Nationalitäten, die jetzt als gute Nachbarn lebten, und davon, daß die Bonn-Kopenhagener Minderheitenverträge von 1955 „die Grundlage für die erfreuliche Entwicklung an der Grenze geschaffen haben“. An Ministerpräsident Dr. Stoltenberg gewandt fuhr sie fort: „Von beiden Seiten wurde gute Wille an den Tag gelegt, und ich möchte sowohl ihre Bemühungen, Herr Ministerpräsident, als auch die ihrer beiden Vorgänger, des Herrn von Hassel und des Herrn Dr. Lemke, in dieser Hinsicht hervorheben.“

Auf Ministerpräsident von Hassel, der bei Beginn der Kopenhagener Verhandlungen erst einige Monate im Amte war, ruhte zu jener Zeit ein besonderes Maß an Verantwortung. Er empfand es als seinen Auftrag, zu einer Verständigung über die Regelung von Minderheitenfragen beiderseits der Grenze zu kommen und hierfür auch die erforderliche Zustimmung seiner politischen Freunde zu gewinnen. Sie nämlich

Rückschauend betrachtet bedurfte es bei den Verhandlungen, die sich vom 28. Februar bis zum 5. März 1955 in Kopenhagen hinzogen, auf beiden Seiten einer beachtlichen Geduld und immer aufs neue unternehmerischer Versuche der neuen Delegierten, für beide Seiten akzeptable Formulierungen zu finden. Am 2. März trat sogar eine Krise in diesen Verhandlungen ein, die deren Fortsetzung ernstlich gefährdete. Von Hassel schwankte damals kurze Zeit, ob es angesichts der scheinbar unüberbrückbaren Differenzen nicht geraten sei, das Schleswig-holsteinische Mitglied der Delegation, Ministerialdirektor Dr. Ernst Kracht, aus Kopenhagen zurückzurufen. Andererseits mußte sich auch die dänische Delegation wieder und wieder der politischen Rückendeckung im eigenen Lager versichern. Selten, so scheint mir, war bei internationalen Verhandlungen die Höhe der gegenseitig aufgebauten Hindernisse so wenig durch die verantwortlichen Regierungen selbst und so stark durch die öffentliche Meinung bestimmt. Die Erwartungen auf beiden Seiten waren so heraufgeschraubt und hinsichtlich einzelner Forderungen so überspitzt herausgestellt worden, daß eine Verständigung ohne beträchtliche Konzessionen gar nicht denkbar war.

Aber wer würde heute noch zu bezweifeln wagen, daß sich jene Geduld, die die Regierungen und ihre Beauftragten vor 20 Jahren bewiesen haben, gelohnt hat? Im Grunde ist nicht entscheidend, was hier wie dort im einzelnen erreicht wurde und was unerfüllt blieb. Daß man den Weg zueinander fand und daß alle Parlamente — teils einmütig, teils mit überwältigender Mehrheit — die Ergebnisse jener Verhandlungen billigten, ist der entscheidende Gewinn, der zwanzig Jahre lang



Kai-Uwe von Hassel, 1955 auf engste mit dem Verlauf der deutsch-dänischen Minderheitenverhandlungen verknüpft. Ihm und seinem Mitarbeiter Dr. Kracht vor allem ist es zu verdanken, daß die deutsch-nordschleswigschen Gesichtspunkte wirklich zum Tragen kamen

Frucht trug und auch weiterhin Frucht tragen wird.

Als bei dem feierlichen Unterzeichnungsakt im Kabinettsaal des Palais Schaumburg die beiden Staatsmänner Adenauer und Hansen die Erklärungen unterzeichnet hatten, sprach H. C. Hansen von dem Geist der Verständigung, der die Verhandlungen getragen und zu dem erfolgreichen Abschluß geführt habe. Er dankte Allen, die dazu beigetragen hatten, auch dem Schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten von Hassel, der an dem Unterzeichnungsakt teilnahm. Und Bundeskanzler Dr. Adenauer erwiderte: „Ich bin der Überzeugung, daß das Ergebnis der Besprechungen über die Minderheitenfragen einen neuen Abschnitt in dem deutsch-dänischen Verhältnis einleitet. Die vertrauensvolle Atmosphäre, in der die Besprechungen auf beiden Seiten geführt worden sind, der gute Wille, der dabei offenkundig wurde, lassen mich hoffen, daß es gelingen wird, in diesem Geiste im dänischen Volk auch die letzten bitteren Erinnerungen an das Kriegsgeschehen auszulöschen und ein gutes nachbarliches Verhältnis zwischen unseren Ländern wieder herzustellen.“

Ich glaube, keiner der beiden Staatsmänner hat damals den Mund zu voll genommen.

## Die Bedeutung der Minderheiten-Erklärungen

Rudolf Stehr analysiert den deutsch-nordschleswigschen Beitrag zu den Verhandlungen und würdigt die rechtliche und politische Seite

Mit vier Empfehlungen, die auf einer außerordentlichen Delegiertenversammlung von 134 Delegierten und Hauptvorstandsmitgliedern am 26. Februar 1955 in Tingleff verabschiedet wurden, faßte der Bund deutscher Nordschleswiger in Tingleff unmittelbar vor dem Beginn der Minderheitenverhandlungen in Kopenhagen im März 1955 seine Stellungnahme zusammen. Der Verabschiedung dieser vier Empfehlungen war eine ganze Reihe von internen Beratungen und Kontaktgesprächen vorausgegangen, u. a. ausgelöst durch die Kieler Erklärung vom 26. September 1949 zugunsten der dänischen Minderheit und das Kopenhagener Protokoll (Notat) vom 27. Oktober 1949 über die Stellung der deutschen Minderheit in Dänemark.

Den Anstoß zu zweiseitigen Minderheitenverhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Dänemark gaben dann die Verhandlungen über die Aufnahme der Bundesrepublik in die NATO im Herbst 1954. Dänischerseits wurde bei dieser Gelegenheit eine Art Junktim hergestellt zwischen der Zustimmung Dänemarks zur Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in die Atlantische Verteidigungsgemeinschaft und der Stellung der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein, wobei es der dänischen Seite u. a. darum ging, eine Sonderregelung für die Minderheit in Form einer Befreiung von der Sperrklausel des Schleswig-Holsteinischen Wahlgesetzes zu erreichen, die die Minderheit bei der Landtagswahl am 12. September 1954 an der Sperrklausel gescheitert und ihre Vertretung im Kieler Landtag verloren hatte.

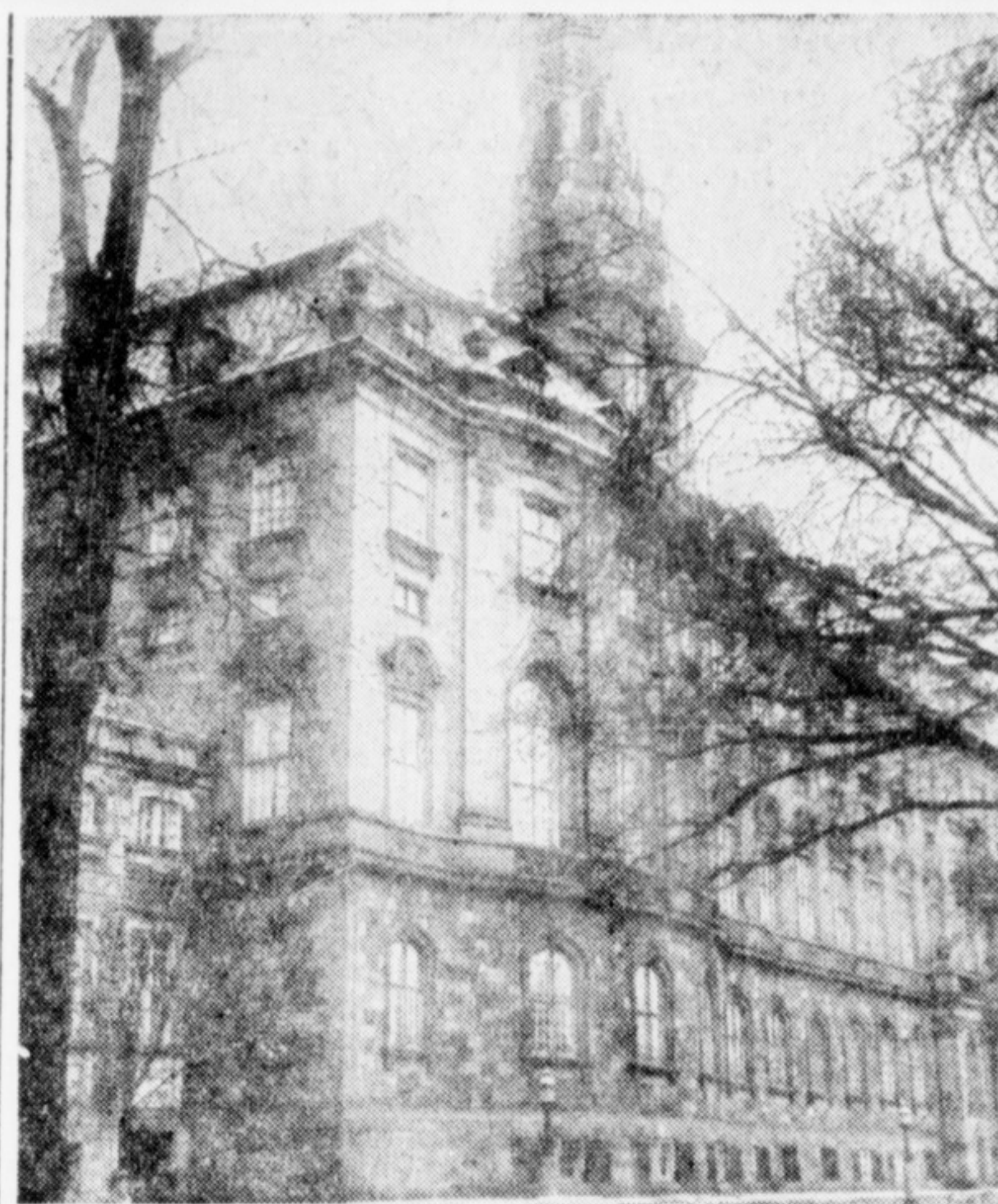
Ursprünglich war sicherlich nur daran gedacht, mit diesem halböffentlichen Schritt des dänischen Staatsministers H. C. Hansen auf dem internationalen Parkett der NATO-Konferenz in Paris im Oktober 1954 und der dort erfolgten Tuschelung mit Konrad Adenauer ein Gespräch über aktuelle Fragen der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein in Gang zu bringen. Tatsächlich wurden dadurch aber Zweiseitige Minderheitenverhandlungen ausgelöst.

Am 8. November 1954 erklärte Kai-Uwe v. Hassel, der kurz vorher nach dem Tode von Friedrich Wilhelm Lübke zum Ministerpräsidenten gewählt worden war, in seiner Regierungsprogrammrede, daß die politische Entwicklung der letzten Jahre das Bedürfnis nach einer zwischenstaatlichen Regelung der Anliegen der beiden Minderheiten durch einen Minderheitenvertrag verstärkt habe.

Anfang des Jahres 1955 folgte dann die offizielle Einladung der Bundesregierung zu Minderheitenverhandlungen, die von Dänemark angenommen wurde und die dann zu den Verhandlungen auf Beamtenebene führte, die am 29. Februar 1955 in Kopenhagen begannen.

### Vorbereitungen in der Volksgruppe

Auf dem Hintergrund dieser Entwicklung kam dem Deutschen Tag am 7. November 1954 in Tondern erhöhte Bedeutung zu. Die Veranstaltung stand mit Reden des Völk-



Christiansborg war vom 28. Februar bis 6. März 1955 der Schauplatz der deutsch-dänischen Minderheitenverhandlungen, deren Ergebnis die Kopenhagener- und Bonner-Erklärungen sind. Am 19. April 1955 billigte

das Folketing gegen die Stimmen vor allem der Kommunisten die Kopenhagener Erklärung als „Grundgesetz“ der deutschen Minderheit in Nordschleswig

nenfalls in Verbindung mit einem Notenwechsel, ausreichend sein könnten.

2. **Deutsch-dänischer Ausschuß:** Empfohlen wird die Schaffung eines deutsch-dänischen Gremiums, bestehend aus Vertretern der beteiligten Staaten und der Minderheiten, zur Klärung von Fragen, die das Leben der Minderheiten sowie die Stellung der einzelnen Minderheitenangehörigen betreffen bzw. beeinflussen. Das Gremium mußte die Möglichkeit haben, Vorschläge an die beteiligten Regierungen zu leiten.
3. **Examensrecht:** Empfohlen wird die unbeschränkte Einräumung des Rechts auf Examenschulen für die Minderheiten unter den Bedingungen, wie sie bis 1945 in Nordschleswig gegeben waren.
4. **Abwicklung von Nachkriegsfragen:** Der Bund deutscher Nordschleswiger ist der Auffassung, daß eine Befreiung von den Nachwirkungen der Sondergesetzgebung des Jahres 1945 durch entsprechende dänische Maßnahmen ganz entscheidend für eine Befriedung und positive Entwicklung im Grenzland ist. Er weist in diesem Zusammenhang auf die Wünsche hin, die von dem deutschen Abgeordneten im Folketing in seiner Programmrede vom 15. Oktober 1953 und in seiner Rede aus Anlaß der Debatte über den Schlußbericht der Parlamentarischen Kommission am 17. Februar 1955 der dänischen Regierung und dem Folketing vorgelegt worden sind.

Vergleicht man diese Empfehlungen mit den Minderheitenverträgen, die am 29. März 1955 in Bonn von Staatsminister H. C. Hansen und Bundeskanzler Konrad Adenauer unterzeichnet worden sind, kann man feststellen, daß auf jeden Fall den Wünschen der Volksgruppe zu 1) und 3) Rechnung getragen worden ist. Es kam zu den parallelen innerstaatlichen Minderheitenverträgen. Die Volksgruppe hätte von sich aus keine Bedenken gegen den Abschluß eines regulären Minderheitenvertrages gehabt, wußte aber, daß ein solcher Vertrag dänischerseits nicht akzeptiert werden würde und stellte sich daher von Anfang an auf die innerstaatlichen Erklärungen ein. Im übrigen wurden durch die Verhandlungen die Weichen für die Regelung aktueller Einzelfragen gestellt, u. a. für die Befreiung der dänischen Minderheit von der Sperrklausel und für die Einrichtung von Examenschulen für die deutsche Minderheit in Nordschleswig.

### Was wurde erreicht?

Vergleicht man diese Empfehlungen mit den Minderheitenverträgen, die am 29. März 1955 in Bonn von Staatsminister H. C. Hansen und Bundeskanzler Konrad Adenauer unterzeichnet worden sind, kann man feststellen, daß auf jeden Fall den Wünschen der Volksgruppe zu 1) und 3) Rechnung getragen worden ist. Es kam zu den parallelen innerstaatlichen Minderheitenverträgen. Die Volksgruppe hätte von sich aus keine Bedenken gegen den Abschluß eines regulären Minderheitenvertrages gehabt, wußte aber, daß ein solcher Vertrag dänischerseits nicht akzeptiert werden würde und stellte sich daher von Anfang an auf die innerstaatlichen Erklärungen ein. Im übrigen wurden durch die Verhandlungen die Weichen für die Regelung aktueller Einzelfragen gestellt, u. a. für die Befreiung der dänischen Minderheit von der Sperrklausel und für die Einrichtung von Examenschulen für die deutsche Minderheit in Nordschleswig.

B. V. G. ab 1. 4. 1955

Von großer Bedeutung war es für die Volksgruppe auch, daß — zeitlich gleichlaufend mit den Minderheitenverhandlungen in Kopenhagen — die Einbeziehung der Kriegsversehrten der Volksgruppe aus dem 2. Weltkrieg in das Bundesversorgungsgesetz mit Wirkung vom 1. April 1955 ermöglicht wurde. Damit wurde nach jahrelangen Verhandlungen ein wichtiges Ziel des Bundes deutscher Nordschleswiger erreicht.

### Die Bedeutung der Erklärungen — rechtlich

Wie sind diese Minderheitenverträge vom 29. März 1955, die vom Folketing bzw. vom Bundestag und Landtag bestätigt worden sind, nun rechtlich einzuordnen?

Soweit sie sich auf ganz konkrete Fragen beziehen, handelte es sich um Zusagen, die inzwischen von den Gesetzgebern in Bonn und Kiel eingelöst worden sind. Soweit es sich um den allgemeinen Teil handelt, nehmen die Erklärungen auf die Grundrechte Bezug, die in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland bzw. des Königreiches Dänemark enthalten sind, um diese dann für die Minderheiten im einzelnen zu spezifizieren. Sie können inhaltlich demnach als erweitertes Grundgesetz für die Minderheit bezeichnet werden. Das bedeutet zwar nicht, daß die Minderheitenverträge in jedem Fall unmittelbar einklagbares Recht enthalten. Diese Frage mußte im übrigen wohl noch einmal gesondert untersucht werden. Wichtig ist aber, daß sowohl die dänische Regierung als auch die Bundesrepublik im Einvernehmen mit der Kieler Landesregierung in dem Protokoll der Erwartung Ausdruck geben, daß alle beteiligten Stellen sich bemühen werden, die Rechte der Minderheit im Geist der Erklärung zu achten und zu wahren. Damit liegen generelle Richtlinien für Gesetzgebung und Verwaltung vor, auf die sich die Minderheiten in aktuellen Fällen berufen können.

### — politisch

Die Bedeutung der Minderheitenverträge erschöpft sich jedoch nicht in diesen rechtlichen Erwägungen. Noch wichtiger ist sicher der politisch-psychologische Effekt, der durch die Verhandlungen im Jahre 1955 erreicht wurde. Aus der Sicht des Jahres 1975 wird man allzu leicht geneigt sein, die Schwierigkeiten, die 1955 doch noch vorhanden waren und überbrückt werden mußten, zu unterschätzen. Um so anerkannter ist der Einsatz der damals von Politikern beiderseits der Grenze und von den Mitgliedern der Kopenhagener Ver-



Rudolf Stehr

handlungskommission geleistet worden ist.

Nun steht die Entwicklung selbstverständlich nicht still, und es werden immer wieder Fragen auftauchen, die Veranlassung zu erneuten deutsch-dänischen Gesprächen geben könnten. — Das war auch der Grund, weshalb der Bund deutscher Nordschleswiger in seinen Empfehlungen vorgeschlagen hatte, einen ständigen Kontaktausschuß zu bilden, in dem die Vertreter der Staaten, der Mehrheiten und der Minderheiten des Grenzlandes vertreten waren. Zu der Bildung eines solchen speziellen Grenzlandgremiums ist es nicht gekommen. Es muß aber anerkannt werden, daß die Kontakte auf den verschiedensten Gebieten über die Grenze herüber gewachsen sind und daß es heute vielerlei Möglichkeiten gibt, aktuelle Fragen zu beiden Seiten der Grenze und über die Grenze herüber ins Gespräch zu bringen.