



Kurzinformation

Bonn-Kopenhagen Erklärungen vom 29. März 1955

1. Bonn-Kopenhagen Erklärungen vom 29. März 1955

Bei dieser Arbeit geht es um die Frage, ob das Recht der deutschen Minderheit in Dänemark, die deutsche Nationalflagge zu hissen, möglicherweise aus den Bonn-Kopenhagen Erklärungen vom März 1955 oder anderen (bilateralen) Abkommen hergeleitet werden kann.

1.1. Nach dänischem Recht¹ ist es verboten, eine andere Flagge als die dänische Nationalflagge „Dannebrog“ zu hissen. Ausnahmen gelten u.a. für Personen, denen die Erlaubnis erteilt wurde, die Flagge eines ausländischen Staates zu hissen. Die Erlaubnis zum Flaggenhissen von durch Dänemark anerkannte Staaten wird durch die lokale Polizei erteilt.

Privatpersonen wird erlaubt, die Flaggen Grönlands und der Faröer ohne Erlaubnis zu hissen. (Generell) erlaubt ist auch das Hissen der Flaggen von Finnland, Island, Norwegen und Schweden. Daneben ist mit Sondererlaubnis auch das Hissen der Flaggen der Vereinten Nationen und der Europäischen Union gestattet.

1.2 In Betracht kommt ein Recht der deutschen Minderheit zur Flaggenhissung aufgrund der Bonn-Kopenhagen Erklärungen vom 29. März 1955.²

Bei den Bonn-Kopenhagen Erklärungen handelt es sich um zwei separate Regierungserklärungen von Deutschland und Dänemark, die die Anerkennung der dänischen Minderheit und deren Rechte in Deutschland und der deutschen Minderheit und deren Rechte in Dänemark bestätigen. Den jeweiligen Minderheiten werden keine Sonderrechte zugestanden; bestätigt wird vornehmlich das freie Bekenntnis zur jeweiligen Volkszugehörigkeit sowie die Gleichheit vor dem Gesetz

¹ <https://www.justitsministeriet.dk/arbejdsomraader/flagning/udenlandske-flag> (Eingesehen am 17. Juli 2020).

² Text der Erklärungen, <http://www.regione.taa.it/biblioteca/normativa/bilaterali/d-dk.pdf> (Eingesehen am 17. Juli 2020) sowie in: Kühl, Jorgen und Bohn, Robert (Hrsg.), Ein europäisches Modell? Nationale Minderheiten im deutsch-dänischen Grenzland 1945-2005, Bielefeld, 2005, S. 516ff., 519ff.

und das Recht auf Gleichbehandlung. Auch sieht die dänische Erklärung unter II, Pkt. 8 die Anerkennung des besonderen Interesses der deutschen Minderheit vor, ihre religiösen, kulturellen und fachlichen Verbindungen zu pflegen.

Es handelt sich um zwei einseitige, inhaltlich weitgehend übereinstimmende Regierungserklärungen.

Diese aufeinanderbezogenen Erklärungen stehen einer Vereinbarung nahe, **stellen indes keinen völkerrechtlich verbindlichen Vertrag dar**. Vielmehr handelt es sich um **politische Absichtserklärungen**, die trotz ihres rechtlich unverbindlichen Charakters durchaus zu einer intensiven Gestaltung der bilateralen Beziehungen in diesem Bereich führen können.³ Bei diesen einseitigen Handlungen bestimmen sich die Rechtswirkungen ausschließlich nach dem Gestaltungswillen des sie vornehmenden Völkerrechtssubjekts. Zwar wäre eine rechtliche Bindungswirkung der jeweils einseitigen Erklärung denkbar, wobei nach der Entstehungsgeschichte und den politischen Umständen der Erklärungen jedoch kein entsprechender (selbstverpflichtender) Rechtsbindungswille erkennbar ist. Ein von deutscher Seite ursprünglich favorisierter Vertrag über die Minderheiten wurde von dänischer Seite dezidiert abgelehnt. Offenbar sollten die Rechte der deutschen Minderheit im Rahmen der dänischen Gesetzgebung gewährt werden, also ohne Mitwirkung einer deutschen Regierung, die im Konfliktfall dann ggf. ein Einspruchsrecht in innerdänische Angelegenheiten hätte geltend machen können. Eine rechtliche Einklagbarkeit von Minderheitenrechten sollte aus dänischer Sicht somit vermieden werden. Im Laufe der bilateralen Verhandlungen zur Regelung der Minderheitenfragen verzichtete die deutsche Seite auch auf eine Loyalitätserklärung der dänischen Südschleswiger und war schließlich bereit, sich mit der Abgabe einseitiger Erklärungen zufrieden zu geben.⁴

Zu klären bleibt, ob sich aus der Erklärung der Dänischen Regierung vom 29. März 1955 ein Recht der deutschen Minderheit zur Hissung der deutschen Nationalflagge ergeben kann. Eine Ungleichbehandlung kann insofern vorliegen, weil durch das Verbot der Benutzung der deutschen Nationalflagge die politisch-kulturelle Verbundenheit der deutschen Minderheit mit dem Herkunftsland verhindert wird. Eine Benachteiligung gegenüber anderen Minderheiten besteht nicht, weil die deutsche Volksgruppe die einzige anerkannte Minderheit in Dänemark ist. Dies gilt aufgrund ihrer sprachlichen und kulturellen Besonderheit auch nach der Rahmenkonvention

³ Heintschel von Heinegg, Wolff, in: Ipsen, Knut, Völkerrecht, 7. Aufl., München 2018, § 12 Rn 7, 10; Lagler, Wilfried, Die Minderheitenpolitik der schleswig-holsteinischen Landesregierung während des Kabinetts v. Hassel (1954-1963), Neumünster 1982, S. 103, es sind de jure voneinander unabhängige Erklärungen der beiden Regierungen, wobei diese aber inhaltlich (de facto) auf einer politischen Gegenseitigkeit basierten.

⁴ Dörr, Oliver, in: Ipsen, Knut, Völkerrecht, 7. Aufl., München 2018, § 22 Rn 1, 3, 7, 9; Zur Entstehungsgeschichte und den politischen Umständen der Erklärungen, <http://www.geschichte-s-h.de/bonn-kopenhagener-erklaerungen/>; Lagler, Wilfried, Die Minderheitenpolitik der schleswig-holsteinischen Landesregierung während des Kabinetts v. Hassel (1954-1963), Neumünster 1982, S. 41, zur dänischen Grundhaltung hinsichtlich der Minderheitenpolitik gehört die Auffassung, dass Minderheitenpolitik eine innere Angelegenheit des jeweiligen Staates ist, ferner Abschnitte 4.1.4.-4.1.12.; Harck, Sten, Die Minderheitenrechte der Dänen, Deutsche und Friesen, in: Kühl, Jorgen und Bohn, Robert (Hrsg.), Ein europäisches Modell? Nationale Minderheiten im deutsch-dänischen Grenzland 1945-2005, Bielefeld, 2005 S. 333.

des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten.⁵ Eine Benachteiligung gegenüber den Rechten der Mehrheitsbevölkerung in Dänemark ist ebenfalls nicht erkennbar. Das Flaggenhissenprivileg für nordische Staaten und den autonomen Gebieten Grönland und Faröer kann aus historischen Gründen und aufgrund besonderer regionaler Verbundenheit der Nordischen Staaten legitimiert sein, ebenso wie das zusätzliche Hissen von Flaggen der multinationalen Organisationen VN und EU, denen Dänemark angehört. Ein solches spezifisches Naheverhältnis Dänemarks zu den nordischen Ländern ist im Vergleich zu Deutschland – mit Blick auf die bilateralen Konflikte im 19. Jahrhundert, die historisch belastete deutsche Besatzungszeit in Dänemark im Zweiten Weltkrieg⁶ – nicht gegeben und damit als Anknüpfungspunkt für unterschiedliche Regelungen im Flaggenrecht vertretbar. Insoweit ist keine offenkundige Ungleichbehandlung mit dem Hissen der Nationalflaggen anderer Länder erkennbar. Auch wird durch das deutsche Flaggenverbot die politisch-kulturelle Verbundenheit der deutschen Minderheit mit Deutschland nicht tiefgreifend tangiert, zumal es vielfältige andere Formen gibt, diese Kontakte zu pflegen und zu intensivieren.

Allenfalls ist daran zu denken, dass vor dem Hintergrund einer Annäherung des Rechtstandards der dänischen Minderheit in Deutschland (keine Beschränkung bei Hissen der dänischen Nationalflagge) und der deutschen Minderheit in Dänemark letzterer eine Nutzung der Nationalflagge zumindest bei besonderen national-kulturellen Anlässen gestattet werden könnte.

Die Flaggenfrage hatte bereits die seinerzeitigen Kopenhagener Minderheitenverhandlungen beschäftigt, wurde jedoch nicht abschließend geregelt. Nachdem ein Verbot für die dänische Minderheit in Schleswig, die dänische Flagge zu führen, von der britischen Besatzungsregierung nach 1945 erlassen worden war, wurde dieses mit Wirkung vom 1. April 1955 durch den britischen Landkommissar aufgehoben. Hierdurch fiel dieser Regelungsbereich in die Zuständigkeit des schleswig-holsteinischen Innenministers. Da die dänische Minderheit anlässlich ihres Jahrestreffens am 5. Juni 1955 den „Dannebrog“ zeigen wollte, hatte sie beim Innenminister angefragt, ob hiergegen Einwände bestünden. Die schleswig-holsteinische Landesregierung entschied grundsätzlich positiv, wünschte aber, dass im Gespräch mit Vertretern der dänischen Minderheit auf eine möglichst zurückhaltende Beflaggung hingewirkt und diese zugleich gebeten werden sollte, sich für eine vergleichbare Handhabung in Nordschleswig einzusetzen. Der Innenminister äußerte die „Hoffnung, dass in Nordschleswig bei entsprechenden Veranstaltungen der deutschen Minderheit eine ähnlich großzügige Einstellung gegenüber der Bundesflagge bekundet würde“. Die Minderheitenvertreter fanden dies „sehr verständlich und würden sich persönlich in diesem Sinne bemühen“. Für das „Knivsbergfest“ am 26. Juni 1955 bat der „Deutsche Jugendverband für Nordschleswig“ um die Genehmigung, Bundes- und Schleswig-Holstein-Flagge zeigen zu dürfen. Die hierfür zuständige dänische Polizeibehörde genehmigte zwar die Bundesflagge, nicht jedoch die schleswig-holsteinische „Aufruhrflagge“. Dabei blieb es bis 1958. In inoffiziel-

⁵ Text abgedruckt, <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdc3>

⁶ Zu den äußerst spannungsreichen Jahren 1933-1945 zwischen deutscher Minderheit und dänischer Mehrheitsbevölkerung, deutscher Besetzung Dänemarks ab dem 9. April 1940 und der Verurteilung von Kollaborateuren unter den Angehörigen der deutschen Minderheit in der Nachkriegszeit, siehe Kühl, Jorgen, The Bonn-Copenhagen Declarations of 1955: Background, Context and Impact of the Danish-German Minority Regulations, in: Minority Policy in Action: The Bonn-Copenhagen Declarations in a European Context 1955-2005 (Kühl, Jorgen and Weller, Marc/Editors), Flensburg 2005, S. 40ff.

len Besprechungen zwischen der deutschen Botschaft in Kopenhagen und dem dänischen Außenministerium kam schließlich eine Übereinkunft zustande. Fortan durfte die deutsche Volksgruppe ein Exemplar der Schleswig-Holstein-Flagge auf dem Knivsbergfest zeigen, und zwar nur auf dem Festplatz, d.h. also in „geschlossener Gesellschaft“.⁷

2. Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten

Deutschland und Dänemark haben das Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten von 1995 ratifiziert⁸. Damit bekam der rechtliche Schutz der Minderheiten im deutsch-dänischen Grenzland eine europäische Dimension und zwar durch einen völkerrechtlich bindenden Vertrag. Dänemark erklärte mit der Ratifizierung der Konvention, dass sie ausschließlich für die deutsche Minderheit in Dänemark angewendet würde.⁹

Das Übereinkommen ist das erste rechtsverbindliche multilaterale Instrument Europas, das dem Schutz nationaler Minderheiten gewidmet ist. Es hat zum Ziel, den Bestand nationaler Minderheiten in dem jeweiligen Hoheitsgebiet der Vertragsstaaten zu schützen (Art. 1). Das Übereinkommen strebt an, die volle und effektive Gleichstellung der nationalen Minderheiten zu fördern, indem es geeignete Bedingungen schafft, die es ihnen ermöglichen, ihre Kultur zu erhalten und weiterzuentwickeln und ihre Identität zu wahren.

Nach Art. 2 ist das Rahmenübereinkommen nach Treu und Glauben, im Geist der Verständigung und Toleranz und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen guter Nachbarschaft, freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen den Staaten anzuwenden.

Nach Art. 4 verpflichten sich die Vertragsparteien, jeder Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf gleichen Schutz durch das Gesetz zu gewährleisten. In dieser Hinsicht ist jede Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verboten.

Art. 6 Abs. 1 sieht vor, dass die Vertragsparteien sich verpflichten, die Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, nämlich die Religion, ihre Sprache, ihre Traditionen und ihr kulturelles Erbe, zu bewahren.

Nach Artikel 7 stellen die Vertragsparteien sicher, dass das Recht aller Angehörigen einer nationalen Minderheit, sich friedlich zu versammeln und sich frei zusammenzuschließen, sowie ihr

⁷ Lagler, Wilfried, Die Minderheitenpolitik der schleswig-holsteinischen Landesregierung während des Kabinetts v. Hassel (1954-1963), Neumünster 1982, S. 85f., 120f., 157, 160.

⁸ Siehe BGBl. II, 1997, S. 1406ff.; ferner <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdc3>

⁹ Harck, Sten, Die Minderheitenrechte der Dänen, Deutsche und Friesen, in: Kühl, Jorgen und Bohn, Robert (Hrsg.), Ein europäisches Modell? Nationale Minderheiten im deutsch-dänischen Grenzland 1945-2005, Bielefeld, 2005 S. 335.

Anspruch auf freie Meinungsäußerung und auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit geachtet werden.

Artikel 20 sieht vor, dass bei der Ausübung der Rechte und Freiheiten, die sich aus den in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätzen ergeben, Angehörige einer nationalen Minderheit die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und die Rechte anderer, insbesondere diejenigen von Angehörigen der Mehrheit oder anderer nationaler Minderheiten zu achten haben.

Nach Artikel 24 überwacht das Ministerkomitee des Europarats die Durchführung dieses Übereinkommens durch die Vertragsparteien.

Fraglich ist, ob sich aus diesem Rahmenabkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten ein Recht der deutschen Minderheit zur Hissung der deutschen Nationalflagge ergeben kann. Hierbei sind analog die gleichen Aspekte zu berücksichtigen, die bereits im Zusammenhang mit der Erklärung der Dänischen Regierung vom 29. März 1955 zu einem Recht der deutschen Minderheit zur Hissung der deutschen Nationalflagge erörtert wurden. Das Flaggenhissprivileg für nordische Staaten und den autonomen Gebieten Grönland und Faröer kann aus den bereits angeführten Erwägungen auch in diesem (multilateralen) Regelungsrahmen als legitimiert erachtet werden. Verstöße gegen die hier aufgeführten Artikel sind nicht ersichtlich, da bei den erwähnten Schutz- und Handlungsbereichen eine offenkundige und effektive Ungleichbehandlung gegenüber den Rechten der dänischen Mehrheitsbevölkerung nicht besteht.

Aus Art. 2 könnte man jedoch ableiten, dass im Geist der Verständigung und Toleranz und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen guter Nachbarschaft, freundschaftlicher Beziehungen und der (EU-) Zusammenarbeit zwischen den Staaten eine Handhabung der Flaggenhissung für die deutsche Minderheit in Dänemark ähnlich derjenigen für die dänische Minderheit in Deutschland eingeräumt werden sollte. Zumindest könnte man erwägen, ob eine Hissung der Nationalflagge nicht im Zusammenhang mit besonderen deutschlandbezogenen Anlässen (Besuche hochrangiger deutscher Repräsentanten, Deutscher Nationalfeiertag etc.) zugelassen würde.

Dies könnte sowohl im bilateralen Verhältnis thematisiert als auch im Europarat mit Bezug zur Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten erörtert werden.