

STELLUNGNAHMEN ZUM MÜNCHENER ABKOMMEN IN DER DEUTSCHEN PRESSE

Von Otto Kimminich

Aus verschiedenen Anlässen ist das Münchener Abkommen vom 29. September 1938 in den letzten zwei Jahren erneut in den Blickpunkt der deutschen Öffentlichkeit geraten. Jahrestage, Äußerungen von Politikern, Vorspiele zu diplomatischen Fühlern, Forderungen der Regierung der ČSSR und manch andere Ereignisse boten Anlaß, sich wieder mit dem Abkommen zu beschäftigen. In einem Land mit einer freien Presse, wie es die Bundesrepublik Deutschland ist, spiegelt sich eine solche Erregung der Gemüter unweigerlich in der Tagespresse wider und findet ihren Niederschlag nicht zuletzt in zahlreichen Leserzuschriften. Bei den zum Teil skandalähnlich aufgemachten „Anlässen“ zum Münchener Abkommen war es nicht anders, und sicher ergab sich auch dabei, dem Gesetz der großen Zahl entsprechend, ungefähr dieselbe Verteilung von klugen und weniger klugen Äußerungen wie bei allen anderen Ereignissen dieser Art.

Ein Meinungsforscher könnte vielleicht sämtliche Stellungnahmen in Kategorien einteilen und daraus mehr oder weniger gewichtige Schlüsse auf die öffentliche Meinung in dieser Frage ziehen. Hier aber soll das Interesse auf einen anderen Aspekt dieser Diskussion gelenkt werden: Unter den Veröffentlichungen in der Tagespresse — Leserzuschriften, Interviews, Marginalien, Gutachten und kleineren Abhandlungen — findet sich eine erstaunlich große Zahl von Stellungnahmen kompetenter Fachleute. Wissenssoziologisch mag es sehr interessant sein, warum sich eine solche Fachdiskussion von Wissenschaftlern auf die Ebene der Tagespresse verlagert; man mag sich fragen, ob dies mit dem Gegenstand der Diskussion, mit dem politischen Klima in der Bundesrepublik oder mit einem neuen akademischen Stil zusammenhängt. Aber auch diese Fragen sollen hier unerörtert bleiben. Vielmehr soll versucht werden, aus den wichtigsten dieser Stellungnahmen den gegenwärtigen Diskussionsstand herauszukristallisieren.

Zu Beginn des Jahres 1965 erschien in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (13. 1. 1965, S. 6) eine Leserzuschrift von Prof. Dr. Karl Alfred Hall, Marburg/Lahn. Der Autor vertrat darin die Auffassung, daß im Sudetenproblem zwei „Lebensinteressen“ miteinander in Widerstreit stünden: das Selbstbestimmungsrecht einer Volksgruppe und das Interesse an der Unteilbarkeit des Staatsgebiets. Er möchte dem ersteren den Vorzug geben und erwähnt drei Wege zu seiner Verwirklichung: Teilung des Staatsgebietes, Abschneiden von Gebietszipfeln und einschränkende Auslegung des geographischen Begriffes. Allen drei Wegen billigt er eine Erfolgchance zur Lö-

sung des Sudetenproblems zu. Im Endeffekt bedeuten sie alle dasselbe, nämlich Abtretung eines Teils des tschechoslowakischen Staatsgebietes an das Deutsche Reich, nur der Umfang der Abtretung variiert. Im ersten Fall müßte er möglichst weitgehend mit den Sprachgrenzen übereinstimmen, im zweiten Fall hätten nur einige „Zipfel“ (Asch, Rumburg-Warnsdorf, Friedland) von der Tschechoslowakei abgeschnitten werden sollen, im dritten Fall würde sich eine Grenze entlang der Gebirgskämme ergeben, die einige Teile des Sudetengebietes vom böhmisch-mährischen Raum trennen (Tepler Höhen, Duppauer Berge, Isergebirge, Altvatergebirge).

Diese Ausführungen riefen einen heftigen Protest von Prof. Dr. Wolfgang Schweitzer, Bethel, hervor (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. 1. 1965, S. 6). Schweitzer rügte insbesondere, daß Hall das Münchener Abkommen so behandle, als sei es „im Prinzip zwar richtig, nur die Durchführung unbesonnen“. Mit Abscheu wies er den Gedanken von sich, daß heute noch jemand von der Lostrennung gewisser Gebiete der Tschechoslowakei reden könne. Dieser letztere Einwand geht allerdings deswegen fehl, weil Hall keineswegs von der Gegenwart sprach, sondern nur von den grundsätzlichen Möglichkeiten zur Lösung der Sudetenfrage in der Vergangenheit. Ausdrücklich erwähnte er dies für seinen „Fall 2“ (Abschneiden von Gebietszipfeln), zu dem er meinte, daß dies 1918 hätte geschehen können. Bereits 1938 sei es dazu zu spät gewesen. Auf das Münchener Abkommen war Hall überhaupt nicht eingegangen, sondern hatte nur erwähnt, daß das „Unrecht von 1938“ nicht in der Teilung Böhmens, sondern in der schikanösen Art der Grenzföhrung gelegen habe.

Die Kontroverse Hall-Schweitzer zeigt den Streitstand, der noch bis vor kurzem allenthalben zu beobachten war. Es ist eine sterile, an den wesentlichen Problemen vorübergehende Debatte. Daß 1918 und 1938 (ganz zu schweigen von den 20 Jahren, die dazwischen lagen) sehr viele Möglichkeiten bestanden, das Sudetenproblem zu lösen, ist eine bekannte Tatsache. Wenn Hall sich auf das Selbstbestimmungsrecht beruft, so kann er für jene Zeit jedenfalls die Proklamationen des amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson ins Feld föhren, die ja nicht die Privatmeinung eines Gelehrten waren, sondern das offizielle Programm der mächtigsten Siegernation, auf dessen Grundlage nach allseitigem Einverständnis der Friede zu schließen war. Die völkerrechtsdogmatischen Schwierigkeiten bezüglich des Selbstbestimmungsrechts, auf die sich Schweitzer beruft, kommen daher in dem von Hall gemeinten Zeitpunkt nicht zum Tragen. Die Tatsache, daß das Völkerrecht damals (und wahrscheinlich auch heute) das Selbstbestimmungsrecht der Völker nicht in einem Sezessionsrecht einzelner Volksteile verwirklichte, hätte die Schöpfer des Friedens von St. Germain keineswegs daran gehindert, das Sudetengebiet, oder Teile desselben, an Österreich oder das Deutsche Reich anzuschließen. Dagegen werden solche Fragen des Selbstbestimmungsrechts aktuell, wenn man, wie Prof. Schweitzer es tut, von der heutigen Lage ausgeht. Man sieht daher auf den ersten Blick, daß die beiden Diskussionsteilnehmer aneinander vorbeireden und daß letztlich keiner von

ihnen eine Lösung des gegenwärtigen Problems, oder auch nur eine Grundlage für eine solche Lösung, vorschlägt.

Aber noch in anderer Beziehung ist die Kontroverse Hall-Schweitzer symptomatisch. Hall hatte nur indirekt auf das Münchener Abkommen Bezug genommen, das er „das Unrecht von 1938“ nannte, gegen dessen wesentlichen Inhalt er aber nichts einwendete. Schon dies wurde ihm von Schweitzer vorgehalten. Wie könne ein „nüchtern denkender Mensch“ es wagen, den Inhalt des Münchener Abkommens für prinzipiell richtig zu halten? Darin offenbart sich ein interessanter politischer Komplex der Deutschen, der sich den vielen überkommenen Komplexen dieser Nation hinzugesellt hat: der München-Komplex. Die ausschließlich politisch-historische Betrachtungsweise, die auf das Münchener Abkommen seit 1945 angewandt wurde, zeigte dieses im Lichte der nationalsozialistischen Außenpolitik als ein abscheuliches Beispiel brutaler Gewaltanwendung und als Vorbereitung auf den Weltkrieg, den Hitler anschließend entfesselte. Jeder Deutsche, der seine demokratisch-friedliche Gesinnung demonstrieren wollte, sah sich daher veranlaßt, seinen Abscheu vor dem Münchener Abkommen zu betonen. Das Münchener Abkommen durfte nicht erwähnt werden, ohne daß man sich ausdrücklich davon distanzierte und es schärfstens verurteilte.

Freilich kann heute niemand an der Tatsache vorübergehen, daß der Ausdruck „München“ in der internationalen Politik zu einem Gattungsbegriff geworden ist, der die Politik der Beschwichtigung gegenüber einem Diktator und der Aufopferung von Interessen einer schwachen Nation bezeichnet. In politisch-historischer Betrachtungsweise war ein solches Ergebnis wohl unvermeidlich. Über die Berechtigung des so verstandenen Symbols besteht daher kein Zweifel. Doch hat die Erklärung des Münchener Abkommens zur (negativ) heiligen Kuh in der deutschen Öffentlichkeit jahrelang eine objektive Erörterung der *Rechts*probleme dieses Abkommens verhindert, so daß man weithin unvorbereitet war, als diese Probleme plötzlich aktuell wurden.

Umso bedeutsamer ist es, daß die Kontroverse der letzten 18 Monate das Münchener Abkommen hauptsächlich als Rechtsproblem behandelt hat. Die Tragweite dieser grundsätzlichen Wandlung ist kaum zu unterschätzen. Ihr materieller Inhalt wird im folgenden an Hand der einzelnen Stellungnahmen noch zu zeigen sein. Vorweg aber sei bemerkt, daß durch alle diese Stellungnahmen, die sich auf die Rechtsprobleme beschränken, die politisch-historische Würdigung des Münchener Abkommens nicht angetastet worden ist. Fast alle Stellungnahmen haben ausdrücklich darauf hingewiesen. Die Beschäftigung mit den juristischen Problemen von internationalen Verträgen, die das Deutsche Reich in der Zeit von 1933 bis 1945 abgeschlossen hat, bedeutet nicht automatisch eine Billigung der nationalsozialistischen Außenpolitik. Wollte man anders argumentieren, so dürfte sich auch niemand mehr mit dem Reichskonkordat beschäftigen. Die Anerkennung dieser simplen Tatsache schafft die erste Voraussetzung für eine objektive und fruchtbare Diskussion jener Probleme und damit nicht zuletzt auch des Problems der Beziehungen zwischen Recht und Macht im Völkerrecht, für welches die Vor-

gänge um das Münchener Abkommen in der Tat interessantes Material liefern und das eines der vordringlichsten juristischen Probleme auch unserer Zeit ist.

Eine knappe und nüchterne Darstellung der Rechtsprobleme des Münchener Abkommens findet sich in der Leserzuschrift von Prof. Dr. Fritz Münch, Bonn, in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 1. Juni 1964 (Seite 9). Zwar erörtert Münch nicht die Rechtsprobleme des Zustandekommens des Vertrages, sondern geht von dem gültigen Zustandekommen aus und beschränkt sich auf die Analyse der rechtlichen Auswirkungen der nachfolgenden Ereignisse. In dem knappen Satz: „Die Widerrufe während des Krieges, der Bruch der implizierten Garantie des Reststaates schaffen die Abtretung nicht aus der Welt“ wird eine Reihe von juristischen Streitfragen angerissen. Bei einem Widerruf ist im Völkerrecht wie im innerstaatlichen Recht zu prüfen, ob ein Widerrufsrecht gegeben war, ob der als „Widerruf“ bezeichnete Akt tatsächlich nach Form und Inhalt einen rechtlich relevanten Widerruf darstellt, ob er vom Widerrufberechtigten selbst abgegeben worden ist oder von jemandem, dessen Legitimation nicht eindeutig feststeht (z. B. einer nicht anerkannten Exilregierung) usw. Hinsichtlich des Bruchs der „implizierten Garantie“ wäre zunächst zu prüfen, ob das Garantieverprechen integrierender Bestandteil des Münchener Abkommens war und, sofern diese Frage bejaht wird, welche Rechtsfolgen sich aus einem solchen Bruch ergeben. (Nach durchaus herrschender Meinung berechtigt der Bruch eines Vertrages zur Kündigung, bewirkt aber keineswegs eine Unwirksamkeit des Vertrages von Anfang an.) Ferner wäre zu unterscheiden zwischen der Respektierung der territorialen Integrität der Rest-Tschechoslowakei, zu der das Deutsche Reich wie alle anderen Staaten schon auf Grund des allgemeinen Völkerrechts verpflichtet war, und der besonderen Verpflichtung nach dem Zusatzabkommen zum Münchener Abkommen, in dem die Signatarmächte Deutschland, Italien, England und Frankreich sich zum Abschluß besonderer Garantieverträge mit der Rest-Tschechoslowakei verpflichteten. Dies sind einige der Probleme, die in dem erwähnten Satz des Leserbriefes von Prof. Münch anklingen.

Ein anderes Problem, auf das Professor Münch in seinem Leserbrief hinweist, ist die Frage, ob 1945 mit der Formel „Deutschland in den Grenzen vom 31. 12. 1937“ eine Desannexion vollzogen worden ist, oder „ob zur Wiederherstellung de iure des Gebietsstandes vor München unsere Unterschrift dazutreten muß“. Professor Münch läßt diese Frage offen und weist lediglich darauf hin, daß die Tschechoslowakei nicht Kriegspartei gewesen ist, obwohl sie eine Kriegsbeendigungserklärung abgegeben hat und obwohl ihre Exilregierung die Erklärung der Vereinten Nationen vom 1. 1. 1942 mit unterzeichnet hat. Diese Auffassung ist richtig. Jedoch wird trotzdem beachtet werden müssen, daß die Sudetenfrage zum Gesamtkomplex der Friedensregelung nach dem Zweiten Weltkrieg gehört. Die Potsdamer Formel der „Grenzen vom 31. 12. 1937“ ist ein Vorgriff auf den Friedensvertrag. In diesem Zusammenhang von einer „Desannexion“ zu sprechen, ist deshalb ausgeschlossen, weil es sich bei der Abtretung des Sudetengebietes an das

Deutsche Reich nicht um eine Annexion, sondern um eine Zession handelte. Die Ausführungen von Münch sind daher insofern widersprüchlich. Das Annexionsproblem könnte aber hier in einem anderen Zusammenhang auftauchen: Wenn man das Münchener Abkommen als rechtsgültig zustand gekommen und durch die nachfolgenden Ereignisse nicht beseitigt erachtet (wie es Münch tut), so erhebt sich die Frage, ob das Sudetengebiet nicht schon vor Abschluß eines Friedensvertrages durch eine 1945 erfolgte Annexion seitens der Tschechoslowakei wieder rechtsgültig tschechoslowakisches Staatsgebiet geworden ist. Hiergegen spricht das heute im Völkerrecht allgemein anerkannte Annexionsverbot, das sich nicht zuletzt aus dem in der Satzung der Vereinten Nationen niedergelegten Gewaltverbot ergibt. Jedoch taucht dabei andererseits die Frage auf, ob nicht die Bundesrepublik durch konkludentes Handeln diese Annexion des Sudetengebietes gebilligt hat. Die Grenze der Bundesrepublik zur Tschechoslowakei wird in ihrem heutigen Verlauf durchaus als feststehende Staatsgrenze behandelt, und die Bundesregierung hat wiederholt erklärt, daß sie keinerlei Gebietsansprüche an die Tschechoslowakei stellt. Freilich wäre hier wieder vom rechtsdogmatischen Standpunkt zu fragen, ob die Billigung eines Nachbarstaates das Hinwegsetzen über ein völkerrechtliches Verbot gegenüber allen anderen Mitgliedern der Völkergemeinschaft rechtfertigen kann. In dieser Formulierung ist die Frage sicher zu verneinen; sie ist aber rein theoretisch, weil eben die Lösung des Gebietsproblems bei einer Friedenskonferenz bereits vorgezeichnet ist: Die Großmächte haben erklärt, daß sie Deutschland jedenfalls auf die Grenzen vom 31. 12. 1937 beschränken werden, und die Bundesrepublik Deutschland hat erklärt, daß sie in bezug auf die Grenzen zur Tschechoslowakei damit zufrieden ist. (Es würde ihr im übrigen auch nichts nützen, wenn sie erklärte, daß sie nicht zufrieden sei; denn daß die Siegermächte das besiegte Deutschland in einem Friedensvertrag zu Gebietszessionen zwingen können, ist unbestritten.) Jedoch ist Münch zuzustimmen, wenn er ausführt, daß eine solche endgültige Regelung als *contrarius actus* des Münchener Abkommens der Unterschrift der seinerzeitigen Signatarmächte bedarf.

Schließlich weist Münch noch darauf hin, daß sich die Rechtsproblematik des Münchener Abkommens nicht in Grenzfragen erschöpft. Er umreißt diesen anderen Fragenkomplex mit den Worten: „das Schicksal der dorthin gehörigen Bevölkerung und ihres Eigentums“. Damit ist der aktuelle Hauptgrund für die juristische Analyse des Münchener Abkommens angesprochen. Diejenigen, die der Meinung sind, daß das Münchener Abkommen entweder nur von rechtshistorischem oder „revanchistischem“ Interesse sein könne, übersehen zumeist diesen Hauptgrund.

Aus Anlaß des 26. Jahrestages brachte „Die Welt“ am 30. September 1964 (S. 6) eine stattliche Abhandlung des Mainzer Professors Dr. Hubert Armbruster unter dem Titel: „Das Münchner Abkommen — noch aktuell“. Armbruster untersucht zunächst die tschechische Forderung, die Bundesregierung solle erklären, daß das Abkommen von Anfang an ungültig gewesen sei, sowie die weitere Forderung, die Ungültigkeit „gewisser Gesetze und Verord-

nungen der Bundesrepublik, die ihre Rechtsgültigkeit vom Münchener Abkommen herleiten“, zu proklamieren. Er fragt, warum die Tschechoslowakei auf diesen Forderungen beharrt und sich nicht mit der Erklärung der Bundesregierung begnügt, daß sie keine Gebietsansprüche gegen die Tschechoslowakei stelle. Mit Recht folgert er, daß offenbar mehr hinter diesen Forderungen steht als nur die Gebietsfrage und mehr als bloße juristische Haarspalterei.

Obwohl somit Armbruster von einem aktuellen Anlaß ausgeht, beginnt er richtigerweise seine Untersuchung mit einer Analyse der Ereignisse von 1938 und stellt fest, daß das Münchener Abkommen nur ein Teilstück eines völkerrechtlichen Gesamtvorgangs gewesen ist, der mit dem britisch-französisch-tschechoslowakischen Notenwechsel vom 19./21. September 1938 begann und mit einer von Italien, Frankreich und England am 21. November zur Kenntnis genommenen tschechoslowakisch-deutschen Niederschrift über die Grenzregelung endete. Dies ist in der Tat der richtige Ansatzpunkt; denn der Wortlaut des Münchener Abkommens selbst ergibt eindeutig, daß es keineswegs die Bedeutung besitzt, die ihm in der politisch-historischen Betrachtungsweise beigemessen wird. Das Münchener Abkommen nimmt nämlich bereits in den Eingangsworten Bezug auf ein bereits vorher geschlossenes Abkommen, zu dessen Durchführung es dienen soll. Damit ist jenes Abkommen über die Abtretung der Sudetengebiete gemeint, das zwischen den Westmächten und der Tschechoslowakei durch einen Notenwechsel vom 19./21. September 1938 zustande gekommen war.

Bei der Erörterung der Frage, warum die Tschechoslowakei von der Bundesregierung eine Ungültigkeitserklärung bezüglich des Münchener Abkommens fordert, geht Armbruster von dem Standpunkt aus, „daß die Erklärung, ein völkerrechtliches Abkommen sei von Anfang an ungültig gewesen, automatisch den Zustand als rechtsverbindlich wiederaufleben läßt, der unmittelbar vor seinem Abschluß bestanden hat“. Vor Abschluß des Münchener Abkommens, schreibt Armbruster, befanden sich die Sudetendeutschen im Genuß ihrer Heimat und ihres Eigentums. Demzufolge wären die Sudetendeutschen nach der Ungültigkeitserklärung des Münchener Abkommens „in Heimat und Eigentum unverkürzt wieder einzusetzen“. Da dies offenbar nicht die Absicht ist, die die tschechoslowakische Regierung mit ihrem an die Bundesregierung gestellten Ansinnen verfolgt, sucht Armbruster mit Recht diese Absichten auf einer anderen Ebene. Die weitere Forderung der tschechoslowakischen Regierung, die Bundesrepublik möge „gewisse Gesetze und Verordnungen aufheben, die ihre Rechtsgültigkeit vom Münchener Abkommen herleiten“, könne auf die richtige Spur führen. Allerdings fügt Armbruster die durchaus richtige Bemerkung ein, daß dieses Verlangen „rechtlich fragwürdig“ sei; denn solche Vorschriften gebe es nicht: die Gesetze und Verordnungen, die in der Bundesrepublik gelten, leiten ihre Rechtsgültigkeit ausschließlich aus den Artikeln unseres Grundgesetzes her.

Die tschechische Forderung könne daher nur in dem Sinne verstanden werden, daß alle diejenigen Bestimmungen gemeint sind, die in sachlichem Zu-

sammenhang mit dem seinerzeitigen Gebietsübergang erlassen worden sind. Damit ist die Erörterung wieder bei dem oben erwähnten Hauptgrund der juristischen Aktualität angelangt. Es handelt sich vor allem um zwei Rechtsbereiche: Staatsangehörigkeitsrecht und Eigentumsrechte. Daneben erwähnt Armbruster noch § 96 des Bundesvertriebenengesetzes als mögliche Zielscheibe der tschechischen Forderungen. Dieser Paragraph verpflichtet den Bund und die Länder, das Kulturgut der deutschen Vertreibungsgebiete im Bewußtsein des ganzen Volkes lebendig zu erhalten, sowie Wissenschaft und Forschung bei der Erfüllung der Aufgaben zu unterstützen, die sich aus der Vertreibung und der Eingliederung der Vertriebenen und Flüchtlinge ergeben. Hier warnt Armbruster vor diplomatischen Vorleistungen, die nach deutschem Verfassungsrecht möglicherweise unzulässig wären. Einschränkungen der landmannschaftlichen Presse, der Vertriebenenorganisationen, der öffentlichen und insbesondere der wissenschaftlichen Erörterung der Vertreibungsfrage würden gegen die Art. 5, 8 und 9 des Grundgesetzes verstoßen. Würden sich diese Einschränkungen ausschließlich zu Lasten der Sudetendeutschen auswirken, so wäre damit eine „diskriminierende Rechtsverkürzung dieser Mitbürger“ gegeben. Offenbar meint Armbruster damit eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 GG).

Erst in den letzten drei Absätzen seiner Untersuchung kommt Armbruster wieder auf völkerrechtliche Fragen zu sprechen, und weist hierbei auf interessante Aspekte hin. Durch die Vertreibung sei „der Grundzusammenhang zwischen Gebietshoheit und Staatsangehörigkeit zerrissen worden“. Man müsse hierbei beachten, daß dieser Zusammenhang neuerdings in der sowjetischen Politik Anerkennung finde. Anlässlich der sowjetisch-chinesischen Auseinandersetzung ist von chinesischer Seite auf die „rechtswidrige“ Besiedelung gewisser Gebiete in Ostasien und Zentralasien hingewiesen worden, deren Zugehörigkeit zur heutigen Sowjetunion auf zwangsweise auferlegten Diktaten beruht. Armbruster zitiert nun einen Artikel der „Prawda“, in dem die chinesische These zurückgewiesen wird und in dem auf das Argument abgestellt wird, daß jene Gebiete für die dort lebenden Russen zur Heimat geworden seien. Armbruster meint, daß sich hieraus eine „präjudizielle Bedeutsamkeit der deutschen Haltung in den aktuellen Auseinandersetzungen mit der Prager Regierung“ ergebe. Er läßt durchblicken, daß alle Staaten, einschließlich der Sowjetunion, ein Interesse daran hätten, daß „die völkerrechtliche Ordnung hinsichtlich jenes Grundzusammenhangs zwischen Gebietshoheit und Staatsangehörigkeit“ nicht „noch mehr gefährdet“ wird. Dies mag für die staatsangehörigkeitsrechtlichen Fragen von einer gewissen positiven Bedeutung sein, für die Gesamtlösung des Sudetenproblems aber könnte sich jenes Argument sogar negativ auswirken. Nicht nur in der Tschechoslowakei, sondern auch in Westdeutschland hört man immer häufiger den Hinweis darauf, daß die heute in den ehemals deutschen Vertreibungsgebieten lebenden Polen und Tschechen, die ebenfalls durch eine „rechtswidrige“ Besiedelung im Sinne des rotchinesischen Arguments in diese Gebiete gekommen sind, dort bereits Heimatrecht genössen. Zumindest wird dies für ihre

in den betreffenden Gebieten geborenen Kinder angenommen. Die Problematik dieses Heimatrechts, wie des Heimatrechts überhaupt, soll hier nicht erörtert werden und wird auch von Armbruster nicht erwähnt. Jedoch muß daran erinnert werden, um zu zeigen, daß die sicherlich interessanten Auseinandersetzungen um den „Grundzusammenhang zwischen Gebietshoheit und Staatsangehörigkeit“ doch nicht so einfach zu eindeutigen Schlußfolgerungen führen.

Dagegen verdient Armbrusters Schlußbemerkung zu diesem Fragenkomplex eine weit über denselben hinausgehende Beachtung. Armbruster meint, daß es von der deutschen Haltung abhängen wird, ob „die völkerrechtliche Ordnung hinsichtlich jenes Grundzusammenhangs zwischen Gebietshoheit und Staatsangehörigkeit noch mehr gefährdet wird“. Dieser Gesichtspunkt gilt für alle Fragen im Zusammenhang mit dem Münchener Abkommen und der Vertreibung der Sudetendeutschen wie auch der anderen Vertriebenen. Bei allen diesen Fragen sind so tiefgreifende völkerrechtliche Probleme involviert, insbesondere eine große Anzahl von Menschenrechten, auf denen das Völkerrecht der Gegenwart und der Zukunft beruht, daß jede Entscheidung über diese Fragen an die Grundfesten des Völkerrechts rührt. Von seiten der Vertriebenen wird häufig die Frage gestellt, was das Völkerrecht für die Sache der Vertriebenen tun könnte. Es wäre nun an der Zeit, auch einmal die umgekehrte Frage zu stellen, welche Bedeutung die Entscheidung über das Schicksal der Vertriebenen für das Völkerrecht hat. Wenn die Friedensregelung die durch Vertreibung und Konfiskation verletzten Menschenrechte schützt, so leistet sie einen wertvollen Beitrag zur Festigung des modernen Völkerrechts und damit zur Erhaltung des Friedens; wenn aber die Friedensregelung dieses Problem nicht löst oder mit juristischen Spitzfindigkeiten zu umgehen sucht, so erschüttert sie die noch schwachen und mit vieler Mühe errichteten Grundpfeiler einer neuen internationalen Friedensordnung derart, daß das Völkerrecht in seiner Entwicklung um Jahrhunderte zurückgeworfen wird und die Welt wieder vor dem Chaos steht. Diese Überlegungen sind es, die jede Regierung — auch die der Bundesrepublik Deutschland — zu größter Vorsicht mahnen müssen, wenn sie an die Behandlung der hier angeschnittenen Fragen herangeht. Deutschland wird Opfer bringen müssen, wenn es eine Normalisierung seiner Beziehungen zu seinen östlichen Nachbarn erreichen will. Zu welchen Opfern sich die Deutschen bereit finden, ist eine innerdeutsche Angelegenheit, in die kein anderer Staat hineinreden darf und wird. Vom Völkerrecht her gesehen darf Deutschland jedes nationale Opfer bringen. Es darf aber nicht völkerrechtliche Grundsätze opfern. Die Bundesregierung tut also gut daran, wenn sie an den Fragenkreis des Münchener Abkommens nur mit äußerster Vorsicht herangeht und die völkerrechtlichen Probleme zunächst sorgfältig studiert. Die Warnung Armbrusters, keine vorschnellen Erklärungen abzugeben, muß unterstrichen werden. Sie gilt nicht nur für die Erklärungen der Bundesregierung, sondern auch für die Erklärungen interessierter Organisationen und Einzelpersonen.

Unter der Überschrift „Staatsrechtler: Münchener Abkommen hinfällig“

brachte die Frankfurter Allgemeine Zeitung am 17. November 1964 (S. 5) „Erklärungen“ der Professoren Bachof (Tübingen), Dürig (Tübingen) und Forsthoff (Heidelberg) zum Münchener Abkommen. Es handelte sich um Presseinterviews, die die genannten Professoren der Associated Press gegeben hatten. Der Text der Interviews ist in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung offenbar verstümmelt wiedergegeben worden. Immerhin bleibt die Tatsache bemerkenswert, daß hier drei der bedeutendsten Staatsrechtler Deutschlands zu diesem Thema Stellung genommen haben.

Dürig weist zunächst darauf hin, daß die heutigen Regierungen Englands und Frankreichs vom Münchener Abkommen abgerückt sind und daß dieses Abkommen am 5. August 1942 von Großbritannien und am 29. September 1942 von der französischen Exilregierung gekündigt worden ist. Die Fragen der Kündigungsberechtigung, der Form der Kündigung und ihrer Wirkung werden im Wortlaut der FAZ-Veröffentlichung nicht erwähnt.

Einer interessanten Argumentation bedient sich Ernst Forsthoff: Das Grundgesetz habe sich in Art. 116 auf die Reichsgrenzen vom 31. Dezember 1937 festgelegt. Es habe damit das Münchener Abkommen indirekt preisgegeben. Nun haben die Schöpfer des Art. 116, der die Definition des Begriffs „Deutscher“ enthält, sicher nicht an das Münchener Abkommen gedacht. Eine direkte Verbindung zwischen Art. 116 und dem Münchener Abkommen besteht aber nicht; insbesondere bedeutet diese Verfassungsbestimmung, wie Professor Forsthoff selbst einräumt, noch keinen völkerrechtlich wirksamen Verzicht. Doch erfolgte, wie schon oben erwähnt, die Festlegung auf die Reichsgrenzen vom 31. Dezember 1937 bereits in einem völkerrechtlichen Instrument, nämlich dem Potsdamer Abkommen, und die Bundesregierung hat auf internationaler Ebene wiederholt erklärt, daß sie diese Ausgangsbasis akzeptiere. Das Argument aus Art. 116 GG geht daher an den eigentlichen Problemen vorbei. Darüber hinaus betont Forsthoff, daß die übrigen Kontrahenten des Münchener Abkommens dessen fortbestehende Rechtsbindung mit Sicherheit unter Berufung auf den Zweiten Weltkrieg bestreiten werden, „woran wir nichts ändern können“. Die letztere Wendung deutet an, daß Forsthoff der Meinung ist, das Münchener Abkommen könne von den übrigen Kontrahenten ohne Rücksicht auf das Völkerrecht beseitigt werden. Darin liegt letztlich eine gefährliche Negierung der völkerrechtlichen Betrachtungsweise. Denn wenn das Münchener Abkommen nicht unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten untersucht werden dürfte, so müßte dies auch für alle anderen Abkommen gelten. In diesem Sinne spricht aus den Worten Forsthoffs eine tiefe Resignation, die geeignet ist, jeden Optimismus in bezug auf die weitere Entwicklung des Völkerrechts zu dämpfen.

Wer an die Zukunft des Völkerrechts glaubt, kann sich niemals damit abfinden, daß ein besiegtter oder schwacher Staat nichts daran ändern kann, wenn völkerrechtliche Prinzipien nicht angewendet werden. Jedoch könnte die Wendung Forsthoffs „woran wir nichts ändern können“ auch in einem anderen Sinne verstanden werden. Selbst wenn nämlich das Münchener Abkommen rechtsgültig zustande gekommen ist, nicht gekündigt und durch die

nachfolgenden Ereignisse nicht beseitigt worden ist, könnte es doch nicht verhindern, daß der noch zu schließende Friedensvertrag mit Deutschland eine andere Regelung über den Gegenstand des Münchener Abkommens trifft. Hieran könnte die Bundesrepublik in der Tat nichts ändern; denn hier äußert sich die Tatsache, daß sie die Rechtsnachfolgerin eines besiegten Staates ist und in den Verhandlungen zum Friedensvertrag eine schwache Position hat. Inwieweit sie sich auf alliierte Erklärungen der Kriegszeit, wie z. B. die Atlantic Charter, berufen könnte, um Gebietsveränderungen zu verhindern, die nicht mit dem erklärten Willen der betroffenen Bevölkerung in Einklang stehen, müßte allerdings noch sorgfältig geprüft werden. Sicher ist, daß sich die Bundesrepublik, wie auch der kleinste Staat im schwarzen Afrika, auf die Beachtung der Menschenrechte berufen kann. Dies betrifft aber, wie bereits erwähnt, zwar die Frage der Austreibung, Vermögenskonfiskation und sonstigen Behandlung der Sudetendeutschen, nicht aber die Territorialfrage.

Wenn Forsthoff im Zusammenhang mit dem Abrücken der Signatarmächte vom Münchener Abkommen die „Berufung auf den zweiten Weltkrieg“ erwähnt, so könnte damit die Frage des Einwirkens eines Krieges auf bestehende Verträge angeschnitten sein. Diese Frage ist jedoch nur dort interessant, wo Verträge noch laufen, d. h. noch nicht erfüllt sind. Das Münchener Abkommen ist dagegen von allen Beteiligten erfüllt worden, und zwar lange vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges. (Dies gilt jedenfalls dann, wenn das Zusatzabkommen, welches das bereits erwähnte Garantieverprechen enthält, nicht integrierender Bestandteil des Münchener Abkommens war. Wird dagegen letzteres bejaht, so ist das Münchener Abkommen von *allen* Signatarmächten in dem Zeitpunkt gebrochen worden, in dem die Garantiepflicht entstand und nicht beachtet wurde, d. h. ebenfalls lange vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges.)

Die Frage der Garantie des tschechoslowakischen Reststaates wird von Otto Bachof mit Recht in den Vordergrund gestellt. Er untersucht die Frage jedoch nicht im einzelnen, sondern geht von vornherein davon aus, daß der deutsche Einmarsch in Böhmen und Mähren im März 1939 den Bruch des Münchener Abkommens darstellte. Daß ein solcher Bruch bereits früher durch Nichtabschluß des Garantievertrages verübt worden sein könnte, oder daß das Garantieverprechen gegenüber dem Münchener Abkommen einen selbständigen Vertrag darstellen könnte, erörtert er nicht. Trotz der eindeutigen Ausgangsbasis in bezug auf den Bruch des Abkommens gelangt jedoch Bachof nicht zu einem klaren Ergebnis hinsichtlich des Rechtsstatus des Sudetengebiets. Der Fortfall des Münchener Abkommens habe keinen automatischen Rückfall an die Tschechoslowakei zur Folge gehabt. Zwar spreche manches dafür, in der Vier-Mächte-Erklärung vom 5. Juni 1945 („Deutschland in den Grenzen von 1937“) einen Rückgliederungsakt zu erblicken, jedoch sei dies „immerhin fraglich“. Mit Recht weist aber auch Bachof darauf hin, daß die Lösung der Territorialfrage in einem Friedensvertrag praktisch bereits vorgezeichnet ist.

Da sich die Veröffentlichung in der FAZ vom 17. November 1964 schon nach ihrem Titel mehr auf die staatsrechtliche Seite des Fragenkomplexes konzentrieren wollte, da ferner die Stellungnahmen der drei Professoren auf zwei halbe Spalten zusammengedrängt waren und da schließlich die Ausführungen nach journalistischen Gesichtspunkten gekürzt worden waren, konnte kaum erwartet werden, daß diese Veröffentlichung irgendwelche Einzelfragen beantwortete. Trotzdem kommt ihr hinsichtlich einer grundsätzlichen Frage große Bedeutung zu: alle drei Professoren gehen übereinstimmend davon aus, daß das Münchener Abkommen rechtsgültig zustande gekommen ist. Dies ist die klarste Aussage der gesamten Veröffentlichung, so daß deren Überschrift besser lauten sollte: „Staatsrechtler: Münchener Abkommen rechtsgültig zustande gekommen.“ Mit dieser Ansicht stehen die drei Staatsrechtler in Einklang mit der herrschenden Meinung im Völkerrecht. So gesehen, zeigen die Äußerungen der drei Professoren den Streitstand zum Münchener Abkommen recht eindringlich und lassen eine interessante Entwicklung erkennen. Während in den ersten Monaten und Jahren nach dem Abschluß des Münchener Abkommens die Völkerrechtslehre nicht im geringsten am rechtsgültigen Zustandekommen dieses Abkommens zweifelte, waren es in den ersten Nachkriegsjahren nur wenige Völkerrechtler, die sich mit dieser Frage überhaupt beschäftigten. Allerdings hat noch 1947 der Schweizer Völkerrechtler Paul Guggenheim in seinen Vorlesungen an der Haager Akademie für Internationales Recht das rechtsgültige Zustandekommen der Münchener Regelung ausdrücklich betont. Heute ist diese Auffassung zumindest im Westen wieder herrschend geworden, während hinsichtlich der Weitergeltung nach dem März 1939 noch Zweifel bestehen. Der Begriff der „Hinfälligkeit“, der in den Stellungnahmen der drei Staatsrechtler verwendet wird, ist für sich gesehen juristisch viel zu wenig prägnant, um erkennen zu lassen, welcher Endigungsgrund eigentlich gemeint ist. Offenbar ist er gerade wegen seiner Unbestimmtheit gewählt worden, damit er die verschiedenen, oben aufgezeigten Möglichkeiten umfaßt (Nichteinhaltung des Garantieversprechens, Bruch des Vertrages durch Einmarsch in die Rest-Tschechoslowakei, Kündigung durch die beiden Westmächte usw.). Und schließlich wird jeder Vertrag dadurch „hinfällig“, daß über denselben Gegenstand von denselben Partnern ein neuer Vertrag geschlossen wird. Mit der Betonung der „Hinfälligkeit“ ist daher so gut wie gar nichts über die eigentlichen Rechtsprobleme ausgesagt. Mit der Betonung des rechtsgültigen Zustandekommens ist dagegen eine klare Ausgangsbasis für die weitere rechtswissenschaftliche Untersuchung gewonnen.

Vor einer Isolierung der rein positiv-rechtlichen Aspekte des Fragenkomplexes warnt Prof. Dr. Friedrich Klein, Münster, in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 3. 2. 1965 (S. 3). Das Abkommen berühre „die ganze Thematik des außenpolitischen und völkerrechtlichen Bereichs“. Daß Professor Klein mit dieser Warnung keineswegs eine Rückkehr zur ausschließlich politisch-historischen Betrachtungsweise anstrebt, ergibt sich aus seinen weiteren Ausführungen. In der „rechtsgutachtlichen Erklärung“, die in der

Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 3. 2. 1965, wiederum journalistisch verkürzt, wiedergegeben ist, umreißt Klein die Rechtsprobleme des Münchener Abkommens mit meisterhafter Klarheit und beantwortet eine Reihe von Einzelfragen. Auch er geht vom rechtsgültigen Zustandekommen des Münchener Abkommens aus und vertritt darüber hinaus die Meinung, daß auch die nachfolgenden Ereignisse das Abkommen nicht in seinem Fortbestand berührt haben. Er verweist dabei insbesondere auf die allseitige Erfüllung des Abkommens. Das Entstehen einer Garantiepflicht gegenüber der Rest-Tschechoslowakei bejaht er spätestens für den 2. November 1938, den Tag der Verkündung des „Wiener Schiedsspruchs“, durch den die Frage der ungarischen Minderheiten in der Tschechoslowakei geregelt wurde, so daß damit die letzte Bedingung für die im Zusatzabkommen zum Münchener Vertrag vorgesehene Garantie der Rest-Tschechoslowakei erfüllt war. Auch wenn die Ereignisse vom März 1939 einen Verstoß gegen das Münchener Abkommen darstellten, werde doch dieses Abkommen in seiner Gültigkeit davon nicht berührt, da eine Vertragsverletzung einen Vertrag nicht automatisch nichtig mache, sondern nur ein Kündigungsrecht nach sich ziehe. Es ist fast überflüssig zu betonen, daß Klein damit die ganz eindeutige Rechtslage nach (schon 1938/39) geltendem Völkerrecht wiedergibt. Richtigerweise spitzt sich das Problem damit auf die Frage zu, ob im Anschluß an den Vertragsbruch eine entsprechende Kündigung seitens der anderen Signatarmächte erfolgte. Hier weist Klein darauf hin, daß die Westmächte zwar gegen die Errichtung des Protektorats Böhmen und Mähren protestiert, das Abkommen aber nicht gekündigt haben. Ein Protest allein genüge aber nicht, einen Vertrag unwirksam zu machen. Auch dies entspricht allgemeinem Völkerrecht.

Die Stellungnahme Friedrich Kleins erweist sich somit als die klarste und völkerrechtlich am besten fundierte von allen bisherigen Presseveröffentlichungen. Knapp drei Wochen später erschien eine zustimmende Äußerung von Dr. Dr. Kurt Rabl in derselben Zeitung (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. 2. 1965), in der jedoch ein „nicht ganz unwesentlicher Punkt“ von Kleins Ausführungen angezweifelt wurde: Die Garantiepflicht gegenüber der Rest-Tschechoslowakei sei nicht am 2. November 1938 entstanden; denn diese Garantie habe die von der Tschechoslowakei mit Frankreich und der Sowjetunion geschlossenen Militärbündnisse ersetzen sollen. Voraussetzung für die Gewährleistung der neuen tschechoslowakischen Grenze sei daher die Auflösung jener Verträge gewesen. Die tschechoslowakische Diplomatie habe die Auflösung dieser Verträge nicht betrieben und damit „die Voraussetzung für die Erteilung der Garantie durch die dazu an sich verpflichteten Mächte nicht geschaffen“. Ob diese Argumentation einer juristischen Nachprüfung standhält, erscheint fraglich. Sicher waren Frankreich und die Sowjetunion nach einer vertraglichen, von der Tschechoslowakei anerkannten Änderung der Grenzen nicht mehr verpflichtet, die alten Grenzen der Tschechoslowakei zu verteidigen, und konnten dies auch nicht mehr. Wollte man anders argumentieren, so müßte gefolgert werden, daß Frankreich und die Sowjetunion bereits im September 1938 diese Verträge dadurch gebrochen hatten, daß sie

nicht sofort Deutschland den Krieg erklärten. Eine weitere Frage ist es, ob die Bündnisverträge sich automatisch auf die Rest-Tschechoslowakei mit den geänderten Grenzen übertrugen, oder ob sie durch die Grenzänderung gegenstandslos geworden waren. In letzterem Falle wäre der Weg für die Garantiepflicht der Signatarmächte des Zusatzabkommens zum Münchener Vertrag auch nach Rabls Ansicht frei gewesen. Im ersteren Fall hätten die dergestalt veränderten Militärbündnisse den Bedingungen dieses Zusatzvertrages nicht widersprochen. Denn im Zusatzvertrag verpflichteten sich die Westmächte, die Grenzen der Rest-Tschechoslowakei auf der Grundlage des Notenwechsels vom 19./21. September 1938 zu garantieren. In diesem Notenwechsel aber hatten die Westmächte der Tschechoslowakei versprochen, ihre Sicherheit und Unabhängigkeit dadurch zu garantieren, daß sie die bilateralen Militärbündnisse der Tschechoslowakei durch eine allgemeine Garantie ersetzten. Aus diesem überragenden Ziel der zeitlich lückenlosen Garantie der Sicherheit und Unabhängigkeit der Tschechoslowakei folgt, daß eine *vorgängige* Lösung der bilateralen Militärbündnisse von der Tschechoslowakei nicht erwartet wurde.

Immerhin ist ersichtlich, daß es sich hier um Fragen handelt, die nur auf Grund eines sorgfältigen Studiums der diplomatischen Akten beantwortet werden können. Ob das bisher veröffentlichte Aktenmaterial hierzu überhaupt ausreicht, muß noch geklärt werden. Zur Frage der Garantiepflicht ist noch anzumerken, daß das Deutsche Reich, wie auch alle anderen Staaten, auch ohne einen besonderen Garantievertrag verpflichtet war, die Grenzen der Rest-Tschechoslowakei kraft allgemeinen Völkerrechts zu respektieren. Mit Recht betont dies auch Rabl in seiner Leserzuschrift in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. Die Bedeutung seines Hinweises auf die Tatsache, daß die Westmächte bei ihrem Protest gegen den deutschen Einmarsch in Böhmen und Mähren nicht auf die Verletzung der Garantiepflicht Bezug nahmen, ist dagegen nicht ganz klar. Diese Unterlassung beweist nämlich nicht unbedingt, daß die Westmächte vom Nichtbestehen einer deutschen Garantiepflicht überzeugt waren, sondern könnte auch darauf zurückzuführen sein, daß ja auch die Westmächte selbst zum Abschluß eines Garantievertrages mit der Rest-Tschechoslowakei verpflichtet waren und durch den Nichtabschluß eines Garantievertrages das Zusatzabkommen verletzt hatten. Auf eine Pflicht, die man selbst verletzt hat, weist man nicht gerne hin.

Die interessante Reihe der Presseveröffentlichungen zum Münchener Abkommen ist damit sicher noch nicht abgeschlossen. Mit den oben behandelten Artikeln sind die bisher veröffentlichten Pressestimmen auch keineswegs vollzählig erfaßt. Es handelt sich bei ihnen aber um einige der bedeutsamsten, weil von anerkannten Experten verfaßten, Stellungnahmen zu diesem Problem. Trotz aller Vorbehalte gegenüber der Form der Veröffentlichung — insbesondere der deutlich sichtbaren Kürzung mancher Ausführungen aufgrund von redaktionstechnischen Notwendigkeiten — darf man es wohl begrüßen, daß in der deutschen Presse eine objektive, fachliche Diskussion um eine Frage entstanden ist, die, wie bereits angedeutet, nicht nur für das Sudetenproblem, sondern für die gesamte Friedensregelung von Bedeutung ist.