

Erhard Spengler, Zur Frage des völkerrechtlich gültigen Zustandekommens der deutsch-tschechoslowakischen Grenzneuregelung 1938.

Verlag Duncker und Humblot, Berlin 1967, 171 S. + Kartenanhang (Schriften zum Völkerrecht 3).

Der Titel dieses Werks, einer Münchner juristischen Dissertation, ist allzu bescheiden. Es handelt sich um eine umfassende völkerrechtliche Darstellung der Rechtsakte, die mit der Grenzneuregelung von 1938 zusammenhängen. Die Formulierung „Zur Frage“ deutet wohl darauf hin, daß der Autor sich nicht anmaßt, ein endgültiges Urteil über diese umstrittenen Vorgänge zu fällen, daß er vielmehr nur einen Beitrag zur Diskussion und zur Klärung leisten wollte. Immerhin wird man zumindest sagen können, daß seine Arbeit ein sehr gewichtiger Beitrag ist.

In der Themenstellung liegt eine erhebliche sachliche Begrenzung: nur das Zustandekommen völkerrechtlicher Verbindlichkeiten in bezug auf die Grenzneuregelung wird untersucht. Der Fortbestand solcher Verbindlichkeiten (ihr Zustandekommen vorausgesetzt) wird nicht erörtert.

Keine völkerrechtliche Analyse kann auf die Darstellung der historischen Gegebenheiten verzichten. Immer taucht dabei die Frage auf, wie weit in die Geschichte zurückgegangen werden muß, damit die juristische Analyse abgerundet sein kann. Spengler erwähnt zunächst, daß sich der nationale Gegensatz zwischen Deutschen und Tschechen erst im 19. Jahrhundert entfaltete. Mit Recht weist er ferner auf die Bedeutung hin, die der Weigerung der Tschechen, an der Frankfurter Nationalversammlung teilzunehmen, zukam. Greifbar werden die Bemühungen um einen tschechischen Nationalstaat erst mit der Exilpolitik während des Ersten Weltkriegs, die schließlich in der Ausrufung der tschechoslowakischen Republik am 28. Oktober 1918 gipfelte. Nun folgen die Bemühungen der deutschsprachigen Bevölkerung und des Staates Deutsch-Österreich, die von Deutschen bewohnten Teile Böhmens, Mährens und Österreichisch-Schlesiens zu Bestandteilen der Republik Deutsch-Österreich zu machen. Die Bemühungen Deutsch-Österreichs, eine Einheit mit Gesamt-Deutschland zu bilden, werden nur kurz erwähnt. Das Kapitel endet mit der Eingliederung der Sudetenländer in den tschechoslowakischen Staat.

Das nächste Kapitel schildert auf knapp 7 Seiten den Verlauf der Krise des Jahres 1938. Während das erste Kapitel mit dem Hinweis darauf

schließt, daß sich die deutsche Regierung bis zum Jahre 1937/38 in der sudetendeutschen Frage zurückhaltend verhielt, beginnt das neue Kapitel mit dem Satz: „Ein Wandel in dieser Politik kündigte sich in der Reichstagsrede Hitlers vom 20. Februar 1938 an“ (Seite 27). Über das wachsende Interesse, das maßgebliche Kreise in England bereits vorher dem Sudetenproblem entgegenbrachten, wird nur wenig gesagt. So wird nicht ganz verständlich, warum die Engländer und später auch die Franzosen die tschechoslowakische Regierung immer härter mit ihren Forderungen nach einer Lösung des Problems bedrängten.

Die völkerrechtliche Analyse beginnt mit dem Notenwechsel, der am 19./21. September 1938 zwischen England und Frankreich einerseits und der Tschechoslowakei andererseits geführt wurde. Dies ist in der Tat der richtige Ansatzpunkt für die Untersuchung, weil das Münchner Abkommen selbst bereits in seinem ersten Satz auf das Abkommen hinweist, „das hinsichtlich der Abtretung des sudetendeutschen Gebiets bereits grundsätzlich erzielt wurde“. Spengler irrt jedoch, wenn er meint, daß die mit den Worten „durch die Umstände gezwungen und einem unerhörten Druck nachgebend . . .“ beginnende tschechoslowakische Note die unmittelbare Antwort auf die britisch-französischen Vorschläge war. Vielmehr schob sich zwischen die Note der Westmächte und die tschechoslowakische Annahmeerklärung ein Zwischenspiel, das für die juristische Analyse nicht unerheblich ist: die tschechoslowakische Regierung lehnte zunächst die Vorschläge der Westmächte ab, ließ jedoch durchblicken, daß sie unter bestimmten Voraussetzungen die Annahme erklären werde. In einer daraufhin anberaumten Besprechung zwischen Beneš und den Gesandten der Westmächte erörterte Beneš selbst seine verfassungsrechtliche Zuständigkeit zur Abgabe einer entsprechenden Willenserklärung und nahm seinerseits die Erklärung des französischen Gesandten entgegen, daß Frankreich in einen Krieg, der sich aus der Ablehnung der Vorschläge durch die Tschechoslowakei ergeben könnte, nicht eingreifen werde. Der britische Gesandte bezeichnete seine D marche ausdrücklich als Ultimatum. Vor der Abfassung der am 21. September um 17 Uhr abgegebenen tschechoslowakischen Antwortnote beriet sich Beneš mit den Führern der sechs an der Regierung beteiligten Parteien (dem sogenannten „Politischen Ministerkomitee“), dann mit dem gesamten Kabinett und schließlich mit einem aus 20 Mitgliedern bestehenden parlamentarischen Koalitionsausschu.

Diese Vorgänge sind wesentlich für die Untersuchung der Frage, ob die tschechische Annahmeerklärung vom 21. September 1938 ein rechtsg ltiges Abkommen zustande brachte, auf das dann das Münchner Abkommen Bezug nehmen konnte. Ohne die Vorgänge im einzelnen zu prüfen, kommt Spengler zu dem Ergebnis, daß die tschechische Annahmeerklärung nur bedeutete, daß die beiden Westmächte berechtigt waren, „auf der Grundlage der von der Tschechoslowakei akzeptierten Vorschläge eine Lösung des Streitfalles mit Deutschland auszuhandeln“ (Seite 40). Auf dieser Grundlage untersucht Spengler sodann die Frage, ob die tschechoslowakische Annahme

der britisch-französischen Vorschläge ein rechtsverbindlicher territorialer Verfügungsakt war. Daß sie keine Zession darstellte, wird auch der juristische Laie ohne weiteres erkennen, weil das Sudetengebiet ja an das Deutsche Reich abgetreten werden sollte, die tschechische Erklärung aber an die Westmächte gerichtet war. Ebenso gekünstelt ist auch die Konstruktion einer Abtretung zugunsten eines Dritten, die Spengler (in Übereinstimmung mit der herrschenden Lehre) mit Recht zurückweist. Das Gesamtergebnis dieses Abschnitts, daß durch den Notenwechsel zwischen den Westmächten und der Tschechoslowakei am 19./21. 9. 1938 noch keine Gebietsabtretung bewirkt wurde, ist durchaus richtig. Fraglich ist jedoch, ob man diesem Notenwechsel jede Rechtswirkung absprechen kann, obwohl das Münchner Abkommen sich ausdrücklich auf ihn beruft, ihn also zur Grundlage der gesamten Grenzneuregelung macht.

Allerdings bedeutet das Münchner Abkommen andererseits auch nicht die Durchführung der britisch/französisch-tschechoslowakischen Vereinbarungen vom 19./21. 9. 1938. Mit Recht bezeichnet es aber Spengler als Vorbereitung für eine solche Durchführung. Hierbei trifft er eine wichtige Aussage: „Das Münchner Abkommen enthält in der Statusfrage selbst keine Belastung, die über das hinaus ginge, was die tschechoslowakische Regierung bereits seit 21. September 1938 akzeptiert hatte“ (Seite 55). Zur Unterstützung dieses Satzes kann er auf die Worte Chamberlains hinweisen, der am 3. 10. 1938 vor dem Unterhaus sagte: „Wir gingen nicht nach München, um darüber zu entscheiden, ob die vorwiegend deutschen Gebiete des Sudetenlandes an das Reich übergehen sollten. Darüber war bereits entschieden worden. Die Tschechoslowakei hatte die englisch-französischen Vorschläge angenommen. Es war das Verfahren, die Bedingungen und der Zeitpunkt der Übergabe des Gebietes, über die wir zu beraten hatten.“

Trotzdem bleibt es ein unumstößlicher Rechtssatz, daß eine Zession nur wirksam werden kann, wenn der Zedent die entsprechende Erklärung abgibt. Mit anderen Worten: die Tschechoslowakei konnte aus der Münchner Regelung nur verpflichtet werden, wenn sie selbst ihren Beitritt erklärte. Aus diesem Grunde untersucht Spengler die Erklärung, die der tschechoslowakische Außenminister Krofta namens seiner Regierung am 30. September 1938 gegenüber den Westmächten abgab. In ihr wie auch in der offiziellen Zustimmungserklärung der Prager Regierung wurde zugleich mit der Zustimmung gegen die Münchner Regelung protestiert. Spengler kommt zu dem Schluß, daß diese Erklärungen als Beitritt der Tschechoslowakei zum Münchner Vertrag zu werten sind („Entscheidend ist allein, daß der beitretende Staat durch seine hierzu nach innerstaatlichem Verfassungsrecht befugten Organe zweifelsfrei zum Ausdruck bringt, Rechte und Pflichten des Vertrages für und gegen sich gelten lassen zu wollen.“ — Seite 60).

Damit ist die wesentliche Aussage über das Rechtsproblem der Münchner Regelung getroffen. Die Frage, wann die Statusänderung des Sudetenlandes erfolgte, ist dagegen von zweitrangiger Bedeutung. Schwierig zu beantworten ist sie deswegen, weil auch das Münchner Abkommen noch nicht die Gren-

zen im einzelnen festlegte, sondern sie dem internationalen Ausschuß überließ, der seinerseits eine deutsch-tschechische Grenzziehungskommission einsetzte. Das Abschlußprotokoll des internationalen Ausschusses stammt vom 21. 11. 1938, und in der Tat spricht vieles dafür, daß der Gebietsübergang erst an diesem Tag wirksam wurde.

Nachdem Spengler auf den ersten 70 Seiten seine Untersuchung schlüssig durchgezogen hat, untersucht er auf nahezu 100 weiteren Seiten die „Bedenken gegen das völkerrechtlich wirksame Zustandekommen der deutsch-tschechoslowakischen Grenze vom 20./21. November 1938“. Dabei untersucht er folgende Bedenken:

1. die fehlende Ratifikation
(Ergebnis: kein stichhaltiger Einwand);
2. Verstoß gegen die tschechoslowakische Verfassung
(Ergebnis: möglicherweise ein stichhaltiger Einwand);
3. Androhung militärischer Gewaltanwendung
(Ergebnis: kein stichhaltiger Einwand);
4. Arglist der deutschen Regierung
(Ergebnis: kein stichhaltiger Einwand);
5. Rechtswidrigkeit des Vertragsgegenstandes wegen Verstoßes gegen die Prinzipien der Selbstbestimmung und der Selbstbehauptung oder wegen Sittenwidrigkeit
(Ergebnis: kein stichhaltiger Einwand);
6. Verstoß gegen bestehende Verträge, nämlich die Friedensverträge von 1919, den deutsch-tschechoslowakischen Schiedsvertrag von 1925, das französisch-tschechoslowakische Bündnisabkommen von 1925 und die Art. 10 und 19 der Völkerbund-Satzung
(Ergebnis: kein stichhaltiger Einwand);
7. Nichterfüllung der die Grenzneuregelung betreffenden Verträge.

Dieser letzte Einwand muß besonders ernst genommen werden. Er betrifft insbesondere die Verletzung des Zusatzabkommens wegen Nichterteilung der Garantie der neuen tschechoslowakischen Grenze. In diesem Zusatzabkommen hatten sich alle Signatarstaaten des Münchner Abkommens verpflichtet, der tschechoslowakischen Republik eine Garantie ihrer neuen Grenzen zu geben. Es steht fest, daß alle vier Staaten dieses Garantieverprechen bis zur endgültigen Auflösung der Tschechoslowakei nicht gaben und damit gegen das Zusatzabkommen verstießen. Fraglich ist jedoch die Bedeutung des Garantieverprechens für das rechtswirksame Zustandekommen der Grenzneuregelung. Sie hängt davon ab, ob das Zustandekommen integrierender Bestandteil des Münchner Abkommens war oder nicht. Spengler beschränkt sich darauf, die Argumente für die beiden Alternativen aufzuführen, sieht sich aber außerstande, eine klare Feststellung zu treffen. Insgesamt kommt er daher zu dem Ergebnis, „daß sich sowohl die Auf-

fassung vertreten läßt, maßgeblicher Zeitpunkt für das Wirksamwerden der deutsch-tschechoslowakischen Grenze sei der 21. November 1938 — als auch die Meinung, daß die Grenzregelung von 1938 niemals rechtswirksam geworden ist, da ein wesentliches Erfordernis, die Verwirklichung der Garantiezusagen für die neuen tschechoslowakischen Grenzen durch das Verhalten Deutschlands zunächst verzögert und schließlich durch Beseitigung der Völkerrechtssubjektivität der ČSR im März 1939 unmöglich gemacht wurde“ (Seite 161). Spengler übersieht nicht, daß bei der zweiten Alternative (Zusatzabkommen als integrierender Bestandteil des Münchner Abkommens) der Bruch des Garantieversprechens nicht automatisch die Nichtigkeit des Münchner Abkommens zur Folge hätte. Vielmehr „hätte der ČSR als dem hierdurch verletzten Staat das Recht zugestanden, entweder die vollständige Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen zu verlangen oder durch Rücktritt wegen Vertragsverletzung durch die Gegenseite die bereits eingetretenen Rechtsfolgen einseitig wieder aufzuheben“ (Seite 158). Diese Formulierung erscheint unzulänglich angesichts der Tatsache, daß dem tschechoslowakischen Staat durch die deutsche Besetzung im März 1939 die Möglichkeit genommen wurde, entsprechende Willenserklärungen abzugeben. Der Leser, der den Ausführungen Spenglers mit Interesse und Zustimmung gefolgt ist, wird daher das Buch nicht ohne eine gewisse Enttäuschung aus der Hand legen. Doch hängt dies weniger mit der Darstellung als mit dem dargestellten Gegenstand zusammen. Das Buch ist ein erneuter Beweis dafür, daß auch mit sauberster juristischer Gedankenführung die Rechtsprobleme der Grenzneuregelung von 1938 nicht zufriedenstellend gelöst werden können. Angesichts dieser Feststellung mag es absurd erscheinen, wenn von dem Buch gesagt wird, es sei beileibe kein vergebliches Bemühen. Aber das ehrliche Ringen um Klarheit und Objektivität, das auf jeder Seite dieses Werkes deutlich wird, rechtfertigt ein solches Unterfangen vollauf.