Zur Frage der Weitergeltung des Münchner Abkommens

Dr. Friedrich Korkisch

Referent am Kaiser Wilhelm-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Am 5. August 1942 unterrichtete der britische Außenminister Eden das Unterhaus von dem am gleichen Tage erfolgten Notenwechsel mit dem Außenminister der tschecho-slowakischen Emigrantenregierung in London, in dem die Grundsätze der von der Regierung Großbritanniens in der «tschecho-slowakischen Frage» verfolgten Politik zusammenfassend und in offizieller Form festgestellt wurden. Die Note ¹⁾ der britischen Regierung führt aus:

»In the light of recent exchanges of view between our Governments, I think it may be useful for me to make the following statement about the attitude of H. M. Government in the United Kingdom as regards Czechoslovakia.

In my letter of July 18, 1941, I informed your Excellency that the King had decided to accredit an Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary to Dr. Benesh as President of the Czechoslovak Republic. I explained that this decision implied that H. M. Government in the United Kingdom regarded the juridical position of the President and Government of the Czechoslovak Republic as identical with that of the other allied heads of States and Governments established in this country. The status of H. M. representative has recently been raised to that of an Ambassador.

The Prime Minister had already stated in a message broadcast to the Czechoslovak people on September 30, 1940, the attitude of H. M.

¹⁾ Cmd. 6379. Wortlaut der Note siehe auch Times vom 6. August 1942. — Siehe hierzu Albrecht, E., Die völkerrechtliche Bedeutung des Münchner Abkommens vom 29. September 1938, in Prager Archiv Bd. XXV (1943), S. 121ff.; Raschhofer, Hermann, Das Münchner Abkommen, in »Böhmen und Mähren«, Jg. 4 (1943), Heft 9/10, S. 143ff.; Pergler, Charles, The Munich »Repudiation«, in The American Journal of International Law 37 (1943), S. 308ff. Von dem Schrifttum zum Münchner Abkommen im allgemeinen sei noch verwiesen auf Rabl, Kurt O., Die sudetendeutsche Frage und ihre Lösung, diese Ztschr. Bd. VIII (1938), S. 624ff.; Korkisch, diese Ztschr. Bd. VIII (1938), S. 759ff.; Armstrong, Hamilton Fish, Armistice at Munich, in 17 Foreign Affairs (1939), S. 197ff.; Wright, Quincy, The Munich »Repudiation«, in The American Journal of International Law 1939, S. 12ff.

Government in regard to the arrangements reached at Munich in 1938. Mr. Churchill then said that the Munich Agreement had been destroyed by the Germans. This statement was formally communicated to Dr. Benesh on November 11, 1940.

The foregoing statement and formal act of recognition have guided the policy of H. M. Government in regard to Czechoslovakia, but in order to avoid any possible misunderstanding, I desire to declare on behalf of H. M. Government in the United Kingdom that as Germany has deliberately destroyed the arrangements concerning Czechoslovakia reached in 1938, in which H. M. Government in the United Kingdom participated, H. M. Government regard themselves as free from any engagements in this respect. At the final settlement of the Czechoslovak frontiers to be reached at the end of the war, they will not be influenced by any changes effected in and since 1938.«

Maßgebend für die Beurteilung der Tragweite dieser britischen Regierungserklärung ist, außer daß sie in Form einer offiziellen diplomatischen Note der britischen Regierung an die tschecho-slowakische Emigranten»regierung« in London erfolgte, der enge tatsächliche und rechtliche Zusammenhang, der darin zum ersten Male zwischen der Rechtsstellung dieses Gremiums und der Geltung des sogenannten »Münchener Abkommens« vom September 1938 von seiten der britischen Regierung hergestellt wird.

I.

Die Führer der politischen tschechischen Emigration, an ihrer Spitze der ehemalige Außenminister und spätere Staatspräsident der Tschecho-Slowakischen Republik Dr. Eduard Benesch, traten in diesem Kriege von Anfang an nicht nur, wie im vorigen Weltkrieg, mit dem Anspruch auf, im Namen einer tschechischen revolutionären Bewegung vom Ausland aus die Gründung eines selbständigen tschechischen oder »tschecho-slowakischen« Staates vorbereiten zu wollen. Sie verlangten vielmehr als Repräsentanten der ehemaligen Tschecho-Slowakischen Republik in dem Umfange, den dieses Staatswesen von 1918 bis 1938 besessen hatte, anerkannt zu werden. Der Weg, den sie zu diesem Zweck einschlugen, entsprach im wesentlichen jenem, der sie 25 Jahre früher zum Erfolge geführt hatte. Es ist kennzeichnend für die politisch-geistige Lage auf der Seite der Westmächte, daß sowohl Frankreich wie England auf ein vor einem Vierteljahrhundert entwickeltes »Anerkennungsverfahren« zurückgriffen. Die Unterschiede zu dem im ersten Weltkriege »bewährten« Vorgang waren lediglich praktischer Natur und im ganzen unbedeutend. Freilich war man auf seiten der Westmächte jetzt bereitwilliger, die politische Vertretung der tschechischen Emigration offiziell anzuerkennen und vor allem Großbritannien, das im vorigen Weltkrieg in dieser Hinsicht verhältnismäßig zurückhaltend war und sich zu einer gebietsmäßigen Anerkennung des neuen Staates erst nach

Abschluß des Waffenstillstandsvertrages bereitfand, zu einer Zeit also, als auch bereits von einer tatsächlichen Ausübung der Staatsgewalt wenigstens in Teilen des späteren tschecho-slowakischen Staatsgebietes gesprochen werden konnte¹⁾, ließ von einer solchen Zurückhaltung, insbesondere nach der französischen Niederlage, kaum noch etwas merken.

Das Anerkennungs-»verfahren« setzt auch in diesem Kriege wieder ein mit der Aufstellung tschecho-slowakischer militärischer Verbände, die auf seiten der Westmächte kämpfen sollten. Ihren ersten Erfolg konnte die tschechische politische Emigration in den alliierten Staaten mit dem Abschluß eines Abkommens zwischen Daladier und dem Gesandten der früheren Tschecho-Slowakei in Paris, Osusky, am 2. Oktober 1939 verzeichnen, durch das die Aufstellung einer tschecho-slowakischen Armee auf französischem Boden gemäß den Gesetzen und dem militärischen Reglement der Tschecho-Slowakei ermöglicht, d. h. eine militärische Formation aus den in Frankreich lebenden ehemaligen tschecho-slowakischen Staatsangehörigen gebildet werden sollte. Nachdem Benesch in London am 28. Oktober zum Führer der im Ausland lebenden Tschechoslowaken gewählt worden war²⁾, kam es am 17. November in Paris zu der Bildung eines tschecho-slowakischen Nationalausschusses unter seinem Vorsitz³⁾.

In einem Schreiben vom 20. Dezember 1939 setzte der britische Aussenminister Halifax Dr. Benesch davon in Kenntnis, daß die britische Regierung die Bildung des tschecho-slowakischen Nationalausschusses zur Kenntnis genommen habe und anerkenne, daß der Ausschuß berechtigt sei, das »tschecho-slowakische Volk« zu vertreten und im Einvernehmen mit der englischen Regierung die nötigen Maßnahmen für die Neubildung der tschecho-slowakischen Armee in Frankreich vorzunehmen; die zuständigen Stellen in England sollten aufgefordert werden, den Ausschuß nach Möglichkeit zu unterstützen⁴⁾.

Durch ein Schreiben des britischen Außenministers Halifax vom 21. Juli 1940 an Benesch wurde, wie Ministerpräsident Churchill am 23. Juli 1940 im Unterhaus mitteilte, der tschecho-slowakische Nationalausschuß als vorläufige Regierung anerkannt⁵⁾. Bei dieser Gelegenheit

¹⁾ Siehe Bruns, Die Tschechoslowakei auf der Pariser Friedenskonferenz, diese Ztschr. Bd. VIII (1938), S. 609.

²⁾ Pester Lloyd vom 30. Oktober 1939.

³⁾ Temps vom 19. November 1939.

⁴⁾ Dieses Schreiben ist im deutschen Wortlaut wiedergegeben in der Neuen Zürcher Zeitung vom 26. Januar 1940.

⁵⁾ Dieses Schreiben hatte folgenden Wortlaut:

»In the light of exchanges of view which have taken place between us, I have the honour to inform you that, in response to the request of the Czecho-Slovak National Committee, His Majesty's Government in the United Kingdom are happy to recognize and enter into relations with the provisional Czecho-Slovak Govern-

hat Churchill auf die Frage eines Unterhausabgeordneten »whether that Government would be in exactly the same position as the Polish Government in regard to recognition« festgestellt: »As far as the position of the Czechoslovak Government in relation to the Polish and other Governments established in this country is concerned there may be certain differences of form but in principle there is no difference«¹⁾).

Ein Jahr später setzte Außenminister Eden in einem Schreiben vom 18. Juli 1941 den Außenminister der tschecho-slowakischen Emigrantenregierung davon in Kenntnis, daß die britische Regierung die volle Anerkennung der tschecho-slowakischen Emigrantenregierung und die Ernennung eines britischen Gesandten bei Dr. Benesch als dem »Präsidenten der Tschecho-Slowakischen Republik« beschlossen habe²⁾).

II.

Wie der Wortlaut der Note vom 5. August 1942 bestätigt, hat die britische Regierung nicht weiter zu erkennen gegeben, ob der von ihr als »Government of the Czechoslovak Republic« anerkannte Emigranten-ausschuß als revolutionäres Organ oder als legaler Vertreter des ehemaligen tschecho-slowakischen Staates betrachtet wird. Weder trägt die enge Verknüpfung mit der territorialen Frage, die in der Note vorgenommen wird, zur Klärung dieses Punktes bei noch ist es angesichts der Unklarheit der britischen Erklärungen in der Frage der Anerkennung möglich, eindeutige Schlüsse auf die rechtliche Bedeutung und die Tragweite der britischen Stellungnahme in der territorialen Frage zu ziehen. Die britische Regierung hat es offen gelassen, in welchen gebietsmäßigen Grenzen der Vertretungsmacht des als »Regierung« anerkannten tschechischen Emigrantenausschusses in London von seiten Großbritanniens Vertretungsmacht zugebilligt wird. Vor allem hat es die britische Regierung ungeachtet der Anknüpfung an den ehemaligen tschecho-slowakischen Staat vermieden, sich bei der Anerkennung dieses Gremiums auf die in den Pariser Vororteverträgen geschaffenen Grenzen dieses Staates festzulegen. In der Antwortnote des Außenministers der tschecho-slowakischen Emigrantenregierung in London³⁾ ist unverkennbar eine gewisse Beunruhigung darüber zu be-

ment established by the Czecho-Slovak National Committee to function in this country. His Majesty's Government will be glad to discuss with the representatives of the provisional Government certain questions arising out of this recognition which require settlement.«

(Times vom 24. Juli 1940).

¹⁾ Times vom 24. Juli 1940.

²⁾ Times vom 24. Juli 1941.

³⁾ Diese Note hat folgenden Wortlaut:

»I have the honour to acknowledge the receipt of your note of August 5, 1942, and I avail myself of this opportunity to convey to your Excellency, on behalf

merken, daß die britische Regierung diesen entscheidenden Punkt der territorialen Frage offen gelassen hat ¹⁾). Die tschecho-slowakische Emigrantenregierung dürfte es nur als einen unvollkommenen Ersatz empfunden haben, daß sich das gaullistische französische Nationalkomitee in London in einem Schreiben vom 29. September 1942 an den Ministerpräsidenten der tschecho-slowakischen Emigrantenregierung, Monsignore Schramek, verpflichtete, alles in seiner Macht Stehende zu tun, damit die Tschecho-Slowakische Republik in ihren bis September 1938 bestehenden Grenzen jede effektive Garantie für ihre militärische und wirtschaftliche Sicherheit, der Unversehrtheit ihres Gebiets und ihrer politischen Einheit erhält ²⁾).

Die von der britischen Regierung gewählte Form der offiziellen Note und ihr Adressat lassen bestimmte, nicht unwesentliche Schlüsse auf die Bedeutung des Dokumentes und seines Inhalts zu. Die enge Verknüpfung der Erklärung über die Gebietsfrage mit der Wiederholung der formellen Anerkennung des tschechischen Emigrantenausschusses als tschecho-slowakische Regierung soll die darin zum Ausdruck gebrachte Auffassung unzweideutig über eine bloß politisch-propagandistische Erklärung eines Kriegszieles hinausheben. Die ausdrückliche Feststellung am Ende der Note, die britische Regierung wolle »at the final settlement of the Czechoslovak frontiers to be reached at the end of

of the Czechoslovak Government and of myself, as well as in the name of the whole Czechoslovak people who are at present suffering so terribly under the Nazi yoke, the expression of our warmest thanks.

Your Excellency's note emphasizes the fact that the formal act of recognition has guided the policy of H. M. Government in regard to Czechoslovakia, but, in order to avoid any possible misunderstanding, H. M. Government now desire to declare that, as Germany has deliberately destroyed the arrangements concerning Czechoslovakia reached in 1938, in which H. M. Government in the United Kingdom participated, H. M. Government regard themselves as free from any engagements in this respect. At the final settlement of the Czechoslovak frontiers to be reached at the end of the war, they will not be influenced by any changes effected in and since 1938.

My Government accept your Excellency's note as a practical solution of the questions and difficulties of vital importance for Czechoslovakia which emerged between our two countries as the consequence of the Munich Agreement, maintaining, of course, our political and juridical position with regard to the Munich Agreement and the events which followed it as expressed in the note of the Czechoslovak Ministry for Foreign Affairs of December 16, 1941. We consider your important note of August 5, 1942, as a highly significant act of justice towards Czechoslovakia, and we assure you of our real satisfaction and of our profound gratitude to your great country and nation. Between our two countries the Munich Agreement can now be considered as dead.« (Times vom 6. August 1942.)

¹⁾ Siehe auch Pergler a. a. O.

²⁾ Wortlaut dieses Schreibens de Gaulles siehe in *The Inter-Allied Review* Oct. 15, 1942; *Izvestija* vom 2. Oktober 1942, Nr. 232; die hier wiedergegebenen Teile dieses Schreibens sind auch bei Pergler a. a. O. S. 310 angeführt.

the war . . . not be influenced by any changes effected in and since 1938«, macht diese Erklärung der britischen Regierung über ihre Einstellung zur tschecho-slowakischen Frage durchaus nicht zu einer lediglich politisch-propagandistischen Äußerung, da es zu diesem Zweck nicht notwendig gewesen wäre, die Erklärung in Form einer diplomatischen Note als Zusicherung an den von der britischen Regierung als »Regierung« anerkannten und mit ganz bestimmten gebietsmäßigen Forderungen auftretenden tschechischen Emigrantenausschuß abzugeben. Gerade die Tatsache, daß die britische Regierung sicherlich nicht ohne bestimmte Absicht die von Ministerpräsident Churchill bereits in seiner Rundfunkbotschaft an das tschechische Volk vom 30. September 1940 ausgesprochene Auffassung wiederholte, sie sehe die im Jahre 1938 in der tschecho-slowakischen Frage vertraglich getroffene Regelung infolge des späteren Verhaltens Deutschlands als hinfällig an, spricht für die Annahme, daß die britische Regierung damit die nach ihrer Auffassung entstandene Rechtslage in der tschecho-slowakischen Frage darlegen wollte. Die Antwort des Außenministers der tschecho-slowakischen Emigrantenregierung unterstreicht diese Absicht vor allem mit der ausdrücklichen Feststellung, daß das »Münchener Abkommen« im Verhältnis zwischen den beiden Ländern, also zwischen Großbritannien und der fiktiven Tschecho-Slowakei, als deren Vertretung die tschecho-slowakische Emigrantenregierung auftritt, »can now be considered as dead«.

Um die rechtliche und politische Tragweite der britischen Regierungserklärung vom 5. August 1942 zu erkennen, ist es nötig, zunächst einmal festzustellen, welche Vereinbarungen von dieser Erklärung berührt werden und welche Möglichkeiten überhaupt bestehen, von ihnen abzugehen.

III.

Unter den am Ende des vorigen Krieges in den Pariser Vororten geschaffenen neuen Staaten verdankte besonders die Tschecho-Slowakische Republik ihr Entstehen in erster Linie bestimmten politischen Zielsetzungen der Westmächte und nur zum geringsten Teil dem im vollen Einsatz erhärteten Willen des tschechischen Volkes. Damit fehlte diesem Staatswesen von vornherein jenes geschichtliche Schwergewicht, das den Fortbestand kleinerer Staaten auch über kritische Zeiten hinweg gewährleisten kann. Die kurze Geschichte des Tschecho-Slowakischen Staates ist ein Beispiel für die Richtigkeit des Satzes, daß ein Staat nur von den Kräften erhalten wird, die ihn geschaffen haben. Das Fortbestehen des von den Westmächten ins Leben gerufenen Staatswesens war darum in dem Augenblick in Frage gestellt, als die Westmächte ihre schützende Hand von dieser ihrer Schöpfung abzogen. Die Erkenntnis, daß die Tschechen im Grunde nicht imstande sind, aus eigener Kraft

einen Staat aufzubauen, beherrschte offenbar auch Benesch vor einem Vierteljahrhundert ebenso wie heute. Auch damals suchte er, wie in den ersten Jahren dieses Krieges, die entscheidende Hilfe im Westen. Die Erklärung der britischen Regierung vom 5. August 1942 stellt gleichzeitig den Höhepunkt und den Abschluß der westlichen Orientierung der tschechischen politischen Emigration dar. Die seither auf seiten der Alliierten eingetretene Verlagerung des politischen Schwergewichts hat auch Benesch inzwischen nach dem Osten geführt. Dieser Mangel einer ausreichenden eigenen Machtgrundlage nahm den leitenden Männern der Tschecho-Slowakischen Republik gerade in entscheidenden Zeiten die Möglichkeit, unabhängige und im letzten selbstverantwortliche Entschlüsse zu fassen oder schränkte sie darin doch wesentlich ein.

In dieser Fragwürdigkeit der Grundlagen des Staates sind nicht zuletzt die wesentlichen Gründe dafür zu suchen, daß die Staatskrise der Tschecho-Slowakischen Republik im Jahre 1938 jene große internationale Bedeutung erlangte und in einer Weise gelöst wurde, die diesen Staat deutlich als das in Erscheinung treten ließ, was er von seiner Gründung an, wenn auch nicht immer so klar erkennbar, war: ein Objekt der Politik der Westmächte.

Auf Grund des Selbstbestimmungsrechtes war das Sudetengebiet im Jahre 1918 in den bekannten deutsch-österreichischen Gesetzen (vom 12. und vom 22. November 1918 und vom 12. März 1919) als Teil des deutsch-österreichischen Staatsgebietes zum Bestandteil des Deutschen Reiches erklärt worden. Zur Einhaltung des Selbstbestimmungsrechtes hatten sich die alliierten Mächte und damit auch die Tschecho-Slowakei im Vorfriedensvertrag ausdrücklich verpflichtet ¹⁾. Die in den Pariser Vororteverträgen vollzogene Überantwortung des Sudetengebietes an die Tschecho-Slowakei erfolgte unter Bruch dieser Verpflichtung, freilich nicht ohne internationale Zugeständnisse des neuen Staates hinsichtlich der rechtlichen und politischen Stellung der Sudeten-deutschen.

Die Ereignisse der Jahre 1938/39, welche zur Abtretung des Sudetengebietes an das Deutsche Reich und sechs Monate später zum vollständigen Zerfall des tschecho-slowakischen Reststaates führten, sind nur eine Folge des Umstandes, daß die tschechische Staatsführung bis zuletzt nicht ernsthaft gewillt war, dem Wesen der Tschecho-Slowakei als Nationalitätenstaat wirklich Rechnung zu tragen. Es war den Tschechen in den zwanzig Jahren ihrer staatlichen Selbständigkeit nämlich nicht gelungen, dieses Kernproblem ihres Staates einer tragfähigen Lösung zuzuführen und die im Staate lebenden Völker und Volksgruppen im Wege eines innerpolitischen Ausgleichs in ein dauerhaftes Verhältnis

¹⁾ Bruns, Die Tschechoslowakei auf der Pariser Friedenskonferenz, in dieser Ztschr. Bd. VII (1937), S. 742.

zum Staate zu bringen. Die Gegensätze verschärften sich vielmehr in zunehmendem Maße, nicht zuletzt infolge der unnachgiebigen Haltung der Tschechen, die entgegen den tatsächlichen Gegebenheiten von der Fiktion eines »tschecho-slowakischen« Nationalstaates ausgehend, die ausschließliche politische Herrschaft im Staate beanspruchten; die dem zugrunde liegende Lehre von einer einheitlichen »tschechoslowakischen Nation« stand ebensowenig im Einklang mit der Wirklichkeit, wie sich die zwangsweise Einbeziehung größerer andersvölkischer Bevölkerungsteile in die von den Westmächten aus politischen und strategischen Gründen gezogenen Grenzen des tschecho-slowakischen Staates mit dem so stark betonten »demokratischen« Charakter dieses Staatswesens vereinbaren ließ. Dazu kam, daß die tschechische Staatsführung unfähig war, in dem benachbarten Deutschen Reich etwas anderes zu sehen als den naturgegebenen Feind ihres Staates¹⁾. Deshalb bezog sie die Tschecho-Slowakei eng in das Paktsystem der Westmächte ein und täuschte damit eine Sicherung des Staatswesens von außen vor, die eine entschiedene und grundlegende Bereinigung der innerpolitischen Fragen als weniger dringlich erscheinen ließ. In der sich aus den inneren Widersprüchen des Staates und der bewußten Verschleppungstaktik der tschechischen Staatsführung schließlich entwickelnden totalen Staatskrise, die für den Westteil des Staates durch die sudetendeutsche Frage, für den Ostteil aber durch die Auseinandersetzung mit den Slowaken gekennzeichnet war, zeigte sich unvermittelt, daß die innere Brüchigkeit eines Staatswesens durch kein noch so ausgeklügeltes Bündnissystem auf die Dauer verschleiert werden kann.

Mit der bekannten Reichstagsrede des Führers vom 20. Februar 1938 wurde die internationale Erörterung der sudetendeutschen Frage eröffnet. Diese Verlagerung in den außenpolitischen Bereich wollte man tschechischerseits nicht zur Kenntnis nehmen und griff daher die Diskussion nicht auf. Hingegen mischte sich nunmehr Großbritannien in die deutsch-tschechische Frage durch eine Unterhauserklärung des britischen Ministerpräsidenten Chamberlain vom 24. März 1938 ein. In einer

¹⁾ Kennzeichnend hierfür ist z. B., daß in den Denkschriften, welche von der tschecho-slowakischen Regierung der Pariser Friedenskonferenz vorgelegt wurden, ausdrücklich festgestellt wird, der Kampf gegen die Deutschen, als ihren Todfeind, sei die geschichtliche Aufgabe der Tschechen gewesen. (So in der zweiten Denkschrift, siehe »Die tschechoslowakischen Denkschriften für die Friedenskonferenz von Paris 1919/1920«, hrsg. von Hermann Raschhofer in den »Beiträgen zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht«, Heft 24, S. 32/33.) Wie sehr diese auf Palacky zurückgehende geschichtliche These gerade die Gründer des tschecho-slowakischen Staates beherrschte, zeigt E. Hölzle in seinem demnächst erscheinenden Werk »Der Osten im ersten Weltkriege«, in dessen Abschnitt »Böhmen und die Tschechoslowakei« die Entwicklung der tschechoslowakischen Staatsideologie und Propaganda in den entscheidenden Jahren des ersten Weltkrieges eingehend dargestellt wird. (Für die Einsichtnahme in die Korrekturbogen der Arbeit bin ich dem Verfasser zu besonderem Dank verpflichtet.)

Rundfunckerklärung vom 28. März versuchte der tschecho-slowakische Ministerpräsident Hodža zum letzten Male jede Einwirkung des Auslandes in diesen Fragen grundsätzlich zurückzuweisen und betonte die rein innerstaatliche Bedeutung der Nationalitätenfragen der Tschecho-Slowakei und ihrer Lösungen. Er kündigte die Absicht der Regierung an, ein Minderheitenstatut auszuarbeiten, das in systematischer Form alle in der Tschecho-Slowakei geltenden Minderheitenbestimmungen in einem einheitlichen gesetzgeberischen Akt zusammenfassen und dadurch den Nachweis erbringen sollte, daß die Tschecho-Slowakei die gesetzgeberisch vollkommenste Regelung des Minderheitenrechts geschaffen hätte. Die Osterbotschaft des Staatspräsidenten Benesch vom 16. April brachte die Frage der Lösung nicht näher, sondern unterstrich nur die Ausführungen des Ministerpräsidenten. Die innen- und außenpolitische Entwicklung der tschecho-slowakischen, in Besonderheit der sudetendeutschen Frage, ging in den folgenden Monaten über diese und die späteren, lediglich im Formalen haftenden Bestrebungen der tschechischen Staatsführung, der wachsenden Staatskrise zu begegnen, hinweg; vor allem als auch der letzte, in der Karlsbader Rede Konrad Henleins vom 24. April von sudetendeutscher Seite unternommene Versuch, die Frage auf dem Boden der Innenpolitik einer grundlegenden Lösung zuzuführen, erfolglos blieb.

Der erste offizielle Schritt der Westmächte gegenüber der Tschecho-Slowakei erfolgte nach der britisch-französischen Ministerkonferenz vom 27.—29. April in London. Das Ergebnis dieser Dmarche vom 7. Mai, in welcher der tschecho-slowakischen Regierung geraten wurde, in der sudetendeutschen Frage bis an die uberste Grenze des Mglichen zu gehen, war die Erffnung unmittelbarer Verhandlungen mit der Fhrung der sudetendeutschen Volksgruppe. Diese Verhandlungen, bei denen von sudetendeutscher Seite die von Konrad Henlein in Karlsbad aufgestellten Grundstze die Verhandlungsgrundlage bildeten, whrend von seiten der tschechischen Staatsfhrung die Schaffung des »Minderheitenstatuts« in den Vordergrund gerckt wurde, begannen unmittelbar nach der, bereits einen Hhepunkt der Krise bildenden tschecho-slowakischen Teilmobilmachung vom 20. Mai. Zu einem Ergebnis fhrten diese Verhandlungen jedoch nicht. Am 26. Juli setzte Ministerprsident Chamberlain das Unterhaus von dem Plan der britischen Regierung in Kenntnis, Lord Runciman als »Ermittler und Vermittler« (investigator and mediator) nach Prag zu entsenden ¹⁾. Lord Runciman nahm seine Ttigkeit in Prag am 3. August auf. In der ersten Septemberhlfte hatte sich die innenpolitische Lage in der Tschecho-Slowakei, vor allem in den sudetendeutschen Gebieten, derartig verschrft, da ein weiteres Hinausschieben der Lsung des Problems

¹⁾ Parl. Deb. H. C. Bd. 338, Sp. 2956.

tatsächlich unmöglich erschien. Die Reise Konrad Henleins nach Berchtesgaden am 2. September, deren Zweck es war, dem Führer — übrigens auf Wunsch Lord Runcimans — einen Einblick in den Stand der Verhandlungen mit der Prager Regierung zu geben, sowie die Note der tschecho-slowakischen Regierung an die Regierungen der beiden Westmächte vom 12. September, in welcher der Plan einer Volksabstimmung abgelehnt wurde, zeigen deutlich das außenpolitische Gewicht dieser Frage, deren Entscheidung bereits den Händen der Prager Regierung zu entgleiten drohte. Als der Führer am 12. September in seiner Schlußrede auf dem Nürnberger Parteitag eine rasche und vollständige Lösung der sudetendeutschen Frage forderte, hätte die tschechische Staatsführung noch eine letzte Möglichkeit gehabt, von sich aus eine befriedigende Lösung herbeizuführen.

Mit dem Besuch des britischen Ministerpräsidenten in Berchtesgaden am 15./16. September verlagerte sich die Entscheidung endgültig zu den Großmächten. Zwei Tage später fand in London neuerlich eine französisch-britische Ministerkonferenz statt. Das Ergebnis dieser Zusammenkunft war die britisch-französische Note vom 19. September¹⁾, in der die tschecho-slowakische Regierung aufgefordert wurde, die sudetendeutschen Gebiete an das Deutsche Reich abzutreten. Die beiden Regierungen rieten, auf eine Volksabstimmung zu verzichten und das mehr als zur Hälfte deutsch besiedelte Gebiet des Staates unmittelbar abzutreten. Die Einzelheiten der Grenzfestsetzung sowie die Fragen eines etwaigen Bevölkerungsaustausches sollten einem internationalen Ausschuß übertragen werden. Die beiden Regierungen erkannten angesichts der durch diese Abtretung eintretenden neuen Lage die Berechtigung der tschecho-slowakischen Regierung an, eine Gewährleistung ihrer Sicherheit für die Zukunft zu verlangen und erklärten sich bereit, an einer internationalen Garantie der neuen Grenzen des tschecho-slowakischen Staates gegen einen nichtherausgeforderten Angriff teilzunehmen. Als Voraussetzung einer solchen besonderen Grenzgarantie sollte jedoch die Unabhängigkeit der Tschecho-Slowakei dadurch sichergestellt werden, daß die bestehenden Verträge, welche gegenseitige Verpflichtungen militärischen Charakters enthalten, durch eine allgemeine Garantie gegen einen nichtherausgeforderten Angriff ersetzt würden.

Nach einer nochmaligen Dmarche der Gesandten der beiden Westmchte in der Nacht zum 21. September beim Staatsprsidenten Benesch selbst nahm die tschecho-slowakische Regierung am 21. September 1938 die Vorschlge der Westmchte uneingeschrnkt an. Der tschecho-slowakische Auenminister berreichte am 21. September 1938 als

¹⁾ Miscellaneous Nr. 7 (1938). Cmd. 5847, S. 8, abgedruckt in dieser Ztschr. Bd. VIII (1938), S. 769ff.

endgültige Antwort der tschecho-slowakischen Regierung auf die in der englisch-französischen Note vom 19. September gemachten Vorschläge dem britischen und dem französischen Gesandten folgende Note ¹⁾:

»Forcé par les circonstances et les insistances excessivement pressantes et à la suite de la communication des Gouvernements français et britannique du 21 Septembre de l'année courante, dans laquelle les deux Gouvernements ont exprimé leur manière de voir au sujet de l'assistance à la Tchécoslovaquie si elle refusait d'accepter les propositions franco-britanniques et serait, à la suite de cela, attaquée par l'Allemagne, le Gouvernement de la République Tchécoslovaque accepte dans ces conditions avec des sentiments de douleur les propositions française et britannique en supposant que les deux gouvernements feront tout pour les faire appliquer avec toute sauvegarde des intérêts vitaux de l'Etat Tchécoslovaque. Il constate avec regret que les propositions ont été élaborées sans la consultation préalable du Gouvernement Tchécoslovaque.

Regrettant profondément que sa proposition d'arbitrage n'ait pas été acceptée, il les accepte comme un tout en soulignant le principe de la garantie comme elle est formulée dans la Note et les accepte en supposant que les deux gouvernements ne toléreront pas l'invasion allemande sur le territoire tchécoslovaque qui restera tchécoslovaque jusqu'au moment où le transfert du territoire après la fixation de la frontière nouvelle par la commission internationale dont on parle dans les propositions, pourrait être effectué.

Il est d'avis que la proposition franco-britannique suppose que tous les détails de la réalisation pratique des propositions franco-britanniques seront fixés d'accord avec le Gouvernement tchécoslovaque.«

Damit war die grundsätzliche Entscheidung in der sudetendeutschen Frage gefallen. Die Verhandlungen gingen nunmehr nur noch um die Bedingungen und Modalitäten der Abtretung und fanden ihren endgültigen Abschluß in dem in München am 29. September 1938 getroffenen Abkommen zwischen den vier Großmächten Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien ²⁾. Die Tschecho-Slowakei hatte sich mit ihrer Zustimmung zu dem englisch-französischen Plan in Wahrheit der Möglichkeit einer entscheidenden Mitbestimmung begeben und ihr Schicksal in die Hände der westlichen Großmächte gelegt. Wie weit dies ging, zeigt sich am deutlichsten darin, daß die tschecho-slowakische Regierung an den Verhandlungen in München unmittelbar überhaupt nicht beteiligt war und somit auch nicht Vertragspartner des Münchner Übereinkommens vom 29. September 1938 ist.

¹⁾ Dieses entscheidende Dokument fehlt bezeichnenderweise in den Dokumentenveröffentlichungen der Westmächte zur Lösung der sudetendeutschen Frage, es ist im Wortlaut jedoch in einer amerikanischen Zeitschrift veröffentlicht worden, und zwar in dem Aufsatz von Armstrong, Hamilton Fish: *Armistice at Munich* a. a. O. S. 239. Eine deutsche Übersetzung dieser Note findet sich bei Albrecht a. a. O.

²⁾ Die weitere Entwicklung dieser Verhandlungen zwischen dem Führer und dem britischen Ministerpräsidenten Chamberlain ist aus den veröffentlichten Dokumenten (diese Ztschr. Bd. VIII [1938], S. 770ff.) zu ersehen, siehe auch Korkisch a. a. O.

IV.

Wie sich jedoch alsbald zeigte, war die Staatskrise der Tschecho-Slowakei mit der Abtretung des Sudetengebietes an das Deutsche Reich noch nicht beendet. Die slowakische Frage trat in den Vordergrund und forderte gebieterisch eine grundsätzliche Lösung, die jedoch im Rahmen des tschecho-slowakischen Staates nicht mehr gefunden werden konnte, sondern durch die Selbständigkeitserklärung der Slowakei zum endgültigen Zerfall des tschecho-slowakischen Staates führte. Der unter dem Vorsitz von Dr. Benesch als politische Vertretung der tschechischen Emigration gebildete tschecho-slowakische Nationalausschuß sucht diese Tatsachen, die erst zur Errichtung des Protektorates Böhmen und Mähren führten, mit der Fiktion des Weiterbestehens des tschecho-slowakischen Staates aus dem Wege zu räumen. Das bei seiner Gründung im November 1939 veröffentlichte Communiqué, das scheinbar lediglich Rechtsbehauptungen aufstellt, enthält unausgesprochen das Programm der tschechischen politischen Emigration. Dieses Dokument stellt insofern die Grundlage dar, von der aus die Tragweite des Verhaltens der britischen Regierung und die von ihr während des Krieges in der tschechoslowakischen Frage getroffenen Maßnahmen erst richtig beurteilt werden können. Dieses Communiqué vom 17. November 1939 hat folgenden Wortlaut¹⁾:

L'accord entre le président Hacha et le chancelier Hitler, du 15 mars 1939, par lequel l'Allemagne a établi sur la Bohême et la Moravie un protectorat, est nul pour les motifs suivants:

1° Par les accords de Munich du 29 septembre 1938, M. Hitler s'engageait formellement à garantir les nouvelles frontières de la Tchécoslovaquie.

2° La charte constitutionnelle de la République tchécoslovaque (loi du 29 février 1920) stipule formellement ce qui suit:

»Par 2. — L'Etat tchécoslovaque est une République démocratique dont le président élu est le chef.

Par. 3. — 1° Le territoire de la République tchécoslovaque, une et indivisible, constitue un tout, dont les frontières ne peuvent être changées que par une loi constitutionnelle (art. 1 de la loi préliminaire).«

L'article 1 de la loi du 29 février 1920, préliminaire à la charte constitutionnelle de la République tchécoslovaque, stipule: 1° Les lois qui contredisent à la charte constitutionnelle ou à l'une de ses parties, ainsi qu'aux lois qui ont modifié ou complété cette charte, sont sans valeur; 2° La charte constitutionnelle ainsi que les parties de cette charte ne peuvent être modifiées ou complétées que par des lois expressément qualifiées constitutionnelles (par. 33).

Le paragraphe 33 de la charte constitutionnelle stipule: »Pour voter la déclaration de guerre, pour modifier la charte constitutionnelle et les parties de cette charte, la majorité des trois cinquièmes de la totalité des membres est nécessaire dans chaque Chambre.«

En dehors de ces stipulations, le par. 64 de la Constitution réglemente ce qui suit:

¹⁾ Temps vom 19. November 1939.

»Le président de la République: représente l'Etat à l'extérieur; conclut et ratifie les conventions internationales, les traités commerciaux, les traités imposant à l'Etat ou aux citoyens des charges ou des obligations quelconques, soit de propriété, soit personnelles, et spécialement des charges militaires; les traités impliquant des changements dans le territoire de l'Etat nécessitent le consentement de l'Assemblée nationale. Quant au changement de territoire de l'Etat, le consentement de l'Assemblée nationale est donné sous forme de loi constitutionnelle (art. 1 de la loi préliminaire).«

Enfin, le par. 65 de la Constitution stipule:

»Le président de la République prête serment sur son honneur et sa conscience (par. 38), devant l'Assemblée nationale, de rechercher le bien de la République et du peuple et d'observer les lois constitutionnelles et autres.«

Tels sont les textes qui prouvent que la signature par le président Hacha de l' »accord« instituant le protectorat est sans valeur légale.

3° Le président Hacha a été élu par l'Assemblée nationale tchécoslovaque avec mission d'administrer l'Etat tchécoslovaque pour la prospérité et le bonheur de sa population.

Il n'était, ni juridiquement, ni constitutionnellement, habilité à livrer la Tchécoslovaquie à Hitler.

Juridiquement, son acte est nul et non avenu.

Il s'ensuit que le prétendu protectorat établi sur la Bohême et la Moravie et la création de la Slovaquie comme Etat fictivement indépendant n'est rien d'autre qu'une occupation illégale et arbitraire de la Tchécoslovaquie par les armées allemandes. De ce fait résultent des conséquences politiques très étendues. Du point de vue international, la Tchécoslovaquie continue d'exister.

L'occupation militaire de la Tchécoslovaquie oppose un obstacle matériel pour l'Etat tchécoslovaque à l'exercice de ses droits de souveraineté sur son territoire; mais ces droits de souveraineté existent toujours. Par l'occupation allemande, ils ont été violés, mais non anéantis. Ces droits souverains de la République tchécoslovaque subsistent: le seul obstacle à leur exercice sur le territoire tchécoslovaque est l'occupation de ce territoire par l'armée allemande.

En ce qui concerne particulièrement la Slovaquie, il y a lieu de mentionner que l'accord de protection de la Slovaquie, signé le 23 mars par Mgr. Tiso et les ministres Tuka et Durcansky, prévoit, à son article 1er, que l'Allemagne défendra l'indépendance politique de la Slovaquie et l'intégrité de son territoire. Cet engagement n'a pas empêché l'Allemagne de laisser la Hongrie attaquer la Slovaquie et d'obliger celle-ci, une semaine après la signature de l'accord, à céder à la Hongrie une fraction purement slovaque de son territoire. Ainsi le protecteur-garant de l'intégrité territoriale slovaque a cédé une région slovaque à la Hongrie.

4° Les gouvernements de la France et de la Grande-Bretagne, le 18 mars 1939, et le gouvernement des Etats-Unis, d'Amérique, le 20 mars 1939, ont signifié à l'Allemagne qu'ils ne reconnaissent pas l'état de choses créé par son acte de violence à l'égard de la Tchécoslovaquie;

5° Pour cette raison, les trois susdits gouvernements ont reconnu que les ministres plénipotentiaires de Tchécoslovaquie accrédités dans leurs pays respectifs demeurent de plein droit les représentants légitimes de la République tchécoslovaque.

6° Pour la même raison, les trois susdits gouvernements ont reconnu les ressortissants tchécoslovaques résidant dans le territoire de leurs pays respectifs comme citoyens de la République tchécoslovaque, en sorte qu'après la déclaration de la guerre les ressortissants tchécoslovaques jouissent de tous les avantages reconnus aux citoyens d'un pays allié.

7° La réalité concrète de la persistance de la Tchécoslovaquie dans son être et de la continuité de sa vie d'Etat a été affirmée par un acte ultérieur des plus importants. Le 2 octobre, a été signé entre M. Daladier, président du conseil et ministre des affaires étrangères, et M. Osusky, ministre de Tchécoslovaquie en France, un traité par lequel le gouvernement français a autorisé la reconstitution sur le sol français de l'armée tchécoslovaque organisée selon les normes prévues par les lois et règlements militaires tchécoslovaques. A cet effet, le gouvernement français a accordé à l'Etat tchécoslovaque les crédits nécessaires sous forme de prêt.

8° Politiquement, juridiquement et diplomatiquement, par ce traité franco-tchécoslovaque du 2 octobre, la République tchécoslovaque est sortie du tombeau où on l'avait ensevelie. Dans ce tombeau, ce qui gisait, ce n'était pas un cadavre, mais un blessé, un Etat en léthargie.

Par son réveil, le 2 octobre, l'Etat tchécoslovaque a manifesté sa survivance au monde.

9° L'accord franco-tchécoslovaque du 2 octobre 1939 portant reconstitution de l'armée tchécoslovaque en France, portait mention d'un gouvernement provisoire tchécoslovaque, sous la direction duquel la mobilisation des citoyens tchécoslovaques serait effectuée et l'armée organisée. Pour différentes raisons, la constitution du gouvernement provisoire tchécoslovaque n'a pas lieu. Cependant, afin de pouvoir mettre en vigueur les dispositions de l'accord du 2 octobre sur la reconstitution de l'armée tchécoslovaque, un comité national tchécoslovaque vient de se constituer à Paris.

Wenn sich das Communiqué ausdrücklich auch nur mit den Ereignissen vom März 1939, im besonderen mit der Errichtung des Protektorates Böhmen und Mähren beschäftigt, so kann seinen Verfassern doch nicht entgangen sein, daß die Feststellung, der zwischen dem Führer und dem Staatspräsidenten Hacha am 15. März 1939 geschlossene Vertrag entspreche nicht den Bestimmungen der tschecho-slowakischen Verfassungsurkunde vom 29. Februar 1920, noch vielmehr auf jene Erklärung zutrifft, mit der die tschecho-slowakische Regierung am 21. September 1938 in die Abtretung des Sudetengebietes den Westmächten gegenüber eingewilligt hat. Hatten die damaligen Leiter des Staates aber eingesehen, daß sich der auf die Wurzeln des Staates gehenden Krise mit formal verfassungsrechtlichen Mitteln nicht begegnen ließ, so ist es umso erstaunlicher, daß sich nun auf einmal Dr. Benesch und sein politischer Anhang gegenüber den noch viel weiter reichenden Ereignissen, die den Zerfall des Reststaates zur Folge hatten, auf rein formale Argumente zurückzogen. Der Grund für die Betonung der staatsrechtlichen

Fragen in dem Communiqué ist offenbar darin zu suchen, daß die tschechische Emigration hier einen Weg zu sehen glaubte, die Lösung der sudetendeutschen Frage dadurch in die Erörterung hereinziehen zu können, daß sie die Protektoratserrichtung als im Widerspruch mit der tschecho-slowakischen Verfassung stehend hinstellte. Auch ohne den Aufwand an gelehrten Ableitungen formal-verfassungsrechtlicher Natur wäre selbst derjenige, welcher die tschecho-slowakische Verfassungs-urkunde nicht kennt, kaum auf den Gedanken gekommen, daß sie — etwa nach dem Muster bürgerlich-rechtlicher Gesellschaftsverträge — Bestimmungen über die Liquidation des Staates enthalten könnte. Die politische Absicht dieser Beweisführung geht also offenbar weiter und richtet sich auf die Wiederherstellung der ehemaligen Tschecho-Slowakei in ihrem ursprünglichen gebietsmäßigen Umfange. In diesem, aus Zweckmäßigkeitgründen zunächst nur versteckt ausgesprochenen Programm dürfte die eigentliche politische Tragweite dieses Dokumentes zu suchen sein, wie die späteren Bestrebungen des tschecho-slowakischen Nationalausschusses und schließlich als ihr Ergebnis die formelle Stellungnahme der britischen Regierung zum »Münchner Abkommen« beweist.

Wie gering das Gewicht der völkerrechtlichen Einwendungen des Communiqués gegenüber dem Vertrag vom 15. März 1939 ist, zeigt schon, daß die von seiten Deutschlands in Aussicht gestellte Garantie der Grenzen der Rest-Tschecho-Slowakei als erster Nichtigkeitsgrund für diesen Vertrag angeführt wird. Da es angesichts der innenpolitischen Entwicklung in der Rest-Tschecho-Slowakei zu einer solchen Grenzgarantie von seiten des Deutschen Reiches ebensowenig gekommen ist, wie von seiten der Westmächte, entbehrt es der Folgerichtigkeit, wenn der tschecho-slowakische Nationalausschuß nicht auch auf die in der gleichen Zusatz-erklärung ¹⁾ zum Münchner Abkommen vom 29. September 1938 von seiten Großbritanniens und Frankreichs abgegebene Zusage einer Grenzgarantie Bezug nimmt. Dies umso mehr, als die Westmächte bereits in ihrer Note vom 19. September 1938 der damaligen tschecho-slowakischen Regierung in ganz bestimmter Form eine solche Garantie ²⁾ als Gegenleistung für die Abtretung des Sudetengebiets in Aussicht gestellt hatten. Dieses Verhalten des Nationalausschusses ist umso bemerkenswerter, als sich die tschecho-slowakische Regierung in ihrer entscheidenden Note vom 21. September 1938 mit dieser von den Westmächten in Aussicht gestellten Grenzgarantie ausdrücklich einverstanden erklärte, ohne sie freilich damit zu einer Bedingung der Abtretung zu machen ³⁾.

Mit seiner These vom rechtlichen Fortbestand des tschecho-slowakischen Staates folgt der tschecho-slowakische Nationalausschuß nur

¹⁾ Diese Ztschr. Bd. VIII (1938), S. 781.

²⁾ Diese Ztschr. Bd. VIII (1938), S. 770.

³⁾ Siehe oben S. 93.

der beliebten Überlieferung der tschechischen Politik in den letzten hundert Jahren. Bei Politikern, die mit der Überzeugungskraft »wissenschaftlicher« Argumentation im Sinne des »böhmischen Staatsrechts« den Weiterbestand eines selbständigen Staatswesens der Tschechen glaubten nachweisen zu können und seine Rechtskontinuität über Jahrhunderte hinweg behaupteten, lag es nahe, die wenigen, seit dem Zerfall der Rest-Tschecho-Slowakei verflossenen Monate mit der Auffassung zu überbrücken, dieser Staat sei nunmehr durch die Gründung ihres Ausschusses »sortie du tombeau où on l'avait ensevelie«¹⁾.

Zur Stützung ihrer Ansicht wird angeführt, Frankreich, Großbritannien und die Vereinigten Staaten von Nordamerika hätten die in diesen Staaten beglaubigten diplomatischen Vertreter auch nach der Selbständigkeitserklärung der Slowakei und der Errichtung des Protektorates Böhmen und Mähren als rechtmäßige Vertreter der tschechoslowakischen Republik anerkannt. Zwar haben die Westmächte gegen die Errichtung des Protektorates protestiert und erklärt, die neue Lage nicht anzuerkennen²⁾. Es darf aber anderseits nicht übersehen werden, daß z. B. Großbritannien, um gerade seine Haltung in diesem Zusammenhang herauszustellen, einige Wochen später sowohl die selbständige Slowakei, wie auch die neue Lage in Böhmen und Mähren de facto anerkannt hat³⁾. Vor allem aber hat der britische Ministerpräsident bereits am 15. März 1939 im Unterhaus festgestellt, die Unabhängigkeitserklärung der Slowakei mache dem tschecho-slowakischen Staat ein Ende »by internal disruption«⁴⁾.

Als weiteres Beweismittel für den Weiterbestand des tschecho-slowakischen Staates führt der tschecho-slowakische Nationalausschuß die ununterbrochene Anerkennung der ehemaligen tschecho-slowakischen

1) Dieses, im Communiqué noch weiter ausgesponnene, sinnfällige Bild erinnert stark an die Diktion der Denkschriften, die zwei Jahrzehnte vorher der Pariser Friedenskonferenz vorgelegt worden waren, vgl. etwa die erste Denkschrift in »Die tschecho-slowakischen Denkschriften für die Friedenskonferenz von Paris 1919/1920« a. a. O. S. 2/3ff., insbesondere aber die Berufung auf das historische »böhmische Staatsrecht« in der zweiten Denkschrift (a. a. O. S. 40/41), sowie vor allem die Ausführungen in der elften Denkschrift (a. a. O. S. 302/303), vgl. auch Hölzle a. a. O.

2) Am 20. März 1939 unterrichtete der britische Außenminister das Oberhaus davon, daß die britische Regierung in einer an die deutsche Regierung gerichteten Note vom 18. März 1939 es abgelehnt habe, die auf dem Gebiete des tschecho-slowakischen Reststaates eingetretenen Änderungen anzuerkennen (Parl. Deb., H. L., Bd. 112, Sp. 312). Den gleichen Schritt hat, wie der französische Ministerpräsident in der Kammersitzung vom 18. März mitteilte (Journ. Off., Déb. Parl. Chambre 1939, S. 1074) auch die französische Regierung unternommen. Die deutsche Regierung hat im übrigen die Annahme beider Noten abgelehnt. Siehe diese Ztschr. Bd. IX (1939), S. 482.

3) Siehe die Mitteilungen des Regierungsvertreters im Unterhaus vom 15. Mai (Parl. Deb., H. C., Bd. 347, Sp. 963) und vom 19. Juni 1939 (Parl. Deb., H. C., Bd. 348, Sp. 1792). Siehe diese Ztschr. a. a. O.

4) Parl. Deb., H. C., Bd. 345, Sp. 437ff., siehe diese Ztschr. a. a. O. S. 481.

Staatsangehörigen als »citoyens de la République tchécoslovaque« an, stützt aber diese Behauptung lediglich darauf, daß die tschecho-slowakischen Staatsangehörigen nach Ausbruch des Krieges den Angehörigen der alliierten Staaten gleichgestellt worden seien. Es ist jedoch die Frage, wieweit diese ebenfalls nicht weiter belegte Feststellung Schlußfolgerungen auch für die Zeit vor Kriegsausbruch zuläßt. Gerade in Frankreich etwa steht diese Gleichstellung zweifellos in zu engen Beziehungen zu den bekannten militärpolitischen Maßnahmen der französischen Regierung gegenüber den im Inland sich aufhaltenden Ausländern (vor allem den Staatenlosen), um ohne weiteres allgemeine rechtliche Schlußfolgerungen zuzulassen, wie gerade auch das im Communiqué besonders herausgestellte Abkommen vom 2. Oktober 1939 zwischen dem französischen Ministerpräsidenten Daladier und Stefan Osusky unterstreicht.

Durch die Erklärung vom 5. August 1942 hat Großbritannien zwar das politische Ziel des tschecho-slowakischen Nationalausschusses anerkannt. Unklar bleibt jedoch auch weiterhin, in welchen gebietsmäßigen Grenzen diese Anerkennung gemeint ist. Die britische Regierung hat es, wie bereits erwähnt, zwar vermieden, sich in der territorialen Frage ausdrücklich auf die Anerkennung der Grenzen der ehemaligen Tschecho-Slowakei nach dem Stande der Zeit vor 1938 festzulegen; andererseits aber geht die Erklärung doch von jenem Staatsgebilde aus. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, daß die britische Regierung sich ausdrücklich nur auf die im Verhältnis zum Deutschen Reich im September 1938 getroffenen Vereinbarungen bezieht; weder der Gebietserwerb Polens noch der Ungarns werden erwähnt. Schließlich läßt es die britische Regierung, wie erwähnt, auch noch offen, ob sie den tschechischen Emigrantenausschuß als revolutionäres Organ betrachtet oder ob sie seiner Auffassung zu folgen bereit ist und ihn als »legale« Vertretung des ehemaligen tschecho-slowakischen Staates anerkennt. Alle diese zweifellos nicht unbeabsichtigten Unklarheiten werfen ein bezeichnendes Schlaglicht auf die Rolle, die der tschecho-slowakischen Emigranten-»regierung« in London von der britischen Regierung zugeordnet war.

Trotzdem geht die Bedeutung der Erklärung nach der offenkundigen Absicht der britischen Regierung über eine nur an den Adressaten der Note gerichtete Billigung seiner Zielsetzungen und eine Festlegung der beiderseitigen Beziehungen weit hinaus. Die britische Regierung wollte zweifellos ganz allgemein und in aller Form ihre Auffassung von der Rechtslage in der tschecho-slowakischen Frage, und zwar nicht nur im Verhältnis zu dem von ihr als Regierung anerkannten tschechischen Emigrantenausschuß, zum Ausdruck bringen. Sie hat dabei, wie der Vergleich der beiden Dokumente ergibt, keines der Argumente des

Communiqués übernommen. Das ist hinsichtlich der im Communiqué so stark herausgestellten verfassungsrechtlichen Beweisführung nicht weiter verwunderlich, soweit aber die völkerrechtliche Begründung in Frage kommt, liegt darin eine entschiedene Kritik an dem tatsächlichen und rechtlichen Wert der im Communiqué herangezogenen völkerrechtlichen Belege.

V.

Ist nun die Behauptung der britischen Regierung in ihrer Note vom 5. August 1942 zutreffend, daß die im September 1938 zur Lösung der sudetendeutschen Frage getroffenen Vereinbarungen durch das Verhalten des Deutschen Reiches hinfällig geworden sind?

Die Abtretung des Sudetengebietes an das Deutsche Reich erfolgte, wie aus dem dargestellten Ablauf der Ereignisse hervorgeht, rechtlich gesehen in zwei zeitlich und formal getrennten Rechtsakten, die allerdings ihrem Gegenstand und ihrer Bedeutung nach eine Einheit bilden.

Der Kernpunkt der Vereinbarungen ist die Note vom 21. September 1938, mit der die Regierung der Tschecho-Slowakischen Republik die französisch-britischen Vorschläge vom 19. September angenommen und in die Abtretung des Sudetengebietes grundsätzlich eingewilligt hat¹⁾. Diese Zusage war dann, wie oben dargelegt, Gegenstand der deutsch-englischen Verhandlungen und schließlich auch die Grundlage des Münchner Vier-Mächte-Abkommens vom 29. September, in dem die Einzelheiten und Modalitäten der Abtretung festgelegt wurden. Das zwischen den Westmächten und der tschecho-slowakischen Regierung über die Abtretung erzielte Übereinkommen ist jedoch kein Bestandteil des Münchner Vier-Mächte-Abkommens geworden, da die Tschecho-Slowakei weder bei den Verhandlungen der vier Großmächte in München, noch an dem am 29. September geschlossenen Abkommen als Partner beteiligt war. Der Hinweis in diesem Übereinkommen auf das »Abkommen, das hinsichtlich der Abtretung des sudetendeutschen Gebietes bereits grundsätzlich erzielt wurde«, allein macht es noch nicht zum Vertragsbestandteil des Vier-Mächte-Abkommens. Aber wenn auch nicht im eigentlichen Sinne Vertragsbestandteil des Vier-Mächte-Abkommens, so steht doch das zwischen den Westmächten und der tschecho-slowakischen Regierung über die Abtretung des Sudetengebietes geschlossene Übereinkommen zu ihm in so enger tatsächlicher und rechtlicher Beziehung, daß eine gesonderte rechtliche Behandlung dieser beiden Abkommen nicht möglich ist. Die Erklärung der britischen Regierung vom 5. August 1942 bezieht sich infolgedessen notwendig auf beide Abkommen.

¹⁾ Siehe oben S. 93.

Dieser unlösbare rechtliche und tatsächliche Zusammenhang zwischen den beiden Übereinkommen schließt von vornherein die Möglichkeit aus, in der britischen Note lediglich die Aufkündigung der mit der ehemaligen tschecho-slowakischen Regierung getroffenen Übereinkunft über die Abtretung des Sudetengebietes zu erblicken, ganz abgesehen davon, daß die britische Regierung das in München geschlossene Kollektivabkommen in zweifelsfreier Weise in ihre Erklärung mit einbezogen hat. Selbst wenn man also die Frage der überaus zweifelhaften völkerrechtlichen Stellung der Londoner tschecho-slowakischen Emigrantenregierung¹⁾ ganz auf sich beruhen ließe¹⁾, bliebe schon der Umstand, daß die britische Regierung ihre, auch die Wirksamkeit des Kollektivabkommens berührende Erklärung einem an diesem Abkommen nicht als Partner Beteiligten gegenüber abgegeben hat, kennzeichnend dafür, wie sie selbst den von ihr eingenommenen Rechtsstandpunkt einschätzt. Die Frage, ob die in der britischen Note vom 5. August 1942 zum Ausdruck gebrachte Auffassung rechtlich anzuerkennen ist, geht somit nicht zuletzt darauf hinaus, unter welchen Voraussetzungen es einem Vertragspartner gestattet sein soll, von einem Kollektivvertrage abzugehen oder ihn als hinfällig zu betrachten.

Beide Vereinbarungen enthalten keine Vorschriften, auf Grund deren ein Vertragsteil ihre Aufhebung verlangen oder ihr Außerkrafttreten geltend machen kann. Die britische Regierung hat sich bei der Begründung ihrer Auffassung demgemäß auch nicht auf derartige Vertragsbestimmungen berufen können, sie hat aber auch nicht lediglich den im Verhältnis zum Deutschen Reich bestehenden Kriegszustand geltend gemacht, sondern suchte ihre Auffassung aus dem ihrer Meinung nach den Grundlagen der Vereinbarungen zuwiderlaufenden Verhalten des Deut-

¹⁾ Bemerkenswert ist, daß diese Rechtstellung nicht nur wiederholt von britischer Seite kritisch beleuchtet wurde, sondern daß sie neuerdings auch von »tschecho-slowakischer« Seite heftig angegriffen wird; so berichtete die Presse erst vor kurzem, daß ein unter dem Vorsitz von Dr. Hodža in London gegründeter slowakischer Nationalrat dem britischen Außenminister ein derartiges Memorandum überreicht habe (siehe Donauzeitung vom 7. Mai 1944). In die gleiche Richtung zielt offenbar auch Stefan Osusky in seinem Buch »Die Wahrheit siegt« (siehe Der Neue Tag vom 8. Mai 1944). Besonders kennzeichnend für die Fragwürdigkeit der Stellung der Benesch-»regierung« ist es, daß kürzlich Eden auf die Anfrage eines konservativen Unterhausmitgliedes, wie es möglich sei, daß Benesch, der doch seinerzeit freiwillig zurückgetreten sei, von Großbritannien als Präsident der Tschecho-Slowakei anerkannt werden könne, lediglich auf ein vor etwa drei Jahren mit Benesch und seiner Regierung geschlossenes und vom Unterhaus gebilligtes Übereinkommen verwies, durch das Großbritannien seine Beziehungen mit Benesch und der in London befindlichen tschecho-slowakischen Regierung aufgenommen habe (gemeint ist offenbar die britische Note vom 18. Juli 1941, siehe oben S. 86). Dem Einwurf eines anderen Abgeordneten gegenüber, Benesch habe sich selbst wiedergewählt, stellte Eden lediglich fest, das sei nicht die Auffassung der britischen Regierung (siehe Times vom 27. April 1944).

schen Reiches zu rechtfertigen. Freilich macht sie sich diese Rechtfertigung insofern leicht, als sie es bei einem allgemeinen Hinweis auf das deutsche Verhalten bewenden läßt, ohne darauf einzugehen, welche ausdrücklich oder stillschweigend den Vereinbarungen etwa zugrunde gelegten Voraussetzungen durch dieses Verhalten so schwerwiegend verletzt wurden, daß dieser grundsätzliche und weitreichende Schritt Großbritanniens rechtlich zulässig wäre. Auch bei einer sehr entgegenkommenden Auslegung des Inhaltes der britischen Erklärung muß es schwer fallen, solche Umstände herauszufinden, die als Voraussetzungen für ein rechtmäßiges Abgehen von den getroffenen Vereinbarungen anerkannt werden könnten; vor allem deshalb, weil der Rechtswirksamkeit dieser Erklärung verschiedene grundsätzliche Bedenken entgegengehalten werden müssen.

Von einem Rücktritt vom Verträge wegen Vertragsverletzung durch das Deutsche Reich könnte hier auch dann nicht die Rede sein, wenn eine solche einseitige Rücktrittserklärung bei einem Kollektivverträge möglich wäre, da das Deutsche Reich keine in den Vereinbarungen von 1938 enthaltenen Bestimmungen verletzt hat. Die britische Regierung geht in ihrer Erklärung vielmehr offenbar von der Auffassung aus, daß die Vertragsstaaten bei Abschluß der Vereinbarungen das Vorliegen bestimmter Umstände zur stillschweigenden Voraussetzung des Vertrages gemacht haben, deren Wegfall zur Aufhebung der Vereinbarungen führt.

Die von britischer Seite gezogenen Folgerungen gehen also weit hinaus über die aus einer förmlichen Grenzgarantie fließenden Folgen, wie sie von seiten des Deutschen Reiches ebenso wie von den beiden Westmächten und Italien in der ersten Zusatzklärung zum Münchener Abkommen vom 29. September 1938 zwar zugesagt war, angesichts der innenpolitischen Entwicklung in der Rest-Tschecho-Slowakei aber nicht mehr verwirklicht wurde. Eine solche deutsche Grenzgarantie hätte Großbritannien doch nur das Recht gewährt, gegebenenfalls die Achtung der im September 1938 neugeschaffenen Grenzen der Tschecho-Slowakei und ihre Wiederherstellung zu verlangen. Die im September 1938 vertraglich vorgenommene Abtretung des Sudetengebietes wäre durch eine Verletzung einer solchen förmlichen Grenzgarantie nicht berührt worden, wohl aber wären durch den von innen bedingten Untergang des tschechoslowakischen Staates alle etwa gegebenen Garantien erloschen.

Die britische Regierung beruft sich in ihrer Erklärung vom 5. August 1942 auf Grundsätze, die oberflächlich gesehen als solche der *clausula rebus sic stantibus* betrachtet werden könnten. Tatsächlich aber würde ihre Anerkennung eine solche Ausweitung dieses ohnedies nicht unproblematischen Generaleinwandes bedeuten, daß sie schon aus diesem Grunde in der von Großbritannien gewählten Form zurückgewiesen werden müssen. Man überlege nur, welche Folgen es hätte, wollte man allen Ernstes die Auffassung für zutreffend halten, daß jede vertragliche

Gebietsabtretung auch nach ihrer vertragsgemäßen Durchführung unter einer solchen stillschweigenden auflösenden Bedingung stehe, die jederzeit, und auch bei Kollektivverträgen, einseitig geltend gemacht werden könnte.

Die britische Regierung hat bei der Abgabe ihrer Erklärung offenbar übersehen, daß die *clausula rebus sic stantibus* nur bei Staatsverträgen, die Leistungen bedingen, stillschweigend angenommen werden könne¹⁾. Einwendungen aus dem Gedanken der Klausel sind also fehl am Platze bei Verträgen, bei denen die sie kennzeichnenden gegenseitigen Leistungsbeziehungen der Partner den vertraglich vorgesehenen Ablauf genommen haben und die deshalb als ein in der Gegenwart und für die Zukunft wirksames Verhältnis von Rechten und Pflichten der Vertragspartner erloschen sind. So wenig bereits erfüllte Verträge, die nur noch als geschichtliche Tatsache, nicht mehr aber als rechtliches Instrument weiterbestehen, gekündigt werden können oder selbst durch einen Krieg zwischen den Parteien berührt werden²⁾, so wenig werden sie auch berührt von Einwendungen, die sich auf die Klausel stützen. Dies trifft vor allem auch auf Verträge über Gebietsabtretungen zu, die mit der vertragsmäßigen Durchführung der Abtretung erfüllt sind, soweit sie keine ausdrückliche Garantieklausel enthalten.

Durch die Gebietsabtretung ist ein tatsächlicher, dauernder Rechtszustand geschaffen³⁾, demgegenüber selbst die Verletzung irgendeiner anderen Vertragsverbindlichkeit nicht mehr die Grundlage für die einseitige Vertragsauflösung abgeben kann. Die Gebietsabtretung stellt eine Änderung des rechtlichen Status dar, die nicht mehr allein die an der Abtretung unmittelbar beteiligten Parteien angeht, sondern die Völkerrechtsgemeinschaft, die diese Neuordnung anerkannt hat. Eine Gebietsabtretung hat für alle Beteiligten oder auch nur mittelbar Betroffenen so tiefgreifende Wirkungen zur Folge, daß sie nicht im Wege einer von einem Vertragsteil ausgelösten einfachen Vertragsmechanik ohne weiteres wieder rückgängig gemacht werden kann.

Schließlich sei noch auf einen Umstand hingewiesen, dem zwar nach dem soeben Ausgeführten keine entscheidende Bedeutung mehr zukommt, der aber geeignet ist, die in der Note vom 5. August 1942 zum Ausdruck kommende Haltung der britischen Regierung in einem besonders eigenartigen Licht erscheinen zu lassen. Es besteht wohl kein Zweifel, daß die Auffassung der britischen Regierung dahin geht, daß die

¹⁾ So Bismarck, Gedanken und Erinnerungen, Bd. 2, S. 258; siehe Bilfinger, Völkerrecht und Staatsrecht in der deutschen Verfassungsgeschichte, S. 12.

²⁾ Siehe die vor allem im anglo-amerikanischen Schrifttum angestellten Untersuchungen, insbesondere Mc Nair, *La terminaison et la dissolution des traités*, in *Recueil des Cours* 1928, II (Bd. 22), S. 469, 497 und S. 530.

³⁾ *Un état de fait permanent*, Mc Nair, *Recueil a. a. O.* S. 497.

im September 1938 getroffene Regelung der Sudetendeutschen Frage nicht erst mit der Geltendmachung, sondern bereits mit dem Augenblick hinfällig geworden sei, in welchem die Deutschland zum Vorwurf gemachten Ereignisse eingetreten sind. Die damit zusammenhängende Frage, ob die Gründe für das Abgehen vom Verträge unverzüglich oder innerhalb eines angemessenen Zeitraums¹⁾ geltend gemacht werden müssen oder aber ob ihre Geltendmachung jederzeit erfolgen kann, und wie sich dieses Problem beim Kollektivvertrag verhält, braucht hier nicht weiter erörtert zu werden. Bedeutsam jedoch ist die Tatsache, daß Großbritannien die als Begründung für seine Rechtsauffassung herangezogenen Umstände bereits einmal und zwar unmittelbar, nachdem sie sich ereignet hatten, zum Gegenstand eines diplomatischen Schrittes gemacht hat. Die britische Regierung hat damals, im Jahre 1939, aus den Ereignissen, die zum Zerfall des tschecho-slowakischen Reststaates führten und die Selbständigkeitserklärung der Slowakei sowie die Errichtung des Protektorats Böhmen und Mähren zur Folge hatten, vollkommen andere Folgerungen abgeleitet als im Jahre 1942. Während die britische Regierung in ihrer Note vom 18. März 1939 es gerade unter Berufung auf das Münchner Abkommen ablehnt, die soeben auf dem Gebiete des tschecho-slowakischen Reststaates eingetretenen Änderungen rechtlich anzuerkennen²⁾, folgert sie in ihrer Note vom 5. August 1942 aus dem gleichen Sachverhalt³⁾, sie sei aller Verpflichtungen aus den Vereinbarungen von München ledig.

Selbst wenn man davon ausgehen würde, daß das Geltendmachen bestimmter Ereignisse als Rechtfertigung für das Abgehen von einem Kollektivvertrag oder als Begründung dafür, daß er als hinfällig anzusehen sei, jederzeit möglich sei, wird man es doch ablehnen müssen, daß ein Vertragspartner solchen Ereignissen jeweils eine von seinem Belieben und der politischen Lage abhängige verschiedene Tragweite beimißt. Es läßt sich nicht gut rechtfertigen, daß Großbritannien aus den Ereignissen vom März 1939 unmittelbar danach vollkommen entgegengesetzte rechtliche Folgerungen zieht als drei Jahre — oder, wenn man Churchills Rundfunkbotschaft vom 29. September 1940 noch berücksichtigt, 18 Monate — später.

* * *

Bei der näheren Untersuchung der britischen Regierungserklärung vom 5. August 1942 hat sich gezeigt, daß der beabsichtigte rechtliche

¹⁾ So überwiegend das Schrifttum, siehe etwa Anzilotti, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. I (1929), S. 359; Oppenheim, International Law (4. Aufl. 1928), Bd. I, S. 756; Mc Nair, Recueil a. a. O. S. 520.

²⁾ Siehe diese Ztschr., Bd. IX (1939), S. 482 (siehe oben S. 98).

³⁾ Siehe oben S. 84.

Erfolg und die wirkliche rechtliche Bedeutung dieser Stellungnahme weit auseinanderklaffen. Die Beseitigung der Rechtsverbindlichkeit jener im September 1938 in der Sudetendeutschen Frage getroffenen internationalen Regelung soll Großbritannien nicht nur für eine zukünftige Neuordnung der Grenzen in diesem Teile Mitteleuropas freie Hand schaffen, sondern auch schon für die Gegenwart die Möglichkeit bieten, in allen einschlägigen Fragen ohne Rücksicht auf die unter seiner Mitwirkung getroffene Regelung vorgehen zu können. In Wahrheit kommt jedoch der britischen Regierungserklärung die erstrebte rechtliche Bedeutung nicht zu. Der Inhalt der Note vom 5. August 1942 geht insofern über eine politisch-propagandistische Erklärung britischer Kriegsziele tatsächlich nicht hinaus. Trotzdem verdient die Auffassung Großbritanniens vom Revisionsproblem, wie sie in diesem Beispiel deutlich zutage tritt, festgehalten zu werden: Großbritannien hat es nach 1918 durch seine Unnachgiebigkeit immer zu verhindern gewußt, daß die auf bewiesene Vertragsverletzungen der Partner gegründeten Forderungen des Deutschen Reiches nach einer friedlichen Revision des Friedensdiktates zu einem Erfolge führten. Diese Stellung Großbritanniens in der Revisionsfrage verbaute alle Wege zu einer friedlichen Bereinigung der europäischen Streitfragen und war damit eine der wichtigsten Ursachen des neuen Weltkrieges. Nunmehr aber nimmt die britische Regierung — in einem Falle zudem, der die unmittelbaren Lebensinteressen Großbritanniens überhaupt nicht berührt — eine behauptete Vertragsverletzung zum Anlaß, nicht etwa eine Revision zu verlangen, sondern einseitig das Abkommen über die Gebietsabtretung als aufgehoben zu erklären. Diese vollkommene Wandlung des grundsätzlichen Standpunktes verdient um so mehr festgehalten zu werden als die von der britischen Regierung zur Begründung der behaupteten Vertragsverletzung vorgebrachten Umstände diesen Einwand in keiner Weise zu rechtfertigen vermögen.