

Bericht und Antrag

des Auswärtigen Ausschusses (3. Ausschuß)

**zu dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes
zu dem Vertrag vom 11. Dezember 1973 über die gegenseitigen
Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der
Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik**

— Drucksache 7/1832 —

A. Zielsetzung

Herbeiführung normaler Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik und Einigung über die Prinzipien, von denen sich die Vertragspartner bei der Ausgestaltung dieser Beziehungen leiten lassen wollen. Dabei war insbesondere das aus der Vergangenheit überkommene und aus tschechoslowakischer Sicht zentrale Problem des Münchener Abkommens vom 29. September 1938 in einer für beide Seiten politisch und rechtlich annehmbaren Form zu regeln.

Darüber hinaus soll die Reihe der bilateralen Verträge, mit denen die Bundesrepublik Deutschland ihr Verhältnis zu den Staaten des Warschauer Paktes auf der Grundlage des beiderseitigen Gewaltverzichts regeln will, vervollständigt werden.

B. Lösung

Der am 11. Dezember 1973 in Prag unterzeichnete Vertrag über die gegenseitigen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik. Er bedarf der Zustimmung durch ein Bundesgesetz.

Im Ausschuß mit Mehrheit zugestimmt

C. Alternativen

Die Minderheit war der Auffassung, den Gesetzentwurf ablehnen zu müssen.

D. Kosten

Keine Kosten für Bund, Länder und Gemeinden.

A. Bericht der Abgeordneten Friedrich und Dr. Heck

Der Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 11. Dezember 1973 über die gegenseitigen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik — Drucksache 7/1832 — wurde in der 90. Sitzung des Deutschen Bundestages am 27. März 1974 dem Auswärtigen Ausschuß federführend und dem Rechtsausschuß zur Mitberatung überwiesen.

Der Rechtsausschuß hat den Gesetzentwurf in seiner Sitzung vom 6. Juni 1974 abschließend beraten. Er hat mit den Stimmen der Ausschußmitglieder der SPD-Fraktion und der FDP-Fraktion gegen die Stimmen der Ausschußmitglieder der CDU/CSU-Fraktion festgestellt, daß gegen den Vertrag vom 11. Dezember 1973 über die gegenseitigen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik weder verfassungs- noch völkerrechtliche Bedenken bestehen.

Der Auswärtige Ausschuß hat den Gesetzentwurf in seinen Sitzungen vom 16. Mai, 6., 7. und 11. Juni 1974 beraten. Mit 18 Stimmen der Ausschußmitglieder der SPD-Fraktion und der FDP-Fraktion gegen 15 Stimmen der Ausschußmitglieder der CDU/CSU-Fraktion empfiehlt er dem Deutschen Bundestag, dem Gesetzentwurf zuzustimmen.

Mehrheitsauffassung

(Berichterstatte: Abgeordneter Friedrich)

I.

Allgemeine Bedeutung

Der von der Bundesregierung am 11. Dezember 1973 in Prag unterzeichnete Vertrag über die gegenseitigen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik ist im Vertragswerk dessen, was man die Ostverträge nennt, der letzte Vertrag; nach

dem Vertrag von Moskau vom August 1970, dem Vertrag von Warschau vom Dezember 1970 und dem Viermächteabkommen über Berlin vom September 1971 mit seinen ergänzenden Vereinbarungen. In dieses Vertragswerk einzubeziehen ist der Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik; die Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die Vereinten Nationen ist das Ergebnis dieser Verträge und damit Teil des Vertragswerkes.

Mit dem hier vorliegenden Vertrag soll, dies war die Auffassung der Mehrheit des Ausschusses, der letzte und somit wichtige Schritt — weil sichtbarer Abschluß — in dem Bemühen erfolgen, nun fast 30 Jahre nach Kriegsende Brücken über tiefe Gräben zu schlagen, Gräben, die durch die Vorgeschichte des II. Weltkrieges, den II. Weltkrieg selbst und seine Folgen zwischen dem deutschen Volk und den osteuropäischen Völkern entstanden sind.

Das Vertragswerk wurde in Ermangelung eines Friedensvertrages geschaffen; es kann ihn nicht ersetzen.

Das Vertragswerk hat, aufbauend auf den Säulen der Ostpolitik der sozialliberalen Koalition — das sind Friedenssicherung und Kooperation — das Ziel, in Übereinstimmung mit der Politik unserer Verbündeten die Grundlagen für eine fortschreitende Zusammenarbeit zwischen Ost und West zu schaffen.

Dies gilt auch für den Vertrag über die Beziehungen mit unserem Nachbarstaat Tschechoslowakische Sozialistische Republik.

In den viertägigen Beratungen des Ausschusses über den Vertrag befaßte sich der Ausschuß an drei Tagen mit den historischen Zusammenhängen, mit der Vorgeschichte des Vertrages und der Bedeutung, Interpretation und Wertung der Präambel. Allen Beratenden war klar, daß dieser Vertrag einen Schnittpunkt im Leben und Verhältnis zwischen dem

deutschen und dem tschechoslowakischen Volk bedeutet: denn der Neubeginn der Beziehungen zwischen den beiden Staaten ist zugleich das Ende eines historischen Weges, auf dem durch Jahrhunderte hindurch Deutsche, Tschechen und Slowaken ihre Kultur gemeinsam entwickelten, bis der zwischen dem I. und II. Weltkrieg unternommene Versuch, in einem tschechoslowakischen Nationalstaat gemeinsam zu leben, in einer Katastrophe scheiterte; er endete mit der Zerschlagung dieses Staates durch Hitler und mit der Vertreibung der Deutschen aus der Tschechoslowakei 1945.

Der Vertrag soll den Völkern die Möglichkeit eines neuen Anfanges geben.

Er enthält die Einigung über die Prinzipien, von denen sich beide Seiten in der weiteren Entwicklung ihrer Beziehungen leiten lassen wollen, vor allem den Willen, diese Beziehungen auch konkret weiterzuentwickeln.

Die Mehrheit des Ausschusses war der Auffassung, daß mit diesem Vertrag eine tragfähige Grundlage für die Normalisierung und eine gute Ausgangsposition für die konstruktive Entwicklung der Beziehungen im Interesse beider Staaten geschaffen worden ist.

II.

Vorgeschichte und Präambel

Unter den Vertragspartnern der Ostverträge ist die CSSR unser nächster Grenznachbar. In der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 und im sogenannten Bahr-Papier vom Mai 1970 wurde die Absicht bekräftigt, die Beziehungen zur CSSR zu normalisieren, mit dem Ziel, daß „die mit der Ungültigkeit des Münchner Abkommens verbundenen Fragen in Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik in einer für beide Seiten annehmbaren Form geregelt werden sollen“.

Die Problematik des Münchener Abkommens von 1938 war bestimmend für die lange Zeit der Vertragsverhandlungen. Die Sondierungsgespräche begannen im März 1971 und wurden im Herbst 1971 zunächst unterbrochen. Die Bundesregierung hat die gesamten Verhandlungen hindurch es abgelehnt, das Münchener Abkommen von 1938 „von Anfang an“ — ex tunc — für ungültig zu erklären; darauf hatten die Vertreter der CSSR von Anfang an bestanden.

Nach einer Denkpause vom November 1971 bis zum Sommer 1972 kam es zum entscheidenden Durchbruch bei den Verhandlungen. Die in den Artikeln I und II des Vertrages entwickelte Kompromißlösung war die Voraussetzung für die sich anschließende Formulierung aller anderer Artikel und der Präambel des Vertrages.

Die historische Last der Vergangenheit hat im Ausschuß die fast dreitägigen Beratungen über die Präambel und das Münchener Abkommen geprägt.

Anhand der Akten des Auswärtigen Amtes — nicht anhand von Sekundärliteratur — hat sich der Ausschuß über die geschichtliche Entwicklung der

CSSR von 1919 bis 1939, über das Problem der deutschen Minderheit in der CSSR, über die Beziehungen des Deutschen Reiches zur CSSR und über die zum Münchener Abkommen führende historische Entwicklung informiert.

Danach hat die Weimarer Republik in ihren Beziehungen zur Tschechoslowakei die Frage der deutschen Minderheit als innertschechische Angelegenheit behandelt und die aktive Mitarbeit der Deutschen im tschechoslowakischen Staat begrüßt.

Eine Wende trat ein, als in der Weltwirtschaftskrise sich vor allem die wirtschaftliche Situation in den deutschen Industriegebieten der CSSR verschlechterte. Hohe Arbeitslosenzahlen und die Auffassung, im Staate benachteiligt zu werden, begünstigten die Henlein-Partei. Nicht alle Sudetendeutschen sind der von Henlein ausgegebenen Parole des Anschlusses an das Reich gefolgt. Daß Hitler nicht die Absicht hatte, das Münchener Abkommen zu halten, daß es ihm darum ging, den ganzen tschechoslowakischen Staat zu zerschlagen, ist heute unbestritten.

Die Mehrheit des Ausschusses ging davon aus, daß eine ausgewogene Präambel entstanden ist. Die Bundesregierung hat darauf hingewiesen, daß sie zu keinem Zeitpunkt der Verhandlungen die Vertreibung der Sudetendeutschen gebilligt hat. Darauf hat auch Bundeskanzler Brandt am 11. Dezember 1973 von Prag aus in seiner Fernsehansprache hingewiesen.

Notwendig sei es aber auch, dies wurde im Ausschuß betont, zu begreifen, daß es Dinge gebe, die nicht aufrechenbar sind. Der Name Auschwitz werde, als Symbol einer bis dahin unbekannten Unmenschlichkeit, noch lange auf uns lasten.

Deshalb, so die Meinung der Mehrheit des Ausschusses, könne man den Formulierungen der Präambel die Zustimmung nicht verweigern.

Aus der Minderheit des Ausschusses kam im Zusammenhang mit der Präambel der Vorwurf der Geschichtsklitterung, ja, der Geschichtsfälschung; dem wurde entgegengehalten, daß wir, auch weil wir international daran gemessen werden, nicht vergessen, nicht verdrängen dürfen, aus welcher Vergangenheit heraus der Vertrag entstanden ist.

Die Mehrheit des Ausschusses begreift die Präambel als Übereinstimmung der Vertragspartner in dem Willen, einen Schlußstrich unter eine schlimme Vergangenheit zu ziehen, damit ein neuer Anfang gesucht und gefunden werden kann.

III.

Der Vertrag im einzelnen

Eine Übereinstimmung, ob das Münchener Abkommen von Anfang an ungültig (CSSR, Frankreich, Italien) oder zunächst rechtswirksam war (Bundesrepublik, Großbritannien) konnte nicht erzielt werden.

In Artikel I wird jedoch eine Übereinkunft erzielt, wie das Münchener Abkommen künftig behandelt

werden soll. Er besagt, daß das Münchener Abkommen vom 29. September 1938 für die gegenseitigen Beziehungen zwischen den beiden Ländern nach Maßgabe des Vertrags als nichtig betrachtet werden soll.

Für die Bundesrepublik bedeutet Artikel I, daß wir uns nicht mehr auf die am 29. September 1938 in München unterzeichneten Dokumente berufen, um aus ihnen rechtliche Folgen abzuleiten.

Andere Rechtsakte und ihre Rechtswirkungen werden, darin bestand Übereinstimmung im Ausschuß, durch den Artikel I des Vertrages nicht berührt.

Für die CSSR, die beim Münchener Abkommen nicht Signatarmacht war, gibt der gefundene Kompromiß die Möglichkeit, das historische Selbstverständnis ihres Staates zu wahren.

Artikel II

Die Worte „nach Maßgabe dieses Vertrages“ verweisen besonders auf Artikel II und bedeuten, daß aus Artikel I nicht Folgerungen gezogen werden können, wie dies sein könnte, wäre Artikel I nicht ausdrücklich mit Artikel II verbunden.

Die Rechtsposition der Bundesrepublik wird sich künftig — was den Status der Sudetengebiete vom Oktober 1938 bis Mai 1945 anlangt — auf den Artikel II und jene Rechtsakte stützen, die dazu geführt haben, daß in den Sudetengebieten sechseinhalb Jahre deutsches Recht gegolten hat; d. h. Artikel II erhält die rechtswahrenden Bestimmungen des Vertrages.

Die Mehrheit des Ausschusses hat, entgegen der Meinung der Minderheit, die Auffassung vertreten, daß die Bundesregierung in Artikel II dem Schutz und der Obhutspflicht gegenüber deutschen Staatsbürgern gerecht geworden ist.

Die Bundesregierung hat die Frage, ob nach deutscher Auffassung die Sudetendeutschen die deutsche Staatsangehörigkeit 1938 in einer völkerrechtlich unzweifelhaften Weise erworben haben, mit einem klaren und eindeutigen Ja beantwortet.

Im Zusammenhang mit Artikel II Abs. 3 des Vertrages wurde auch die Frage nach möglichen Reparationen und die Frage nach dem Wert des verlorenen Vermögens der Sudetendeutschen aufgeworfen.

Die Bundesregierung hat klargestellt, daß dieser Problemkreis nicht Teil der Verhandlungen war, daß der Vertrag nicht ein Friedensvertrag, sondern ein Vertrag zur Normalisierung der Beziehungen ist, in dem über Reparationen und über das Vermögen der Sudetendeutschen nicht verhandelt worden ist.

Die Artikel III und IV des Vertrages sind für die Mehrheit die Bezugspunkte zu den Verträgen von Warschau und Moskau; sie sollen auf der Grundlage des Gewaltverzichts und der Unverletzlichkeit der Grenzen eine aktive Friedenspolitik in Europa ermöglichen.

Artikel V

Der Ausschuß hat die Absicht begrüßt, die Beziehungen im Rahmen nachbarschaftlicher Zusammenarbeit konkret weiterzuentwickeln.

IV.

Der den Vertrag begleitende Briefwechsel

Berlin (West) wird durch den Briefwechsel zum Vertrag in den räumlichen und personellen Bereich eines von der Bundesrepublik abgeschlossenen Vertrages einbezogen. Es handelt sich dabei nicht um eine einseitige Erklärung, sondern um ausgetauschte identische Erklärungen.

Noch beim Vertrag von Moskau und Warschau hatte die Sowjetunion die Aufnahme von Berlin-Klauseln grundsätzlich abgelehnt. Dies hat sich erst seit dem Viermächte-Abkommen über Berlin geändert.

Im Brief zu den humanitären Fragen, bei dem es sich ebenfalls nicht um eine einseitige Erklärung handelt, wird vor allem die Möglichkeit der humanitären Hilfe gegenüber tschechoslowakischen Staatsbürgern deutscher Nationalität geregelt.

Während der Beratungen hat die Mehrheit des Ausschusses den Bericht des Deutschen Roten Kreuzes begrüßt.

Danach haben das Deutsche Rote Kreuz und das Tschechoslowakische Rote Kreuz die Beratungen aufgenommen und, gemessen an bisherigen Erfahrungen, gute Fortschritte bei dem Bemühen erzielt, Richtlinien für die Übersiedlung tschechoslowakischer Staatsbürger deutscher Nationalität zu vereinbaren.

Der Brief zur strafrechtlichen Verfolgung

ist nicht in das Zustimmungsverfahren einbezogen; er wurde lediglich im Zusammenhang damit veröffentlicht und ist eine einseitige Information der CSSR zu Artikel II des Vertrages.

Diese Information stellt über die in Artikel II Abs. 1 des Vertrages enthaltene Regelung zusätzlich klar, daß der Vertrag an der gegenwärtigen Rechtslage im Zusammenhang mit strafbaren Handlungen zwischen 1938 und 1945 nichts ändert.

Von diesen Handlungen, sagt der Brief, können nur solche verfolgt werden, die nach tschechoslowakischem Recht mit der Todesstrafe bedroht sind. Die deutsche Seite identifiziert sich nicht mit diesem Brief, aber sie hatte eine solche Klarstellung erbeten, um die Befürchtungen auszuräumen, die Nichtigkeit des Münchner Abkommens könne zusätzliche Strafverfolgungen, etwa wegen des Dienstes in der Wehrmacht, bringen.

Die Anwendung tschechoslowakischen Strafrechts gegenüber Deutschen war nicht Gegenstand der Verhandlungen. Der Brief ist ein einseitiges, die CSSR festlegendes Dokument.

Auch der Notenwechsel zur Rechtshilfe ist nicht Gegenstand der Abstimmung im Bundestag. Nach

Unterzeichnung des Vertrages wurden zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik diplomatische Beziehungen aufgenommen; in diesem Zusammenhang kam es in der Frage der Rechtshilfe zu einem Notenwechsel.

V.

Die Mehrheit des Auswärtigen Ausschusses empfiehlt aus den dargelegten Gründen dem Deutschen Bundestag, dem Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 11. Dezember 1973 über die gegenseitigen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik in der von der Bundesregierung vorgelegten Fassung seine Zustimmung zu geben.

Minderheitsauffassung

(Berichterstatte: Abgeordneter Dr. Heck)

I. Bewertung der Verhandlungssituation und der Verhandlungen

Die Minderheit im Ausschuß hat anerkennend zur Kenntnis genommen, daß die Verhandlungen der Bundesregierung mit der Regierung der CSSR sachkundiger und sorgfältiger geführt worden sind als die Verhandlungen mit der Regierung der UdSSR, die zum Moskauer Vertrag und zu den Absichtserklärungen der beiden Regierungen geführt haben.

Gerade deshalb hat die Minderheit im Ausschuß den Vertrag über die gegenseitigen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik vom 11. Dezember 1973 als Ganzes sorgfältig daraufhin geprüft, ob er nicht doch, bei allen Bedenken gegenüber der Ostpolitik der Bundesregierung als Ganzem, eine brauchbare Grundlage unserer Beziehungen zu der CSSR abgeben könne.

Die Bundesregierung hatte für die Verhandlungen mit der Regierung der CSSR offensichtlich kaum einen Spielraum. Die Regierung der CSSR war festgelegt durch den Vertrag zwischen der UdSSR und der CSSR vom 6. Mai 1970, dessen Artikel 6 feststellt, daß das Münchener Abkommen vom 29. September 1938 unter Androhung eines aggressiven Krieges und Gewaltanwendung gegen die Tschechoslowakei zustande gekommen sei, daß es Bestandteil einer verbrecherischen Verschwörung Hitlerdeutschlands gegen den Frieden gewesen sei und eine grobe Verletzung der elementaren Normen des internationalen Rechts dargestellt habe und daß es deshalb von Anfang an ungültig sei mit allen sich hieraus ergebenden Folgen. Die Bundesregierung ihrerseits war gebunden an die deutsch-sowjetischen Absichtserklärungen, die im Zusammenhang mit dem Abschluß des deutsch-sowjetischen Vertrages im August 1970 in Moskau vereinbart worden sind: es handelt sich dabei, von wenigen redaktionellen Änderungen abgesehen, um die Punkte 5 bis 10 des sogenannten Bahrpapiers von Ende Mai 1970, die damit den Rang einer nach Treu und Glauben einzu-

haltenden Übereinkunft erhalten haben; als solche werden sie im deutsch-sowjetischen Kommuniqué von Oreanda vom 18. September 1971 zum Abschluß der Begegnung Brandt-Breschnew qualifiziert. Die erste dieser Absichtserklärungen lautet:

„Zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Sozialistischen Sowjetrepubliken besteht Einvernehmen darüber, daß der von ihnen zu schließende Vertrag und entsprechende Verträge mit der Deutschen Demokratischen Republik, der Volksrepublik Polen und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik ein einheitliches Ganzes bilden.“

Die 4. dieser Absichtserklärungen stellt fest:

„Zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken besteht Einvernehmen darüber, daß die mit der Ungültigkeit des Münchener Abkommens verbundenen Fragen in Verhandlungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik in einer für beide Seiten annehmbaren Form geregelt werden sollen.“

Diese Absichtserklärung wurde zwischen Bahr und Gromyko vereinbart unmittelbar nachdem Gromyko von der Unterzeichnung des Vertrages zwischen der UdSSR und der CSSR von Prag zurückgekehrt war.

Damit war festgelegt, daß von tschechoslowakischer Seite aus ein Vertrag mit der Bundesrepublik Deutschland nur zustande kommen konnte, der das Münchener Abkommen in einer Weise für ungültig erklärt, die die Rechtsauffassung der Sowjetunion und der CSSR deckt, nämlich als von Anfang an ungültig. Es gab von vornherein für die Bundesregierung keine Möglichkeit, ihre Rechtsauffassung durchzusetzen, nämlich die, daß das Münchener Abkommen rechtsgültig zustande gekommen und rechtswirksam gewesen, daß es aber inzwischen erloschen sei.

Im übrigen bringt die erste Absichtserklärung ungeschminkt zum Ausdruck, daß die Bundesrepublik Deutschland ihr Verhältnis zur DDR, zu Polen und zur Tschechoslowakei nur in dem von der Vormacht der Warschauer Paktstaaten abgesteckten Rahmen und nur in dem von ihr tolerierten Bewegungsspielraum regeln kann — und der ist nahezu gleich null —, im Rahmen der als einheitliches Ganzes konzipierten sowjetischen Europapolitik.

So ist denn auch der Vertrag mit der CSSR in enger Beziehung mit dem Moskauer Vertrag zu sehen; darin stimmen Mehrheit und Minderheit im Ausschuß überein. Dieses Verhältnis der beiden Verträge zueinander hat jedoch nach Auffassung der Minderheit satellitenhaften Charakter. Der Vertrag mit der CSSR ist ein Durchführungsvertrag, eingebettet in Rechtsauffassung, Zielsetzung und Methode der Politik jenes einheitlichen Ganzen, von dem in der ersten Absichtserklärung die Rede ist; d. h. er ist von seiner Funktion innerhalb dieses

Vertragssystems zu sehen und zu werten. Die Federführung Moskaus ist bis in die einzelnen Formulierungen hinein unverkennbar. So entsprechen in den Präambeln der beiden Verträge die Absätze 1, 2 und 4 des Moskauer Vertrages den Absätzen 6 und 7 der Prämambel und dem Artikel IV des Vertrags mit der CSSR zum großen Teil im Wortlaut; das Gleiche gilt für die Artikel III, IV und V des Vertrags mit der CSSR, die im Moskauer Vertrag in den Artikeln 2 und 3 sowie im 4. Absatz der Prämambel und in der 5. Absichtserklärung vorgeformt waren.

Die entscheidenden Fehler, die dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik vom 11. Dezember 1973 anhaften, sind bei den 10 Punkten des sogenannten Bahrpapiers, beim Moskauer Vertrag und den mit ihm verbundenen Absichtserklärungen gemacht worden.

Worüber mehr als 2 Jahre verhandelt werden mußte, waren offensichtlich der Absatz 3 der Prämambel und die Artikel I und II des Vertrags sowie die Briefwechsel zu Berlin (West), über humanitäre Fragen und der Brief der Regierung der CSSR zu Fragen der Strafverfolgung.

Das Ergebnis dieser Verhandlungen zeigt, daß es nicht möglich war, sich in der grundsätzlichen Frage der rechtlichen Gültigkeit des Zustandekommens des Münchener Abkommens, seiner Rechtswirksamkeit und daß es inzwischen erloschen sei, zu einigen. Es war nur möglich, den Dissens in dieser Frage zur Grundlage des Abkommens zu machen und Berlin sowie die humanitären Fragen betreffend vage Absichtserklärungen zu erhalten. So ergibt sich, daß der Vertrag insgesamt nicht mehr und nicht weniger ist als ein weiterer Baustein für die sowjetische Europapolitik.

II. Der Vertrag im einzelnen

1. Die Prämambel

Absatz 3 der Prämambel läßt die Vorgeschichte des Münchener Abkommens unberücksichtigt, verkürzt damit den Sachverhalt und kommt so zu einer einseitigen Aussage, die den wirklichen Gegebenheiten, wie sie zum Münchener Abkommen geführt haben und seine rechtliche Qualität mitbestimmen, nicht gerecht wird. Dieser Absatz entspricht im übrigen in der Substanz seiner Aussage dem, womit in Artikel 6 des Vertrags der UdSSR mit der CSSR vom 6. Mai begründet wird, daß das Münchener Abkommen „von Anfang an ungültig“ sei „mit allen sich hieraus ergebenden Folgen“. Man muß deswegen davon ausgehen, daß die CSSR in diesem Absatz der Prämambel die Begründung dafür sieht, wie sie, in Übereinstimmung mit ihrem Vertrag mit der UdSSR, den Artikel I dieses Vertrags interpretiert.

2. Artikel I

Im Artikel I des Vertrags stellen die beiden Vertragsschließenden Parteien fest, daß sie das Münche-

ner Abkommen vom 29. September 1938 als nichtig betrachten. Diese in Verträgen nicht übliche Ausdrucksweise macht deutlich, daß man sich über die Frage der Gültigkeit oder Ungültigkeit oder Nichtmehr-Gültigkeit nicht einigen können. Er soll einfach als nichtig betrachtet werden — zu welchem Zweck und auf welche Weise besagt der Nachsatz: nichtig im Hinblick auf ihre gegenseitigen Beziehungen nach Maßgabe dieses Vertrages. Diese Erläuterung bezieht sich im wesentlichen auf den Artikel II des Vertrags, in dem vereinbart ist, welche Rechtswirkungen unberührt bleiben und wofür die Erklärungen über das Münchener Abkommen keine Rechtsgrundlage bilden. Dieser Artikel II ist notwendig geworden, um es der CSSR zu ermöglichen, das Wort „nichtig“ im Artikel I eindeutig in ihrem Sinne interpretieren zu können, d. h. das Münchener Abkommen als von Anfang an ungültig zu betrachten, ohne gleichzeitig die für die deutsche Seite nicht annehmbaren Folgerungen aus dieser Rechtsauffassung zu ziehen. Die CSSR war deswegen bereit, darauf zu verzichten, die Rechtswirkungen, die sich aus dieser ihrer Rechtsauffassung über das Münchener Abkommen ergeben, in diesem Vertrag entsprechend zu regeln; diese Rechtswirkungen sollen von diesem Vertrag nicht berührt werden; deswegen können dafür keine Folgerungen aus diesem Vertrag gezogen werden — weder für die eine noch für die andere Seite.

Dieser Artikel I des Vertrags, der den — nach tschechoslowakischer Auffassung — wichtigsten Streitpunkt zwischen den beiden Staaten einvernehmlich klären sollte, ist so formuliert worden, daß die CSSR ihn für in ihrem Sinne geklärt, d. h. nichtig = nichts = nie etwas = ungültig von Anfang an betrachten und deswegen und dies zur Bekräftigung ihrer Auffassung der deutschen Seite im Artikel II entgegenkommen konnte. Die Minderheit im Ausschuß hält dies für eine denkbar schlechte Grundlage für die eigentliche Absicht dieses Vertrags, wie sie in Absatz 5 der Prämambel angesprochen ist, nämlich dauerhafte Grundlagen für die Entwicklung gut nachbarlicher Beziehungen zu schaffen.

3. Artikel II

In der Beurteilung des Artikels II schloß sich die Minderheit im Auswärtigen Ausschuß den Bedenken an, die die Minderheit des Rechtsausschusses vorgetragen hat:

Artikel II läßt nicht den sicheren Schluß zu, daß alle nachteiligen Folgen einer — wie auch immer auszulegenden — Regelung des Artikels I ausgeschlossen sind:

- a) Artikel II Abs. 1 stellt nicht klar, daß zwischen 1938 und 1945 die deutsche Rechtsordnung in vollem Umfang — mit Ausnahme menschenrechtswidriger Normen und Maßnahmen — in den von den Gebietsregelungen betroffenen Gebieten als seinerzeit geltendes Recht auch heute noch betrachtet wird; der Brief der CSSR über Fragen der Strafverfolgung weist vielmehr dar-

auf hin, daß seitens der Tschechoslowakei für die fragliche Zeit eine Gebietshoheit beansprucht wird, weil Strafverfolgungen seitens der CSSR für Handlungen aus der Zeit zwischen 1938 und 1945 in diesem Brief als grundsätzlich auch heute noch möglich behandelt werden.

- b) Artikel II Abs. 2 kann weiterhin zu erheblichen Streitigkeiten über Staatsangehörigkeit der Sudetendeutschen und damit über die Möglichkeit der Gewährung von Rechtsschutz seitens der Bundesregierung führen.
- c) Artikel II Abs. 3 schließt Ansprüche nicht aus, die seitens der CSSR aus ihrer Rechtsauffassung zur Frage der Ungültigkeit des Münchener Abkommens vom 29. September 1938 außerhalb des Vertrages hergeleitet werden.

4. Artikel III

Gegen diesen Artikel müssen die gleichen Bedenken geltend gemacht werden, die schon gegen den Moskauer Vertrag vorgetragen wurden. Die Sowjetunion und die Warschauer-Paktstaaten verstehen unter „Drohung mit Gewalt“ jede Politik, die sich den von der Sowjetunion und den Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes als unabdingbar für den Frieden in Europa bezeichneten Forderungen widersetzt und die entsprechenden Probleme anders lösen will. Was die Sowjetunion und die Mitgliedsstaaten des Warschauer Paktes zur Aufrechterhaltung und Festigung des Friedens in Europa für notwendig halten, darf auch mit den Mitteln der Politik nicht in Frage gestellt werden; denn, so sagt die sowjetische Logik: andere Regelungen könnten nur mit Gewalt durchgesetzt werden; wer solche Ziele verfolge, dem müsse unterstellt werden, daß er gegebenenfalls auch entschlossen sei, Gewalt anzuwenden, wenn dies Erfolg verspreche. Deswegen sei in einer solchen Politik von vornherein die Drohung mit Gewalt enthalten.

5. Artikel IV

Er stellt in den tragenden Begriffen nur eine wörtliche Wiederholung dessen dar, zu was sich die Bundesrepublik Deutschland im Moskauer Vertrag in Artikel 3 bereits im allgemeinen verpflichtet hat. Der Akt der Oberhoheit der Sowjetunion für die territoriale Integrität aller Staaten in Europa in ihren heutigen Grenzen, den die Sowjetunion im Moskauer Vertrag für sich in Anspruch genommen hat und der von der Bundesrepublik Deutschland hingenommen worden ist, hat in diesem Artikel IV lediglich auf die Tschechoslowakei bezogen seine Bestätigung erfahren.

6. Artikel V

In diesem Artikel ist, was in der Ziffer 5 der Absichtserklärungen gegenüber und mit der Sowjetunion vereinbart wurde, im Verhältnis zur CSSR eigens in den Vertrag aufgenommen worden. Er ent-

hält nur eine allgemeine Willensbekundung und stellt lediglich übereinstimmende Interessen fest. Daß dies fast im gleichen Wortlaut geschehen ist wie in der Ziffer 5 der Absichtserklärungen gegenüber der Sowjetunion, zeigt ein weiteres Mal, daß die Tschechoslowakei für eigenständige politische Verhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland keinerlei Spielraum hat.

7. Briefwechsel über Berlin

Der Briefwechsel über Berlin als solcher macht deutlich, daß die CSSR nicht bereit war, das, was sie in dem Brief zugestanden hat, in den Vertrag selbst aufzunehmen. Der Brief als solcher kann nur beurteilt werden auf dem Hintergrund des Bestrebens der Sowjetunion auch nach dem Viermächte-Abkommen, Berlin (West) in einem Grad von der Bundesrepublik Deutschland zu trennen, wie er im Viermächte-Abkommen nicht vorgesehen ist; und parallel dazu mit dem Hintergrund des Verhaltens der CSSR gegenüber der Bundesregierung bei deren Bemühungen, im Zusammenhang mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen den Rechtshilfeverkehr, die konsularische Betreuung Berlins, soweit sie die Tschechoslowakei betrifft, zu regeln.

Soweit die drei Westmächte mit der außenpolitischen Vertretung Berlins (West) durch den Bund einverstanden sind, ist die UdSSR gemäß der Anlage IV B des Viermächte-Abkommens verpflichtet, dagegen keine Einwände zu erheben. Die sowjetische Führung hat inzwischen immer wieder dokumentiert, daß sie sich nicht an diese „Selbstbindung“ hält, sondern sich fadenscheiniger Argumente bedient, um das Berlin-Abkommen zu unterlaufen. Daran ändert auch die Formel von der strikten Einhaltung und der vollen Anwendung dieses Abkommens, auf die man sich während des Breschnew-Besuchs in Bonn geeinigt hat, wenig. Denn „strikte Einhaltung und volle Anwendung“ sind ebenso auslegungsfähige Begriffe wie „Geist und Buchstaben“, mit denen man die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit von dem Dissens abzulenken sucht.

Artikel 5 des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen vom 24. April 1963 besagt, daß die konsularischen Aufgaben darin bestehen, „die Interessen des Entsendestaats sowie seiner Angehörigen, und zwar sowohl natürlicher als auch juristischer Personen, im Empfangsstaat innerhalb der völkerrechtlich zulässigen Grenzen, zu schützen“. Die UdSSR und ihr folgend die CSSR sind nicht bereit gewesen, das Berlin-Abkommen in diesem Sinn zu verstehen. Sie berufen sich dabei zum einen auf die „Kann“-Formel, die jedoch nur benützt wurde, um damit zum Ausdruck zu bringen, daß sich die außenpolitische Vertretung nicht auf Gebiete erstreckt, auf denen die drei Westmächte weiterhin zuständig sind: die Angelegenheiten der Sicherheit und des Status; zum anderen darauf, daß vom „ständigen Wohnsitz“ die Rede ist; und juristische Personen haben keinen Wohnsitz, allerdings so wenig wie natürliche Personen einen Sitz haben; streng genommen hätte man sagen müssen: ihren Sitz bzw. ihren Wohnsitz in Berlin haben. An dieser Unge-

reimtheit hängt die UdSSR und in ihrem Gefolge die CSSR ihren Widerstand gegen die einzig sinnvolle und sachliche Interpretation auf. Hier wird der Geist sichtbar, mit dem die UdSSR das Viermächte-Abkommen über Berlin zu unterlaufen sucht.

Der Briefwechsel zu Berlin benutzt für die Erstreckung der Verträge die sich aus der Verwirklichung des Artikels V des Vertrages ergeben, die Formel: „Die Bundesrepublik Deutschland und die Tschechoslowakische Sozialistische Republik nehmen in Aussicht“. Diese Formel ist sehr vage und läßt den Spielraum offen, der es der CSSR ohne rechtliche Schwierigkeiten ermöglicht macht, bei der Verwirklichung der Folgeverträge zu Artikel V des Vertrages, sich eventuellen Wünschen der Sowjetunion Berlin betreffend anzupassen.

8. Briefwechsel über humanitäre Fragen

Für den Vertrag mit der CSSR gilt, was schon für den Moskauer Vertrag gegolten hat: Wie im Moskauer Vertrag alles, was den Forderungen der sowjetischen Europapolitik entsprach, entweder im Vertrag selbst festbeschlossen oder in den offiziellen Absichtserklärungen verbindlich vereinbart, das zentrale Anliegen der Bundesrepublik aber, das Verfassungsgebot des Grundgesetzes auf einen Brief abgedrängt wurde, so auch in diesem Vertrag mit der CSSR.

Auf was die CSSR Wert legte bzw. das, was dem Gebot der Warschauer-Pakt-Mächte entsprach, ist Inhalt des Vertrags geworden, was in erster Linie unseren Notwendigkeiten und Interessen entsprach, ist in Briefwechseln behandelt worden — und dies besonders wenig verbindlich in dem Briefwechsel über humanitäre Fragen: man habe Übereinstimmung erzielt, daß die beiden Regierungen den humanitären Fragen Aufmerksamkeit zuwenden werden; doch schon in der Frage der Aussiedlung hat eine gleich verbindliche, gemeinsame Erklärung nicht vereinbart werden können: die tschechoslowakische Seite habe erklärt, daß die zuständigen tschechoslowakischen Stellen Anträge auf Aussiedlung in die Bundesrepublik, im Einklang mit den in der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik geltenden Gesetzen und Rechtsvorschriften wohlwollend beurteilen werden; dagegen hat die deutsche Seite eindeutig erklärt, was normal und vernünftig ist, daß Personen tschechischer und slowakischer Nationalität, die dies wünschen, in die Tschechoslowakische Sozialistische Republik aussiedeln können in Übereinstimmung mit den in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Gesetzen und Rechtsvorschriften; dann wieder gemeinsam: es gäbe keine Einwendungen, daß das Deutsche Rote Kreuz und das Tschechoslowakische Rote Kreuz die Lösung der oben erwähnten Fragen fördern; man werde den Reiseverkehr weiter entwickeln, einschließlich der Verwandtenbesuche; die Möglichkeiten technischer Verbesserungen im Reiseverkehr werde man prüfen, einschließlich einer zügigen Abfertigung an den Grenzübergangsstellen, auch die Eröffnung weiterer Grenzübergänge.

Das ist von tschechoslowakischer Seite aus alles so vage und so schwebend, daß es beliebig praktiziert werden kann. Was humanitär zu regeln ist, bleibt für die CSSR ebenso zur Disposition für die Verknüpfung mit anderen politischen bzw. wirtschaftlichen Forderungen wie im Vertrag mit Polen und wie im Grundvertrag, im Grunde zur Disposition der sowjetischen Europapolitik.

Im übrigen werden Menschen- und Volksgruppenrechte der Deutschen in der CSSR nicht erwähnt.

9. Brief der Regierung der CSSR zu Fragen der Strafverfolgung

Dieser Brief nimmt, wie zu Artikel II Abs. 1 bereits ausgeführt wurde, für die Zeit zwischen 1938 und 1945 die Gebietshoheit für die von den Gebietsregelungen betroffenen Gebiete grundsätzlich in Anspruch und bringt für die eventuell Betroffenen keine ausreichende Klarheit, zumindest nicht, was die Vollstreckung erlassener Urteile betrifft.

III. Beurteilung des Vertrages

Die Minderheit im Ausschuß konnten den Vertrag als Ganzes nicht anders werten als den Moskauer Vertrag. Auch der Vertrag mit der CSSR ist der Erfolg der konsequent durchgeführten Europapolitik der UdSSR und entspricht den allgemeinen politischen Zielsetzungen, auf die die Warschauer-Pakt-Mächte von der Sowjetunion verpflichtet worden sind.

Der Vertrag macht den offenen Dissens über die rechtliche Wertung des Münchener Abkommens zur Grundlage für die beabsichtigte Entwicklung gutnachbarlicher Beziehungen.

Er beschränkt sich, was die Lösung humanitärer Probleme anbelangt, tschechoslowakischerseits auf brieflich festgehaltene Übereinstimmungen, die während der Vertragsverhandlungen erzielt worden sind: daß man den humanitären Fragen Aufmerksamkeit zuwenden wolle und Aussiedlungsanträge wohlwollend beurteilt würden. Er stellt keine inhaltlich verpflichtende Regelung der Ausreisemöglichkeiten für Deutsche in der CSSR dar.

Der Vertrag klammert zwar bestimmte Rechtswirkungen der tschechoslowakischen Interpretation des Wortes „nichtig“ aus, beschränkt sich dabei aber darauf festzustellen, daß dieser Vertrag keine Rechtsgrundlage z. B. für materielle Ansprüche bilde. Darüber hinaus bleibt offen, was ohne Bezugnahme auf diesen Vertrag gefordert werden kann.

Der dem Vertrag beigegebene Briefwechsel zu Berlin ist, wie die Erfahrung inzwischen gezeigt hat, nicht viel wert. Er ist jedoch geeignet, zu verschleiern, daß die CSSR sich, Berlin betreffend, so verhält, wie es dem sowjetischen Bestreben entspricht, nämlich Berlin mehr und mehr von der Bun-

desrepublik Deutschland zu trennen, und dies als Rechts erscheinen zu lassen.

Die Minderheit im Ausschuß sieht sich deswegen außerstande, dem Vertrag über die gegenseitigen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik vom 11. Dezember 1973 zuzustimmen.

Bonn, den 11. Juni 1974

Friedrich Dr. Heck

Berichterstatter

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf — Drucksache 7/1832 — in der von der Bundesregierung vorgelegten Fassung anzunehmen.

Bonn, den 11. Juni 1974

Der Auswärtige Ausschuß

Dr. Schröder (Düsseldorf)

Vorsitzender

Friedrich Dr. Heck

Berichterstatter