

Memorandum des US-Außenministeriums (20. Dezember 1958)

Kurzbeschreibung

In Reaktion auf die Rede Chruschtschows vom 10. November 1958 und das Berlin-Ultimatum der Sowjetunion vom 27. November 1958, das einen Abzug der Westalliierten aus Berlin fordert, legt das amerikanische Außenministerium ein ausführliches Memorandum zur Geschichte der alliierten Besatzungsabkommen seit 1943 vor. Das Memorandum macht deutlich, dass sich die Anwesenheit der drei Westmächte in West-Berlin und ihre Rechte als alliierte Kontrollmächte nicht aus dem Potsdamer Abkommen vom August 1945 ableiten und somit die von Chruschtschow behauptete Verletzung dieses Abkommens nicht als Grundlage der sowjetischen Forderung nach einem Abzug der Westalliierten dienen kann. Das Memorandum legt weiter dar, dass die Sowjetunion die völkerrechtlich bindenden Besatzungsvereinbarungen nicht einseitig kündigen kann.

Quelle

Das US-Außenministerium veröffentlichte am 20. Dezember 1958 ein Memorandum zur Berlin-Frage

[...]

„Die Vereinigten Staaten sind der Ansicht, daß die von der Sowjetunion als aufgekündigt bezeichneten Abkommen voll in Kraft und wirksam sind, daß die Sowjetunion weiterhin für die Einhaltung der Verpflichtungen, die sie auf Grund dieser Abkommen übernommen hat, voll verantwortlich bleibt und daß die Versuche der Sowjetunion zur Untergrabung der Rechte der Vereinigten Staaten, in Berlin zu sein und Zugang nach Berlin zu haben, eine Verletzung des Völkerrechts darstellen.

Der Rechtsstreit zwischen der Regierung der Vereinigten Staaten und der Sowjetischen Regierung berührt grundlegende Fragen des Völkerrechts. Darunter fallen die jeweiligen von den Besatzungsmächten in Deutschland am Ende des zweiten Weltkrieges erworbenen Rechte sowie der status [sic!] dieser Rechte bis zu einer endgültigen Friedensregelung mit Deutschland: die Frage, ob ein Land einseitig ohne Grund internationale Abkommen, die es unterschrieben hat, aufkündigen darf, um sich selbst der Verantwortlichkeiten zu entledigen, die es freiwillig übernommen hatte, und die Frage, welche Auswirkung eine einseitige Aufkündigung gemeinsam ausgeübter militärischer Besatzungsrechte durch eine der Besatzungsmächte hat.

Während des zweiten Weltkrieges haben die Vereinigten Staaten, Großbritannien und die Sowjetunion zusammen mit den Streitkräften des freien Frankreich und der übrigen vereinigten Nationen eine Koalition der verbündeten Streitkräfte gebildet, die sich zu dem gemeinsamen Ziel zusammengeschlossen hatten, Nazi-Deutschland zu besiegen. Verschiedene große internationale Konferenzen wurden zwischen den Regierungschefs der Alliierten Mächte abgehalten, auf denen die gemeinsamen Ziele umrissen und die Pläne für die Sicherung des Friedens entworfen wurden.

Auf der Moskauer Konferenz, die vom 19. bis 30. Oktober 1943 abgehalten wurde, hat – wie es in dem gemeinsam angenommenen Kommuniqué heißt – die Konferenz vereinbart, einen Apparat zu errichten, um die engstmögliche Zusammenarbeit zwischen den drei Regierungen bei der Prüfung der europäischen Fragen sicherzustellen, die sich während des weiteren Verlaufs des Krieges ergeben. Zu

diesem Zweck beschloß die Konferenz, in London eine europäische Beratungskommission einzusetzen, die diese Frage studieren und gemeinsame Empfehlungen an die drei Regierungen machen sollte.

Die Europäische Beratungskommission hielt ihre erste Sitzung am 14. Januar 1944 ab. Danach erörterte sie europäische Fragen, darunter auch die erwartete Kapitulation und Besetzung Deutschlands. Die Art der späteren Besetzung Deutschlands und Großberlins geht aus den in der Europäischen Beratungskommission durchgeführten Besprechungen und den als Ergebnis dieser Besprechungen geschlossenen Abkommen eindeutig hervor.

Am 18. Februar 1944 legte der sowjetische Vertreter der Kommission ein Dokument mit dem Titel Bedingungen für die Kapitulation Deutschlands zur Erörterung vor, dessen Artikel 15 die damaligen Ansichten der sowjetischen Regierung hinsichtlich der Errichtung von Besatzungszonen in Deutschland aufzeigt. Absatz (d) des Artikels 15 dieses Dokumentes schlug in bezug auf Berlin folgendes vor:

„(d): Es soll um Berlin eine 10–15 Kilometerzone geschaffen werden, die gemeinsam von den bewaffneten Streitkräften der UdSSR, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika besetzt wird.“

Bei der Erörterung des sowjetischen Vorschlages zog der britische Vertreter auf einer Sitzung am 18. Februar 1944 in Zweifel, ob es wünschenswert sei, in die Kapitulationsbedingungen eine Bestimmung aufzunehmen, durch die solche Zonen abgegrenzt werden, da er dies als eine unter den Drei Mächten selbst auszumachende Angelegenheit betrachte.

Am 17. März 1944 erklärte der sowjetische Vertreter Gusev auf der Fünften Sitzung der Europäischen Beratungskommission, daß er nicht auf der Aufnahme des Artikels 15 in die Kapitulationsurkunde bestehen würde, die dadurch kürzer gehalten werden könnte. Die Festsetzung der Grenzen könnte dann in einem gesonderten Dokument erfolgen, das lediglich von den Verbündeten angenommen zu werden brauchte (e. a. c. [44] 5. Sitzung, Seite 12). Dieses gesonderte Dokument wurde in einer Reihe darauffolgender Besprechungen ausgearbeitet, und am 12. September 1944 unterzeichneten die Vertreter der drei Regierungen ein Protokoll über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung ‚Großberlins‘. Am 14. November 1944 wurde ein Abkommen über bestimmte Ergänzungen zu dem Protokoll vom 12. September erreicht. Der sowjetische Vertreter in der Europäischen Beratungskommission teilte mit, daß die Sowjetische Regierung das Abkommen über die Ergänzungen am 6. Februar 1945 gebilligt hat. Großbritannien hatte bereits zuvor am 5. Dezember 1944 das Protokoll und die Ergänzungen angenommen, und die Vereinigten Staaten hatten sie am 2. Februar 1945 gebilligt.

Die Krim-(Jalta-)Konferenz fand vom 4. bis 11. Februar 1945 statt, und nach ihrem Abschluß wurde folgende bedeutsame Erklärung von dem Premierminister Großbritanniens, dem Präsidenten der Vereinigten Staaten und dem Vorsitzenden des Rates der Volkskommissare der UdSSR über die Ergebnisse der Krimkonferenz herausgegeben:

„Die Besetzung und Kontrolle Deutschlands:

Wir haben uns auf eine gemeinsame Politik und gemeinsame Pläne geeinigt, um die Bestimmungen einer bedingungslosen Kapitulation durchzusetzen, die wir gemeinsam dem Nazideutschland auferlegen werden, nachdem der bewaffnete Widerstand Deutschlands endgültig zerschlagen ist. Diese Bedingungen werden nicht bekanntgemacht werden, bis die endgültige Niederlage Deutschlands herbeigeführt ist. Gemäß dem vereinbarten Plan werden die Streitkräfte der Drei Mächte jeweils eine gesonderte Zone Deutschlands besetzen. Eine koordinierte Verwaltung und Kontrolle ist im Rahmen des Planes durch eine zentrale Kontrollkommission vorgesehen, die aus den Oberkommandierenden der Drei Mächte mit Hauptquartieren in Berlin besteht. Man kam überein, daß Frankreich von den Drei Mächten eingeladen werden sollte, um, wenn es dies wünscht, eine Besatzungszone zu übernehmen,

und als viertes Mitglied an der Kontrollkommission teilzunehmen. Die Grenzen der Französischen Zone werden von den vier beteiligten Regierungen durch ihre Vertreter in der Europäischen Beratungskommission abgesprochen werden.“

Am 26. Juli 1945 schlossen das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten und die UdSSR ein Abkommen mit der provisorischen Regierung der Französischen Republik bezüglich der Änderungen des Protokolls vom 12. September 1944, die dazu dienten, Frankreich an der Besetzung Deutschlands und der Verwaltung von ‚Großberlin‘ zu beteiligen. Der sowjetische Vertreter in der Europäischen Beratungskommission gab bekannt, daß seine Regierung dieses Abkommen am 13. August 1945 gebilligt habe. Die Vereinigten Staaten billigten es am 25. Juli 1945 [*im englischen Original: am 29. Juli 1945*], das Vereinigte Königreich billigte es am 2. August 1945 und die Französische Regierung billigte es am 4. August 1945 [*im englischen Original: am 7. August 1945*].

Das Protokoll sieht in seiner endgültigen Form folgendes vor:

„1. Deutschland wird innerhalb seiner Grenzen – wie sie am 31. Dezember 1937 bestanden – für die Zwecke der Besetzung in vier Zonen aufgeteilt, von denen jeweils eine jeder der Vier Mächte zugewiesen wird, sowie in ein besonderes Berlin-Gebiet, das unter gemeinsamer Besetzung der Vier Mächte stehen wird.“

Das Protokoll legt dann im einzelnen die geographischen Grenzen jeder Zone fest und sieht die Teilung des Gebietes von Groß-Berlin, das gemeinsam von den Streitkräften der Vier Mächte besetzt wird, in vier Teile vor.

Absatz fünf des Protokolls sieht vor:

„5. Eine Interalliierte Regierungsbehörde (Kommandatura) bestehend aus vier von ihren jeweiligen Oberbefehlshabern ernannten Kommandanten wird errichtet, um die Verwaltung des Gebietes von Groß-Berlin gemeinsam durchzuführen.“

Man sollte sich daran erinnern, daß die einzigen Änderungen des Protokolls nach dem 6. Februar 1944 [*im englischen Original: 6. Februar 1945*], als dieses in Kraft trat, die Ergänzungen über die französischen Besatzungsrechte waren. Die französische Besatzungszone und der französische Sektor von Berlin wurden aus den amerikanischen und britischen Zonen und Sektoren herausgelöst, so daß die Ergänzungen, was die grundlegende Aufteilung der Gewalten in Deutschland zwischen der UdSSR und den westlichen Mächten anbetrifft, keine Änderungen brachten.

Das Verhältnis zwischen den Besatzungsmächten in Deutschland wurde durch die Arbeit der Europäischen Beratungskommission in Zusammenhang mit dem Abkommen über einen Kontrollapparat in Deutschland weiter geklärt. Am 14. November 1944 wurde innerhalb der Kommission ein Abkommen über die Organisation des alliierten Kontrollapparates in Deutschland während der Zeit erreicht, in der Deutschland die grundlegenden Bestimmungen der bedingungslosen Kapitulation ausführen würde. Am 1. Mai 1945 wurde ein Abkommen über die Einbeziehung der provisorischen Regierung der Französischen Republik in das Kontrollabkommen erreicht.

Dieses Abkommen sieht vor,

daß die oberste Gewalt in Deutschland auf Anweisung ihrer jeweiligen Regierungen von den Oberbefehlshabern der bewaffneten Streitkräfte der Vereinigten Staaten von Amerika, des Vereinigten Königreichs und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken – jeder in seiner eigenen Besatzungszone und ferner gemeinsam in den Deutschland als Ganzes berührenden Fragen – in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des unter dem vorliegenden Abkommen eingesetzten obersten Kontrollorgans ausgeübt wird.

Es besagt ferner in bezug auf Berlin:

„Artikel 7 a. Es wird eine Interalliierte Regierungsbehörde (Kommandatura) geschaffen, die aus den drei [im englischen Original: vier] Kommandanten besteht – einer von jeder Macht – die von ihrem jeweiligen Oberbefehlshaber ernannt werden und die gemeinsam die Verwaltung im Gebiet von Groß-Berlin leiten. Jeder der Kommandanten wird abwechselnd als Leiter der Interalliierten Regierungsbehörde den Posten des Oberkommandanten übernehmen.“

Dieses Abkommen enthielt im Gegensatz zu dem Protokoll über die Besatzungszonen eine Bestimmung über seine Dauer:

„Artikel 10. Die oben umrissenen alliierten Organe für die Kontrolle und Verwaltung Deutschlands werden während der unmittelbar auf die Kapitulation folgenden Anfangsperiode der Besetzung Deutschlands arbeiten – das ist die Zeit, in der Deutschland die grundlegenden Bestimmungen der bedingungslosen Kapitulation ausführt.“

Am 7. und 8. Mai 1945 wurden die Urkunden über die militärische Kapitulation unterzeichnet, in denen das deutsche Oberkommando gegenüber dem Obersten Befehlshaber der alliierten Expeditionsstreitkräfte und gleichzeitig damit gegenüber dem Oberkommando der Roten Armee die bedingungslose Kapitulation aller unter deutscher Kontrolle stehenden Streitkräfte erklärt.

Zum Zeitpunkt der Kapitulation der deutschen Streitkräfte hielten die britischen und die amerikanischen Streitkräfte mit Waffengewalt das gesamte deutsche Gebiet westlich einer Linie von Wismar über Magdeburg, Torgau bis nach Dresden. Dieses Gebiet schloß praktisch das ganze deutsche Territorium ein, das unter dem Protokoll über die Besatzungszonen den Westmächten zugesprochen worden war, sowie einen sehr wesentlichen Teil des Gebietes, das der Sowjetunion zugeteilt war. Weiter ist von Interesse, daß die Westmächte in den Wochen vor der deutschen Kapitulation deutsche Angebote abgelehnt haben, sich zu ergeben oder deutsche Streitkräfte von der Westfront abzuziehen, um im Osten gegen die sowjetischen Streitkräfte auszuhalten und damit den westlichen Alliierten die Besetzung ganz Deutschlands zu ermöglichen. Die Westmächte lehnten diese Vorschläge getreu ihren Abkommen mit der Sowjetunion und unter Berücksichtigung des gemeinsamen Sieges über das Naziregime und der gemeinsamen Übernahme der höchsten Gewalt in Deutschland ab.

Am 5. Juni 1945 veröffentlichten die alliierten Vertreter in Deutschland eine Deklaration bezüglich der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der höchsten Gewalt im Hinblick auf Deutschland.

Die Deklaration sah folgendes vor:

„Die Regierungen der Vereinigten Staaten von Amerika, der UdSSR und des Vereinigten Königreichs und die provisorische Regierung der Französischen Republik übernehmen hiermit in allen Deutschland betreffenden Angelegenheiten die oberste Regierungsgewalt, einschließlich aller Machtbefugnisse, die der deutschen Regierung, dem Oberkommando und allen staatlichen, städtischen oder örtlichen Regierungen oder Behörden zustanden. Die Übernahme besagter Machtbefugnisse zu den oben genannten Zwecken bewirkt nicht die Annektierung Deutschlands.

Die Regierungen der Vereinigten Staaten von Amerika, der UdSSR und des Vereinigten Königreichs und die provisorische Regierung der Französischen Republik werden später die Grenzen Deutschlands oder irgendeines Teiles Deutschlands und die rechtliche Stellung Deutschlands oder irgendeines Gebietes, das gegenwärtig einen Teil des deutschen Territoriums darstellt, festlegen.“

Am 5. Juni 1945 gaben die vier alliierten Regierungen weiter eine Erklärung über den Kontrollapparat in Deutschland ab. Diese Erklärung ist im wesentlichen identisch mit dem Abkommen über den Kontrollapparat in Deutschland.

Weiter gaben die vier alliierten Regierungen am 5. Juni 1945 eine Erklärung über die Besatzungszonen in Deutschland heraus. In dieser Erklärung wurden die vorher von der Europäischen Beratungskommission im Jahre 1944 abgesprochenen Gebiete bekanntgegeben. Artikel zwei der Erklärung sieht vor, daß

„das Gebiet von Großberlin von den Streitkräften aller Vier Mächte besetzt wird. Eine Interalliierte Regierungsbehörde (auf russisch Kommandatura) bestehend aus vier von ihren jeweiligen Oberbefehlshabern ernannten Kommandanten wird eingesetzt werden, um gemeinsam die Verwaltung dieses Gebietes zu leiten“.

Am 14. Juni 1945 richtete der Präsident der Vereinigten Staaten ein Schreiben an Marschall Stalin bezüglich der Zurücknahme amerikanischer Truppen aus der Sowjetischen Zone in die Amerikanische Besatzungszone, die „in Übereinstimmung mit den Abmachungen zwischen den jeweiligen Befehlshabern durchgeführt werden sollte“, wobei bei diesen Abmachungen die gleichzeitige Errichtung der Garnisonen der einzelnen Länder in Großberlin und die Bestimmung über freien Zugang auf dem Luftwege, auf der Straße und auf dem Schienenwege von Frankfurt und Bremen nach Berlin für die amerikanischen Streitkräfte eingeschlossen ist.'

Stalin antwortete in einem Schreiben vom 18. Juni 1945, in dem er erklärt:

„Von unserer Seite werden im Einklang mit dem oben umrissenen Plan alle notwendigen Maßnahmen in Deutschland und Österreich ergriffen werden.“

Am 1. Juli 1945 kamen die amerikanischen Truppen nach Berlin und zogen sich von ihren vorgeschobenen Positionen in Ostdeutschland zurück.

Im Einklang mit dem Vorschlag über den Abzug der amerikanischen Streitkräfte aus Thüringen und Sachsen und ihrem Einzug in Berlin fand am 29. Juni 1945 eine Konferenz zwischen Marschall Schukow, General Clay und General Weeks statt. Es wurden allgemeine Vereinbarungen über die Benutzung bestimmter Straßen, Eisenbahnlinien und Luftkorridore durch die westlichen Mächte getroffen, damit diese ihre Rechte auf Zugang nach Berlin ausüben könnten.

Die allgemeinen Vereinbarungen wurden weiter durch Maßnahmen des alliierten Kontrollapparates in Deutschland – des Kontrollrates, des Koordinierungsausschusses, der das wichtigste dem Rat untergeordnete Gremium bildete, und die beteiligten Funktionsausschüsse und Referate – festgelegt. Bestimmte dieser spezifischen Vereinbarungen wurden in eigens gebilligte Dokumente aufgenommen, wie das Dokument des Transportreferates conl/P (35) 27 [*im englischen Original: (45) 27*] über den Zugang auf dem Eisenbahnwege, das Protokoll (110) (a) des alliierten Kontrollrates über Luftkorridore nach Berlin, das Dokument des Flugreferates über Flugsicherheit in Berlin, dair/p (45) 67 in der zweiten Fassung und das Dokument des Flugreferates über Bestimmungen für Flüge in den Luftkorridoren, dair/p (455) 71 [*im englischen Original: (45) 71*] zweite Fassung.

Darüber hinaus ergab sich hinsichtlich der Ausübung des Zugangsrechtes durch die Westmächte eine ganze Reihe von Arbeitsverfahren und Vereinbarungen für die Praxis. Die Vereinbarungen bezogen sich jedoch nur auf die ordnungsgemäße Ausübung des Zugangsrechtes.

Am 20. März 1948 verließen die sowjetischen Vertreter die Sitzung des Alliierten Kontrollrats für Deutschland, nachdem der den Vorsitz führende sowjetische Delegierte die Sitzung willkürlich für beendet erklärt hatte. Am 30. März 1948 erklärte der stellvertretende sowjetische Militärgouverneur, General Dratwin, in einem Schreiben an die amerikanische Militärregierung, daß am 1. April 1948 hinsichtlich der Verbindungswege zwischen der sowjetischen und amerikanischen Besatzungszone Deutschlands ergänzende Bestimmungen in Kraft treten würden. Diese Bestimmungen, die im Gegensatz zu der seit der Viermächte-Besetzung Berlins geübten Praxis standen, setzten fest:

1. Amerikaner, die über Bahn oder Straße durch die Sowjetische Zone reisen, müssen sich durch die Vorlage von Papieren legitimieren und ihre Zugehörigkeit zur amerikanischen Militärverwaltung für Deutschland nachweisen.

2. Militärische Frachtgutsendungen von Berlin nach den Westzonen müssen an den sowjetischen Kontrollstellen mit sowjetischen Genehmigungen ausgewiesen werden. Frachtsendungen nach Berlin müssen durch Begleitpapiere ausgewiesen werden.

3. Alles Gepäck muß an den sowjetischen Kontrollstellen kontrolliert werden, ausgenommen das persönliche Gepäck von Amerikanern, das im Eisenbahnabteil oder im Personenwagen mitgeführt wird.

Ähnliche Schreiben wurden den Behörden der britischen und der französischen Militärregierung zugestellt.

Am 31. März antwortete der Stabschef der amerikanischen Militärregierung, daß die neuen Bestimmungen nicht akzeptabel seien und daß derartige einseitige Änderungen der Politik nicht anerkannt werden könnten.

Die Sowjets begannen dann mit den verschiedenen Einschränkungen des Verkehrs nach und von Berlin, die schließlich in der Berliner Blockade gipfelten. Die Tatsachen über die Anstrengungen der Sowjetunion, die Bevölkerung Berlins auszuhungern, um die Westmächte zur Aufgabe ihrer Rechte in der Stadt zu zwingen, sind zu gut bekannt, um nochmals wiederholt werden zu müssen.

Die von den Westmächten errichtete Luftbrücke brachte diesen sowjetischen Versuch zum Scheitern. Am 4. Mai 1949 erzielten die Regierungen der USA, der Sowjetunion, Großbritanniens und Frankreichs in New York ein Abkommen, das unter anderem folgendes festsetzt:

1. Alle von der Regierung der Sowjetunion seit dem 1. März 1948 verfügten Behinderungen der Nachrichtenverbindungen, des Verkehrs und des Handels zwischen Berlin und den Westzonen Deutschlands sowie zwischen der Ostzone und den Westzonen werden am 12. Mai 1949 aufgehoben.

Der Rat der Außenminister, der in Paris im Anschluß an das New Yorker Abkommen vom 4. Mai 1949 zusammentrat, kam wie folgt überein:

5. Die Regierungen Frankreichs, der UdSSR, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten sind übereingekommen, daß das New Yorker Abkommen vom 4. Mai 1949 aufrechterhalten bleiben soll. Darüber hinaus sollen die Besatzungsmächte jeweils in ihrer Zone – um die in den vorangehenden Absätzen niedergelegten Ziele weiter zu fördern und um dieses und andere Abkommen und Übereinkommen bezüglich der Bewegung von Personen und Gütern und der Verbindung zwischen der Ostzone und den Westzonen sowie zwischen den Zonen und Berlin, sowie weiter bezüglich des Transits zu verbessern und zu ergänzen – die Verpflichtung haben, die notwendigen Maßnahmen zur Sicherung des normalen Funktionierens und der normalen Benutzung der Schienen-, Wasser- und Straßenwege für die derartige Bewegung von Personen und Gütern und solcher Verbindungen durch die Post, Telefon und Telegramm zu treffen.

Artikel eins des New Yorker Abkommens vom 4. Mai 1949 wurde durch Anordnung Nummer 56 der sowjetischen Militärregierung und des Oberbefehlshabers der sowjetischen Besatzungstreitkräfte in Deutschland vom 9. Mai 1949 in Kraft gesetzt. Die Anordnung sieht vor, daß die Bestimmungen, die vor dem 1. März 1948 bezüglich der Verbindungen zwischen Berlin und den Westzonen in Kraft waren, wieder Gültigkeit erlangen. Der Absatz vier der sowjetischen Anordnung sieht insbesondere vor, daß das vor dem 1. März 1948 gültige Verfahren, das dem Militär- und Zivilpersonal der britischen, amerikanischen und französischen Besatzungstreitkräfte erlaubte, die Demarkationslinie an den Kontrollpunkten Marienborn und Nowawes ohne besondere Pässe zu passieren und das für alle anderen Kontrollpunkte

vom Stab der Sowjetischen Militäradministration (SMA) ausgegebene Pässe verlangte, erneute Gültigkeit haben soll.

Der oben dargelegte historische Überblick zeigt einwandfrei auf, daß die Rechte der Vereinigten Staaten in Deutschland und in Berlin in keiner Weise von einer Duldung oder Hinnahme seitens der Sowjetunion abhängen. Diese Rechte resultieren aus der totalen Niederlage des Dritten Reiches und der darauf folgenden Übernahme der obersten Regierungsgewalt in Deutschland. Diese Niederwerfung und diese Übernahme der Machtbefugnisse wurden als gemeinsame Unternehmen durchgeführt, bei denen allen Beteiligten gleicher Rang zukam. Die Rechte jeder Besatzungsmacht existieren unabhängig voneinander und bilden die Grundlage für die verschiedenen Abkommen, in denen die Gebiete und die Methoden, durch die diese Rechte ausgeübt werden sollen, festgelegt werden. Aus dieser Tatsache ergeben sich zwei wichtige Konsequenzen.

Zunächst einmal ändern sich die spezifischen Rechte, die aus dem Abkommen über Besatzungszonen und über den Status von Berlin herrühren, weder in ihrer Natur noch in ihrem Ausmaß. Das Recht jeder Macht, als Besatzung in Berlin zu sein, ist dem Recht einer jeden Macht, als Besatzung in ihrer Zone zu sein, gleichrangig. Ferner ist das Recht der drei Westmächte auf freien Zugang nach Berlin als eine unerläßliche logische Folge ihres dortigen Besatzungsrechts vom gleichen Rang wie das Besatzungsrecht selbst. Die Sowjetunion hat den Westmächten die Rechte für den Zugang nach Berlin nicht verliehen. Sie übernahm ihre Besatzungszone unter der Voraussetzung des Bestehens dieser Zugangsrechte. Wenn dies nicht der Fall wäre und der Grundsatz gemeinsamer und gleicher Rechte nicht zuträfe, dann könnten zum Beispiel die Vereinigten Staaten jetzt von der Sowjetunion fordern, sich aus dem Teil der Sowjetischen Zone zurückzuziehen, der ursprünglich von amerikanischen Truppen besetzt worden war, und ihrerseits die Kontrolle über dieses Gebiet verlangen.

Da zweitens die Rechte der Besatzung und auf Zugang nicht von der Sowjetunion herrühren, haben die Sowjets keinerlei Befugnis, diese Rechte durch Aufkündigung von Aufkommen oder durch die vorgebliche Übertragung der Kontrolle über sie an Dritte aufzuheben. Die Sowjetunion kann diese Rechte nicht dadurch beeinträchtigen, daß sie Abkommen für null und nichtig erklärt, da die Rechte unabhängig von der Sowjetunion bestehen. Die Sowjetunion kann diese Rechte auch dadurch nicht beeinträchtigen, daß sie erklärt, sie fielen unter die Souveränität, die sie – wie sie behauptet – ihrem Marionettenregime in Ostdeutschland übertragen hat, weil wiederum diese Rechte auch weiter bestehen bleiben, unabhängig von jeder Handlung seitens der Sowjets. Gleichgültig, welche Beziehungen das ostdeutsche Regime zu den Sowjets unterhalten mag, so kann es in keinem Fall eine Befugnis in der (Berliner) Sowjetzone übernehmen, die die Sowjets überhaupt nicht übertragen können. Die vorausgehenden Ausführungen sind natürlich ohne direkten Bezug auf die Legalität des geplanten Schrittes der Sowjets, ihre feierlichen Verpflichtungen aufzukündigen; diese Frage wird im folgenden erörtert.

Die sowjetische Regierung erklärt in ihrer Note vom 27. November 1958:

[...] „Die sowjetische Regierung kann sich selber nicht länger durch den Teil der alliierten Abkommen über Deutschland gebunden betrachten, der einen unangemessenen Charakter angenommen hat und der zur Aufrechterhaltung des Besatzungsregimes in Westberlin und zur Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Deutschen Demokratischen Republik ausgenutzt wird.

Angesichts dieser Lage setzt die Regierung der UdSSR die Regierung der Vereinigten Staaten davon in Kenntnis, daß die Sowjetunion als null und nichtig betrachtet: das Protokoll über ein Abkommen zwischen den Regierungen der UdSSR, der Vereinigten Staaten von Amerika und des Vereinigten Königreichs über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung Großberlins vom 12. September 1944 sowie die hiermit zusammenhängenden ergänzenden Abkommen, einschließlich des Abkommens über den Kontrollapparat in Deutschland, das zwischen den Regierungen der UdSSR, der Vereinigten Staaten von Amerika, Großbritanniens und Frankreichs am 1. Mai 1945 abgeschlossen wurde,

das heißt die Vereinbarungen, die während der ersten Jahre nach der Kapitulation Deutschlands in Kraft sein sollten.“

In einem Versuch, diesen Schritt zu rechtfertigen, behauptet die Sowjetregierung:

1. daß ein solcher Schritt legal ist, da die Westmächte – so wird behauptet – das Potsdamer Abkommen verletzt hätten;
2. daß die Abkommen lediglich während der ersten Jahre nach der Kapitulation Deutschlands in Kraft sein sollten;
3. daß die Westmächte durch ihre angeblichen Handlungen in den Westsektoren von Berlin ihre Rechte zur Besetzung dieser Sektoren und die Rechte auf freien Zugang zu ihnen verwirkt haben.

a) Das Potsdamer Abkommen in seinem Verhältnis zu den Besatzungsrechten der Vereinigten Staaten bezüglich Berlins.

Das sogenannte Potsdamer Abkommen wurde zu Ende der Berliner Konferenz vom 17. Juli bis 2. August 1945 getroffen. Das Protokoll über die Verhandlungen, das die Punkte der von den Regierungschefs der Vereinigten Staaten, des Vereinigten Königreichs und der UdSSR erzielten Übereinkunft enthielt, trägt das Datum des 1. August 1945. Allein aus dieser Darlegung des Zeitfaktors wird offenkundig, daß das Abkommen über die Besatzungszonen und den Status von Berlin, das am 6. Februar 1945 in Kraft trat – also etwa sechs Monate früher – hinsichtlich seiner Gültigkeit nicht vom Potsdamer Verhandlungsprotokoll abhängt. Darüber hinaus enthält das Potsdamer Protokoll nichts, was das vorherige Abkommen ausdrücklich irgendwelchen seiner Bestimmungen unterwirft oder was dahingehend interpretiert werden kann, eine derartige Wirkung zu haben. Es liegen auch keine Zeugnisse dafür vor, daß späterhin getroffene Übereinkünfte bezüglich der Ausübung des Zugangsrechtes sich in irgendeiner Weise auf das Potsdamer Abkommen beziehen oder mit ihm in Zusammenhang stehen.

Verletzungen (angebliche oder tatsächliche) des Potsdamer Abkommens konnten deshalb keinerlei rechtliche Auswirkung auf die Gültigkeit sowohl der grundlegenden Besatzungsrechte der Westmächte als auch der Abmachungen haben, die die Rechte der Westmächte definieren, als Besetzung in ihren Zonen und in ihren Sektoren von Berlin anwesend zu sein und freien Zugang nach Berlin zu haben.

Darüber hinaus steht das Potsdamer Abkommen, soweit es Deutschland betrifft, in Zusammenhang mit den gemeinsamen Zielen der Besatzungsmächte in Deutschland. Die Erreichung dieser Ziele sollte die Zwecke der Besetzung Deutschlands fördern; es besteht jedoch nirgendwo ein Hinweis in dem Protokoll, daß die Besatzungsrechte von der Erreichung dieser Ziele abhängig seien. Soweit diese Ziele nicht verwirklicht wurden, rührt das Versagen aus den Verletzungen der Bestimmungen des Potsdamer Protokolls durch die Sowjetunion her. Die wesentlichen Verletzungen waren die Weigerung der Sowjetunion, Deutschland als wirtschaftliche Einheit zu behandeln und die ständigen Versuche der Sowjetunion, Reparationszahlungen zu erhalten, die ihr nach den Bestimmungen des Protokolls nicht zustanden. Die Vereinigten Staaten sind bereit, Verletzungen des Potsdamer Abkommens durch die Sowjetunion dokumentarisch zu belegen. Die USA haben jedoch niemals die Behauptung aufgestellt, daß derartige Verletzungen die Rechte der sowjetischen Regierung, ihre Zone Deutschlands und ihren Sektor Berlins zu besetzen, beeinträchtigen.

Die Vereinigten Staaten bestreiten – und sie sind bereit, die Richtigkeit ihrer Einstellung dokumentarisch zu beweisen –, daß sie das Potsdamer Abkommen verletzt haben, wie dies von der sowjetischen Regierung behauptet wird. Die Vereinigten Staaten verweisen jedoch darauf, daß dieses Problem für die Frage, ob die Sowjetunion ein internationales Abkommen wie das Protokoll vom 12. September 1944 einseitig für null und nichtig erklären kann, irrelevant ist, da die beiden Abkommen sich auf verschiedene

Gegenstände bezogen und in keiner Weise voneinander abhingen.

Es sollte weiter im Auge behalten werden, daß die Sowjetunion in ihrer Note nicht behauptet hat, daß sie das Potsdamer Protokoll auf Grund dieser angeblichen Verletzungen durch die Westmächte als null und nichtig ansieht. Wenn das Potsdamer Protokoll daher in Kraft und wirksam bleibt, wie kann man dann – selbst wenn man um des Argumentes willen akzeptiert, daß diese anderen ausdrücklichen und unabhängigen Übereinkommen von diesem Protokoll tatsächlich abhängig sind – logisch oder rechtlich den Standpunkt aufrechterhalten, daß die ergänzenden Abkommen durch eine Verletzung des grundsätzlichen Abkommens null und nichtig werden, auch wenn das grundsätzliche Abkommen nicht aufgehoben wird? Diese Einstellung ist schon rein äußerlich vollkommen unhaltbar.

b) Gültigkeit der Abkommen über die Besetzung Deutschlands.

Die Vereinigten Staaten sind der Ansicht, daß die sowjetische Regierung in ihrer Note vom 27. November 1958 ausgesprochen unklar in ihren Hinweisen auf die speziellen Abkommen über Deutschland ist, welche, wie sie glaubt, „nur während der ersten Jahre nach der Kapitulation Deutschlands in Kraft sein sollten“.

Die Vereinigten Staaten glauben, daß eine Prüfung der verschiedenen oben angeführten Dokumente – wenn man eine solche in dem historischen Zusammenhang, in dem diese Abkommen vereinbart wurden, durchführt – die Art der von den 4 Besatzungsmächten übernommenen Verpflichtungen eindeutig klarstellt. Bestimmte dieser Dokumente oder Teile von ihnen bezogen sich auf die unmittelbaren Ziele der Besetzung oder auf Verwaltungsvereinbarungen zwischen den Besatzungsmächten.

Verständlicherweise wurden in solchen Fällen ausdrücklich Bestimmungen für eine Überprüfung nach einem angemessenen Zeitpunkt vorgesehen. Im besonderen ist die Erklärung über den Kontrollapparat in Deutschland vom 5. Juni 1945 ein Fall, in dem solche Vereinbarungen getroffen wurden. In Paragraph 1 des Abkommens heißt es: „während des Zeitraumes, in dem Deutschland die grundlegenden Bestimmungen der bedingungslosen Kapitulation ausführt“. Paragraph 8 ist noch deutlicher, was die Absichten der Partner anbetrifft: „8. Die oben festgelegten Vereinbarungen werden während der Zeit der Besetzung nach der deutschen Kapitulation angewendet, in der Deutschland die grundlegenden Bestimmungen der bedingungslosen Kapitulation ausführt. Vereinbarungen für den darauffolgenden Zeitraum werden Gegenstand eines gesonderten Abkommens sein.“

Auf seiten der Vereinigten Staaten hat niemals irgendein Zweifel darüber bestanden, daß in der Planung vor der Besetzung eine Zwei-Phasen-Besetzungsperiode für Deutschland ins Auge gefaßt war. Die Vereinigten Staaten befinden sich ferner in völliger Übereinstimmung mit dem Standpunkt, daß der Zeitraum, in dem Deutschland die grundlegenden Bestimmungen der bedingungslosen Kapitulation ausführt, inzwischen längst vorbei ist. Eine ähnliche einleitende Einschränkung wurde in Zusammenhang mit den Punkten getroffen, die in Teil II des Potsdamer Abkommens mit dem Titel „Die Grundsätze, die die Behandlung Deutschlands in der einleitenden Kontrollperiode regeln“, enthalten sind. So wie das Abkommen über den Kontrollapparat als eine Regelung anerkannt wurde, die für eine relative kurze Zeitspanne gelten sollte, so sollten die Potsdamer Grundsätze in Teil II bestimmend sein während der unmittelbaren Nachkriegsperiode vor der Wiedereinsetzung einer deutschen Zentralregierung, in der Zeit also, in der die Alliierten Mächte Deutschland unter einer Militärregierung verwalten würden. Außenminister Acheson legte dies in seiner Erklärung dar, die er vor dem Rat der Außenminister am 24. Mai 1949 abgab. Einige Tage später, am 28. Mai, erklärte Bevin vor dem Rat, daß die Westmächte die einleitende Kontrollperiode als beendet erachten. Außenminister Acheson bekundete, daß er der Erklärung von Bevin herzlich beipflichtete. Wyschinski trat diesem Argument nicht ausdrücklich entgegen und wandte sich auch nicht gegen den darin implizierten Gedankengang. Er führte am 27. Mai aus:

„[...] der (Kontroll-)Rat wurde für bestimmte Zwecke geschaffen. Wenn diese Zwecke bereits erreicht sein sollten, dann sollte dieser Tatsache Rechnung getragen und sollten neue Ziele formuliert werden.“

Daher bestreiten die Vereinigten Staaten auch nicht, daß das Kontrollabkommen und Teil II des Potsdamer Abkommens auf „eine einleitende Kontrollperiode“ begrenzt waren. Die Tatsachen zeigen jedoch ganz eindeutig, daß die Begrenzungen in diesen Dokumenten nicht bedeuten, daß die grundlegenden Besatzungsrechte und die anderen Besatzungsabkommen nach der einleitenden Kontrollperiode aufgehoben werden sollten. In dem Protokoll vom 12. September 1944, der militärischen Kapitulationsurkunde, der Erklärung vom 5. Juni 1945 über die Niederlage Deutschlands und die Übernahme der obersten Gewalt, der Erklärung vom 5. Juni 1945 über die Besetzung Deutschlands, der Erklärung vom 5. Juni 1945 über Konsultationen mit anderen Regierungen der vereinigten Nationen, den Bestimmungen des Potsdamer Abkommens, die nicht in Teil II angeführt sind, oder in irgendeiner der besonderen Vereinbarungen über den Zugang nach Berlin ist keine derartige Bestimmung enthalten.

Die Schwäche der Argumentation, daß das Protokoll vom 12. September 1944 nach der einleitenden Kontrollperiode auf Grund eines gewissen stillschweigenden Zusammenhangs mit der zeitlichen Bestimmung in dem Abkommen über den Kontrollapparat in dem Satz, der auf den folgt, welchen die Sowjets auf alle übrigen Besatzungsabkommen auszudehnen versuchen, besagt, daß „Vereinbarungen für den darauffolgenden Zeitraum Gegenstand eines gesonderten Abkommens sein werden“. Daher entbehrt der sowjetische Versuch, nach so langer Zeit zu behaupten, daß die Abkommen über die Besetzung Deutschlands lediglich „während der ersten Jahre nach der Kapitulation Deutschlands“ Geltung haben sollten, jeder Grundlage.

c) Verwirkung der Besatzungsrechte der Westmächte durch ihre Handlungen in Westberlin.

Die Vereinigten Staaten sehen es nicht als notwendig an, die sowjetischen Beschuldigungen zu entkräften, die in der Note vom 27. November 1958 bezüglich der Handlungen der Vereinigten Staaten als Besatzungsmacht in Berlin erhoben wurden. Die USA können und werden dies tun, wenn eine solche Maßnahme wünschenswert erscheinen sollte. Die wohlbekannt Tatsache, daß ein ständiger Strom von Flüchtlingen aus dem sowjetisch kontrollierten Gebiet Deutschlands nach Westberlin fließt, ist an sich schon ein überzeugender Beweis, welche Mächte ihren Besatzungspflichten in der rechten Weise nachkommen. Diese Tatsachen brauchen jedoch nicht erörtert zu werden, da die sowjetischen Beschuldigungen in keiner Weise mit den Verpflichtungen in Zusammenhang stehen, die die Vereinigten Staaten in all den Abmachungen übernommen haben, die die Sowjetunion nicht anerkennen will.

Der sowjetische Standpunkt, daß eine Partei eines multilateralen Abkommens, das bestehenden Rechten Ausdruck verleiht, dieses Abkommen zurückweisen und sich einseitig von ihren darin übernommenen Verpflichtungen befreien und solche Rechte als null und nichtig erklären kann, ist unhaltbar. Bei dem Fehlen der Zustimmung der anderen Parteien zur Aufhebung des Abkommens oder bei dem Fehlen einer genau festgelegter Geltungsdauer des Abkommens selbst müßte die Frage der Aufhebung gemäß dem Völkerrecht gerechtfertigt werden.

Das Völkerrecht aber erkennt unter solchen Umständen kein Recht der einseitigen Aufhebung an.

Um ihren Standpunkt in dieser Frage in die richtige Perspektive zu rücken, möchten die Vereinigten Staaten hervorheben, daß – wenn auch, wie oben festgestellt, keine Übereinkunft oder zeitliche Begrenzung bezüglich der Dauer der alliierten Besetzung Deutschlands bestand, wobei die Dauer der Besetzung anerkanntermaßen von der Länge der Zeit abhängen sollte, die notwendig wäre, um die Zwecke der Besetzung zu erreichen, und wenn es auch viele Jahre dauern sollte – die Vereinigten Staaten eine völkerrechtliche Verpflichtung der alliierten Regierungen anerkannt haben, eine Friedensregelung mit Deutschland zu erreichen und die Besetzung Deutschlands nicht unnötigerweise zu verlängern. Man darf annehmen, daß die angesichts der ganzen Welt unternommenen Bemühungen der Westmächte, mit der sowjetischen Regierung über die Bedingungen einer solchen Friedensregelung Übereinstimmung zu erzielen, wohl bekannt sind und für sich selbst sprechen.

1. Auf der ersten Sitzung der zweiten Tagung des Rates der Außenminister (in Paris im Jahre 1946) schlug Außenminister Byrnes vor, daß eine Sonderkommission eingesetzt werden sollte, um einen deutschen Friedensvertrag zu erörtern. Am 15. Mai 1946 empfahl er die Ernennung von Sonderbeauftragten, um den Entwurf einer Friedensregelung für Deutschland vorzubereiten, den der Rat einer am 12. November 1946 einzuberufenden Friedenskonferenz unterbreiten sollte.

2. Auf der dritten Sitzung des Rates der Außenminister (1946 in New York) bestand Außenminister Byrnes darauf, daß der Rat umgehend seine Stellvertreter für Deutschland ernennen sollte und daß diese Stellvertreter das Problem vor der Moskauer Sitzung untersuchen sollten.

3. Der vorgeschlagene Friedensvertrag wurde auf der Moskauer Sitzung des Rates der Außenminister im März 1947 sowie im gleichen Jahr in London und 1949 in Paris erörtert. Die von den Vereinigten Staaten ständig eingenommene Haltung zugunsten einer endgültigen Friedensregelung mit Deutschland ist somit der Öffentlichkeit bekannt.

4. Auf der Pariser Sitzung der Stellvertreter des Rates der Außenminister wurde vom 5. März bis zum 22. Juni 1951 ohne jeden Erfolg versucht, wenigstens Übereinstimmung über die Tagesordnung für eine Konferenz zur Erörterung der deutschen Frage zu erreichen (siehe Abschnitt 37).

Tatsache war, daß während der Zeit der Gespräche zwischen der Sowjetunion und den westlichen Besatzungsmächten von 1946 bis 1951 die Sowjetunion in ihrer Kontrollzone ein Regierungssystem eingeführt hatte, das sich auf bewaffneter Gewalt und Polizeistaatmethoden gründete. Die westlichen alliierten Mächte können die Personen nicht akzeptieren, die als Repräsentanten Ostdeutschlands herausgestellt wurden. Sie können sie nur als Werkzeuge der Sowjetunion ansehen. Die Westmächte haben daher auf der deutschen Wiedervereinigung auf der Grundlage freier Wahlen als einer Voraussetzung für Verhandlungen über einen Friedensvertrag mit Deutschland bestanden. Die Sowjetunion hat darauf bestanden, daß die von ihr einzeln ausgewählten ostdeutschen Vertreter bei einer Wiedervereinigung das gleiche Mitspracherecht haben sollten, wie die frei gewählten Vertreter Westdeutschlands. Somit hat die Ablehnung demokratischer Prinzipien durch die Sowjets die Anstrengungen zunichte gemacht, ein Abkommen über eine Friedensregelung mit Deutschland zu erreichen, wie man sie sich während des Krieges und in der ersten Nachkriegszeit vorgestellt hatte.

Tatsache bleibt, daß die Westmächte das Recht Deutschlands auf eine endgültige Friedensregelung und eine Beendigung der Besatzungszeit unterstützt haben und jetzt noch unterstützen. Die Vereinigten Staaten vertreten den Standpunkt, daß es bei ihrer gegebenen Bereitschaft, die Besatzungszeit mit legitimen Mitteln zu einem Ende zu bringen, keine juristischen oder moralischen Zweifel an der Berechtigung der Vereinigten Staaten geben kann, ihr Besatzungsrecht in Berlin und ihr sich hieraus ableitendes Recht auf Zugang nach Berlin aufrechtzuerhalten, und daß die Versuche der Sowjetunion, diese Rechte anzugreifen und sich in sie einzumischen, eine Verletzung des Völkerrechtes darstellen.

Quelle: Memorandum des US-State Department vom 20. Dezember 1958; abgedruckt in Heinrich von Siegler, Hg., *Dokumentation zur Deutschlandfrage. Von der Atlantik-Charta 1941 bis zur Berlin-Sperre 1961*. Hauptband II, *Chronik der Ereignisse von der Aufkündigung des Viermächtestatus Berlins durch die UdSSR im November 1958 bis zur Berlin-Sperre im August 1961*. Zweite ergänzte und erweiterte Auflage in drei Bänden. Siegler & Co, KG. Verlag für Zeitarchive: Bonn, Wien, Zürich, 1961, S. 56-58.

Empfohlene Zitation: Memorandum des US-Außenministeriums (20. Dezember 1958), veröffentlicht in: German History in Documents and Images, <<https://germanhistorydocs.org/de/die-besatzungszeit-und-die-entstehung-zweier-staaten-1945-1961/ghdi:document-3091>> [11.05.2024].