



Band 8. Die Besatzungszeit und die Entstehung zweier Staaten 1945-1961
Die Beschlüsse der Außenministerkonferenz der drei Westmächte in Washington
(8. April 1949)

Die Beschlüsse der Außenministerkonferenz der drei Westmächte in Washington regeln im April 1949 das zukünftige Verhältnis zwischen den Besatzungsmächten und der Bundesrepublik Deutschland. Die Militärregierung wird durch eine alliierte Hohe Kommission abgelöst, deren interne Funktionsweise in dem Abkommen über die Drei-Mächte-Kontrolle geregelt wird. Das Besatzungsstatut legt fest, dass die Alliierten in wichtigen Politikbereichen ihre Macht vorerst behalten und bei Bedarf die politische Gewalt wieder ganz übernehmen können.

Wortlaut des Drei-Mächte-Kommuniqués über Deutschland

Die Außenminister der Vereinigten Staaten von Amerika, des Vereinigten Königreichs und Frankreichs haben in Washington die gesamten noch offenstehenden Fragen über Deutschland besprochen und sind zu einer völligen Einigung gelangt.

Der Wortlaut eines Besatzungsstatuts in neuer und einfacherer Form wurde gutgeheißen und wird dem deutschen Parlamentarischen Rat in Bonn zugestellt. Über die grundlegenden Fragen der Anwendung alliierter Machtbefugnisse und Verantwortlichkeiten und über den alliierten Drei-Mächte-Kontrollapparat wurde Einigung erzielt. Die Außenminister bestätigten und billigten die Abkommen über die Demontage, über die verbotenen und eingeschränkten Industrien und über die Einsetzung einer Internationalen Ruhrbehörde, worüber kürzlich in London verhandelt worden ist.

Das Besatzungsstatut wird die Vollmachten festlegen, die den Dienststellen der Besatzungsmächte bei der Errichtung einer deutschen Bundesrepublik verbleiben sollen und die Grundzüge für die Durchführung der alliierten Überwachung enthalten. Der deutsche Bundesstaat und die teilnehmenden Länder sind lediglich an die im Besatzungsstatut festgelegten Beschränkungen gebunden und werden volle gesetzliche, ausführende und richterliche Gewalt gemäß dem Grundgesetz sowie ihren Verfassungen besitzen. Das Statut bezweckt, dem deutschen Volk die Ausübung einer demokratischen Selbstregierung zu gestatten. Es sind Bestimmungen getroffen worden, nach denen eine Überprüfung des Statuts ein Jahr nach seinem Inkrafttreten vorgesehen ist.

Sobald die deutsche Bundesrepublik errichtet ist, wird ein merklicher Wandel in der Organisation eintreten, die die Aufgaben der Besatzungsmächte durchführt. Die Militärregierung als solche wird aufhören zu bestehen, und die alliierten Behörden werden hauptsächlich überwachende Funktionen übernehmen. Jede Abteilung der alliierten Verwaltung in Deutschland wird einem Hohen Kommissar unterstehen. An der Spitze der Besatzungstreitkräfte bleiben weiterhin die militärischen Oberbefehlshaber.

Die drei Hohen Kommissare werden zusammen eine alliierte Hohe Kommission bilden, die die höchste alliierte Kontrollbehörde darstellen wird. Um der deutschen Bundesrepublik eine größere Verantwortung in innenpolitischen Angelegenheiten zu ermöglichen und die Last der Besatzungskosten zu verringern, wird das Besatzungsmaterial so gering wie möglich gehalten werden.

Den deutschen Regierungsbehörden wird es freigestellt, Maßnahmen der Verwaltung und Gesetzgebung zu ergreifen. Derartige Maßnahmen werden rechtswirksam sein, wenn die alliierten Behörden sie nicht mißbilligen. Auf bestimmten, fest umrissenen Gebieten behalten sich die Alliierten das Recht vor, selbst unmittelbare Maßnahmen zu ergreifen oder den deutschen Behörden Anweisungen zum Ergreifen von Maßnahmen zu erteilen. Diese Gebiete werden jedoch begrenzt sein. Abgesehen von Sicherheitsfragen wird sich die Einschränkung unmittelbaren Eingreifens durch die Alliierten in vielen Fällen seiner Natur nach von selbst verstehen.

Es wurde Einigung darüber erzielt, daß es ein Hauptziel der drei alliierten Regierungen sei, die möglichst enge Einbeziehung des deutschen Volkes unter einem demokratischen Bundesstaat in die europäische Gemeinschaft auf einer für beide Seiten vorteilhaften Grundlage zu fördern und zu erleichtern. In diesem Zusammenhang ist vorgesehen, daß die deutsche Bundesrepublik mit den Vereinigten Staaten ein zweiseitiges ECA-Sonderabkommen schließen und als vollberechtigtes Mitglied an der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit teilnehmen soll, wodurch sie zu einem verantwortlichen Partner im Europäischen Wiederaufbauprogramm werden wird.

Washington, 8. April 1949

Wortlaut des Besatzungsstatuts

In Ausübung der obersten Gewalt, welche die Regierungen Frankreichs, der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs beibehalten, proklamieren wir,

General Pierre Koenig, Militärgouverneur und Oberbefehlshaber der französischen Zone Deutschlands,

General Lucius D. Clay, Militärgouverneur und Oberbefehlshaber der amerikanischen Zone Deutschlands, und

General Sir Brian Hubert Robertson, Militärgouverneur und Oberbefehlshaber der britischen Zone Deutschlands,

hiermit gemeinsam das folgende Besatzungsstatut:

1. Die Regierungen Frankreichs, der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs wünschen und beabsichtigen, daß das deutsche Volk während des Zeitraumes, in dem die Fortdauer der Besetzung notwendig ist, das mit der Besetzung zu vereinbarende größtmögliche Maß an Selbstregierung genießt. Abgesehen von den in diesem Statut enthaltenen Beschränkungen, besitzen der Bund und die ihm angehörenden Länder volle gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt gemäß dem Grundgesetz und ihren Verfassungen.

2. Um sicherzustellen, daß die Grundziele der Besetzung erreicht werden, bleiben auf folgenden Gebieten Befugnisse ausdrücklich vorbehalten, einschließlich des Rechts, Auskünfte und Statistiken, welche die Besatzungsbehörden benötigen, anzufordern und nachzuprüfen:
 - a) Die Abrüstung und Entmilitarisierung, einschließlich der damit zusammenhängenden Gebiete der wissenschaftlichen Forschung, die Verbote und Beschränkungen der Industrie und die zivile Luftfahrt;
 - b) die Kontrollen hinsichtlich der Ruhr, die Restitutionen, die Reparationen, die Dekartellisierung, die Entflechtung, die Handelsdiskriminierungen, die ausländischen Interessen in Deutschland und die Ansprüche gegen Deutschland;
 - c) auswärtige Angelegenheiten, einschließlich internationaler Abkommen, die von Deutschland oder für Deutschland abgeschlossen werden;
 - d) kriegsversprengte Personen (displaced persons) und Zulassung von Flüchtlingen;
 - e) Schutz, Ansehen und Sicherheit der alliierten Streitkräfte, Angehörigen, Angestellten und Vertreter, deren Vorrechte sowie die Deckung der Kosten der Besetzung und ihrer anderen Anforderungen;
 - f) die Beachtung des Grundgesetzes und der Länderverfassungen;
 - g) die Kontrolle über den Außenhandel und Devisenverkehr;
 - h) die Kontrolle über innere Maßnahmen, jedoch nur in dem Mindestumfang, der erforderlich ist, um die Verwendung von Geldmitteln, Lebensmitteln und anderen Lieferungen derart sicherzustellen, daß die Notwendigkeit auswärtiger Hilfe für Deutschland auf ein Mindestmaß herabgesetzt wird;
 - i) die Kontrolle der Versorgung und Behandlung von Personen in deutschen Gefängnissen, die vor den Gerichten oder Tribunalen der Besatzungsmächte oder Besatzungsbehörden angeklagt oder von diesen verurteilt worden sind, über die Vollstreckung von Urteilen, die über diese Personen verhängt wurden, und über andere sie betreffende Fragen der Amnestie, Begnadigung oder Freilassung.

3. Die Regierungen Frankreichs, der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs hoffen und erwarten, daß die Besatzungsbehörden keinen Anlaß haben werden, auf anderen Gebieten als auf den ihnen oben ausdrücklich vorbehaltenen einzugreifen. Die Besatzungsbehörden behalten sich indessen das Recht vor, auf Weisung ihrer Regierungen die Ausübung der vollen Gewalt ganz oder teilweise wieder zu übernehmen, wenn sie dies als wesentlich ansehen für die Sicherheit oder die Aufrechterhaltung der demokratischen Regierung in Deutschland oder als Folge der internationalen Verpflichtungen ihrer Regierungen. Bevor sie entsprechende Schritte unternehmen, werden sie die zuständigen deutschen Behörden von ihrer Entscheidung und deren Gründen förmlich unterrichten.

4. Die deutsche Bundesregierung und die Länderregierungen haben die Befugnis, nach ordnungsmäßiger Unterrichtung der Besatzungsbehörden auf den Gebieten, die den Besatzungsbehörden vorbehalten sind, Gesetze zu erlassen und tätig zu werden, es sei denn, daß die Besatzungsbehörden ausdrücklich anders bestimmen, oder daß derartige Gesetze oder Maßnahmen mit den von den Besatzungsbehörden selbst getroffenen Entscheidungen oder Maßnahmen unvereinbar sind.

5. Jede Änderung des Grundgesetzes bedarf vor ihrem Inkrafttreten der ausdrücklichen Zustimmung der Besatzungsbehörden. Länderverfassungen, Änderungen dieser Verfassungen, jedes andere Gesetz und jede Vereinbarung, die zwischen dem Bund und auswärtigen Regierungen getroffen wird, treten 21 Tage nach ihrem amtlichen Eingang bei den Besatzungsbehörden in Kraft, sofern sie nicht von diesen vorher, einstweilig oder endgültig, abgelehnt worden sind. Die Besatzungsbehörden werden ein Gesetz nicht ablehnen, es sei denn, daß es nach ihrer Ansicht mit dem Grundgesetz, einer Länderverfassung, den Gesetzen oder sonstigen Anordnungen der Besatzungsbehörden selbst oder mit den Bestimmungen dieses Statuts unvereinbar ist oder daß es eine schwere Bedrohung der Grundziele der Besetzung darstellt.

6. Mit dem alleinigen Vorbehalt der Erfordernisse ihrer Sicherheit garantieren die Besatzungsbehörden, daß alle Besatzungsorgane die bürgerlichen Rechte jeder Person achten, auf Schutz vor willkürlicher Verhaftung, Durchsuchung oder Festnahme, auf Vertretung durch einen Anwalt, auf Freilassung gegen Kautions, sofern die Umstände dies rechtfertigen, auf Verkehr mit den Angehörigen und auf ein gerechtes und schnelles Verfahren.

7. Die Gesetze, welche die Besatzungsbehörden vor Inkrafttreten des Grundgesetzes erlassen haben, bleiben gültig, wenn sie nicht von den Besatzungsbehörden in Übereinstimmung mit den folgenden Vorschriften aufgehoben oder abgeändert werden:

- a) Gesetze, die mit den vorstehenden Bestimmungen unvereinbar sind, werden aufgehoben oder so gehandhabt werden, daß sie mit ihnen vereinbar sind;
- b) Gesetze, die auf den vorbehaltenen Befugnissen gemäß § 2 beruhen, werden kodifiziert werden;

c) nicht unter Absätze a) oder b) fallende Gesetze werden auf Verlangen der zuständigen deutschen Behörden von den Besatzungsbehörden aufgehoben werden.

8. Jede Maßnahme soll als Handlung der Besatzungsbehörden im Rahmen der hier vorbehaltenen Befugnisse angesehen und als solche auf Grund dieses Statuts wirksam werden, sofern sie in einer Weise ergriffen oder begründet wird, die in einer Vereinbarung zwischen den Besatzungsbehörden vorgesehen ist. Die Besatzungsbehörden können nach ihrem Ermessen ihre Entscheidungen entweder unmittelbar oder durch Weisungen an die zuständigen deutschen Behörden zur Ausführung bringen.

9. Nach 12 Monaten und in jedem Fall innerhalb von 18 Monaten nach Inkrafttreten dieses Statuts werden die Besatzungsmächte seine Bestimmungen überprüfen im Lichte der Erfahrungen, die bei seiner Anwendung gemacht wurden, und im Hinblick auf eine Erweiterung der Zuständigkeit der deutschen Stellen auf den Gebieten der Gesetzgebung, der Exekutive und der Rechtspflege.

Dem Parlamentarischen Rat in Bonn mit einer Note übermittelt am 10. April 1949.

Abkommen über Drei-Mächte-Kontrolle

Das dem Parlamentarischen Rat in Zusammenhang mit dem Besatzungsstatut übergebene Abkommen über die Drei-Mächte-Kontrolle hat folgenden Wortlaut:

Die Regierungen Großbritanniens, Frankreichs und der Vereinigten Staaten kommen überein, vor dem Inkrafttreten des Besatzungsstatuts ein Fusionsabkommen für die drei Zonen abzuschließen. Die Vertreter der drei Besatzungsmächte werden die notwendigen Vorkehrungen treffen, um einen Drei-Mächte-Kontrollapparat für die westlichen Besatzungszonen Deutschlands zu errichten, der zur Zeit der Bildung einer vorläufigen deutschen Regierung wirksam werden wird. Die folgenden Bestimmungen, auf die sich die Regierungen Großbritanniens, Frankreichs und der Vereinigten Staaten geeinigt haben, sollen die Grundlage für dieses Abkommen bilden:

1. Eine Alliierte Hohe Kommission, bestehend aus einem Hohen Kommissar jeder Besatzungsmacht oder seinem Vertreter, soll die oberste alliierte Kontrollbehörde darstellen.
2. Art und Ausmaß der von der Alliierten Hohen Kommission ausgeübten Kontrollen sollen mit dem Besatzungsstatut und internationalen Abmachungen in Einklang stehen.
3. Um es der deutschen Bundesrepublik zu erlauben, in inneren Angelegenheiten größere Verantwortung zu übernehmen, und um die Last der Besatzungskosten zu vermindern, soll der Personalbestand so niedrig wie möglich gehalten werden.

4. Bei der Ausübung der den Besatzungsbehörden vorbehaltenen Machtbefugnisse hinsichtlich der Billigung von Abänderungen der Bundesverfassung müssen die Beschlüsse der Alliierten Hohen Kommission einstimmig gefaßt werden.

5. In Fällen, in denen die Ausübung der nach Ziffer 2g des Besatzungsstatuts (Kontrolle über Außenhandel und Devisenverkehr) vorbehaltenen Machtbefugnisse oder die Unmöglichkeit, diese Machtbefugnisse auszuüben, die Notwendigkeit von Hilfeleistungen aus den von der amerikanischen Regierung zur Verfügung gestellten Mitteln erhöhen würde, soll ein Abstimmungssystem mit verschiedenem Gewicht der Stimmen benutzt werden. Nach diesem System werden die Vertreter der Besatzungsbehörden ein Stimmrecht haben, dessen Gewicht zu den Mitteln im Verhältnis steht, die von den betreffenden Regierungen für Deutschland zur Verfügung gestellt werden. Durch diese Bestimmung soll jedoch die gegenwärtige bevorrechtigte Stimme der Vereinigten Staaten in der JEIA (Export-Import-Agentur) und der JFEA (Devisenkontrollamt) nicht an Einfluß herabgemindert werden, solange diese Organisationen oder irgendwelche Nachfolgeorganisationen weiterbestehen und irgendwelche ihrer gegenwärtigen Funktionen auszuüben haben. Keine Aktion, die auf Grund dieser Bestimmungen getroffen wird, soll irgendwelchen Abkommen zwischen den Regierungen der Unterzeichnerstaaten oder den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung zuwiderlaufen.

6. In allen anderen Fragen soll mit Stimmenmehrheit entschieden werden.

7. a) Wenn durch einen Mehrheitsbeschluß irgendwelche Abkommen zwischen den Regierungen abgeändert oder modifiziert werden, die sich auf irgendwelche der in den Ziffern 2a und 2b des Besatzungsstatuts aufgeführten Gegenstände beziehen, dann kann jeder Hohe Kommissar, der abweichender Ansicht ist, an seine Regierung appellieren. Durch diesen Appell soll der Beschluß ausgesetzt werden, bis eine Einigung zwischen den drei Regierungen erreicht worden ist.

b) Ein Hoher Kommissar kann an seine Regierung appellieren, wenn er der Auffassung ist, daß ein Mehrheitsbeschluß im Widerspruch zu irgendeinem Abkommen zwischen den Regierungen steht, das sich auf einen der in den Ziffern 2a und 2b des Besatzungsstatuts angeführten Gegenstände bezieht oder im Widerspruch zu den fundamentalen Grundsätzen für die Wahrnehmung der auswärtigen Beziehungen Deutschlands oder zu Angelegenheiten im Widerspruch steht, die für die Sicherheit, das Prestige und die Bedürfnisse der Besatzungsstreitkräfte wesentlich sind. Durch einen derartigen Appell soll ein Aufschub der Aktion für 30 Tage und noch darüber hinaus eintreten, wenn nicht zwei der Regierungen zu erkennen geben, daß die Gründe einen längeren Aufschub der Aktion nicht rechtfertigen.

c) Wenn sich ein derartiger Appell gegen einen Beschluß der Alliierten Hohen Kommission richtet, durch den entweder davon Abstand genommen oder beschlossen wird, eine deutsche gesetzgeberische Maßnahme abzulehnen, so soll die betreffende gesetzgeberische Maßnahme für die Dauer des Appells vorläufig als abgelehnt gelten.

8. Wenn ein Hoher Kommissar der Ansicht ist, daß ein nicht einstimmig gefaßter Beschluß, der irgendein anderes im Besatzungsstatut vorbehaltenes Gebiet berührt, mit der grundlegenden

Drei-Mächte-Politik gegenüber Deutschland nicht übereinstimmt oder daß eine Länderverfassung oder eine Abänderung einer solchen Verfassung das Grundgesetz verletzt, so kann er an seine Regierung appellieren. In diesem Fall soll durch den Appell die Aktion für einen Zeitraum von nicht mehr als 21 Tagen, vom Zeitpunkt der Entscheidung an gerechnet, abgeschoben werden, falls nicht alle drei Regierungen anders beschließen.

9. Alle Vollmachten der Drei-Mächte-Kontrollkommission sollen gleichförmig in Übereinstimmung mit der Politik und den Anweisungen der drei Mächte ausgeübt werden. Zu diesem Zweck soll in jedem einzelnen Land die Alliierte Hohe Kommission durch einen einzigen Länderkommissar vertreten sein, der der Kommission allein für alle Drei-Mächte-Angelegenheiten in diesem Land verantwortlich ist. In jedem Lande soll der Länderkommissar Staatsangehöriger der alliierten Macht sein, in deren Zone das betreffende Land liegt. Außerhalb seiner eigenen Besatzungszone wird jeder Hohe Kommissar zu jedem der Länderkommissare einen Beobachter zum Zwecke der Konsultierung und Information entsenden. Keine der in diesem Paragraphen enthaltenen Bestimmungen soll als Einschränkung der Funktionen der Körperschaften ausgelegt werden, die gemäß Abkommen zwischen den Regierungen gebildet werden.

10. Soweit wie irgend möglich sollen alle Direktiven und anderen Kontrollschritte an die Bundesregierung, die Länderregierungen oder gleichzeitig an alle beide ergehen.

11. Das Dreizonen-Verschmelzungsabkommen wird so lange in Kraft bleiben, bis es durch ein Übereinkommen zwischen den Regierungen abgeändert wird.

Quelle: Die Beschlüsse der Außenministerkonferenz der drei Westmächte in Washington (8. April 1949), *Europa-Archiv*, 20. April 1949; abgedruckt in Theo Stammen, Hg., *Einigkeit und Recht und Freiheit: westdeutsche Innenpolitik 1945-1955*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 1965, S. 237-43.