

GÜNTER MOLTMANN

DIE FRÜHE AMERIKANISCHE DEUTSCHLANDPLANUNG IM ZWEITEN WELTKRIEG*

Am Beginn des hier zu behandelnden Themas steht die am 14. August 1941 von Winston S. Churchill und Franklin D. Roosevelt veröffentlichte „Atlantik-Charta“.¹ Sie formulierte in vier Punkten eine Absage an die Methoden des politischen und wirtschaftlichen Imperialismus:

1. Ihre Länder streben keine territorialen oder anderen Vergrößerungen an.
2. Sie wünschen keine territorialen Veränderungen, die nicht mit den frei zum Ausdruck gebrachten Wünschen der betroffenen Völker übereinstimmen.
3. Sie achten das Recht aller Völker, die Regierungsform, unter der sie leben wollen, zu wählen, und sie wünschen die Wiederherstellung der Souveränitätsrechte und der Selbstregierung bei denen, die ihrer gewaltsam beraubt worden sind.
4. Sie werden sich unter gebührender Berücksichtigung ihrer bestehenden Verpflichtungen darum bemühen, daß alle Staaten, große oder kleine, Sieger oder Besiegte, unter gleichen Bedingungen Zugang zum Handel und zu den Rohstoffen der Welt, die sie für ihr wirtschaftliches Wohlergehen benötigen, genießen.

In den vier weiteren Punkten der Charta forderten ihre Verfasser internationale politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit und eine allgemeine Einschränkung des Kriegspotentials in einer friedlichen Welt.

Die Acht-Punkte-Erklärung war während der geheimen britisch-amerikanischen Atlantik-Konferenz in der Placentia Bay bei Argentia auf Neufundland (9. bis 12. August 1941) verfaßt worden. Die Verhandlungen, die dort geführt wurden, sind heute bis in Einzelheiten hinein bekannt. Manche Unklarheiten bestehen jedoch noch über die Vorgeschichte der Atlantik-Konferenz, die bis in den Februar 1941 zurückreicht.² Indessen dürfte kaum mehr zweifelhaft sein, daß die anti-imperialistischen Bestimmungen der Charta bereits in einem frühen Stadium konzipiert worden und als ursprünglicher Kern der britisch-amerikanischen Grundsatz-erklärung anzusehen sind.

Harry Hopkins, der sich von Mitte Juli bis Mitte August 1941 im besonderen Auftrag des amerikanischen Präsidenten in London und Moskau aufhielt, hatte vorher in Washington Besprechungen geführt. In seinen Notizen hierüber findet sich die kurze Bemerkung: „Wirtschaftliche oder territoriale Abmachungen –

* Die folgenden Ausführungen beruhen auf einer größeren Abhandlung mit dem Titel „Deutschland als Problem der amerikanischen Kriegszielpolitik im zweiten Weltkrieg“ (Hamburger Diss. 1956), die demnächst als Beiheft des Jahrbuchs für Amerikastudien erscheinen wird.

¹ Text der Erklärung: *Documents on American Foreign Relations*, Bd. IV (1941/42), S. 10f.

² Vgl. *William L. Langer* und *S. Everett Gleason*, *The World Crisis and American Foreign Policy*, (Bd. II) *The Undeclared War, 1940–1941*, New York / London 1953, Kap. XXI, S. 663 ff., bes. Abschnitt 5, S. 677 ff. und die dort angegebene Literatur.

NEIN.“³ In diesen Worten klingen bereits die ersten Ziele der „Charta“ an. In-
dessen wird ein Unterschied deutlich: Die Hopkins-Notiz hatte prophylaktischen
Charakter, während die programmatischen Ausführungen der Charta konstitutive
Züge aufwiesen. Zunächst ging es um das, was nicht geschehen sollte; die Grund-
satzerklärung aber zeigte, wie nach dem Kriege eine neue Welt aufgebaut werden
müsse. Die Akzente hatten sich von einer praktisch-politischen zu einer mehr
grundsätzlich-ideologischen Zielsetzung verschoben. Im Juli 1941 hegte Roosevelt
offenbar die Befürchtung, daß unliebsame Abmachungen getroffen werden könn-
ten, während er und Churchill im August 1941 ein Zukunftsprogramm formu-
lierten.

Was steckte hinter dem apodiktischen Satz „Wirtschaftliche oder territoriale
Abmachungen – NEIN“? Man wird nicht fehlgehen, wenn man in bestimmten
diplomatischen Vorgängen in London, wohin Hopkins am 13. Juli 1941 abreiste,
den Anlaß zu einer solchen Stellungnahme des amerikanischen Präsidenten sieht.
Am 22. Juni 1941 hatte der Rußlandkrieg begonnen, und seit diesem Tage befand
sich die britische Regierung in einem schwierigen Dilemma. Einerseits begrüßte
sie in der Sowjetunion einen neuen Verbündeten im Kampf gegen Deutschland,
andererseits konnte sie die von der Sowjetunion seit 1939 vorgenommenen Ein-
gliederungen osteuropäischer Gebiete nicht billigen. Während die polnische Exil-
regierung von den Sowjets die Annullierung ihrer jüngsten Gebietserweiterungen
forderte, bemühten sich diese um deren Anerkennung. Für London war der ge-
gebene Ausweg die Zurückstellung jeglicher Vereinbarungen territorialer Art. Am
14. Juli sandte Churchill an Roosevelt eine Botschaft, in der er auf die Gefahr
verfrühter Abreden hinwies. Der Entscheid sollte später durch Volksabstimmungen
erfolgen.⁴ Auf britischen Druck wurde dann auch im polnisch-sowjetischen Ab-
kommen vom 30. Juli 1941 das Grenzproblem völlig offengelassen. Am selben Tage
betonte Außenminister Eden im Unterhaus, „daß die Regierung Seiner Majestät
nicht beabsichtige, irgendwelche territorialen Änderungen anzuerkennen, die ohne
die freie Zustimmung und den guten Willen der beteiligten Parteien zustande
kämen“.⁵ Am 31. Juli vertrat Sumner Welles, damals Unterstaatssekretär im
State Department, in einer Presseerklärung denselben Standpunkt.⁶

Der Zusammenhang dieser Vorgänge mit den antiimperialistischen Bestim-
mungen der Atlantik-Charta liegt auf der Hand. Er wird vollends deutlich, wenn
man eine Unterredung beachtet, die am Nachmittag des 9. August 1941, unmittel-

³ Robert Sherwood, *Roosevelt and Hopkins, An Intimate History*, New York 1948, S. 311
(nicht in der deutschen Ausgabe). Die Verbindung zur Atlantik-Charta zieht auch Basil
Rauch, *Roosevelt From Munich to Pearl Harbor, A Study in the Creation of a Foreign Policy*,
New York 1950, S. 363.

⁴ Vgl. Langer/Gleason, a. a. O., S. 554.

⁵ Winston S. Churchill, *The Second World War*, 6 Bände, Boston 1948 ff. Deutsch: *Der
zweite Weltkrieg*, Hamburg/Stuttgart 1949 ff., Bd. III, 2, S. 24.

⁶ Vgl. Langer/Gleason, a. a. O., S. 556. Dort auch eine zusammenfassende Darstellung
dieser frühen sowjetisch-polnisch-britisch-amerikanischen Verhandlungen (S. 551 ff.), wozu
weiterhin Churchill, a. a. O., Bd. III, 2, S. 22 ff. zu vergleichen ist.

bar vor der ersten Sitzung der Atlantik-Konferenz, zwischen Welles und dem britischen Staatssekretär Cadogan stattfand. Cadogan versicherte auf Anfrage seines amerikanischen Gesprächspartners, daß keine britischen Abreden über Grenzveränderungen beständen. Welles erinnerte in diesem Zusammenhang an die großen Nachteile, die am Ende des ersten Weltkrieges aus den geheimen britischen Abmachungen erwachsen seien, und warnte vor einer Wiederholung.⁷

Es entspricht dieser Vorgeschichte, daß die Atlantik-Charta das Selbstbestimmungsrecht nicht schlechthin zum Prinzip einer späteren Ordnung erhob. Es diente eher dazu, vorzeitige Regelungen zu umgehen. Man wollte vorsichtiger und „realistischer“ sein, als es Wilson gewesen war. Auch war man sich wohl bewußt, daß die Zeit für ein detailliertes Programm noch nicht reif war. „Wir müssen die Proklamation als eine vorläufige, noch unvollständige Erklärung über unsere Kriegsziele betrachten, die alle Länder von unseren redlichen Absichten überzeugen soll, ohne den erst nach dem Sieg zu errichtenden Bau ganz zu umreißen“, so schrieb Churchill während der Atlantik-Konferenz an den britischen Lordsiegelbewahrer.⁸

Gleichwohl darf die grundsätzliche Bedeutung der Charta nicht unterschätzt werden. Die ersten vier Punkte waren nicht nur ein Glied in der Kette der Verhandlungen über Osteuropa, sondern Bestandteil einer offiziellen Prinzipienklärung von allgemeinerer Geltung. Das ergibt sich sowohl aus der Art der Veröffentlichung als auch aus der Formulierung. Kein Punkt enthielt Einschränkungen, die eine Nation oder eine Gruppe von Staaten betrafen. In den meisten Bestimmungen (Punkt 3, 4, 5, 6, 7, 8) wurde ausdrücklich festgestellt, daß die ganze Welt gemeinsam an den Vorzügen der kommenden Friedensordnung teilhaben sollte. Es war die Rede von Rechten „aller Völker“, „aller Nationen“ oder „aller Menschen in allen Ländern der Welt“. Die stärkste Bezugnahme auf die Gesamtheit der Staaten enthielt der vierte Abschnitt: ein freier Zutritt zum Welthandel und zu den Rohstoffen der Welt sollte „allen Staaten, groß oder klein, Siegern oder Besiegten“ zugestanden werden. Kein Zweifel also: auch Deutschland – freilich nicht ein nationalsozialistisches Deutschland – wurde bewußt in die Gemeinschaft der Nutznießer einer neuen Ordnung einbezogen.⁹

Man kann demnach sagen, daß die Westmächte im August 1941 eine Entscheidung von praktisch-politischer Bedeutung zum allgemeinen Prinzip erhoben: sie wollten keine detaillierten Verpflichtungen für die Nachkriegsordnung eingehen und doch an gewissen völkerrechtlichen Vorstellungen von überzeitlicher Bedeutung festhalten. Damit ist die Haltung gekennzeichnet, die die Regierung der Vereinigten Staaten zur Zeit des amerikanischen Kriegseintritts in der Planung gegenüber Deutschland einnahm. Die gleiche Konzeption wurde in der United Nations

⁷ Vgl. Langer/Gleason, a. a. O., S. 681.

⁸ Am 11. 8. 1941, Churchill, a. a. O., Bd. III, 2, S. 79 f.

⁹ Das bedeutet freilich noch nicht, daß die Deklaranten juristische Verpflichtungen eingingen. Vgl. dazu Walter Gollwitzer, Die Atlantik-Charta, ihre Stellung und Bedeutung in Politik und Völkerrecht des Zweiten Weltkrieges, Diss. (Mschr.), München 1949, bes. S. 86 ff.

Declaration erneut bekräftigt, die zu Beginn des Jahres 1942 nach britisch-amerikanisch-russischen Verhandlungen während der ARCADIA-Konferenz (22. Dezember 1941 bis 14. Januar 1942) von 26 Staaten in Washington unterzeichnet wurde. Dieses Dokument enthielt erneut die Ziele und Grundsätze der Atlantik-Charta.

Wirft man von hier aus einen Blick auf die weitere Entwicklung, so ist festzustellen, daß die amerikanischen Politiker bereits wenige Monate nach dem Kriegseintritt der Vereinigten Staaten intensive Besprechungen über Fragen der Nachkriegsordnung und in diesem Rahmen auch über die zukünftige Behandlung Deutschlands führten. Von da geht es weiter zu den großen Konferenzen von 1943, mit ihren detaillierten Erörterungen über spätere deutsche Gebietsabtretungen, über eine eventuelle Teilung Deutschlands, über Maßnahmen zur Änderung der deutschen Wirtschaftsstruktur u. ä. Die in der Atlantik-Charta proklamierten völkerrechtlichen Ideen wurden damit praktisch aufgegeben oder zumindest doch in ihrem Geltungsbereich „für alle“ eingeschränkt. Wie war es zu diesem Wandel gekommen? Welche Gründe hatten die amerikanische Regierung veranlaßt, ihre ursprüngliche negative Haltung gegenüber frühen Absprachen zur Nachkriegsordnung aufzugeben?

*

Die Absicht der Westmächte, konkrete Pläne für den Frieden vorerst nicht unter den Alliierten zu erörtern, stieß schon bald nach der Verkündung der Atlantik-Charta auf Schwierigkeiten. Wieder gaben die territorialen Verhältnisse in Osteuropa den Anlaß. In den daraus folgenden Kontroversen wurde erstmals auch die deutsche Zukunftsgestaltung direkt berührt. Politische Meinungsverschiedenheiten entstanden zunächst vorwiegend zwischen den beiden kriegführenden Mächten Rußland und Großbritannien, während die formell noch abseitsstehende amerikanische Regierung sich bei den Grundsätzen der Atlantik-Charta einseitig beruhigte und erst später in die Verhandlungen eingriff.¹⁰

Die Sowjetunion hatte am 24. September 1941 ihre Zustimmung zur Atlantik-Charta gegeben. Das bedeutete für sie jedoch nicht den Verzicht auf ihre Politik einer Westexpansion. Schon am 28. September warf Stalin unvermittelt gegenüber Lord Beaverbrook und Averall Harriman, den Abgesandten Großbritanniens und der Vereinigten Staaten, die Frage nach den Kriegszielen auf. Der Besuch der beiden Diplomaten (Moskauer Konferenz, 28. bis 30. September 1941) galt vornehmlich den britisch-amerikanischen Hilfslieferungen an Rußland. Doch gleich in der ersten Sitzung erkundigte sich Stalin nach Zukunftsplänen. Lord Beaverbrook verwies auf die Atlantik-Charta. Als Stalin darauf deutsche Kriegsentschä-

¹⁰ Für die im folgenden dargelegte Entwicklung vgl. *Churchill*, a. a. O., Bd. III, 2 u. IV, 1; *Sherwood*, a. a. O., deutsch: Roosevelt und Hopkins, Hamburg 1950; *Cordell Hull*, *The Memoirs of . . .*, 2 Bände, New York 1948, Bd. II; *Jan Ciechanowski*, *Defeat in Victory*, New York 1947, deutsch: *Vergeblicher Sieg*, Zürich 1948; *Sumner Welles*, *Seven Major Decisions*, britische Ausgabe, London 1951. Die Entwicklung bis zum amerikanischen Kriegseintritt auch bei *Langer/Gleason*, a. a. O., Kap. XVII, 4 u. XXV, 4 u. 5. Nähere Zitate folgen.

digungen diskutieren wollte, wick Beaverbrook aus: „Wir müssen erst den Krieg gewinnen.“ Während der dritten Sitzung, am 30. September, sprach Stalin wieder über Nachkriegsziele, ohne daß es zu Verhandlungen darüber kam.¹¹

Die russisch-britische Zusammenarbeit verlief in den folgenden Monaten weder im militärischen noch im politischen Bereich zufriedenstellend. In einer scharfen Note an Churchill vom 8. November stellte Stalin fest:¹² „Zwischen unseren beiden Ländern besteht keine grundsätzliche Einigung über die Kriegsziele und über den nach dem Kriege aufzurichtenden Frieden.“ Die Beschwichtigungen durch Lord Beaverbrook hatten also nicht lange gewirkt. Churchill antwortete Stalin am 21. November und schlug vor, Außenminister Eden nach Moskau zu entsenden, um neben militärischen Fragen auch den Komplex der Friedensordnung durchzusprechen. Er regte in diesem Zusammenhang eine Konferenz nach dem Sieg über Deutschland an und wies auf die Notwendigkeit hin, „Deutschland, und insbesondere Preußen, daran zu hindern, uns ein drittes Mal anzufallen“.¹³ Unverzüglich erklärte sich Stalin mit diesen Vorschlägen einverstanden.

Als die amerikanische Regierung am 4. Dezember durch ihren Londoner Botschafter, Winant, offiziell von dem bevorstehenden Besuch Edens in Moskau und den vorgesehenen Diskussionsthemen in Kenntnis gesetzt wurde, beauftragte Außenminister Cordell Hull den Chef der Europa-Abteilung im State Department, Ray Atherton, mit der Ausarbeitung einer Stellungnahme. Diese wurde mit Billigung des Präsidenten mündlich in London vorgetragen.¹⁴ Die Washingtoner Regierung wandte sich darin mit aller Entschiedenheit gegen geheime Absprachen über Nachkriegsregelungen, die eine spätere Handlungsfreiheit beeinträchtigen könnten. Eventuellen russischen Grenzveränderungen wurde die Anerkennung mit einem Hinweis auf die Atlantik-Charta versagt. Über diese amerikanische Haltung unterrichtet, trat Eden am 7. Dezember, dem Tage von Pearl Harbour, seine Reise nach Moskau an.

Bei der ersten Moskauer Besprechung, am 16. Dezember 1941, entwickelte Stalin ein umfangreiches Programm zur Neugestaltung Europas. Es sah unter anderem vor:¹⁵ Restauration Österreichs, Abtrennung des Rheinlandes von Preußen in Gestalt eines autonomen Staates oder eines Protektorats, eventuell Autonomie Bayerns, Abtretung Ostpreußens an Polen, Rückgabe des Sudetenlandes an die Tschechoslowakei, Restauration Jugoslawiens und Albaniens, Neuregelung der territorialen Verhältnisse in der Ägäis, Vergrößerung der Türkei durch bulgarisches und nordsyrisches Gebiet, Restauration der Tschechoslowakei und Griechenlands, Wiederherstellung der Situation vom 22. Juni 1941 im Baltikum, in Kare-

¹¹ Vgl. *Sherwood*, a. a. O., deutsch, S. 304 ff.

¹² Text der Note Stalins: *Churchill*, a. a. O., Bd. III, 2, S. 177 f.

¹³ Texte der Note Churchills und der folgenden Antwortnote Stalins: *ebd.*, S. 179 ff.

¹⁴ Telegramm vom 5. 12. 1941; vgl. *Sherwood*, a. a. O., deutsch, S. 317; *Hull*, a. a. O., Bd. II, S. 1165 f.; *Welles*, a. a. O., S. 129 f.; *Langer/Gleason*, a. a. O., S. 824 ff.

¹⁵ Das russische Programm ist in Edens Bericht vom 5. 1. 1942 wiedergegeben: *Churchill*, a. a. O., Bd. III, 2, S. 294 f.

lien und Bessarabien, die Curzon-Linie als polnisch-russische Grenze, Erweiterung Rumäniens auf Kosten Ungarns. Stalin forderte außerdem die Wiedergutmachung von Sachschäden durch Deutschland. In der zweiten Unterredung machte Stalin den Abschluß jedes britisch-sowjetischen Abkommens von der Anerkennung der baltischen Annexionen und der russisch-finnischen Grenze von 1941 abhängig. In einer dritten Unterredung, am 18. Dezember, kam Stalin abermals auf das gleiche Thema zu sprechen. Man kann die sowjetischen Ziele auf einen Nenner bringen: Rußland war bestrebt, die während seines Zusammengehens mit Deutschland durchgeführte territoriale Expansion in Osteuropa legitimieren zu lassen, um eine osteuropäische Hegemonialstellung zu begründen. Es beabsichtigte weiterhin eine Schwächung der europäischen Mitte als Sicherung (oder als Erweiterungsbasis?) für seinen Machtausbau, indem es eine Aufteilung Deutschlands anregte.

Außenminister Eden erklärte sich in Moskau außerstande, irgendwelche Vereinbarungen über Nachkriegsgrenzen in Europa zu treffen. Er begründete das mit Verpflichtungen gegenüber den Vereinigten Staaten. Doch sagte er zu, die Regierungen Großbritanniens, der Dominien und Amerikas zu informieren und eine Prüfung der russischen Ansprüche vorzunehmen.¹⁶ Churchill reagierte auf das russische Ansinnen scharf ablehnend. In einem Telegramm an den Lordsiegelbewahrer vom 20. Dezember 1941 und in zwei Telegrammen an Eden vom 20. Dezember 1941 und vom 8. Januar 1942 ließ er keinen Zweifel darüber, daß die russischen Grenzen von 1941 das Ergebnis von Gewalttaten seien.¹⁷ Noch einmal trug er alle Argumente gegen deren Anerkennung zusammen: Stalins Forderungen ständen im Widerspruch zur Atlantik-Charta, die Zeit zur Regelung von Grenzfragen sei noch nicht gekommen, alles müsse einer späteren Friedenskonferenz überlassen bleiben. Er begnügte sich mit einer Andeutung seiner eigenen Vorstellungen: „Die Trennung Preußens von Süddeutschland und die territoriale Gestaltung Preußens gehören zu den größten der zu entscheidenden Probleme.“

Eines der ausschlaggebenden Momente für Churchills Haltung war jedenfalls das britisch-amerikanische Verhältnis, das er durch Zugeständnisse an Rußland zu trüben befürchtete. Zunächst wollte er den Fragenkomplex überhaupt nicht mit Roosevelt erörtern. Nach Edens Rückkehr aus Moskau erhielten jedoch Botschafter Winant in London und durch ihn Washington vollen Einblick in die Vorgänge auf der Konferenz. Daraufhin sprach der amerikanische Präsident seine Befriedigung über die britische Haltung in Moskau gegenüber Churchill aus.¹⁸

In den folgenden Wochen arbeitete das State Department erneut eine ausführliche Stellungnahme aus, die gegenüber den russischen Forderungen die ablehnende Haltung vom Dezember 1941 wiederholte. Es wurden dabei die unmittelbaren taktisch-politischen Nachteile einer nachgiebigen Haltung ebenso betont wie vor allem die Gefahr weitergehender russischer Forderungen und einer Ausbreitung des Kommunismus. Ein diese Stellungnahme begründendes Memorandum vom

¹⁶ *Ebd.*

¹⁷ Texte der Telegramme: Churchill, a. a. O., Bd. III, 2, S. 295 ff., 367 f.

¹⁸ Vgl. *ebd.*, S. 296, 367 f.; Hull, a. a. O., Bd. II, S. 1167.

4. Februar 1942 wurde von Roosevelt als Grundlage der amerikanischen Politik gebilligt.¹⁹

Die britische Regierung jedoch blieb nicht mit der gleichen Beharrlichkeit auf ihrem Standpunkt stehen, mit der Stalin seine Forderungen wiederholte. Sie war sehr am Abschluß eines Allianzvertrages mit Moskau interessiert. Denn die Möglichkeit eines deutsch-russischen Sonderfriedens – vermutlich geschickt von russischer Seite ins Blickfeld gerückt – wirkte beunruhigend. Da Stalin jeden Vertrag mit Zugeständnissen in der Grenzfrage gekoppelt hatte, erklärte sich Churchill Anfang März 1942 bereit, die russische Forderung auf Anerkennung der baltischen Annexionen zu erfüllen. Die Grundsätze der Atlantik-Charta sollten nicht so ausgelegt werden, „daß Rußland jene Grenzen vorenthalten werden, die es im Augenblick des deutschen Überfalls de facto besaß“, so teilte er am 7. März Roosevelt mit.²⁰ Ein Besuch Molotows in London wurde vereinbart, um den Vertrag abzuschließen.

Tatsächlich jedoch hatten die Verhandlungen ein völlig anderes Ergebnis. Zunächst forderte Molotow gleich in der ersten Sitzung, am 21. Mai 1942, die Anerkennung einer Annexion Ostpolens und stellte überdies Ansprüche auf rumänisches Gebiet. Das lehnte die britische Regierung ab. Dagegen schlug Eden am 23. Mai den Abschluß eines Bündnisvertrages „ohne Geheim- und Grenzklauseln“ vor. Molotow willigte nach einer Rücksprache mit Stalin überraschenderweise ein. Am 26. Mai wurde der Vertrag in dieser Form unterzeichnet. Damit hatte Rußland sämtliche Gebietsforderungen, um deren Anerkennung es seit Monaten gerungen hatte, zurückgestellt. Eine solche Lösung hatte selbst Churchill nicht zu erhoffen gewagt.²¹

Diese überraschende Wende war das Ergebnis der – freilich in sich keineswegs einheitlichen – amerikanischen Politik. Prinzipiell wollte Washington an der Atlantik-Charta festhalten. Noch im März hatte sich Roosevelt erneut in Botschaften an Churchill und Stalin gegen die russischen Forderungen ausgesprochen.²² Am 24. und 26. März erhob ferner der Ministerpräsident der polnischen Exilregierung, General Sikorski, persönlich bei Roosevelt Einspruch gegen osteuropäische Grenzveränderungen. Indessen: als sich die Nachgiebigkeit Churchills gegenüber den Sowjets immer deutlicher abzeichnete, versuchte Roosevelt einen Kompromiß herbeizuführen. Am 1. April schlug er Großbritannien und Rußland vor, den Einwohnern der betroffenen baltischen und finnischen Gebiete bei einer Grenzveränderung auf Wunsch die Umsiedlung zu ermöglichen. Dadurch – so wurde recht fragwürdig argumentiert – würden die Prinzipien der Atlantik-Charta, insbesondere das Selbstbestimmungsrecht, nicht direkt verletzt.

Die britische Regierung machte sich diesen Kompromißvorschlag während der Verhandlungen mit Molotow zu eigen. Als sich daraus und aus den russischen

¹⁹ Vgl. *Hull*, a. a. O., Bd. II, S. 1167 ff.

²⁰ Vgl. *Churchill*, a. a. O., Bd. IV, 1, S. 380 ff.

²¹ Über die Londoner Besprechungen *ebd.*, S. 386, 391.

²² Zur amerikanischen Haltung und Intervention vgl. *Hull*, a. a. O., Bd. II, S. 1170 ff.; *Ciechanowski*, a. a. O., Kap. X/XI, bes. S. 106 ff.

Forderungen in Polen und Rumänien Komplikationen ergaben, verschärfte sich die amerikanische Haltung. Mit Ausnahme von Sumner Welles war das State Department sowieso gegen das Kompromißangebot Roosevelts gewesen. Nun unterbreitete Cordell Hull dem Präsidenten ein neues Memorandum, dessen Inhalt mit Roosevelts Billigung der britischen Regierung und Molotow zur Kenntnis gebracht wurde. Die amerikanische Regierung drohte darin mit ihrer öffentlichen Distanzierung vom britisch-russischen Vertrag. Das wäre gleichbedeutend mit einer folgenschweren Spaltung innerhalb der alliierten Koalition gewesen. Mit einem Hinweis auf die amerikanischen Hilfslieferungen an Rußland und auf die von Rußland dringend geforderte Errichtung einer zweiten Front verstärkten die Vereinigten Staaten ihren Druck auf den russischen Partner. So gab Molotow nach, und Rußland verzichtete vorläufig darauf, seine osteuropäischen Ambitionen weiterzuverfolgen.

Im weiteren Verlauf des Jahres kam es, abgesehen von einer anscheinend belanglosen Berührung der Kriegszielpolitik während der Moskauer Konferenz im August 1942,²³ nicht zu weiteren offiziellen Verhandlungen über das strittige Thema. So endete im Mai 1942 die erste Phase der offiziellen interalliierten Kriegszielbesprechungen, bei denen das Deutschlandproblem bereits eine – wenn auch periphere – Rolle gespielt hatte.

Der russischen Haltung im Verlauf der Verhandlungen wird trotz des überraschenden Verzichts auf territoriale Abmachungen Konsequenz nicht abzusprechen sein. Die in der Zeit des Hitler-Paktes erreichten Erfolge waren in Frage gestellt. Die Gefahr, die annektierten Gebiete wieder zu verlieren, wuchs mit den militärischen Niederlagen der Jahre 1941 und 1942 und mit der steigenden Abhängigkeit des in seiner Existenz bedrohten Sowjetstaates von westlichen Hilfslieferungen und westlicher Strategie (zweiter Front). Um so wichtiger war es für Moskau, frühzeitig bindende Regelungen mit den Alliierten zu erreichen. Indem dieser Versuch jedoch am Widerstand der Westmächte, insbesondere an der Haltung der Vereinigten Staaten, scheiterte, wurden die Forderungen ohne Frage einstweilen nur zurückgestellt.

Sehr viel mehr noch war die britische Haltung vom Augenblick diktiert. Der lange Zeit allein geführte Krieg gegen Deutschland und die strategisch gefährdete Lage der Insel erforderten eine wendige Politik, in der ideologische Bedenken eine geringere Rolle spielten als im fern abliegenden Amerika. Churchill selbst hat seine Politik und die Andersartigkeit der amerikanischen so charakterisiert:²⁴ „Das amerikanische Denken neigt . . . zu logischen, alles umfassenden Schlußfolgerungen. Das praktische Tun und Handeln baut sich dann auf den einmal formulierten Thesen auf. Dem amerikanischen Empfinden nach folgen alle späteren Phasen von selbst und sozusagen unabwendbar den einmal festgelegten, als richtig und verständlich erkannten Linien. Der britische Denkprozeß spielt sich ein wenig

²³ Vgl. *Sherwood*, a. a. O., deutsch, S. 508. Russische Nachkriegsgrenzen wurden in Moskau überhaupt nicht erörtert; vgl. *Hull*, a. a. O., Bd. II, S. 1180.

²⁴ *Churchill*, a. a. O., Bd. III, 2, S. 342.

anders ab. Wir halten logisch-scharfumrissene Prinzipien nicht notwendigerweise für den einzigen Schlüssel für die in schnell wechselnden, unübersichtlichen Situationen zu findenden Lösungen. Insbesondere im Krieg lassen wir dem Opportunismus und der Improvisation größeren Spielraum; wir versuchen mehr, uns in Anpassung an die abrollenden Ereignisse zu behaupten und zu siegen, als deren Meisterung durch grundlegende Entscheidungen zu erstreben.“

Während durchaus gefragt werden kann, ob diese Wendigkeit nicht ein Stück optimistischer Illusion enthielt,²⁵ war die amerikanische Haltung, die hier zu erörtern ist, keineswegs so starr, wie es einer solchen Charakterisierung entspräche. Bedeutete doch schon der von Roosevelt am 1. April 1942 vorgebrachte Kompromißvorschlag in der baltischen und finnischen Gebietsfrage ein erhebliches Abweichen von der anfänglichen Linie. Diese wurde nach wie vor energisch von Außenminister Cordell Hull mit dem ganzen Gewicht seiner Persönlichkeit vertreten. Indessen hatte schon sein erster Einspruch vom 5. Dezember 1941 in der amerikanischen Regierung seinen Kritiker gefunden. Hulls Unterstaatssekretär Welles bezeichnete den Schritt vor dem Eden-Besuch in Moskau als den Präzedenzfall einer von nun an einsetzenden illusionären Politik in der Nachkriegsplanung. Man könne nicht mit Prinzipien wie denen der Atlantik-Charta allen Grenzschwierigkeiten gerecht werden.²⁶ Und als Hull im Mai 1942 zu Drohungen gegen britische Nachgiebigkeit schritt, glaubte er selbst kaum an eine Billigung durch Roosevelt. Er war von dessen Einverständnis überrascht.²⁷

Die Gegensätzlichkeit dieser Fronten ist nicht ohne den Bezug auf das Ende des ersten Weltkrieges und auf die Problematik des Friedensschlusses von Versailles zu verstehen. Dort suchte man immer wieder die Ursachen des zweiten Weltkrieges. Man beschäftigte sich mit der scheinbaren historischen Kausalkette, die von 1918 bis 1939 führte: Wilsons idealistische Kriegszielpolitik der Vierzehn Punkte, die zum Waffenstillstand von 1918 führte, zerbrach bei den internationalen Friedensverhandlungen, weil sie mit den realpolitischen und nationalegoistischen Absichten der europäischen Siegermächte, die bereits detaillierte Abreden getroffen hatten, unvereinbar war. Der daraus resultierende Kompromißfriede schuf ein Deutschland, das bereits nach zwanzig Jahren wieder in der Lage war, einen Krieg zu beginnen. Wo lag in dieser Entwicklung der entscheidende Fehler, vor dessen Wiederholung man sich hüten mußte?

Ein besserer Friedensschluß war nur möglich bei Einigkeit unter den Siegermächten. Sie war 1918/19 im wesentlichen an den vor Kriegsende geheim getrof-

²⁵ In dem bereits erwähnten Telegramm an Eden vom 8. 1. 1942 prophezeite Churchill, die Vereinigten Staaten und Großbritannien würden bei Kriegsende den mächtigsten Block darstellen, den die Welt je gesehen habe, Rußland dagegen würde auf den westlichen Beistand für den Wiederaufbau angewiesen sein. Bei einer solchen Einschätzung der Zukunftsaussichten wird die britische Bereitschaft, dem russischen Partner das Geforderte zunächst einmal zuzugestehen, um den Allianzvertrag unter Dach und Fach zu bringen, noch mehr verständlich. Vgl. *Churchill*, a. a. O., Bd. III, 2, S. 368.

²⁶ *Welles*, a. a. O., S. 129 f.

²⁷ *Hull*, a. a. O., Bd. II, S. 1172.

fenen Abreden gescheitert. Als man gemeinsam an den Bau des Friedens gehen wollte, standen die vorzeitigen Bindungen im Wege. Die eine Folgerung aus dieser Erfahrung war, vorzeitige Festlegungen um jeden Preis zu vermeiden. Einstweilen solle man sich mit allgemeinen Prinzipien begnügen, die das Einverständnis aller Partner fanden. Die Atlantik-Charta erschien in diesem Sinne als voll ausreichend.

Indessen: die gleiche Erfahrung konnte auch anders ausgelegt werden. Um die Einigkeit der Siegermächte nach dem Krieg zu sichern, brauchte man nicht unbedingt auf frühe Absprachen zu verzichten. Vielmehr konnte eine frühzeitige gemeinsame Kriegszielpolitik dazu dienen, Gegensätze schon im Vorwege zu vermeiden. Voraussetzung dabei war allerdings die uneingeschränkte Billigung der Ziele durch alle gegen Deutschland kämpfenden Staaten.

Beide Auffassungen fanden innerhalb der amerikanischen Regierung Fürsprecher. Am schärfsten entzündete sich der Gegensatz innerhalb des State Department selbst. Außenminister Hull, der sich so nachdrücklich in die britisch-russischen Verhandlungen eingeschaltet hatte, war für Aufschub der Planung. Dabei wirkten für ihn auch innerpolitische Erwägungen mit. Bindende Abmachungen über Details der Zukunftsordnung mußten die Opposition der Isolationisten verstärken, denn seit jeher hatten sich diese Kreise gegen ein Engagement der Vereinigten Staaten in der internationalen Politik gewandt.²⁸

Den gegenteiligen Standpunkt nahm der Unterstaatssekretär Welles ein. Er warf später seinem Chef vor, grundsätzlich die Lösung schwieriger Probleme so lange wie möglich hinausgeschoben zu haben. Er habe immer nur eine heilende, nie eine vorbeugende Politik betrieben. In den Monaten nach Pearl Harbour, so argumentierte Welles retrospektiv weiter, war der Einfluß der Vereinigten Staaten in der alliierten Politik stärker als in den folgenden Jahren. Damals noch hätte Amerika eigene Absichten besser durchsetzen können. Während seiner Amtszeit fand Welles jedoch mehr Gegner als Bundesgenossen für seine Ansicht. Immerhin, Eleanor Roosevelt, die Gattin des Präsidenten, stand auf seiner Seite. Sie hatte, wenn Welles zuverlässig berichtet, schon 1939 die Gründung einer internationalen Planungskommission angeregt. Welles versuchte 1942 diesen Gedanken zu verwirklichen, konnte sich aber nicht durchsetzen. Die meisten Berater des Weißen Hauses und die Vereinigten Amerikanischen Stäbe (JCS) standen gegen ihn.²⁹

Welche Stellung nahm der Präsident selbst in dieser Kontroverse ein? Während der britisch-russischen Verhandlungen hatte er die Schritte Hulls gebilligt, freilich nicht mit voller Konsequenz und nicht ohne Neigung zum Kompromiß. Aber nach Welles' eigenem Zeugnis war er grundsätzlich gegen frühe Abmachungen, so daß der Unterstaatssekretär bei ihm keine starke Unterstützung fand.³⁰

²⁸ *Ebd.*, S. 1170.

²⁹ Vgl. *Welles*, a. a. O., Kap. V; *Sumner Welles, Where Are We Heading?*, britische Ausgabe, London 1947, S. 16.

³⁰ *Welles, Seven Major Decisions*, a. a. O., S. 135 ff.; *Welles, Where Are We Heading?*, a. a. O., S. 16.

Es ist nicht ohne Interesse zu sehen, was Welles selbst später – fast wie zur Entschuldigung – als Gründe für Roosevelts Haltung aufführt: Die militärische Entwicklung forderte vom Präsidenten größere Aufmerksamkeit als die Nachkriegspolitik; Roosevelt scheute verschärfte Spannungen mit seinem Außenminister; er fürchtete auch die innenpolitische Opposition der Minderheiten bei gewissen Fragen der Nachkriegsgestaltung; er vertraute fest auf seine Verhandlungskünste bei der Friedenskonferenz; er glaubte an die Vorteile später vorzunehmender Volksabstimmungen.³¹ Aber wichtiger als all diese Gesichtspunkte war für Roosevelt offenbar doch der Glaube, daß nur völlige Handlungsfreiheit nach dem Kriege den Aufbau einer friedlichen Weltordnung garantieren könne. Diese Überzeugung läßt sich bei ihm immer wieder feststellen. Er hoffte auf eine spätere Einigung am „runden Tisch“.³² Noch am 20. Oktober 1944, unter dem Eindruck der scharfen Reaktion der Öffentlichkeit gegen den Morgenthau-Plan, schrieb er an Hull von der Gefahr einer Übereilung bei den Vorbereitungen für die zukünftige Behandlung Deutschlands:³³ „Ich mache ungern detaillierte Pläne für ein Land, das wir noch nicht besetzt haben.“

Wie immer man zu dieser Enthaltung von frühzeitigen Bindungen angesichts der späteren verhängnisvollen Entwicklung stehen mag, es wird doch zu fragen sein: Hätten frühe Absprachen in einer machtpolitisch so andersgearteten Situation, wie sie bei Kriegsende bestand, etwas genützt? Was für Absprachen hätte Amerika befürworten sollen im Sinne einer besseren Entwicklung? War Amerika 1942 überhaupt in der Lage, eigene Ziele, die sich nicht mit denen der Sowjetunion decken würden, durchzusetzen? Gewiß hatten die Vereinigten Staaten im ersten Kriegsjahr starke Trümpe in der Hand. Sie konnten mit der Einstellung der Hilfslieferungen drohen und mit dem Aufschub der Errichtung einer zweiten Front. Aber die Verwirklichung dieser Drohungen hätte ihnen letzten Endes auch selbst geschadet. Die latent vorhandene Möglichkeit eines deutschen Separatfriedens mit der Sowjetunion läßt es zumindest fraglich erscheinen, ob die Westmächte überhaupt in der Lage waren, nicht nur die russischen Forderungen zurückzuweisen, sondern darüber hinaus noch die Anerkennung eigener Pläne zu erreichen.

*

Wenn die interalliierten Kriegszielgespräche durch die Haltung der Vereinigten Staaten im Sommer 1942 zu einem völligen Stillstand kamen, so gaben sie doch den Anlaß zu internen amerikanischen Vorbereitungen für spätere Verhandlungen.

³¹ *Ebd.*

³² *Waldemar Besson*, Die politische Terminologie des Präsidenten Franklin D. Roosevelt, Eine Studie über den Zusammenhang von Sprache und Politik, Tübinger Studien zur Geschichte und Politik Nr. 1, Tübingen 1955, weist schon für das Jahr 1933 nach: „Einer seiner Grundgedanken ist die Konferenzidee. Für Roosevelt ist die Tatsache, daß man gemeinsam am Konferenztisch sitzt, schon ein politischer Erfolg. Von einer freien Diskussion der Probleme erhofft er immer irgendeine Lösung.“

³³ *Hull*, a. a. O., Bd. II, S. 1621.

Die Regierung der Vereinigten Staaten kam bei allen grundsätzlichen Erwägungen zu der Einsicht, daß Probleme bestanden oder doch in Zukunft entstehen würden, deren Lösung man zwar hinausschieben konnte, die aber dessenungeachtet ein gründliches Studium erforderten. Auch eine Friedenskonferenz ließ sich nicht ohne Vorbereitung der Teilnehmerstaaten aufziehen. Je gründlicher und je früher eine nationale Planung einsetzte und je sorgfältiger alle Eventualfälle und die dabei möglichen Lösungen durchstudiert wurden, desto sicherer und erfolversprechender mußte die Stellung der Regierung bei späteren Verhandlungen sein.

Noch im Dezember 1941 legte Hull dem Präsidenten Entwürfe über die Gründung eines Gremiums vor, das sich ganz dieser Aufgabe widmen sollte. Nachdem die Zustimmung Roosevelts umgehend erfolgt war, trat am 12. Februar 1942 erstmalig das „Advisory Committee on Post-War Foreign Policy“ zusammen.³⁴ Von diesem Komitee gingen entscheidende Impulse für eine Formulierung detaillierter Ziele aus. Auch der Zukunft Deutschlands war ein nicht geringer Teil der Vorarbeiten gewidmet. Über die Prinzipien der Atlantik-Charta hinaus und auch von diesen abweichend wurden Maßnahmen für die Feindstaaten nach dem Kriege entworfen.

Der Vorschlag zur Gründung des neuen Gremiums, am 22. Dezember 1941 dem Präsidenten schriftlich unterbreitet, enthielt bereits eine Mitgliederliste, die erkennen ließ, wie sehr es dem Außenminister auf ein breites Fundament für die neue politische Arbeit ankam. Das Komitee sollte sich nicht nur aus Berufspolitikern zusammensetzen; man beteiligte in starkem Maße auch fähige Vertreter des öffentlichen Lebens. Unter ihnen fanden sich Persönlichkeiten wie Isaiah Bowman, Präsident der Johns Hopkins University, Hamilton Fish Armstrong, Herausgeber der Vierteljahrsschrift „Foreign Affairs“ und Anne O'Hare McCormick, Mitarbeiterin der „New York Herald Times“.³⁵ Das Komitee zählte schließlich fünfundvierzig Personen. Von ihnen gehörten nur elf dem State Department an, sechzehn weitere kamen aus anderen Regierungsämtern, und die restlichen achtzehn waren Privatpersonen oder Angehörige des Kongresses.³⁶ Den Vorsitz führte Hull, zweiter Vorsitzender war Welles. Das Komitee repräsentierte weite Kreise des amerikanischen öffentlichen Lebens. Auch war für eine gleichmäßige Vertretung der Parteien gesorgt. Auf demokratischer Basis schuf Hull so ein Instrument, das die zukünftige Politik des Landes im Interesse aller mitgestalten konnte.

Aus Zweckmäßigkeitsgründen beschloß das neugegründete Advisory Committee bei seiner ersten Zusammenkunft, Unterausschüsse für einzelne Aufgabenbereiche

³⁴ Über die gesamte Organisation der amerikanischen Nachkriegsplanung im zweiten Weltkrieg (weniger über die Inhalte) unterrichtet ausführlich die amtliche Veröffentlichung des State Department: *Post-War Foreign Policy Preparation 1939–1945*, Washington 1950. Ergänzend dazu Hull, a. a. O., Bd. II, Kap. 116 ff. Zur Gründung des Advisory Committee on Post-War Foreign Policy vgl. die erstgenannte Publikation, S. 62 ff., bes. 71.

³⁵ Vgl. *Post-War Foreign Policy Preparation*, a. a. O., S. 64 f.; Hull, a. a. O., Bd. II, S. 1632 f., 1655 f.; Welles, *Where Are We Heading?*, a. a. O., S. 18 f.

³⁶ Vgl. *Post-War Foreign Policy Preparation*, a. a. O., S. 71 ff.

zu bilden,³⁷ und zwar einen für politische Probleme (Leitung: Welles, später Hull selbst), einen für Sicherheitsprobleme (Norman Davis), einen für territoriale Probleme (Isaiah Bowman) und zwei für wirtschaftliche Angelegenheiten (Dean Acheson und Adolf Berle, später zusammengefaßt unter Myron C. Taylor). Dazu kamen noch weitere Spezialausschüsse.

Die Arbeiten begannen zunächst mit einigen Vollsitzungen des Komitees in der Zeit vom 12. Februar bis 2. Mai 1942, auf denen der Rahmen der Untersuchungen abgesteckt wurde. Bald traten jedoch die Unterausschüsse, die in der Regel einmal wöchentlich tagten, ganz in den Vordergrund. Die sorgfältige Analyse der zahllosen Einzelprobleme und die Erörterung der Lösungsmöglichkeiten beschäftigte diese Arbeitsstäbe über ein Jahr hindurch. Die Ergebnisse ihrer Studien wurden laufend durch Hull oder Welles an den Präsidenten weitergeleitet, der seinerseits eigene Ansichten auf dem umgekehrten Wege übermitteln ließ.³⁸

Nach sechzehnmonatiger Tätigkeit des Komitees leitete Hull am 12. Juli 1943 seine Auflösung ein. Sie erfolgte in den einzelnen Unterausschüssen zu verschiedenen Zeitpunkten. Am längsten bestand der Unterausschuß für territoriale Probleme, dessen letzte Sitzung am 12. Dezember 1943 stattfand.³⁹ Die militärische Lage und die internationale Situation des Sommers 1943 machten die Auflösung des Komitees und die Gründung neuer Arbeitsstäbe mit anderen Methoden erforderlich. Durch die Besetzung Nordafrikas und die Landung britischer und amerikanischer Streitkräfte auf Sizilien und in Unteritalien waren erstmalig Gebiete in alliierte Hand geraten, die neu geordnet werden mußten. „Nachkriegspolitik“ trat hier schon in ein akutes Stadium. Es genügte nicht mehr eine Untersuchung der Probleme, wie man sie bislang in Washington durchgeführt hatte, sondern jetzt mußten Entscheidungen getroffen werden. Dazu waren Empfehlungen und ausgereifte Vorschläge nötig. Auch setzte 1943 – wie noch zu zeigen ist – wieder der internationale Kontakt in Kriegszielfragen ein. Für eine ganze Reihe interalliiertener Konferenzen waren Programme und Entwürfe zu erstellen. Die Phase der analytischen Studien war vorüber.

Schon vor der Auflösung des Advisory Committee erhielt der sogenannte Research Staff, eine 1941 errichtete ständige Abteilung im State Department (eigentlich Division of Special Research), den Auftrag, die Ergebnisse aller bisherigen Untersuchungen zusammenzufassen und sogenannte Policy Summaries anzufertigen. Bald entstanden ganze Serien von Dokumenten, die – Handbüchern vergleichbar – die durchgesprochenen Probleme in größeren Gruppen zusammengefaßt nach allen Gesichtspunkten abhandelten. Diese Policy Summaries bildeten dann die Grundlage für die Ausarbeitung endgültiger Empfehlungen und für die Anfertigung von Unterlagen für interalliierte Verhandlungen.⁴⁰

³⁷ Vgl. *ebd.*, S. 80 ff.; Hull, a. a. O., Bd. II, S. 1634 f.

³⁸ Zur Arbeitsweise des Komitees und der Ausschüsse: *Post-War Foreign Policy Preparation*, a. a. O., Teil II (S. 69 ff.); Hull, a. a. O., Bd. II, Kap. 117 (S. 1634 ff.).

³⁹ Zur Auflösung des Komitees: *Post-War Foreign Policy Preparation*, a. a. O., S. 160 ff.

⁴⁰ *Ebd.*, S. 173 ff.

Die weitere Entwicklung der Planung innerhalb der amerikanischen Regierung braucht hier nicht geschildert zu werden.⁴¹ Uns interessiert vor allem die Frage, womit sich inhaltlich das Advisory Committee 1942/43 beschäftigte. Wie weit waren die frühen Verhandlungen dem deutschen Problem gewidmet? Welche Entschlüsse dieses Gremiums hatten eine nennenswerte Tragweite?

Da der amtliche Bericht überwiegend nur die äußeren Umstände und die Verhandlungstechnik darlegt, kann aus dem gedruckten Material und einzelnen Hinweisen nur ein ungefähres Bild gewonnen werden. Dabei ist nachteilig, daß das Komitee noch keine regional aufgegliederte Arbeit leistete. Auch lag es in der Natur der Sache, daß es sich weniger mit grundlegenden Fragen als mit sachlicher Kleinarbeit befaßte. Systematisch wurde die Welt nach politischen und wirtschaftlichen Problemen durchmustert, die bei einer Friedenskonferenz diskussionsreif werden konnten. Daß neben der Organisation der Vereinten Nationen vor allem die zukünftige Behandlung der Feindstaaten, und zwar in erster Linie die Behandlung Deutschlands, sich als Aufgabe stellte, kann nicht verwundern. Bot Deutschland doch – seine Niederlage vorausgesetzt – eine Fülle von Schwierigkeiten, die sich aus der Notwendigkeit einer grundlegenden staatlichen Neuorganisation ergaben. Jeder Unterausschuß des Komitees mußte sich in irgendeinem Zusammenhang mit der Zukunft Deutschlands befassen.

Im Mittelpunkt dieser Diskussion stand immer wieder die Frage nach den Vor- und Nachteilen der politischen Einheit Deutschlands. Unterstaatssekretär Welles warf sie in dem von ihm geleiteten politischen Unterausschuß bei einer der ersten Sitzungen auf. Schon am 2. Mai 1942 trugen einzelne Mitglieder oder kleine Gruppen informatorisch ihre Ansichten vor.⁴² In der Folgezeit beschäftigte sich der Ausschuß wiederholt mit diesem Problem. Pläne für eine Teilung Deutschlands in zwei, drei, fünf oder sieben Einzelstaaten standen zur Debatte. Die möglichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen wurden erörtert. Noch im Jahr 1943 waren drei Sitzungen ganz den deutschen Problemen gewidmet. Die Mehrheit der Berater, unter ihnen Hamilton Fish, Armstrong und Isaiah Bowman, lehnten die Teilung ab und befürworteten statt dessen eine Förderung demokratischer Einrichtungen und langfristige Kontrollmaßnahmen zur Verhütung erneuter hegemonialer Bestrebungen Deutschlands. Welles vertrat weiterhin die Teilung.

Es darf mit Sicherheit angenommen werden, daß sich auch der Unterausschuß für territoriale Probleme, der sich aus Mitgliedern des politischen Ausschusses rekrutierte und mit diesem zusammenarbeitete, mit der Teilungsfrage befaßte. Der Aus-

⁴¹ Über die weitere Entwicklung der Planung in Washington vgl. bes.: *Ebd.*, Teil III, IV (S. 167 ff.); *Hull*, a. a. O., Bd. II, S. 1649 ff.

⁴² Über die Teilungsdiskussionen im politischen Unterausschuß vgl. *Post-War Foreign Policy Preparation*, a. a. O., S. 98, 104; *Philip E. Mosely*, *Dismemberment of Germany*, *The Allied Negotiations From Yalta to Potsdam*, *Foreign Affairs* Bd. XXVIII (1949/50), S. 487 bis S. 498, deutsch: *Die Friedenspläne der Alliierten und die Aufteilung Deutschlands*, *Die alliierten Verhandlungen von Jalta bis Potsdam*, *Europa-Archiv* Bd. V (1950), S. 3032–3043, S. 3033 f. Vgl. auch die in Anm. 49 und 50 genannten Dokumente.

schuß verhandelte über „territoriale Regelungen für jeden Feindstaat“ und auch über „mögliche Bevölkerungsum- oder -rücksiedlungen“.⁴³

Der Unterausschuß für Sicherheitsprobleme, dessen Aufgaben vorwiegend militärischer Natur waren, erörterte am 3. Juli 1942 auf Ersuchen des politischen Ausschusses das Teilungsproblem im Zusammenhang mit der militärischen Besetzung. Außerdem standen Fragen des Waffenstillstandes, der Entwaffnung Deutschlands, der Sicherung von Friedensregelungen und ähnliches auf der Tagesordnung.⁴⁴ Der Ausschuß befürwortete die bedingungslose Kapitulation der Feindstaaten.⁴⁵

Die beiden wirtschaftlichen Unterausschüsse, die auch für sozialpolitische Maßnahmen zuständig waren, diskutierten Ende 1942 und auch später noch Möglichkeiten für eine zusätzliche Bevölkerungsaufnahme in einem verkleinerten Deutschland. Es muß darum angenommen werden, daß im Advisory Committee, wohl im politischen Unterausschuß, die Abtretung deutscher Gebiete an Nachbarstaaten einschließlich der Umsiedlung schon erwogen wurde. Die wirtschaftlichen Unterausschüsse widmeten auch den wirtschaftlichen Folgen einer politischen Teilung Deutschlands viel Aufmerksamkeit.⁴⁶

Außer diesen spärlichen Einzelheiten ist wenig über die interne amerikanische Deutschlandplanung der Jahre 1942/43 bekannt. Klar ist indessen, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen sich wesentlich von den allgemeinen Grundsätzen der Atlantik-Charta unterschieden. Was für den politischen Unterausschuß ausdrücklich bezeugt ist, galt jedenfalls für die Arbeit des ganzen Komitees: es suchte seine Regelungen nicht nur „nach höchsten moralischen und humanitären Prinzipien“ zu treffen, sondern vor allem auch „unter realistischer Berücksichtigung der Machtverhältnisse“.⁴⁷ Durch die Veröffentlichung zweier bedeutsamer Dokumente über Deutschland besteht die Möglichkeit, die Art der Argumentation im Komitee kennenzulernen und ihren realpolitischen Charakter zu belegen. Sie stammen zwar nicht vom Komitee selbst, sondern von Nachfolgeausschüssen; da sie aber ganz auf den Beratungen von 1942/43 fußen, werden sie deren Geist widerspiegeln.

Es handelt sich zunächst um ein sogenanntes Policy Memorandum zur Information Hulls bei den Besprechungen der ersten Quebec-Konferenz (August 1943), betitelt „Germany: Partition“, ausgefertigt am 17. August 1943⁴⁸. Es ist die gekürzte Fassung eines Policy Summary des Research Staff vom 27. Juli 1943. In diesem Dokument wurden die Gründe für und gegen die Teilung Deutschlands dargelegt. Von der Teilung versprach man sich vor allem eine Zerstörung der deutschen Machtkonzentration und die Erleichterung von Kontrollmaßnahmen. Auch müsse eine scharfe Demonstration der Niederlage neue militärische Ambitionen der Deutschen verhüten. Nachteilig sei jedoch eine vor auszusehende Kompl-

⁴³ *Post-War Foreign Policy Preparation*, a. a. O., S. 120.

⁴⁴ *Ebd.*, S. 126 f., 130.

⁴⁵ *Ebd.*, S. 127.

⁴⁶ *Ebd.*, S. 138.

⁴⁷ *Ebd.*, S. 101.

⁴⁸ Text des Dokuments „Germany: Partition“ *ebd.*, Anhang 28, S. 554 ff.

kation der Verwaltung. Kontrollen würden auch bei einer Teilung nicht überflüssig. Die Erbitterung der Bevölkerung könne zu Restaurationstendenzen führen und den Frieden abermals gefährden. Auch sei die Grenzziehung schwierig, eine wirtschaftliche Trennung der Einzelstaaten vollends unmöglich. Es steht außer Zweifel, daß diese nüchternen Erwägungen kein anderes Ziel als die Sicherung des zukünftigen Friedens verfolgten. Aber auffällig ist doch das Absehen von ideellen Motiven wie dem des Selbstbestimmungsrechtes der Völker, das den Bestimmungen der Atlantik-Charta zugrunde gelegen hatte.

Ähnlich ist der Eindruck, den die Lektüre eines zweiten Dokumentes hinterläßt, das etwas später, am 23. September 1943, als Unterlage für die bevorstehende Moskauer Konferenz ausgefertigt wurde.⁴⁹ Es enthielt nicht mehr eine bloße Zusammenfassung von Argumenten, sondern bereits eine förmliche Empfehlung, betitelt „The Political Reorganization of Germany“. Das Interdivisional Country Committee on Germany, einer der Nachfolgeausschüsse des Advisory Committee, der dies Dokument vorlegte, empfahl erstens, die Einheit Deutschlands nicht zu zerstören, zweitens, die Bildung eines demokratischen Staates zu ermöglichen und zu unterstützen, drittens, die staatliche Gewalt durch ein Föderativsystem zu schwächen, sobald dafür spontane Neigungen in Deutschland vorhanden seien. Der erste Punkt erfuhr dieselben rein sachlichen Begründungen, die schon im Dokument vom 17. August zum Ausdruck gekommen waren. Der zweite Punkt gründete sich ebenfalls nicht auf das Recht eines jeden Volkes, eine demokratische Verfassung zu bekommen, sondern auf die rein vernunftmäßige Überlegung, daß ein demokratischer Staat für den Frieden ungefährlicher sein müsse. Ebenso wurde der dritte Punkt – Förderung staatlicher Dezentralisation – nicht mit der größeren Freiheit regionaler deutscher Bevölkerungseinheiten motiviert, sondern mit der Verminderung einer potentiellen deutschen Bedrohung. Immerhin zeigt das Dokument ein außergewöhnlich großes Verständnis seiner Verfasser für die tatsächliche deutsche Situation. Wenn die Situation der Weimarer Republik als Beispiel für die zu starke Schwächung eines unterlegenen Gegners genannt wird, so zeugt das von beachtlicher Objektivität.

Die Deutschlandberatungen des Advisory Committee gingen also in sachlich-kühler Expertenatmosphäre vor sich. Die Teilnahme der Vereinigten Staaten am Kriege und die wachsende Schärfe der Auseinandersetzung besonders seit der Invasion in Nordafrika verlangten eine konkrete Formulierung der Kriegsziele. Schon der Idealismus der Charta war ja kein abstrakter gewesen. Ihr trat jetzt – wenn auch noch nicht auf internationaler Basis – eine realistische Komponente zur Seite, die in den folgenden Jahren noch größere Bedeutung erlangte, ja, die die Konzeption der Atlantik-Charta weitgehend in den Hintergrund rücken sollte.

Noch eine weitere Überlegung drängt sich auf. Die Ziele der Charta zeichneten sich durch ihren universalen Geltungsbereich aus. Wenn die interne Planung 1942/43 nicht in regionaler Gliederung, sondern ressortmäßig vor sich ging, so

⁴⁹ Text des Dokumentes „The Political Reorganization of Germany“ *ebd.*, Anhang 29, S. 558 ff.

schien damit dieser universale Zug zunächst seine Fortsetzung zu finden. Bald jedoch ergab sich eine andere Lage. Innerhalb der Unterausschüsse wurden die Kriegsziele gesondert für die Feindmächte und für die Vereinten Nationen diskutiert und formuliert. Mit der regionalen Neugliederung der Arbeit nach der Auflösung des Advisory Committee vollzog sich vollends die Trennung der Vorbereitungen für Sieger und Besiegte. Schon während eines Molotow-Besuches in Washington, am 1. Juni 1942, hatte Roosevelt erklärt, die amerikanischen Politiker „wüßten, . . . daß es zwei Arten von Nachkriegsregelungen geben werde: erstens diejenige unter den Vereinten Nationen und zweitens gewisse Abkommen für den Wiederaufbau der anderen Nationen im Hinblick darauf, eine stabilere Form des Friedens zu sichern“.⁵⁰ Diese Trennung der Ziele war also seit 1942 bewußtes Prinzip der amerikanischen Politik.

Hinter dieser Trennung, so sehr sie sich aus der praktischen Arbeit ergeben hatte, stand indessen mehr. Man könnte überspitzt sagen: die amerikanische Planung verließ den Bereich allgemeiner Verantwortung und vertrat von nun an das Interesse einer Kriegspartei. Die ursprünglich globale Konzeption wandelte sich in eine alliierte. Die Prinzipien der Freiheit und Gleichberechtigung aller Völker galten von nun an nur noch für die Siegermächte. Die Forderung nach allgemeiner Sicherheit wurde abgelöst durch die Forderung nach Sicherheit der Vereinten Nationen.

Bei dieser Wendung ging es gewiß nicht nur um das egoistische Interesse, sondern auch um das Ziel eines dauerhaften Weltfriedens, der letzten Endes auch den Besiegten zugute kommen mußte. Aber indem die Neuordnung auf Grund einer Sonderbehandlung der Feindmächte zustande kommen sollte, indem man diesen Mächten Opfer allerhärtester Art auferlegen wollte, gab man eine gemeinsame Basis des Menschlichen auf, die unter Umständen auch über die Fronten eines Krieges hinweggehen kann. Wandten sich doch Pläne wie der für die politische Teilung eines Feindstaates nicht so sehr gegen ein Regime, das den Grundsätzen der Atlantik-Charta hohnsprach, sondern vor allem gegen die Bevölkerung, die unter diesem Regime lebte. Ging es bei den humanitären Zielen von 1941 offenkundig um das bloße In-Freiheit-Setzen menschlicher Prinzipien, die überall als gültig vorausgesetzt wurden, so fehlte nun der Glaube an die positiven Werte der Menschen schlechthin. Zumindest hielt man eine vorübergehende Umerziehung feindlicher Völker für nötig, ehe man sie für die Eingliederung in eine freie Welt als würdig erachtete. Die psychischen Auswirkungen eines ideologischen Krieges machen diesen Wandel freilich verständlich.

Welche Auswirkungen hatten die Gespräche der offiziellen Washingtoner Gremien? Sie dürfen nicht übermäßig hoch veranschlagt werden. Mancherlei andere Einflüsse machten sich bei wichtigen Beschlüssen in den folgenden Jahren geltend, und die Auffassungen der Experten wurden oft mißachtet. Das gilt z. B. für die alliierten Besprechungen über die Teilung Deutschlands in Einzelstaaten, die in

⁵⁰ Sherwood, a. a. O., deutsch, S. 465 f.

Moskau und Teheran (Oktober und November 1943) stattfanden,⁵¹ und für das überraschende Eingreifen des amerikanischen Finanzministers Morgenthau in die Deutschlandpolitik (August/September 1944).⁵² In den vorgeschrittenen Phasen des Krieges zeigte sich, daß fachmännische Theorien nur schwer gegenüber spontanen politischen Willensäußerungen standhalten können. Für die amerikanische Politik ist dabei besonders zu beachten, daß die Ministerien gemäß der amerikanischen Verfassung nur eine beratende Funktion ausüben und der Präsident seine Entschlüsse in eigener Verantwortung zu fassen hat.

Eine Empfehlung des Advisory Committee wurde allerdings schon sehr bald zur politischen Realität: die Forderung des Unconditional Surrender. Roosevelt erhob sie öffentlich am 24. Januar 1943 bei Beendigung der britisch-amerikanischen Konferenz in Casablanca.⁵³

*

Während die Erörterungen der Sachverständigen in Washington vor sich gingen, wick im Verlauf des Jahres 1943 auch die anfängliche Weigerung der amerikanischen Regierung, gemeinsam mit den Alliierten Details der Nachkriegsordnung zu erörtern, einer wachsenden Bereitschaft zu neuen Gesprächen. Inzwischen hatte sich auf allen Kriegsschauplätzen eine Wendung der Lage angebahnt, die eine Intensivierung der alliierten Planung – vor allem auf strategischem Gebiet – erforderte. Im Jahre 1943 folgte eine Konferenz der anderen, zum Teil auf Zweimächte-, zum Teil auf Dreimächtebasis. Gelegentlich dieser zwischenstaatlichen Besprechungen wurden auch die Fragen der Kriegszielpolitik gegenüber Deutschland wieder aufgegriffen.

Die Kapitulationsformel von Casablanca, zunächst nur von amerikanischer und britischer Seite ausgesprochen, später aber auch von Stalin unterstützt,⁵⁴ war noch nicht ein eigentliches Friedensziel. Sie regelte nur das formelle Verfahren bei der Liquidation des Krieges. Sie konnte nur Voraussetzung für eine spätere Friedensordnung sein, und zwar für eine Friedensordnung, die sowohl konstruktiven als auch destruktiven Charakter haben mochte. Die Art der Friedensregelung war durch das formale Prinzip noch nicht unbedingt präjudiziert. In der Tat ist das wesentliche Motiv für Roosevelts Casablanca-Politik in der Absicht zu sehen, jegliche Festlegungen auf bestimmte Maßnahmen nach dem Waffenstillstand gegen-

⁵¹ Mosely, Mitglied der amerikanischen Delegation in Moskau, stellte fest, daß hohe Stellen in seiner Regierung die Teilung befürworteten, während die Fachleute dagegen seien. „... sowohl Eden als auch Molotow erklärten, daß dieselbe Einstellung in ihrer jeweiligen Regierung vorherrsche ...“; Mosely, a. a. O., S. 3055. Vgl. auch Hull, a. a. O., Bd. II, S. 1287. In Teheran legte Roosevelt einen detaillierten Teilungsplan vor.

⁵² Vgl. hierzu die Studie des Verfassers: Der Morgenthau-Plan als historisches Problem, Wehrwissenschaftliche Rundschau Bd. V (1955), S. 15–32.

⁵³ Vgl. den Aufsatz des Verfassers: Die Genesis der Unconditional-Surrender-Forderung, Wehrwissenschaftliche Rundschau Bd. VI (1956), S. 105–118, 177–188, bes. 182 f.

⁵⁴ Vgl. Stalins Tagesbefehl vom 1. Mai 1943; Abdruck: *War and Peace Aims of the United Nations*, (Bd. II) From Casablanca to Tokio Bay, Jan. 1, 1943 – Sept. 1, 1945, herausgegeben von Louise W. Holborn, Boston 1948, S. 755.

über den Achsenmächten zu vermeiden.⁵⁵ Das Unconditional-Surrender-Prinzip war ein vorbeugendes Mittel gegen politische Ansprüche der unterlegenen Nationen. Es implizierte unausgesprochen auch eine Absage an alle diejenigen, die sich möglicherweise auf den universalen Geltungsbereich der Atlantik-Charta berufen würden.

Auch die Kapitulations-Formel war also ein vorbeugendes Mittel, das die Handlungsfreiheit bei späteren Konferenzen erhalten sollte. Sie richtete sich aber – und das unterscheidet sie von den früheren Bestrebungen der amerikanischen Regierung – nur gegen Deutschland und dessen Verbündete. Absprachen zwischen den Alliierten wurden durch sie nicht betroffen. Man wird nicht fehlgehen, wenn man auch in dieser politischen Entscheidung Washingtons die Erinnerung an 1918 wirksam sieht. Damals wurde der Waffenstillstand nicht bedingungslos abgeschlossen. Wilsons Vierzehn Punkte bildeten mit gewissen Einschränkungen die Grundlage der Waffenstreckung. Als der endgültige Friede nachher nicht diesen Bedingungen entsprach, ergab das die Basis für die deutsche Revisionspolitik bis zu Hitler hin. Diese Entwicklung sollte nach der erneuten Niederwerfung Deutschlands vermieden werden. Schon 1918 hatte es unter den Kritikern des Präsidenten Wilson Persönlichkeiten gegeben, die die bedingungslose Kapitulation der Mittelmächte gefordert hatten, unter anderen auch Theodore Roosevelt. Jetzt, wo es darum ging, einen neuen Frieden zu organisieren, erinnerte man sich an diese Stimmen. Franklin D. Roosevelt war ein großer Verehrer Woodrow Wilsons; aber er war auch überzeugt, daß Wilson bei allem guten Willen und einer idealen Zielsetzung verhängnisvolle realpolitische Fehler begangen hatte. Roosevelt nahm sich vor, diesmal eventuellen zukünftigen deutschen Ansprüchen von vornherein die juristische Grundlage zu entziehen. Unconditional Surrender sollte eine Tabula rasa schaffen, auf der die zukünftige Welt den Wünschen der Alliierten gemäß ohne ein Einspruchsrecht der Unterlegenen aufgebaut werden konnte.⁵⁶

Einige Wochen nach der Casablanca-Konferenz begannen bereits interalliierte Gespräche über die Behandlung der Achsenmächte. Ein Besuch Edens in Washington vom 12. bis zum 29. März 1945 hatte hauptsächlich den Zweck, über die Gestaltung der Nachkriegswelt zu beraten. Dabei handelte es sich nur um „Erkundigungen“, definitive Beschlüsse wurden nicht gefaßt. Die Diskussionen betrafen in erster Linie die Vereinten Nationen; aber auch die Zukunft Deutschlands wurde erörtert.⁵⁷ Eden und Roosevelt befürworteten im Einvernehmen mit der Sowjetunion die Abtretung Ostpreußens an Polen, die Isolierung Preußens und die Teilung des restlichen Deutschlands in Einzelstaaten, und zwar möglichst durch Unterstützung separatistischer Neigungen unter den Deutschen selbst.

⁵⁵ Vgl. den Aufsatz des Verfassers: Die Genesis der Unconditional-Surrender-Forderung, a. a. O., S. 274.

⁵⁶ Dieselbe Ansicht unter anderem bei *Sherwood*, a. a. O., S. 570; *John L. Chase*, Unconditional Surrender Reconsidered, *Political Science Quarterly* Bd. LXX (1955), S. 274; *R. G. Tugwell*, The Compromising Roosevelt, *The Western Political Quarterly* Bd. VI (1953), S. 531 ff.

⁵⁷ Vgl. *Sherwood*, a. a. O., deutsch, S. 585.

Die Bereitschaft Roosevelts, von nun an aktiv die interalliierte Planung zu fördern, zeigte sich auch in dem Bemühen, die verfassungsmäßigen Befugnisse des Präsidenten für Nachkriegsregelungen zu klären. Adölf Berle, Assistant Secretary im State Department, arbeitete in Hopkins' Auftrag ein Gutachten aus (datiert vom 25. März 1943), nach dem der Präsident die Initiative weitgehend selbst ergreifen konnte und in Nachkriegsfragen vom Kongreß fast unabhängig war.⁵⁸ In der Tat ist die amerikanische Deutschlandpolitik später vom Präsidenten verantwortlich gestaltet worden.

Es ist hier nicht der Platz, die Verhandlungen über Deutschland auf den folgenden Konferenzen ausführlich darzustellen. Ein kurzer Überblick muß genügen. Als Churchill zwei Monate nach dem Edenbesuch zur sogenannten TRIDENT-Konferenz nach Washington kam, äußerte er sich in einer „inoffiziellen Aussprache“ am 22. Mai in Anwesenheit von Vizepräsident Wallace, Innenminister Ickes, Kriegsminister Stimson, Sumner Welles und Senator Conally über die Nachkriegsordnung.⁵⁹ Er empfahl die staatliche Isolierung Preußens und die Möglichkeit einer weiteren Teilung dieses Landes. Das waren noch die gleichen Gedanken, die er bereits um die Jahreswende 1941/42 während der Besprechungen zwischen Eden und Stalin angedeutet hatte. Churchills Vorschläge gaben nur seine persönlichen Gedanken wieder. Die amerikanischen Gäste indessen erklärten, „sie hätten mehr oder weniger ähnliche Gedanken gehegt“.⁶⁰

Während der ersten Quebec-Konferenz vom 14. bis zum 24. August 1943, der sogenannten QUADRANT-Konferenz, kam es zwischen den Außenministern Eden und Hull zu einem Gespräch über die Teilung Deutschlands.⁶¹ Beide Staatsmänner sprachen sich gegen eine zwangsweise Teilung aus. Spontane Separationen sollten hingegen gefördert werden, und zwar eventuell durch wirtschaftliche Neuorganisation. Russische Vertreter waren an der Konferenz nicht beteiligt.

Die zweiseitigen Verhandlungen wurden bei der nächsten Zusammenkunft, der Moskauer Außenminister-Konferenz vom 19. bis zum 30. Oktober 1943, auf Dreimächte-Basis gestellt. Zum erstenmal seit der Wiederaufnahme interalliiertes Kriegszielgespräche nahmen Sowjetvertreter offiziell zu westlichen Plänen Stellung. Die amerikanische Delegation unterbreitete umfassende Vorschläge für die spätere Deutschlandpolitik.⁶² Darin waren Maßnahmen zur Überwachung des militärischen Potentials und zur politischen Reorganisation vorgesehen: politische Dezentralisierung, Einführung einer Verfassung mit demokratischen Freiheiten und ausreichender Lebensstandard. Über Einheit oder Teilung wurde nicht entschieden, die Grenzziehung sollte dem Friedensvertrag vorbehalten bleiben. Die amerikanischen Vorschläge fanden britischer- und russischerseits weitgehend Zustimmung. Die Teilungsfrage wurde erörtert, aber nicht geklärt. Molotow bezeich-

⁵⁸ Vgl. *ebd.*, S. 587, 589 f.

⁵⁹ Vgl. Churchill, a. a. O., Bd. IV, 2, S. 441 ff.

⁶⁰ *Ebd.*, S. 446.

⁶¹ Vgl. Hull, a. a. O., Bd. II, S. 1252 ff.

⁶² Vgl. *ebd.*, S. 1274 ff., bes. 1285 ff.

nete die Vorschläge als Minimalprogramm. Die Abtretung Ostpreußens wurde gemeinsam befürwortet. Im weiteren Verlauf der Konferenz wurde auf amerikanische Initiative auch das Reparationsprogramm besprochen, ohne daß eine Entscheidung getroffen wurde.

Mit der Teheraner Konferenz endete im Dezember 1943 vorerst die Serie der zwischenstaatlichen Zusammenkünfte. Diesmal befaßten sich die höchsten Politiker der drei Alliierten erstmalig in direkten Auseinandersetzungen gemeinsam mit Deutschlands Zukunft. Sie sprachen unter anderem über folgende Probleme:⁶³ Einheit oder Teilung, Abtretung deutscher Ostgebiete zugunsten Polens und der Sowjetunion, Bevölkerungsumsiedlungen, internationale Überwachung und Entmilitarisierung, Einschränkung der deutschen Industriekapazität, deutsche Zwangsarbeit beim Wiederaufbau Rußlands. Die Ansichten der Politiker gingen zum Teil noch weit auseinander. Definitive Beschlüsse irgendwelcher Art wurden nicht gefaßt. Churchill stellte fest:⁶⁴ „Die alles überragende Frage, wie Deutschland seitens der Sieger zu behandeln sei, konnte an diesem Meilenstein nur Gegenstand ‚eines vorläufigen Überblicks über ein ungeheures historisches Problem‘ sein und, wie Stalin hinzufügte, ‚eines sehr vorläufigen‘.“ Um für die Problematik der zukünftigen Behandlung Deutschlands ein permanentes Beratungsgremium zu haben, wurde kurz nach der Konferenz die European Advisory Commission in London gegründet.

Nicht nur über Deutschland, sondern auch über viele andere europäische Staaten verhandelten die Alliierten im Laufe des Jahres 1945. Um so mehr wird deutlich, daß die ursprüngliche amerikanische Absicht, Gespräche über Nachkriegsfragen hinauszuschieben, nicht mehr bestand. Hatte man 1941/42 den Frieden durch den Verzicht auf alle vorzeitigen Bindungen sichern wollen, so schien man jetzt den früher schon von Welles und anderen empfohlenen Weg frühzeitiger gemeinsamer Planung mit England und Rußland vorzuziehen. Wie war es zu diesem Wandel gekommen?

Die Vereinigten Staaten waren nicht die Initiatoren der neuen Gespräche gewesen; Großbritannien hatte ihr Zustandekommen am stärksten betrieben. Die britische Regierung hatte im Februar 1943 den Besuch Edens in Washington angeregt, um Nachkriegsfragen durchzusprechen. Die amerikanische Regierung läßt sich aber auch nicht wohl als bloß „getriebener“ Partner bezeichnen. Sie kam den britischen Anregungen keineswegs widerwillig nach. Auch in Washington waren wieder Stimmen laut geworden, die eine Zusammenarbeit mit britischen und sowjetischen Stellen forderten. Das Advisory Committee, besonders dessen Unterausschüsse für politische und Sicherheitsprobleme, kamen bei ihren Beratungen zu dem Schluß, daß Anstrengungen gemacht werden müßten, um zu einem Einverständnis mit der Sowjetunion zu kommen und eine gemeinsame Politik über

⁶³ Vgl. u. a. Churchill, a. a. O., Bd. V, 2, S. 27 ff., 412 f.; Sherwood, a. a. O., deutsch, S. 652 ff.

⁶⁴ Churchill, a. a. O., Bd. V, 2, S. 100 f.

die Nachkriegsordnung zu erreichen.⁶⁵ Während der Konferenzen in Moskau und Teheran waren es vor allem die amerikanischen Politiker, die ausgearbeitete Entwürfe über die zukünftige Behandlung Deutschlands vorlegten. Im Winter 1941/42 hatten die Sowjets Gespräche über den Frieden gefordert, jetzt verlangten die Westmächte das, was sie noch ein Jahr früher verweigert hatten.

Es liegt nahe, in diesem Wandel den der militärischen Situation wirksam zu sehen. In der ersten Periode des Krieges, während der die Achsenmächte allein die militärische Initiative besaßen, waren alle Anstrengungen der Alliierten auf die Entfaltung ihrer militärischen Kräfte gerichtet. Politische Überlegungen mußten hinter strategischen zurückstehen. Erst als sich in der zweiten Hälfte des Jahres 1942 das Kriegsglück allmählich der alliierten Seite zuwandte, als „das Ende vom Anfang“ erreicht war und damit auch „der Anfang vom Ende“ in Sicht kam, trat die Politik mehr in den Vordergrund. Der Friedensschluß, der im ersten Jahr der amerikanischen Kriegsbeteiligung noch in unabsehbarer Ferne lag, war zwar noch nicht in greifbarer Nähe, aber er konnte jetzt doch mit größerer Zuversicht ins Auge gefaßt werden. Je mehr der militärische Sieg gesichert schien, desto größer wurden die Sorgen um die politische Gestaltung der Zukunft. Wenn Roosevelt sich anfangs Handlungsfreiheit bei der Friedenskonferenz erhofft hatte, so mußte er nun einsehen, daß interalliierte Vorbereitungen für eine solche Konferenz unter Umständen doch ratsam erscheinen konnten.

Mit der veränderten militärischen Situation änderte sich auch das Kräfteverhältnis zwischen der Sowjetunion und den Westmächten. Rußland ging zur Offensive über. Von nun an konnte nicht mehr zweifelhaft sein, daß es in Zukunft ein politischer Machtfaktor allerersten Ranges sein würde. Stalin hatte es nicht mehr nötig, um Anerkennung seiner Ziele in Europa zu ringen; notfalls ließen sie sich ohne Einwilligung der Westmächte erreichen. Beruhigt konnte er in Teheran sagen:⁶⁶ „Zur Zeit ist es unnötig, über irgendwelche Wünsche der Sowjets zu reden – aber wenn es so weit ist, dann werden wir schon sprechen.“

Die Stellung der Westmächte hatte sich also verschlechtert. Der östliche Partner war nicht mehr in hohem Maße auf ihren guten Willen angewiesen. Ihre Unfähigkeit, vor Mitte 1944 eine zweite Front in Frankreich zu errichten, brachte sie noch stärker in Mißkredit bei den erfolgreichen Russen. Wie weit würden sie noch in der Lage sein, bei der Nachkriegsgestaltung Europas mitzuwirken? Mehr noch: Japan war nach wie vor ein Gegner, dessen Niederringung ohne russische Hilfe unmöglich erschien. Wenn man auch nicht von einem Abhängigkeitsverhältnis der Westmächte von Rußland sprechen konnte, so war doch eine starke Schwächung ihrer Position im Vergleich mit dem Vorjahr nicht zu übersehen.

Die politische Konsequenz, die Amerika aus der veränderten Situation zog, war

⁶⁵ Vgl. *Post-War Foreign Policy Preparation*, a. a. O., S. 102, 129.

⁶⁶ *Sherwood*, a. a. O., S. 646. Über die Stärkung der russischen Position seit 1943 vgl. auch *Isaac Deutscher, Stalin, A Political Biography*, London/New York/Toronto 1949, deutsch: *Stalin, Die Geschichte des modernen Rußland*, Stuttgart 1951, S. 517 f.

eine Politik, die mit Recht als „neuer Kurs“ bezeichnet worden ist.⁶⁷ Sie äußerte sich in der Bereitschaft zu Kompromissen und Zugeständnissen. Kaum ein Politiker bekam das schmerzlicher zu spüren als der polnische Botschafter Ciechanowski, der seit Januar 1943 in Washington mehr und mehr zu der Erkenntnis gelangte, daß die östlichen Grenzen seines Landes der Friedensordnung zum Opfer gebracht werden würden.⁶⁸ Die westlichen Zugeständnisse sollten eine entgegenkommende Haltung der Russen bewirken. Man hoffte auf eine Einigung mit ihnen über Zukunftsfragen, ehe es überhaupt zu spät war. Hieraus erklären sich die intensiven amerikanischen Bemühungen, mit Stalin an einen Tisch zu kommen. Gleich bei den ersten Gelegenheiten in Moskau und Teheran präsentierte man die eigenen Zukunftspläne und suchte die russischen kennenzulernen.

Hinter dem „neuen Kurs“ standen jedoch in Amerika nicht nur Befürchtungen, sondern vielfach auch optimistische Hoffnungen, daß Rußland in Zukunft ein konstruktiver Partner beim Bau einer neuen Weltordnung sein würde. Sei es, daß man sich den Verbündeten gegen das autokratische Hitler-Deutschland nicht als machtpolitischen Imperialisten vorstellen konnte – sei es, daß man unbehagliche Empfindungen mit der These einer ideologischen Annäherung des Bolschewismus an die Demokratien des Westens zudecken zu können glaubte. Jedenfalls war eine wachsende rußlandfreundliche Stimmung in weiten Kreisen des Westens seit dem Jahr 1943 unverkennbar. Vielfach glaubte man, eigene staatssozialistische Ideen im Sowjetsystem wiederzufinden.⁶⁹ Die Sowjets versäumten nicht, ihrerseits diese pro-sowjetischen Stimmen im Westen zu fördern. Die Auflösung der Kommunistischen Internationale im Mai und die Einsetzung eines Patriarchen in Moskau im September 1943 sollten neben anderen Maßnahmen eine Anpassung an den Westen dokumentieren. Diese ideologische Annäherung war ein weiterer Faktor, der die Wandlung der amerikanischen Haltung in Kriegszielfragen beeinflusste. Die westlichen Politiker sahen keinen Grund mehr für ein weiteres Aufschieben der Verhandlungen.

Welche historische Bedeutung hatte die Neuorientierung der amerikanischen Kriegszielpolitik? Als Churchill im März des Vorjahres schon einmal bereit gewesen war, Rußland Zugeständnisse zu machen, hatte er bewußt eine Einschränkung der Atlantik-Charta in Kauf genommen: Man solle deren Grundsätze nicht so auslegen, daß Rußland die De-facto-Grenzen von 1941 vorenthalten würden. Die damaligen amerikanischen Einwände hatten sich umgekehrt immer wieder auf die mit der Charta eingegangenen Verpflichtungen gestützt. Während der zweiten Phase interallierter Gespräche im Jahre 1943 standen die moralisch-

⁶⁷ Über den „neuen Kurs“ vgl. *Ciechanowski*, a. a. O., S. 140 u. ö.; *Foster Rhea Dulles*, *The Road to Teheran, The Story of Russia and America, 1781–1943*, Princeton 1944, S. 251 ff.; *William L. Langer*, *Political Problems of a Coalition*, Foreign Affairs Bd. XXVI (1947/48), S. 73–89. Die Situation beleuchtet schlaglichtartig das „Gutachten eines hohen Militärs der Vereinigten Staaten“ vom 10. 8. 1943, abgedruckt bei *Sherwood*, a. a. O., S. 612.

⁶⁸ Vgl. *Ciechanowski*, a. a. O., S. 140.

⁶⁹ Vgl. z. B. die Beobachtungen *Ciechanowskis*, a. a. O., S. 174 f.

idealistischen Grundsätze von 1941 – soweit die Quellen berichten – nicht mehr zur Debatte. Auch die amerikanischen Vertreter hatten sich damit abgefunden, daß konkrete Regelungen nicht ohne erhebliche Schwierigkeiten – vielleicht sogar überhaupt nicht – auf der Basis allgemeiner Prinzipien zu treffen waren.

Die internen Beratungen des State Department hatten dasselbe gezeigt. Die Unterausschüsse des Advisory Committee hatten die Friedenspolitik getrennt für Sieger und Besiegte betrachtet und das Interesse einer Kriegspartei vertreten. Mit den Konferenzen von 1943 machte sich die amerikanische Außenpolitik diese bereits vorgezeichnete Einstellung zu eigen, ja, sie ging in manchem darüber hinaus. Die Deutschlandgespräche mit den Alliierten bewegten sich nicht immer in der sachlichen Atmosphäre, die 1941/42 im Advisory Committee geherrscht hatte. Churchill hat dies veränderte Klima in seinen Memoiren so zu begründen versucht:⁷⁰ „Der Leser darf nicht übersehen, daß wir uns inmitten des furchtbaren Ringens mit der gewaltigen Macht der Nazi befanden. Rund um uns lauerten all die Wechselfälle des Krieges; in uns lebten all die leidenschaftlichen Kameradschaftsgefühle von Verbündeten, und der Wunsch nach Vergeltung am gemeinsamen Feind beherrschte unser aller Denken.“

Zeichen solcher Haltung ließen sich für die folgenden Jahre bis zur bedingungslosen Kapitulation Deutschlands und bis zur Potsdamer Konferenz im Sommer 1945 verfolgen. Die alliierten Pläne sahen zunehmend härtere Maßnahmen vor; sie trugen immer deutlicher den Stempel des totalen Krieges, der nicht nur die Atmosphäre des Kampfes selbst vergiftete, sondern ebenso den Geist der Zukunftskonzeptionen. Die Vorstellung Roosevelts, daß Gespräche am runden Tisch eine vernünftige Friedensordnung herbeiführen könnten, erwies sich überdies als illusorisch. Nach dem Ende der Feindseligkeiten beanspruchten machtpolitische Überlegungen wieder in zunehmendem Maße das Denken der Politiker, und Vorstellungen, die auf der Voraussetzung einer anhaltenden Einigkeit der Siegermächte basierten, konnten nicht in die Wirklichkeit umgesetzt werden.

Die hier betrachtete Entwicklung der frühen Kriegsjahre läßt den Weg der amerikanischen Deutschlandpolitik von der Atlantik-Charta – dem Manifest eines idealistischen Sendungsbewußtseins – über die Beratungen des State Department und seine praktisch-politischen Erörterungen konkreter Probleme der Nachkriegswelt bis zu den alliierten Konferenzen des Jahres 1943 verfolgen, bei denen Vorschläge für eine harte Sonderbehandlung der Achsenmächte diskutiert wurden. Die ursprüngliche Enthaltung von festen Abreden mußte den Forderungen der Kriegspolitik weichen. Die Entscheidungen fielen erst später, aber die Tendenz war deutlich und wird als historisch typisch für den Verlauf eines totalen Krieges anzusprechen sein.

⁷⁰ Churchill, a. a. O., Bd. V, 2, S. 101 f.