

WALTER L. DORN

DIE DEBATTE ÜBER DIE AMERIKANISCHE BESATZUNGSPOLITIK  
FÜR DEUTSCHLAND (1944–45)

*Vorbemerkung des Herausgebers:* Der hier folgende Artikel geht zurück auf einen Vortrag des Verfassers, Professors für europäische Geschichte an der Columbia-Universität, der auf dem amerikanischen Historikerkongreß in St. Louis im Dezember 1956 gehalten worden ist. Er stellt den Extrakt einiger Kapitel aus einem in Vorbereitung befindlichen Buch über die amerikanische Besatzungspolitik dar, an der der Autor selbst aktiv beteiligt gewesen ist und für das er zum großen Teil ungedrucktes Material hat heranziehen können. Der Artikel wird im Dezember 1957 in *Political Science Quarterly* erscheinen. Der Verfasser hat ihn uns dankenswerterweise, wenn auch mit einigem Widerstreben, zu annähernd gleichzeitiger Veröffentlichung zur Verfügung gestellt. Seine Bedenken haben nichts mit der Vorstellung zu tun, als gäbe es einen Unterschied zwischen „amerikanischer Wahrheit“ und „deutscher Wahrheit“, oder als ob eine verantwortungsbewußte kritische Erörterung emotional belasteter Vorgänge in einem Lande weniger möglich sei als in einem anderen. Sie beziehen sich vielmehr darauf, daß seine notwendigerweise komprimierte Darstellung unter Umständen persönliche und sachliche Data voraussetze, mit denen ein überwiegend deutsches Leserpublikum schwerlich vertraut sei; ferner darauf, daß die an sich wünschenswerte „Genealogie“ von J.C.S. 1067 (s. Anmerk. 1) nicht gegeben werden könne, einmal aus Raumgründen und dann, weil ihm die Benutzung entscheidender Aktenbestände zwar unbegrenzt zugestanden war, nicht aber wörtliches Zitieren ganzer Absätze aus den Dokumenten oder ein Abdruck textvergleichender Art. Vor allem aber gingen seine Bedenken dahin, daß man deutscherseits an anderen Fragen stärker interessiert sein werde als an einem amerikanischen Ressortstreit, der die folgenden Seiten vornehmlich füllt, und daß er daher für eine deutsche Zeitschrift eine andere Stoffverteilung erwogen haben würde. In der Tat hatten wir den Verfasser ursprünglich um einen Aufsatz über Entstehung und Schicksal des Morgenthau-Plans gebeten. Aber nicht nur ist dieses Thema trotz abweichender Fragestellung implicite – und zwar auf eine überraschende und sehr aufschlußreiche Weise – mitbehandelt worden. Wir halten auch sonst die Bedenken für unbegründet und bringen den Artikel sehr gern, der neben dem von Philip E. Mosely (*The Occupation of Germany, Foreign Affairs* 28, S. 580–604) und ihn modifizierend der wichtigste Einzelbeitrag zu Entscheidungen oder Nicht-Entscheidungen der amerikanischen Deutschland-Politik am Kriegsende sein dürfte.

Immerhin werden einige Hinweise vorzuschicken sein, für die ein Briefwechsel mit dem Verfasser sowie eine sehr lange (im folgenden entsprechend etwas gekürzte) erste Anmerkung zum Text verwandt wurden. Zunächst ist zu sagen, daß der endgültige Wortlaut der Direktive J.C.S. 1067 nicht nur in offizieller amerikanischer Ausgabe gedruckt vorliegt (*Germany 1947–49. The Story in Documents, Department of State Publications 3556, Washington 1950, S. 21–33*), sondern auch doppelsprachig und bequem zugänglich in deutscher Ausgabe (*Um den Frieden mit Deutschland. Dokumente und Berichte des Europa-Archiv, Band 6, 1948, S. 58–73*). Die Interim-Version vom 22. September 1944 ist gedruckt in den Jalta-Papieren (*Foreign Relations of the United States. Special Series 1. The Conferences at Malta and Yalta 1945, Washington 1956, S. 143–158*); eine noch frühere Fassung vom 28. April 1944 (Hajo Holborn, *American Military Government, Washington 1947, S. 135–143*) illustriert die im folgenden erörterte „limited liability“-Theorie des Kriegsministeriums. Das für den gescheiterten

Revisionsversuch des Außenministeriums entscheidende Dokument vom 10. März 1945 ist ungedruckt. Es würde nach des Verfassers Meinung nicht nur die Schärfe der „bedingungslosen Kapitulation“-Doktrin gemildert, sondern auch das Problem zu lösen erlaubt haben, wie den nicht-nazistischen und anti-nazistischen Elementen in Deutschland ein unabhängiger Status hätte gegeben werden können. In der Nichtlösung dieser Fragen sieht der Verfasser den schlimmsten der rein negativen Züge von J.C.S. 1067. Was die Ausdehnung des Negativen betrifft, so ist darauf zu verweisen, daß im endgültigen offiziellen Text eine Lücke besteht bezüglich der Liste der Sicherheits-Verhaftungen (Germany 1947–49, S. 25; Europa-Archiv, a.a.O., S. 63). Der entsprechende Paragraph war ausgelassen worden, um die Betroffenen nicht zu warnen, stimmt aber inhaltlich im wesentlichen überein mit der Liste in der Fassung vom 22. September 1944 (a.a.O., S. 125). Weiterhin wird ein Hinweis darauf erwünscht sein, daß der „Plan“, wie ihn Finanzminister Henry Morgenthau Jr. im Faksimile in seinem Buch (Germany is Our Problem) vorgelegt hat, über das ursprüngliche Memorandum des Finanzministeriums vom 1. September 1944 (entworfen von Harry Dexter White) hinausgeht. Dieses Memorandum aber war für die endgültige Gestalt von J.C.S. 1067 entscheidend, und es ergibt sich aus dem Folgenden das eigentümliche Bild, daß Mr. Morgenthau zwar zurückstecken mußte, daß aber zwischen Finanzministerium und Kriegsministerium sich eine Bundesgenossenschaft ergab, weil das letztere mit dem Außenministerium trotz vieler ihnen gemeinsamer Grundgedanken über die Frage langfristiger oder kurzfristiger Zielsetzung und die Selbständigkeit des Zonenbefehlshabers im Widerstreit lag und der Oberstkommandierende letzten Endes hinter dem Finanzministerium stand. Man wird es nur begrüßen können, daß der Verfasser diese Dreiecksdebatte so freimütig und ohne Rücksicht auf Prestigefragen, aber zugleich aus der nahen Kenntnis personaler und sachlicher Bedingtheiten und mit denkbar großer Unparteilichkeit zur Anschauung bringt.

H. R.

Am Anfang der amerikanischen Besatzungspolitik in Deutschland stand die als J.C.S. 1067 bekannt gewordene Direktive des Wehrmachtgeneralstabs der Vereinigten Staaten (Joint Chiefs of Staff)<sup>1</sup>. Als sie dem Planungsstab der amerikanischen

<sup>1</sup> Das zentrale Thema des folgenden Artikels ist der Ursprung und die Entwicklung der Direktive Nr. 1067 der amerikanischen Generalstabschefs, nicht der Morgenthau-Plan und auch nicht die internationalen Verhandlungen in der europäischen Berater-Kommission (European Advisory Commission = E.A.C.) oder auf der Jalta-Konferenz. Die letzteren Themen sind hier nur insofern berührt, als sie von Einfluß auf das oben genannte grundlegende Dokument amerikanischer Politik waren. Der Artikel gibt den wesentlichen Gedankengang mehrerer Kapitel eines in Bälde erscheinenden Buches wieder. Deshalb ist auf detaillierte Quellenachweise verzichtet worden. Jedoch werden bei dem kontroversen Thema einige summarische Bemerkungen über die benutzten Quellen am Platze sein. Der Artikel stützt sich auf veröffentlichtes und unveröffentlichtes Material. Letzteres ist weitgehend den Akten der amerikanischen Kriegs- und Außenministerien entnommen, ferner ist Material aus den Akten des Finanzministeriums (Treasury) benutzt worden, soweit dieses bei interministeriellen Besprechungen Verwendung fand. Für die gedruckten Quellen kommen vor allem in Betracht: Harley A. Notter, Post-War Foreign Policy Preparation, 1939–1945, Washington, 1949; Henry Stimson and M. Bundy, On Active Service in Peace and War, New York, 1948 (das Buch bricht indessen vor der Debatte über J.C.S. 1067 ab); Robert Sherwood, Roosevelt and Hopkins, New York, 1948; Cordell Hull, Memoirs, New York 1948 (nicht gerade durch Genauigkeit und Offenheit ausgezeichnet); Edward R. Stettinius Roosevelt and the Russians, New York, 1949; Forrest C. Pogue, The Supreme Com

Armee in Versailles am 21. Mai 1945 bekannt wurde, verursachte sie Bestürzung und ein gut Teil Ärger. General Lucius D. Clay war schockiert, nicht so sehr wegen ihres ausschließlichen Strafcharakters, als vielmehr wegen der Vernachlässigung jener grundlegenden wirtschaftlichen Gegebenheiten, mit denen die Besatzungsarmee in einem total zerstörten Lande zu tun haben würde. Lewis Douglas, damals Clays Finanzberater, dachte sehr gering vom praktischen Wert der Direktive, und nach einer Informationsreise durch die amerikanische Zone war er von ihrer Undurchführbarkeit überzeugt. In Clays Auftrag begab er sich Anfang Juli nach Washington, um einige Abänderungen von J.C.S. 1067 durchzusetzen. Als das nicht gelang, trat Douglas zurück. Am 24. Oktober 1945 flog Clay selbst nach Washington, doch auch seine Bemühungen blieben ohne Erfolg. Trotz der Anwesenheit von Beamten des Finanzministeriums, denen J.S.C. 1067 nicht drastisch genug war, kritisierten Offiziere der Militärregierung aller Dienstgrade sie öffentlich, und General George Patton mußte von seinem Posten als Militärgouverneur in Bayern abgelöst werden, weil er sich offen der Direktive widersetzte. Es bedurfte der ganzen Geschicklichkeit und des Verwaltungsgenies von General Clarence Adcock, des

mand, Washington, 1954; Henry Morgenthau Jr., „Our Policy Toward Germany“, New York Post, November 24–29, 1947. – Die wichtigste Aussage über die Haltung der amerikanischen Delegation in der europäischen Beraterkommission und über die des State Department ist Philip Moselys Artikel in Foreign Affairs vom Juli 1950 (s. Vorbem.). Es geht hier nicht um die Auseinandersetzung mit seiner durchaus einleuchtenden Auffassung, sondern darum, auch die Rolle des Kriegsministeriums in die rechte Beleuchtung zu rücken. In dem Buch von Herbert Feis (Churchill, Roosevelt, Stalin, Princeton, 1957) wird zwar, und doch wohl absichtlich, J.C.S. 1067 überhaupt nicht erwähnt; gleichwohl ist die Darstellung durch ihr ausgewogenes Urteil von Wert.

Von den Jalta-Dokumenten kommen außer der Interimversion von J.C.S. 1067 (s. Vorbem.) die drei Memoranden vom November 1944 (S. 166–173), Botschafter Winants Brief vom 28. Januar 1945 (S. 130–133) und insbesondere das Memorandum des State Department über die „Behandlung Deutschlands“ vom 12. Januar 1945 (S. 178–193) in Betracht, – alle in scharfem Widerspruch stehend zu der Interim-Version. Sie beweisen, daß das Außenministerium versucht hat, E.A.C. sowie Jalta zur Revision zu benutzen. Die Auffassung von der „limited liability“-Theorie des Kriegsministeriums stützt sich auf die Akten der Civil Affairs Division des Kriegsministeriums. Für die Direktive des Außenministeriums vom 10. März 1945, für das Memorandum vom 23. März 1945, schließlich für die Protokolle des Informal Policy Committee on Germany war der Autor ausschließlich auf die Akten des Außenministeriums angewiesen. Ohne die hilfsbereite Unterstützung der Beamten des Außenministeriums und des Kriegsministeriums hätte der Artikel nicht geschrieben werden können. Selbstverständlich ist die Auffassung, zu der der Verfasser gelangt ist, durchweg seine eigene und nicht die der Behörden, die ihm Einblick gewährten. Da der Großteil der Akten aus dem Außenministerium stammt, sind, um größter Unparteilichkeit willen, die einschlägigen Kapitel der Studie Mr. John J. McCloy vorgelegt worden, der als damaliger Assistant Secretary im Kriegsministerium über die Entwicklung von J.C.S. 1067 wahrscheinlich besser als jeder andere informiert ist. Der Verfasser darf dankbar feststellen, daß er sich in der Lage sah, McCloy's kritischen Kommentar in der Hauptsache zu übernehmen, mit der einzigen Ausnahme der am Schluß des Artikels vertretenen Ansicht. Sie nimmt auf Grund eigener Erfahrungen, die im Verlauf der amerikanischen Besatzung gemacht wurden, in allgemeinerer Form Philip Moselys Grundposition wieder auf.

Direktors der amerikanischen Zone, um wenigstens ein Minimum an Durchführung zu erreichen. Man ist sich heute ziemlich einig, daß J.C.S. 1067 nicht gerade ein von staatsmännischer Gesinnung zeugendes Dokument war.

Von der Entstehung dieses grundlegenden Dokuments amerikanischer Besatzungspolitik wird im folgenden zu handeln sein. Eine wichtige Bemerkung ist jedoch vorzuschicken. Man betrachtet heute selbstverständlich den zweiten Weltkrieg nicht mehr ausschließlich als einen Vorgang innerhalb eines Systems auszubalancierender Mächte oder als einen Krieg zwischen souveränen Staaten, der in den „normalen“ Formen der Friedensschlüsse des 19. Jahrhunderts beendet werden konnte. Es ging zugleich ja um eine ideologische Auseinandersetzung. Wohl gab es bei einigen der naheliegendsten Kriegsziele zwischen den gegen Deutschland alliierten Hauptmächten keinerlei Meinungsverschiedenheit: Polen, die Tschechoslowakei und Österreich sollten als unabhängige Staaten wiederhergestellt und Elsaß-Lothringen an Frankreich zurückgegeben werden. Deutschland sollte besetzt, einseitig abgerüstet, die deutsche Wirtschaft und der deutsche Staatsapparat überwacht, Reparationen erzwungen und gewisse territoriale Veränderungen im Osten vorgenommen werden. Die entscheidende Frage war und blieb jedoch, wie der Nationalsozialismus als eine wirksame Potenz aus dem wirtschaftlichen und politischen Leben Nachkriegsdeutschlands ausgeschaltet werden konnte.

Die Antwort auf diese Frage hing natürlich davon ab, was man als die eigentlichen Triebkräfte des Nationalsozialismus ansah. Die öffentliche Meinung in den USA und in Großbritannien war sich in ihrem Urteil darüber bis Kriegsende, und auch danach, keineswegs einig. Auf die Gefahr der Vereinfachung hin wird hier vorgeschlagen, drei verschiedene Richtungen zu unterscheiden, die in Anspruch nahmen, eine verantwortbare Einsicht in das Wesen des Nationalsozialismus und die für seine endgültige Auswurzelung wirksamsten Methoden zu vertreten. Die erste läßt sich als Theorie vom verbrecherischen Charakter des Nationalsozialismus (outlaw theory) bezeichnen. Ihre Anhänger verlangten einen Strafprozeß oder eine allgemeine Säuberung auf der Grundlage individueller Verantwortlichkeit und nach Maß der Beteiligung an den Verbrechen des Nazi-Regimes. Die Verbrechertheorie fand ihren klarsten Ausdruck in dem Memorandum vom 22. Januar 1945, das von Kriegsminister Henry Stimson, Generalstaatsanwalt Francis Biddle und Außenminister Edward Stettinius dem Präsidenten übergeben wurde und das, in die Londoner Charta übernommen, von entscheidender Bedeutung für die folgenden Kriegsverbrecherprozesse werden sollte<sup>2</sup>.

Die zweite Richtung war die neomarxistische. Ihre Anhänger, Männer etwa wie Franz Neumann, Günther Reimann, Harold Laski und Max Lerner, waren die Verfasser einiger der eindringendsten frühen Analysen des Nationalsozialismus vor und während des Krieges. Für sie war er ein gegenrevolutionäres Phänomen, ein Produkt der sozialen Spannungen, wie sie die kapitalistische Gesellschaftsordnung mit sich brachte, und der besonderen deutschen Entwicklung. Hitler war für diese

<sup>2</sup> Report of Robert H. Jackson to the International Conference on Military Trials, Washington, 1949, 3 ff.



Auffassung gewissermaßen der Kondottiere der Ruhr-Magnaten und der deutschen Großfinanz, die zusammen ihm zur Macht verhelfen in der Erwartung und auf die Spekulation hin, daß er durch autoritäre Methoden das dreifache Gespenst der Depression, des Sozialismus und der Gewerkschaften austreiben werde. Es wäre töricht, so folgerten diese Autoren der Linken, demokratische Institutionen im Nachkriegsdeutschland einer sozialen Ordnung aufzupropfen, die in ihrem Kern weiterhin reaktionär war. Die Macht des Nazismus konnte man nur vernichten, wenn man auch seine sozialen Voraussetzungen beseitigte und im Wege einer sozialen Revolution eine Wirtschaftsdemokratie verwirklichte.

Beide bisher benannten Richtungen machten gewisse Unterscheidungen zwischen Nazi- und Nicht-Nazi- oder Anti-Nazi-Elementen in der deutschen Gesellschaft. Aber die dritte Gruppe, die Vansittartisten, also die Anhänger von Lord Vansittart, den man als eine Kreuzung von älterem Staatsmann und enfant terrible bezeichnen mag, behaupteten, daß eine solche Unterscheidung ohne jede Substanz und daß der Nationalsozialismus lediglich die letzte Offenbarung einer tiefverwurzelten deutschen Krankheit sei, die sich seit mehr als einem Jahrhundert entwickelt hatte. Nichts würde gewonnen sein, sagte Lord Vansittart während des Krieges im Parlament, wenn man nur die Nazi-Partei auslösche. Im Gegensatz zu den Sozialisten versprach er sich nichts von einer sozialen Revolution, da er auch die deutschen Massen für durch und durch von der nationalistischen Ideologie ihrer herrschenden Schichten verseucht hielt. Man hat heute fast vergessen, daß im Sommer 1942 die Anhänger Lord Vansittarts sich mit den britischen Sozialisten lebhaft über die Zerstörung der Schwerindustrie an der Ruhr auseinandersetzten und daß diese Debatte fast schon alle Züge der späteren amerikanischen Kontroverse über den Morgenthau-Plan vorwegnahm. Unter den Maßnahmen, auf die Lord Vansittart besonders drängte, standen voran: Die Beseitigung der deutschen industriellen Hegemonie in Europa, die Aburteilung von vielen Tausenden von Kriegsverbrechern und eine lang ausgedehnte militärische Besetzung zur gründlichen Umerziehung des deutschen Volkes. Es ist offenkundig, daß der Morgenthau-Plan nur eine Variante von Vansittarts Verdammung des deutschen Volkes darstellte. Und es gehört zu den ironischen Fügungen der Geschichte, daß der Vansittartismus, der in Großbritannien im allgemeinen unter dem Prädikat konservativ lief, in den USA in Verbindung mit dem Kommunismus gebracht werden sollte, als Dr. Harry Dexter White sein Befürworter wurde.

Diese drei „Kriegsbilder“ des Nationalsozialismus sind hier berührt worden, nicht nur, um anzudeuten, daß sie in größerem oder geringerem Maße einen nachweisbaren Einfluß auf die Anfänge der amerikanischen Besatzungspolitik hatten, sondern auch deshalb, weil die Grundeinstellung zu ihren Problemen dahin tendierte, von der politischen und sozialen Perspektive der Beteiligten abzuhängen, wenngleich das offenbar nicht immer der Fall gewesen ist.

Da der Brennpunkt der amerikanischen Politik in Washington lag und dort verblieb, muß hier daß Eingehen auf die Arbeit der European Advisory Commission und der Jalta-Konferenz auf ein Minimum reduziert werden. Es muß jedoch betont

werden, daß es von Anfang bis Ende die wohlerwogene Politik des Außenministeriums war, sich um die Koordinierung der britischen, russischen und amerikanischen Besatzungspolitik als eine unentbehrliche Voraussetzung zu bemühen, wenn man nicht die Reibungen und Ärgerlichkeiten, die bei der Besetzung Italiens sich ereignet hatten, im deutschen Fall sich heftiger wiederholen sehen wollte. Ein erster Markierungspunkt in dieser Richtung war die Moskauer Konferenz vom Oktober 1943, auf der die Sowjetunion wenigstens dem Prinzip der gemeinsamen Drei-Mächte-Verantwortlichkeit für eine alliierte Besatzungspolitik zustimmte. Einige Wochen später kamen die drei Mächte in Teheran überein, eine aus Sir William Strang, den Botschaftern John Winant und Fedor Gusev bestehende European Advisory Commission (E. A. C.) einzusetzen, die gemeinsame Richtlinien für die Nachkriegsbesetzung Deutschlands ausarbeiten sollte.

Die Kommission erfüllte bekanntlich ihre Aufgabe nicht. Sie entwarf nur die Beschlüsse über die Besatzungszonen, die Vereinbarung über den alliierten Kontrollrat als Rahmenwerk für die Militärregierung sowie die deutschen Kapitulationsbedingungen. All dies wurde vor oder während der Jalta-Konferenz ratifiziert. Von Anbeginn jedoch vertrat W. Strang, unterstützt durch Churchill und Eden, den Standpunkt, daß der alliierte Kontrollrat für Deutschland nur funktionieren könne, wenn die drei Regierungen ihre Militärgouverneure mit einer soliden Grundlage zwischen ihnen vereinbarter spezifischer und detaillierter Direktiven versehen würden, die dann gleichmäßig in ganz Deutschland durchzuführen wären. Nur das weitestgehende Maß von Übereinstimmung zwischen den alliierten Regierungen – und zwar in Hinblick auf den Inhalt der Besatzungspolitik – würde, so machte man geltend, Mißhelligkeiten zwischen den militärischen Oberbefehlshabern in den verschiedenen Besatzungszonen verhindern. Außenminister Hull und das ganze Außenministerium wie auch Mr. Winant und seine Delegation stellten sich im wesentlichen ebenfalls auf diesen Standpunkt. Das britische Außenministerium legte der E. A. C. ein ganzes Handbuch mit bis ins einzelne gehenden politischen Anweisungen für alle Phasen der Besatzungspolitik vor. Die amerikanische Delegation entwarf eine ähnliche Zusammenstellung spezifischer und detaillierter Art, nachdem Washington zugestimmt hatte. Bis zum heutigen Tage ist Mr. Philipp Mosely, der damalige Berater Winants, davon überzeugt, daß sich nur mit dem Mittel solcher genauer Einzelanweisungen, die von den drei Regierungen vor Ende des Krieges anzunehmen waren, ein gewisses Maß sowjetischer Kooperation hätte sichern lassen.

Als Mr. Mosely in seinem Artikel das Versagen der European Advisory Commission vor dieser ihrer wesentlichsten Aufgabe erörterte, schob er die Verantwortung dafür auf das Kriegsministerium. Das ist zweifellos zutreffend, aber der Historiker ist verpflichtet zu versuchen, die entschiedene Opposition des Kriegsministeriums von ihren Motiven her zu verstehen. Unter diesen Motiven war die im Kriegsministerium tief verwurzelte Skepsis, ob überhaupt eine umfassende Verständigung mit der Sowjetunion in den Fragen der Besatzungspolitik möglich sei, kaum die wichtigste. Der Hauptstreitpunkt zwischen Kriegs- und Außenministerium lag vielmehr in einer grundsätzlich verschiedenen Auffassung von Charakter, Umfang und

Dauer der geplanten Militärregierung für Deutschland, für die sich das Kriegsministerium in erster Linie zuständig hielt. Nichts ist augenfälliger als der besorgte Eifer, mit dem das Kriegsministerium sich darum bemühte, die amerikanische Besatzungsarmee aus der Politik herauszuhalten, während das Außenministerium und die amerikanische Delegation bei der E.A.C. entschlossen schienen, ihr die volle Last wesentlich politischer Aufgaben aufzuladen und damit über die begrenzten administrativen Möglichkeiten einer Besatzungsarmee weit hinauszugehen. Das Kriegsministerium dachte sich die Militärregierung als eine kurze militärische Aufräumungsoperation, die rasch die nötigen Strafen verhängen und in etwa acht Wochen ihre begrenzte Aufgabe erledigen würde. Dann sollte sie von einer zivilen Hochkommission abgelöst werden. Das Außenministerium jedoch befürwortete einen Plan, der sowohl kurz- wie langfristige politische Ziele umfaßte, die auf einem bindenden interalliierten Übereinkommen beruhen und daher dem Zonenbefehlshaber nur wenig Spielraum lassen sollten. Das Kriegsministerium dachte eindeutig in den Kategorien einer begrenzten Verantwortlichkeit (*limited liability theory*). Das heißt, es wollte die Militärregierung auf ein gewisses Minimum grundlegender, aber entscheidender Aufgaben beschränkt wissen, die in direktem Zusammenhang mit dem Krieg standen. Es wünschte daher nur sehr allgemeine und nur auf kurzfristige Zwecke zugeschnittene Direktiven und stellte sich auf den Standpunkt, daß die Verwirklichung politischer Ziele auf längere Sicht einer Besatzungsarmee nicht zugemutet werden sollte.

Der Versuch, beide Standpunkte auf ihren Wert zu prüfen, wäre eine müßige Unternehmung, da das Gewicht der Autorität auf seiten des Kriegsministeriums stand. Weder Präsident Roosevelt, noch General Marshall, noch Mr. Stimson und sein Staatssekretär McCloy wünschten detaillierte Direktiven oder Bestimmungen von der Art, daß sie die volle Handlungsfreiheit des Zonenbefehlshabers hätten einschränken können. Sie alle zogen die vorläufige Direktive vom 22. September 1944, d. h. die ursprüngliche Fassung von J.C.S. 1067, vor, die auf dem Prinzip der begrenzten Verantwortlichkeit basierte. Sie alle waren gegen ein auf lange Sicht entworfenes und in Einzelheiten eingehendes Deutschland-Programm, wie es Mr. Winant und das Außenministerium befürworteten. Aber es gab noch einen anderen wichtigeren Grund, warum Mr. Winant die umfassende Vollmacht nicht erhielt, die er für die E.A.C.-Verhandlungen über eine detaillierte Vereinbarung bezüglich der Besatzungspolitik erbat. Führende amerikanische Beamte, unter ihnen die des Kriegsministeriums, waren von der Furcht beherrscht, daß solche Vollmachten das Zentrum politischer Entscheidungen von Washington nach London verschieben könnten. Wenn es etwas gab, was Präsident Roosevelt und seine nächsten Berater unter allen Umständen verhindern wollten, dann war es das Einschlagen eines Weges, auf dem unmerklich die politische Initiative an die Briten und die Russen übergehen würde. Die Entscheidung vom November 1944 wurde nie widerrufen<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Brief des Staatssekretärs im Kriegsministerium an H. Freeman Matthews vom 20. November 1944 (Akten des Außenministeriums).

Sobald Premierminister Churchill von Lord Cherwell, der damals in Washington war, von den amerikanischen Widerständen gegen detaillierte Direktiven erfuhr, verlor auch er überraschenderweise jedes Interesse an den entsprechenden britischen Bestrebungen. Am 4. Januar 1945 schrieb er an Mr. Eden: „Es ist unsinnig, sich vorstellen zu wollen, man könne auf kleinen Papierstückchen umreißen, was die aufgewühlte, sich in Zuckungen windende Welt sowohl unmittelbar nach der Beendigung des Ringens, als auch späterhin, wenn die unvermeidliche Ernüchterung auf die Anspannung des Kampfes folgt, bewegen wird<sup>4</sup>.“ Wenn man darauf besteht, diese Aussage kritisch zu werten, wird man berechtigt sein, sie als eine Politik des Treibenlassens zu bezeichnen. Gewiß ist, daß auf beiden Seiten des Atlantik die Berufsdiplomaten überspielt worden waren. Auf beiden Seiten des Atlantik hatte man die Verpflichtung zum Aushandeln einer von den drei Mächten getragenen Besatzungspolitik beiseitegeschoben, die in der Entscheidung der Moskauer Konferenz von 1943 enthalten gewesen war. Und zwar nicht, wie in Italien, zugunsten einer Improvisation, sondern, was weit schlimmer war, zugunsten einseitiger Instruktionen der vier Regierungen an ihre Oberbefehlshaber. Das spätere Schauspiel eines besetzten Deutschland, das in vier hermetisch abgeschlossene Zonen geteilt war, deren Militärgouverneure sich mit Argwohn beobachteten, war die logische Folge dieser Entscheidung. Die Tatsache bleibt bestehen, daß eine wirkliche Anstrengung für eine gemeinsame alliierte Besatzungspolitik vor dem Ende des Krieges nicht gemacht wurde. Als man sich auf der Potsdamer Konferenz dazu entschloß, war es zu spät.

Ganz gewiß wurde eine solche Anstrengung auf der Jalta-Konferenz nicht gemacht. Als der Präsident dorthin aufbrach, war J. C. S. 1067 immer noch das einzige existierende und offizielle amerikanische Dokument mit Bezug auf die Besetzung Deutschlands. Hatten es Finanz- und Kriegsministerium akzeptiert, so beharrte das Außenministerium weiterhin auf seinem Widerstand gegen die politischen Ziele wie gegen die Methoden, die sich in diesem Dokument niedergeschlagen hatten. Da weder das Finanzministerium noch die Zivilabteilung (Civil Affairs Division) des Kriegsministeriums in Jalta vertreten waren, versuchte das Außenministerium nunmehr, dort den Präsidenten zu überreden, das zu tun, was er der E. A. C. verweigert hatte, nämlich eine umfassende Vereinbarung über die Besatzungspolitik mit Großbritannien und der Sowjetunion auszuhandeln. Zum zweitenmal weigerte er sich, obgleich der Zusammenbruch Deutschlands höchstens noch einige Wochen auf sich warten lassen würde. In Jalta blieb der Präsident bei der im Einvernehmen mit dem Kriegsministerium abgesprochenen Politik, daß es noch zu früh sei, um über eine solche umfassende Vereinbarung zu verhandeln. Er war durchaus bereit, ein paar dringende Probleme zu diskutieren. Dazu gehörten die Frage der Teilung Deutschlands, die Kapitulationsbedingungen, die Kriegsverbrechen, die Zulassung der Franzosen zum alliierten Kontrollrat, aber selbst bei den Reparationen hoffte er, irgendwelche unwiderrufbaren Verpflichtungen vermeiden zu können. Mit Aus-

<sup>4</sup> Winston Churchill, *Triumph and Tragedy*, S. 350–51.



nahme der erwähnten Punkte war in Jalta in der Tat die alliierte Besatzungspolitik im Nachkriegsdeutschland ein Gegenstand von sehr untergeordneter Bedeutung.

Jalta hatte freilich seine Achillesferse in Gestalt des geheimen Protokolls über die Reparationen. Das Überraschende an diesem Protokoll, das offenkundig auf Molotows Grundsatzvorschläge vom 7. Februar zurückging, war weniger die Erwähnung einer Gesamtsumme von 20 Milliarden Dollar Reparationen als Basis der Diskussion, die freilich die Russen später falsch interpretierten, als vielmehr der vollständige Mangel irgendeines Hinweises auf den von den Amerikanern vertretenen Grundsatz einer oberen Grenze von Reparationen aus der laufenden Produktion, die notwendig war für die Aufrechterhaltung einer Wirtschaft, von der Deutschland leben konnte. Insofern machte dieses Protokoll an die Russen weit größere Zugeständnisse, als sie die Amerikaner eigentlich unterstützen konnten, wenn sie nicht die Deutschen aus ihren eigenen Hilfsquellen ernähren wollten. Dieses Protokoll mußte daher zu schwerwiegenden Mißverständnissen Anlaß geben, wie es auch geschah. Tatsächlich läßt sich zeigen, daß der Präsident persönlich sich der Bedeutung des amerikanischen Standpunkts in dieser Angelegenheit bewußter war als Außenminister Stettinius oder Harry Hopkins. Als Mr. Stettinius den Maisky-Molotow Vorschlag für die Reparationen als vernünftig bezeichnete, entschied er in Wahrheit gegen sein eigenes, am 22. November an den Präsidenten gerichtetes und eben diese Frage behandelndes Memorandum. Andererseits gab der Präsident seine Zustimmung zu dem Reparationsprotokoll in der letzten Sitzung erst, nachdem ihm Harry Hopkins einen Zettel zugeschoben hatte mit der Bemerkung: „Die Russen haben auf dieser Konferenz so viel nachgegeben, daß ich meine, wir sollten sie nicht im Stich lassen . . .“<sup>5</sup>

Das Jalta-Kommuniqué mit seinem Anspruch, eine Vereinbarung erreicht zu haben über die gemeinsame alliierte Verantwortung im Nachkriegsdeutschland, über eine „gemeinsame Politik“ und eine „koordinierte Verwaltung“ durch den alliierten Kontrollrat, kann in diesem Eigenlob wohl vom kritischen Historiker nicht ernst genommen werden. Selbst für eine nur militärische Besetzung, wie sie dem Kriegsministerium vorschwebte, war es völlig ungenügend, nicht zu reden von den weit wichtigeren politischen Problemen, über die es kein Wort enthielt. Wenn selbst innerhalb der amerikanischen Regierung allein schon das Außenministerium und das Finanzministerium in der Folge einander vollständig widersprechende Konsequenzen aus diesem absichtlich vagen Jalta-Kommuniqué zogen, dann waren noch weit schärfer auseinanderlaufende Interpretationen unter den drei Mächten unvermeidlich.

Die amerikanische Besatzungspolitik wurde demgemäß nicht auf internationalen Konferenzen, sondern in Washington entworfen. Dort war es im Spätsommer 1944 zu einer Krise gekommen. General Eisenhower und der gesamte Stab von SHAEF, die einen baldigen Zusammenbruch Nazideutschlands erwarteten, hatten gerade das Kriegsministerium davon in Kenntnis gesetzt, daß Direktiven über die in einem

<sup>5</sup> In Faksimile wiedergegeben durch Robert Sherwood, a. a. O., S. 860.

besetzten Deutschland einzuschlagende Politik eine dringende Notwendigkeit seien. Mr. Winant verlangte dasselbe für seine Verhandlungen in der E. A. C. Der Finanzminister, Mr. Morgenthau, war am 17. August 1944 aus London zurückgekehrt und hatte sich scharf gegen die Richtlinien der Armee ausgesprochen, die das „Handbuch für die Militärregierung in Deutschland“ enthielten und die von einem gemeinsamen britisch-amerikanischen Stab im Operationsgebiet selbst entworfen worden waren. Veranlaßt durch diese kritische Situation setzte der Präsident am 26. August einen Ausschuß seines Kabinetts ein, der aus Mr. Hull, Mr. Stimson und Mr. Morgenthau bestand, denen Mr. Hopkins assistierte. Er stellte dem Ausschuß die doppelte Aufgabe, sowohl die kurzfristigen wie die langfristigen Ziele der in Deutschland zu verfolgenden Politik zu entwerfen. Die Vertrautheit des Lesers mit den Auseinandersetzungen über den Morgenthauplan, die sofort in diesem Ausschuß einsetzten, darf wohl vorausgesetzt werden. Aus Mr. Stimsons Memoiren ergibt sich, daß dieser als erster seine Opposition gegen das Programm des Finanzministers anmeldete, Mr. Hull folgte ihm darin zunächst nicht, trotz des gegenteiligen Eindrucks, den seine Memoiren dem Leser vermitteln; er schloß sich der Kritik erst an, als Mr. Morgenthaus Einbruch in seine eigene Domäne ihn am 20. September zum Widerspruch reizte<sup>6</sup>. Als bekannt darf ferner vorausgesetzt werden, daß der Präsident, schon unzufrieden mit dem Gang der Diskussion im Ausschuß, ihm vollends den Wind aus den Segeln nahm, indem er die ihm gestellte Aufgabe zum Gegenstand eines internationalen Übereinkommens mit Mr. Churchill in Quebec machte. Als Quebec-Memorandum vom 15. September 1944 enthielt es gewisse, für den Morgenthau-Plan charakteristische Bestimmungen. Von entscheidender Bedeutung ist es jedoch, daß der Kabinettsausschuß, ehe ihn der Präsident am 26. September auflöste, eine vorläufige Direktive für General Eisenhower billigte, die seither unter dem Namen J. C. S. 1067 bekannt geworden ist.

Was hier betont werden soll, ist die Tatsache, daß die amerikanische Besatzungspolitik auf dem Hintergrund einer zwischen dem Außenministerium, dem Kriegsministerium und dem Finanzministerium geführten Dreiecks-Debatte formuliert wurde. Von Anfang bis Ende dominierte in ihr die mächtige und streitbare Gestalt Mr. Morgenthau. Seine persönliche Freundschaft mit Mr. Roosevelt verschaffte ihm eine genaue Kenntnis der Ansichten des Präsidenten, und immer, wenn die Entscheidung zu seinen Ungunsten auszufallen drohte, war er in der Lage, sich als Ausweg an diese letzte Instanz zu wenden. Bei zwei Gelegenheiten tat er dies mit vollständigem Erfolg. Sein entschiedenster Gegenspieler, Mr. Stimson, zog sich zeitweilig aus der Debatte zurück, und dessen Stellvertreter John McCloy, wie sehr er das auch selbst bedauern mochte, sah sich gezwungen zu akzeptieren, was er nicht ändern konnte, nämlich den Vorrang des Finanzministers. Zudem war eine weitgehende Zusammenarbeit zwischen dem Kriegs- und Finanzministerium möglich, da Mr. Morgenthau drei der wichtigsten Forderungen des Kriegsministeriums ohne weiteres annahm: die Unabhängigkeit des Zonenbefehlshabers, die kurzfristige

<sup>6</sup> Diese Feststellung wird durch ein stellvertretendes Mitglied des Ausschusses bezeugt, das in der Sitzung des 20. September 1944 anwesend war.

Direktive und das Prinzip nur begrenzter Verantwortlichkeit der Militärregierung, obgleich dies die Vertagung einiger ihm besonders am Herzen liegender Punkte seines Programms bedeutete. Da Mr. Hull im November zurücktrat und Mr. Stettinius keinen eigenen Standpunkt in der deutschen Frage hatte, erreichte der Einfluß des Außenministeriums im Herbst 1944 seinen Tiefpunkt. Zweifellos steckte Mr. Morgenthau nach dem Quebec-Memorandum etwas zurück, aber er war das einzige Mitglied des ursprünglichen Kabinettsausschusses, das auch in dem die endgültige Direktive verabschiedenden Komitee (Informal Policy Committee) saß. Sie trägt denn auch unverwischbare Spuren seiner Gedanken und seines Einflusses.

Es wird indessen gleich hinzuzufügen sein, daß, abgesehen von ihrem Gegensatz hinsichtlich der Natur und der Reichweite der Militärregierung und der Unabhängigkeit des Zonenbefehlshabers, Außen- und Kriegsministerium keine weitreichenden Meinungsverschiedenheiten bezüglich des Inhaltlichen der Besatzungspolitik hatten. Man war sich völlig einig in der Frage der Entmilitarisierung, der Zerstörung der Kriegsindustrie, der Kriegsverbrecherprozesse, in der Frage der Entnazifizierung, der Wiedergutmachung und der Reparationen, nur bestand das Außenministerium darauf, daß solche Strafmaßnahmen in der Perspektive der langfristigen alliierten Ziele in Deutschland auszuführen seien. Es forderte eine drastische Entnazifizierung, aber sah durchaus auch, wie sinnlos der Versuch sein mußte, sämtliche sieben Millionen Mitglieder der NSDAP zu bestrafen. Das Außenministerium verlangte ebenfalls die Beseitigung der Möglichkeit einer deutschen Wirtschaftshegemonie in Europa, eine Entflechtung der übermäßigen wirtschaftlichen Machtkonzentration, wie etwa bei IG Farben, und befürwortete ausgedehnte Reparationen nicht nur in Form von Übereignung industrieller Ausrüstung an befreite Länder, sondern auch in Form von Reparationen aus der laufenden Produktion, die es im Gegensatz zum Finanzministerium als notwendig ansah. Aber es bekämpfte jede radikale „Ent-Industrialisierung“, weil eine solche Politik allein niemals die angemessene Grundlage internationaler Sicherheit bieten würde. Wenn nicht die Vereinigten Staaten die unter ihrer Besatzung lebenden Deutschen ernähren wollten, dann lag es im amerikanischen nationalen Interesse, ein Minimum deutscher Wirtschaftskraft aufrechtzuerhalten, das die Deutschen instandsetzte, auf eigenen Füßen zu stehen. Um eine chaotische und jeder Regulierung sich entziehende Lage zu vermeiden, stellte das Außenministerium fest, müsse die amerikanische Armee die bestehenden Preis-, Lohn- und Marktkontrollen aufrechterhalten. Kurzum, wenn die Vereinigten Staaten auf Reparationen und Wiedergutmachung Wert legten, dann müßten sie auch darauf bestehen, dem alliierten Kontrollrat eine weitgehende Verantwortung für das Funktionieren der deutschen Wirtschaft zu übertragen.

Weder die britischen Verbündeten noch die zivile Abteilung des Kriegsministeriums wichen von den Grundlinien der Vorschläge des Außenministeriums ab. Im Gegenteil, sie spiegelten sich getreulich wider in dem „Handbuch für die Militärregierung in Deutschland“, das nun zum besonderen Ziel der Kritik Mr. Morgenthaus wurde. Er war vor kurzem mit seinem Assistenten, Dr. Harry Dexter White, nach Washington zurückgekehrt und glaubte dreierlei, das ihn tief beein-

druckte, festgestellt zu haben: Erstens, daß sowohl das Außen- wie das Kriegsministerium über den Teheran-Vorschlag des Präsidenten zur Teilung Deutschlands und zur Internationalisierung von Ruhr und Saar hinweggingen. Zweitens, daß die Armee in ihrem „Handbuch“ unter völliger Verkennung der Lage eine Wiederherstellung der deutschen Wirtschaft plante und am falschen Ort den Ehrgeiz hatte, die Militärregierung zu einem gut funktionierenden Instrument zu machen. Drittens war er überzeugt davon, daß, wenn die Zusammenarbeit des Westens mit der Sowjetunion nach dem Kriege fortauern sollte, ein drastischer Abbau der deutschen Schwerindustrie notwendig sei, wie ihn die Anhänger Vansittarts in England forderten. Nachdem der Präsident ein Exemplar des Handbuchs zusammen mit Mr. Morgenthau's Kommentar geprüft hatte, sandte er am 26. August ein scharfes Memorandum an Mr. Stimson und forderte, daß das Handbuch zurückgezogen und revidiert werde.

Unter dem Eindruck dieses Memorandums und seines im wesentlichen Vansittart folgenden Gedankengangs begann der Kabinettsausschuß seine Beratungen über die amerikanische Nachkriegs-Besatzungspolitik. Die Debatte im Ausschuß kann hier nicht im einzelnen verfolgt werden. Jedoch verdient festgehalten zu werden, daß die Pläne des Finanzministeriums im Verlauf der Beratungen Abänderungen in wesentlichen Punkten erfuhren. Das ursprüngliche Memorandum des Finanzministeriums vom 1. September, entworfen von Dr. White, Mr. Luxford und Mr. Pehle, sah für das gesamte Ruhrgebiet eine internationalisierte Zone vor, in welcher nur die Kriegsindustrie und die Zubringerindustrien vernichtet werden sollten. Mit diesem Vorschlag verlangte Dr. White wenig mehr, als was Lord Vansittart in England gefordert hatte. Mit einem Freimuth, der auf seiner Kredit-Seite zu buchen ist, gab Mr. Morgenthau in seinen 1947 in der New York Post veröffentlichten Artikeln zu, daß der White-Plan immer noch die Masse der Ruhrindustrie unberührt ließ und daß der Vorschlag, die Kohlenbergwerke zu vernichten und die gesamte Industrie abzubauen, sein sehr persönlicher Vorschlag war. Erst mit dieser – nicht akzeptierten – Verschärfung kann man eigentlich von einem Morgenthau-Plan sprechen.

Unverkennbar besaßen das ursprüngliche Memorandum Whites vom 1. September und das Programm Lord Vansittarts, wie es in seinen Reden im Oberhaus vorgetragen wurde, bestimmte gemeinsame Züge. Beide machten das ganze deutsche Volk verantwortlich, und beide legten den Nachdruck auf die Schwerindustrie. Ganz in Übereinstimmung weiterhin mit Lord Vansittart schlug White eine umfassende Liste der vorzunehmenden Verhaftungen vor, die sich nicht nur auf Kriegsverbrecher und Parteiführer, sondern auch auf das gesamte führende Personal in der Beamenschaft, in der Wirtschaft und im Militär des nationalsozialistischen Deutschland erstrecken sollten. Im Gegensatz zu Lord Vansittart jedoch legte White außerdem ein Entnazifizierungsprogramm von einer alle bisherigen Vorschläge übersteigenden Drastik vor, indem er auf Bestrafung aller Parteimitglieder bestand. Wenn es zutrifft, daß in der Sicht des Finanzministeriums das Grundproblem in der Behandlung Deutschlands gleichbedeutend mit der Behand-



lung der deutschen Schwerindustrie war, da Schwerindustrie Kriegsindustrie bedeutete, so ist bemerkenswert, daß Mr. Morgenthau, indem er den kriegsministeriellen Standpunkt der „begrenzten Verantwortlichkeit“ annahm, nicht darauf bestand, in die Direktive für den amerikanischen Militärgouverneur die völlige Zerstörung der deutschen Schwerindustrie geschweige denn den totalen industriellen Abbau einzuschließen.

Als Harry Hopkins am 22. September 1944 die Stellvertreter der Mitglieder des Kabinettsausschusses im Amtszimmer McCloy's zusammenrief, um in einer ganztägigen Sitzung die vorläufige Direktive für General Eisenhower zu entwerfen, erklärte der Vertreter des Finanzministeriums, daß das ursprüngliche Memorandum Whites vom Präsidenten genehmigt worden sei. Das beendete alle weitere Opposition von seiten des Kriegs- und Außenministeriums. So kam es, daß die ursprüngliche Fassung von J.C.S. 1067 wesentlich ein Dokument des Finanzministeriums war. Obgleich die Direktive die Theorie der begrenzten Verantwortlichkeit vom Kriegsministerium übernommen hatte, stammte sie doch in ihren Grundzügen aus dem Finanzministerium und enthielt keine der vom Außenministerium ausgesprochenen Grundsatzempfehlungen. Sie verbot der amerikanischen Armee die Aufrechterhaltung von Preis-, Lohn- und Marktkontrollen und ordnete damit, wie sich ein Beamter des Außenministeriums ausdrückte, buchstäblich ein wirtschaftliches Chaos an. Auf dem Wege eines solchen Ressortstreites und der präsidentiellen Entscheidung wurde die Ansicht des Finanzministeriums, daß eine weitgehende Zerstörung der deutschen Wirtschaft nicht mit den alliierten Interessen kollidiere, zur offiziellen amerikanischen Politik, die vom Kabinettsausschuß einschließlich Mr. Hulls am 22. September angenommen wurde. So wie J.C.S. 1067 nun aussah (Interimsversion), war sie eine undurchführbare Direktive, und obwohl das Kriegsministerium sie akzeptierte, war es darüber nicht im Zweifel. Aber solange Mr. Morgenthau das Ohr des Präsidenten besaß, war keine andere Direktive erreichbar, und irgendeine alsbaldige Formulierung erwies sich angesichts der militärischen Situation als Notwendigkeit. Indem das Außenministerium wesentlich in politischen Kategorien dachte, war es geneigt, den Zwang der Lage zu vergessen.

Es war dem Kabinettsausschuß nicht gelungen, sich auf eine langfristige Besatzungspolitik für Deutschland zu einigen, und so blieb es bei J.C.S. 1067 als dem bisher einzigen offiziellen Dokument amerikanischer Deutschland-Politik. Das Außenministerium weigerte sich indessen, seine Endgültigkeit anzuerkennen, und organisierte nunmehr eine Kampagne für Zurücknahme oder Revision von J.C.S. 1067, die den Winter über anhielt und am 10. März 1945 ihren Höhepunkt erreichte. Es versuchte in drei einschneidenden Memoranden vom November 1944 den Präsidenten zu überzeugen, daß die Politik des Quebec-Memorandums und von J.C.S. 1067 nicht im Einklang mit den amerikanischen Interessen stehe. Obwohl der Präsident zustimmte, geschah zunächst nichts in Richtung auf eine Revision. Als sie schließlich doch zur Diskussion stand, um J.C.S. 1067 in geeigneter Form der European Advisory Commission vorlegen zu können, instruierte das Kriegsministerium seine Vertreter, alle materiell eingreifenden Änderungen zu verhindern. Man wußte wohl, daß ein

offener Angriff auf das Finanzministerium fehlschlagen mußte. So glich denn die überprüfte Fassung von J. C. S. 1067, wie sie vom SWNC-Komitee<sup>7</sup> am 6. Januar 1945 formuliert wurde, immer noch dem ursprünglichen Dokument vom 22. September 1944. Das Außenministerium, aufs neue abgeschlagen, wiederholte seine Bemühungen auf der Jalta-Konferenz. Die sogenannten „Briefing Book“-Papiere, die jetzt in der Sammlung der Jalta-Dokumente publiziert worden sind, werden nur voll verständlich, wenn man sie als Teil der Strategie des Außenministeriums ansieht, eine direkte oder indirekte Annullierung von J. C. S. 1067 zu erreichen.

Wieder scheiterte das Außenministerium. Aber scheiterte es wirklich? Als der Präsident am 28. Februar 1945 Außenminister Stettinius beauftragte, die Entscheidungen der Konferenz von Jalta in die amerikanische Politik einzuarbeiten, hatte er zum ersten Mal seit vielen Monaten dem Außenministerium einen direkten Auftrag gegeben. Dieses reagierte mit ungewöhnlicher Eile und Entschlossenheit; es suchte die Gelegenheit voll auszunutzen, um der amerikanischen Besatzungspolitik ein neues Gesicht zu geben: Am 10. März lag sein Entwurf einer Direktive vor und wurde dem Weißen Haus übersandt. Zwei Tage später kam er mit des Präsidenten Genehmigung an das Außenministerium zurück. Genau acht Tage lang blieb dann diese Direktive des Außenministeriums, die J. C. S. 1067 ersetzen sollte, die offizielle Grundlage der amerikanischen Politik, bis sie dann der gemeinsamen Opposition von Kriegs- und Finanzministerium zum Opfer fiel.

Diese Direktive vom 10. März hatte eine doppelte Schneide: sie wandte sich gegen die Lieblingsthese des Kriegsministeriums von der Unabhängigkeit des Zonenbefehlshabers und zugleich gegen die Politik des Finanzministeriums, sich mit der deutschen Wirtschaft nicht verantwortlich einzulassen. Sie vertrat zwei entscheidende Prinzipien, die im Außenministerium axiomatische Gültigkeit hatten: 1. Die amerikanische Besatzungspolitik müsse in enger Zusammenarbeit mit den Alliierten in der European Advisory Commission ausgearbeitet werden. 2. Sofortmaßnahmen, die anzuwenden waren, sollten in Einklang stehen mit einem langfristigen Programm für das besiegte Deutschland. Die Logik interalliiertter Zusammenarbeit wie auch die praktischen Notwendigkeiten der Verwaltung für Deutschland verlangten seiner Meinung nach einen genau instruierten und über die nötige Autorität verfügenden Kontrollrat. Nur so könnten einander widersprechende Maßnahmen in den verschiedenen Zonen verhindert und Reparationen ermöglicht werden. Von Anfang bis Ende bedeutete diese Direktive vom 10. März eine einzige Verurteilung von J. C. S. 1067.

Es bedarf nicht vieler Einbildungskraft, sich die Beunruhigung des Finanzministers vorzustellen, als er diese Direktive vom 10. März las, die seine gesamte bisher verfolgte Politik beiseiteschob. Er lud Mr. McCloy und General Hilldring auf den 20. März zu einer Erörterung der außenministeriellen Direktive ein. Im Verlauf dieser Konferenz deutete Mr. Morgenthau an, daß diese Direktive vom 10. März so völlig den seitherigen Ansichten des Präsidenten zuwiderlief, daß er sich seine Zustimmung nicht erklären könne. Die Direktive sei weit davon entfernt, die Ent-

<sup>7</sup> State War Navy Co-ordinating Committee (for occupied areas).

scheidungen von Jalta auszuführen, sie lasse vielmehr diejenigen politischen Ziele wiederaufleben, die das Außenministerium schon vor Jalta befürwortet und über die man sich dort keineswegs geeinigt habe. Er sei dagegen, von J.C.S. 1067 abzugehen. In seinen Augen stelle diese Direktive einen annehmbaren Kompromiß dar, während das Außenministerium sie als ein finanzministerielles Dokument betrachte. Es ergab sich, daß auch Mr. Stimson die neue Direktive entschieden bekämpfte, wenn auch aus sehr unterschiedlichen Gründen. Als der Präsident sich dieser gemeinsamen Opposition von Finanzministerium und Kriegsministerium gegenüber sah, zog er am 20. März die Direktive vom 10. März zurück.

Um ein für allemal die so heftig umkämpften Gegensätze zwischen den drei Ministerien aus der Welt zu schaffen, berief der Präsident auf den 22. März ihre Vertreter zu einer Konferenz in das Weiße Haus. An ihrem Ende wurde von allen drei Ministerien ein gemeinsames Memorandum entworfen, das am 23. März die Zustimmung des Präsidenten erhielt. Die Leitgedanken dieses Memorandums, so wird man feststellen dürfen, entsprechen bereits denen der endgültigen Version von J.C.S. 1067. Es proklamierte keine in sich zusammenhängende und einheitliche Gesamtpolitik, aber es legte wenigstens den drei Ministerien einen zeitweiligen, wenn auch fragwürdigen, Kompromißfrieden auf. Das geschah zugegebenermaßen auf Kosten des Außenministeriums, wenngleich dieses nicht ganz leer ausging. Gerade die Kürze dieses Dreiseitenmemorandums hatte die Wirkung, nicht nur die Direktive des Außenministeriums aufzuheben, sondern auch gewisse, in der früheren Fassung von J.C.S. 1067 enthaltene Gedanken wiederherzustellen.

Mit diesen bindenden Instruktionen versehen, vollendete das vorläufige Komitee für die Deutschland-Politik (Informal Policy Committee on Germany) die endgültige Fassung von J.C.S. 1067 am 26. April 1945. Mit Ausnahme von Mr. William Clayton, dem Staatssekretär im Außenministerium, der den Vorsitz im Komitee innehatte, und Mr. Leo Crowley von der Verwaltung für wirtschaftliche Auslandshilfe waren alle Beamten, die an der Erörterung dieser Frage seit September teilgenommen hatten, auch wieder in diesem Komitee vertreten. Es hat wohl mehr als symbolische Bedeutung, daß das I.P.C.O.G. seine Vollsitzungen im Finanzministerium Mr. Morgenthau abhielt. Da er vertraut mit den Ansichten des Präsidenten und das einzige Kabinettsmitglied im Rahmen des Komitees war, lag es nahe, daß er häufig die Diskussion beherrschte, wie die Akten des Komitees deutlich ergeben.

Die endgültige Fassung von J.C.S. 1067 kann man kaum das Resultat einmütiger Auffassung nennen, es sei denn, daß man einen erzwungenen Kompromiß so interpretiert. Was einen Schatten über dieses Dokument wirft, ist eine schlichte Tatsache, die man freilich nicht aus dem Text seiner umstrittenen Klauseln herauslesen kann. Als nämlich der Präsident die Direktive des Außenministeriums vom 10. März für ungültig erklärte, teilte ihr Schicksal auch das Axiom, daß die Sofortmaßnahmen der Militärregierung in unlösbarem Zusammenhang mit der langfristigen amerikanischen Besatzungspolitik stehen sollten. Obgleich der Präsident eine solche auf längere Zeit geplante Politik zugesagt hatte, als er den Kabinettsausschuß am 26. September 1944 auflöste, hatte er inzwischen seinen Glauben an die Durchführ-

barkeit oder die Weisheit einer solchen Politik verloren. Seine Instruktionen an I. P. C. O. G. gingen dahin, die Direktive einer kurzfristigen Politik für die Anfangszeit unmittelbar nach der Niederlage zu entwerfen. Aber in menschlichen Dingen kann nichts so leicht permanent werden wie das Provisorium.

Das Auffällende an J. C. S. 1067 ist nicht, daß es ein Strafdokument war – wie hätte es auch anders sein können –, sondern daß es nichts anderes als Strafe bezweckte. Gewiß, es gelang Mr. McCloy und Mr. Crowley, eine Reihe von milderen Bestimmungen einzuführen. Aber sie änderten nicht, wie Mr. Stimson zwei Jahre später bedauernd bekannte, seinen peinlich-negativen Charakter. J. C. S. 1067 eröffnete zum Ausgleich keine in die Zukunft weisende, konstruktive Politik. Ehe wir die Direktive aus diesen Gründen jedoch völlig verdammen, sollten wir dem ersten Grundsatz historischer Kritik folgen und sie in ihrem zeitgeschichtlichen Zusammenhang sehen.

Warum stimmte das Kriegsministerium dieser endgültigen Fassung von J. C. S. 1067 zu? Mr. Stimson und Mr. McCloy gehörten sicherlich zu den fähigsten und einsichtigsten Männern in der ganzen Regierung Präsident Roosevelts, und sie hatten ja im Herbst zuvor die ersten Schritte einer Opposition gegen das Programm Morgenthau unternommen. Ja, sie hatten das Außenministerium kritisiert, daß es ebenfalls in seinen frühen Entwürfen zu sehr eine Politik der Strafe verfolgte. Sie empfanden beide keinerlei Sympathie für die anfänglichen Fassungen von J. C. S. 1067, und sie hatten sich im Streit zwischen Finanzministerium und Außenministerium nur deshalb neutral verhalten, weil sie sich verpflichtet fühlten, die Entscheidung, die vom Weißen Hause kam, als die ihres Oberbefehlshabers anzunehmen und loyal ihre Planung darauf einzustellen. Man hätte wohl nach alledem erwarten können, daß sie die gemäßigte Politik des Außenministeriums, also seinen Entwurf des 10. März oder wenigstens eine Abwandlung dieser Direktive, unterstützen würden. Statt dessen bewirkten sie mit dem Finanzministerium zusammen ihre Annullierung und ließen erkennen, daß vergleichsweise ihnen selbst die Fassung vom 6. Januar lieber sei. Die Erklärung dafür ist einfach und zwingend. Sie waren überzeugt, daß der Entwurf des Außenministeriums, der einen Kontrollrat als die einzige wirksame Autorität in Deutschland einsetzte und so praktisch die Unabhängigkeit des Zonenbefehlshabers beseitigte, nicht durchführbar sei. Noch mehr standen sie unter dem Druck der Einsicht, daß es Mitte März 1945 zu spät sei, um das Steuer der Politik herumzuwerfen. Die Pläne des Kriegsministeriums für die Besetzung waren schon fertiggestellt, die vorläufigen Instruktionen abgegangen, die zahllosen, sich mit den Einzelheiten befassenden Befehle waren entworfen, gedruckt und verteilt. Das alles plötzlich zu ändern, wie es das Außenministerium anstrebte, hätte eine Verwirrung schlimmster Art bedeutet. Nach Lage der Dinge, infolge der Verzögerungen, war die Verwirrung ohnehin groß genug. Das Kriegsministerium war ehrlich bestürzt über die Aussicht weiterer Verzögerung und fürchtete deshalb eine erneut auflebende und endlose Kontroverse, in der, wie die Verhältnisse nun einmal lagen, das Finanzministerium auf keinen Fall dazu gebracht worden wäre, die Direktive des 10. März zu akzeptieren. Mr. McCloy bemühte sich deshalb nach besten Kräften,



J.C.S. 1067 für den amerikanischen Oberkommandierenden so praktikabel wie möglich auszugestalten im vollen Bewußtsein, wie mangelhaft die Direktive war. Es war nicht seine Schuld, daß der von ihm in die Direktive eingebaute Mechanismus für zukünftige Änderungen später nicht funktionierte. Auf der anderen Seite war das Kriegsministerium schlecht beraten, indem es sein Prinzip begrenzter Verantwortlichkeit nicht schon früher aufgab, und es täuschte sich, indem es die merkwürdige Illusion hegte, es sei eine politisch neutrale und unter rein militärischen Gesichtspunkten durchgeführte Besetzung möglich. Wenn man einmal die deutsche Kriegsmaschine endgültig vernichtet hatte, dann mußten alle wesentlichen Besatzungsprobleme zu politischen Fragen werden. Wer immer Gelegenheit gehabt hat, die Tätigkeit des alliierten Kontrollrats zu beobachten, wird versucht sein, Botschafter Winant darin recht zu geben, daß nur ein umfassendes, auch die Einzelheiten einbeziehendes, interalliiertes Übereinkommen sein Funktionieren gewährleisten konnte. Die Frage stellt sich dann natürlich sofort, ob eine gemeinsame Verwaltung Deutschlands mit der Sowjetunion als einem Mitglied des Kontrollrates überhaupt je eine Chance gehabt hat. Sicher ist jedoch, daß das kriegsministerielle Dogma eines unabhängigen Zonenbefehlshabers nur so lange sinnvoll war, als es bei der Theorie der begrenzten Verantwortlichkeit blieb. Aber in dem Augenblick, als alle Ministerien übereingekommen waren, zum Zwecke einer ausgeglichenen Wirtschaft und einer zentralen Verteilung der Exporte deutsche Zentralverwaltungen einzurichten, war diese Theorie überholt, und es war daher ein Irrtum von seiten des Kriegsministeriums, auf ihr zu bestehen. Jedoch im März 1945 konnte man ein solches interalliiertes Übereinkommen nicht mehr auszuhandeln versuchen; denn zu diesem Zeitpunkt schickten sich bereits die verschiedenen Oberbefehlshaber an, die Zügel zu ergreifen, nachdem jeder für sich von seiner Regierung Instruktionen empfangen hatte.

Nach allem hier Dargelegten braucht nicht mehr besonders betont zu werden, daß es das Finanzministerium und Mr. Morgenthau waren, die den stärksten Einzeleinfluß auf die schließliche Gestalt von J.C.S. 1067 ausübten. Wohl hatte Mr. Morgenthau vieles von seinem eigentlichen Programm geopfert. Seine Pläne für eine Internationalisierung der Ruhr und die Vernichtung der deutschen Schwerindustrie waren gefallen. Aber es gelang ihm, in die Direktive die Bestimmung einzuschließen, daß der amerikanische Militärgouverneur nichts tun dürfe, um die deutsche Wirtschaft aufrechtzuerhalten, – das sollte eine ausschließlich deutsche Verantwortung sein. Immerhin mußte Mr. Morgenthau ein Zugeständnis in der Frage existierender Preis- und Lohnkontrollen machen, um eine exzessive Inflation zu verhindern. Indessen gelang ihm weiterhin die Aufrechterhaltung des Produktionsverbots für Eisen und Stahl, wie der Produktion von Werkzeugmaschinen und chemischen Erzeugnissen. Auch wurden die Bestimmungen der früheren Fassung mit Bezug auf Verhaftungen, die ebenfalls aus dem Finanzministerium stammten, in die endgültige Direktive aufgenommen. Es war freilich dann das Außenministerium und nicht das Finanzministerium, von dem die schließliche Entnazifizierungspolitik entworfen wurde.

Seit der Veröffentlichung der Jalta-Dokumente ist es üblich geworden, die Politik des Außenministeriums für die sachlich begründetste zu halten. In der Tat sah es viele der durch die Besatzung aufgeworfenen Probleme in einigermaßen richtiger Perspektive. Aber seine Taktik war unglaublich ungeschickt und wenig überlegt. Es war ein nicht wiedergutzumachender und tragischer Fehler des Verfahrens, daß das Außenministerium seine Direktive vom 10. März an das Weiße Haus sandte, ohne zuerst das Kriegsministerium über die unabwiesbaren Bedürfnisse einer Besatzungsarmee zu befragen. Damit entfremdete es sich seinen natürlichen Verbündeten, das Kriegsministerium, in einem Augenblick, wo es allein dem Finanzministerium mit geringer Hoffnung auf Erfolg Widerstand leisten konnte. In seinen Beziehungen zu den beiden anderen Ministerien, die genau wußten, was sie wollten, war das Außenministerium durch das ehrliche Zugeständnis im Nachteil, für das deutsche Problem keine Patentlösung zu haben. Die totale deutsche Niederlage, die Kriegsverbrecherprozesse, die energische Entfernung aktiver Nazis aus Schlüsselpositionen, das Verbot von Kartellen und die Entflechtung der Eigentumsverhältnisse in den riesigen Industrie- und Finanzkonzernen, all dieses und ähnliches, wenn es mit einem Sinn für Maß und einem Blick für die Wirkung auf lange Sicht geschah, würde sich als heilsame Erfahrung erweisen. Aber als das Außenministerium im November 1944 darauf bestand, daß für alle solche Maßnahmen ins einzelne gehende Anweisungen ausgearbeitet und mit den Alliierten abgestimmt werden müßten, glich es einem Prediger in der Wüste. Es läßt sich nicht mit Sicherheit sagen, daß das Außenministerium bei alledem sich auf einem falschen Wege befand, und ebensowenig, daß das Kriegsministerium, indem es dazu neigte, die amerikanische Besatzungszone isoliert zu denken, allein im Recht war.

Abschließend soll zu einigen Bemerkungen Mr. McCloy's Stellung genommen werden, der als Hochkommissar in wahrhaft staatsmännischer Gesinnung mehr als irgendein anderer Amerikaner die langfristige Politik des Außenministeriums ausführen half, zu deren Niederlage er und andere im Jahre 1945 so viel beigetragen hatten. Einer maßvollen Kritik an dem Verhalten des Kriegsministeriums im Jahre 1945 hält Mr. McCloy entgegen, daß das Fehlen einer langfristigen Politik kein ernsthaftes Hindernis für den amerikanischen Militärgouverneur in Deutschland war, daß General Clay genau das tat, was das Kriegsministerium von ihm erwartete, als er sich mit den konkreten Besatzungsproblemen zu befassen hatte. Das heißt, er ließ die undurchführbaren Bestimmungen von J. C. S. 1067 auf empirische Weise und Stück für Stück fallen. Als eine Beschreibung des tatsächlichen Geschehens ist diese Feststellung angreifbar. General Clay entwickelte zwar seine Politik des Wiederaufbaus, indem er den Sinn der in J. C. S. 1067 enthaltenen Formel „Verhinderung von Seuchen und Unruhen“ ausweitete. Aber es ist ebenso richtig, festzuhalten, daß Deutschland nicht vor der Währungsreform im Jahre 1948 auf eigene Füße zu stehen kam. Ist also nicht die Frage berechtigt, ob nicht der Mangel einer langfristigen Politik, wie sie das Außenministerium schon im Jahre 1945 entworfen hatte, für die folgenden drei Jahre der Unentschlossenheit verantwortlich zu machen ist?