

FALK PINGEL

„DIE RUSSEN AM RHEIN?“

Zur Wende der britischen Besatzungspolitik im Frühjahr 1946

Die Besatzungspolitik der Alliierten ist bereits während des Krieges – wenigstens für die erste Zeit der Besetzung Deutschlands – vorgeplant worden. Deshalb spiegelt sie das unmittelbare Kriegsziel wider, das durch die Besetzung gesichert werden sollte: eine nochmalige Bedrohung des europäischen und des Weltfriedens durch Deutschland zu verhindern. Die negativen Erfahrungen aus zwei Weltkriegen hatten die „Großen Drei“ dazu gebracht, in der gänzlichen Besetzung Deutschlands und der Übernahme der Souveränität die wirksamste Möglichkeit zu sehen, die politischen Verhältnisse in der deutschen Region so zu formen, daß von ihr keine neuerliche Kriegsgefahr mehr ausgehen konnte. Die relativ wenigen Punkte, auf die sich die Regierungen der Sowjetunion, Großbritanniens und der USA als Friedensziele einigten, umgriffen allerdings die wesentlichen Aspekte des gesellschaftlichen Lebens in einem zukünftigen deutschen Staat: dessen politische und wirtschaftliche Struktur sowie sein Erziehungssystem¹.

Der traditionellen Außenpolitik folgend, sollte der Frieden mit umfangreichen Gebietsabtretungen verbunden sein, die allerdings überwiegend nicht direkt den Siegern zufallen sollten, sondern als Kompensationsobjekte für einige der kleineren von Deutschland überfallenen Staaten gedacht waren. Bis zum Frühjahr 1945 gingen die Planungen noch davon aus, daß Deutschland zerstückelt werden müsse, um eine politische Machtkonzentration in Mitteleuropa in Zukunft zu verhindern. Zweitens sollten wirtschaftliche Monopole aufgelöst werden, und drittens sollte durch eine umfangreiche Entnazifizierung auch die politisch-ideologische Basis verändert werden².

Auf außenpolitische Zielsetzungen wirken jedoch auch die inneren Verhältnisse des

¹ Herbert Feis, Churchill, Roosevelt, Stalin. The war they waged and the peace they sought, Princeton 1967²; Sir Lewlyn Woodward, British foreign policy in the second world war, London 1971ff.; W. H. McNeill, America, Britain, Russia. Their cooperation and conflict 1941–1946, London 1953; Siegfried Koß, Vorstellungen der Alliierten von Nachkriegsdeutschland. Planungen zwischen 1943 und 1945, in: *aus politik und zeitgeschichte*, B 42–43, 1972; Günther Moltmann, Die Genesis der Unconditional-Surrender-Forderung, in: *Wehrwissenschaftliche Rundschau* 6 (1956), S. 105–118 u. 177–188; Alfred Vagts, Unconditional Surrender – vor und nach 1943, in: *VfZ* 7 (1959), S. 200–309; Horst Dreitzel, England und Deutschland. Die britische Deutschlandpolitik im Zweiten Weltkrieg und nach 1945, in: *NPL* 12 (1967), S. 48–68.

² The Conference of Berlin (Potsdam Conference) 1945, Diplomatic Papers, 2 Bde., Washington 1960; Alexander Fischer (Hrsg.), Teheran-Jalta-Potsdam. Die sowjetischen Protokolle von den Kriegskonferenzen der „Großen Drei“, Köln 1973; Boris Meissner, Rußland, die Westmächte und Deutschland, Hamburg 1953; Michael Balfour, Vier-Mächte-Kontrolle in Deutschland 1945–1946, Düsseldorf 1959.

jeweiligen Landes. So ist es z. B. für die Analyse der britischen Besatzungspolitik wichtig, ob sie sich durch den Regierungswechsel 1945 geändert hat³. Darüber hinaus kann die Besatzungspolitik kaum ohne Rücksicht auf die politischen Kräfte im besetzten Land selbst ausgeführt werden, jedenfalls solange nicht, wie sie nicht auf vollkommene Unterdrückung ausgerichtet ist. Da es das Ziel aller Besatzungsmächte war, gerade ein diktatorisches System langfristig durch ein demokratisches zu ersetzen, mußten die deutschen Kräfteverhältnisse im Konzept aller Siegermächte eine wichtige Rolle spielen.

Mit dieser groben Bestimmung der leitenden Faktoren wird schon deutlich, daß selbst bei gleichen außenpolitischen Grundannahmen die einzelnen Schritte zur Durchführung der Besatzungspolitik je nach den inneren Interessen und den deutschen Kräften, mit denen die Besatzungsmächte zusammenarbeiteten, sehr unterschiedlich sein mußten. Dies wirkte sich in Deutschland besonders aus, weil sich die inneren Verhältnisse der Sowjetunion auf der einen und die der westlichen Alliierten auf der anderen Seite fundamental unterschieden.

Im folgenden soll es vorrangig darum gehen, die außenpolitischen Interessen der englischen Besatzungsmacht im Zeitraum 1945/46 zu untersuchen. Bisher wird den USA die führende Rolle zur Westblockbildung zugeschrieben, denen die Engländer – vor allem aus finanziellen Gründen – gefolgt seien. Die traditionelle amerikanische Geschichtsschreibung sieht den Zeitraum vom Scheitern der Moskauer Außenministerkonferenz im Frühjahr 1947 bis zur Tschechoslowakei- und Berlinkrise 1948 als die Phase an, in der sich die Regierung der USA für den deutschen Weststaat und eine umfassende antikommunistische Strategie entschied. Die „Revisionisten“ setzen dagegen schon mit dem Abwurf der Atombomben in Japan den Beginn der Konfrontationspolitik gegenüber der Sowjetunion an⁴. Neuere Untersuchungen, für die die britischen Akten der auswärtigen Politik nach 1945 zugänglich gewesen sind, plädieren deutlich dafür, der englischen Politik eine wesentlich aktivere Rolle in der Entscheidung für den deutschen Weststaat zuzuschreiben⁵. Die traditionelle Interpretation der

³ Eugene J. Meehan, *The British left wing and foreign policy. A study on the influence of ideology*, New Brunswick (N.J.) 1960; Michael R. Gordon, *Conflict and consensus in Labour's foreign policy 1914–1965*, London 1969; Joseph Frankel, *British foreign policy 1945–1973*, London 1975; Elaine Windrich, *British Labour's foreign policy*, Stanford (Cal.) 1951; Matthew Fitzsimons, *The foreign policy of the British Labour Government 1945–1951*, Notre Dame (Ind.) 1953; Robert Jackson, *Dissension, discipline and cohesion in British Parties since 1945*, New York 1968.

⁴ Die fast schon unübersehbare Literatur zur Entstehung des „Kalten Krieges“ behandelt fast ausschließlich das Verhältnis von USA und Sowjetunion, siehe zusammenfassend: Hans Günter Brauch, *Atomare Diplomatie und der Beginn des Kalten Krieges. Ein Literaturbericht*, in: *Zs. f. Politik* 24 (1977), S. 304–31; Daniel Yergin, *Shattered peace: the origins of the cold war and the national security state*, Boston 1977 (dt. *Der zerbrochene Frieden*, Frankfurt/M. 1979); Kenneth W. Thompson, *Interpreters and critics of the cold war*, Washington 1978; Hans-Jürgen Schröder, *Zur Genesis des Kalten Krieges*, in: *NPL* 21 (1976), S. 488–506.

⁵ Rolf Steininger, *Die Rhein-Ruhr-Frage im Kontext britischer Deutschlandpolitik 1945/46*, in: *Politische Weichenstellungen im Nachkriegsdeutschland 1945–1953*, Hrsg. Heinrich A. Winkler,

amerikanischen Politik scheint danach kaum mehr zu halten. Andererseits läßt die Beurteilung der amerikanischen Politik durch die Briten im Frühjahr 1946 den Schluß zu, daß die Sichtweise der Revisionisten zu scharf akzentuiert und Entscheidungen bereits als gegeben voraussetzt, die zumindest für Europa noch als offen angesehen werden müssen. Aufgrund der englischen Akten schält sich jetzt heraus, daß bereits 1946 die Regierungen sowohl der USA als auch Großbritanniens die Absicht verfolgten, die an den Potsdamer Vereinbarungen orientierte Zusammenarbeit mit der Sowjetunion aufzugeben. Die Außenminister beider Staaten sind offenbar während der Vorbereitungen für die Pariser Außenministerkonferenz zu dem Entschluß gekommen, diese Politik in ihren Regierungen durchzusetzen.

Wenn also die außenpolitische Interessenlage der Briten neu gesehen werden muß, so liegt es nahe, hieraus auch Auswirkungen auf die Besatzungspolitik im einzelnen abzuleiten.

Die zentrale außenpolitische Erfahrung der Briten im 20. Jahrhundert ist zweifellos die gewesen, daß das Gleichgewicht der Kräfte auf dem Kontinent ohne die USA nicht aufrechterhalten werden konnte. Zusätzlich hatte der Zweite Weltkrieg gezeigt, daß selbst die englische Sicherheit ohne die USA gegen die stärkste kontinentale Macht nicht oder nur kaum gewährleistet war. Gleiches galt für den Überseeraum, den England im Laufe des Krieges ohnehin weitgehend den Amerikanern überlassen hatte. Daher war es ein wichtiges Ziel der britischen Politik, die Amerikaner dauerhaft an die eigenen Interessen in Asien und Europa zu binden. Es schien fraglich, ob die Besatzungspolitik hierfür eingesetzt werden konnte, denn der amerikanische Präsident hatte während der Konferenz von Jalta angedeutet, daß die USA kein Interesse an einer langfristigen Besetzung Deutschlands hatten⁶. Die Bemerkung Roosevelts, die Amerikaner rechneten mit einer Besatzungszeit von zwei Jahren, stand im Gegensatz zu den britischen Absichten, die zur Durchsetzung insbesondere der Entmilitarisierung der Industrie und der Demokratisierung von Politik und Erziehung von einer etwa zehnjährigen Besatzungszeit ausgingen. Da die USA jedenfalls langfristig noch kein zuverlässiger Bündnispartner zu sein schienen – in Übersee traten sie sogar als

Göttingen 1979, S. 111–166; Donald C. Watt, Hauptprobleme der britischen Deutschlandpolitik 1945–1949, in: Die Deutschlandpolitik Großbritanniens und die britische Zone 1945–1949, Hrsg. Claus Scharf u. Hans-Jürgen Schröder, Wiesbaden 1979, S. 15–28; Horst Lademacher, Die britische Sozialisierungspolitik im Rhein-Ruhr-Raum 1945–1948, ebenda, S. 51–92.

⁶ The conferences at Malta and Yalta. Foreign relations of the United States, Diplomatic Papers, Washington 1955; bei Richard Thilenius, Die Teilung Deutschlands, Hamburg 1967, S. 124, wird allein die Reaktion Stalins auf Roosevelts Ankündigung beachtet; Edward R. Stettinius, Roosevelt and the Russians. The Yalta conference, Garden City 1949. Zur Analyse von Englands Stellung nach dem Zweiten Weltkrieg: Elisabeth Barker, Britain in a divided Europe 1945–1970, London 1972; Christopher Bartlett, The long retreat. A short history of British defence policy 1945–1970, London 1972; Herbert Feis, The future of British imperial preferences, in: Foreign Affairs 24 (1945–46), S. 661–674; Miriam Kölling, Großbritanniens Stellung im imperialistischen System am Ende des Zweiten Weltkrieges, in: ZFG 23 (1975), S. 1001–1020; Allan Sked, Die weltpolitische Lage Großbritanniens nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Oswald Hauser (Hrsg.), Weltpolitik III 1945–1953, Göttingen 1978, S. 154–169.

unmittelbarer Konkurrent auf –, lag es für die britische Politik nahe, die Möglichkeiten auszuloten, ob und wie die Koalition der „Großen Drei“ nach dem Kriege fortzuführen sei. Daher versuchte die englische Politik primär, die Koalition mit der Sowjetunion nicht zu gefährden und das Machtvakuum, das nach Meinung des Außenministeriums in Mitteleuropa entstanden war, durch eine möglichst schnelle Stärkung Frankreichs wieder aufzufüllen.

Diese Politik wurde durch die innenpolitischen Ziele seit dem Labour-Sieg unterstützt. Die Labour Party hatte ihren Wahlkampf im wesentlichen auf die Propaganda für eine äußere und innere Friedenspolitik und für sozialen Fortschritt aufgebaut. Sie schien geeigneter als die Konservativen, eine Koalition mit der Sowjetunion aufrechtzuerhalten. Labour-Linke versuchten daher, der Besatzungspolitik eine spezifisch innenpolitische Komponente zuzufügen: die Demokratisierung von Politik und Wirtschaft in der britischen Zone sollte ein Spiegelbild der von Labour in England selbst angestrebten Politik bilden und nach außen hin diese Politik abstützen⁷.

Die vertragliche Grundlage dieser Politik war das Potsdamer Abkommen, das gemeinsame Grundsätze für die Verwaltung der einzelnen, in sich weitgehend selbständigen Besatzungszonen sowie gemeinsame, zonenübergreifende Organe vorsah. Eine Blockbildung war mit dem Potsdamer Abkommen unverträglich (Kontrollratsbeschlüsse mußten einstimmig gefaßt werden).

Allerdings gab es von Anfang an eine Reihe von Punkten, über die unterschiedliche Auffassungen herrschten. Früher als bei den anderen Alliierten wurden in England mögliche negative Auswirkungen der einschneidenden Beschränkungen wirtschaftlicher Tätigkeit in Deutschland für die gesamte mitteleuropäische Wirtschaft gesehen. Die Briten bezogen daher die Bestimmungen über die Entmilitarisierung von Anfang an stärker auf das Verbot der unmittelbaren Rüstungsproduktion. Außerdem warfen die Briten der Sowjetunion vor, daß sie die wirtschaftliche Einheit der vier Zonen unterlaufe, indem sie in ihrer Zone einseitig Reparationsleistungen aus der laufenden Produktion entnehme.

Die Auffassungen über die zukünftige politische Struktur Deutschlands waren zwischen den Besatzungsmächten kaum geklärt. So implizierte die Forderung nach einer zonenübergreifenden Wirtschaftsverwaltung für die Briten noch kein deutliches Bekenntnis zur staatlichen Einheit. Die Abtrennung von Ostpreußen und weiter Teile Pommerns und Oberschlesiens war den Sowjets von den Briten faktisch bereits zugestanden worden. Das Kabinett hatte 1944, als die Teilungs- und Konföderationspläne noch vorherrschten, betont, daß auch unter diesen Voraussetzungen wenigstens für eine Zeitlang eine zentrale Verwaltung bestehenbleiben müsse, um bestimmte Funktionen der alten Reichsregierung wahrzunehmen. Die Teilungspläne haben sich auf der Konferenz von Jalta nur deswegen nicht endgültig durchgesetzt, weil keine der Siegermächte die politisch-wirtschaftlichen Folgen der Gründung mehrerer deutscher Staaten abschätzen konnte.

⁷ Hugh Dalton, *High tide and after. Memoirs 1945–1960*, London 1962; Ronald B. McCallum u. Alison Readman, *The British general election of 1945*, London 1947.

Die Sowjetunion hatte sich als erste deutlich für die Einheit entschieden, nachdem die Parteileitung der KPD im Moskauer Exil – das „Aktionsprogramm des Blocks der kämpferischen Demokratie“ vom Oktober 1944 modifizierend – Anfang April die Richtlinien für die antifaschistische Arbeit in den von der Sowjetarmee befreiten Gebieten Deutschlands verabschiedet hatte, die die Grundlage für die Tätigkeit deutscher Kommunisten in den ersten Monaten der Besetzung bilden sollten. Es besteht in der Literatur kein Zweifel daran, daß die politischen Leitsätze dieses Programms, insbesondere die Bündnispolitik und der Aufbau demokratisch-parlamentarischer Institutionen, auch für die anderen Zonen Gültigkeit haben sollten, in denen die Kommunisten nicht in gleicher Weise mit der Unterstützung der jeweiligen Besatzungsmacht rechnen konnten. Die konsequente Anwendung der Richtlinien in der sowjetischen Besatzungszone erhält überhaupt nur dann einen Sinn, wenn man voraussetzt, daß die KPD ihr Programm in Hinsicht auf ganz Deutschland entwickelt hatte⁸.

Nachdem sich eine Besatzungsmacht für die Einheit ausgesprochen hatte, war es keiner weiteren möglich, sich anders zu verhalten, soweit sie deutsche Kräfte zur Stütze ihrer Besatzungspolitik machen wollte. Konsequenterweise haben die Franzosen – als Gegner der Einheit – daher auch den Deutschen am wenigsten Handlungsspielraum zugestanden und kaum Interessen an den politischen Kräften in den anderen Zonen gehabt, soweit sie nicht mit der Ruhrfrage verbunden waren.

Wichtiger als die wirtschaftlichen Bestimmungen waren für die Briten, gerade wegen der Möglichkeit staatlicher Einheit, die Bestimmungen zur Dezentralisierung der politischen Organe. Die Briten haben hierin die eigentliche Schwächung der deutschen Zentralgewalt gesehen und daher den Aufbau eigenständiger deutscher politischer Organisationen langsamer vorangetrieben als die sowjetische und amerikanische Militärregierung.

Da die Schwächung der deutschen Wirtschaftskraft für die Engländer der heikelste Punkt in den Jalta-Abmachungen war, hatte der für die Friedensplanungen zuständige Kabinettsausschuß drei Voraussetzungen festgelegt, unter denen diese Gültigkeit haben sollte:

- Deutschland (ohne Ostpreußen, Teile Pommerns und Oberschlesiens) als Einheit;
- Besetzungszeit von mindestens 10 Jahren;
- dauerndes Verbot von Streitkräften und der Produktion von Kriegswaffen⁹.

Unter diesen Bedingungen einer langfristigen Besetzungszeit und der Kooperation mit der Sowjetunion muß die britische Besatzungspolitik in den ersten Monaten nach Potsdam gesehen werden. Sie ist damit keineswegs konzeptionslos, wie erst

⁸ Philip E. Mosely, *Dismemberment of Germany*, in: *Foreign Affairs* 28 (1949/50), S. 487–498; Tony Sharp, *The wartime alliance and the zonal division of Germany*, Oxford 1975; Alexander Fischer, *Sowjetische Deutschlandpolitik im Zweiten Weltkrieg 1941–1945*, Stuttgart 1975; Horst Laschitzka, *Kämpferische Demokratie gegen Faschismus. Die programmatische Vorbereitung auf die antifaschistisch-demokratische Umwälzung in Deutschland durch die Parteiführung der KPD*, Berlin (DDR) 1969.

⁹ *Armistice and Postwar Committee vom 19. 4. 1945*, PRO (Public Record Office) Cab 87/69.

jüngst wieder behauptet wurde¹⁰. Daß es sich allerdings um kein geschlossenes System handelte, in dem bereits alle Schritte und Faktoren bekannt waren, ist offensichtlich.

Auch wenn sich hinter den Kulissen schon Kräfte regten – insbesondere in der Leitung der Militärregierung selbst –, die auf den Abbau einer gemeinsamen Vier-Mächte-Verantwortung drängten, bildete diese noch im Dezember 1945 das offizielle Konzept der Briten. Um den Aufbau der Verwaltungen auf höherer Ebene voranzutreiben, verfaßte der stellvertretende Militärgouverneur, General Robertson, ein mit Montgomery abgestimmtes Memorandum zur zukünftigen Regierungsstruktur Deutschlands¹¹.

Ausgangspunkt war ein möglichst enger Informations- und Meinungs austausch zwischen den Alliierten, um zu gemeinsamen Voraussetzungen für eine Zentralregierung zu kommen. Robertson schien dabei mit Rücksicht auf Franzosen und Sowjets eine föderale Struktur auf Zonenbasis am ehesten konsensfähig. Seine Formulierungen lassen den Schluß zu, daß er selbst eine noch engere Verklammerung der Zonen lieber gesehen hätte. Eine sorgfältige Analyse der Potsdamer Bestimmungen ist den Vorschlägen für die einzelnen Verwaltungsmaßnahmen vorangestellt. Die Potsdamer Beschlüsse wurden als Leitschnur möglicher Entscheidungen angesehen. Eine Zentralverwaltung sah Robertson nur für Wirtschaft und eventuell für Auswärtige Angelegenheiten vor. Die Aufgabe der Zonenregierung sei es, die Gesetze der Zentrale auf die eigene Zone anzuwenden sowie alle diejenigen Aufgaben wahrzunehmen, die der Zentrale nicht übertragen seien. Robertson ging davon aus, daß die politische Struktur der Zonen sehr unterschiedlich sein werde, da die Demokratievorstellungen stark variierten. Dem Dezentralisierungsgebot folgend, sollten einzelne Regionen, in die die Zonen unterteilt würden, die Hauptlast der Verwaltung tragen. Robertson stellte sich vier, eventuell fünf Zonenstaaten vor. Als fünften hielt er einen eigenen Ruhrstaat für möglich. Die Regionen, so meinte er, könnten sich auf lange Sicht als die eigentlich stabilen politischen Einheiten herausstellen, so daß sich später einmal die Zonenstaaten (die ja auf künstlichen Grenzen der Alliierten beruhten) vielleicht auflösen würden, aber das werde erst nach der Besatzungszeit geschehen und liege dann nicht mehr in der Verantwortung der Besatzungsmächte. Indem Robertson die Zonenregierungen als „agent of the Federal Government“ bezeichnete, näherte er sich den Vorstellungen der späteren Ministerpräsidenten der Länder, die sich anfangs als Stellvertreter einer Reichsregierung begriffen¹². Jede Zone sollte ebenso wie die Zentralregierung ein

¹⁰ Als Beispiel Jochen Thies, *What is going on in Germany? Britische Militärverwaltung in Deutschland 1945/46*, in: *Deutschlandpolitik Großbritanniens*, S. 30: „Von Regierung und Parlament weitgehend im Stich gelassen, taumelte die Britische Zone durch den ersten Nachkriegswinter.“

¹¹ „The Future Governmental Structure of Germany“; er sandte das Memorandum am 20. 12. 45 Sir Arthur Street zu, dem Abteilungsleiter im Control Office for Germany and Austria, dessen Leiter der sogenannte „Deutschland-Minister“ Hynd war. Zur Verwaltungsstruktur der Militärregierung siehe Thies, a. a. O.

¹² Marie E. Foelz-Schroeter, *Föderalistische Politik und nationale Repräsentation 1945–1947*, Stuttgart 1974.

Parlament als Kontrollorgan haben, wobei die Zentralregierung zuerst noch unter der Vier-Mächte-Verantwortung stehen würde.

Der Sinn dieser Überlegungen war der, die britische Zonenverwaltung von unten aufzubauen und die für die Zentralregierung notwendigen Befugnisse vorerst bei der Militärregierung zu belassen, bis mit den anderen Alliierten hierüber eine Übereinkunft erzielt werden konnte. Daher wurden im Frühjahr vier Regional Commissioners ernannt, auf denen nun – gemäß Robertsons Memorandum – die Hauptlast der Zonenverwaltung lag, sowie schrittweise Aufgaben der Militärregierung an deutsche Organe übertragen. Die Umbildung des Zonenbeirats zu einem parlamentarischen oder Regierungsgremium wurde aufgeschoben, da die Briten in der Verselbständigung der Zonen nicht ohne Übereinstimmung mit den anderen Mächten vorgehen wollten. Anhand dieser Planungen ging der Direktor der Administration and Local Government Branch in der Militärregierung davon aus, daß im Frühjahr 1947 Länderwahlen und anschließend Zonenwahlen stattfinden würden. Auch hielt er es für möglich, daß bis dahin das Ruhrgebiet ein eigener „zonal state“ sein würde¹³.

Am 25. März 1946 erließ Montgomery Instruktionen für die Zonenverwaltung, die das Prinzip der „indirekten Herrschaft“ weiter ausführten, das schon seinen Instruktionen vom 3. 12. 1945 zugrunde gelegen hatte¹⁴. Dabei nahm Montgomery allerdings kaum auf die politischen Überlegungen Bezug, wie dies in seinen Richtlinien meist der Fall ist, so daß die Besatzungsoffiziere über die politischen Zielsetzungen und Rahmenbedingungen ihrer Verwaltungspraxis in der Regel unzureichend orientiert gewesen sein dürften. Dies trug sicherlich viel zum Gefühl der Konzeptionslosigkeit in der eigenen Militärverwaltung bei; aber Montgomery war offensichtlich der Ansicht, daß es Aufgabe des Ministeriums in London sei, weitergehende Informationen zu geben.

Während die Militärregierung noch in administrative Maßnahmen umsetzte, was aufgrund der an Potsdam orientierten Politik ausgearbeitet worden war, deutete sich in einer Reihe von Stellungnahmen zur Deutschlandfrage, die im Außenministerium entstanden, bereits eine Abkehr von der bisherigen Politik an.

Beeinflusst wurde diese Wende u. a. durch die negativen Erfahrungen Bevins in der Zusammenarbeit mit der Sowjetunion in der UNO. Bedeutender war jedoch die zunehmende Abschließung Polens gegenüber englischen Interessen, die die englische Regierung zu der Schlußfolgerung führte, daß mehr Länder an den Kommunismus „verloren“-gehen würden, als ursprünglich angenommen worden war. Ähnlich bedrohlich schien die relativ starke Stellung der Kommunisten in Frankreich, das ja zum engsten europäischen Bündnispartner Großbritanniens werden sollte. Die auslösen-

¹³ Minute Ingrams vom 21. 3. 1946, PRO FO 945/103; im Protokoll des politischen Koordinationsausschusses (Standing Committee, Policy Coordinating) vom 8. 3. 1946 heißt es zur an Potsdam orientierten Politik, wie sie Robertson dargestellt hatte: „There is no doubt that this policy is correct.“ Die Möglichkeit von Zonenstaaten beurteilt das Komitee allerdings schon skeptischer als Robertson.

¹⁴ „Evolution of Government in the British Zone (II)“, FO 945/16.

den Faktoren, die die Überlegungen gerade im Frühjahr 1946 aktualisierten, sind aber in Deutschland selbst zu lokalisieren.

Besondere Aufmerksamkeit fanden im Außenministerium die Berichte über die Fusionsbestrebungen zwischen Sozialdemokraten und Kommunisten in der SBZ, die einen großen Teil der Berichterstattung des Politischen Beraters von Montgomery, Sir William Strang, ausmachten¹⁵. Im Zusammenhang mit den erwähnten Entwicklungen führte die Forcierung der Einheitspartei durch die Kommunisten, die von den Briten wesentlich auf sowjetischen Druck zurückgeführt wurde, zu einer neuen Einschätzung der sowjetischen Politik, die nun als viel aktiver angesehen wurde als bisher. Die umfangreichen Enteignungen in der Industrie, die zügig durchgeführte Landreform und dann noch die drohende einschneidende Änderung der parteipolitischen Struktur brachten das Außenministerium nicht nur zu der Folgerung, daß die SBZ vollkommen unter sowjetischem Einfluß stehen werde, sondern ließen die Befürchtung entstehen, daß mit Hilfe einer Volksfrontstrategie die politischen Kräfteverhältnisse in den Westzonen verschoben werden sollten. Der erste Schritt, mit dem dies geschehen könnte, würde natürlicherweise über zentrale Organe gehen, da hier die Kommunisten gleichberechtigt mit anderen politischen Richtungen vertreten sein würden. Damit erschien die Frage, ob solche Institutionen britischen Interessen entsprechen würden, im Außenministerium in einem neuen Licht.

Sir Oliver Sargent (Under Secretary for the German Section) legte Ende Februar 1946 Bevin hierzu mehrere Stellungnahmen vor, die folgende Probleme aufwarfen:

- Soll die militärische Verwaltung und Besetzung möglichst lange aufrechterhalten werden, um die Einrichtung einer deutschen Regierung hinauszuschieben, die eventuell „kommunistisch und sowjetisch kontrolliert“ wäre?
- Hätte dies anhaltende finanzielle Belastungen für die Briten zur Folge?
- Bildete die Unterstützung der „nicht-totalitären Parteien“ ein hinreichendes Gegengewicht zum sowjetischen Einfluß, zumal wenn die Industrieproduktion nach dem gegenwärtigen Industriepfad begrenzt bliebe, so daß kommunistische Propaganda einen günstigen Boden vorfände?
- Wenn sich eine kommunistisch beeinflusste Regierung nicht verhindern ließe, sollte dann nicht wenigstens die Ruhrindustrie aus der Vier-Mächte-Kontrolle und der politischen Aufsicht der Zentralregierung ausgenommen werden¹⁶?

Wenn das Außenministerium also annahm, daß ohne den Eingriff der britischen Militärregierung in Zukunft eine Stärkung des kommunistischen Einflusses in den Westzonen zu erwarten sei, und wenn als Voraussetzung der britischen Politik gelten sollte, daß eine solche Stärkung zu verhindern sei, dann war die bisherige Besatzungspolitik in Frage gestellt.

Da die französischen Delegierten das Problem der Zentralverwaltung auf der nächsten Außenministerkonferenz ansprechen würden, schien im englischen Außenministerium eine klare Meinungsbildung noch vor der Konferenz notwendig. Die Deutsch-

¹⁵ Steininger, Rhein-Ruhr-Frage, S. 118 ff.

¹⁶ Sargent an Bevin v. 21. 2. 46, FO 371/55362.

land-Abteilung wünschte daher von der Militärregierung eine neue Einschätzung der bisherigen politischen Leitlinien. Dabei wurde erstmals auch nach der Wünschbarkeit einer gemeinsamen Verwaltung oder Regierung der westlichen Zonen gefragt¹⁷.

Montgomery antwortete, daß der gegenwärtige Industrieplan eine gemeinsame Wirtschaftsverwaltung voraussetze. Dies sei aber nicht unverträglich mit dem ohnehin im Gange befindlichen Ausbau der zonalen Organe und der Übertragung von Verantwortung an deutsche Stellen. Denn einen Teil dieser Funktionen könnten diese stellvertretend wahrnehmen, solange noch keine zentrale Verwaltung bestehe. Es konnte also ein Weg verfolgt werden, der eine Entscheidung über die Zentralverwaltung wenigstens nach außen hin offenhielt. Um über ein Zusammengehen der westlichen Zonen entscheiden zu können, müßten die Repräsentanten der USA in Deutschland nach Meinung Montgomerys erst Direktiven aus Washington einholen; es könne aber als sicher angenommen werden, daß sie selbst eine gemeinsame Verwaltung der Westzonen nicht befürworten würden; denn dies würde eine Vier-Mächte-Verwaltung unmöglich machen. Montgomery wörtlich: „It would mean a first class row with the Russians.“ Allerdings: komme keine zentrale Wirtschaftsverwaltung zustande, halte er eine gemeinsame Verwaltung der Westzonen für das beste.

Der Umschwung, den diese Überlegungen einleiteten, ist auf eine zentrale Besprechung im Außenministerium am 3. April 1946 zu datieren, auf der die neuen Orientierungen von Außenminister Bevin, Deutschland-Minister Hynd und ihren engsten Mitarbeitern in der Deutschlandfrage weitgehend akzeptiert wurden. Die politischen Folgen, die man für eine prononciert antikommunistische Politik hinzunehmen bereit war, wurden nun immer drastischer geschildert. Um zu verhindern, daß die „demokratischen Parteien“ in einem geeinten Deutschland von den Kommunisten „überannt“ würden, sollte die Einsetzung einer Zentralregierung selbst dann verzögert werden, wenn dadurch die Effektivität der Zonenverwaltung „geopfert“ werden müsse¹⁸. Hynd sprach am dritten April das Problem offen an. Die Voraussetzungen, unter denen die Besatzungspolitik nunmehr betrachtet werden müßte, seien

- aus Kostengründen die Reduzierung der unmittelbar von den Briten wahrgenommenen Funktionen und
- der sowjetische Druck auf die Vereinigung von KPD und SPD.

Aus beiden Voraussetzungen folge, daß das britische Interesse am Einfluß auf die politischen Verhältnisse in der Ostzone aufzugeben sei, dafür aber die Westzonen gestärkt werden müßten. SPD und CDU sollten mit der Rückendeckung der Militärregierung einen klaren Kurs gegen die KPD einschlagen können. Hynd konnte damit die – von ihm bisher gegen Bevin nur mühsam behauptete – Politik einer engeren und forcierten Zusammenarbeit mit den Deutschen wirkungsvoll ins Spiel bringen. Des-

¹⁷ Troutbeck (FO) an Street, den Leiter der politischen Abteilung im Control Office (abg. COGA), v. 23. 3. 1946, FO 945/103; Telegramm COGA an die Militärregierung in Berlin vom 25. 3. 1946; Antwort Montgomerys vom 30. 3. 1946, FO 945/16.

¹⁸ „Long-Term Policy Towards Germany“, Troutbeck an Street vom 2. 4. 1946, FO 371/55 613; Protokoll vom 3. 4. 46, FO 371/55 364; Steininger, Rhein-Ruhr-Frage, S. 118, Anm. 35, hat zum ersten Mal auf diese Besprechung aufmerksam gemacht.

halb schlug er vor, die Frage zu erwägen, ob in der britischen Zone nicht eine deutsche Regierung mit wirtschaftlichen Befugnissen eingerichtet werden solle. Street warf hier ein, daß dies die Teilung bedeute. Sargent ergänzte, ein solcher Schritt sei unwiderruflich. Am weitesten in der dramatischen Ausmalung der politischen Konsequenzen ging Bevin: Dies sei eine Politik der westlichen Blockbildung und würde damit „Krieg bedeuten“. Sargent konterte, die Alternative dazu sei nur, daß „die Kommunisten am Rhein stehen würden“. Bevin schloß die Sitzung mit dem Vorschlag, beide Positionen in ihren Konsequenzen klar herauszuarbeiten und dem Kabinett noch vor Mai vorzulegen (und anschließend wegen der grundsätzlichen Bedeutung auch den Premierministern der Dominions)¹⁹. Die Möglichkeit einer gemeinsamen Verwaltung aller drei Zonen müsse untersucht werden. Zu bedenken sei, ob den Sowjets gegenüber offen gesagt werden solle, daß die Briten mit Potsdam brechen und statt dessen mit den Franzosen zusammengehen wollten. Das Kabinett solle aber nur diskutieren und nicht entscheiden, weil die neue Linie erst mit Byrnes abgeklärt werden müsse, damit die Briten keinen Alleingang unternähmen.

Obwohl in der Besprechung die Abkehr von Potsdam nicht endgültig festgelegt wurde, wird aus dem Gang der Argumentation und der späteren Kabinettsvorlage deutlich, daß Bevin entschlossen war, von der Orientierung an Potsdam abzugehen. In den Vorentwürfen für das Kabinettsmemorandum wurde die polemische Sprache beibehalten, wie sie insbesondere von Bevin eingeführt worden war. Die „Russen am Rhein“ wurden zur selbstverständlichen Voraussetzung gemacht, ohne daß je eine sorgfältige Studie erarbeitet worden wäre, ob die innerdeutschen Kräfteverhältnisse und die Besatzungsregelungen eine solche Ausweitung des sowjetischen Einflusses überhaupt als wahrscheinlich erscheinen ließen. Da die Alternative als unabwendbar hingestellt wurde, wenn nichts geschehe, war abzusehen, welcher Meinung sich das Kabinett zuwenden würde.

Obwohl der scharfe Bruch mit der Sowjetunion von einigen Kabinettsmitgliedern kritisiert wurde, konnte Bevin im ganzen seine Linie in der Tat durchsetzen. Den berechtigten Befürchtungen, die neue Politik werde in den Westzonen konservative Kräfte unterstützen und mit dem Labour-Programm in England unverträglich sein, nahm Bevin die Spitze: Um nichtkommunistische deutsche Organisationen wie vor allem die SPD, die Gewerkschaften und deren Presse an die britischen Interessen zu binden, unterstützten die Briten in Zukunft die Sozialisierungsforderungen stärker als bisher. Daß die Diskussion über die Sozialisierung der Ruhrindustrie in den nächsten Monaten von den Briten selbst intensiv geführt wurde und sie nach praktischen Schritten zu ihrer Verwirklichung suchten, lag unter anderem daran, daß man ein sozialdemokratisches Gegengewicht gegen die kommunistischen Forderungen schaffen wollte.

Die Konsequenzen der neuen Politik als zukünftige Rahmenbedingungen für die britische Besatzungspolitik seien kurz zusammengefaßt:

¹⁹ Zum für Bevin befriedigenden Ergebnis der Zusammenkunft mit den Premierministern s. Steininger, Rhein-Ruhr-Frage, S. 126.

1. Wichtigster Punkt war der bewußte Bruch mit den Grundsätzen von Potsdam, der einen ebenso bewußten Bruch mit der Sowjetunion implizierte. Ausgangspunkt waren zwar die deutschen Verhältnisse, aber auch Bevin war klar, daß der Bruch nicht nur die Deutschlandpolitik, sondern die Beziehungen zur Sowjetunion insgesamt prägen werde²⁰. Die Aufgabe des Ziels, eine deutsche Zentralverwaltung einzurichten, mochte im übrigen auch den Rückzug der Briten aus Berlin zur Folge haben²¹.
2. Die Stärkung der Wirtschaftskraft der britischen Zone und die Entwicklung deutscher Organe war unausweichlich. Ob die neue Politik tatsächlich eine finanzielle Entlastung für die Briten bringen werde, konnte aber nicht mit Sicherheit gesagt werden. Dafür zählte der ideologische Effekt einer ökonomischen Stärkung Westdeutschlands um so mehr: „to keep it immune from Communism“.
3. Eine der größten Gefahren wurde darin gesehen, daß SPD und CDU die Briten als Verursacher der Spaltung abstempeln und die Kooperation verweigern könnten. Daher mußte der Bruch verschleiert und der Anspruch auf die Einheit nach außen hin aufrechterhalten werden. Dies war auch deswegen notwendig, weil Bevin nicht wünschte, daß eintrat, was er selbst als mögliche Konsequenz an die Wand gemalt hatte: der Krieg mit der Sowjetunion.
4. Die Stärkung der Westzonen und ihre politisch-ökonomische Abschließung gegenüber der Ostzone werde eine eigene Währung, möglicherweise eine eigene Nationalität und vielleicht sogar eine deutsche Armee zur Folge haben.
5. Obwohl damit gerechnet werden müsse, daß die USA sich mit allen Mitteln („tooth and nail“) gegen eine solche Politik wehren würden, sei „volle amerikanische Unterstützung“ für diese Pläne notwendig.

Wenn auch die Neuorientierung innerhalb weniger Wochen abrupt erscheinen mag, so ist sie dennoch nicht unvorbereitet gekommen, sondern hat sich auf Einschätzungen und Personen stützen können, die schon in den letzten Kriegsmonaten eine Politik der Verständigung mit der Sowjetunion skeptisch beurteilten. Churchill hatte sich in dieser Richtung seit Jalta mehrfach geäußert, selbst aber nicht gewagt, auf einen offenen Konfrontationskurs zu gehen. Zwar war sein Versuch, die Zoneneinteilung zugunsten der weit vorgerückten westalliierten Truppen zu revidieren oder sich politische Vorteile für den Rückzug auf die vereinbarten Linien einzuhandeln, von den Amerikanern zurückgewiesen worden, aber er hätte sicherlich auch weiterhin entschlossen auf eine Abgrenzung der Interessensphären hingearbeitet. Der Regierungsantritt der Labour Party hat eine Entzweigung der Alliierten daher aller Wahrscheinlichkeit nach verschoben. Bevin hat sich jedoch in der Einschätzung der sowjeti-

²⁰ In Troutbecks Ausarbeitung für das Kabinetts-Memorandum heißt es bereits im April 1946 über die Sowjets: „They would no doubt also redouble their attacks on us in all other parts of the world ...“, FO 945/16. Die einzige Alternative lautet in Troutbecks Worten: „To uphold our position in Germany ... or to leave the field to Russia.“ Der dem Kabinetts vorgelegte Text unterscheidet sich nicht wesentlich davon, vgl. Steininger, Rhein-Ruhr-Frage, S. 118, Anm. 35.

²¹ Bei Troutbeck heißt es: „We should soon find ourselves forced out of Berlin ... The whole of eastern Germany and indeed of eastern Europe will be irretrievably lost to Russia.“

schen Politik wohl nicht allzusehr von Churchill unterschieden und in die Partei die Auseinandersetzungen schon frühzeitig hineinzutragen versucht. Bullock sieht als treibendes Element für Bevins Übernahme des Außenministeriums sogar seine Beurteilung der Sowjetunion an, die damals von vielen Politikern der Labour Party noch nicht geteilt wurde²².

Die Opposition gegen eine Zusammenarbeit mit der Sowjetunion war zweifellos im Militär am weitesten verbreitet. Montgomery plädierte von Anfang an für eine gemeinsame Verwaltung der Westzonen unter der Führung der USA²³. Bereits im Oktober 1945 hatte er an Attlee die Fragen gestellt, die das Außenministerium dann erst im März 1946 bearbeitete: Liegt ein vereintes Deutschland jetzt wirklich in unserem Interesse? Ist es richtig, die Produktionskapazitäten in der Ruhr abzubauen? Er trat schon damals dafür ein, daß z. B. der Balkan wenigstens vorläufig für britische Interessen als verloren angesehen werden und sich die britische Außenpolitik auf Westdeutschland, das Mittelmeer und Libyen konzentrieren müsse. Für diese Politik der Abgrenzung hielt er die Aufrechterhaltung der Wehrpflicht in England auch in der Friedenszeit für notwendig. Allerdings stand er in scharfem Gegensatz zu den vom Morgenthau-Plan beeinflussten Teilen in der zentralen Besatzungsdirektive JCS 1067. Schon zu Beginn seiner Zeit als Chef der Militärregierung im Sommer 1945 sagte er die wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Winters voraus, die zu einer – dann auch wirklich eingetroffenen – Entfremdung der Bevölkerung von der Besatzungsmacht führen würden. Er verlangte daher eine langfristige Politik „for complete restoration of the economic life in Germany“²⁴. Allerdings ist Montgomery, solange die britische Regierung sich an Potsdam orientierte, vehement für die Einrichtung einer wirtschaftlichen Zentralverwaltung eingetreten, da anders keine wirtschaftliche Erholung in der britischen Zone erreichbar sei. Nach eigener Aussage hielt Montgomery schon vor Kriegsende die „oncoming Russians“ für gefährlicher als die „stricken Germans“. Hier war er sicherlich mit Churchill und wohl auch mit Bevin einig, aber nicht mit der Mehrzahl des Stabs im Außenministerium, der die Sowjetunion durch den Krieg für wirtschaftlich und politisch stark geschwächt hielt und für den noch die Kriegsdevise galt, die die „Großen Drei“ zusammengehalten hatte: „to keep Germany down“²⁵. Dieses Feindbild umzupolen, war jetzt eine der wichtigsten Aufgaben für Bevin.

²² Alan Bullock, *The life and time of Ernest Bevin*, Bd. 2: *Minister of Labour 1940–1945*, London 1967; Reinhold Wagnleitner, *Die Kontinuität der britischen Außenpolitik nach dem Wahlsieg der Labour-Party im Juli 1945*, in: *Zeitgeschichte* 5 (1978), S. 273–291.

²³ Nach Thies, *Britische Militärverwaltung*, S. 32, waren die Chefs der Waffengattungen schon während des Krieges für die Teilung eingetreten; Rolf Steininger, *England und die deutsche Gewerkschaftsbewegung 1945/46*, in: *AfS XVIII* (1979), S. 41–117; Montgomery, *Memoirs*, London 1958, S. 398 ff.

²⁴ Memorandum v. 6. 7. 1945, FO 331/46733; auch das Argument, daß die schlechte Versorgungslage kommunistische Propaganda begünstige, wurde von Montgomery schon benützt.

²⁵ Lord Gladwyn, *The memoirs of Lord Gladwyn*, New York 1972. Gladwyn schreibt selbst verwundert, er sei noch im Februar 1947 davon ausgegangen, daß auf lange Sicht eine gemeinsame Basis mit der Sowjetunion in der Deutschlandpolitik erreicht werden könne (S. 198). Die Annahme der sowjetischen Schwäche war nach dem Kriege nahezu allgemein, siehe Lord Strang, *Home and*

Obwohl die Briten die Verhandlung über eine Zentralverwaltung auf der Pariser Konferenz (vom 24. 4.–15. 5. und 15. 6. bis 12. 7. 1946) möglichst weit hinausschieben wollten, sahen sie sich gezwungen, diesen Punkt vorzuziehen, da die Franzosen eine Abtrennung des Ruhrgebiets von der britischen Zone durchzusetzen suchten, ein Verlust des Ruhrgebiets ohne die Perspektive einer zentralen Wirtschaftsverwaltung für die Briten aber nicht annehmbar gewesen wäre.

Aufgrund der unüberwindbaren Differenzen machte Byrnes in der zweiten Konferenzphase den Vorschlag, durch Sonderbeauftragte die Möglichkeiten sowohl einer zentralen Verwaltung als auch der Internationalisierung des Rhein-Ruhr-Gebietes untersuchen zu lassen. Es wäre hier vermutlich für die Sowjets die letzte Möglichkeit gewesen zu verhindern, daß „Potsdam über Bord geworfen“ wurde. Bevor sie gemeinsamen Verwaltungen zustimmten, wollten die Sowjets aber offenbar, im Gegensatz zu den englischen Befürchtungen, erst durch Druck auf die westlichen Alliierten erreichen, daß diese die sogenannten negativen Bestimmungen des Potsdamer Abkommens (Entnazifizierung, Entmilitarisierung) energischer durchführten. Als Molotow daher den Vorschlag von Byrnes ablehnte, glaubte Bevin die Situation hinreichend günstig, den neuen Kurs in die alliierte Politik einzuführen; denn nun war es leicht, die Sowjets als diejenigen hinzustellen, die die Einheit verhinderten. Daher machte Bevin die bekannte Ankündigung, die Engländer würden ihre Zone als eigenständige Wirtschaftseinheit betrachten und sie auf Exportwirtschaft ausrichten, falls es zu keiner Einigung über eine gemeinsame Verantwortung für die Wirtschaft der Zonen komme. Da die Leitung des Außenministeriums sich vorher klar darüber geworden war, daß ein solcher Schritt nicht ohne Unterstützung der USA getan werden könne, ist es unwahrscheinlich, daß Bevin sich nicht vorher des Beistandes von Byrnes versichert hatte. Byrnes' folgende Erklärung, daß die Amerikaner bereit seien, mit jeder anderen Zone eine Wirtschaftseinheit einzugehen, signalisierte diese Unterstützung²⁶.

Die ersten Wahlen in der amerikanischen Zone Anfang Juni 1946 – es waren die ersten in den Westzonen überhaupt – hatten die Amerikaner darin bestätigt, daß ihnen relativ schnell eine politische Restauration der bürgerlichen Kräfte in Deutschland gelungen war; die SPD blieb im Gesamtergebnis der Zone unter 30%, die KPD lag knapp über 5%. Je mehr die Amerikaner unter diesen Voraussetzungen auf eine Verselbständigung der deutschen Organe hinarbeiteten, um so offener wurde die Frage, wie unter diesen Voraussetzungen noch eine gemeinsame Basis mit der sowjetischen Zone erreicht werden könne. Der britische Wunsch nach gemeinsamem Vorgehen nur in den Westzonen und nach Öffnung der Zonen für den Handel entsprach

abroad, London 1956, S. 210ff.; F. S. Northedge, *Descent from power. British foreign policy 1945–1973*, London 1974, Kap. I; Donald C. Watt, *Britain looks to Germany. British opinion and policy towards Germany since 1945*, London 1965, S. 38; ders., *Hauptprobleme*, S. 16. Das entscheidende Zitat aus Troutbecks Analyse (s. Anm. 20) hat bereits Steininger, *Rhein-Ruhr-Frage*, S. 118, veröffentlicht: Rußland sei sicherlich ebenso gefährlich, möglicherweise gefährlicher als ein erneuertes Deutschland.

²⁶ Die Äußerungen Bevins nach der Konferenz, die Steininger, *Rhein-Ruhr-Frage*, S. 129ff., veröffentlicht hat, unterstreichen diese Interpretation; dort auch weitere Literatur zur Pariser Konferenz.

aber nicht nur den langfristigen politischen Interessen der Amerikaner, er entsprach vor allem auch ihren Vorstellungen von der Öffnung der Handelssysteme, die ein wesentliches Ziel ihrer Nachkriegspolitik gewesen ist.

Ob die politischen Folgen dieses Umschwungs den Amerikanern ebenso bewußt waren wie den führenden Außenpolitikern Großbritanniens, ist bisher noch undeutlich²⁷. Die englischen Akten legen es nahe zu prüfen, welche Überlegungen im einzelnen die Amerikaner bewogen haben, einen Konfrontationskurs gegen die Sowjetunion zu beginnen. Überraschend ist jedenfalls, daß die Engländer hierbei eine zentrale Rolle gespielt und eventuell sogar die Initiative ergriffen haben. Denn entweder haben sie die Amerikaner von ihrem neuen Weg im Mai 1946 überzeugt oder aber die Amerikaner sind, ebenfalls im Zuge der Vorbereitung der Pariser Konferenz, unabhängig von den Engländern – und ohne London über ihre Überlegungen zu informieren – zu ähnlichen Ergebnissen gekommen wie die Briten²⁸.

Die Zeit vom Potsdamer Abkommen bis zur Pariser Konferenz ist wohl am treffendsten als eine Phase zu kennzeichnen, in der eine endgültige Entscheidung über das künftige Verhältnis zur Sowjetunion von den Regierungen der USA und Englands hinausgezögert wurde. Durch den Wahlsieg der Labour Party hatten die konservativen Militärs und im Foreign Office die Skeptiker gegenüber der Fortführung der Kriegskoalition an Einfluß verloren. Es scheint kaum vorstellbar, daß Bevin unmittelbar nach dem Wahlsieg die Politik der Konfrontation mit der Sowjetunion in Europa gegen die Stimmung in seiner Partei und gegen die USA hätte durchsetzen können. Die Regierung der USA hat 1945 offenbar noch über keine Globalstrategie gegen die Sowjetunion verfügt, die auch Europa eingeschlossen hätte. Die Aufmerksamkeit der USA war zu dieser Zeit noch überwiegend auf den asiatischen Raum gerichtet. Daher kam in dieser Phase der britischen Politik für den europäischen Schauplatz erhöhte Bedeutung zu.

Bevin war daher aus innen- wie außenpolitischen Gründen zunächst gehalten, die britischen Interessen in Europa mit denen der Sowjetunion auszugleichen. Erst als die von den Briten anfänglich offenbar nicht für wahrscheinlich gehaltene Vereinigung von SPD und KPD in der SBZ zustande kam und der Zusammenbruch der britischen Finanzen die bisherigen Zuschüsse der Briten für ihre Zone ernsthaft bedrohte, konnte die Fraktion um Bevin soviel Druck auf Partei und Regierung ausüben, daß die Vorstellung von einer politisch und ökonomisch überlegenen Sowjetunion, die mit Hilfe der deutschen Kommunisten bei fortschreitender ökonomischer Krise in der

²⁷ Die Memoirenliteratur streitet das eher ab, z. B. James Byrnes, *Speaking frankly*, New York 1967; Lucius D. Clay, *Entscheidung in Deutschland*, Frankfurt/M. 1973; als konkreter Auslöser steht die Reparationsfrage im Vordergrund, s. Bruce Kuklick, *American policy and the division of Germany. The clash with Russia over reparations*, Ithaca 1972.

²⁸ Wilfried Loth, *Die Teilung der Welt 1941–1955*, München 1980, weist auf den Umschwung in Byrnes' Haltung gegenüber der Sowjetunion im Frühjahr 1946 zugunsten einer härteren Linie hin, die vor allem Kennan vertrat. Er zählt Clay aber zu den Kritikern Kennans und sieht eine eindeutige Orientierung auf den Weststaat bei Byrnes erst seit dessen Stuttgarter Rede.

britischen Zone die dortigen Kräfteverhältnisse ändern könnte, zum zukünftigen Leitgedanken der britischen Außenpolitik wurde.

Die britische Finanzlage und die Ernährungs- und Produktionskrise in der britischen Zone machten eine Abkehr von der bisherigen Politik politischer Dezentralisierung und zentraler wirtschaftlicher Lenkung auf vielen Gebieten der Produktion notwendig. Eine Reduzierung der Zuschüsse für ihre Zone schien den Briten aber solange kaum möglich, wie die Sowjetunion ihre Reparationsforderungen aufrechterhielt. Angesichts der sowjetischen Forderungen mußten die britischen Finanzprobleme selbst dann unlösbar bleiben, wenn Deutschland als wirtschaftliche Einheit behandelt wurde. Denn nach Meinung der Briten würden die Reparationsleistungen Lebensmittellieferungen aus der SBZ unmöglich machen. Andererseits schien den Deutschlandexperten im Außenministerium die politisch-wirtschaftliche Lage so unsicher, daß sie unter diesen Verhältnissen die notwendige Verselbständigung deutscher Organe und den Abbau britischer Kontrolle nicht vorantreiben wollten. Wenn aber die Verselbständigung deutscher Organe in eine gegen die Kommunisten gerichtete Politik einzubinden war und die Amerikaner unter dieser Bedingung für die Beteiligung an den britischen Besatzungskosten gewonnen werden konnten, waren die politisch-wirtschaftlichen Probleme der Briten zu lösen. Dies war der Sinn der neuen Politik. Die britischen Erwartungen hinsichtlich des politischen Effekts sind in ihrer Zone voll bestätigt worden; die finanzielle Unterstützung der Amerikaner allerdings blieb deutlich unter dem Niveau, das Bevin angezielt hatte.

Die Abkehr von Potsdam schlug unmittelbar auf die Besatzungspolitik durch. Bevin hatte schon während der Verhandlungen über die neue Politik im Außenministerium betont, daß die Propaganda in der Zone verstärkt werden müsse, um den Deutschen die Politik, die gegen ihre staatliche Einheit gerichtet war, nahzubringen. Im Laufe der Pariser Gespräche gab daher das Außenministerium der Militärregierung (und dem britischen Rundfunk) den Hinweis, daß nunmehr die Politik der Sowjetunion in den Medien der britischen Zone kritisiert werden dürfe – was der Presse durch die bisherigen Direktiven gemäß dem Potsdamer Abkommen untersagt war. Das Büro des stellvertretenden Militärgouverneurs war über den Wechsel der Informationspolitik so irritiert, daß es mehrere Rückfragen beim Control Office gab, wie diese Durchbrechung der noch gültigen Richtlinien zu verstehen sei. Die Londoner Zentrale entschuldigte sich, die politische Entwicklung gehe momentan so schnell vor sich, daß keine neuen Richtlinien hätten verfaßt und mit der Militärregierung abgesprochen werden können. Tatsächlich hatte das Außenministerium eine Bekanntgabe seiner neuen Strategie vor der Pariser Konferenz für ungünstig gehalten. Dem entsprach, daß das Außenministerium sowohl der BBC wie dem Information Service der Militärregierung empfahl, noch keine „Spekulationen“ über die englisch-amerikanische Zusammenarbeit zu äußern²⁹.

²⁹ Telegramm FO v. 19. 7. 1946 an Strang; vom 22. 7. an die Hauptquartiere in Berlin und Lübecke; ebenso der weitere Briefwechsel FO 945/16. Noch im Mai hatten Mitarbeiter des FO Bedenken geäußert gegen eine Analyse der Militärregierung, die die sowjetische Politik kritisierte, da wegen

Die Pariser Konferenz und das sich abzeichnende Zusammengehen von Amerikanern und Briten beschleunigte die Ablösung der britischen Militärverwaltung durch deutsche Institutionen. In einem Memorandum, das die Überlegungen der letzten Wochen hinsichtlich der nun anzustrebenden Verwaltungsstruktur zusammenfaßte, heißt es, daß die Briten durch die strenge Orientierung auf Potsdam ihre Zonenorgane weit weniger entwickelt hätten als Sowjets und Amerikaner. Die Erwartung, daß doch noch eine Zentralverwaltung eingerichtet würde, habe die Briten zu lange von der Einrichtung deutscher Zonenfunktionen abgehalten, mit denen die Sowjets schon 1945 begonnen hätten, und die Dezentralisierung habe den Amerikanern einen deutlichen Vorsprung verschafft (die zwar keine Zonenverwaltung hatten, aber mit den Ländern auf regionaler Ebene bereits Regierungsorgane besaßen)³⁰.

Mit der Gründung des Landes Nordrhein-Westfalen und der Stärkung des Zonenbeirates wurde nun ein Anfang gemacht, diesen Vorsprung aufzuholen und ein gegen die Internationalisierung der Ruhr gerichtetes Zeichen zu setzen.

Während eines Gesprächs am 22. Juli 1946 übernahm Robertson die Initiative, um leitenden Mitarbeitern des Außenministeriums und des Control Office die Konsequenzen der Pariser Konferenz zu erläutern. Durch seinen engen Kontakt mit Byrnes war er am besten über die amerikanischen Pläne informiert, die bereits detaillierte Vorstellungen über die wirtschaftliche Zusammenarbeit der beiden Zonen enthielten³¹. Es schien – und das wird auch in der Literatur vielfach behauptet –, daß Byrnes' Angebot für *alle* Besatzungsmächte offen gewesen sei. Das kann allerdings kaum mehr als wahrscheinlich gelten. Robertson trat dafür ein, daß Briten und Amerikaner sofort zusammengehen sollten, ohne eine sowjetische Antwort abzuwarten. Für Handel, Ernährung, Industrie und Finanzen sollten in Stuttgart und Minden zonenübergreifende Verwaltungen eingerichtet werden, um den Eindruck einer Gegenhauptstadt zu vermeiden. Robertsons Vorschlag lief aber auf lange Sicht gerade darauf hinaus, wie seine Bemerkung vermuten läßt, daß mit einem langsamen Rückzug der Militärregierung aus Berlin zu rechnen sei. Am nächsten Tag mußten die Generäle Robertson und Douglas im Beisein von Bevin, Strang u. a. noch einmal die Bedenken gegenüber einer rapiden Verschlechterung des Verhältnisses zu den Sowjets ausräumen, bis sich Deutschland-Minister Hynd bereit erklärte, die Pläne zur Bildung der Bi-Zone dem Kabinett zu unterbreiten.

Zwei Tage später notierte Bevin befriedigt für den Premierminister: „This morning

der Landreform keine Lebensmittellieferungen für die Westzonen zur Verfügung stünden. Diese Analyse war in einer Instruktion Robertsons vom 13. 5. enthalten. Das FO teilte am 28. 5. 1946 COGA mit: „We do not want to give the impression that we are opposed to landreform...“; am 26. 6. schreibt Dean (FO) an COGA: „... I notice that a definitely anti-Russian line is recommended in conversation about the food-situation. I do not think that it is really necessary or wise...“ Dean kündigt allerdings schon an, daß es hierzu bald Beratungen geben werde, FO 945/16.

³⁰ „Present State of Discussion on the Future Government of the British Zone and Suggestions on Policy“ v. 23. 7. 46, FO 945/103.

³¹ Entwurf eines Briefes von Sargent an COGA v. 16. 7. 1946. Unter der Leitung von Hall-Patch kamen zusammen Douglas, Robertson, Strang, vom FO u. a. Dean u. Burrows sowie weitere Vertreter von COGA und Finanzministerium, FO 371/55589.

we decided to merge the British and the American Zones. One thing that will be absolute essential is more paper for Germany ... I must carry on an intensive propaganda campaign. The Russians have plenty of paper ... I must obtain a kind of independent newspaper covering the two zones in order to put our point of view over. Otherwise great difficulties will arise."³² Die Ausweitung der Lizenzen und Auflagen der Zeitungen in der britischen Zone sollte unmittelbar der Propagierung der neuen Politik dienen.

Die britische Zone von einem nie nachgewiesenen, sondern stets nur angenommenen sowjetischen Druck freihalten zu wollen, führte am Ende dazu, daß die Briten selbst die Herrschaft über die Politik verloren, die in ihrer Zone in Zukunft getrieben wurde. Die Kompetenz zur Demokratisierung des Bildungs- und Erziehungswesens sowie zur Dezentralisierung der politischen Organe – beide Ziele waren Hauptpfeiler ihres einst langfristigen Besatzungskonzeptes gewesen – übertrugen sie mit Jahresanfang 1947 weitgehend deutschen Organen. Die Kontrolle über die Wirtschafts- und Finanzpolitik gaben sie weitgehend an die Amerikaner ab, deren wirtschaftspolitische Vorstellungen die inneren Verhältnisse in der britischen Zone immer stärker prägten³³.

Solange die Briten und Amerikaner den Bruch mit den Sowjets und die Aufgabe der Einheit als Ziel der Besatzungspolitik nicht offen darlegten, mußten viele Schritte ihrer Politik ambivalent erscheinen. Die Außenministerkonferenzen verfolgten weiter den Abschluß eines deutschen Friedensvertrages und mußten von den Mitarbeitern des Außenministeriums unter dieser Zielsetzung vorbereitet werden. Viele unter ihnen gaben ihr Bemühen nicht auf, tatsächlich Bedingungen zu schaffen, um ein solches gemeinsames Vorgehen der Siegermächte zu ermöglichen. Jedoch schälte sich die Faktizität eines Westblocks auch für sie immer deutlicher heraus.

Die Vorbereitungspapiere zur New Yorker Außenministerkonferenz im Herbst 1946 spiegelten diesen Zustand wider. Der Zwei-Zonen-Staat als Alternative zur Einheitspolitik wurde in seinen wirtschaftlichen und politischen Konsequenzen bedacht. Dabei ist bemerkenswert, wie sich die Referenten an die neue Realität herantasteten und allmählich zur Einsicht kamen, daß die Wirtschaftseinheit der beiden Zonen auf ihre staatliche Selbständigkeit hinauslaufen werde³⁴. Auch wenn überzonal

³² Bevin an Atlee vom 25. 7. 46, FO 371/55 589. Bevin schlug hierfür „Die Welt“ vor; siehe auch Heinz-Dietrich Fischer, Re-educations- und Pressepolitik unter britischem Besatzungsstatus. Die Zonen-Zeitung „Die Welt“ 1946–1950, Düsseldorf 1978. Den entsprechenden Kabinettsbeschluss sieht Watt, Hauptprobleme, S. 21, noch als Umkehrung des Beschlusses vom Mai an; tatsächlich ist er als dessen Konsequenz zu werten.

³³ Siehe hierzu meine Literaturbesprechung Politik deutscher Institutionen in den westlichen Besatzungszonen 1945–1948, in: NPL XXV (1980), S. 341–358; Kurt Koszyk, „Umerziehung“ der deutschen aus britischer Sicht. Konzepte und Wirklichkeit der „Re-education“ in der Kriegs- und Besatzungsära, in: aus politik und zeitgeschichte, B 29/78; Maria Halbritter, Schulreformpolitik in der britischen Zone 1945–1949, Weinheim 1979.

³⁴ „Preparations for the Meeting of Council of Foreign Ministers“ vom 5. 10. 1946, FO 945/103. Die Untersuchungsfrage unter der Überschrift „Policy for Political and Economic Future of Germany“ lautet: „Should we seek the immediate establishment of a single Germany or should we maintain

nur *Wirtschaftsorgane* eingerichtet würden, könnten die Deutschen legislative Funktionen (die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben zweifellos haben müßten) nur Institutionen zugestehen, die auch parlamentarisch kontrolliert seien; dies entspreche im übrigen dem britischen Selbstverständnis. Die bizonalen Organe sind denn auch genau diese Entwicklung von Beratungs- und Verwaltungs- zu parlamentarischen und Regierungsorganen gegangen, bevor die Bundesrepublik gegründet wurde.

Ohne eine Währungsreform, die Geldumlauf und Warenaufkommen wieder zur Deckung bringen und den schwarzen Markt abbauen sollte, war nach Meinung beider Besatzungsmächte eine wirtschaftliche Erholung nicht denkbar. Aus politischen und binnenwirtschaftlichen Gründen sollte eine Währungsreform alle Zonen umfassen. Dies ging nur unter der Voraussetzung, daß die Aufsicht über das gesamte Kredit-, Geld-, Preis- und Lohnwesen überzonal geregelt wurde, um in der Praxis eine unterschiedliche Bewertung der Währung in den einzelnen Zonen zu verhindern. Bei den bereits vorhandenen Unterschieden im sozialökonomischen System der westlichen Zonen und der Ostzone war dies jedoch kaum mehr vorstellbar. Eine eigene Westzonen-Währung schien unvermeidlich, politisch im Augenblick jedoch noch nicht wünschenswert, zumal im britischen Außenministerium immer noch befürchtet wurde, die Amerikaner würden bei der nächsten Gelegenheit doch wieder versuchen, mit den Sowjets gemeinsame Sache gegen die Briten zu machen³⁵. Trotz solcher Hindernisse schien der Weststaat, dem in einer abschließenden Würdigung der Vorzug gegeben wurde, bis zum Jahr 1949 erreichbar.

Der Zweifel an der amerikanischen Standfestigkeit war unbegründet. Anlässlich einer Besprechung der beiden Außenminister und der stellvertretenden Militärgouverneure über die Bi-Zonen-Vereinbarung am 3. 12. 1946 vertrat Clay die Meinung, das jetzt begonnene Vorhaben könne nicht erfolgreich durchgeführt werden, wenn man die politische Vereinigung („fusion“) nicht in Betracht ziehe³⁶. Bevin sah sich außerstande, hierauf ohne Beratung einzugehen. Sein Vorschlag, die Frage bis zur nächsten Außenministerkonferenz aufzuschieben, wurde von Byrnes unterstützt, dessen Begründung allerdings über die amerikanischen Absichten keinen Zweifel ließ. Da seiner Meinung nach beim nächsten Treffen kein Vier-Mächte-Einverständnis zu erwarten sei, werde die politische Vereinigung der beiden Zonen unweigerlich kommen, weil politische Regierung und wirtschaftliche Verwaltung nicht zu trennen seien. Diese Fassung des Gesprächsprotokolls erhielten allerdings nur die engeren Mitarbeiter in der Deutschland-Politik. In der im Außenministerium allgemein verbreiteten Fassung wurde der letzte Absatz bis auf die Bemerkung zusammengestrichen, es sei zu früh, die

the independence of the Combined Anglo-American-Zones until it has achieved greater political and economic stability?“

³⁵ Über die Amerikaner heißt es: „The Americans ... would refuse absolutely to continue the present Bi-Zonal co-operation if there were any possibility of obtaining the unification of Germany.“ Sollten die Engländer dies nicht verhindern können, so sollten sie dafür sorgen, daß die Vereinigung „on our own terms“ geschähe.

³⁶ FO 945/126; vgl. Steininger, Rhein-Ruhr-Frage, S. 156, dem offenbar nur das kürzere Protokoll vorlag.

von Clay aufgeworfene Frage der politischen Vereinigung zu behandeln. Von der Unvermeidbarkeit sollte außerhalb des Außenministeriums und des Control Office noch nichts bekanntwerden.

Noch nach der tatsächlich gescheiterten Moskauer Außenministerkonferenz im April 1947 bestritt Robertson gegenüber der Presse, daß die Absicht bestehe, einen westdeutschen Staat zu gründen³⁷. Nach außen hin blieb es bei der offiziellen Version, daß es nur um die Wirtschaftseinheit gehe, die jederzeit auch mit der Sowjetunion zu verwirklichen sei. Wenn auch mancher Mitarbeiter hieran noch glauben mochte, das Ziel der Außenminister war inzwischen ein anderes.

³⁷ „Times“ vom 30. 4. 1947.